

Ukraine, Belarus, Republik Moldau und der südliche Südkaukasus

Iris Kempe

Die europäische Nachbarschaftspolitik stand im vergangenen Jahr vor neuen Herausforderungen, die aus den Entwicklungen in den Nachbarstaaten sowie der globalen Finanzkrise resultierten. Der russisch-georgische Krieg im August 2008 erschütterte den gesamten südlichen Kaukasus, darüber hinaus wirkte er sich aber auch auf die sonstigen Nachbarstaaten und vor allen auf die Ukraine aus. Unter dem Druck der militärischen Eskalation war nicht mehr auszuschließen, dass auch die Krim zum Gegenstand gewaltsamer Handlungen wird. Ähnlich wie in Georgien überschneiden sich auch auf der Krim ethnisch-territoriale Fragen mit den nationalen Sicherheitsinteressen Russlands und der Ukraine. Die globale Finanzkrise beeinflusste die Volkswirtschaften der Nachbarstaaten und verschärfte zusammen mit den innenpolitischen Krisen die ohnehin angespannte Lage der noch jungen demokratischen und marktwirtschaftlichen Systeme.

Die Entwicklungen in den Nachbarstaaten: Herausforderungen zwischen Krieg und Autokratie

In Georgien kam es 2009 zu weitreichenden Entwicklungen und Paradigmenwechseln. Die größte Zäsur war der russisch-georgische Krieg im August 2008. Bis heute verursacht die militärische Auseinandersetzung und deren Folgen eine große Zahl ungelöster Fragen. Die Ursachen des Krieges, und insbesondere die Beteiligung der russischen und georgischen Akteure bleiben eine offene Frage. Die Ergebnisse der unabhängigen Untersuchungskommission der Europäischen Union unter Leitung der Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini sollen nachhaltig zur Klärung beitragen. Dass deren Veröffentlichung um zwei Monate auf Oktober 2009 verschoben wurde, ist ein Indiz für die Sensibilität des Themas. Bereits zum Jahrestag des Krieges hat die georgische Regierung einen Bericht unter dem Titel „The Aggression by the Russian Federation against Georgia“ veröffentlicht.¹ Im Interesse der georgischen Regierung kommt dieser Bericht zu der Schlussfolgerung, dass die russische Regierung den Krieg gezielt dazu einsetzte, um den georgischen Staat zu stürzen. Obwohl die unabhängigen Untersuchungsergebnisse noch ausstehen, kann derzeit bereits festgestellt werden, dass die militärische Intervention des Kremls in sein „nahes Ausland“ zu einem Zeitpunkt geschah, als sich Georgien nachhaltig in Richtung Mitgliedschaft in der NATO und der Europäischen Union positionierte. Der Krieg fand in dem Moment statt, als der südliche Kaukasus mit Hilfe der Nabukko-Pipeline zur Diversifizierung der europäischen Energieversorgung beitragen wollte. Dennoch muss auch kritisch angefragt werden, welche alternativen Handlungsoptionen die georgische Regierung hatte. Der georgische Ansatz, den Konflikt mit Südossetien so schnell wie möglich zu lösen, verlief in den letzten Jahren nicht erfolgreich.

1 Report by the Government of Georgia. On the Aggression by the Russian Federation against Georgia, Tbilisi 2008.

Der Krieg hatte sicherheitspolitische, ökonomische, aber auch ökologische und infrastrukturelle Konsequenzen für den südlichen Kaukasus. Es kam zu einer neuen Flüchtlingswelle mit weitreichenden sozialen Problemen.² Indem die russische Regierung Abchasien und Südossetien am 26. August 2009 als unabhängige Staaten anerkannt hat, wurde ein anhaltender Krisenherd im Kaukasus geschaffen und zugleich eine Möglichkeit für den Kreml, die Entwicklung in Georgien im eigenen Interesse beeinflussen zu können.

Die innenpolitische Lage in Armenien leidet nach wie vor unter den Folgen der Wahlen im Februar 2008. Die strukturellen Schwächen setzten sich auch bei den Wahlen zum Bürgermeister der Stadt Eriwan am 31. Mai 2009 fort. Der Bürgermeister wurde zum ersten Mal basierend auf der Verfassungsänderung von 2005 direkt gewählt. Erneut standen sich die Parteien Sarkisjan und Terpetrosjan gegenüber. Und erneut gelang es der Republikanischen Partei Sarkisjan mit den Mitteln von politischem Druck und administrativen Ressourcen die Wahlen zu gewinnen.³ Die politische Krise Armeniens ist verknüpft mit den negativen Folgen der globalen Finanzkrise, die sich vor allem auf den Rückgang der Exporte auswirkte.⁴

Der armenische und der türkische Präsident nahmen das Fußballspiel im September 2009 zum Anlass für ein Treffen in Armenien. Mit dem ersten derartigen Gespräch in einem der beiden Länder setzten sie vielversprechende Signale der Aussöhnung und Möglichkeiten für eine Grenzöffnung. Mit der Öffnung der armenisch-türkischen Grenze könnte sich gleichzeitig ein Fenster nach Europa öffnen, was die strategischen Karten in den europäischen Nachbarstaaten neu mischen würde.⁵

Aufgrund der von der Weltwirtschaft isolierten und auf dem Ölreichtum des Landes basierenden Wirtschaft war Aserbaidshjan weitaus weniger als die anderen Nachbarstaaten von den Auswirkungen der globalen Finanzkrise betroffen.⁶ Zwar ging das Wachstum des Brutto sozialprodukts von 23,4 Prozent für das Jahr 2007 auf 11,6 Prozent zurück, reflektiert damit aber dennoch den wirtschaftlichen Boom des Landes. Der georgisch-russische Krieg verunsicherte das Regime Aliyev, dass sich eine derartige Eskalation auch auf Nagorny Karabach ausweiten könnte. Aserbaidshjan hatte Nagorny Karabach 1994 in einer militärischen Auseinandersetzung an Armenien verloren.

Innenpolitisch gelang es Präsident Ilham Aliyev im zurückliegenden Jahr, sein Regime merklich zu festigen. Am 15. Oktober 2008 ließ er sich mit 89 Prozent der abgegebenen Stimmen im Amt bestätigen. Auf Igbal Aghazade, den Vertreter der Opposition, entfielen lediglich 2,9 Prozent der Stimmen. Nationale und internationale Wahlbeobachter berichteten, dass die Wahlen unter administrativem Druck, mit Verstößen gegen die Pressefreiheit und unter Einschränkungen des Wahlgesetzes stattfanden. Der nächste Schritt in Richtung zur Etablierung einer Autokratie war das Referendum am 18. März 2009 über die unbegrenzte Wiederwahl des Präsidenten, das wie erwartet zugunsten Alyievs ausfiel. Im Juni 2009 versuchte die Regierung das Gesetz über die Aktivitäten nationaler und vor allem auch internationaler Organisationen der Zivilgesellschaft zu ändern.⁷ Die Gesetzesänderungen

2 Georgia and Russia: Still Insecure and Dangerous, International Crisis Group Europe Briefing, No. 53, 2009, S. 3-4.

3 Blanca Danilova: Yerevan municipal elections deepen the political crises in Armenia, in: Analyst, 3. 6. 2009.

4 Haroutiniun Khachatryan: How a Small Country Counters the Global Crises, in: Caucasus Analytical Digest, No. 6 2009, S. 5-7.

5 Ulrike Duffner/Iris Kempe: Football Diplomacy and Beyond A Breakthrough in Turkish-Armenian Relations, Henrich-Boell-Stiftung, Webbdossier, Berlin 2009.

6 Gerald Hüber/Michael Jainzik: Between Crises Resistance and Debased Performance, in: Caucasus Analytical Digest No. 6 2009, S. 12-15.

7 USAID's Civil Society Project Analysis of Proposed Amendments to the Law of the Republic of Azerbaijan On Non-governmental Organizations (Public Associations and Foundations) June 12, 2009.

hätten die Aktivitäten fast gänzlich unterbunden. Entgegen anderslautenden Befürchtungen wurde das Gesetz aber nur in abgemilderter Form angenommen, weswegen die Debatte lediglich als ein Warnsignal der Regierung gegen oppositionelle Aktivitäten angesehen werden kann. Dennoch wurden am 12. Juli Emin Milli und Adnan Hajzade verhaftet, beides Exponenten der aserbaidjanischen Zivilgesellschaft. Die Verhaftungen erfolgten zeitgleich mit der Unterzeichnung des Abkommens über die Nabukko-Pipeline und symbolisieren die Grenzen der Diversifizierung der europäischen Energiesicherheit.⁸

In Belarus waren im zurückliegenden Jahr leichte Anzeichen eines politischen Tauwetters erkennbar. Das Zeichen mit der größten Signalwirkung war die Haftentlassung der politischen Gefangenen Alexander Kazulin, Siarhei Parsiukevich und Andrei Kim im August 2008. An die Entlassung Kazulins war die Aufhebung einer Reihe von Sanktionen gegen das Regime geknüpft. So entschied sich die Europäische Kommission zunächst im Oktober 2008 zur zeitlich begrenzten Aufhebung des Reiseverbots gegen die Vertreter des belarussischen Regimes. Im Februar 2009 besuchte Javier Solana als erster hochrangiger Vertreter der EU Belarus, um Gespräche mit Lukaschenko ebenso wie mit Vertretern der demokratischen Opposition zu führen. Dass es trotz dieser Signale zu erneuten politischen Verhaftungen kam, ist ein Indiz für das Taktieren des Lukaschenko-Regimes. Hintergrund für die Annäherung an Europa sind die sich zuspitzenden Beziehungen zu Russland. Russland hat begonnen, die Energiepreise schrittweise auf Weltmarktniveau anzupassen und hatte aufgrund von sanitären Bedenken den Import von belarussischen Molkereierzeugnissen vorübergehend untersagt. Um die belarussische Währung stabilisieren zu können, war der Staat im November 2008 dazu gezwungen, sowohl einen Beistandskredit vom Internationalen Währungsfonds in Höhe von 2,5 Mrd. US-Dollar als auch über 2 Mrd. US-Dollar von Russland aufzunehmen.⁹ Die Annäherung von Belarus an Europa bewegt sich weiter im Rahmen eines politisch-wirtschaftlichen Taktierens.

Die globale Finanzkrise destabilisiert den ukrainischen Bankensektor und die Hrywja wurde um 25 Prozent abgewertet. Als Notlösung konnte die ukrainische Finanzkrise 2008 nur noch mit einem Kredit des Internationalen Währungsfonds in Höhe von 16,4 Mrd. US-Dollar stabilisiert werden. Die wirtschaftlichen Turbulenzen waren verknüpft mit anhaltenden Regierungskrisen. Im September 2008 zerbrach die seit Langem kriselnde Koalition zwischen Präsident Viktor Juschtschenko und Premierministerin Julia Timoschenko. Für Januar 2010 sind Präsidentschaftswahlen geplant und bis zu diesem Zeitpunkt wird die Politik des Landes von anhaltend begrenzter Handlungsfähigkeit geprägt sein. Die Lage spitzte sich zusätzlich durch den russisch-ukrainischen Gasstreit im Januar 2009 zu, der auch zu bis zu dreiwöchigen Versorgungsengpässen europäischer Abnehmer führte und die Verwundbarkeit der europäischen Energiesicherheit dokumentierte.¹⁰ Unter Berücksichtigung dieser Erfahrungen schlossen die Europäische Union und die Ukraine am 1. September 2009 ein Abkommen zur Modernisierung der Gaswirtschaft ab. Mit insgesamt 1,2 Milliarden Euro wollen europäische Geber die Gaswirtschaft und die Pipeline-Netze derart stabilisieren, dass sich europäische Versorgungskrisen wie im letzten Winter nicht mehr wiederholen. Russland monierte, dass es als wichtigster Lieferant nicht in das Abkommen eingeschlossen war.

Am 5. April 2009 fanden Parlamentswahlen in Moldova statt, aus denen die Kommunistische Partei als stärkste Kraft hervorging. Die internationalen Beobachter der OSZE schätz-

8 Verflüchtigte Menschenrechte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.07.2009 Seite 2.

9 Weißrussland übt sich in Krisenmanagement. Lukschenko in akuter Geldnot – Kredite des IMF und Russlands, in: NZZ 10.1.2009.

10 Kirsten Westphal: Russisches Erdgas, ukrainische Röhren, europäische Versorgungssicherheit. Lehren und Konsequenzen aus dem Gaststreit 2009, SWP Studie 18, 2009.

ten diese Wahlen als demokratisch ein, obwohl die Opposition Wahlfälschungen moniert hatte. In Folge dessen kam es zu Massenprotesten mit mindestens drei Todesopfern. Danach boykottierte die Opposition im Parlament zwei Mal die Wahl eines neuen Präsidenten. Daraufhin leitete der amtierende Präsident Varonin gemäß der Verfassung eine Neuwahl des Parlaments ein. Varonin selbst durfte nach zwei Amtszeiten kein weiteres Mal kandidieren. Bei den Neuwahlen am 29. Juli 2009 gelang es den pro-europäischen Parteien erstmalig, über die seit 2001 allein regierenden Kommunisten zu siegen. Die Kommunisten erhielten 48 Mandate, während das Oppositionsbündnis 53 Mandate und somit die Mehrheit im Parlament erhielt. Für die Neuwahl des Präsidenten bedarf es aber 61 Stimmen, was schwierige Einigungs- und langwierige Abstimmungsprozesse bedeutet.

Die europäische Ostpolitik

Der Kalender der Gipfeldiplomatie der europäischen Ostpolitik ist vorgegeben durch die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Am 9. September 2008 fand in Paris der EU-Ukraine-Gipfel beeinflusst vom Georgienkrieg statt. Die ukrainischen Erwartungen an das Gipfeltreffen waren besonders hoch und richteten sich auf ein Angebot zum Beitritt in die Union.¹¹ Es zeigte sich aber, wie stark die Ostpolitik der EU von den Interessen der Mitgliedstaaten dominiert ist. Während sich Polen, Großbritannien, Schweden, die Tschechische Republik und die Baltischen Staaten für einen Beitritt aussprachen, verhielten sich Deutschland, die Niederlande, Belgien und Luxemburg mit dem Verweis auf die andauernden innenpolitischen Instabilitäten der Ukraine ablehnend. Die Ukraine erhielt auf dem Gipfel das Zugeständnis eines Assoziierungsabkommens, das nicht mit einem Beitritt verknüpft ist, keine zum späteren Beitritt führenden Verpflichtungen enthält und lediglich Visaerleichterungen und Optionen des Freihandels anbietet.¹²

Am 23. April 2009 verabschiedete die Europäische Kommission ihren jährlichen Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik.¹³ Der Bericht erwähnt eingangs, dass 2008 für die Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik ein schwieriges Jahr war, das geprägt wurde von den Krisen des russisch-georgischen Krieges, der globalen Finanzkrise und den russisch-ukrainischen Gasstreitigkeiten, und auch von dem Scheitern des Regierungshandelns in den Nachbarstaaten. Es liegt aber in der Natur der Sache, dass die Fortschrittsberichte keine kritische Bestandaufnahme der Europäischen Nachbarschaftspolitik beinhalten. Dennoch enthält der Bericht Querverweise auf die neue Initiative der Europäischen Union, die Östliche Partnerschaft.¹⁴

Die Östliche Partnerschaft war anfangs eine polnisch-schwedische Initiative, die 2008 ein neues Format erhielt. Mit der am 3. Dezember 2008 von der europäischen Kommission angenommenen und auf dem EU-Gipfel am 7. Mai in Prag erneut bestätigten Initiative soll die Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarstaaten – der Ukraine, Moldova, Georgien, Aserbaidschan, Armenien und einem sich an demokratischen Standards orientierenden Belarus – intensiviert werden.¹⁵ Das Konzept sieht vor, mit den Nachbarstaaten jeweils bilateral

11 Philippa Runner: EU-Ukraine summit masks disappointment, in: euobserver, 9.9.2008.

12 Natalia Shapovalova: The new Enhanced Agreement Between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation, Fride Working Paper 62, Madrid, June 2008.

13 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2008, KOM(2009) 188.

14 Annegret Bendick: Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik, SWP-Studie 24, 2008.

15 Eastern Partnership: Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council, COM(2008) 823, 3 December 2008.

Assoziierungsabkommen abzuschließen, die potentiell die Möglichkeit von Freihandelsabkommen, erleichterten Visabestimmungen und der institutionellen Zusammenarbeit beinhalten können. Sie ist bis 2013 mit einem Budget von 600 Millionen Euro dotiert und war eine Priorität der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft.¹⁶ Ein neuer Aspekt der östlichen Partnerschaft ist, dass Vertreter der Zivilgesellschaft von Anfang an als gestaltende Akteure einbezogen werden sollen.¹⁷

Über Konzepte von mittlerer strategischer Reichweite hinaus, die sich geographisch auf alle östlichen Nachbarstaaten erstrecken, war die EU zum punktuell akuten Krisenmanagement gezwungen. Das europäische Krisenmanagement drohte im russisch-georgischen Krieg zunächst an der begrenzten Handlungsmöglichkeit, ostpolitisch mit einer Stimme zu sprechen, zu scheitern. Im Alleingang trat der französische EU-Ratspräsident Nicolas Sarkozy als Vermittler auf. Es gelang ihm am 12. August 2008 mit dem 6-Punkte-Plan einen Waffenstillstand auszuhandeln.¹⁸ Der Plan wurde anschließend vom georgischen Präsidenten Saakaschwili und vom russischen Präsidenten Medwedew unterzeichnet. Allerdings blieben wichtige Fragen, wie die Präsenz von russischem Militär in der Konfliktzone, ungelöst. Der 6-Punkte-Plan symbolisiert eine einheitliche Ostpolitik der EU, deren Reichweite aber begrenzt ist. Zur Umsetzung des 6-Punkte-Plans verständigten sich die EU-Außenminister am 15. September 2008 über die Einrichtung einer europäischen Beobachtermission (EUMM).¹⁹ Das Mandat der EUMM soll den Rückzug der russischen Truppen aus Abchasien und Südossetien kontrollieren, Kontakte zur Zivilgesellschaft herstellen und zu vertrauensbildenden Maßnahmen beitragen. Allerdings beinhaltet das Mandat der EUMM keinen Zugang zu Abchasien und Südossetien, war zudem zunächst auf ein Jahr begrenzt und wurde dann vorerst nur um ein weiteres Jahr verlängert. Der fehlende Zugang zu den Konfliktregionen ist besonders problematisch, da die OSZE- und die UN-Beobachtermissionen aufgrund des russischen Vetorechts in beiden Organisationen im Juni 2009 geschlossen wurden. Es gibt derzeit keine Möglichkeiten zur internationalen Kontrolle über die Lage in den Konfliktregionen.

Sowohl mit der unabhängigen Untersuchungskommission über die Ursachen des Krieges, als auch mit den Genfer Gesprächen und der Georgien-Geberkonferenz am 22. Oktober 2008 leistet die EU einen nachhaltigen Beitrag zur Krisenprävention und Stabilisierung in ihrer Nachbarschaft.²⁰ Als Teil des 6-Punkte-Plans bringen die Genfer Gespräche alle unmittelbar betroffenen und internationalen Akteure zu regelmäßigen Gesprächen mit dem Ziel der Friedenssicherung und Konfliktbeobachtung zusammen. Unter der Leitung der Weltbank und der Europäischen Kommission stellte die internationale Geberkonferenz 3,5 Milliarden Euro für den Wiederaufbau Georgiens bereit. Die Mittel sollen vorrangig für den Wiederaufbau der Infrastruktur genutzt werden. Die demokratische Opposition Georgiens forderte, dass die Vergabe der Mittel mit der demokratischen Entwicklung Georgiens konditionalisiert sein muss.

16 Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft Prag, 7. Mai 2009, Brüssel, 7.5.2009.

17 Eastern Partnership: Towards Civil Society Forum. Policy Recommendations for Eastern Partnership Summit, Prague 5.-6.5.2009.

18 Annegret Bendiek/Daniela Schwarzer: Die Südkaukasuspolitik der EU unter der französischen Ratspräsidentschaft. Zwischen Konsultationen, Kooperation und Konfrontation, in: Internationale Perzeptionen und Konsequenzen für deutsche und europäische Politik, SWP Studie, September 2008, S. 37-41.

19 Council Joint Action 2008/7367CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, in: Official Journal of the European Union, 17.9.2008.

20 Council Joint Action 2008/7367CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, in: Official Journal of the European Union, 17.9.2008.

Indem die Mitgliedstaaten der EU unmittelbar von den russisch-ukrainischen Streitigkeiten über die Gasversorgung betroffen waren, lag es im europäischen Interesse, die eigene Versorgungssicherheit zu garantieren. Dies führte zum Abschluss eines Abkommens über die Modernisierung des ukrainischen Gastransportsystems mit der Ukraine.

Fazit und Ausblick

Das zurückliegende Jahr hat die Europäische Union in ihrer ostpolitischen Handlungsfähigkeit auf das Höchste auf die Probe gestellt und damit gleichzeitig ihre diesbezüglichen Stärken und Schwächen illustriert.²¹ Im Alleingang der französischen Ratspräsidentschaft gelang es, einen Waffenstillstand im russisch-georgischen Krieg auszuhandeln und die EUMM einzusetzen. Über das akute Konfliktmanagement hinaus fehlt es aber an nachhaltigen ostpolitischen Konzepten, um die angestrebten Ziele von Sicherheit und Stabilität tatsächlich gewähren zu können. Die europäische Ostpolitik sollte die Russlandpolitik mit der Nachbarschaftspolitik verknüpfen und dabei gleichzeitig die aktuellen Entwicklungen in der Region im Detail verfolgen. Es ist wenig zielführend, in den Nachbarstaaten von einem klaren Reformkurs hin zu demokratischer Transformation und europäischer Integration auszugehen. Während die ukrainische Regierung nach wie vor am Beitritt zur EU interessiert ist, können die Staaten des südlichen Kaukasus selbst die Optionen der Östlichen Partnerschaft nur begrenzt als Ziel für die Festigung von Demokratie und Marktwirtschaft und die Annäherung an Europa nutzen.²² Beispielsweise fällt es Entscheidungsträgern und der interessierten Öffentlichkeit schwer, die Gemengelage in Aserbaidschan oder auch in Belarus differenziert bewerten zu können.

Weiterführende Literatur

Annegret Bendiek: Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik, SWP-Studie 24, 2008.

Svante E. Cornell/S. Frederick Starr (Hrsg.): *The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia*, New York, 2009.

Nicu Popescu/Andrew Wilson: *The limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the troubled Neighbourhood*, London 2009.

Hans Henning Schröder Hg.: *Die Kaukasus-Krise. Internationale Konsequenzen für deutsche und europäische Politik*, SWP-Studie No. 25, 2008.

Helen Wallace: *The European Union and its Neighbourhood: Time for a Rethink*, in: ELIAMAP Thesis, No. 4 2009.

Kirsten Westphal: *Russisches Erdgas, ukrainische Röhren, europäische Versorgungssicherheit. Lehren und Konsequenzen aus dem Gasstreit 2009*, SWP-Studie Nr. 18, 2009.

Periodika

Caucasus Analytical Digest, Bremen.

osteuropa, Berlin.

21 Helen Wallace: *The European Union and its Neighbourhood: Time for a Rethink*, in: ELIAMAP Thesis, No. 4 2009.

22 Tarek Hohberg, Roderirick Kefferpütz, Iris Kempe: *Eastern Partnership and the Caucasus, Strategic input for the Region*, Heinrich Boell Foundation South Caucasus, Tbilisi 2009.