

Die Östliche Partnerschaft der EU – ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen

von Stefan Meister und Marie-Lena May

Die polnisch-schwedische Initiative einer Östlichen Partnerschaft der EU könnte scheitern, bevor sie überhaupt richtig begonnen hat. Denn die schwedische EU-Ratspräsidentschaft behandelt ihre eigene Initiative nicht prioritär und verleiht der Östlichen Partnerschaft so nicht das Gewicht, das sie bräuchte. In Russland besteht der Verdacht, die EU wolle ihr Einflussgebiet weiter in den Osten verlagern. Und in den Adressatenstaaten opponiert gerade in der strategisch wichtigen Ukraine die Führung gegen die neue EU-Initiative. Dabei fehlinterpretieren einige EU-Staaten, die Adressaten-Länder und Russland die Rolle dieser Initiative. Wichtig wäre, die Östliche Partnerschaft als Grundlage für eine substanziell neue Politik gegenüber den östlichen Nachbarstaaten der EU zu entwickeln. Die östliche Nachbarschaft ist von entscheidender Bedeutung für die europäische Energieversorgung und für die Zukunftsfähigkeit der Union. Deswegen müssen sich die EU-Staaten endlich zur strategischen Entwicklung dieser Region bekennen und eine interessenorientierte Nachbarschaftspolitik unter Einbeziehung von, aber – falls nötig – auch mit Druck auf Russland betreiben.

Was will die Östliche Partnerschaft der EU?

Die Anfang Mai 2009 begründete Östliche Partnerschaft (ÖP) soll die bestehende Nachbarschaftspolitik mit den kaukasischen Staaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien sowie mit Belarus, Moldau und der Ukraine erweitern und vertiefen. Im Gegensatz zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sind nur ehemalige postsowjetische Staaten im östlichen Europa Adressaten dieser Politik. Damit ist sie auch eine Reaktion auf die französische Initiative einer Mittelmeerunion, die die Beziehungen zu den Nachbarstaaten im Mittelmeerraum entwickeln möchte. Die Europäische Kommission bietet den Teilnehmerstaaten der ÖP bilaterale Verhandlungen über Assoziierungsabkommen an, die umfassende Freihandelsab-

kommen beinhalten können. Weitere Bestandteile sind Gespräche über Visaerleichterungen und Grenzsicherung sowie Energiesicherheit. Zur Förderung multilateraler Kooperation schlägt die Kommission vier Bereiche vor: Demokratie und Gute Regierungsführung, wirtschaftliche Integration, Energiesicherheit und die Förderung gesellschaftlicher Kontakte. Mehrfach betonten Brüssel und einige EU-Staaten, die Initiative sei nicht gegen Moskau gerichtet. Russland sei zwar kein Teilnehmerland der ÖP, könnte aber von Fall zu Fall in Projekte einbezogen werden. Bis 2013 sollen für die Zielländer 600 Millionen Euro zur Stärkung staatlicher Institutionen und Grenzkontrollen sowie zur Unterstützung mittelständischer Unternehmen zur Verfügung gestellt werden.

Polen und die östliche Dimension der EU

Bereits im Vorfeld seines EU-Beitritts 2004 versuchte Polen in Anlehnung an die von Finnland 1997 ins Leben gerufene nördliche Dimension eine östliche Dimension der EU zu begründen. Hintergrund dieser Politik war die polnische Vorstellung, dass die Sicherheit Polens gegenüber Russland nur durch Souveränität der Ukraine und damit einer West- und EU-Integration dieser möglich ist. War es Polen bisher nicht gelungen, eine solche neue Ostpolitik der EU zu initiieren, so gelang dies in Kooperation mit dem schwedischen Außenminister Carl Bildt Ende 2008 – auch als Reaktion auf den russisch-georgischen Krieg im Sommer 2008. Russlands übertriebenes Vorgehen gegen Georgien und die einseitige Anerkennung Südossetiens und Abchasiens stärkten den Willen innerhalb der EU, ihre Beziehungen zu den östlichen Nachbarländern zu vertiefen. Problematisch am bisherigen polnischen Ansatz erweist sich jedoch, dass die ursprüngliche Idee einer östlichen Dimension der EU vor allem gegen Russlands Einfluss in dieser Region gerichtet war. Damit war Russland von Anfang an – im Gegensatz zur finnischen Initiative in der Ostsee-Region – kein Adressat dieser Politik. Ohne die Einbeziehung Russlands kann jedoch keine zukunftsfähige Ostpolitik der EU gestaltet werden.

Die Rolle Schwedens

Dem schwedischen Außenminister Carl Bildt ist es zu verdanken, dass das polnische Konzept größere Aufmerksamkeit in der EU erhalten hat und breit diskutiert worden ist. Lehnte der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier aufgrund der fehlenden Einbeziehung Russlands eine gemeinsame deutsch-polnische Initiative auf Anfrage des polnischen Außenministers Radosław Sikorski noch ab, so ergriff der schwedische Außenminister die Chance, gemeinsam mit Polen neue Impulse für eine neue östliche Nachbarschaftspolitik der EU zu setzen. Carl Bildt kam dabei gerade das Fehlen Russlands in der Initiative entgegen, profiliert er sich doch seit Jahren mit einer russlandkritischen Politik. Schwedens Abneigung ge-

genüber der Ostsee-Pipeline, wegen zum Teil vorgeschoben wirkenden Umwelt- und Sicherheitsbedenken, passen in diese Vorstellung ebenso wie die Kritik an der Verschlechterung der Menschenrechtssituation in Wladimir Putins Russland. Auch wenn sich der Zustand Russlands in Bezug auf Menschenrechte und Demokratisierung seit einigen Jahren tatsächlich verschlechtert, so können eine Isolation und antirusische Phobien erst recht nicht dazu beitragen, dieser Entwicklung zu begegnen.

Trotzdem spielt die Östliche Partnerschaft bei den Prioritäten für die schwedische EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2009 praktisch keine Rolle. Andere Themen wie Wirtschaft und Klima dominieren die Agenda. Das zeigt eine fehlende Unterstützung innerhalb der schwedischen Politik für dieses Projekt. Gründe dafür können in einem Dualismus zwischen dem Außenministerium, das die Östliche Partnerschaft mitinitiiert hat, und dem Ministerpräsidenten, welcher daran nicht beteiligt war, gefunden werden. Dies schwächt die notwendige Weiterentwicklung der Initiative.

Russlands Reaktion

Schenkte die russische Führung der ENP bisher wenig Aufmerksamkeit, so änderte sich das mit der ÖP. Der russische Außenminister Sergej Lawrow verurteilte mehrfach direkt die Gründung der Östlichen Partnerschaft ohne Beteiligung Russlands und setzte diese mit der Etablierung einer Einflusszone der EU im östlichen Europa gleich. Einerseits reagierte Russlands Führung aus taktischen Gründen schärfer, als es nötig wäre. Andererseits zeigt sich Moskau in letzter Zeit tatsächlich nervöser bei EU-Initiativen im postsowjetischen Raum. Russlands übertriebene militärische Reaktion auf den georgischen Angriff in Südossetien hat zu einem massiven Ansehensverlust Moskaus im postsowjetischen Raum geführt. Keiner dieser Staaten hat Südossetien und Abchasien als unabhängig anerkannt. Im Gegenteil – aufgrund der russischen Aggression suchen diese Staaten verstärkt Kontakt zum Westen und insbesondere zur EU.

Ebenso hat durch den russisch-ukrainischen Gasstreit im Januar 2009 Russland in der EU an Vertrauen verloren. Die EU, als mit Abstand wichtigster Abnehmer von russischem Gas, hat in den letzten Monaten ernsthafte Schritte unternommen, eine gemeinsame EU-Energiepolitik zu entwickeln, um so ihre Energieversorgung von Russland unabhängiger zu gestalten. Ein Ausbau der Energiekooperation zwischen der EU und den östlichen Nachbarn als ein wichtiger Bestandteil der ÖP könnte direkte Auswirkungen auf russische Projekte haben. Auch die Annäherung von Belarus an die EU, als dem ehemals treuesten Verbündeten Russlands, verunsichert Moskau. Gab es bisher nur begrenzten Kontakt zwischen EU-Staaten und Belarus, so ist Belarus nun Teil der ÖP und vertieft seine Wirtschaftsbeziehungen zur EU. Der Grund für die russische Kritik ist nicht, dass die russische Führung die ÖP besonders ernst nimmt, sondern, dass sie die EU im zunehmenden Maße als wichtigen Akteur im post-sowjetischen Raum wahrnimmt. Im russischen Außenpolitikverständnis wird die EU damit zu einem Konkurrenten in Moskaus traditionellem Einflussbereich.

Die Ukraine und die »östlichen Partner«

Begrüßten die meisten Adressaten der ÖP die polnisch-schwedische Initiative von Beginn an, so kam anfangs aus der Republik Moldau und später aus der Ukraine eine ablehnende Haltung. Der – inzwischen zurückgetretene – russlandfreundliche moldauische Präsident Wladimir Woronin sah darin eine neue antirussische GUS unter Führung der EU. Die ukrainische Führung begründete ihre wachsende Kritik an der ÖP vor allem damit, dass die Ukraine dabei in einen Topf mit Staaten geworfen werde, die in ihrer Annäherung an die EU bei weitem nicht einen vergleichbaren Stand erreicht hätten. Kiew sieht sich als regionale Führungsmacht in Bezug auf die Politik gegenüber der EU und möchte hier auch gesondert behandelt werden. Der ukrainische Präsident Viktor Juschtschenko kritisierte bereits an der ENP die fehlende Beitrittsperspektive für sein Land, ein für ihn grundlegendes Defizit, das die ÖP fortschreibt. Auch wenn bilaterale Verhand-

lungen mit den ÖP-Staaten in der Konzeption festgeschrieben sind, möchte Kiew nicht den Vorsprung bei den Assoziierungsverhandlungen verlieren, den es gegenüber den anderen Teilnehmerstaaten hat.

Die EU braucht eine neue Ostpolitik

Positiv an der ÖP ist, dass sie die Beziehungen zur östlichen Nachbarschaft der EU gesondert behandeln möchte. Denn Entwicklungen an der östlichen EU-Außengrenze haben konkretere Auswirkungen auf die EU, als das bei vielen anderen Teilnehmerstaaten der ENP, wie z. B. Libyen oder Jordanien, der Fall ist. Spürbar wurde das u. a. im Gasstreit im Januar 2009. Deswegen muss die EU ihre politischen und ökonomischen Interessen gegenüber den ÖP-Staaten stärker artikulieren und diese Staaten in einen offenen Dialog einbeziehen. Ein Verstecken hinter der klassischen EU-Formel »Wir fördern Stabilität und Wohlstand« ist nicht ausreichend für die Entwicklung dieser Länder im Sinne der Union. Die Krisen in der Ukraine, in Georgien und die Annäherung von Belarus zeigen, es bedarf endlich einer Diskussion um die politischen Ziele der EU im östlichen Europa. Seit Jahren bietet sich erstmals die Möglichkeit, Belarus in ein EU-Projekt direkt einzubeziehen. Der Rücktritt des moldauischen Präsidenten Woronin und die Demonstrationen im Vorfeld könnten Moldau auf einen proeuropäischen Kurs bringen.

Es ist wichtig, in einem ersten Schritt die Beziehungen zu den Adressatenstaaten individuell zu entwickeln und in einem zweiten Schritt multilaterale Projekte unter Einbeziehung Russlands zu fördern. Weiterhin müsste im Rahmen einer neuen Ostpolitik ein konkretes Anreizsystem entwickelt werden, das Reformen in den Teilnehmerländern auch mit mehr finanziellen Mitteln fördert. Die im ÖP-Konzept entwickelte Idee eines zivilgesellschaftlichen Forums setzt einen wichtigen Akzent im gesellschaftlichen Bereich. Die EU kann nur erfolgreich in die östlichen Nachbarstaaten hineinwirken, wenn sie verbunden mit zivilgesellschaftlichem Austausch Visaerleichterungen und mehr Reise-

freiheit gewährt. Weiterhin sollten die europäische Idee und das Wissen über die EU in den Nachbarstaaten durch eine offensive Informationspolitik gefördert werden.

Eine neue Ostpolitik der EU kann nur erfolgreich sein, wenn die Barrieren zwischen russlandfreundlichen (Deutschland, Frankreich, Italien) und russlandkritischen (Polen, Lettland, Estland) Staaten in der EU überwunden werden. Natürlich ist Russland ein wichtiger Faktor bei politischen Entscheidungen der EU gegenüber den osteuropäischen Nachbarn. Aber einige EU-Staaten sollten die Politik gegenüber den östlichen Nachbarn nicht in erster Linie über Moskau entwickeln, sondern Kiew, Minsk und Tiflis als Kooperationspartner ernst nehmen. Die EU muss eine Politik und Kooperationsprojekte entwickeln, die die Lösung von Problemen in der direkten Nachbarschaft angehen. EU-Ostpolitik sollte nicht vor allem der Beruhigung nach innen dienen – nach dem Motto: Eine Beitrittsperspektive wird nicht angeboten. EU-Politik gegenüber den östlichen Nachbarn fängt deshalb in erster Linie innerhalb der EU an.

Hausaufgaben machen

Die östlichen Nachbarn und hier insbesondere die Ukraine sollten sich von der Fixierung auf einen EU-Beitritt lösen, der eben nicht durch zähes Aushandeln kommen und über Nacht alle inneren Probleme beseitigen wird. Vielmehr ist es wichtig, dass die Eliten in den östlichen Nachbarstaaten verstehen, dass EU-Politik für sie auch vor allem Innen- und nicht Außenpolitik bedeutet und nur innere Reformen sie dem erhofften Ziel näher bringen. Sie müssen selbst Fakten schaffen und so ihren Beitrittswunsch nachhaltig demonstrieren. Dabei braucht die Politik in diesen Ländern ernsthafte Anreize und Druck aus Brüssel, um einschneidende Reformen zu beginnen. Die überfälligen Visaerleichterungen für Staaten wie die Ukraine und Moldau könnten von der EU als Verhandlungsmittel genutzt werden, um wichtige innenpolitische Reformen in diesen Ländern festzuschreiben. Für das

Selbstverständnis Kiews wäre ein klares Bekenntnis der EU zur Zugehörigkeit der Ukraine zu Europa hilfreich. Zwar sollte den Ländern keine Beitrittsperspektive angeboten werden, jedoch eine politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Anbindung an die EU im Rahmen von weitreichenden Assoziierungsabkommen.

Die EU und Russland

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten müssen erkennen, dass russische Politik nicht der gleichen Logik folgt wie die europäische. Moskau nimmt den wachsenden Einfluss der EU in seiner unmittelbaren Nachbarschaft nicht als eine »win-win«-Situation durch Stabilität und Demokratie wahr, sondern als Machtverlust. Es führt zu keinem Ergebnis, gebetsmühlenartig zu behaupten, Russland profitiere von dieser Politik. Viel wichtiger wäre es, einerseits Russland in konkrete Projekte in der Region in Bereichen wie Energiesicherheit und Umwelt einzubeziehen. Andererseits muss Moskau deutlich gemacht werden, dass die EU die von Russland eingeforderten exklusiven Einflusszonen nicht anerkennt und ebenfalls Interessen in dieser Region hat. Russland hat in den letzten Jahren ein Scheitern seiner Einfluss- und Bündnispolitik in seinem »nahen Ausland« erleben müssen. Spätestens seit dem georgisch-russischen Krieg im Sommer 2008 möchte sich kein Land im postsowjetischen Raum mehr im Machtbereich Moskaus befinden. Das russische politische und wirtschaftliche Modell ist zu wenig attraktiv für diese Staaten. Moskau wird sein Denken in den kommenden Jahren nicht überwinden können, aber anerkennen müssen, dass die EU ein attraktiver Konkurrent im postsowjetischen Raum ist, der zugleich auch für die Modernisierung Russlands eine zentrale Rolle spielen kann.

Die ÖP könnte ein wichtiges Instrument sein, um in der EU und in den Nachbarstaaten einen Prozess in Gang zu setzen, der zu einer ehrlicheren und zielorientierteren Politik führt. Dabei sollte allen Beteiligten klar sein, dass die ÖP der Beginn eines Prozesses ist, der durch die Einbeziehung und aktive Gestaltung aller

wichtigen Akteure zu einer neuen Ostpolitik führen kann, aber nicht zwangsläufig muss. Sie kann auch scheitern, beispielsweise wenn die östlichen Nachbarstaaten das Angebot nicht ernst nehmen und es stattdessen nur instrumentalisieren, um einen größeren Spielraum gegenüber Russland zu gewinnen. Oder wenn die EU-Mitgliedsstaaten die wichtigen Ansätze der ÖP aus Eigeninteresse nicht gemeinsam weiterentwickeln und vorantreiben. Deutschland sollte stärker die Initiative ergreifen und als wichtiger Motor für eine neue Ostpolitik der EU im Rahmen der ÖP auftreten. Mit seinen Kontakten zu Moskau könnte es ein wich-

tiger Vermittler gegenüber Russland sein und ein klares Signal an die ÖP-Länder senden.



Marie-Lena May
<m.may@dgap.org>



Dr. Stefan Meister
<meister@dgap.org>