

Europäische Nachbarschaftspolitik: Ukraine, Belarus, Republik Moldau und der Südkaukasus

Iris Kempe

Die 2004 verabschiedete Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) soll die an die Europäische Union grenzenden Staaten stärker an diese anbinden, Trennlinien entlang der EU-Außengrenze vermeiden und Sicherheit und Stabilität in Gesamteuropa schaffen.¹ Geographisch zählen die Ukraine, Moldova und seit 2003 die Staaten des südlichen Kaukasus, sowie die Mittelmeerrainer zur Europäischen Nachbarschaftspolitik. Auch Belarus ist Teil der ENP, die Implementierung von Maßnahmen ist jedoch von der weiteren Entwicklung der innenpolitischen Lage des Landes abhängig. In diesem Sinne kann und will die Nachbarschaftspolitik keine Strategie zur Initiierung eines Regimewechsels sein, sondern orientiert sich an Staaten, die dem Grundkonsens europäischer Werte zustimmen.

Der größte Erfolg der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist, dass dieser Politikbereich zum integralen Bestandteil der europäischen Politik geworden ist. Trotz nennenswerter Fortschritte ist es bisher jedoch nicht gelungen, die ENP zu einem Erfolgskonzept ähnlich der Erweiterung zu entwickeln. Ein Hauptkritikpunkt bleibt die unzureichende Differenzierung zwischen den Mittelmeerrainern und den in Folge der Osterweiterung unmittelbar angrenzenden Nachbarn, ebenso wie den Staaten des südlichen Kaukasus, Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Außerdem enthält das Konzept nicht die von der Ukraine und Moldova gewünschte Perspektive auf einen EU-Beitritt, obwohl sich die beiden Staaten einen Wegweiser für ihre Transformation, ebenso wie eine Emanzipation vom Einfluss des Kreml erwartet hatten. So lange Transformationsfortschritte in den Nachbarstaaten nicht mit einer zunehmenden Integration in die europäischen Institutionen konditionalisiert sind, ist die Strategie nur begrenzt dazu geeignet, die eingangs formulierten Ziele zu erfüllen.² Um die diesjährigen Defizite und Fortschritte der Europäischen Nachbarschaftspolitik einschätzen zu können, werden die Entwicklungen in der Region, Neuerungen im konzeptionellen Rahmen, sowie Reformvorschläge einzelner Mitgliedstaaten betrachtet.

Europäische Nachbarstaaten zwischen Handlungsdruck und Stagnation

Die unter der strategischen Klammer der ENP zusammengefassten Staaten unterscheiden sich beim Verlauf ihrer Transformation ebenso wie im Verhältnis zu Russland und stellen die EU aufgrund ihrer territorialen Autonomiekonflikte vor sicherheitspolitische Herausforderungen.

Der Nachbarstaat, der den größten Handlungsdruck auf die Union ausübt, ist die Ukraine. Dies resultiert aus der geographischen Nähe, der engen strategischen Verknüpfung mit dem polnischen Nachbarn, ebenso wie aus dem Reformschub der Orangen Revolution.³ Im Dezember 2004 war es die demokratische Opposition, unterstützt durch Massenproteste der Zivilgesellschaft, die mit dem Ruf nach freien und fairen Wahlen die Umsetzung euro-

1 Vgl. Europäische Kommission: European Neighbourhood Policy: Strategy Paper, Brüssel, 12. Mai 2004, COM(2004) 373 final.

2 O'Donnell, Clara/Richard Whitman: Das Phantom-Zuckerbrot. Die Konstruktionsfehler der ENP, in: Osteuropa, Heft 2-3, März 2007, S. 95-104.

3 Hud, Bohadan: Das ukrainisch-polnische Verhältnis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 8-9 2007, S. 31-38.

päischer Grundwerte forderte. Ein entscheidender Faktor ob es künftig gelingt, die Ukraine in die Europäische Union zu integrieren, liegt in der Entwicklung des Landes selbst. Die größten Erfolge für den gesamten Raum der ehemaligen Sowjetunion waren die Durchführung freier und fairer Wahlen bei der Wiederholung der Präsidentschaftswahlen am 26. Dezember 2004 und bei den Parlamentswahlen am 26. März 2006, Fortschritte bei der Pressefreiheit, ebenso wie eine handlungsfähige Zivilgesellschaft. Es gelang jedoch nicht, diese Fortschritte mit der Aufstellung einer reformorientierten Regierung und eines leistungsfähigen Reformprogramms fortzusetzen.⁴ Die Regierungskrise ließ sich erst nach monatelangen Machtkämpfen im Anschluss an die Parlamentswahlen durch den Kompromiss vom 27. Mai 2007 überwinden, Neuwahlen am 30. September 2007 abzuhalten.

Im Unterschied zur Ukraine kam es in Moldova nicht zu einem mit den Regenbogenrevolutionen vergleichbaren Transformationsfortschritt. Das Land laviert innenpolitisch zwischen Reform und Stagnation und außenpolitisch zwischen dem Einfluss Russlands und der Orientierung nach Westen. Seit Anfang 2006 ist es Moskau gelungen, seinen Einfluss durch die Anpassung der Energieimporte an internationale Marktpreise, sowie den Boykott moldovischer Weinexporte maßgeblich zu vergrößern und so der Orientierung des Landes nach Europa enge Grenzen zu setzen.⁵ Für die Europäische Union bleibt Moldova wegen des Transnistrienkonflikts und den daraus resultierenden Sicherheitsrisiken einschließlich der Präsenz russischer Truppen, sowie der offenen Staatsbürgerschaftsfrage mit dem EU-Mitglied Rumänien von strategischer Bedeutung. Im Zeitraum von 1991 bis 2002 hatte die rumänische Regierung an 93.000 moldovische Staatsbürger zusätzlich die rumänische Staatsbürgerschaft erteilt – wobei die moldovische Gesamtbevölkerung insg. 4.320.490 Staatsbürger beträgt – und ermöglichte somit perspektivisch einen vereinfachten Zugang zum Schengenraum.

Die belarussischen Präsidentschaftswahlen am 19. März 2006 führten nicht zu dem erhofften demokratischen Durchbruch und verhalfen dem Lukaschenka-Regime zur Konsolidierung. Die Beteiligung von Belarus an der ENP bleibt nach wie vor von einem demokratischen Regimewechsel abhängig.⁶ Somit hat sich die europäische Belarus-Politik vor allem auf die Unterstützung der Zivilgesellschaft und Tschernobyl-Hilfe beschränkt.

Die Staaten des südlichen Kaukasus sind hervorgegangen aus der Sowjetunion und verfügen dementsprechend nur über schwach entwickelte demokratische Institutionen mit einer Übermacht der Exekutive und entsprechenden Herausforderungen für die Transformation zu marktwirtschaftlicher Demokratie.⁷ Armenien und Aserbaidschan stehen weiterhin im Konflikt um Berg-Karabach. Mit Südossetien und Abchasien hat auch Georgien Autonomiekonflikte zu bewältigen, wobei in beiden Fällen Russland eine maßgebliche Rolle spielt und es immer wieder zu Spannungen mit Moskau kommt. Darüber hinaus nutzte der Kreml auch das Embargo gegen georgische Weinerzeugnisse und die Preiserhöhungen für russisches Erdgas, um seinen Einfluss in der Region beizubehalten.⁸

Fortschritte in der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Zur Umsetzung der ENP hat die Kommission in Abstimmung mit den betroffenen Staaten ein Instrumentarium verabschiedet, bestehend aus dem Strategiepapier zur ENP (2004), Länder-

4 Der Konflikt um die Parlamentsauflösung, Ukraine-Analysen Nr. 22, 24.04.2007.

5 Socor, Vladimir: Russia hints at limited return of Georgian and Moldovan Wines to its Market, in: Eurasia Daily Monitor, Volume 4, Number 129, 03.07.2007.

6 EU-Belarus: New message to the people of Belarus: Non-Paper „What the European Union could bring to Belarus“, IP/06/1593, Brüssel, 21.11. 2006.

7 Alieva, Leila: EU and the South Caucasus, C·A·P Discussion Paper, Dezember 2006.

8 Halbach: Säbelrasseln und Friedenspolitik in Europas neuer Nachbarschaft, in: SWP Aktuell Nr. 32, Juli 2006.

berichten, Aktionsplänen, Fortschrittsberichten und Länderstrategiepapieren. Aufgabe ist es, die jeweiligen regionalen Spezifika mit dem europäischen Rahmen zu verknüpfen.⁹ Als Blaupause für die nationalen Aktionspläne dienten die Annäherung an den *acquis communautaire* und die Einbindung der Nachbarstaaten an die europäische Sicherheitspolitik. Ergänzend nehmen die Aktionspläne Bezug auf die länderspezifischen Herausforderungen, wie die territorialen Konflikte in Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach, die Absicht der Ukraine der WTO beizutreten, sowie die Visabestimmungen zu erleichtern. Bei der Formulierung nationaler Prioritäten zeigt sich, ob es den Ländern gelungen ist, über die Regierungsebene hinaus den gesellschaftlichen Diskurs in die Ausgestaltung der Pläne einfließen zu lassen.¹⁰ Da es sich bei der ENP um ein relativ junges Politikfeld handelt, versucht die Kommission, das Konzept auch weiterhin sowohl den regionalen Herausforderungen als auch den europäischen Interessen anzupassen und präsentierte am 4. Dezember 2006 ein Strategiepapier mit dem Titel „Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik.“¹¹ Darin wird unter anderem vorgeschlagen, erleichterte Bestimmungen im Reiseverkehr und bei der Arbeitsmigration einzuführen, den politischen Dialog auszubauen, die Kooperation im Schwarzmeerraum zu unterstützen und die Akquisition zusätzlicher Finanzmittel durch die einzelnen EU-Mitgliedstaaten und die internationalen Finanzorganisationen auszubauen.

Am 7. März 2007 veröffentlichte die Kommission neue Länderstrategien und nationale Indikativprogramme für die Ukraine, Belarus, Moldova und die Kaukasusstaaten zur Verwendung des neuen Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI).¹² Aus diesem Budget sollen auch die europäischen Programme für Russland finanziert werden, ohne dass Russland insgesamt als ENP-Staat behandelt wird. Länderstrategien ergänzen die Aktionspläne und setzen Prioritäten für die Verwendung der ENPI-Mittel. Insgesamt erhalten die östlichen Nachbarstaaten einschließlich Russland rund 18 Prozent der Länderprogramm-Gelder, der Löwenanteil hiervon geht an die Ukraine (12 Prozent). Dagegen entfallen 82 Prozent auf den Mittelmeerraum. Von den Mehrländer-Programmen entfallen 27 Prozent auf das Regionalprogramm Ost, 41 Prozent auf den Mittelmeerraum und 31 Prozent auf das interregionale Programm.¹³

Die aktuelle Reformdebatte

Die am häufigsten an der ENP geäußerte Kritik richtet sich gegen die Schwäche, Konditionalität nicht mit einer EU-Beitrittsperspektive zu verknüpfen, und damit den mangelnden Nutzen als Instrument zur Unterstützung von Transformationsprozessen und zur europäischen Integration. Bemängelt wird vor allem die Verknüpfung zwischen den unmittelbaren Nachbarn im Osten und den Mittelmeeranrainern.

Diese Kritik veranlasste im September 2006 die Regierungen Polens und Litauens dazu, Non-Papers zur Weiterentwicklung der ENP zu verfassen. Bereits im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft reagierte die Bundesregierung auf den hohen Erwartungsdruck als Akteur einer europäischen Ostpolitik und stellte das Konzept einer „ENP-Plus“ in der öffentlichen Debatte vor.¹⁴ Territorial konzentrierte sich das Konzept des Auswärtigen Amtes auf

9 Europäische Nachbarschaftspolitik – Referenzdokumente, http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm#2.

10 Alieva, Leila: a.a.O., S. 10ff.

11 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy. Brüssel, COM(2006)726 final, 04.12.2006.

12 Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument.

13 European Neighbourhood and Partnership Instrument, Funding 2007-2013.

Moldova, die Ukraine und Belarus unter der Annahme künftiger demokratischer Transformation, sowie auf die Staaten des südlichen Kaukasus. Einer der wichtigsten Punkte dieser Strategie bildet die Frage, wie ein Teil des *acquis communautaire* auf die ENP-Staaten übertragen werden kann, insbesondere diejenigen Abschnitte, die überlappende Interessen behandeln, zum Beispiel Binnenmarkt, Energie, Verkehr, Justiz und Inneres. Darüber hinaus schlägt die Strategie auch eine abgestimmte Ausweitung der institutionellen Kooperation vor. Die ENP-Staaten sollen in ausgewählten Bereichen in die Entscheidungsprozesse der Europäischen Union einbezogen werden. Andere Institutionen der regionalen Kooperation, wie die Schwarzmeer-Initiative oder die „Gemeinschaft Demokratischer Wahl“, sollen in die ENP-Plus integriert werden. Im Unterschied zu den polnischen und litauischen Papieren ist die Beitrittsperspektive derzeit keine Option des Berliner Entwurfes.

Die unmittelbare Reaktion der Europäischen Kommission in Form des Papierses „Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik“ vom 4. Dezember 2006 greift den Berliner Vorschlag auf, konzentriert sich aber nicht, wie von der Bundesregierung gefordert, auf Osteuropa. Dieses Vorgehen verdeutlicht, dass die EU Deutschland als Akteur der europäischen Ostpolitik ernst nimmt, zielt aber auch darauf ab, Initiativen der deutschen Ratspräsidentschaft in einem berechenbaren Rahmen zu halten.

Stagnation und Fortschritte bei den Transformationen in den Nachbarstaaten, ebenso wie EU-interne Interessen führen dazu, dass die ENP weiterhin Gegenstand von Reformdebatten ist. Eine Schlüsselfrage bleibt die ausgewogene Gewichtung zwischen der östlichen und südlichen Dimension. Die Bundesregierung und auch die ostmitteleuropäischen Staaten plädieren für eine Konzentration der ENP auf Osteuropa. Dagegen schlägt beispielsweise der französische Präsident Sarkozy vor, eine „Mittelmeer-Union“ zu schaffen, deren Verhältnis zur ENP allerdings bisher noch ungeklärt ist.¹⁵ Es ist davon auszugehen, dass ein ukrainischer EU-Beitritt zum Schwerpunkt der polnischen EU-Ratspräsidentschaft 2011 werden wird.¹⁶ Eine derartige Initiative betrifft den zweiten sensiblen Punkt, nämlich wie sich die Europäische Nachbarschaftspolitik zu künftigen Optionen der Erweiterung verhalten soll. Sowohl von der Kommission als auch von einzelnen Mitgliedstaaten wird debattiert, die ENP, gemessen an den Fortschritten in den Nachbarstaaten, von Fall zu Fall nach dem Vorbild des Europäischen Wirtschaftsraumes auszubauen. Zwar würde dieses Konzept die Gretchenfrage nach der Finalität der ENP nicht lösen, könnte den betroffenen Staaten aber ein alternatives Integrationsmodell, ausgerichtet nach einer „assozierten Mitgliedschaft“ oder „privilegierten Partnerschaft“, anbieten. Für die zukünftige Entwicklung der ENP wird ausschlaggebend sein, ob die EU durch Fortschritte in der Integration ihre Erweiterungsmüdigkeit überwinden kann und ob es den osteuropäischen Anrainern durch eine erfolgreiche Transformation gelingt, innenpolitisch europäische Standards durchzusetzen und so den Handlungsdruck aufrecht zu erhalten.

Weiterführende Literatur

Inklusion, Exklusion, Illusion. Konturen Europas: Die EU und ihre Nachbarn, Osteuropa 2-3, März 2007.

The New Neighbourhood Policy of the EU, Foreign Policy in Dialogue, Vol. 6, No. 19, July 2006.

Strategic Framework for the EU's Eastern Policy, Slovak Foreign Policy Affairs, Vol. XVI, No. 1, 2007.

14 Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik, Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 03.07.2006.

15 Siehe auch Bennhold, Kathrin: Sarkozy's proposal for Mediterranean bloc makes waves, International Herald Tribune, 10.05.2007, <http://www.iht.com/articles/2007/05/10/africa/france.php>.

16 Dobriansky, Paula J.: Poland as Ukraine's Gateway to the West. Remarks at the Heritage Foundation, Washington, 18. Januar 2007, <http://www.state.gov/g/rls/rm/79139.htm>.