

Optionen der EU für den Umgang mit Russland und den östlichen Partnerländern: "kooperative Konfrontation" als Richtschnur über den Riga-Gipfel hinaus

Lang, Kai-Olaf; Lippert, Barbara

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lang, K.-O., & Lippert, B. (2015). *Optionen der EU für den Umgang mit Russland und den östlichen Partnerländern: "kooperative Konfrontation" als Richtschnur über den Riga-Gipfel hinaus*. (SWP-Aktuell, 43/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-431275>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Optionen der EU für den Umgang mit Russland und den östlichen Partnerländern

»Kooperative Konfrontation« als Richtschnur über den Riga-Gipfel hinaus

Kai-Olaf Lang / Barbara Lippert

Der von Russland geschürte Konflikt um die Ukraine und Moskaus dominanzorientierte Ordnungsvorstellungen für den postsowjetischen Raum zwingen die EU zu strategischer Klarheit in ihrer Politik gegenüber dem östlichen Nachbarschaftsraum. Die östlichen Nachbarn sehen sich – bei weiterhin diskontinuierlich verlaufenden inneren Reformprozessen – einer unverbindlichen »Wider Europe«-Offerte aus Brüssel einerseits und dem zusehends massiven »Wider Russia«-Anspruch Moskaus andererseits ausgesetzt. Auf dem Gipfel in Riga treffen die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union (EU) im Mai 2015 mit jenen Nachbarländern zusammen, die die Östliche Partnerschaft (ÖP) konstituieren, darunter die neu Assoziierten Moldau, Georgien und die Ukraine. Ihnen sollte die EU politische Rückversicherung, materielle Hilfe und europäische Perspektiven bieten. Die EU kann solche europäischen Perspektiven nur bi- und plurilateral entwickeln, wenn sie den Faktor Russland in Rechnung stellt und ihre Beziehungen zu Moskau am ostpolitischen Zieldreieck von Stabilität, Kooperation und normativ inspirierter Transformation neu ausrichtet.

Im Jahr 2009 etablierte die EU mit der östlichen Dimension eine strukturierte Außenpolitik der Nähe gegenüber den unmittelbaren Nachbarn in Osteuropa bzw. den Nachbarn im südlichen Kaukasus. Damit wurde der geographischen und politischen Erweiterung der EU nach Osten ebenso Rechnung getragen wie den politisch-staatlichen Umwälzungen im postsowjetischen Raum.

Ostpolitische Interessen und Ziele der EU

Mit der Installierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik und später der Östlichen Partnerschaft erkannte die EU – zunächst zögerlich, dann aber zusehends entschlossen – die Tatsache der staatlichen und damit strategischen Pluralität auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion an. Jenseits der dominanten Beziehungen der EU bzw. ihrer Mitgliedstaaten zu Russland sollten bilaterale Kooperationsverhältnisse

zu den »neuen unabhängigen Staaten« östlich der EU-Außengrenzen begründet werden. Während die Zusammenarbeit mit den direkten Nachbarn zunächst gleichsam von jener mit Russland abgeleitet oder zweit-rangig war, verabschiedete sich die EU im Laufe der Zeit sowohl in ihrem Selbstverständnis als auch in ihrer politischen Praxis immer deutlicher von diesem Ansatz des »Russia first«. Die Kooperationsbeziehungen mit den einzelnen Nachbarländern sowie eventuelle multilaterale Dialogforen mit diesen sollten nach dem Grundsatz des selbstbestimmten Bilateralismus gestaltet werden – wenn auch nach wie vor das Gebot galt, Russland wohlwollend zu involvieren. Dieser gleichberechtigte und selbstbestimmte Bilateralismus zielte und zielt im Kern darauf ab, Länder des direkten östlichen Umfelds wirtschaftlich, politisch und normativ an die EU heranzuführen und dabei sozialökonomische sowie politisch-institutionelle Reformen zu unterstützen. Leitend ist dabei die Hoffnung, Konvergenz und Stabilität zu generieren. In dem Maße, in dem Russland das Engagement der EU als bedrohliches Eindringen in sein erweitertes äußeres Hoheitsgebiet empfand, wandelte sich seine Wahrnehmung der EU: Der Kandidat für eine Modernisierungspartnerschaft wurde zum geopolitischen Rivalen, Indifferenz und Misstrauen schlugen in Ablehnung und Feindseligkeit um.

Mit dem Konflikt um die und in der Ukraine erreichte diese Interessenkollision ihre vorläufig heißeste Phase. Die EU und die Mitgliedstaaten sahen sich qualitativ neuartig mit russischer »hard power« und einer expliziten Anti-Assoziierungspolitik konfrontiert. Dabei hatten sie sich zuvor erst angeschickt, mit einigen Nachbarländern ein ambitioniertes und schwieriges Programm der Reformen in Angriff zu nehmen, zusammengefasst in einem Assoziierungsabkommen (AA) neuen Typs mit Bestimmungen über eine vertiefte und umfassende Freihandelszone (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA). Aufgrund der militärischen Eskalation und der humanitären

Lage in der Ukraine muss die EU seit Monaten vorrangig im Modus des Krisenmanagements, der sicherheitspolitischen Bearbeitung und der diplomatischen Kompromiss-suche agieren. Da sie derzeit anlässlich der Ukraine-Krise mit Russland aufeinanderprallt, muss sich die EU ihrer Interessen und Ziele in der östlichen Nachbarschaft vergewissern und diese im Falle neuer Gegebenheiten möglicherweise umformulieren. Dabei gilt es Sicherheit und Stabilität zu fördern, allseitige Zusammenarbeit zu unterstützen und weiterhin normativ-transformativen Wandel voranzubringen.

Vor diesem Hintergrund ist die EU gezwungen, das Axiom ihrer bisherigen Nachbarschaftspolitik zu bekräftigen: Autonomie bei der Ausgestaltung und Entwicklung bilateraler Beziehungen zu ihren Partnern. Gestünde sie Dritten substantielle Mitbestimmungsrechte zu, um Störkapazität zu beschwichtigen, würde dies nicht nur die Berechenbarkeit der EU beeinträchtigen. Externe Akteure könnten sich auch dazu ermutigt sehen, europäisches Handeln immer wieder durch robuste Intervention präventiv oder reaktiv zu konterkarieren. Die Inhalte der bilateralen Partnerschaften können zwar variieren. Die EU sollte ihnen aber stets eine reformfreundliche, Modernisierung stimulierende Ausrichtung verleihen, um die Nachbarländer zumindest in der Tendenz an marktwirtschaftlich-soziale sowie rechtsstaatlich-plurale Ordnungsmodelle und bessere Regierungsführung heranzuführen.

Gleichzeitig muss der EU daran gelegen sein, die Kooperationsbeziehungen mit Russland aufrecht- und die Perspektive offenzuhalten, diese Beziehungen intensiver wiederzubeleben. In Anbetracht der gegenwärtigen Situation gilt es die Möglichkeit vorzusehen, einige Bereiche der Kooperation – in erster Linie Energiewirtschaft und Fragen der internationalen bzw. globalen Sicherheit – weitestgehend von Interessenkonflikten um die »gemeinsamen Nachbarschaften« zu entkoppeln. Zum anderen wird es aber recht volatile Felder geben, die unmittelbar durch den akuten

Konflikt beschädigt werden können, zum Beispiel der Handelsaustausch und die technologische Zusammenarbeit. Mittel- und langfristig ist die Frage zu beantworten, in welchen Bereichen unter der Prämisse eines konstruktiven Zusammenwirkens Russlands einen Wiedereinstieg in die Kooperation anzustreben ist und welchen – als Lehre aus dem jetzigen Konflikt – dauerhaft weniger Engagement gewidmet werden sollte.

Die EU muss sich außerdem bemühen, in dem Gesamtgeflecht ihrer Beziehungen dafür zu sorgen, dass in dem Verhältnis zwischen Russland und dessen Nachbarn sowie zwischen den Nachbarn untereinander Verträglichkeit, Transparenz und Stabilität herrscht. Prinzipien wie Offenheit von Zusammenarbeit, multilaterale Verbundkooperation, Kompatibilität von Wirtschafts- und Handelsräumen oder Abmilderung von Folgen, die Zusammenarbeit für alle Nachbarn hat, einschließlich Russland, sollten demnach weiterhin gelten.

Strategische Optionen für die EU-Russland-Beziehungen

Angesichts der Krise um die Ukraine und des Kriegs in diesem Land müssen die EU-Russland-Beziehungen neu gedacht werden. Das beiderseitige Verhältnis dürfte auf lange Zeit von einem eklatanten Mangel an Vertrauen und von angespannter Volatilität bestimmt sein. Phasen des pragmatischen Umgangs können jederzeit durch Rückschläge und Teileskalationen jäh unterbrochen werden. Gleichwohl ist die EU an berechenbaren Beziehungen sowie an Strukturen und Verfahren interessiert, die auch ein konflikthafte Gegeneinander kanalisieren oder zumindest strukturieren. Die EU muss ihre Russlandpolitik an den Eckpunkten des großen ostpolitischen Ziel dreiecks ausrichten: stabile gesamt europäische oder regionale Ordnung, Kooperation als bestimmender Handlungsmodus und Verfolgung einer transformativ wie normativ angelegten Politik der Unterstützung von Reformen. Je mehr die EU dieser Trias Geltung verschaffen kann, desto poli-

tisch glaubwürdiger wird sie sein. Von den drei nachfolgend skizzierten grundsätzlich denkbaren Optionen wird die der »kooperativen Konfrontation« (Option 3) der Zieltrias am ehesten gerecht.

Option1: strategische Konzertierung

Die Option der strategischen Konzertierung beruht auf der Einschätzung, dass Russland ein grundlegendes Interesse daran hat, mit der EU eine zumindest informelle Absprache über Einfluss- und Interessensphären in der gemeinsamen Nachbarschaft zu treffen. Außerdem kann Russland in der Nachbarschaft jederzeit als Störenfried mit erheblichem Interventions- und Eskalationspotential auftreten. Deshalb würde die EU sich nolens volens auf eine Konzertierung der jeweiligen Interessen einlassen und ein Arrangement aushandeln. Es ginge im Wesentlichen darum, rote Linien für die Gestaltung der Beziehungen der einzelnen Nachbarländer zu Moskau und Brüssel zu definieren bzw. die Spielräume festzulegen, in deren Grenzen die bilateralen Beziehungen entwickelt werden können.

Mit dieser abgezielten Kohabitation würde die EU zu einer kaum kaschierten »Russia first«-Politik zurückkehren, weil russische Belange übermäßig gewichtet würden und faktisch ein Kondominium für den europäischen Teil des postsowjetischen Raums entstünde. Die EU würde eine Art normativer Äquidistanz etablieren und das Prinzip der außen- und innenpolitischen Wahlfreiheit jener Staaten, die zwischen dem Unionsgebiet und Russland liegen, einer (vermeintlich) stabilitätsstiftenden Einigung opfern. Eine so arrangierte Ordnung wäre chronisch instabil, weil sie vor allem den Status quo einfrieren will, aber kaum kooperative Vorkehrungen trifft für den Umgang mit Dynamiken, die in Ländern im Übergang unweigerlich auftreten. Der politische Preis für die EU wäre sehr hoch: Sie würde in den Nachbarländern ihre politische Glaubwürdigkeit einbüßen und zulassen, dass Moskau ihrer Transformationskraft Grenzen setzt. Im Ergebnis

wäre sie weniger ehrlicher Makler und Anwalt der Interessen demokratisierungsbereiter Nachbarn, sondern eher Komplize des neoautokratischen Russlands. Allerdings könnte Russland als Gegenleistung ein kooperatives und konstruktives Verhalten bei anderen Fragen internationaler Politik an den Tag legen, die für die EU relevant sind.

Diese Option wäre für viele der ostmittel- oder nordeuropäischen, russlandkritischen und traditionell pro-atlantisch ausgerichteten EU-Mitgliedstaaten nicht akzeptabel, während »pragmatische« Regierungen aus allen Teilen der EU ihr offener gegenüberstehen dürften. Ähnliche Positionen vertreten die mehr als 60 Unterzeichner des »Appells für eine neue Entspannungspolitik« vom Dezember 2014, darunter dezidiert realpolitische Praktiker aus der Zeit des Ost-West-Konflikts. Von wissenschaftlicher Seite passen zur Option der strategischen Konzertierung politische Empfehlungen, die für den Vorrang der Unverletzlichkeit der inneren Ordnung plädieren (Kaim/Maull/Westphal) oder mit dem Imperativ der Ordnungssicherheit argumentieren (Baberowski).

Option 2: Containment

Eine auf Containment bedachte Russlandpolitik zielt darauf ab, den russischen Einfluss sowohl auf die Nachbarn als auch innerhalb der EU einzudämmen. Klassische Mittel wären Abgrenzung und Entflechtung durch Blockbildung und Herunterstufen des Beziehungsgrades auf allen Ebenen. Containment könnte, anders als in Zeiten des Kalten Kriegs, die Voraussetzung dafür schaffen, dass sich beide Seiten zu einem späteren Zeitpunkt wieder auf die Entspannung ihrer Beziehungen besinnen. Dabei ist die Blockbildung, wiederum im Unterschied zum Kalten Krieg, weder abgeschlossen noch wird sie als Realität und Ziel anerkannt. Sie ist im Gegenteil höchst umstritten.

Die Containment-Option ließe sich nur im Wege einer engen europäisch-amerikanischen Koordinierung realisieren. Im Kern

ginge es darum, die Verwestlichung der östlichen Nachbarschaften der EU (und der Nato) aktiv voranzutreiben und die Option einer künftigen Mitgliedschaft in westlichen Bündnissystemen zumindest nicht auszuschließen. Dabei würden EU- und Nato-Mitgliedschaft, wie bei der insgesamt erfolgreichen Erweiterungs- und Transformationspolitik in Ostmittel- und Südosteuropa, Hand in Hand gehen.

Einerseits könnte Russland durch eine solche Expansionspolitik entmutigt werden, Außenpolitik durch eigenmächtige Destabilisierung – zumindest in seinem direkten osteuropäischen Umfeld – zu betreiben. Andererseits wäre die Stabilität durch beachtliche Konflikt dynamiken und große Risiken gefährdet, sollte Russlands militärische Eskalationsdominanz anhalten und sein Interventionswillen zusätzlich angestachelt werden. Der Westen könnte nur dann erfolgreich »gegenhalten«, wenn er bereit bzw. in der Lage wäre, hohe Kosten zu tragen, auch bei massiven Verwerfungen engagiert zu bleiben und unbeirrt einheitlich zu agieren. Eine weitere Schwäche dieser Option besteht darin, dass sie Möglichkeiten der Kooperation mit Russland minimieren und damit auch jene Bereiche im Verhältnis des Westens zu Russland (etwa in der internationalen Politik oder im Energiesektor) beeinträchtigen würde, die bislang von dem Konflikt abgekoppelt waren.

Eine solche Containment-Politik würde die Nachbarn dazu zwingen, sich für das eine oder andere Lager zu entscheiden, und sie würde die Differenzierungen, die sich unter den ÖP-Ländern abzeichnen, frühzeitig zementieren. Diese Politik würde potentiell zur Herausbildung starrer Blöcke der drei Assoziierten (Moldau, Georgien und die Ukraine) einerseits und der übrigen Nachbarn andererseits beitragen und latente Konflikte verschärfen. Das gilt beispielsweise für den Konflikt um die abtrünnigen Gebiete in einigen dieser Länder.

Die politische Glaubwürdigkeit der EU würde davon abhängen, ob sie ihre Transformationskraft erneut unter Beweis stellen und eine bis hin nach Russland ausgreifende

Magnetwirkung entfalten kann. Bei Fragen der militärischen Sicherheit behielte die EU ihre Juniorrolle. In diese Richtung argumentieren etwa Anne Applebaum und amerikanische Außenpolitiker aus den Reihen der Republikaner, aber auch Teile des politischen Spektrums in Polen oder in den baltischen Staaten.

Option 3: kooperative Konfrontation

Die europäische Russlandpolitik der »kooperativen Konfrontation« geht von der Tatsache aus, dass die Ordnungsvorstellungen der EU und Russlands nicht mehr zu vereinbaren sind, nachdem Russland die in der KSZE-Schlussakte von Helsinki (1975) und der Charta von Paris (1990) formulierten Prinzipien verworfen hat. Hielte die EU an diesen Prinzipien weiterhin fest und strebte ungeachtet dessen ein elementares Zusammenwirken mit Russland an, würde sie in ihrer Russlandpolitik auf eine Mischung aus interessenbasierter selektiver Kooperation und Eindämmung imperialer Machtansprüche setzen. Sie wäre also zur Konfrontation bereit und würde die Nato bei der Verfolgung einer Politik der Rückversicherung und erweiterten Abschreckung »arbeitsteilig« unterstützen. Auf gesellschaftlicher Ebene würden jedoch Kontakte weiterhin gepflegt und Kommunikationsmöglichkeiten angeboten. Ziel und Zweck dieser kooperativen Konfrontation wäre allerdings kein Politikwechsel in Russland.

Bei der Wertedimension in der europäischen Ostpolitik käme es zu einer Differenzierung: Zwar würde die EU an ihrem Zielparadigma der umfassenden und damit auch normativen Umgestaltung von Nachbarstaaten in Richtung verantwortungsvoller Regierungsführung, Demokratisierung und Marktwirtschaft festhalten. Russlands Eigentümlichkeit würde sie aber dabei in Rechnung stellen: Russland ist anders und kann es auch bleiben, den inneren Wandel seiner Nachbarn – sofern sie einen solchen wünschen – hat es jedoch zu respektieren. Diesen Staaten gegenüber sollte die EU weiterhin ihre Politik der entwick-

lungsoffenen wirtschaftlichen Teilintegration und politischen Anbindung verfolgen, wie sie in den jetzigen Assoziierungsabkommen vorgesehen ist. In diesem Falle sind wie bisher die Ziele Wertekonvergenz, Demokratisierung und ökonomische Transformation anzustreben. Das übergeordnete Ziel normativ-transformatorischen Wandels steht der Fortentwicklung von Kooperationsbeziehungen auch mit demokratiefernen Ländern nicht prinzipiell entgegen. Die EU wird das Ambitionsniveau niedriger ansetzen und zu anderen Anreizinstrumentarien greifen müssen als bei Ländern, die Reformen und einer Europäisierung stärker zugeneigt sind. Sie wird ungeachtet der inneren Verfasstheit ihrer direkten Nachbarn deren Wunsch nach außenpolitischer Selbstbestimmtheit achten und keine Vereinbarungen mit Dritten eingehen, die ebendiese Autonomie einschränken würden. Abgesehen davon betreibt sie keine pro-aktive Politik des »regime change«.

Demnach würden die EU und ihre Mitgliedstaaten die EU-isierung von Nachbarnschaftsländern, die dies wünschen, kompromisslos fortführen. Russland aber würden sie kein Recht auf Mitsprache in der Frage einräumen, wie deren künftiges Verhältnis zur EU aussieht, dafür jedoch Zugeständnisse bei Umfang und Grad der harten sicherheitspolitischen Ausrichtung machen und weiterhin ein Sample von Kooperationsfeldern pflegen: etwa Energie, Rüstungskontrolle, Wirtschaftskontakte, globale Hotspots. Die EU würde im Gegensatz zur Containment-Option einen Status für Nachbarländer unterstützen und mitgestalten, der für einen gewissen Zeitraum (keine Ewigkeitsklausel) oder unter bestimmten Bedingungen deren sicherheitspolitische Blockfreiheit vorsieht, aber weder ihre europäische Perspektive noch deren Materialisierung beeinträchtigt.

EU und Nato müssten sich dabei auf eine Arbeitsteilung verständigen. Die Assoziierten könnten schrittweise in ein Nahverhältnis zur Nato gebracht werden, wie es heute Schweden und Finnland haben. Dies könnte trotz der fortbestehenden Ambivalenzen

und der aufgeschobenen Antwort auf die Frage nach einer Mitgliedschaft in den euroatlantischen Strukturen ein Mehr an Sicherheit für Nachbarn bedeuten. Bei Flankierung dieser Prozesse durch entsprechende Russland-Diplomatie würde dies darüber hinaus zu einem Mehr an regionaler Stabilität beitragen. In diese Richtung gehen Vorschläge zur Einhegung Russlands (HSFK-Report 2014) oder zur unmittelbaren Eindämmung der illiberalen Strategie Putins, wobei Perspektiven der Zusammenarbeit aufrechterhalten werden (Nye).

Die EU kann ihre kurz- und mittelfristige Russlandpolitik nicht an der Idealvorstellung einer gesamteuropäischen Struktur ausrichten, sei sie ökonomischer oder politischer Natur. Aber sie kann im Rahmen dieser Option Pfeiler schaffen, die sich später in eine solche gesamteuropäische Architektur einfügen lassen. Sie würde eine Einbindung Russlands anstreben, zugleich aber sicherstellen müssen, dass die Nachbarn ihre politische Selbstbestimmtheit wahren können. Freilich ist Russland in den letzten Jahren nicht auf ein solches konstruktives Arrangement eingegangen, das im Kern aus kompatibel angelegten Handelsgebieten und Wirtschaftsräumen (Europäischer Wirtschaftsraum und Eurasische Wirtschaftsunion) bestünde.

Was aber, wenn Moskau daran festhält, die mit Brüssel bestehende ordnungspolitische Konkurrenz durch Einsatz militärischer oder anderer Zwangsmittel auszutragen? Die EU wäre dann gefordert, Kurs zu halten und nicht im Namen einer strategischen Konzertierung einem »grand bargain« den Vorzug vor einer Politik zu geben, die von der Selbstbestimmung der Nachbarn ausgeht. Neben der Ausdauer bei der Durchsetzung dieser Konzeption wird die EU Solidarität mit den assoziierten Nachbarn zeigen und die politischen und finanziellen Kosten tragen müssen. Die strategische Erwiderung der EU auf Russlands Gebaren wäre also, die Widerstandskraft der Nachbarn zu fördern und das Vertrauen in die Stärke der eigenen Politik beharrlich zu demonstrieren.

Perspektiven Östlicher Partnerschaft im Zeichen des Konflikts

Die drei Hauptelemente, die nach der Krim-Annexion die Russlandpolitik der EU ausmachen – Sanktionen gegen Russlands Wirtschaft und Politik, Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Ukraine und anhaltende Bereitschaft zum Dialog mit Moskau –, sind mit der Option kooperativer Konfrontation kompatibel. Wie aber geht es jenseits der Krisendiplomatie in den Nachbarschaftsbeziehungen weiter?

Der Gipfel der Östlichen Partnerschaft in Vilnius im November 2013 war eine wichtige Wegmarke in den Beziehungen der EU zu den sechs Ländern der Östlichen Partnerschaft: Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine. Aufgrund ihrer vertraglichen Anbindung an die EU und im Hinblick auf die mittelfristig angestrebte Kooperationstiefe und die Integrationsperspektiven fallen diese Länder seither in zwei Kategorien:

Einerseits haben Georgien, Moldau und die Ukraine Abkommen über eine Assoziierung (AA) mit der EU geschlossen, die eine vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCFTA) einschließt. Diese Länder sind damit auf dem Kurs der wirtschaftlichen Integration und politischen Assoziierung.

Andererseits gibt es Armenien, Aserbaidschan und Belarus, die jeweils Sonderfälle bilden. Wegen seiner Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion sondiert Armenien mit Brüssel eine besondere Anbindung an die EU unterhalb des AA/DCFTA. Daraus könnte sich eine Vertragsvariante für Länder ergeben, deren Interesse an politischer Transformation zwar begrenzt ist, die aber angesichts des dominanten Russlandvektors in ihrer Außenpolitik dennoch bemüht sind, ihre wirtschaftlichen und wohl auch politischen Beziehungen zu diversifizieren. Aserbaidschan bevorzugt rein wirtschaftliche bilaterale Beziehungen mit der EU, die als strategische Modernisierungspartnerschaft etikettiert werden. Dieses auf Innovationsthemen und Industriekooperation beschränkte Interesse war schon vor Vilnius bekannt und belegt die

seit jeher differenzierte Lage im ÖP-Raum. Belarus ist und bleibt ein spezifischer Fall, da nicht einmal ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) als Basisreferenz existiert und die EU eine Sanktionspolitik betreibt, wobei sie bestimmten Gruppen Visaerleichterungen gewährt und Nichtregierungsorganisationen unterstützt. Die EU könnte gegenüber Belarus ein Signal setzen und den Abschluss eines PKA anvisieren, das den Schwerpunkt auf wirtschaftliche Kontakte und bilaterale politische Beziehungen oberhalb der Arbeitsebene setzen würde, und sie könnte außerdem die Sanktionen schrittweise lockern, ohne darauf zu verzichten, öffentlich gegen politische Justiz und Menschenrechtsverstöße in Belarus Position zu beziehen. Grundsätzlich sollte die EU in allen drei Ländern darauf drängen, jeweils die Kooperation mit der Zivilgesellschaft auszubauen bzw. Minimalstandards für zivilgesellschaftliches Engagement zu entwickeln.

Angesichts dieser Unterschiede zwischen den sechs ÖP-Ländern sind für Georgien, Moldau und die Ukraine, mit denen bereits Assoziierungsabkommen geschlossen wurden, vorrangig ambitioniertere, individuell auf sie zugeschnittene Implementierungsstrategien und -hilfen nötig. Diese müssen aus dem Profil der Reformprioritäten abgeleitet werden. Jenseits von Assoziierungsagenden und Aktionsplänen gilt es, administrative Kapazitäten als übergreifende Herausforderung zu begreifen, die auf unterschiedlichen Ebenen liegen. Neben den mit den AA/DCFTAs verbundenen Aktivitäten in den drei Ländern muss sich die EU dezidiert darum bemühen, nach jeweils pragmatischen Arrangements sowohl für die abtrünnigen Gebiete Transnistrien, Abchasien und Südossetien zu suchen wie auch für die Krim und gegebenenfalls künftig für eine demarkierte Zone im Donbass. Denn diese Gebiete und Zonen sollten zumindest teilweise an Regelungen zu Handel und unter Umständen sogar Mobilität partizipieren.

Darüber hinaus hat die EU die Aufgabe, einen Ansatz gegenüber den Nachbarn zu

entwickeln, der alle Instrumente des auswärtigen Handels inklusive der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umfasst. Eine »stand alone«-Assoziierungspolitik ist angesichts der Konfliktlagen nicht ausreichend. Die EU sollte, nach dem Vorbild des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse mit den Ländern des Westlichen Balkans, ihre außen- und sicherheitspolitische Präsenz in den assoziierten Ländern deutlich erhöhen und wesentlich mehr an sie adressierte Initiativen starten. Zwar ist Russland im postsowjetischen Raum Gegenspieler und Interventionsmacht. Dennoch müssen auf der Linie einer kooperativen Konfrontation in der EU-Russlandpolitik die außen- und sicherheitspolitischen Einwirkungsmöglichkeiten ausgelotet werden. So wäre es im Falle der Ukraine empfehlenswert, die Reform des Sicherheitssektors in einer Weise zu unterstützen, die über die kleine beratende zivile Mission (EUAM) hinausgeht. Zu erwägen ist auch eine gezielte technisch-wirtschaftliche Beratung für die Modernisierung und Neuausrichtung der ukrainischen Rüstungsindustrie. Das würde innerhalb der EU zwar für politische Kontroversen sorgen, wäre aber angesichts der vorenthaltenen Nato-Mitgliedschaft eine effektive Unterstützung.

In der Perspektive könnten diese Anstrengungen gebündelt und Nachbarschaftsländern europäische Sicherheitspartnerschaften angeboten werden. Geschähe das im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), bedeutete dies zumindest die Duldung durch Russland. Multilateral wäre die Etablierung eines Sicherheitsformates EU-Östliche Partnerschaft ein sichtbares Zeichen für ein größeres außen- und sicherheitspolitisches Engagement der EU. Ein osteuropäisches Äquivalent zum Stabilitätspakt für den Westlichen Balkan würde eine diplomatische Flankierung unter Einbeziehung internationaler Partner ermöglichen, Schwerpunkte wären Wiederaufbau, wirtschaftliche Entwicklung, regionale Zusam-

menarbeit und Koordinierung der Helfer, wobei sich eventuell ein Sonderkoordinator ergänzen ließe.

Die Östliche Partnerschaft ist bislang ein schwach strukturierter Rahmen mit Symbolgehalt, der viel Raum für Elastizität und für individuell auf die Partner zugeschnittene Kooperation bietet. Von diesem »EU-plus-Sechs-Forum« geht eine politische Botschaft aus, in der die besondere Verantwortung der EU für ein weiteres Nachbarschaftsareal zum Ausdruck kommt. Abgesehen davon wird dieser Rahmen weiterhin Möglichkeiten für Kontakte mit den so unterschiedlichen Nachbarn bieten. Allerdings könnte die EU daran interessiert sein, dass der multilaterale Teil der ÖP die Differenzierung unter den Sechs widerspiegelt, indem beispielsweise für die drei der EU näher stehenden Partner – derzeit Moldau, Georgien und die Ukraine – ein politisch profiliertes multilaterales Format mit der EU etabliert wird. Ähnliche Vorhaben waren zwar in den 1990er Jahren – siehe Europa-Konferenz und strukturierte politische Dialoge – nicht erfolgreich. Bei Ländern aber, deren innere Verhältnisse und äußere Rahmenbedingungen sehr viel schwieriger sind, dürfte ein solches Format größere Akzeptanz finden.

Ungeachtet dessen wird die EU in Riga mit der Frage konfrontiert werden, ob sie eine politische Selbstbindung nach dem Vorbild der Erklärung von Thessaloniki für die Länder des Westlichen Balkans (2003) eingehen will oder nicht. Vermutlich wird sie das (noch) nicht wollen. Die EU kann aber verkünden, dass die Assoziierung nicht das Endstadium der Beziehungen sein muss und die EU eine offene Gemeinschaft bleibt. Die zentrale Botschaft von Riga wäre indes, dass sich weder die EU noch die Assoziierten angesichts von Krieg und Krisen eine Auszeit nehmen, sondern die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Potentiale der Assoziierungsabkommen nach Kräften auszuschöpfen suchen. Die Haltung der EU sollte von materieller Großzügigkeit und kritischer politischer Solidarität, aber auch von transformationsorientierter Strin-

genz bestimmt sein, die keine falschen politischen Rabatte gewährt. Ziel muss es dabei sein, die Stabilitäts- wie die Reformchancen in den Nachbarländern zu verbessern.

Zitierte Beiträge

Anne Applebaum

The Myth of Russian Humiliation

in: *Washington Post*, 17.10.2014

<www.washingtonpost.com/opinions/anne-applebaum-nato-pays-a-heavy-price-for-giving-russia-too-much-credit-true-achievement-under-threat/2014/10/17/5b3a6f2a-5617-11e4-809b-8cc0a295c773_story.html>

Jörg Baberowski

Der Westen kapiert es nicht

in: *Die Zeit*, 12.3.2015, S. 47

Matthias Dembinski / Hans-Joachim Schmidt / Hans-Joachim Spanger

Einhegung: Die Ukraine, Russland und die europäische Sicherheitsordnung

Frankfurt a. M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2014 (HSFK Report 3/2014)

Markus Kaim / Hanns Maull / Kirsten Westphal

Die gesamteuropäische Ordnung vor einer Zäsur – drei Leitlinien für einen Neubeginn

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2015 (SWP-Aktuell 14/2015)

Joseph S. Nye

A Western Strategy for a Declining Russia

Project Syndicate, 3.9.2014, <www.project-syndicate.org/commentary/joseph-s-nye-wants-to-deter-russia-without-isolating-it>

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors und der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364