

Auf dem sicherheitspolitischen Auge blind: Die EU-Außenpolitik angesichts der Ukraine-Krise: Zustand und Entwicklungsoptionen

*Katrin Böttger**

Nachdem sich der damalige ukrainische Präsident Viktor Janukowitsch gegen die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union beim 3. Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft am 28./29. November 2013 in Vilnius (Vilnius-Gipfel) entschied, muss dieser trotz der Paraphierung der Abkommen mit der Republik Moldau und Georgien als ein Tiefpunkt der Östlichen Partnerschaft angesehen werden. Dies erkennen auch die Akteure in der Europäischen Union an, wie der besonders offene und selbstkritische Ton in den Fortschrittsberichten vom 27. März 2014 zeigt.¹ Im Nachgang zu dieser Entscheidung kam es in der Ukraine zunächst zu friedlichen Protesten, während in der Ostukraine mittlerweile bürgerkriegsähnliche Zustände herrschen, deren Dauer und Intensität schwer abzuschätzen ist.²

Obleich ein Ende der Krise in der Ukraine noch nicht in Sicht ist, lassen sich bereits erste Schlüsse aus den Ereignissen und dem Verlauf der Entwicklung in Bezug auf den Zustand und die Entwicklungsoptionen der EU-Außenpolitik inklusive der Beziehungen zu Russland ziehen. Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang die Rolle und das Selbstverständnis der Europäischen Union, ihrer Institutionen und Mitgliedstaaten.

Zum Zwecke der Analyse ihres Selbstverständnisses und ihrer Rolle sollen im Folgenden zunächst die Entwicklungen vor dem Vilnius-Gipfel und seit dem Scheitern des Assoziierungsabkommens bei diesem Gipfel betrachtet werden. In einem zweiten Schritt werden daraus Lehren für die EU-Außenpolitik im Allgemeinen und die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) beziehungsweise Östliche Partnerschaft (ÖP) sowie die Beziehungen zu Russland im Besonderen gezogen. Viertens werden Auswirkungen der Krise auf die EU-Außenpolitik beleuchtet und mögliche weitere Entwicklungen diskutiert.

Vom Beginn der Verhandlungen des Assoziierungsabkommens bis zum Scheitern beim Vilnius-Gipfel

Die ENP regelt die Beziehungen der Europäischen Union zu ihren Nachbarstaaten seit nunmehr zehn Jahren;³ die ÖP, die sich auf die sechs östlichen, postsowjetischen Staaten Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und Ukraine fokussiert, existiert seit

* Dr. Katrin Böttger, stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

Der Beitrag ist im Rahmen des von der Otto Wolff-Stiftung geförderten Projekts „Die Politik der EU gegenüber Osteuropa und Zentralasien: Schlüsselrolle für Deutschland“ entstanden, dessen Projektleiterin sie ist. Die Autorin dankt Julia Klein und Phillip Handy für die vielfältige Zuarbeit.

1 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Nachbarschaft am Scheideweg. Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2013, JOIN (2014) 12.

2 Der Beitrag gibt den Stand der Entwicklungen bis zum 31. Mai 2014 wieder.

3 Katrin Böttger: Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Akteure und Koalitionen, Baden-Baden 2010.

2009.⁴ Ziel der ÖP ist es insbesondere, neben multilateralen Elementen, auf bilateraler Ebene mit den Staaten Assoziierungsabkommen und tiefe und umfassende Freihandelsabkommen (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA) abzuschließen. Die Ukraine war der erste Staat, mit dem die Europäische Union diese Verhandlungen – schon vor der Zusammenfassung der Politiken unter dem Titel Östliche Partnerschaft – begann. Diese wurden von Herbst 2008 bis 2011 geführt. Nach drei Jahren regelmäßiger Verhandlungen einigten sich die Europäische Union und die Ukraine schließlich am 11. November 2011 auf einen Vertragstext. Die umstrittene Frage, ob eine Beitrittsperspektive Eingang in das Abkommen finden sollte, blieb bis zu diesem Zeitpunkt offen.⁵ Eine formale Erwähnung, wie sie von der Ukraine gefordert wurde, stieß bei einigen Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland und Frankreich, auf Widerstand. Am 20. Dezember 2011 wurden die Verhandlungen schließlich abgeschlossen – ohne die Erwähnung einer Mitgliedschaftsperspektive. Dennoch würde das Assoziierungsabkommen einen wichtigen Schritt für die Intensivierung der EU-Ukraine-Beziehungen bedeuten. Die Ratifizierung des Abkommens ermöglicht einen bislang unerreichten Grad der Integration der Europäischen Union mit einem Staat ohne Mitgliedschaftsperspektive. Dieser könnte nach Meinung einiger Autoren unter Einbeziehung des DCFTA bis zu 80 Prozent des gemeinsamen Besitzstands umfassen.⁶

Das ukrainische DCFTA dient dem Abbau von Handelshemmnissen und der Angleichung der rechtlichen Grundlagen für den Handel. Neben dem Wettbewerbsrecht und den öffentlichen Vergabeverfahren umfasst es auch die Bereiche Pflanzengesundheit, Tierschutz, Zoll- und Grenzkontrollen.⁷ Bei Abschluss der Verhandlungen wurde ein sehr ambitionierter Zeitraum von fünf bis zehn Jahren für die Implementierung veranschlagt.

Noch bevor die Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen inklusive des Freihandelsabkommens abgeschlossen waren, zeichnete sich aber ab, dass die Europäische Union es entgegen ursprünglicher Pläne nicht Ende des Jahres 2011 unterzeichnen würde.⁸ Begründet wurde dies mit Zweifeln auf Seiten der Europäischen Union bezüglich Pressefreiheit, Menschenrechten und Unabhängigkeit der Justiz. Dies bezog sich insbesondere auf die Inhaftierung und Verurteilung der ehemaligen Ministerpräsidentin Julia Timoschenko am 11. Oktober 2011 zu sieben Jahren Haft wegen Amtsmissbrauchs aufgrund der mit Russland verhandelten Gaspreise.

Die Verurteilung basierte auf Artikeln der ukrainischen Verfassung, die noch aus Sowjetzeiten datierten. Der damalige ukrainische Präsident Janukowitsch hatte hochrangigen Vertretern der Europäischen Union versprochen, diese mit internationalen Konventionen nicht kompatiblen Artikel außer Kraft zu setzen – ein Versprechen, das er nicht hielt.⁹ Als Reaktion drohte die Europäische Union, das Abkommen nicht zu unterzeichnen, falls Timoschenko nicht aus dem Gefängnis entlassen würde, da sie deren Verurteilung als Widerspruch zu

4 Siehe auch Katrin Böttger: Im Osten nichts Neues? Ziele, Inhalte und erste Ergebnisse der Östlichen Partnerschaft, in: *integration* 4/2009, S. 372-387.

5 Sławomir Matuszak: The last round of negotiations on the EU/Ukraine Association Agreement, 16.11.2011, abrufbar unter: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2011-11-16/last-round-negotiations-eu/ukraine-association-agreement> (letzter Zugriff: 8.4.2014).

6 Ina Kirsch van de Water: Das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union (DCFTA): Potential für Reformen der ukrainischen Gesellschaft und die Modernisierung der ukrainischen Wirtschaft, Berlin 2011; Michael Emerson et al.: The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine, Brüssel/Kiel/Kiew 2006; Iana Dreyer: Trade Policy in the EU's Neighbourhood: Ways Forward for the Deep and Comprehensive Free Trade Agreements, Notre Europe: Notre Europe Study and Research Nr. 90.

7 Kirsch van de Water: Das Freihandelsabkommen, 2011, S. 2.

8 Matuszak: The last round of negotiations, 2011.

9 Taras Kuzio: Ukraine's international isolation grows, in: *Eurasia Daily Monitor* 4/2012.

Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung ansah. Das von Janukowitsch nicht eingehaltene Versprechen zur Justizreform kann als erstes Signal für das spätere Scheitern des Abkommens gewertet werden. Es führte bei den Verantwortlichen auf Seiten der Europäischen Union zu ersten Zweifeln an der Ernsthaftigkeit der ukrainischen Bestrebungen.

Trotz der Ablehnung der Verurteilung von Timoschenko setzte sich das Europäische Parlament weiter für die Ratifizierung des Assoziierungsabkommens ein, etwa in einer Resolution, die es am 27. Oktober 2011 verabschiedete.¹⁰ Ein für den 20. Oktober 2011 geplantes Treffen mit Janukowitsch hatte die Europäische Union jedoch bereits abgesagt. Diese Entscheidung wurde vom Europäischen Parlament kritisiert, da es eine gute Gelegenheit gewesen wäre, ihn an seine Versprechen zu erinnern. Timoschenko selbst und Akteure der europäischen Zivilgesellschaft sprachen sich für eine Ratifizierung aus, da ihre Verurteilung nicht dazu führen dürfe, vertiefte Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine infrage zu stellen.¹¹ Die Befürworter dieses Ansatzes sahen in der Ratifizierung des Assoziierungsabkommens eine Unterstützung der demokratischen Kräfte im Land und einen Hebel für Reformen in der Ukraine. Timoschenko blieb jedoch in Haft, sodass das Assoziierungsabkommen im März 2012 und das DCFTA im Juli 2012 nur paraphiert, aber nicht unterzeichnet wurden. Auch dieser Formelkompromiss führte nicht zu einer Freilassung Timoschenkos. Somit hatte die Europäische Union sich ihrer gestalterischen Kraft in der ÖP und insbesondere in der Ukraine beraubt, da sie die Ratifizierung und damit auch Implementierung des Abkommens an die Freilassung Timoschenkos gekoppelt hatte. Hierbei wird deutlich, dass eigene Interessen der Europäischen Union sich lediglich auf einen Ausschnitt der Justizreform in der Ukraine konzentrierten, ohne den Gesamtkontext wahrzunehmen und unabhängig von der Herkunft der Gesetze ein faires und rechtsstaatliches Verfahren zu fordern. Diese Strategie belegen auch die Schlussfolgerungen des Außenministerrats im Dezember 2012,¹² der zwar sein Interesse am Assoziierungsabkommen unterstrich, aber auch betonte, dass die Ukraine das Tempo der Annäherung an die Europäische Union bestimmen würde, je nachdem wann sie die Probleme bezüglich selektiver Rechtsprechung dauerhaft gelöst und die in der Assoziierungsagenda¹³ vorgegebenen Reformen implementiert hätte.¹⁴ Hier tritt die Grundhaltung der Europäischen Union in der ENP offen zutage. Sie geht von einem asymmetrischen, größeren Interesse der Nachbarstaaten an engerer Kooperation mit der Europäischen Union aus und knüpft die Entfaltung ihrer Politik deshalb an zahlreiche Kriterien. Dies mag im Sinne der Demokratieförderung und der Entwicklungshilfe sinnvoll sein, da die Europäische Union mit dem Angebot einer engeren Assoziierung externe Anreize zum Wandel geben kann. Jedoch stellt es mögliche Interessen und Ziele der Europäischen Union bei der Kooperation hintenan. Ein Beispiel, bei dem der Anreiz zur Kooperation groß genug war, ist die Visaliberalisierung für Ukrainer, die in die Europäische Union einreisen wollen, im Gegenzug zu einem Rückübernahmeabkommen für Flüchtlinge, die über die Ukraine in die Europäische Union gelangt sind. Der Anreiz der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens in Vilnius war jedoch offenbar nicht groß genug im Vergleich zum innenpolitischen Gesichtverlust des damaligen ukrainischen Präsidenten Janukowitsch bei

10 Europäisches Parlament: Aktuelle Entwicklungen in der Ukraine. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Oktober 2011, P7_TA(2011)0472.

11 Kyiv Post: Tymoshenko: Sign deal 'no matter my fate', 3.11.2011.

12 Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse. 3209. Tagung des Rates. Auswärtige Angelegenheiten, Dok. 17438/1/12.

13 Europäische Kommission: EU-Ukraine Association Agenda: to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement, EU-Ukraine Cooperation Council, 23.11.2009.

14 Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse. 3209. Tagung des Rates, 2012.

einer Freilassung Timoschenkos und bei dem hohen Bedarf an finanzieller Unterstützung, den Russland im Gegensatz zur Europäischen Union bereit war zu gewähren. Dies führt zu einem von scheinbarer Indifferenz geprägten Ansatz, bei dem die Europäische Union die Nachbarschaftsstaaten auf sich zukommen lässt und suggeriert, dass auf ihrer Seite keine Notwendigkeit besteht, sich zu bewegen. Dieser Ansatz ist geboren aus den Erfahrungen in der Erweiterungspolitik, in der die Anziehungskraft der Europäischen Union so groß war, dass sie kaum Anstrengungen unternehmen musste, die mittelosteuropäischen Staaten für sich zu gewinnen. Jedoch war diese Erweiterungspolitik auch finanziell gut ausgestattet. Problematisch ist dieser Ansatz, weil er existierende EU-Interessen an politischer Stabilisierung und wirtschaftlicher Kooperation unterbewertet, um die Asymmetrie aufrecht zu erhalten. Dies hat jedoch dazu geführt, dass die Europäische Union die Notwendigkeit, die Ukraine finanziell in größerem Umfang zu unterstützen, erst nach monatelangen Protesten auf dem Kiewer Unabhängigkeitsplatz Maidan und der Annexion der Krim durch Russland erkannt hat.

Während der damalige ukrainische Präsident vor dem Vilnius-Gipfel weiter versicherte, mit aller Kraft an den genannten Reformen zu arbeiten, verhandelte er zugleich mit Russland über einen Milliardenkredit und einen Beitritt der Ukraine zur gemeinsamen Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland. Nachdem sich die Europäische Union lange nicht mit diesen Integrationsplänen Russlands auseinander gesetzt hatte, stellte sie bei ihrer ersten Befassung im März 2013 schnell fest, dass sich diese beiden Integrationsmodelle gegenseitig ausschließen.¹⁵ Unmittelbare Konsequenzen zog die Europäische Union hieraus jedoch nicht.

Für den Gipfel der ÖP am 28./29. November 2013 in Vilnius hatte die Europäische Union von langer Hand die erfolgreiche Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen mit der Ukraine, Moldau und Georgien geplant. Nachdem die Reformen in der Ukraine nicht wie erwartet umgesetzt wurden, waren die Verantwortlichen in Brüssel unter hohem Druck, Erfolge präsentieren zu können. Dies stand im Widerspruch zu der bis dato eher abwartenden Haltung der Europäischen Union, die Nachbarstaaten die Geschwindigkeit der Reformen bestimmen zu lassen. Vor dem Gipfel von Vilnius ermunterte eine Vielzahl europäischer Akteure die Ukraine, diese Vorbedingungen zu erfüllen, zumal sie Teil der bereits 2009 in Kraft getretenen Assoziierungsagenda sind. Russische Vertreter befürchteten hingegen, dass das Assoziierungsabkommen den Vertrag über Strategische Partnerschaft und Freundschaft zwischen der Ukraine und Russland verletzen würde. Sie warnten, dass der Abschluss des Assoziierungsabkommens zu Handelsunterbrechungen führen könnte und die Ukraine in finanzielle Schwierigkeiten bringen würde, da Russland ihr Hauptkreditgeber ist, und dass Russland intervenieren würde, falls pro-russische Regionen sich an Moskau wenden würden.¹⁶ Diese Warnungen wurden eher lapidar beantwortet, indem die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, und der EU-Kommissar für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik, Štefan Füle, betonten, dass die ÖP zu Lasten von niemandem sei und die Nachbarn der Nachbarn sogar von der regionalen Ko-

15 Europäische Union/Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Partnerschaft, JOIN (2013) 4, S. 22.

16 Shaun Walker: Ukraine's EU trade deal will be catastrophic, says Russia, in: *theguardian.com*, 22.9.2013.

operation profitieren könnten.¹⁷ Sie betonten, dass es inakzeptabel sei, dass auf die Partnerstaaten, die bereit seien, ein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union zu schließen, Druck ausgeübt würde.¹⁸

Je näher der Vilnius-Gipfel rückte und je unwahrscheinlicher die Erfüllung der notwendigen Kriterien durch die Ukraine wurde, desto deutlicher wurden die Äußerungen von europäischer Seite gegenüber Moskau. Im September 2013 sagte Stefan Füle: „Jegliche Drohungen Russlands in Bezug auf die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der EU sind inakzeptabel.“¹⁹ Und im Oktober 2013: „Wir sind bereit, ihre Wahl [die Entscheidung der Ukraine für das Abkommen mit der Europäischen Union] gegen ungebührliche Einmischung zu verteidigen“²⁰, wobei kaum anzunehmen ist, dass Kommissar Füle zu diesem Zeitpunkt die Entwicklungen vor Augen hatte, welche die Ereignisse in der Ukraine dann tatsächlich nahmen. Dennoch scheint es den Akteuren der Europäischen Union zu diesem Zeitpunkt deutlich geworden zu sein, dass die Aussage, das Assoziierungsabkommen und das DCFTA wären nicht zu Lasten Russlands, dessen Vertreter nicht überzeugten. Deshalb bot Füle an, Wege zu finden, eine höhere regulatorische Konvergenz zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten der Zollunion unter russischer Führung zu erzielen.²¹ Dieser Ansatz ging in die richtige Richtung, er kam jedoch so spät, dass die EU-Russland-Beziehungen jenseits der technischen Ebene, auf die sich die EU-Akteure weiter beschränkten, bereits Schaden genommen hatten.

Der Gipfel von Vilnius und die nachfolgende Ukraine-Krise

Am 21. November 2013 gab Janukowitsch offiziell bekannt, dass Timoschenko nicht freigelassen werden würde und dass die Ukraine das Assoziierungsabkommen beim Vilnius-Gipfel der Östlichen Partnerschaft am 28./29. November 2013 nicht unterzeichnen würde. Jedoch ist unklar, ob die Europäische Union das Abkommen ratifiziert hätte, wenn Janukowitsch nicht zuerst zurückgezogen hätte. In jedem Fall verständigte er sich stattdessen mit dem russischen Präsidenten Vladimir Putin auf einen Kredit in Höhe von 11 Milliarden Euro und vergünstigte Gaspreise für die Ukraine. Die erste Tranche des Kredits wurde bereits im Dezember 2013 ausgezahlt, während die Europäische Union der Ukraine lediglich 600 Millionen Euro zur Reduzierung des Defizits im Staatshaushalt angeboten hatte. Einen Tag nach dem Rückzieher der Ukraine begannen am 22. November 2013 die heute als Euromaidan²² bekannten Proteste. An ihnen waren sowohl organisierte Gruppen als auch einzelne Bürger unterschiedlicher politischer Ausrichtungen beteiligt. Die Proteste blieben über mehrere Monate friedlich, aber auch ohne Auswirkungen auf die Politik. Sie forderten zunächst die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens und später den Rücktritt von Janukowitsch. Erst nachdem Janukowitsch die Demonstrationsrechte am 16. Januar 2014 beschnitten hatte, nahmen die Proteste zu.²³ Am 18. Februar 2014 kam es zu Schießereien mit schar-

17 Europäischer Auswärtiger Dienst: Eastern Partnership: High Representative Ashton and Commissioner Füle with Foreign Ministers on preparations for Vilnius, Pressemitteilung 130926/01.

18 Ebenda.

19 Štefan Füle: Time to get stronger in our commitment to EaP and reforms in Ukraine, SPEECH/13/1055.

20 Štefan Füle: EU-Ukraine: Dispelling the myths about the Association Agreement, SPEECH/13/808.

21 Ebenda.

22 Die Proteste wurden nach dem Platz im Zentrum Kiews benannt, auf dem die Aktivisten ein Camp errichtet hatten.

23 Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on Ukraine. Foreign Affairs Council meeting. Brussels, 20 January 2014.

fer Munition und innerhalb von drei Tagen zu über 80 Toten. Am gleichen Tag überwies Russland eine weitere Tranche von 2 Milliarden Euro an die ukrainische Regierung.

Nach langem Zögern – der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier hatte sich selbst noch im Dezember 2013 als wenig geeignet für eine Vermittlerrolle in der Ukraine angesehen²⁴ – sandte die Europäische Union die Außenminister des Weimarer Dreiecks, Steinmeier, Laurent Fabius und Radosław Sikorski, zu Verhandlungen nach Kiew. Nach vorangegangenen, wochenlangen ergebnislosen Verhandlungen der Konfliktparteien konnten sie eine Einigung zwischen Präsident Janukowitsch und der Opposition vermitteln. Zudem beschloss ein außerordentlicher EU-Außenministerrat am gleichen Tag gezielte, das heißt, begrenzte Sanktionen gegenüber einzelnen Akteuren in der Ukraine. Unter anderem wurden Ausfuhrgenehmigungen für Ausrüstungsgegenstände, die sich zur Niederschlagung von Demonstrationen eignen, suspendiert.²⁵

Die von den drei Außenministern verhandelte Einigung sah Präsidentschaftswahlen in der Ukraine zwischen September und Dezember 2014 vor. Das Abkommen hob die Pattsituation zwischen Regierung und Opposition auf und führte zu einem Ende der Gewalt. Die Absprachen hielten jedoch nur für ein paar Stunden, bis die Opposition die Absetzung Janukowitschs und Präsidentschaftswahlen für den 25. Mai 2014 ankündigte. Trotz des langen Zögerns und der kurzen Halbwertszeit des ukrainischen Kompromisses, war schließlich die Europäische Union der entscheidende internationale Akteur, der es vermochte, zwischen Regierung und Opposition in der Ukraine zu vermitteln. Dies steht im Gegensatz zur weitläufigen Annahme, dass andere Akteure, wie die USA, die Vereinten Nationen oder die OSZE²⁶ eher aktiv werden würden.

Die von Arseniy Yatsenyuk²⁷ geleitete Interimsregierung wurde am 26. Februar 2014 präsentiert; sie umfasst mehrere Mitglieder der rechtsextremen Partei „Svoboda“. Als eine ihrer ersten Initiativen legte die Interimsregierung ein Gesetz zur Abschaffung des Russischen als gleichberechtigter Sprache vor. Dies führte zu Protesten der russischsprachigen Bevölkerung in der östlichen Ukraine und auf der Krim. Da die Partei der Regionen aus der Interimsregierung ausgeschlossen ist, fühlten sich die russischstämmigen und russischsprachigen Ukrainer unterrepräsentiert. Russland erkannte die Interimsregierung nicht an. Stattdessen mobilisierte es seine Truppen an der Westgrenze und auf der Krim. Die Europäische Union reagierte hierauf mit der Absage der bilateralen Konsultationen mit Russland, bei denen es um russische Visa-Angelegenheiten und die Verhandlungen zu einem neuen Abkommen gehen sollte.

Am 16. März 2014 wurde auf der Krim ein Referendum zur Unabhängigkeit durchgeführt, bei dem sich 97 Prozent der Wähler für einen Beitritt zur Russischen Föderation aussprachen. Obgleich das Referendum von Regierungen in aller Welt als nicht rechtmäßig verurteilt wurde, erkannte Putin die Unabhängigkeit der Krim am 17. März 2014 an. In Reaktion darauf beschlossen die Europäische Union und die USA weitere gezielte Sanktionen, das heißt

24 Daniel Friedrich Sturm: Steinmeier lehnt eine Vermittlerrolle ab, in: Die Welt, 19.12.2013; siehe auch Deutsche Welle: Plenty for the new government to do, 19.12.2013, abrufbar unter: <http://www.dw.de/plenty-for-the-new-government-to-do-in-europe/a-17306915> (letzter Zugriff: 3.3.2014).

25 Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on Ukraine, 2014; Europäischer Auswärtiger Dienst: Remarks by EU High Representative Catherine Ashton following the extraordinary Foreign Affairs Council on Ukraine, Brussels, 20 February 2014.

26 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

27 Arseniy Yatsenyuk ist Mitglied der Partei Allukrainische Vereinigung ‚Vaterland‘ deren Vorsitzende Julia Timoschenko ist. Er amtierte zuvor bereits als Wirtschafts- und Außenminister sowie als Präsident des ukrainischen Parlaments, zuletzt war er dort Fraktionsvorsitzender.

Einreiseverbote und Kontensperrungen gegen einzelne Russen, Ukrainer und Krimbewohner, denen eine Beteiligung an diesem Unabhängigkeitsstreben nachgesagt wird. Am 18. März 2014 schlossen Russland und die Vertreter der Krim einen Vertrag über die Eingliederung der Halbinsel in die Russische Föderation, der am 21. März 2014 unterschrieben wurde.

In der östlichen Ukraine kam es wie auf der Krim zu Besetzungen von öffentlichen Gebäuden und zu Unabhängigkeitserklärungen, worauf die Regierung in Kiew seit dem 15. April 2014 mit dem Einsatz des Militärs reagiert. Um die Gespräche zwischen der ukrainischen Interimsregierung und den separatistischen Kräften im Osten des Landes wieder aufzunehmen, wurde eine Kontaktgruppe mit den Außenministern der Ukraine, Russlands, der USA und der Hohen Vertreterin eingerichtet. Bei deren Auftaktsitzung am 17. April 2014 in Genf trafen zum ersten Mal seit Beginn der Ukraine-Krise die wichtigsten Beteiligten zusammen und verabschiedeten eine Erklärung. Diese Erklärung sieht die Entwaffnung illegaler Gruppen, die Räumung besetzter Gebäude und eine generelle Amnestie in der Ostukraine vor. Dies soll durch OSZE-Beobachter begleitet werden, was sich jedoch schwierig gestaltet.²⁸ Auch eine erste Sitzung des „Runden Tisches der Nationalen Einheit“ unter Moderation des von der OSZE-Ernannten Vermittlers und ehemaligen deutschen Diplomaten Wolfgang Ischinger verlief ergebnislos zumal die pro-russischen Vertreter aus der Ostukraine nicht teilnahmen.²⁹ Ziel des runden Tisches war die Durchführung freier und fairer Präsidentschaftswahlen im ganzen Land am 25. Mai 2014. Dieses Ziel wurde weitgehend erreicht und Petro Poroschenko im ersten Wahlgang als Präsident gewählt. Die Lage im Osten konnte hierdurch entgegen mancher Hoffnungen nicht beruhigt werden.

Erste Lehren aus der Krise

Insgesamt zeigt sich, dass die Bilanz für die mittel- und langfristige Rolle der Europäischen Union bei der Entstehung und Entfaltung der Krise eher kritisch ausfallen muss. Gründe hierfür sind die fehlende Analyse der innerukrainischen Auswirkungen der Verhandlungen des Assoziierungsabkommens, die fehlende strategische und sicherheitspolitische Ausrichtung in der Politik der ÖP, die fehlende Einschätzung der Rolle und Interessen Russlands sowie institutionelle Schwächen und fehlendes organisatorisches und finanzielles Engagement. Obgleich die Europäische Union auf die Entwicklung der Krise nicht vorbereitet war, ist sie im kurzfristigen Krisenmanagement nach einigen Anlaufschwierigkeiten zunehmend als einheitlicher Akteur aufgetreten und spielte bei der Beendigung der Gewalt im April 2014 eine entscheidende Rolle.

Die Fehler wurden vor der Krise gemacht

Zum ersten – und dies ist möglicherweise der zentrale Punkt für die Lehren aus der Krise – hat die Krise das Fehlen einer strategischen und sicherheitspolitischen Ausrichtung in der Politik der ÖP und das Fehlen eines mittel- und langfristigen sicherheits- und außenpolitischen Konzepts³⁰ der Europäischen Union offenbart.

Die Außenpolitik der Europäischen Union ist in einzelne Elemente unterteilt, die verbindungslos nebeneinander stehen: Bei den regelmäßigen Gipfeltreffen mit Russland spielt die

28 The Washington Post: Joint Geneva Statement on Ukraine from April 17: The full text, 17.4.2014.

29 Spiegel Online: Runder Tisch in der Ostukraine: Separatisten unerwünscht, 15.5.2014.

30 Siehe auch Hannes Adomeit: Integrationskonkurrenz EU-Russland. Belarus und Ukraine als Konfliktfelder, in: Zeitschrift Osteuropa 6-8/2012, S. 383-406.

gemeinsame Nachbarschaft keine Rolle, genauso war es bislang im umgekehrten Fall. Die ENP und die ÖP klammern darüber hinaus die eingefrorenen Konflikte in der Region, in denen Russland jeweils ein entscheidender Akteur ist, völlig aus (Bergkarabach, Transnistrien, Abchasien und Südossetien und nun auch die Krim), obgleich sie für die Entwicklung der Staaten dieser Region und damit für die Beziehungen zur Europäischen Union konstitutiv sind.³¹

Deutlich wurde im Verlauf der Krise, dass die Europäische Kommission die außenpolitischen Implikationen des Assoziierungsabkommens und des DCFTA unterschätzt hat und die Verhandlungen bis kurz vor dem Vilnius-Gipfel als rein technische Angelegenheit bewertete. So übergang sie politische Diskussionen und strategische Implikationen einer solchen Politik völlig, was im Fall der Ukraine letztlich zu fatalen Konsequenzen geführt hat.

Hinzu kommt zweitens, dass die ENP bislang vor allem als Abwehrstrategie gegen die Beitrittsambitionen der Ukraine konzipiert und von der Notwendigkeit dominiert war, einen EU-internen Kompromiss zwischen EU-Mitgliedstaaten zu finden, die eine Beitrittsperspektive für die Ukraine fordern, wie Polen und die baltischen Staaten, und anderen EU-Mitgliedstaaten, wie Portugal und Spanien, die diesen ablehnen, da ihre Prioritäten eher in der südlichen Nachbarschaft der Europäischen Union liegen.

Es gilt bis heute die Logik, „dass die ENP nur erfolgreich sein kann, wenn die Regierungen [der Nachbarstaaten] willens und fähig sind, Reformen durchzusetzen“³². Dies zeigt, wie stark die Politik in der Logik des Erweiterungsprozesses der 1990er und 2000er Jahre verhaftet ist, bei dem die Europäische Union eine eher passive Rolle einnahm und die Staaten in einem zeitlich offenen Prozess auf sich zukommen ließ. Dieser Ansatz ändert sich erst langsam mit dem ‚High Level Dialogue‘ zur Erweiterung mit den Beitrittskandidaten im Westbalkan und der positiven Agenda mit der Türkei. Der EU-Politik gegenüber den ENP-Staaten fehlt eine strategische, pro-aktive Komponente, die unabhängig von Reform- und Demokratisierungsfortschritten ist. Die von Steinmeier geforderten „kreativen Lösungen“³³ für die künftige Nachbarschaftspolitik müssen die Elemente der EU-Außenpolitik verknüpfen, um die Politiken stärker an den Interessen beider Seiten orientieren zu können.³⁴ Der auf die Annäherung an die Europäische Union fokussierte Blick hat dazu geführt, dass die Europäische Union es versäumt hat, die innerukrainischen Auswirkungen der Verhandlungen des Assoziierungsabkommens und seines Scheiterns zu antizipieren. So wurde sie von den friedlichen Protesten des Euromaidan überrascht.

Zum Dritten ist das Handeln der Europäischen Union maßgeblich von einer fehlenden Einschätzung der Rolle und Interessen Russlands geprägt, mit der Folge, dass die Europäische Union heute häufig im Rückblick als naiv bezeichnet wird. Insbesondere hat es in den vergangenen zehn Jahren an einer stetigen Kommunikation und konstruktiven Kooperation mit Russland gefehlt. Die Gründe hierfür liegen auch auf Seiten Russlands, aber die divergenten Einschätzungen von europäischen Russland-Experten zur innenpolitischen Lage im Land und den Interessen Putins sind symptomatisch für das mangelnde Wissen und Interesse der Europäischen Union an Russland. Im Gegensatz hierzu hatte die EU-Erweiterungspolitik um die Jahrtausendwende erfolgreich russische Interessen berücksichtigt. Diese war auf der

31 Katrin Böttger: *Im Osten nichts Neues?*, 2009.

32 Europäische Kommission: *Die Nachbarschaft am Scheideweg – Bilanz eines Jahres voller Herausforderungen*, Pressemitteilung IP/14/315.

33 Frankfurter Allgemeine Zeitung: *Steinmeier kritisiert bisherige Ukraine-Strategie der EU*, in: faz.net, 30.3.2014.

34 Frankfurter Allgemeine Zeitung: *Tauziehen um die Ukraine. Kein Durchbruch bei Treffen von Kerry und Lawrow*, in: faz.net, 31.3.2014.

Angst gegründet, Russland, dessen Präsident schon damals Putin war, könnte sich der Osterweiterung, insbesondere um die baltischen Staaten widersetzen. Die Befürchtungen, dass sich an dieser Frage ein Konflikt zwischen Russland und der Europäischen Union entwickeln könnte, haben sich zum damaligen Zeitpunkt nicht bewahrheitet.³⁵ Gründe hierfür finden sich insbesondere in dem kontinuierlichen Dialog zwischen der Europäischen Union und Russland und der Berücksichtigung russischer Interessen in Bezug auf die Exklave Kaliningrad.³⁶

Zum vierten ist die Rolle der Europäischen Union vor der Krise von institutionellen Schwächen gekennzeichnet. Diese stehen in engem Zusammenhang mit den fehlenden außenpolitischen Prioritäten der Europäischen Union, verschärfen die Problematik aber zusätzlich. Den Kern dieser institutionellen Schwächen bildet die mit dem Vertrag von Lissabon geschaffene komplexe Arbeitsteilung zwischen der Hohen Vertreterin Ashton und dem Kommissar für Erweiterung Füle. Sie sieht vor, dass die ENP organisatorisch beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und nicht wie früher in der Generaldirektion Erweiterung (und Nachbarschaft) angesiedelt ist. Somit ist sie Teil der Vielzahl an Aufgaben von Ashton, das heißt die früheren Referate der EU-Kommission sind mittlerweile im EAD angesiedelt, wobei Füle dennoch de facto als Ashtons Stellvertreter agiert. Aufgrund dieser Zwitterposition zwischen klassischer Außenpolitik und Integrationsinstrumenten kommt es in der ENP immer wieder zu Reibungsverlusten zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst und der EU-Kommission. Das Fehlen sicherheitspolitischer Analysen für die Implementierung der Nachbarschaftspolitik kann unter anderem hierauf zurückgeführt werden.

Zum fünften und letzten fehlte es der Europäischen Union bislang an organisatorischem und finanziellem Engagement für die Nachbarstaaten. Dies hängt zum einen mit der fehlenden Prioritätensetzung in der EU-Außenpolitik zusammen. Zum anderen ist es auf die Konzentration der Finanzmittel zur Bewältigung der Eurokrise zurückzuführen. Dies beginnt sich im Umgang mit der Krise jedoch bereits zu verändern (siehe unten Ukraine-Unterstützergruppe und Hilfsprogramm), wird aber ohne eine langfristige und kontinuierliche Aufwertung der Bedeutung der östlichen Nachbarn nicht die notwendige Nachhaltigkeit erfahren.

Beim Umgang mit der Krise zeigt die Europäische Union Einigkeit

In Bezug auf den Umgang mit der Krise in der Ukraine ist die bisher einmalige Dichte an Treffen der Außenminister und der Staats- und Regierungschefs zur schnellen Reaktion auf aktuelle Entwicklungen und zur Entscheidungsfindung positiv hervorzuheben. Darüber hinaus ist die Einigkeit der Vertreter der Mitgliedstaaten in ihrem Handeln gegenüber der Ukraine und Russland bemerkenswert. Nach anfänglichem Zögern und Abstimmungsproblemen zwischen dem EAD (Ashton) und der Kommission (Füle) wurde das so häufig geforderte ‚Sprechen mit einer Stimme‘ schnell erreicht. Manche Autoren sehen Putin als unwillkürlichen Einiger und Katalysator für eine gemeinsame Außenpolitik.³⁷ Da alle Schritte, die von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union beschlossen werden, von der Notwendigkeit, Kompromisse zu erzielen, gekennzeichnet sind, ist es bislang allerdings nicht zu umfangreichen Sanktionen gegenüber Russland gekommen.

35 Iris Kempe: *Direkte Nachbarschaft: Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Weißrußland und Moldova*, Gütersloh 1998; siehe auch Böttger: *Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, 2010, S. 56.

36 Spiegel Online: *EU-Erweiterung: Kaliningrad-Frage gelöst*, 11.11.2002.

37 Dominique Moisi: *Europas Einiger könnte Wladimir Putin heißen*, in: *Die Welt*, 2.4.2014.

Ein weiteres vorläufig positives Fazit lässt sich bezüglich der Rolle des Weimarer Dreiecks ziehen. Es ist in diesem Fall ein Motor für die Formulierung von EU-Positionen gewesen und hat seine Vorreiterrolle für ein erfolgreiches Krisenmanagement unter Beweis gestellt. Darüber hinaus hat es in der Befriedung des Konflikts eine entscheidende Rolle gespielt, als die Außenminister des Weimarer Dreiecks am 20. Februar 2014 nach Kiew reisten und mit einem wenn auch kurzlebigen Kompromiss für ein Ende der gewalttätigen Auseinandersetzungen sorgten. Bei ihrer Reise vertraten sie die Hohe Vertreterin Ashton, da sie durch die Iran-Gespräche zu stark eingebunden war. Offen scheint aber, ob sie als Vermittlerin überhaupt akzeptiert worden wäre, zumal nachdem sie sich zuvor auf dem Maidan mit den Demonstranten gezeigt hatte. Im weiteren Verlauf erklärten die drei Außenminister am 1. April 2014 gemeinsam die Nachbarschaft zu einer Priorität der europäischen Außenpolitik.³⁸

In jedem Fall konnten andere Akteure wie die USA, der Europarat und die OSZE, die die Entwicklungen im Land eng verfolgten und zunächst als erfolgreichere Krisenmanager angesehen wurden, keinen Kompromiss herbeiführen und zur Befriedung der Lage beitragen. Sie spielen jedoch im weiteren Verlauf der Krise im Sinne einer Arbeitsteilung jeweils eine wichtige Rolle, so zum Beispiel im Rahmen der OSZE-Beobachtermission, an der auch die Vereinten Nationen und der Europarat beteiligt sind.³⁹

In der Woche vom 17. März 2014 fanden zwischen der Europäischen Union und Russland die ersten bilateralen Konsultationen auf Expertenebene über künftige Assoziierungsabkommen mit Ländern der ÖP statt. Grundlage ist eine Vereinbarung beider Seiten vom letzten EU-Russland-Gipfel am 28. Januar 2014.⁴⁰ Dies ist ein deutliches Zeichen, dass die Europäische Union auf technischer Ebene mittlerweile Russland stärker berücksichtigt und gegebenenfalls auch zu Zugeständnissen an Russland bereit ist. Inwieweit diese Vereinbarung mit Russland für eine Verhinderung der Annexion der Krim durch Russland zu spät kam oder auf die russischen Entscheidungen zu keinem Zeitpunkt Einfluss gehabt hätte, muss offen bleiben.

Seit dem Kompromiss zwischen Janukowitsch und der Opposition und in verstärktem Maße seit der Abspaltung der Krim beschleunigt die Europäische Union aber auch die Annäherung an die Ukraine. So unterzeichneten beide Seiten am 21. März 2014 den politischen Teil des Assoziierungsabkommens. Auch eine Mitgliedschaftsperspektive für die Ukraine wurde wieder ins Spiel gebracht.⁴¹

Am 9. April 2014 hat die EU-Kommission zudem die Einrichtung einer Ukraine-Unterstützergruppe beschlossen, die 30 Beamte umfassen soll, um den Reformprozess in der Ukraine zu fördern. Zudem hat die Europäische Union ein Hilfsprogramm mit einem Umfang von 11 Milliarden Euro angekündigt.⁴²

Inwieweit das Krisenmanagement der Europäischen Union auch mittel- und langfristige erfolgreich sein wird, lässt sich zu diesem Zeitpunkt nicht abschätzen, da das Land angesichts

38 Auswärtiges Amt: Die Partnerschaft mit den Nachbarn stärken: Eine neue Dynamik für die Europäische Nachbarschaftspolitik – Erklärung der Außenminister des Weimarer Dreiecks, Pressemitteilung, 1.4.2014, abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140401-Erkl_Weimar.html (letzter Zugriff: 9.4.2014).

39 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit: Deployment of an OSCE special monitoring mission to Ukraine. Decision No. 1117, 991. Plenary Meeting, PC.DEC/117.

40 Europäischer Rat: Östliche Partnerschaft und Terrorismusbekämpfung im Mittelpunkt des Gipfeltreffens EU-Russland, 28.1.2014, abrufbar unter: <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-russia-summit-focuses-on-eastern-partnership-and-combatting-terrorism?lang=de> (letzter Zugriff: 28.4.2014).

41 Zeit Online: Erweiterungskommissar will Ukraine in die EU aufnehmen, 18.3.2014.

42 Europäische Kommission: Support Group for Ukraine, Pressemitteilung IP/14/413.

der Lage in der Ostukraine noch mitten in der Krise steckt. Die Rückkehr aller beteiligten Akteure an den Verhandlungstisch mit der Einrichtung einer Kontaktgruppe und ihren Beschlüsse nach den Genfer Gesprächen am 17. April 2014 war jedoch ein erster Schritt auf einem, wie es scheint, langen Weg zur Stabilisierung der Lage in der Ukraine. Darüber hinaus zeigt die Beteiligung Ashtons in Genf die besondere Rolle der Europäischen Union für die Lösung des Konflikts und die mit dem Vertrag von Lissabon gewachsene Bedeutung des Amtes der Hohen Vertreterin. Bei der Kompromissfindung in der Georgien-Krise im Jahre 2008 war die EU-Vermittlerrolle noch vom damaligen Präsidenten Frankreichs, Nicolas Sarkozy, ausgefüllt worden, da Frankreich zu diesem Zeitpunkt die EU-Ratspräsidentschaft inne hatte.

Auswirkungen der Krise auf die EU-Außenpolitik – und mögliche weitere Entwicklungen

Neben den genannten kurzfristigen Maßnahmen zur Krisenbewältigung muss die Europäische Union jedoch auch ihr Gesamtkonzept der ENP beziehungsweise ÖP gegenüber den osteuropäischen Staaten auf den Prüfstand stellen, um ähnliche Eskalationen künftig zu vermeiden und ihren eigenen außenpolitischen Prioritäten einen größeren Raum zu geben. Einige Elemente für mögliche Verbesserungen der bisherigen Politik, die sich bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt abzeichnen, werden im Folgenden zur Diskussion gestellt.

1. Bezüglich einer strategischen und sicherheitspolitischen Ausrichtung in der Politik der ÖP und eines mittel- und langfristigen sicherheits- und außenpolitischen Konzepts lauten die zentralen Fragen: Was ist das übergeordnete Ziel der EU-Außenpolitik? Welche Interessen vertritt die Europäische Union in der Region? Interessengeleitete Politik bedeutet in Bezug auf die EU-Außenpolitik nicht, dass die Europäische Union ihre Normen und Werte aus dem Blick verlieren soll, da diese Grundlage für Stabilität und Sicherheit in der Nachbarschaft sind. Wenn es ihr um ein friedliches und stabiles Europa geht, muss sie daran jedoch aktiv arbeiten. Ein möglicher Weg wäre die Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie und die Erarbeitung und Ausformulierung klarer außenpolitischer Prioritäten, zu denen die östlichen Nachbarn in noch stärkerem Maße zählen müssten.⁴³ Auch die sogenannten eingefrorenen Konflikte in der Region dürften nicht weiter ausgeschlossen bleiben, um die Vertiefung der Beziehungen zu den östlichen Nachbarn inklusive Russland weiterentwickeln zu können. Die ENP sollte sich weniger an mitgliedstaatlichen Befindlichkeiten und dem kleinsten gemeinsamen Nenner orientieren, sondern interessengeleitet an kurz-, mittel-, und langfristigen Zielen ausgerichtet sein und der Frage nachgehen, wie diese am sinnvollsten zu erreichen sind. Hier ist in der nächsten Zeit ein Umdenken notwendig, ob die Krim-Krise jedoch zu einem derartigen Paradigmenwechsel führt, bleibt abzuwarten. Der Krieg in Georgien im August 2008 hat zwar dazu beigetragen, die Aufmerksamkeit der gesamten Europäischen Union auf die östliche Nachbarschaft zu lenken und die ÖP einzuführen. Einen Paradigmenwechsel konnte er hingegen nicht auslösen.

2. In Bezug auf die innerukrainischen Auswirkungen der Verhandlungen des Assoziierungsabkommens lautet die Frage, wie die Zusammenarbeit mit der Ukraine künftig gestaltet werden soll. Der Reformbedarf im Land ist immens und der Kredit des Internationalen Währungsfonds besitzt eine viel stärkere, vertraglich festgehaltene Konditionalität als der

43 Siehe auch Katrin Böttger: Time to hit the reset button: 'The Eastern Partnership after the Vilnius Summit and the Role of Russia', Trans European Policy Studies Association: TEPSA Policy Paper, Berlin/Brüssel, 19.3.2014.

von Russland im vergangenen Jahr gewährte Kredit. Wenn die Reformen nicht zu Lasten der Schwächsten gehen sollen, muss die ukrainische Regierung diese sozial abfedern, zumal andernfalls die Attraktivität einer Annäherung an die Europäische Union weiter abnimmt. Zentral für die Zustimmung zu allen Reformen ist es, dass die Bevölkerung von ihnen profitiert.⁴⁴ Dies muss auch die EU-Politik gegenüber der Ukraine berücksichtigen und kurzfristige Anreize setzen. Die Einführung der Visafreiheit für in die Europäische Union einreisende Ukrainer ist hierfür nur ein Beispiel.

3. Die Überarbeitung der Sicherheitsstrategie müsste mit der Entwicklung einer neuen Strategie für die EU-Russland-Beziehungen kombiniert werden. Diese müssen unabhängig von der Verurteilung des Beitritts der Krim zu Russland als völkerrechtswidriger Annexion fortgesetzt werden. Auch wenn einigen Kritikern das Verständnis für Russland bei manchen Äußerungen der ‚Russland-Versteher‘ zu weit geht,⁴⁵ muss doch dem Verstehen Russlands eine hohe Priorität eingeräumt werden, um die Beziehungen konstruktiv zu gestalten und (Sicherheits-)Interessen der Europäischen Union aktiv vertreten zu können. Auch der Reflex zur militärischen Aufrüstung⁴⁶ scheint hier weniger zielführend als die Besinnung auf die außenpolitischen Stärken der Europäischen Union, welche insbesondere in ihrer Rolle als ‚soft‘ und ‚normative power‘ liegen.⁴⁷ Eine weitere Möglichkeit könnte darin bestehen, die Idee des damaligen EU-Kommissionspräsidenten Romano Prodi für einen gemeinsamen Wirtschaftsraum wieder aufzugreifen. Damals wurde von positiven Effekten für die Wirtschaft sowohl in der Europäischen Union als auch in Russland ausgegangen.⁴⁸

Darüber hinaus müsste die Europäische Union die Politik anders als bisher und unabhängig von den russischen Interessen umfassend formulieren und von ihrer Seite auch Russland mit einbeziehen. Dies wäre insbesondere dann sinnvoll, wenn die ENP für die einzelnen Staaten stärker ausdifferenziert wird und so auch der besonderen Rolle Russlands Rechnung tragen kann. Die Europäische Union hat derzeit die Wahl, entweder klare Grenzen zu setzen und deutliche Sanktionen zu beschließen oder stärker auf Russland zuzugehen und Putin und seinen Interessen entgegenzukommen. Bei jeder Entscheidung für Sanktionen müssen jedoch die nicht-intendierten Folgen, die auch die Sanktionsgeber und damit in diesem Fall die Europäische Union treffen können, mit einkalkuliert werden. Putins Forderung einer Föderalisierung der Ukraine, der Anerkennung des Russischen als Amtssprache und nach Bündnisfreiheit sollte die Europäische Union zumindest in Betracht ziehen. Die Einrichtung einer Kontaktgruppe war das erste Indiz dafür, dass sie hierzu bereit ist. In jedem Fall erscheint es sinnvoll, existierende Kommunikationskanäle jenseits der hohen Politik aufrecht zu erhalten und zu stärken. Hier wäre auch eine Analyse angebracht, weshalb das Konzept des ‚Wandel durch Handel‘ mit Russland nicht gegriffen hat und wirtschaftliche Liberali-

44 Siehe auch Frank Schimmelfennig/Hanno Scholtz: EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange, in: *European Union Politics* 2/2008, S. 187-215.

45 Beispielhaft Süddeutsche.de: Kurswechsel mit neuem Koordinator, 11.1.2014; Claudia Major und Christian Mölling haben eine ähnliche Sichtweise, kommen jedoch bezüglich der Konsequenzen für die Verteidigungspolitik zu einem anderen Schluss; vgl. Claudia Major/Christian Mölling: Zerstörtes Vertrauen?, in: *Handelsblatt*, 23.4.2014.

46 Spiegel Online: Von der Leyen fordert mehr Militär an Nato-Grenzen, 22.3.2014.

47 Joseph Nye: *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York 2004; Helen Sjursen: What kind of power?, in: *Journal of European Public Policy* 2/2006, S. 169-181; Ian Manners: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2002, S. 235-258.

48 Rat der Europäischen Union: 12th EU-Russia Summit, Rome, 6. November 2003, Dok. 13990/03, S. 5.

sierung nicht zu politischer Liberalisierung geführt hat.⁴⁹ In diesem Zusammenhang muss die Europäische Union ihr Handeln daran ausrichten, dass Stabilität in der gesamten Nachbarschaft dauerhaft nur durch eine Festigung der Demokratisierung zu erreichen ist, da die Regierungen nur dann den Wählern gegenüber Verantwortlichkeit zeigen und ihr Handeln legitimieren müssen.

4. Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 stehen wichtige Personalentscheidungen in der Europäischen Union an. Eine zentrale Aufgabe für die neue Führung wird darin bestehen, die Arbeitsteilung zwischen EAD und Kommission in Bezug auf ENP und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik effizienter zu gestalten, um den zu Tage getretenen institutionellen Schwächen entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang wird es interessant sein, zu sehen, wie das Zusammenwirken der neuen Kommission und dem Nachfolger/der Nachfolgerin von Ashton gestaltet sein wird. Ein Ansatzpunkt, der bereits häufiger genannt wurde, wäre es, den EAD in diesem Zusammenhang zu stärken.⁵⁰ Wie dies aussehen könnte, ist jedoch noch unklar. Eine Belebung der interessengeleiteten außenpolitischen Herangehensweise ist als Ergänzung, nicht als Widerspruch zu einer stärker konditionalisierten, integrationspolitisch orientierten Herangehensweise an die Nachbarstaaten zu sehen.⁵¹ Dies würde bedeuten, dass die Europäische Union unabhängig von den Entwicklungen in den jeweiligen Staaten eine mittel- und langfristige Strategie verfolgt, aber Integrationsperspektiven an Fortschritte im Transformations- und Demokratisierungsprozess sowie bei der Ausbildung eines Rechtsstaats knüpft. Die schnelle Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine vor der Durchführung von Neuwahlen und der Möglichkeit, die Ukraine hinsichtlich der oben genannten Kriterien zu evaluieren, widerspricht diesem Ansatz und ist kurzfristigen politischen Erwägungen geschuldet.

5. Bezüglich des bislang fehlenden organisatorischen und finanziellen Engagements der Europäischen Union für die Nachbarstaaten zeigt sich bereits eine gesteigerte Aktivität in den Beziehungen, die jedoch eher reaktiv (auf die Krise) und kurzfristig angelegt ist. In einem nächsten Schritt muss die Europäische Union sich zur mittel- und langfristigen Übernahme von Verantwortung bekennen. Sie verfügt über einen Werkzeugkasten mit einer Vielzahl von Instrumenten, die von Sozialisierung über Konditionalität bis hin zu Sanktionen reichen.

Sozialisierung wirkt inkrementell, langfristig, baut Vertrauen auf und ermöglicht Verhaltens- und Identitätswandel auf allen Ebenen – Regierung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Jugend. Sie zielt auf Soziales Lernen und Lerneffekte, hat eine Vorbildfunktion⁵² und wird über die Diversifizierung der Partner erreicht. Auch Sozialisierung kann von weicheren Elementen wie Überzeugung und Vorbildfunktion zu härteren Elementen wie ‚shaming‘ und Ausübung von Druck, jedoch ohne externe Belohnung, reichen.⁵³ Ein erster Schritt wäre es hier, gegenüber stehende Staaten oder Gruppen nicht als monolithischen Block wahrzunehmen und eine Schwarz-weiß-Malerei wie zum Beispiel in der Berichterstattung über die Krise in der Ukraine zu vermeiden. So ist nicht jeder Russischstämmige in der Ukraine gegen die Europäische Union oder den nationalen Zusammenhalt der Ukraine eingestellt. Auch in Russland gibt es eine Opposition, wenngleich diese derzeit angesichts der in der Bevölkerung

49 Richard Gillespie/Richard Youngs: Themes in European Democracy Promotion, in: *Democratization* 1/2002, S. 1-16.

50 Auswärtiges Amt: Die Partnerschaft mit den Nachbarn stärken, 2014.

51 *European Business Review*: Experts call for “rethink” of EU Eastern Partnership Programme, 31.1.2014.

52 Michael Emerson/Gergana Noutcheva: From Barcelona Process to Neighbourhood Policy. Assessments and Open Issues, Centre for European Policy Studies: CEPS Working Documents Nr. 220.

53 Ecaterina McDonagh: Is democracy promotion effective in Moldova? The impact of European institutions on development of civil and political rights in Moldova, in: *Democratization* 1/2008, S. 142-161.

beliebten Machtpolitik Putins mit einer Zustimmungsrate von 80 Prozent⁵⁴ kaum Wirkung entfalten kann. Ein positives Beispiel dieser Diversifizierung der Partner ist das Zivilgesellschaftliche Forum der ÖP.

Konditionalität hingegen ist anreizbasiert und damit effektiver als Sozialisierung, um das Verhalten der politischen Akteure vor Ort kurz- und mittelfristig zu ändern.⁵⁵ Wichtige Voraussetzung ist jedoch, dass man alle Parameter, welche für die lokalen Akteure eine Rolle spielen, der Konditionalitätspolitik zugrunde legt. Dies wurde im Vorfeld des Vilnius-Gipfels versäumt und die Bedeutung des finanziellen Engpasses der Ukraine wurde unterschätzt.

Sanktionen können Reiseverbote, Wirtschafts- und Finanzsanktionen inklusive dem Einfrieren von Auslandsvermögen sowie Waffenembargos umfassen. Ziel sollte es sein, sie noch transparenter, logischer und damit effektiver einzusetzen. So wurde bei den sehr begrenzten Sanktionen gegenüber Personen, die mit dem Unabhängigkeitsbestreben der Krim in Zusammenhang stehen,⁵⁶ nicht deutlich, unter welchen Bedingungen diese wieder aufgehoben werden könnten. Wenngleich neben den gezielten Einschnitten in die Reisefreiheit und die Finanzen der von den Sanktionen betroffenen Personen der symbolische Effekt nicht zu vernachlässigen ist, wäre es dennoch sinnvoll, Sanktionen an klare Bedingungen zu knüpfen.⁵⁷ Insgesamt müssten die Logik, sowie die Stärken und Schwächen der einzelnen Instrumente noch systematischer abgewogen werden, bevor sie zum Einsatz kommen.

Fazit: Die Krise als Chance für die EU-Außenpolitik

Die Entwicklungen in der Ukraine haben zu einer ungewöhnlichen, möglicherweise nie gekannten Verdichtung der Europäischen Außenpolitik geführt: Sowohl quantitativ, wenn man die Sondergipfel (Außenminister und Staats- und Regierungschefs) und die zahlreichen informellen Treffen am Rande anderer Veranstaltungen zählt, als auch qualitativ gelang eine außenpolitische Verdichtung, wenn man die Schlussfolgerungen, die Sanktionen sowie das Mobilisieren von Krediten des Internationalen Währungsfonds und die Einrichtung einer Ukraine-Unterstützergruppe betrachtet.

Die Frage bleibt, inwieweit das Erreichte nur kurzfristige Reaktion auf die aktuellen Ereignisse ist oder ob hierdurch eine neue Ebene der Integration bezüglich der EU-Außenpolitik erreicht werden kann. Dies wird eine der ersten Aufgaben des neuen Personals in Brüssel nach den Wahlen zum Europäischen Parlament und der Ernennung der neuen EU-Kommission sein. Insbesondere die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Hoher Vertreterin und EAD einerseits sowie der Europäischen Kommission andererseits sollte von diesen überdacht werden, um die Politik gegenüber der östlichen Nachbarschaft zu verbessern. Die systematische Trennung der eingefrorenen Konflikte von der ENP und der ÖP hat sich als schädlich erwiesen, da die ENP nicht in der Lage war, mögliche sicherheitspolitische Auswirkungen der EU-Annäherungspolitik im Rahmen der ÖP mit in Betracht zu ziehen. Sie war vielmehr auf dem sicherheitspolitischen Auge blind.

54 Ria Novosti: Umfrage: 80 Prozent der Russen billigen Putins Tätigkeit, 26.3.2014, abrufbar unter: <http://de.ria.ru/politics/20140326/268119621.html> (letzter Zugriff: 28.4.2014).

55 Judith Kelley: *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton 2004, S. 210.

56 Rat der Europäischen Union: *EU strengthens sanctions against actions undermining Ukraine's territorial integrity*, 21. März 2014, PRESSE 174.

57 Volker Perthes: *Wie Sanktionen sinnvoll wirken*, in: *sueddeutsche.de*, 19.3.2014; Francesco Giumelli: *New Analytical Categories for Assessing EU Sanctions*, in: *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 3/2010, S. 131-144.