

Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Moldau und Belarus

Iris Kempe

Am 1. Mai 2004 sind acht ostmitteleuropäische Staaten der Europäischen Union beigetreten. In Warschau, Tallinn, Ljubljana, Brüssel und den anderen europäischen Hauptstädten war dies zu Recht Anlass zu Feierlichkeiten. In der zurückliegenden Dekade ist es den Neumitgliedern gelungen, sowohl die Herausforderungen ihrer Transformation zu bewältigen als auch ihren Platz in der europäischen Staatengemeinschaft zu definieren. Mit dem vorläufigen Abschluss dieses Kapitels europäischer Integration ergeben sich gleichzeitig jedoch neue Herausforderungen. Europa muss sein politisches Postulat, eine neue Trennlinie entlang der jetzigen Ostgrenze vermeiden zu wollen, in eine attraktive und leistungsfähige Politik umsetzen.

Die Bewältigung der neuen Herausforderung kann von mehreren Seiten angegangen werden. Der wichtigste Akteur in der europäischen Arena ist die Europäische Union. Mit dem Strategiepapier zur „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ hat die Kommission am 12. Mai 2004 ein Signal für die Gestaltung ihrer künftigen Außenbeziehungen im Osten und Süden Europas gegeben.¹ Eine erfolgreiche Implementierung des Konzeptes steht jedoch noch aus. Gestaltungspotential geht auch von den Staaten entlang der Ostgrenze der EU insbesondere von Polen sowie zunehmend von Ungarn und der Slowakei aus. Nach zehn Jahren Versöhnung und Verständigung mit ihren Nachbarn im Osten sind sie Vorreiter für die Öffnung der EU zu ihren Nachbarstaaten. Schwieriger gestaltet sich das Verhältnis zwischen Russland und den baltischen Staaten. Historische Feinbilder und ungelöste ethnische Fragen belasten die europäischen Beziehungen. Dass die Nachbarschaftspolitik überhaupt auf der europäischen Agenda steht, wäre ohne das Engagement der neuen Nachbarn undenkbar. Die Ukraine und die Republik Moldau verfolgen trotz nachhaltiger Transformationsprobleme außenpolitisch einen Beitritt zur Europäischen Union. Es ist zu fragen, wie sich eine Zurückweisung dieser außenpolitischen Ambitionen durch die EU auf die innenpolitische Lage der beiden Staaten auswirkt. Die Ukraine steht zudem durch die im Oktober 2004 bevorstehenden Präsidentschaftswahlen am Scheideweg ihrer künftigen Entwicklung.

Europäische Nachbarschaftspolitik als politische Herausforderung

Bereits mit der Manifestation der EU-Osterweiterung musste klar sein, dass es zu Nachbarschaftsbeziehungen von neuer Qualität und Brisanz kommen würde. Die Union verfügte in ihrer Integrationsgeschichte nie zuvor über Anrainerstaaten, die sie nicht durch prinzipielle Systemgegensätze von der Mitgliedschaft ausschließen kann, denen sie aber auch mittelfristig keine Beitrittsperspektive anbieten kann und will.² Der Handlungsdruck

¹ Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, Brussels, 12.5.2004, COM (2004) 375 final.

² Iris Kempe: Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrußland und Moldova, Gütersloh 1998.

erhöhte sich zusätzlich durch die Forderungen der betroffenen Länder selbst. Die Ukraine sowie die Republik Moldau formulierten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ihre Absicht, der EU beitreten zu wollen.³ Allen voran übernahm Polen eine Anwaltsfunktion für den künftigen EU-Nachbarstaat Ukraine. Warschau suchte nach Möglichkeiten, die Fortschritte beim Aufbau einer strategischen polnisch-ukrainischen Partnerschaft mit der eigenen EU-Mitgliedschaft zu verbinden. Trotz frühzeitiger Debatten in analytischen Kreisen und Planungsstäben, begegnete die Europäische Union dem Handlungsdruck erst im unmittelbaren Vorfeld der Erweiterung.⁴ Im März 2003 entwarf die Kommission zunächst das Konzept „Größeres – Europa Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“.⁵ Im Unterschied zu den bisherigen Debatten werden darin die östlichen Nachbarn gemeinsam mit den Mittelmeerrändern behandelt. So entspricht dieses Konzept einerseits dem innereuropäischen Gleichgewicht, andererseits ist es auch ein Versuch, die künftige Politik zu definieren und sie berechenbar zu gestalten, jedoch ohne weitere Beitrittszugeständnisse zu machen. Außerdem ist die Nachbarschaftspolitik in der europäischen Verfassung verankert.⁶ Dennoch will die EU den Nachbarstaaten mit diesem Passus keine Assoziierungsperspektive und damit letztendlich auch keine Beitrittsperspektive einräumen.

Aufbauend auf diesen konzeptionellen Vorarbeiten implementierte die Europäische Kommission wenige Tage nach Abschluss der Erweiterungsrunde im Mai 2004 das Instrument einer europäischen Nachbarschaftspolitik. Es setzt sich derzeit aus drei Komponenten zusammen: aus einem Strategiepapier, einem europäischen Instrument für die Nachbarschaftspolitik für den Zeitraum ab 2007 sowie aus einzelnen Länderberichten. Unter den neuen Nachbarstaaten in Osteuropa sind Länderberichte für die Ukraine und die Republik Moldau vorgesehen. Belarus wird, solange das autokratische Regime von Präsident Lukaschenko gegen demokratische Minimalstandards verstößt, nur eingeschränkt und mit großen Vorbehalten in die Nachbarschaftspolitik einbezogen. Russland ist schon von seinem Selbstverständnis her nicht als ein Nachbarstaat unter Vielen zu betrachten. Als Nachbarstaat und Global Player kommt ihm eine Sonderrolle zu. Geographisch reicht das Strategiepapier zur Nachbarschaftspolitik weiter als die bisherigen Konzepte. So empfiehlt die Kommission die Nachbarschaftspolitik auch für den südlichen Kaukasus, insbesondere für Armenien, Aserbaidschan und Georgien, zu öffnen

Das im Mai 2004 vorgelegte Papier sieht ein breites Maßnahmenbündel vor, das mit jedem betroffenen Staat einzeln in einem bilateralen Aktionsplan ausgehandelt werden soll. Darin sind alle vier Grundfreiheiten der europäischen Integration – der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital festgehalten. Allerdings muss die Zusammenarbeit, gemäß dem Motto von Kommissionspräsidenten Romano Prodi „sharing

3 Strategy of Ukraine's Integration to the European Union, Approved by the Degree of the President of Ukraine N 615/98 of June 11, 1998. Concept on the foreign Policy of the Republic of Moldova adopted by a Decision of the Parliament on 8 February 1995.

4 Die Rolle der EU mit 25 und mehr Mitgliedern im 21. Jahrhundert. Beiträge für eine neue Weltordnung. Gemeinsame deutsch-polnische Studien, Hrsg. Auswärtiges Amt, Plaungsstab, Departament Strategii i Planowania Polityki Zaganicznej Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Berlin, Warschau 2003.

5 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe - Neighbourhood A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final.

6 Title VIII: The Union and its immediate Environment, in: Draft Treaty establishing a Constitution for Europe:

everything but institutions,⁴⁷ unterhalb der institutionellen Kooperation bleiben. Der politische Dialog soll effektiver gestaltet und mit der europäischen Strategie zur Sicherheitspolitik verknüpft werden.⁸ Auf der wirtschaftlichen und sozialpolitischen Ebene soll die Zusammenarbeit durch den Abbau tarifärer Hindernisse verbessert werden. Vorgesehen sind die Verbesserung des Investitionsklimas und der Abbau von wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichten zwischen der EU und den neuen Nachbarstaaten. Handelspolitisch sind Erleichterungen bis hin zur Errichtung einer Freihandelszone angedacht.

Die Nachbarstaaten setzen den Schengen Aquis mit der Schaffung eines neuen Eisernen Vorhangs gleich. Spiegelbildlich dazu zählen Justiz und innere Sicherheit für westliche Entscheidungsträger zu den sensiblen Bereichen. Dementsprechend versucht die Nachbarschaftsstrategie beiden Interessen durch ein effektives Grenz- und Visummanagement gerecht zu werden. Unter größtmöglicher Ausschöpfung der Bestimmungen des Schengen Aquis werden Sonderbestimmungen für den kleinen Grenzverkehr und vereinfachte Visumverfahren vorgeschlagen. Auf der anderen Seite beabsichtigt die Kommission verstärkt in jeder Form bei Fragen der Migration, bei der grenzüberschreitenden Kriminalität sowie in Asylfragen zusammenzuarbeiten. Die Kommission versucht, die Nachbarschaftspolitik zunächst über Bereiche zu implementieren, in denen auf beiden Seiten der EU-Außengrenze ein besonderes Interesse für die Zusammenarbeit vorausgesetzt werden kann: etwa beim Transport, beim Umweltschutz, im Bereich der Informationsgesellschaft, in der Wissenschaft und bei gesellschaftlichen Kontakten. Der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf regionaler wird Priorität eingeräumt. Die Kommission beabsichtigt, künftig mit den jeweiligen Nachbarstaaten bilaterale Aktionspläne zu erarbeiten. Bis zum Jahr 2007 soll die Nachbarschaftspolitik in erster Linie aus der Umstrukturierung von Mitteln der grenzüberschreitende Zusammenarbeit und der technischen Hilfe für Drittstaaten finanziert werden. Für die nächste Haushaltplanung von 2007 bis 2013 ist ein Finanzinstrument für die Nachbarschaftspolitik vorgesehen.

Als Ergänzung zu dem Strategiepapier hat die Kommission zeitgleich am 12. Mai 2004 Länderberichte zur Ukraine und Republik Moldau sowie für die Mittelmeeranrainer veröffentlicht. Die Länderberichte nehmen sowohl die politische als auch die wirtschaftliche und soziale Lage der einzelnen Nachbarstaaten unter die Lupe. Faktisch leisten die Länderberichte eine Bestandaufnahme der Transformation, wie sie ähnlich auch von anderen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen erhoben werden.⁹ Die Berichte berücksichtigen aber die europäische Orientierung der Ukraine und der Republik Moldau nicht. Ebenso wird keinerlei Bezug hergestellt zwischen der Evaluierung der Transformation und einer möglichen Beitrittsperspektive zur EU. Somit setzt die Berichterstattung keine Leitlinien für die künftige Entwicklung, anders als dies etwa in den jährlichen Fortschrittsberichten mit den assoziierten Staaten geschieht.

Mit der Nachbarschaftspolitik formuliert die Europäische Kommission stärker als bisher den Willen, auch über ihre Grenzen hinaus Sicherheit und Stabilität gewährleisten zu wollen. Die Nachbarschaftspolitik ist inzwischen fester Bestandteil der europäischen Agenda, allerdings beinhaltet sie bisher noch keine wirkliche Alternative zum Erfolgs-

7 Romano Prodi: „Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU“ Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project, Brussels, 5-6 December 2002, SPEECH/02/619.

8 A Secure Europe in better World. European Security Strategy, Brussels 12 December 2003.

9 Vgl. Bertelsmann Stiftung: Bertelsmann Transformation Index <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>; Freedom House: Freedom in the World country ratings <http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm>

modell Erweiterung. Sobald die Union die Nachbarstaaten von der institutionellen Zusammenarbeit ausklammert, beschränkt sie selbst ihre Handlungsmöglichkeiten für die Gestaltung Gesamteuropas. Im Weiteren leidet das Konzept unter einer gewissen geographischen Beliebigkeit. Zunächst war dieser Ansatz nur für die unmittelbaren Anrainerstaaten gedacht. Nun hat die Kommission den geographischen Fokus erheblich ausgeweitet. Noch bevor die Nachbarschaftspolitik überhaupt erfolgreich implementiert werden konnte, besteht schon jetzt die Gefahr ihrer Überdehnung. Die Leistungsfähigkeit des Konzeptes wird sich erst zeigen, wenn die Ukraine und die Republik Moldau den bilateralen Aktionsplänen zustimmen. So lange die Nachbarschaftspolitik keine wirkliche Alternative zum Beitritt darstellt, wird sie von den beitriftswilligen Anrainern aber verständlicherweise skeptisch aufgenommen.

Die Ukraine, Moldova und Belarus unter europäischen Vorzeichen

In einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Anfang März sprach sich Bundesaußenminister Fischer für eine Rekonstruktion des Westens aus. Die Ukraine und bedingt auch die Republik Moldau sind sowohl Motoren als auch besondere Herausforderungen für eine Rekonstruktion des Westens. Beide Länder konzentrieren sich außenpolitisch auf einen Beitritt zur EU, ohne jedoch gleichzeitig einen entsprechend erfolgreichen, an europäischen Zielsetzungen und Normen orientierten Reformkurs nach innen zu verfolgen. Dass die EU-Osterweiterung nur mit der konzeptionellen Verlegenheitslösung einer allgemeinen Nachbarschaftspolitik einherging und nicht mit einer Sonderrolle oder gar Beitrittsperspektive für die Ukraine verknüpft war, wird in Kiew kritisch bewertet. Negativ wurde dabei die Gleichsetzung der beitriftswilligen Ukraine mit der langen Liste von anderen Staaten des so genannten „Ring of Friends“ von der Ostsee bis zum Mittelmeerraum aufgenommen. Vor allem reformorientierte Akteure versuchen die Wechselwirkung zwischen der europäischen Anerkennung des ukrainischen Beitrittswunsches und den Möglichkeiten für die künftige Transformation aufzuzeigen. Bereits weit im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen Ende Oktober 2004 steht die Ukraine am Scheidepunkt ihrer künftigen Entwicklung. Laut der derzeit gültigen Verfassung kann Präsident Kutschma nicht für eine dritte Amtsperiode kandidieren. Da Kutschmas Reformpotential weitgehend ausgereizt ist, erwartet man sich von einem Wechsel an der Spitze des Landes positive Impulse.¹⁰ Es ist allerdings zu vermuten, dass der amtierende Präsident die Nachfolge in seinem Sinne regelt und dabei für seine persönliche Rechtsicherheit sorgt. Vor diesem Hintergrund entstand in der Ukraine eine Debatte über die Änderung der Verfassung. Ziel war es, den Einfluss des Parlaments und des Premierministers zu stärken und den Präsidenten nicht mehr direkt, sondern von der Obersten Rada, dem Parlament, wählen zu lassen. So könnte Kutschma durch Einflussnahme auf den Premierminister auch nach seinem Ausscheiden aus dem Präsidentenamts Zugang zur Entscheidungsmacht behalten. Es könnte aber auch die derzeitige Amtsperiode des Präsidenten um zwei Jahre verlängert werden. Diese Reformversuche sehen zumindest teilweise wie eine Erhöhung des demokratischen Einflusses aus. In der Praxis überschneiden sie sich aber so stark mit dem bevorstehenden Wahlkampf, dass sie, beispielsweise von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, als Verstoß gegen die Demokratie kritisiert werden.¹¹

10 Anders Aslund: Left Behind. Ukraine's Uncertain Transformation, in: *The National Interest*, Fall 2003, S. 107-116.

11 Parliamentary Assembly Council of Europe: Political crisis in Ukraine Doc. 1005827 January 2004.

In dieser innenpolitisch hochsensiblen Phase stärkt die Zurückweisung durch die Europäische Union die reformfeindlichen und antiwestlichen Kräfte der Ukraine. Im Länderbericht über die Ukraine teilt die Europäische Kommission eine realistische Einschätzung. Allerdings lässt sie dabei die ungenutzten Potentiale eines möglichen Reformkurses ebenso außer Acht, wie die Anerkennung der außenpolitischen Orientierung in Richtung Westen. Dass letzteres keinesfalls eine Selbstverständlichkeit ist, zeigte sich in der zweiten Jahreshälfte 2003. Durch Grenzkonflikte im Asowschen Meer und in der Straße von Kerch sowie die Initiierung einer gemeinsamen Wirtschaftszone mit Kasachstan, Belarus und der Ukraine versuchte der Kreml seine Einflussmöglichkeiten auf eine nach Westen strebende Ukraine zu demonstrieren.

Aufgrund der geographischen Nähe zu Europa, aber auch verursacht durch die schwerwiegenden Probleme des kleinen Landes erfährt die Republik Moldau gegenwärtig zunehmend europäische Aufmerksamkeit. Während auf der einen Seite der Beitritt zur Europäischen Union ein wichtiges außenpolitisches Postulat Moldawiens ist, um sich aus der Abhängigkeit vom übermächtigen Moskau zu befreien, ist die EU auf der anderen Seite derzeit weder willens, noch in der Lage, eine entsprechende Integrationsleistung zu erbringen. Moldawien ist das ärmste Land Europas. Mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von mageren 406 Euro pro Jahr und einem Bruttoinlandsprodukt von etwa 1,48 Milliarden Euro im Jahr 2001 bildet die Republik Moldau das europäische Schlusslicht der Sozialstatistiken.¹² Als traurige Konsequenz gilt Moldawien als Quelle für den illegalen Frauen- und Organhandel.

Die EU versucht, den Konflikt in der Enklave Transnistrien zu einem Testfall für die europäische Sicherheit und Stabilität zu machen. So lange es der Regierung in Chisinau nicht gelingt, Kontrolle über ihr gesamtes nationales Territorium zu erlangen, kann die Republik Moldau weder ihre Außengrenzen noch ihre Ressourcen kontrollieren und bleibt durch jegliche legale und illegale Aktivitäten ein europäisches Stabilitätsrisiko. Der frühere niederländische Außenminister und jetzige Nato-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer schlug vor, eine EU-Friedenstruppe in die Region zu entsenden. Die Nähe des Konfliktherdes zu Europa begründet ein berechtigtes Sicherheits- und Stabilitätsinteresse der EU. Allerdings kritisieren die bisherigen Akteure im Konfliktmanagement aus der Ukraine, Moldawien, Transnistrien und von der OSZE, den EU-Vorschlag. Moskau und Teile der moldawischen Elite fürchten, dadurch ihren Einfluss und ihren wirtschaftlichen Mehrwert zu verlieren. Die autonome Republik ist nicht nur ein Krisenherd, sondern auch eine attraktive wirtschaftliche Einnahmequelle für den legalen, aber auch illegalen Handel. Im Weiteren widerspricht die niederländische Initiative den Forderungen der demokratischen Opposition, die sich zunächst für einen Drei-D-Plan, bestehend aus Demilitarisierung, Demokratisierung und Dekriminalisierung, ausspricht. Erst danach soll die strittige Statusfrage gelöst werden. Der EU-Vorschlag will jedoch genau entgegengesetzt verfahren und zunächst die Statusfrage lösen. Derzeit beschränkt sich die Konfliktintervention in Transnistrien seitens der EU auf die Verlängerung der Visasanktionen für 17 hochrangige Vertreter Tiraspol.

Das offizielle Belarus ist nicht an einem Beitritt zur Europäischen Union interessiert. Das Kooperationsinteresse unter der Ägide des autokratisch regierenden Präsidenten

12 Vgl. Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Transition Report 2003. Integration and regional cooperation. S. 174f.; sowie Iris Kempe (Hrsg.): Prospects and Risks Beyond EU Enlargement. Eastern Europe: Challenges of a Pan-European Policy, S. 275ff.

Alexander Lukaschenko beschränkt sich auf eine Instrumentalisierung im negativen Sinne. So drohte Lukaschenko etwa mit einer unkontrollierten Öffnung der Westengrenzen, sollte Europa Belarus nicht finanziell bei der Grenzsicherung unterstützen. Die Politik der Minsker Selbstisolation kulminiert zudem in der repressiven Haltung des Regimes gegenüber den Akteuren der Opposition, der Zivilgesellschaft und der unabhängigen Medien. Fast wöchentlich macht Lukschenko durch die Auflösung oder das Verbot oppositioneller Einrichtungen Schlagzeilen in westlichen Medien. Durch den Verstoß gegen europäische Standards isoliert sich Belarus selbst und kann so nicht von seiner geographischen Lage als europäischer Nachbarstaat profitieren.

Allerdings wäre die Beschreibung der belarussisch-europäischen Beziehungen unvollständig, wenn neben der Selbstisolation des Regimes die Isolation von Seiten der EU unerwähnt bliebe. Diese Isolation wirkt sich vor allem für die Opposition negativ aus. Im Oktober 2003 begannen Oppositionsvertreter, das Thema „Europa“ wiederzubeleben, die Mitgliedschaft des Landes in den europäischen Organisationen hervorzuheben und zum Thema im Parlamentswahlkampf 2004 zu machen.¹³ Außerdem dient die Orientierung nach Europa als Wegweiser für künftige Reformalternativen.¹⁴ Für den Ausbau europäischer Alternativen fehlen den Oppositionsvertretern aber Kontakte zu westlichen Akteuren. Die Politik der Selbstisolation des Regimes wird auf diese Weise zu einer von Lukaschenko intendierten Isolation von Reformalternativen. In einzelnen Fragen ist aber inzwischen auch innerhalb der Regierung Lukschenko ein Interesse an der europäischen Kooperation erkennbar. So schlug Außenminister Syarhey Martynau im Januar 2004 vor, Belarus' wirtschaftliche Zukunft mit einer möglichst engen Kooperation mit der EU zu verknüpfen. Nur so ließen sich die negativen Folgewirkungen der Osterweiterung kompensieren.¹⁵ Jedoch ist es der Europäischen Union bisher nicht gelungen, eine größere Flexibilität zwischen den beiden Komponenten Isolation und Selbstisolation im Verhältnis zu Belarus zu zeigen. Einzelne Exponenten der europäischen Integration, wie beispielsweise Vaclav Havel, schlugen jedoch vor, die belarussische Opposition finanziell und institutionell auf ihren Weg in die Europäische Union zu unterstützen.¹⁶

Russland als Nachbarstaat und Global Player

Als Nachbarstaat und gleichzeitig strategischer Partner der EU verkörpert Russland einen Sonderfall in der europäischen Nachbarschaftspolitik. Gemäß dieser Sonderrolle hat Moskau zwar einen Fuß in der Nachbarschaftspolitik und wird von Brüssel zum „Ring of Friends“ gezählt, gleichzeitig legt Russland aber Wert darauf, die bilateralen Beziehungen durch einen Sonderfahrplan zu gestalten.¹⁷ Das auf dem St. Petersburger EU-Russlandgipfel am 31. Mai 2003 verabschiedete Konzept der vier gemeinsamen Räume sieht einen gemeinsamen Wirtschaftsraum, einen Raum der Sicherheit und Justiz, einen Raum der Zusammenarbeit im Bereich der äußeren Sicherheit sowie einen Raum der Forschung und

13 Belarussian Opposition urged to form Pro-European Alliance, in: RFE/RL NEWSLINE Vol. 7, No. 200, Part II, 21 October 2003

14 Vitalij Slizkij: Perspektivy evropejskoj integracii Belarusi, in: Belarus' szenarii reform, Warschau 2003, S. 331-363. Belarus a Choice of Direction, Pavel Daneyko, Igor Pelipas, Yelena Rakova (Hrsg.), Minsk, St. Petersburg 2003.

15 RFE/RL Newsline Vol. 8, No 4. Part II, 8 January 2004.

16 Václav Havel: Für ein demokratisches Weißrußland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.3.2004.

17 V.A. Chizov (Deputy Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation): "Wider Europe: enlarging trans-border cooperation in Central and Eastern Europe", 11.11.2003.

Bildung vor.¹⁸ Obwohl es auf dem Moskauer EU-Russlandgipfel am 21. Mai 2004 zu einem konstruktiven Meinungsaustausch zu den vier Räumen kam und ein Koordinator für jeden Raum ernannt wurde, bleiben Inhalte und Dynamik dieses Konzeptes bisher unklar.¹⁹ Theoretisch könnten auf diesem Weg die Weichen für eine neue gesamteuropäische Architektur gestellt werden. Allerdings sind die gegenwärtigen bilateralen Beziehungen zunächst durch die akuten Fragen der EU-Osterweiterung belastet. Entgegen der bisher aufgeschlossenen Haltung Moskaus von der EU-Osterweiterung profitieren zu können, brachte das russische Außenministerium im Januar 2004 eine Liste mit insgesamt 14 Befürchtungen gegen die EU Erweiterung in den Umlauf.²⁰

Die historisch seit jeher angespannten bilateralen Beziehungen zwischen Russland und den baltischen Staaten drohen nach dem Beitritt zu einem europäischen Problem zu werden. Im unmittelbaren Vorfeld der Erweiterung wurde die Anwendung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens der EU mit Russland auf die neuen Mitgliedsstaaten zum Konfliktstoff. Moskau befürchtete durch die Ausdehnung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens Verluste aus Zolleinnahmen in Höhe von insgesamt 300 Millionen Euro. Darüber hinaus nutzte Russland diese Weigerung als Möglichkeit, Bedenken hinsichtlich der Erweiterung, etwa den Transit von und nach Kaliningrad oder die russischsprachige Minderheit in Estland und Lettland, prominent zur Sprache zu bringen. Nach zähen Verhandlungen wurde jedoch das bestehende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen im unmittelbaren Vorfeld der Erweiterung am 27. April 2004 durch ein Protokoll ergänzt, das die Ausdehnung auf die neuen Mitgliedsstaaten beinhaltet.²¹ Im Gegenzug werden russische Verluste über Zollzugeständnisse der EU kompensiert und die von Russland geäußerten Bedenken berücksichtigt. Zur Kompensation dieser russischen Zugeständnisse machten die europäischen Vertreter Zugeständnisse für den WTO-Beitritt Moskaus.²²

Der Kommission gelang es zunächst, die EU-Osterweiterung mit konstruktiven Beziehungen zu Russland ein Stück weit kompatibler zu machen. Gleichzeitig deutet dieser Konflikt aber auch darauf hin, dass das Verhältnis schwierig bleiben wird. Beide Seiten werden auch weiterhin versuchen, bestehende Differenzen für ihre eigenen politischen Interessen einzusetzen. Weitere noch nicht nachhaltig gelöste Konfliktfelder sind: der Status der russischsprachigen Bevölkerung in Estland und Lettland, die offenen Grenzverträge zwischen Russland auf der einen und Estland bzw. Lettland auf der anderen Seite sowie offene Fragen im Transitverkehr mit Kaliningrad.

18 Joint Statement: EU-Russia Summit, St. Petersburg, 31 May 2003.

19 Für die Wirtschaft wird Industrieminister Viktor Christenko zuständig sein, für Recht und Sicherheit Präsidentenberater Viktor Iwanow, für äußere Sicherheit Außenminister Sergej Lawrow, für Wissenschaft, Bildung und Kultur Sergej Jastrschembski. Präsident Putin forderte die EU auf, ihrerseits Koordinatoren für die gemeinsamen Räume zu bestimmen.

20 List of Russian Concerns in the Context of EU Enlargement, 19. January 2004.

21 Protocol to the Partnership & Cooperation Agreement, Brussels, 27.4.2004.

22 Russia – WTO: EU-Russia deal brings Russia a step closer to WTO membership IP/04/673 – Brussels, 21 May 2004.

Ausblick

Mit der EU-Osterweiterung ist die Nachbarschaftspolitik zu einem zwingenden Thema auf der europäischen Agenda geworden. Trotz steigendem Problemdruck von außen ist es den Hauptverantwortlichen in Europa bisher nicht gelungen, einen für die EU realistischen und die Anrainerstaaten attraktiven Ansatz zu entwickeln und umzusetzen. So lange dies der Fall ist, wird Kiew weiterhin aufgrund fehlender attraktiver Alternativen vehement sein Interesse am Beitritt bekunden, wird sich in Belarus nur ein schwaches demokratisches Gegengewicht im Inneren entwickeln können, wird die Republik Moldau weiterhin als ein Risikofaktor bestehen bleiben und wird die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Architektur mit Russland aufgrund seiner Doppelfunktion als strategischer Partner und Nachbarstaat mit immer neuen Herausforderungen konfrontiert bleiben.

Weiterführende Literatur

- Bertelsmann Transformation Index, in: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html>
- Timofei Bordachev / Moshes, Arkady: Is the Europeanization of Russia over?, in: *Russia in Global Affairs*, Vol. 2 No. 2 April-June 2004, S. 90-102.
- Adrian Karatnycky / Motyl, Alexander / Schnetzer, Amanda (Hrsg.): *Nations in Transit 2003. Democratization in East Central Europe and Eurasia*, New York 2003.
- Iris Kempe (Hrsg.): *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement. Eastern Europe: Challenges of a Pan-European Policy*, Opladen 2003.
- The European Neighbourhood Policy, in: http://europa.eu.int/comm/world/enp/whatsnew_en.htm
- Kataryna Wolczuk / Wolczuk, Roman: *Poland and Ukraine. A Strategic Partnership in a changing Europe?*, London 2002.