

# Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Belarus, die Republik Moldau

Iris Kempe

Die Nachbarschaftspolitik ist zum festen Bestandteil der europäischen Politik geworden. Bei der jährlichen Bestandsaufnahme ist es zunächst an der Zeit, eine kritische Bilanz zu ziehen. Über den derzeitigen Sachstand hinaus gilt es zu analysieren, wie die Entscheidungsträger in den europäischen Hauptstädten die Umsetzung der Nachbarschaftspolitik einschätzen und ob für die künftige Entwicklung Reformkonzepte diskutiert werden. Die Leistungsfähigkeit der europäischen Nachbarschaftspolitik muss letztendlich daran gemessen werden, wie sie den Entwicklungen in der Region begegnet.

## Die Implementierung der europäischen Nachbarschaftspolitik

Zur Implementierung des Rahmendokuments<sup>1</sup> hat die Europäische Kommission nationale Aktionspläne für die Nachbarstaaten verabschiedet. Die für drei Jahre gültigen Aktionspläne müssen von den Anrainerstaaten implementiert werden. Ihre Umsetzung wird durch ein Monitoring im Rahmen der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen überprüft. Die Aktionspläne sind gegenwärtig noch nicht budgetiert. Ab 2007 ist über das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument eine Finanzierung vorgesehen, die zu einem großen Teil aus den bisherigen EU-Programmen zur Technischen Hilfe (TACIS und MEDA) bestritten wird. Die Europäische Kommission hat den globalen Ansprüchen Moskaus Rechnung getragen und versucht die Beziehungen zu Russland gesondert mit dem Konzept der „vier gemeinsamen Räume“ zu gestalten. Dennoch ist Russland Adressat des neuen Haushaltsinstruments der Nachbarschaftspolitik.

Die Kommission differenziert nach der Lage in den Anrainerstaaten. Für die Ukraine setzt der Aktionsplan die Schwerpunkte auf die Unterstützung demokratischer Wahlen, die Stärkung der Medienfreiheit, den Beitritt zur Welthandelsorganisation, die Beseitigung von tarifären Handelshemmnissen, Steuerreformen sowie die Vereinfachung der gegenseitigen Visabestimmungen.<sup>2</sup> Die Regierung in Kiew hat Vorgaben für die Implementierung entwickelt.<sup>3</sup> Der Aktionsplan wurde vor dem Regimewechsel 2004 verabschiedet, so dass Fortschritte bei der Demokratisierung seit der orangenen Revolution nicht berücksichtigt werden konnten und den Aktionsplan an wichtigen Punkten gegenstandslos machen. Oberste Priorität des moldauischen Aktionsplanes ist die Lösung des Transnistrienkonflikts, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie die Eindämmung der Migration.<sup>4</sup> Unter dem autokratischen Regime von Präsident Alexander Lukaschenka ist Belarus nur theoretisch Bestandteil der Nachbarschaftspolitik. Erst wenn in Belarus demokratische

---

1 European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Communication from the Commission, Brüssel 12.05.2004 COM(2004) 373 final.

2 Proposed EU/Ukraine Action Plan, Brüssel 09.12.2004.

3 Zachody schtscho do vykonannja u 2005 rozi Planu dij Ukrajina – JeS. <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/849.htm>.

4 Proposed EU/Moldva Action Plan, Brüssel 09.12.2004.

Minimalstandards eingehalten werden, können die Abkommen der EU sowie die Nachbarschaftsabkommen in Kraft treten.<sup>5</sup>

Der größte Erfolg der europäischen Nachbarschaftspolitik ist, dass dieses Thema überhaupt zum Bestandteil der EU-Agenda geworden ist. Dennoch hat der Handlungsdruck aus einzelnen Nachbarstaaten – insbesondere aus der Ukraine und Moldau – nicht nachgelassen. Die außenpolitische Positionierung dieser Staaten verbindet sich dabei mit einer Prioritätensetzung für die Transformation. Um die Nachbarschaftspolitik zu einem attraktiven Konzept zu entwickeln, sind unterschiedliche Reformvorschläge entstanden. So schlagen etwa Vertreter europäischer Denkfabriken vor, die Nachbarschaftspolitik durch eine Umbenennung enger an den Gedanken der Assoziierung anzulehnen.<sup>6</sup> Der „Arbeitskreis Europa“ der Friedrich-Ebert-Stiftung optiert für eine gesamteuropäische Aufgabenkonföderation.<sup>7</sup> Zur Umsetzung sieht das Konzept Assoziierungsabkommen neuen Typs vor, wodurch den Nachbarstaaten eine intensivere Anbindung an EU-Strukturen und Institutionen bis hin zur Einbindung in die Meinungsbildungsprozesse angeboten wird. Trotz Vorschlägen für neue Formen der institutionellen Zusammenarbeit schließt das Konzept die Beitrittsoption aus. An diesem Punkt geht das Europäische Parlament in seiner am 19. Januar 2006 verabschiedeten Resolution zur Europäischen Nachbarschaftspolitik einen entscheidenden Schritt weiter.<sup>8</sup> Das Parlament honoriert grundsätzlich die europäische Wahl der Ukraine und Moldaus und votiert gleichzeitig dafür, dass die EU für diese Länder langfristig die europäische Perspektive offen halten soll. In dieser Forderung wird die Position der neuen EU-Mitgliedstaaten mit besonders ausgeprägten strategischen Interessen an den Nachbarstaaten deutlich. Aus der Sicht Polens, Litauens und der Slowakei bedeutet die europäische Verankerung der Ukraine, Moldaus und eines demokratischen Belarus nicht nur die Stärkung der bilateralen Beziehungen, sondern auch eine Gewichtsverlagerung weg von den hegemonialen Tendenzen des Kremls hin zu einem demokratisch orientierten Gesamt Europa. Aus der Perspektive Warschaws oder Vilnius schließt die Nachbarschaftspolitik eine mögliche Beitrittsperspektive grundsätzlich ein.

Sicherheit und Stabilität in den Anrainerstaaten sind nur unter der Beteiligung Russlands möglich. Dies trifft für regionale Krisenherde wie Transnistrien, Südossetien und Berg-Karabach ebenso wie für eine verlässliche Versorgung mit russischen Rohstoffen zu. Die neue Nachbarschaft der EU ist gleichzeitig die alte Nachbarschaft Russlands. Der sich überschneidende Integrationsraum lässt sich bis zu einem gewissen Grad nur unter Einbindung Moskaus erfolgreich gestalten.<sup>9</sup> Während Russland einerseits kein Bestandteil der europäischen Nachbarschaftspolitik ist, soll die europäisch-russische Zusammenarbeit andererseits mit dem Instrument der Nachbarschaftspolitik finanziert werden. Um zu vermeiden, dass Moskau einerseits finanzielle Vorteile genießt, andererseits aber europäische Verpflichtungen nicht einhält, hat das Europäische Parlament vorgeschlagen, Russland ebenfalls in das Monitoring der Nachbarschaftspolitik einzubeziehen und die Nachbar-

---

5 Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE, Kopenhagen 1990, Artikel 6-8.

6 The Black Sea as Epicentre of the Aftershocks of the EU's Earthquake, Centre for European Policy Studies, Policy Brief No. 79, Juli 2005.

7 Arbeitskreis Europäische Politik: Gesamteuropäische Aufgabenföderationen: Neue Schwung für die Nachbarschaftspolitik der EU, Friedrich-Ebert-Stiftung, Juni 2006.

8 European Neighbourhood Policy, texts adopted by Parliament, 19.01.2006.

9 Iris Kempe: From a European Neighbourhood Policy toward a New *Ostpolitik* – The Potential Impact of German Policy, CAP Policy Analysis, No. 3, Mai 2006.

schaftspolitik zum Bestandteil der gemeinsamen Strategie für Russland zu machen.<sup>10</sup> Auch votiert das Parlament für die Einbeziehung Belarus in das Finanzinstrumentarium. Die Mittel sollen jenseits des Lukaschenka-Regimes für die Stärkung demokratischer Prozesse genutzt werden.

Die größte Schwäche der Nachbarschaftspolitik liegt in der geographischen Beliebigkeit die von den neuen, unmittelbaren Nachbarstaaten, über den Mittelmeerraum bis hin zum Kaukasus reicht. Bisher existiert kein Ring befreundeter Staaten, sondern eine Kette von Ländern, die sich in der ein oder anderen Form auf die Europäische Union orientieren. Der Umfang der Nachbarschaftspolitik wurde primär durch EU-interne Interessen bestimmt. Mit dem Ziel, die regionale Identität zwischen den Nachbarstaaten zu stärken, plädiert beispielsweise das Europäische Parlament dafür, die bilaterale und interregionale Kooperation in der Region etwa durch das Instrument des europäischen Wirtschaftsraumes zu stärken.

### **Die Ukraine, Moldau und Belarus: Entwicklungen und europäische Herausforderungen**

Den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion war es über mehr als ein Jahrzehnt nicht gelungen, einen nach innen hin stringenten Reformkurs zu verfolgen.<sup>11</sup> Nach ersten Absichtserklärungen Anfang der 90er Jahre, sich an Demokratie und Marktwirtschaft zu orientieren, scheiterten die dafür erforderlichen Reformvorhaben vielfach an der stark personenzentrierten Machtausübung, der unzureichenden Trennung zwischen politischer Macht und wirtschaftlichen Interessen, wachsender Korruption und mangelhafter Rahmenbedingungen für gesellschaftliche Aktivitäten. Außenpolitisch lavierten die Nachbarstaaten zwischen der rhetorischen Ausrichtung nach Westen und der Kooperation mit Russland, ohne dabei entstehende Widersprüche oder gar Gegensätze zu beseitigen. Ein klarer Kurs war oftmals nicht zu erkennen.

Die ukrainischen Präsidentschaftswahlen im Dezember 2004 sind ein Beispiel für eine erneute Transformationswelle im postsowjetischen Raum. Die demokratische Opposition, getragen von der Zivilgesellschaft, orientierte sich an westlichen Werten, freie und faire Wahlen wurden zum Gebot der Stunde. Außenpolitisch wendet sich Kiew damit vom Einfluss des Kremls ab und den euro-atlantische Strukturen zu.

Die am 26. März 2006 in der Ukraine durchgeführten Parlamentswahlen wurden nach internationalen Einschätzungen erneut als frei und fair beurteilt.<sup>12</sup> Der Wahlentscheidung folgte ein monatelanges zähes Ringen um die Regierungsbildung. Auch die 2004 in in Moldau durchgeführten Parlamentswahlen konsolidierten den Westkurs des vom Parlament wiedergewählten Präsidenten Varonin.

2004 hatte Präsident Alexander Lukaschenka mit einem Referendum über die zeitlich unbestimmte Verlängerung seiner Amtszeit sein autokratisches Regime zementiert. Auf der einen Seite sehen sich Regimegegner massiven Repressionen ausgesetzt, auf der anderen Seite ist die demokratische Opposition zu schwach, um eine wirkliche Alternative zu Lukaschenka anbieten und umsetzen zu können. Die Präsidentschaftswahlen am 19. März

10 European Neighbourhood Policy, texts adopted by Parliament, 19.01.2006.

11 Vgl. Bertelsmann Stiftung: Bertelsmann Transformation Index, Freedom House: Nations in Transit.

12 Final Report on the 26 March 2006 parliamentary elections in Ukraine: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report.

2006 verdeutlichten erneut die Übermacht des autokratischen Regimes. Die Wahlen fanden unter unfairen Rahmenbedingungen statt, so dass der Opposition nur begrenzte Möglichkeiten verblieben, Wähler tatsächlich zu erreichen.

Die ukrainische und die moldauische Regierung bewerteten die europäische Nachbarschaftspolitik als einen Mechanismus hin zu einem künftigen Beitritt zur Union, auch wenn die Europäische Kommission keinerlei positive Signale für eine Mitgliedschaft gegeben hat. Zur gleichen Zeit erhoffen beide Staaten auf dem NATO-Gipfel am 14./15. November 2006 in Riga eine Zusage über eine Beitrittsassoziiierung zur NATO.<sup>13</sup> Um ihrer Forderung Nachdruck zu verleihen, bemühen sich die Ukraine und Moldau darum, europäischen Interessen entgegenzukommen, etwa in Form einer einseitigen Aufhebung der Visumpflicht.<sup>14</sup> Beim Umgang mit dem Transnistrienkonflikt profilieren sich beide Staaten als westliche Partner. Im April 2005 stellte Viktor Juschenko einen neuen Friedensplan vor. Auch unterstützen Kiew und Chisinau die EU-Grenzmission, die seit dem 3. März 2006 die ukrainisch-transnistrische Grenze kontrolliert. Die damit initiierte Bekämpfung von Schmuggel, Korruption und grenzüberschreitenden Kriminalität liegt sowohl im Interesse der EU als auch der Ukraine und Moldaus.<sup>15</sup> Allerdings unterliegt die Implementierung der Grenzmission politischen Schwankungen. So hatte die Ukraine im Vorfeld der Parlamentswahlen 2006 ihre Beteiligung an der Grenzkontrolle kurzfristig zurückgezogen.<sup>16</sup> Diese Entscheidung kann auch als Versuch gesehen werden, russische Interessen nicht zu verletzen.

### **Russland als Nachbarstaat und Akteur mit globalem Anspruch**

Die europäisch-russischen Beziehungen sind durch einen gewissen Grad an Beliebigkeit geprägt. Dabei ist unklar, in welchem Ausmaß sich Russland als europäischer Staat versteht. Das Spektrum reicht von einer verstärkten Orientierung auf Asien bis hin zum Ziel, der EU beitreten zu wollen, um auf diesem Weg die internen Entscheidungsprozesse der Union beeinflussen zu können.<sup>17</sup> Für die russische Europapolitik ist bezeichnend, dass die Entscheidungsträger die EU als einen Akteur auf gleicher Augenhöhe und nicht als ein Konglomerat bestehend aus 25 Mitgliedstaaten behandeln.

Es steht aus europäischer Perspektive außer Frage, dass die Beziehungen zwischen Moskau und Brüssel weiter ausgehandelt werden müssen. Gleichzeitig verdeutlichen bilaterale Initiativen wie der Bau der Ostseepipeline zwischen Russland und Deutschland, dass die europäische Russlandpolitik personenzentriert von nationalen Antriebskräften der Ostpolitik forciert wird. Diese deutsch-russische Wirtschaftsinitiative wird in Warschau und Vilnius auf Grund der Verletzung strategischer Interessen kritisch beurteilt.

---

13 Konrad Schuller: Orangene Koalition in der Ukraine, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.06.2006, S. 6.

14 Ukaz prezidenta Ukrainy No 1131/2005 „O vvedenii bezvizovogo reschima dlja graschdan gosudarstv-tschlenov Evropejskogo Sojuza, Schvejcarskoj Konfederacii i Knjaschestva Lichtentschejtn, 26 ijulja 2005 goda. Moldova seeks visa reciprocity with EU, in: RFE/RL Newslines Vol. 10, No. 106, Part II, 12.6.2006.

15 Jan Zofka: Tödliche Wirtschaftsblockaden oder transparente Zollregelung? Die neue Zollverordnung der Ukraine und der Transnistrien -Konflikt, in: Ukraine-Analyse, Nr. 6, 2006, S. 2ff. Wilfried Jilge: Die Zollregelung an der ukrainisch-moldauischen Grenze: Ein wichtiger Schritt zur Bekämpfung von Schmuggel, Betrug und grenzüberschreitender Kriminalität, in: Ukraine-Analyse, Nr. 6, 2006, S. 6ff.

16 Vladimir Socor: Ukraine Breaking ranks with Europe and Moldova on Transnistria, in: Eurasia Daily Monitor, Volume 3, Number 57.

17 Sergey Karaganov: Russia's European Strategy: A New Start, in: Russia in Global Affairs, Vol 3, No. 3, 2005, S. 72-85, <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/12/941.html>. Arkady Moshes: Reaffirming the Benefits of Russia's European Choice, in: Russia in Global Affairs, Vol. 3, No. 3, 2005, S. 86-97, <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/12/942.html>.

Nach einem Jahrzehnt wird Ende 2007 das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen auslaufen. Anders als zum Zeitpunkt der Unterzeichnung gibt sich Moskau nicht mehr den Anschein, sich in Richtung westlicher Demokratie und Marktwirtschaft zu entwickeln. Zwar ist Russland auch in der zweiten Amtszeit Putins ein wichtiger Partner für die wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie ein Lieferant für Öl und Gas. Gleichzeitig ergeben sich große Unterschiede hinsichtlich des Verständnisses von Demokratie, Modernisierung und der Gestaltung der internationalen Beziehungen. Für die Zukunft sind verschiedene Szenarien denkbar:<sup>18</sup> das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wird trotz der geänderten Rahmenbedingungen beibehalten, im Vertragsrahmen werden Änderungen und Ergänzungen eingefügt, ein neues Abkommen wird ausgearbeitet, es könnte ganz auf die vertragliche Regelung verzichtet oder eine EU-Assoziierung Russlands angestrebt werden. Bei der Verhandlung eines neuen Rahmenabkommens muss auch von europäischer Seite mit veränderten Rahmenbedingungen gerechnet werden. In einer EU von 25 und mehr Mitgliedstaaten ist es schwieriger als bisher, einen Konsens in der Russlandpolitik zu erzielen – insbesondere da die mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten die demokratischen Defizite Russlands mit größerer Sensibilität wahrnehmen.

Die beiden letzten EU-Russland-Gipfel im Oktober 2005 in London und im Mai 2006 in Sotschi haben mehr sensible Fragen als strategische Antworten aufgeworfen. Zunächst stand die Implementierung und Weiterentwicklung der europäisch-russischen Rahmendokumente auf der Tagesordnung. Die im 2005 verabschiedeten „vier gemeinsamen Räume“ bedürfen der Implementierung. Die russische Delegation ist insbesondere an der Einführung des visafreien Reiseverkehrs in die EU interessiert. Dementsprechend einigten sich die Gipfelteilnehmer in Sotschi darauf, dass Studenten, Journalisten, Wissenschaftler, Künstler und Sportler Visas unter vereinfachten Bedingungen erhalten. Russland hat sich im Gegenzug bereit erklärt, künftig illegal Einreisende in die EU, auch aus Drittländern, zurückzunehmen.

Keine Verhandlungserfolge konnten im sensiblen Energiebereich erzielt werden. Moskau weigert sich nach wie vor, die europäische Energiecharta zu unterzeichnen. Im Gegenteil, Energiefragen haben sich erheblich zugespitzt. Als Russland Ende 2005 drohte, die Gaslieferungen in die Ukraine ebenso wie nach Moldau auf marktwirtschaftliche Grundlagen zu stellen, zeigte sich eine prekäre Verflechtung von wirtschaftlichen Interessen und ökonomischer Abhängigkeit. Neben rein ökonomischen Aspekten dieses Preiskampfes verdeutlichen die unterschiedlichen Preise für Gaslieferungen Moskaus in den postsowjetischen Raum und nach Europa die mit der Energiepolitik verbunden politischen Motive.<sup>19</sup> Höhepunkt des Preiskampfes war der Stop von Gaslieferungen in die Ukraine und die damit drohenden Lieferausfälle Richtung EU. Zwar haben Moskau und Kiew vorübergehend einen Kompromiss gefunden. Aber Russland droht Europa weiterhin damit, seine Energiepolitik in Richtung Asien zu diversifizieren und präsentiert sich somit als unzuverlässiger Partner. Als ein Instrument der Einflussnahme auf die GUS-Staaten nutzte der Kreml im März 2006 unter Berufung auf angeblich zu hohe Schadstoffbelastung ein Einfuhrverbot für georgische und moldauische Agrarerzeugnisse – insbesondere für Wein.

18 Gesprächskreis Partnerschaft mit Russland und Europa: Die Zukunft der EU-Russland-Beziehungen: Ist ein neues Abkommen notwendig?, Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Stiftung Einheit für Russland, Berlin/Moskau, Dezember 2005. Rossija i Evropejskij Sojus: ot krizisa – k novomu dogovoru. Doklad Komiteta: „Rossija v objedinennoj Evrope“, Moskau 2004.

19 Vgl. Bank of Finland Institute for Economics in Transition, Russia, in: Bofit Weekly, 1/2006, 5.1.2006.

Zwar dominierte der Krieg im Nahen Osten und das Ringen um einen glaubwürdigen Nahostappell unter Russlands Zustimmung den G 8 Gipfel unter russischen Vorsitz im Juli 2006 in St. Petersburg. Jenseits dieser globalen Gemeinsamkeiten kritisierten die führenden Industrienationen dennoch die Rolle Russlands als Energielieferant sowie das Demokratieverständnis des Kremls.

Der europäischen Union ist es gelungen die Nachbarschaftspolitik als festen Bestandteil zu verankern. Dennoch entspricht das Konzept nur begrenzt den weitreichenden Forderungen der nach Demokratie strebenden Anrainerstaaten, Mitglied in der EU zu werden und so die Transformation innen- und außenpolitisch erfolgreich stabilisieren zu können. Die Dynamik innerhalb der Region die zwischen demokratischen Wahlen einerseits und dem autokratischen Systems Lukaschenkas andererseits oszilliert, konfrontiert Entscheidungsträger und Analytiker in den europäischen Hauptstädten mit neuen Herausforderungen. Bisher ist die europäische Nachbarschaftspolitik für die Anrainerstaaten der EU nicht attraktiv. Während der bevorstehenden finnischen und der sich anschließenden deutschen Ratspräsidentschaft beabsichtigt die EU sowohl ihre Russlandpolitik zu modifizieren als auch die bisherige Nachbarschaftspolitik zu ergänzen.<sup>20</sup>

### Weiterführende Literatur

European Neighborhood Policy Website, [http://europa.eu.int/comm/world/enp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm).

Ernst Piehl/Peter W. Schulze/Heinz Timmermann: Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin 2005.

Martin Koopmann/Christian Lequesne (Hrsg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand, Baden-Baden 2006.

Iris Kempe/Helmut Kurth (Hrsg.): Presidential Election and Orange Revolution. Implications for Ukraine's transition, Kiew 2005.

---

20 Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik. Sorge vor sicherheitspolitischen Vakuum im Gebiet zwischen Europäischer Union und Russland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.07.2006, S. 1f.