

Ukraine, Belarus, Republik Moldau und der südliche Südkaukasus

Iris Kempe

Die Europäische Nachbarschaftspolitik¹ ist gleichzeitig Ergebnis und prägender Faktor eines sich seit 2004 vollziehenden dreifachen Paradigmenwechsels, der neuen Profilierung Russlands, der Entscheidungsprozesse innerhalb der EU von 27 und mehr Mitgliedstaaten und den Regenbogenrevolutionen in den Nachbarstaaten.²

Die europäischen Nachbarstaaten zwischen Handlungsdruck und Stagnation

Wie in den Nachbarstaaten der Europäischen Union üblich, waren die Wahlen auch im zurückliegenden Jahr ein wichtiger Indikator für die Entwicklung der Innenpolitik sowie für das Verhältnis zur Europäischen Union. In der Ukraine sollten die Parlamentswahlen am 30. September 2007 einen Durchbruch auf zwei Ebenen bewirken, nämlich die der persönlichen Machtverteilung sowie der institutionellen Kompetenzabgrenzung im ukrainischen Regierungssystem, die durch die Verfassungsreform 2004 erneut ins Schwanken geraten war. Konkret hatten beide Faktoren dazu geführt, dass die Ukraine seit dem Frühjahr unter einer ständigen Regierungskrise litt und die Wahlen als Ausweg aus der Verfassungskrise angesehen wurden. Als letzte Lösungsmöglichkeit verkündete Präsident Juschtschenko am 2. April die Auflösung der Obersten Rada, des ukrainischen Parlaments, und setzte Neuwahlen für den 27. Mai an. Allerdings begab er sich dabei auf das Glatteis unklarer konstitutioneller Regelungen. Die Rada stellte sich nach Auszug der pro-westlichen Parteien mehrheitlich hinter den Premier Janukowitsch, tagte weiter und rief das Verfassungsgericht für eine Klärung der unklaren konstitutionellen Fragen an, begleitet von wochenlange Querelen, gegenseitigen Drohungen, Verfassungsklagen und auch künstlich initiierten Straßenprotesten. Im europäischen Sinne positiv hervorzuheben ist, dass es erneut gelang, nach internationalen Standards freie und faire Wahlen abzuhalten. Im Ergebnis ergab sich die folgende Stimmverteilung: Partei der Regionen (Janukowitsch) 34,37%, Block Julia Timoschenko 30,71% sowie Unsere Ukraine (Juschtschenko) 14,25%. Nach langwierigen Koalitionsverhandlungen ergab sich erneut eine hauchdünne Mehrheit für das orangene Reformlager bestehend aus Julia Timoschenko als Premierministerin und Viktor Juschtschenko als Präsident.

Außenpolitisch versucht sich die Ukraine nach wie vor zwischen Russland, der Europäischen Union und der transatlantischen Kooperation zu positionieren, wobei letztere primär durch die Bestrebungen zum Ausdruck kommen, sich der NATO annähern zu wollen. Die neue Regierung ein moderateres Verhältnis zu Russland eingenommen. Gemeinsame Interessen und Abhängigkeiten bündeln sich bei Fragen der Versorgung mit Erdgas ebenso wie der Rolle der Ukraine als Lieferant für russisches Erdgas nach Europa.³ Die dafür erforder-

1 Vgl. Europäische Kommission: European Neighbourhood Policy: Strategy Paper. Communication from the Commission, COM(2004) 373 final, Brüssel, 12. Mai 2004, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy_strategy_paper_en.pdf).

2 Iris Kempe: Beyond bi-lateralism. Adjusting EU – Russian relations, C-A-P Aktuell Nr. 12, September 2007.

3 Sabine Fischer: Ukraine as a regional actor, in: Dies. (Hrsg.): Ukraine: Quo Vadis?, European Institute for Security Studies, Chaillot Paper Nr. 108, Februar 2008.

derlichen Verhandlungen zwischen Gasprom und UkrGasEnergo entziehen sich oftmals der politischen Kontrolle und werden vielmehr von wenig transparenten Verhandlungen zwischen Akteuren aus der Wirtschaft dominiert. Bisher existiert noch keine abschließende Klarheit über die Höhe der künftigen Gaspreise.

Prägend für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Moldova in Kooperation mit der Ukraine waren die Aktivitäten im Rahmen der Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM), die sich vor allem auf die Kontrolle des territorialen Konflikts mit Transdnistrien richtet.

Belarus bleibt nach wie vor eine große Herausforderung für die ENP, wobei die vollständige Einbindung des Landes in die Strukturen der ENP erst nach einem Regimewechsel möglich sein wird. Auch im letzten Jahr ist es nicht gelungen, Durchbrüche in die Richtung einer demokratischen Transformation zu bewirken. Vielmehr kam es bei den Feierlichkeiten zum 90 Jahrestag der Gründung der Belarussischen Volksrepublik zu erneuten blutigen Auseinandersetzungen zwischen dem Regime und der demokratischen Opposition. Die EU-Außenkommissarin Ferrero Waltner verurteilte das gewaltsame Vorgehen gegen Zivilisten und Journalisten. Die Zielsetzung, das Regime auch weiterhin zu sanktionieren, kommt beispielsweise bei der Verlängerung des Einreiseverbots für Vertreter des Regimes zum Ausdruck. In gewissem Widerspruch zu dieser Politik hat die Europäische Kommission im März 2008 aber entschieden, eine Delegation in Minsk zu eröffnen.⁴

Die Staaten des südlichen Kaukasus befinden sich auf dem halben Weg der Transformation.⁵ In Aserbaidschan sind auch im zurückliegenden Jahr keine bedeutenden Fortschritte zu verzeichnen.⁶ So wurden die Vorgaben des ENP Aktionsplan zur demokratischen Regierungsführung, Verbesserung des Rechtsstaats, Bekämpfung der Korruption, Verbesserung der Menschenrechte und des Investitionsklimas nicht genutzt. Verletzungen von Menschenrechten und der Pressefreiheit in Aserbaidschan wurden von Vertretern der europäischen Kommission vor dem Parlament im August 2007 kritisiert.⁷ Mit einem wirtschaftlichen Wachstum, das auch im Jahre 2007 24,7% des Bruttosozialproduktes ausmacht, ist Aserbaidschan das Land mit dem weltweit größten Wirtschaftswachstum, das fast ausschließlich auf seinen Ölvorkommen basiert. Trotz dieses ökonomischen Reichtums kommt die schlechte Regierungsführung aber beispielsweise in der weiten Verbreitung von Armut zum Ausdruck. 2007 lebten 16% der Bevölkerung unterhalb der offiziellen Armutsgrenze.⁸ Da es sich bei Aserbaidschan um den klassischen Fall eines Rentierstates handelt, wird es auch künftig schwer sein, mit dem Instrument der ENP nachhaltige Kooperationsangebote zu unterbreiten. Dennoch versucht die Europäische Union mit der Eröffnung einer Delegation in Baku im Februar 2008, die Kanäle des Dialoges auszubauen.⁹

4 Alena Vysotskaya Guedes Vieira: Opening the European Commission's Delegation in Minsk: Do EU-Belarus relations need a rethink?, in: FIIA Briefing Paper No. 18, April 2008.

5 Alexander Iskandaryan: Der Südkaukasus, in: Winfried Schneider-Deters/Peter W. Schulze/Heinz Timmermann (Hrsg.): Die Europäische Union, Russland und Eurasien. Die Rückkehr der Geopolitik, Berlin 2008, S. 519-565.

6 Bertelsmann Stiftung: BTI 2008 – Azerbaijan Country Report, Gütersloh 2007, http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI_2008/CIS/Azerbaijan.pdf; Kaan H. Nazli: Azerbaijan, in: Freedomhouse (Hrsg.): Nations in Transit 2007, Budapest 2007, S. 105-131.

7 EU Officials Criticize Azerbaijan's Rights Record, in: RFE/RL, 28.08.2007, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/8/80713229-33C4-46EA-BF70-7C1D156C50DA.html>.

8 Europäische Kommission: Progress Report Azerbaijan, Brüssel 2008, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_391_en.pdf.

9 European Neighbourhood Policy – Azerbaijan, Memo 08/205, April 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/205&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

In Armenien gelang es dagegen, Fortschritte auf einzelnen Ebenen des ENP Aktionsplanes insbesondere bei der Reform der Judikative und bei der Gesetzgebung über den Ombudsman zu erzielen. Allerdings verursachten die Präsidentschaftswahlen am 19. Februar 2008 Probleme. Ähnlich wie in der Ukraine oder in Russland konnte der Amtsinhaber Robert Kotšarjan laut der Verfassung nicht für eine dritte Amtsperiode kandidieren. Ministerpräsident Sarkisjan siegte mit 52% der Stimmen, gefolgt von Lewon Terpetrosjan 21,5% und Artur Bagdasarjan 16,8%. Die Opposition erkannte das Wahlergebnis nicht an und sprach von Wahlfälschungen, Beobachter der OSZE bewerteten die Wahlen jedoch als weitgehend demokratisch.¹⁰ Aufgrund des knappen Wahlergebnisses kam es in Eriwan zu gewaltsamen Unruhen, worauf die armenische Regierung den Ausnahmezustand verhängte. Die slowenische Ratspräsidentschaft forderte aber, den Ausnahmezustand zu beenden.¹¹

Ein ähnliches Szenario war in Georgien dem bisherigen Reformmusterland des südlichen Kaukasus zu beobachten. Als Reaktion auf Massenproteste am 7. November 2007 kündigte Präsident Michail Saakaschwili vorzeitige Präsidentschaftswahlen am 5. Januar 2008 an, zusammen mit einem Referendum über den Beitritt zur NATO. Dem Amtsinhaber gelang es mit einer knappen Mehrheit von 53,47% gegen seinen Herausforderer Gaschetschiladse zu siegen. Nach Einschätzung der OSZE-Wahlbeobachter ist die Wahl überwiegend in Einklang mit den internationalen Standards verlaufen.¹² Insgesamt lobt die Europäische Kommission einzelne Reformfortschritte in Georgien wie das Vorankommen bei der Korruptionsbekämpfung, moniert aber auch Defizite in den demokratischen Verfahrensweisen.¹³ Dennoch oder gerade deshalb beabsichtige die georgische Regierung, die territorialen Konflikte mit Abchasien und Südossetien möglichst schnell zu lösen, um somit eine wichtige Bedingung für den Beitritt in die NATO und die Europäische Union zu erfüllen.¹⁴ Diese Politik sollte im August 2008 zum Fünf-Tage-Krieg mit Russland führen. Im Ergebnis erklärten sich Abchasien und Südossetien unabhängig und wurden von der russischen Regierung anerkannt. Die Konsequenzen des Kriegs wirken sich weit über den südlichen Kaukasus auf die Weltpolitik aus.

Entwicklungen und Reformdebatten in der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Die Implementierung der ENP verlief nach den vorgegebenen Zeitrahmen, wonach die Europäische Kommission im April 2008 Fortschrittsberichte über die Implementierung der ENP in den Empfängerstaaten publizierte.¹⁵ Des weiteren würdigt die Europäische Kommission Fortschritte in den Nachbarstaaten wie der Ukraine durch die derzeitige Aushandlung eines erweiternden Abkommens als Fortsetzung der Partnerschafts- und Koope-

10 Walter Kaufmann: Zur Verhängung des Ausnahmezustands in Armenien, 02. 03. 2008, <http://www.boell.de/internationalepolitik/internationale-politik-2113.html>.

11 Slovenian Presidency of the EU: Declaration by the Presidency on behalf of the EU on the situation after the presidential elections in Armenia on 1st March 2008, 04. 03. 2008, http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/CFSP_Statements/March/0403MZZ_Armenia.html.

12 OSCE / ODIHR: Georgia: Extraordinary Presidential Election, 5. January 2008, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau 2008, http://www.osce.org/documents/odihr/2008/03/29982_en.pdf.

13 Europäische Kommission: Progress Report Georgia, Brüssel 2008, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_393_en.pdf.

14 Bruno Coppieters: The EU and Georgia: time perspectives in conflict resolution, European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper No. 70, Dezember 2007.

15 Europäische Kommission: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007, Brüssel 2008, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/com08_164_de.pdf.

rationsabkommens oder durch zusätzliche Finanzierungen im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrumentes, wie es bereits in Marokko der Fall war. Reformdebatten über die ENP konzentrieren sich auf zwei Ebenen: Die institutionelle Erweiterung der ENP hin zur Assoziierung und zum Beitritt für die beitragswilligen und – fähigen Anrainer im Osten sowie die Balance zwischen den osteuropäischen Nachbarn und den Mittelmeeranrainern.

Die Entwicklung in den osteuropäischen Nachbarstaaten verdeutlicht, dass trotz graduel- ler Fortschritte keine Durchbrüche in der Ausrichtung der Innen- und Außenpolitik zu ver- zeichnen sind. Demnach ist die ENP ein durchaus angemessenes Instrumentarium um die Beziehungen mit den auch am Beitritt zur EU interessierten Staaten wie die Ukraine und Georgien zu gestalten. Im zurückliegenden Jahr gab es weder in den Ländern selbst noch auf der europäischen Ebene ernsthafte Bemühungen in Richtung Beitritt. Die Ukraine und Geor- gien hatten ihre Bestrebungen der Westintegration zudem auf einen Membership Action Plan mit der NATO konzentriert. Entgegen den Interessen der USA sowie einiger neuer EU Mit- gliedstaaten erhielten die beiden Staaten nicht die gewünschte Option. Diese Entscheidung lässt sich mit den Defiziten im Bereich der Transformation, mit dem NATO – internen Gleichgewicht aber auch mit den Interessen Russlands begründen.

Die größten Turbulenzen entwickelten sich hinsichtlich der Austarierung zwischen der östlichen und südlichen Dimension der ENP. Nach der ENP-Plus Initiative der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, welche den Schwerpunkt auf eine intensiviertere regionale Koopera- tion im Osten legte, wurde die Verstärkung der mediterranen Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik zur Priorität der südlichen Mitgliedsstaaten, insbesondere Frankreich. Nicolas Sarkozy's Vorschlag einer Mittelmeerunion beabsichtigt die Nachbarschaftspolitik stärker als bisher auf den Mittelmeerraum zu konzentrieren und damit erneut das EU-interne Gleichgewicht zu verschieben. Andere Mitgliedstaaten insbesondere Deutschland kritisierten den Vorschlag. Angela Merkel warnte explizit vor einem Verfall der EU in ihrem Kernbe- reich und befürwortete einen gemeinsamen Europäischen Ansatz in der Mittelmeerregion. Nach umfassenden Debatten gelang es schließlich im März 2008, einen Kompromiss Die Mittelmeerunion soll ein gemeinsames Europäisches Projekt werden, an dem alle 27 Mit- gliedstaaten mitwirken und das den bestehenden Barcelona-Prozess fortsetzt, ohne dabei eigene Institutionen zu bilden. Auch als Reaktion auf die französische Initiative verabschie- deten die polnische und die schwedische Regierung gemeinsam die „Östliche Dimension“. Das Papier beschränkt die Nachbarschaftspolitik auf die Anrainer im Osten.

Auch im zurückliegenden Jahr hat sich gezeigt, dass es sich bei der Europäischen Nach- barschaftspolitik noch in erster Linie um ein Spielfeld der Interessen einzelner EU-Mitglied- staaten sowie der nach Demokratie und Einbindung in die europäischen Strukturen streben- den osteuropäischen Nachbarstaaten handelt.

Weiterführende Literatur

- Coppieters, Bruno: The EU and Georgia: time perspectives in conflict resolution, European Union Insti- tute for Security Studies, Occasional Paper No. 70, December 2007.
- Fischer, Sabine: Ukraine: Quo Vadis?, European Institute for Security Studies, Chaillot Paper Nr. 108, Februar 2008.
- Kempe, Iris: Zwischen Anspruch und Realität. Die Europäische Nachbarschaftspolitik, Osteuropa, Heft 2-3/2007, S. 57-68.
- Schneider-Deters, Winfried/Peter W. Schulze/Heinz Timmermann (Hrsg.): Die Europäische Union, Russ- land und Eurasien. Die Rückkehr der Geopolitik, Berlin 2008 / Peter W. Schulze / Heinz Timmermann (Hrsg.): Die Europäische Union, Russland und Eurasien. Die Rückkehr der Geopolitik, Berlin 2008.