

Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Zwölf Jahre nach ihrer Einführung und nach mehreren Reformen ist die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) als einheitlicher Politikrahmen für die Gestaltung der Beziehungen zu den Ländern der östlichen und südlichen Nachbarschaft an den dortigen politischen Realitäten gescheitert.¹ Zwar besteht die ENP als administrative Struktur in Brüsseler Institutionen fort und die EU-interne bürokratische Logik wird zumindest bis 2019 dafür sorgen, dass ‚ENP‘ als Dachmarke für die Aktivitäten der Europäischen Union und die Allokation und Verteilung der Ressourcen gegenüber den 16 Ländern überleben wird.² Dazu tragen auch die Versuche der konzeptionellen Unterfütterung durch eine dritte Reform der ENP (ENP-Review) und im Rahmen der „Globalen Strategie“ bei, die 2015 und 2016 von der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, vorgelegt worden sind.³ Die beiden Grundlagendokumente stehen im Zentrum dieses Rückblicks auf die Halbjahre 2015/16. Hingegen ist eine Darstellung der Aktivitäten und eine Bewertung aus der Makro-Perspektive der ENP auf die Politik der Europäischen Union gegenüber den Nachbarländern wenig aussagekräftig. Von der Warte der ENP her können allenfalls einige gemeinsame Ordnungselemente im Rahmen der bilateralen Vertragsbeziehungen in den Blick genommen werden. Eine regionale Komponente ist nur noch in der Östlichen Partnerschaft vorhanden. Die Union für das Mittelmeer ist hingegen eine politisch substanzlose organisatorische Hülle. Kritiker der ENP werden einwenden, dass die konzeptionelle Zusammenführung der sogenannten ‚MENA-Region‘ (Nahost und Nordafrika) mit den europäischen Ländern aus dem postsowjetischen Raum von Anfang nicht sinnvoll war. Davon abgesehen lag der Kardinalfehler der ENP jedoch darin, die innergesellschaftlichen Konfliktladungen und Dynamiken, die geopolitischen Interessenkalküle interessierter Staaten und deren unterschiedliche Ordnungsansprüche im Süden wie Osten weitgehend ausgeblendet zu haben. Zudem überschätzte die Europäische Union die eigenen Möglichkeiten, zur friedlichen Transformation beizutragen. Sie unterschätzte die sicherheitspolitischen Interdependenzen, die eigene Verwundbarkeit durch Gewalteskalation in benachbarten Ländern und die Notwendigkeit, die eigenen Interessen zu definieren und ordnungspolitische Vorstellungen für beide Räume zu entwickeln. Letzteres hat die Europäische Union allen-

-
- 1 Die Staaten, die von der ENP abgedeckt werden, sind Algerien, Ägypten, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Moldau, Palästinensische Gebiete, Syrien, Tunesien und Ukraine.
 - 2 In der Europäischen Kommission ist Johannes Hahn für die Generaldirektion (GD) NEAR – Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen – verantwortlich. Sie wird vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt.
 - 3 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, JOIN(2015) 50; Europäischer Auswärtiger Dienst: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016.

falls für die Länder der Östlichen Partnerschaft getan, unter der Annahme, dass diese Länder dem wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Konvergenzsoz der Europäischen Union folgen werden.

Seit dem Sommer 2015 hat sich die Lage in der südlichen Nachbarschaft weiter zuge- spitzt. Im Osten herrscht ein äußerst brüchiger (Waffen-)Stillstand, vor allem in der Ost- ukraine und anderen Konfliktherden wie in Berg-Karabach. In vielen Ländern der Levante sind weiterhin Hunderttausende auf der Flucht vor Bürgerkrieg, terroristischer und militä- rischer Gewalt. Syrien, der Irak und Libyen sind Schlachtfelder, die die regionale Ordnung ins Wanken bringen. Die Räume fragiler oder bereits verlorener Staatlichkeit nehmen zu, Reformen, die auf Pluralisierung und Teilhabe setzen, werden – wie in Ägypten – von restaurativen Eliten wieder unterdrückt oder – wie in Tunesien – durch Terrorangriffe bedroht und herausgefordert. Die Europäische Union beziehungsweise ihre Mitglied- staaten leisten humanitäre Hilfe und betreiben Krisendiplomatie sowie begrenzte zivil- militärische Operationen. Spezifische ENP-Instrumente greifen hier aber kaum oder gar nicht.

Neue Aufschläge: ENP-Review und Globale Strategie

Vor diesem düsteren Hintergrund hat die Europäische Union die ENP überprüft. Die Euro- päische Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik veröffentlichten die Ergebnisse im November 2015.⁴ Sie hatten im Frühjahr 2015 den Review-Prozess mit einem öffentlichen Konsultationsprozess eröffnet. Dazu hatte die Kommission im März 2015 ein Konsultationspapier mit relevanten Fragen vorgelegt. Zwischen März und Juni 2015 gingen daraufhin insgesamt 250 Beiträge ein und der Euro- päische Auswärtige Dienst führte zahlreiche Treffen mit Stakeholdern aus dem Kreis von Parlamenten, Regierungen, internationalen Organisationen, zivilgesellschaftlichen Akteu- ren, Wissenschaft und Einzelpersonen, die aus den Mitgliedstaaten und Partnerländern kamen, durch.⁵ Die Kommission und die Hohe Vertreterin fassen in einem Begleitdoku- ment zentrale Punkte aus dem Konsultationsprozess zusammen und ergänzen es durch eigene Zwischenevaluierungen und Schlussfolgerungen aus rund zehn Jahren ENP. Somit handelt es sich nicht um eine streng methodisch angeleitete Evaluierung, sondern um eine Skizze und Deutung des Feedbacks der Stakeholder im Hinblick auf einige Schlüssel- fragen der Reform. Aus Sicht von Kommission und der Hohen Vertreterin bestätigen die eingegangenen Stellungnahmen, dass die ENP inhaltlich und operativ reformiert werden muss.

Kommissar Hahn und die Hohe Vertreterin Mogherini präsentierten das gemeinsame Abschlussdokument zur Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik unter dem Titel „stärkere Partnerschaften für eine stärkere Nachbarschaft“⁶. Die wichtigsten Punkte sind folgende:

Die Ziele der ENP, Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in den Nachbarländern zu unterstützen, gelten fort. Jedoch sollen Konzeption, Prioritäten und Arbeitsweisen neuge- fasst werden. Die neue ENP soll realistischer, fokussierter und pragmatischer sein. In der Nachbarschaftspolitik kommt der Stabilisierung der Nachbarschaft die politische Priorität

4 Europäische Kommission: Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, 18. November 2015, JOIN(2015) final.

5 Europäische Kommission: Überprüfung der Nachbarschaftspolitik, 2015.

6 Europäische Kommission: Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP): stärkere Partner- schaften für eine stärkere Nachbarschaft, Pressemitteilung, 18. November 2015, Dok. IP/15/6121.

in der Amtszeit der Kommission Juncker zu. Die Europäische Union will künftig Umfang und Intensität ihrer Angebote zur Kooperation stärker an den individuellen Wünschen der 16 Länder ausrichten. Das bedeutet eine Abkehr von den Maximalofferten der umfassenden und vertieften Freihandelsabkommen (DCFTA) und politischer Kooperation beziehungsweise Assoziierung. Das könnte zu neu modulierten Abkommen bei selektivem Griff in den Instrumentenkasten der Europäischen Union führen. Zugleich hält die Europäische Union daran fest, universelle Werte zu verteidigen und nach Wegen zu suchen, Demokratie, Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Aber die Transformations- und Demokratisierungsagenda tritt hinter die Stabilisierungsagenda. Das Spannungsfeld von Interessen und Werten akzentuiert die Europäische Union somit stärker realpolitisch. Der neue Realismus in der ENP bedarf damit auch einer Bestimmung der Interessen der Europäischen Union gegenüber jedem der 16 ENP-Länder. Das ist zumal dann relevant, wenn sich die Europäische Union in Richtung einer an der Nachfrage orientierten ENP á la carte entwickelt, bei der autoritäre Partner ein enges, oft nur finanziell-wirtschaftlich-klientelistisch bestimmtes Kooperationsinteresse haben.

Der Stabilisierungsschwerpunkt entspringt der neuen Bedrohungswahrnehmung in der Europäischen Union durch Gewaltkonflikte, Terrorismus und Radikalisierung in den Nachbarschaften. Sie treten zu den bekannten Konflikttreibern wie Armut, Ungleichheit, schlechte Regierungsführung und Korruption hinzu.

Insofern ruht der Ansatz ‚Stabilität durch Stabilisierung‘ auf den beiden Säulen des ökonomischen und außen- und sicherheitspolitischen Engagements. Demnach strebt die Europäische Union erstens eine inklusive wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den ENP-Ländern an. Bei der Schaffung von Arbeitsplätzen sollen vor allem junge Menschen zum Zuge kommen. Als Rahmen sollen vertiefte Freihandelsabkommen und schlankere Handelsabkommen mit Vereinbarungen zu Konformitätsbewertung und Heranführungen an Rechtsvorschriften und Standards der Europäischen Union angeboten beziehungsweise bestehende ausgefüllt werden. Zweitens soll zur Stabilisierung eine echte außen- und sicherheitspolitische Komponente in die ENP eingeführt werden, eine notorische Lücke der ursprünglichen ENP. Es müsste gelingen, Transformationshilfe (Handel, Entwicklung, Institutionenaufbau) und die klassische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) inklusive der sicherheitspolitischen Dimension zu verzahnen, um einen Beitrag zur Stabilisierung zu leisten. Das wird intensive Diplomatie, Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung als Daueraufgabe in Nachbarländern verlangen. Wenn dieser Sicherheitsdimension ein höherer Stellenwert eingeräumt werden soll, hieße das etwa bei der Bearbeitung der ungelösten Konflikte in der östlichen Nachbarschaft von Moldau bis zum Südkaukasus konkrete Initiativen zu ergreifen. Darauf gibt es aber keinerlei Hinweise seitens der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin. Deutlich wird vor allem, dass die Aufwertung der Sicherheitsinteressen unter dem Eindruck der Flüchtlingsbewegung nach Europa und in der südlichen Nachbarschaft steht. Allerdings werden im Rahmen der ENP keine neuen Instrumente oder Konzepte etwa zur Kontrolle irregulärer Migration oder zur Eindämmung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels gemacht. Ein weiterer Schwerpunkt, der die Interessen der Europäischen Union gut widerspiegelt, ist die Energieversorgungssicherheit. Insgesamt fällt auf, dass die neue ENP trotz zunehmender Versicherheitlichung weiterhin kaum geopolitisch durchdrungen ist und die Interessen gegenüber den ENP-Ländern nicht definiert und einige priorisiert werden.

Um die beiderseitigen Interessen besser zu berücksichtigen, müssen diese zwischen der Europäischen Union und den Partnerländern definiert werden. Dazu benötigt die Europäische Union interessierte, legitimierte und kompetente Verhandlungspartner in den Nachbarländern.

Im Lichte der ‚drei M-Formel‘⁷ der letzten Revision von 2011 ist bei der Verbesserung des Marktzugangs und der Mobilität eher ein selektiver Ansatz und geringere Ambition seitens der Europäischen Union zu konstatieren. Die Finanzmittel sollen flexibler eingesetzt werden können. Der Grundsatz des ‚mehr für mehr‘ und die prononcierte Konditionalität wird nicht mehr als Kernanliegen hochgehalten. Die Zivilgesellschaft und Sozialpartner sowie junge Menschen sollen stärker an ENP-Maßnahmen beteiligt werden. Künftig sollen die Nachbarn der Nachbarn und regionale Akteure stärker in Problemlösungen einbezogen werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass der 16-er Kreis der ENP rekonfiguriert wird. Zudem hält auch die neue ENP am einheitlichen Rahmen ENP für Ost und Süd fest, bei Ausdifferenzierung der Östlichen Partnerschaft und der Union für das Mittelmeer als regionale Arrangements und bei gleichzeitig maximaler länderspezifischer Differenzierung. Die Kommission wird künftig nicht mehr alljährlich ein Gesamtpaket mit sämtlichen Länderberichten veröffentlichen, sondern nach dem jeweils geeigneten Rhythmus.

Die Review war keine Reform an Haupt und Gliedern der ENP. Es handelt sich eher um Korrekturen, Akzentverschiebungen und Erwartungsmanagement im Horizont der Amtszeit der Kommission Juncker. Es fehlt der ENP weiterhin ein politisches Steuerungszentrum. Die ENP bleibt damit reaktiv ausgerichtet. Auch ist die überholte ENP kein Instrument des Krisenmanagements, sondern allenfalls eine Brücke in eine Zeit, in der in Nachbarländern wieder eine auf Dauerhaftigkeit und Nachhaltigkeit gezielte Politik verfangen kann. Drei Faktoren werden für ein besseres Gelingen der ENP wichtig sein:

(1) Sie muss die unterschiedlichen Politikinstrumente inklusive der GASP und Akteure auf EU- und nationaler Ebene praktisch besser verzahnen; (2) sie muss Partner und Akteure in Ländern finden, mit denen man differenzierte, länderspezifisch formulierte Nachbarschaftspolitik betreiben kann und (3) es muss in jedem Einzelfall gerungen werden, um die Grundspannung zwischen Stabilitäts- und Transformationszielen auszutarieren. Dies und die gesamte Seite der Umsetzung stehen noch aus und müssten ab 2016 im Mittelpunkt der ENP stehen.

Die Globale Strategie für die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik zählt die „Widerstandsfähigkeit von Staat und Gesellschaft in unserer östlichen und südlichen Nachbarschaft“⁸ zu den fünf vorrangigen Zielen. Deren Resilienz liege im eigenen Schutzinteresse der EU-Bevölkerung. Die Hohe Vertreterin hatte schon bei der Vorstellung der ENP-Review die Resilienz, ein neuerdings auch in Brüssel oft gebrauchtes Schlagwort, als Hauptziel genannt. Resilienz und Stabilisierung haben die Demokratisierungsrhetorik verdrängt, die die letzte Reform der ENP unter dem Eindruck des sogenannten ‚Arabischen Frühlings‘ ausgezeichnet hatte. Der Kreis der Nachbarn wird in der Globalen Strategie allerdings nicht auf die ENP-Länder im strikten Sinne begrenzt, sondern schließt strategisch die Nachbarn der Nachbarn ein, bis nach Zentralafrika, außerdem die Türkei

7 Die Formel bezeichnet die drei Angebote „Money, Mobility and Market“, die 2011 im Fokus der ENP-Überprüfung standen, siehe Europäischer Auswärtiger Dienst: Eine Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel, Gemeinsame Mitteilung der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission, 25. Mai 2011.

8 Europäischer Auswärtiger Dienst: Globale Strategie der EU – Zusammenfassung, SN 10193/16.

und die Länder des Westbalkan. Ein direkter Bezug zwischen ENP und Russland wird in beiden Schlüsseldokumenten gemieden. In der Globalen Strategie wird unter außen- und sicherheitspolitischer Perspektive die rote Linie zwischen Erweiterungs- sowie ENP-Ländern und anderen Nachbarn vernünftigerweise ignoriert und diese problemorientiert zusammenbetrachtet. Die Europäische Union will unterschiedliche Pfade zu Resilienz im Süden und Osten unterstützen, dabei die dringlichsten Dimensionen der Fragilität im Auge haben und jene Länder priorisieren, in denen sie einen relevanten Unterschied machen kann. Die ENP ist nur eine Politikkomponente von geringer Bedeutung, die im Hinblick auf die vorrangigen Ziele eines integrierten Ansatzes zur Bewältigung von Konflikten und zur kooperativen globalen Ordnungsbildung beitragen kann. Ob dadurch die GASP-Lücke in der ENP konzeptionell und operativ zu schließen sein wird? Deshalb ist die Forderung nach einer „koordinierten Union“⁹ so zentral für beides, die ENP und die GASP.

Der Rat der Europäischen Union bekräftigte auf seiner Sitzung im Dezember die Kernelemente der ENP-Review: das vorrangige Ziel der Stabilisierung der Nachbarschaft, die Differenzierung und das Ownership. 2016 soll eine neue Phase des Engagements mit den Partnerländern beginnen. Die Mitgliedstaaten reagieren auf die angekündigte stärkere Einbeziehung der Mitgliedstaaten in die ENP und die regelmäßigen auch hochrangigen Dialoge über Implementierung und Ergebnisse der ENP mit der Kommission und der Hohen Vertreterin. Der Rat hält in schöner Ausgewogenheit die Östliche Partnerschaft wie auch die Union für das Mittelmeer für wertvolle Foren.¹⁰

Nach der Vorstellung der ENP-Review riefen Europaabgeordnete zu einem stärkeren Fokus auf Sicherheit und Migration innerhalb der ENP auf.¹¹ Das Europäische Parlament hatte im Juli 2015 eine diesbezügliche Entschließung verabschiedet und eine wirksame ENP gefordert, die

„(...) der Schlüssel für die Stärkung der außenpolitischen Glaubwürdigkeit und der globalen Positionierung der Europäischen Union ist und dass sich in der ENP die tatsächliche Führungsrolle der Europäischen Union in der Nachbarschaft und in den Beziehungen zu ihren globalen Partnern zeigen muss“.¹²

Seitens der Wissenschaft und von Think Tanks unterschiedlicher politischer Couleur und Mission fand das Ergebnis des Review-Prozesses, an dem sich einige selbst im Rahmen der Konsultationen beteiligt hatten, ein anerkennend-kritisches Echo. Die Richtung der Neuaufstellungen stimme, greife aber zu kurz, und es fehlten neue Lösungsansätze.¹³

9 Council conclusions on the Review of the European Neighbourhood Policy, Punkte 11, 12, Press Release, Dok. 926/15, 14 December 2015.

10 Council conclusions, 2015.

11 Siehe European Parliament: Revised EU Neighbourhood Policy must focus on security and migration, say MEPs, Press Release, 18 November 2015.

12 Europäisches Parlament: Bericht zur Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Punkt 2, (2015/2002(INI)), A8-0194/2015, 18. Juni 2015.

13 Vgl. unter anderem Hrant Kostanyan: The European Neighbourhood Policy reviewed: Will pragmatism trump normative values?, in: Center for European Policy Studies (Hrsg.): European Neighbourhood Watch, Issue 121, December 2015; Marco Schwarz: Vor den Toren der EU brodelt es, Internationale Politik und Gesellschaft, 15. Februar 2016, abrufbar unter: <http://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/vor-den-toren-der-eu-brodelt-es-1280/> (letzter Abruf: 6.10.2016); Rosa Balfour: Making the Most of the European Neighbourhood Policy Toolbox, The German Marshall Fund of the United States, 18.11.2015, abrufbar unter: <http://www.gmfus.org/blog/2015/11/18/making-most-european-neighbourhood-policy-toolbox> (letzter Zugriff 6.10.2016).

Rat der Europäischen Union und Europäisches Parlament

Der Rat der Europäischen Union hielt am 14. Dezember 2015 sowie am 18. und 19. April 2016 Aussprachen zur östlichen Nachbarschaft.¹⁴ Bei beiden Terminen befasste er sich mit der multilateralen Östlichen Partnerschaft ohne Beschlüsse zu fassen. Der nächste Gipfel ist für 2017 geplant. Angesichts der instabilen Sicherheitslage in beiden Nachbarschaftsräumen setzten sich der Europäische Rat, die Außenminister und der allgemeine Rat der Europäischen Union laufend und teils auf Sondersitzungen¹⁵ mit den akuten Herausforderungen und Entwicklungen in den Ländern der ENP und in ihrem regionalen Umfeld auseinander. Im Mittelpunkt standen Syrien, Russland und die Ukraine sowie Migrationsfragen.¹⁶ Abgestützt wurde dies auch durch eine rege Reisediplomatie.¹⁷

Kommissar Hahn war sowohl in der südlichen als auch in der östlichen Nachbarschaft stark präsent und besuchte die Ukraine besonders häufig (unter anderem am 18. Juni 2015, 10. bis 12. September 2015, 19./20. November 2015 und 20./21. April 2016). Das Europäische Parlament begleitete das Geschehen in ENP-Staaten laufend, fasste Entschließungsanträge zu Moldau, Georgien, der Ukraine und Russland und pflegte weiter den interparlamentarischen Austausch mit den nationalen Parlamenten mehrerer ENP-Staaten.¹⁸

14 Rat der Europäischen Union: 3438. Tagung des Rates. Auswärtige Angelegenheiten, 14. Dezember 2015; Rat der Europäischen Union: 3460. Tagung. Auswärtige Angelegenheiten, 18. April 2016.

15 Mitteilung des Ministeriums für auswärtige und europäische Angelegenheiten: Informelles „Gymnich“-Treffen der Minister für auswärtige Angelegenheiten der Europäischen Union am 4./5. September 2015 in Luxemburg, Pressemitteilung; Europäischer Rat: Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs, 23. September 2015, Erklärung, Dok. 673/15; Europäischer Rat: Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs, 12. November 2015.

16 Migration als großes Thema, dazu Schlussfolgerungen am 22. Juni 2015, 14. September 2015, 12. Oktober 2015, 26. Oktober 2015, 16./17. November 2015, 18./19. April 2016, 23. Mai 2016; Zu Russland siehe beispielsweise European External Action Service: Relations with Russia: EU's guiding principles, 15. März 2016; Zu Ukraine siehe beispielsweise Europäische Kommission: Ergebnisse der trilateralen Gespräche über die Umsetzung des Assoziierungsabkommens sowie der vertieften und umfassenden Freihandelszone zwischen der EU und der Ukraine, Erklärung, Statement/15/5603, 7. September 2015; Zu Syrien siehe beispielsweise Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zu Syrien, Pressemitteilung 721/15, 12. Oktober 2015.

17 Hohe Vertreterin Mogherini: Marokko 21.7.15 und 4.3.16, Algerien 17.9.15, Ägypten 3.11.15, Ukraine und Georgien 9./10.11.15, Tunesien 7.1.16, Armenien und Azerbaijan 29.2.-1.3.16, Libanon 21.3.16, Jordanien 22.3.16; Kommissar Hahn: Ukraine 18.6.15, 10.-12.9.15, 19./20.11.15, 20./21.04.2016, Libanon 23.-25.6.15 und 29.1.16, Georgien 27.11.15, Jordanien 28.1.16 und 1./2.6.16, Tunesien 7./8.4.16, 16.6.16, Algerien 11./12.5.16, Israel 13.6.16, Palästinensische Gebiete 14.6.16; Präsident Tusk: Armenien 20.7.15, Georgien 22.7.15, Azerbaijan 22.7.15, Ägypten 19.9.15, Jordanien 20.9.15 und 3.5.16.

18 Europäisches Parlament: Gemeinsamer Entschließungsantrag zu dem Assoziierungsabkommen sowie den vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen mit Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine, 2015/3032(RSP), 20. Januar 2016; Europäisches Parlament: Stand der Beziehungen EU-Russland, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juni 2015 über den Stand der Beziehungen EU-Russland, 2015/2001(INI); European Parliament: Revised EU Neighbourhood Policy must focus on security and migration, 2015; Committee on Foreign Affairs of the European Parliament: AFET Ad Hoc Delegation to Georgia, Tbilisi, 25 July 2015.

Stand der Vertragsbeziehungen mit den Nachbarn

In den bilateralen Beziehungen der Europäischen Union zu den ENP-Staaten haben sich in der ersten Hälfte 2016 die Ergebnisse der ENP-Review allenfalls stellenweise gezeigt.¹⁹ Im Lichte der Vertragsbeziehungen schreitet die Differenzierung unter den Nachbarn in ihrem Nähe- und Distanzverhältnis zur Europäischen Union voran. Bilaterale Verhandlungen mit südlichen ENP-Ländern wie *Marokko*, *Tunesien* und *Jordanien* zeigten wenig Fortschritte. Derzeit ist noch kein DCFTA ausverhandelt worden. Die Assoziierungsabkommen (AA)/DCFTA mit *Moldau* und *Georgien* wurden bereits von allen Mitgliedsstaaten sowie vom Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union ratifiziert und traten am 1. Juli 2016 in Kraft.²⁰ Große Teile der Abkommen werden schon seit dem 1. September 2014 vorläufig angewandt. Komplikationen gab es auf EU-Seite, nachdem in den Niederlanden ein Referendum über das AA/DCFTA mit der Ukraine abgehalten wurde und negativ ausging. Die Ratifizierung konnte deshalb nicht abgeschlossen werden, der Termin dafür ist ungewiss.

Das AA/DCFTA mit der *Ukraine* ist allerdings am 1. Januar 2016 vorläufig in Kraft getreten, nachdem die trilateralen Gespräche mit Russland ergebnislos zu Ende gegangen sind.²¹ Hinsichtlich der Gewährung der visafreien Einreise in die Europäische Union hat diese keine gemeinsame Position gefunden. Die Kommission hat ungeachtet des niederländischen Referendums auch für die Ukraine eine solche Freistellung vorgeschlagen.

Der Rat der Europäischen Union beschloss im Oktober 2015 auf Vorschlag der Kommission ein neues Verhandlungsmandat für ein „rechtlich bindendes Abkommen“ mit *Armenien* und autorisierte die Kommission und die Hohe Vertreterin diese aufzunehmen. Sie begannen offiziell am 7. Dezember 2015. Das neue Abkommen soll eine reduzierte Fassung des nicht zustande gekommenen AA/DCFTA darstellen und mit den Beziehungen Armeniens zu Russland im Kontext der Eurasischen Wirtschaftsunion vereinbar sein.²³ Jedoch überschattet das Wiederaufleben des Konflikts um Bergkarabach mit Aserbaidschan den Neuanfang.

Die Beziehungen zu *Aserbaidschan* verschlechterten sich weiter; Überlegungen zu einer vertraglichen Regelung der Zusammenarbeit wie die seit 2013 ins Spiel gebrachte Strategische Modernisierungspartnerschaft kamen nicht voran.²⁴ Am 10. September 2015 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung an, in der es seine ernsthafte Besorgnis darüber zum Ausdruck brachte, dass sich die Menschenrechtslage im Land weiter

19 Siehe zur multilateralen Dimension die Beiträge Katrin Böttger: Östliche Partnerschaft und Tobias Schumacher: Mittelmeerpolitik in diesem Buch.

20 Council of the European Union: Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, Council Decision (EU) 2016/839 of 23 May 2016, in: Amtsblatt der EU L141, 28 May 2016; Council of the European Union: Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, Council Decision (EU) 2016/838 of 23 May 2016, in: Amtsblatt der EU L141, 28 May 2016; European Commission: Association Agreements/DCFTAs Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine – Remarks by Johannes Hahn on behalf of the HR/VP at the EP Plenary, 20 January 2016.

21 Insgesamt 13 trilaterale Treffen, davon 4 auf Ministerebene.

22 Bulletin Quotidien Europe 11527, 8.4.2016; European Council: Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, 21 March 2014.

23 European Union External Action: Fact sheet, EU-Armenia relations, December 2015.

24 European Parliament: The Eastern Partnership after Five Years: Time for Deep Rethinking. Generaldirektion für externe Politikbereiche der Union, 23 February 2015, S. 16.

verschlechtert, und die Regierung Aserbaidschans aufforderte, das gewaltsame Vorgehen gegen die Zivilgesellschaft und Menschenrechtsverfechter unverzüglich einzustellen. Im September 2015 setzte Aserbaidshan seine Teilnahme an der Parlamentarischen Versammlung Euronest aus.²⁵

Im Fall von *Belarus* setzte die Europäische Union die restriktiven Maßnahmen gegen die meisten Personen und alle Organisationen, die derzeit solchen Maßnahmen unterliegen, für vier Monate aus. Sie reagierte damit auf die Freilassung sämtlicher verbleibender belarussischer politischer Gefangenen.²⁶ Der Rat der Europäischen Union beschloss im Februar 2016, dass diese Abschwächung der Sanktionen, wonach die restriktiven Maßnahmen in Bezug auf 170 Einzelpersonen und drei Unternehmen, deren Aufnahme in die einschlägige Liste derzeit ausgesetzt ist, nicht verlängert werden. Er kam jedoch überein, dass das Waffenembargo gegen Belarus und restriktive Maßnahmen um einen Zeitraum von zwölf Monaten verlängert werden.

Weiterführende Literatur

Rosa Balfour: The European Neighbourhood Policy's Identity Crisis, in: European Neighbourhood Policy Review: European Union's Role in the Mediterranean, January 2016.

Sabine Fischer/Margarete Klein (Hrsg.): Denkbare Überraschungen, Elf Entwicklungen, die Russlands Außenpolitik nehmen könnte, SWP-Studie, Berlin, Juli 2016.

25 Europäisches Parlament: Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, Östliche Partnerschaft, Juni 2016, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuid=FTU_6.5.5.html (letzter Zugriff: 12.10.2016).

26 Rat der Europäischen Union: Belarus: EU setzt restriktive Maßnahmen gegen die meisten Personen und alle Organisationen, die derzeit solchen Maßnahmen unterliegen, aus, Pressemitteilung 767/15, 29. Oktober 2015.