EUROPA 30.11.2017 | Marco Schwarz

Ein bisschen mehr als Freundschaft

Plädoyer für eine Beitrittsperspektive für die östlichen EU-Nachbarn.

Die Östliche Partnerschaft (ÖP) der Europäischen Union steht vor einer Zerreißprobe. Seit der Gründung im Jahr 2009 haben sich die beteiligten Länder in Osteuropa und dem Südkaukasus zusehends in verschiedene Richtungen entwickelt. Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine eint heute vor allem, dass sie einst Teil der Sowjetunion waren. Politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich gibt es große Unterschiede zwischen den Staaten, die immer schwieriger miteinander zu vereinbaren sind. Dazu kommen die Bedenken und das teils aggressive Auftreten Russlands, das Europas östliche Nachbarschaftspolitik offenbar als Bedrohung seiner Interessen wahrnimmt. Wenn sich die EU diesen Herausforderungen nicht stellt, könnte es das Ende der ÖP bedeuten.

Ein grundlegendes Problem ist die fehlende EU-Beitrittsperspektive für diejenigen Länder, die bislang am weitesten vorangeschritten sind und Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen haben. Dazu zählen die Ukraine, Moldau und Georgien. Dabei ist die Aussicht auf eine Mitgliedschaft der beste Garant dafür, dass Reformen auch tatsächlich umgesetzt werden. Von einer Zukunft in der EU war im Rahmen der ÖP allerdings nie die Rede. Ganz im Gegenteil hat der Europäische Rat zuletzt 2016 bekräftigt, dass eine Beitrittsperspektive nicht erwünscht ist. Auch die Abschlusserklärung des jüngsten Gipfels der Östlichen Partnerschaft in Brüssel blendet eine Option auf Mitgliedschaft aus.

Eine Beitrittsperspektive darf kein Selbstzweck sein.

Das Europäische Parlament tritt mutiger auf und sieht in den Assoziierungsabkommen mit Georgien, Moldau und der Ukraine nicht das Endziel ihrer Beziehungen zur EU. Die Abgeordneten unterstützen die europäischen Bestrebungen dieser Länder und schlagen die Einführung einer erweiterten Östlichen Partnerschaft Plus vor. Diese könnte etwa einen Beitritt zur Zollunion und Energieunion sowie zum Schengenraum mit sich bringen oder einen

erweiterten Zugang zum EU-Binnenmarkt und eine stärkere Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Abschaffung der Roaming-Gebühren oder mehr Geld für gemeinsame Jugendprogramme wäre ein weiterer Schritt zur Erleichterung des Austauschs zwischen den Bürgern dieser Länder und der EU.

Die Krönung einer solchen ÖP Plus wäre aber die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft unter der Voraussetzung, dass die Implementierung der Assoziierungsabkommen vorankommt und nachhaltige Erfolge in den Reformbemühungen sichtbar werden. Eine Beitrittsperspektive darf kein Selbstzweck sein. Der Kampf gegen Korruption und die Verbesserung der öffentlichen Verwaltung muss Hand in Hand gehen mit einer demokratischen Transition unter Einbindung der Zivilgesellschaft zum Wohle der Bevölkerung. Die Gesetzgebung für Nichtregierungsorganisationen muss ausreichend legalen und finanziellen Spielraum für eine aktive Partizipation der Zivilgesellschaft bereitstellen. Darüber hinaus gilt es, die soziale Dimension bei der Umsetzung der Assoziierungsabkommen stärker zu berücksichtigen. Die Rechte von Arbeitnehmern gehören in allen Ländern gestärkt, angemessene Mindestlöhne eingeführt und die Arbeitsplatzsicherheit verbessert. Ein Versprechen auf potentielle Mitgliedschaft in der EU würde den Reformbemühungen einen klaren Kurs aufzeigen und ein eindeutiges Ziel vor Augen führen. Ansonsten werden sich Ukrainer und andere eines Tages fragen, wozu die ganze Anstrengung vonnöten ist, wenn man ja doch immer als Land zweiter Klasse außen vor bleiben wird.

Georgien, die Ukraine und Moldau haben mit der Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen einen klaren europäischen Reformkurs eingeschlagen. Diese Richtung ist zwar nicht unumkehrbar, dennoch sind diese Länder trotz aller Probleme auf einem guten Weg. Ob auch die weiteren Adressaten der Östlichen Partnerschaft – Armenien, Aserbaidschan und Belarus – Anschluss finden möchten, steht auf einem anderen Blatt. Baku hegt nicht zuletzt aufgrund seiner Öl- und Gasvorkommen wenig Interesse an einer vertieften Zusammenarbeit und verhandelt derzeit über ein nicht sehr ambitioniertes Abkommen mit der EU. Die Beziehungen zu Belarus haben sich in den letzten zwei Jahren zwar entspannt, zurzeit gibt es aber keine offiziellen Verhandlungen zwischen Brüssel und Minsk. Die Präsidenten Aliyev und Lukaschenko sind beide keine großen Freunde der Östlichen Nachbarschaftspolitik und beargwöhnen die EU, die von ihnen die Einhaltung von Bürger- und Menschenrechten einfordert.

Nach dem überraschenden Rückzieher kurz vor der Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens auf dem ÖP-Gipfel 2013 in Vilnius hat sich Armenien für einen dritten Weg entschieden und vor kurzem ein *Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement* (CEPA) mit der EU unterzeichnet. Dieses soll zu einem besseren Investitionsklima und mehr Handel mit den EU-Staaten führen. Es beinhaltet kein Freihandelsabkommen, wie es mit Georgien, Moldau und der Ukraine abgeschlossen wurde. Aufgrund der Mitgliedschaft Armeniens in der Eurasischen Wirtschaftsunion wäre das auch nicht ohne weiteres möglich. Nichtsdestotrotz ermöglicht CEPA Handelserleichterungen und soll zum Nutzen beider Seiten zu mehr Austausch von Waren und Dienstleistungen führen. Darüber hinaus beinhaltet es viele Elemente der bereits erwähnten Assoziierungsabkommen, beispielsweise in den Bereichen politischer Dialog, Rechtstaatlichkeit und sogar Sicherheitspolitik.

Gesetzt den Fall, dass Belarus eines Tages wieder mehr Interesse an einer Kooperation mit der EU zeigt, könnte das neue Abkommen mit Armenien als Blaupause dienen. CEPA weist zudem einen Weg, wie man Russlands Bedenken gegenüber der Östlichen Partnerschaft ernstnehmen kann, ohne klein beizugeben und die östlichen Nachbarn im Stich zu lassen. Auch wenn viele Probleme in den Ländern der ÖP hausgemacht sind und die Belastung durch das sowjetische Erbes massiv ist, wäre es ohne das aggressive Gebaren Moskaus sicherlich einfacher, die notwendigen Reformen zu meistern. Bis auf Belarus haben alle östlichen Nachbarn mit territorialen Konflikten und Abspaltungen zu kämpfen, bei denen Russland mal mehr und mal weniger Öl ins Feuer gießt. Ein Leitmotiv der vor zwei Jahren verabschiedeten Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU lautet daher Resilienz, also eine Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber verschiedenen inneren und äußeren Bedrohungslagen. Die Entwicklung der Beziehungen zu Russland wird dabei als eine entscheidende strategische Herausforderung gesehen.

Um auf wirtschaftlichem Gebiet ein Zeichen zu setzen, sollte die EU direkte Gespräche mit der Eurasischen Wirtschaftsunion suchen.

Gerade deshalb kann und darf es bei nüchterner Betrachtung im Osten nicht nur darum gehen, wie man sich gegenseitig auf Distanz hält und Sanktionen verhängt. Diese waren als Reaktion auf die Annexion der Krim und dem militärischen Eingreifen in der Ost-Ukraine zwar unumgänglich. Eine Verschärfung zum jetzigen Zeitpunkt wäre aber kontraproduktiv. Es muss jetzt nach Möglichkeiten gesucht werden, wieder miteinander ins Gespräch zu kommen und gemeinsame Nenner zu finden.

Zum Beispiel könnten die Verhandlungen für gegenseitige Visa-Erleichterungen wieder aufgenommen werden, um eine Annäherung und den Austausch zwischen den Menschen und der Zivilgesellschaft in Russland und der EU zu fördern. Im Rahmen der OSZE arbeiten die EU und Russland bereits partiell zusammen, auch wenn eine neue europäische Friedensordnung noch auf sich warten lässt. Um auch auf wirtschaftlichem Gebiet ein Zeichen zu setzen, sollte die EU direkte Gespräche mit der Eurasischen Wirtschaftsunion suchen, um mögliche Felder einer verstärkten Zusammenarbeit auszuloten. Derzeit ist eine Freihandelszone von Lissabon bis Wladiwostok zwar in weiter Ferne. Das sollte aber nicht als Ausrede dienen, kleinere Schritte zu unterlassen und nach anderen Möglichkeiten wirtschaftlicher Kooperation zu suchen.

Die Östliche Partnerschaft wird nicht weiter funktionieren, solange die EU nicht explizit anerkennt, dass einige Länder langfristig eine Mitgliedschaft im europäischen Club anstreben und für sie eine Beitrittsperspektive ins Auge gefasst werden sollte. Und für diejenigen, die nicht auf einen Beitritt zur Union setzen, muss sie klare Alternativen bereithalten.

Lesen Sie in der Debatte auch den Beitrag Sorry, Sternenkinder von Nikolaos Gavalakis.



Marco Schwarz
Brüssel

Marco Schwarz arbeitet seit 2015 als Referent für Demokratie und EU-Erweiterung für die Friedrich-Ebert-Stiftung in Brüssel. Zuvor war er für die Europa-Union Deutschland in Berlin tätig. Er studierte Politik- und

Sozialwissenschaften an der Universität Göttingen.