

## **6. Die Europäische Union und ihre Nachbarn**



# Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Die Politik der Europäischen Union gegenüber den Ländern in ihrer südlichen und östlichen Nachbarschaft ist zunehmend von Pragmatismus und Differenzierung bestimmt. Insofern schwindet die praktische Bedeutung des von der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) vorgegebenen einheitlichen Politikrahmens. Dessen Relevanz ergibt sich vor allem aus der internen und technokratischen Logik der Europäischen Union, nämlich die unterschiedlichen Interessen, Präferenzen und außenpolitischen Ausrichtungen der EU-Mitgliedstaaten gegenüber den 16 Ländern in Osteuropa beziehungsweise dem Mittelmeerraum unter einem Dach zusammenzufassen.<sup>1</sup> Beide Nachbarschaftsräume sind von herausragendem außen- und sicherheitspolitischem Interesse für die Europäische Union. Markant zeigten sich Risikopotenziale bei dem Zustrom von Flüchtlingen aus Syrien und Nordafrika auf den Kontinent, was eine veritable Krise in der Union und einigen Mitgliedstaaten zur Folge hatte. Die Konkurrenz zwischen Brüssel und Moskau um die interne und externe Ausrichtung der Länder in Osteuropa hat eine von der Europäischen Union lange unterschätzte geopolitische Qualität erlangt, weil Russland dort eine exklusive Einflussosphäre errichten will.

Generell strebt die Europäische Union nach einer wirtschaftlichen und politischen Kooperation und gegebenenfalls Assoziierung mit den ENP-Ländern. Dies geschieht auf freiwilliger Basis und durch bilaterale Rahmenvereinbarungen, die auf die spezifischen Möglichkeiten und Zielvorstellungen beider Seiten zugeschnitten werden. Das Ergebnis ist ein Set von individuell ausgestalteten Vertragsbeziehungen. So unterscheidet sich beispielsweise das 2017 mit Armenien geschlossene Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement (CEPA) von den deutlich ambitionierteren Assoziierungsabkommen mit Vereinbarungen über Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTAs) mit der Ukraine, Moldau und Georgien.

Durch diese Kooperations- und Assoziierungsbeziehungen will die Europäische Union zu politischer Stabilisierung, gesellschaftlicher Resilienz und wirtschaftlicher Entwicklung in den Ländern selbst beitragen. Die Union unterstützt dort staatliche und nichtstaatliche Akteure, die sich für eine weitergehende Politik der Demokratisierung, Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit und diesbezügliche Reformen in Staat und Gesellschaft einsetzen. Inzwischen schätzt die Europäische Union ihre eigene Transformationskraft kritischer und bescheidener ein und betreibt eine weniger prinzipielle Konditionalitätspolitik, auch weil sie den europäischen Nachbarn keine politische Beitrittsperspektive als Anreiz für Reformen in Aussicht stellt. Das wurde beim Jubiläumsgipfel zur sogenannten Östlichen Partnerschaft (ÖP) im Mai 2019 nochmals deutlich.<sup>2</sup> Die ÖP bezeichnet unter anderem eine multilaterale Struktur, in der die sechs osteuropäischen Länder mit der Europäischen

---

1 Die sechs osteuropäischen ENP-Länder sind Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine; die zehn aus dem Mittelmeerraum sind Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästinensische Gebiete, Syrien und Tunesien.

Union auf verschiedenen Ebenen regelmäßig zusammentreffen. Sie ist funktional ausgerichtet und deutlich besser entwickelt als das südliche Pendant, die Union für das Mittelmeer (UFM)<sup>3</sup>, die bereits im Juli 2018 ihr zehntes Jubiläum feierte.

### EU-Akteure in der ENP

In der ENP ist die Europäische Kommission der Motor unter den EU-Organen. Das liegt zum einen an der starken Handels- und Wirtschaftskomponente der Beziehungen und der Rolle des Exekutivorgans bei der Implementierung der Vertragsbeziehungen. Dementsprechend stehen die Generaldirektionen Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (NEAR) und Handel (TRADE) im Zentrum, ergänzt durch den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). Allerdings bleibt die Verzahnung mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ein zentraler Schwachpunkt der ENP. Die Europäische Kommission wird vom Rat der Europäischen Union mandatiert, die Verhandlungen über Abkommen und andere Vereinbarungen mit dem jeweiligen ENP-Land zu führen: Sie überwacht die Umsetzung von Vereinbarungen und setzt dazu, wie im Falle der Ukraine, eine Gruppe zur Unterstützung und Begleitung von Reformen ein. Zudem ist sie für die Programmierung und Operationalisierung der finanziellen Zusammenarbeit zuständig (Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI), Kredite, Finanzhilfen, Sofortprogramme, humanitäre Hilfe etc.) und stellt Personal in den EU-Vertretungen in den Hauptstädten und teils auch Regionen der Partnerländer.

Seit der Reform des Berichtswesens legt die Europäische Kommission zumeist im Kontext von anstehenden bilateralen Assoziierungsräten oder anderen wichtigen Terminen ihre Arbeitspapiere vor. Im Zeitraum vom Juni 2018 bis Juni 2019 veröffentlichte sie auf das Ambitionsniveau und politische Profile der Beziehungen zugeschnittene Bestandaufnahmen und Länderberichte zur Ukraine, zu Jordanien, Georgien, Aserbaidschan, Tunesien und Armenien.<sup>4</sup> Der Rat der Europäischen Union und der Europäische Rat befassten sich 2018 und 2019 kaum mit übergreifenden Themen der ENP. Der Rat diskutierte die Länderberichte der Kommission und billigte sie.<sup>5</sup> Er behandelte die drängenden außen- und sicherheitspolitischen Fragen oder bilateralen Angelegenheiten, die mit der Durchführung der jeweiligen Abkommen und Treffen der Assoziierungs- beziehungsweise Kooperations- und Partnerschaftsräte zusammenhängen. In diesen bilateralen Rats-Treffen ist die Europäische Union in der Regel durch die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und

---

2 Vgl. hierzu den folgenden Abschnitt sowie Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung - Außenministertagung der Östlichen Partnerschaft: Schlussfolgerungen des Vorsitzes anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Östlichen Partnerschaft, 13.5.2019, Dok. 353/19; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Östliche Partnerschaft“ in diesem Jahrbuch.

3 Union für den Mittelmeerraum: 10 Years of building regional cooperation together. Annual Report 2018; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Mittelmeerpolitik“ in diesem Jahrbuch.

4 Europäische Kommission: Association Implementation Report on Ukraine, 7.11.2018 SWD(2018) 462 final; Europäische Kommission: Report on EU-Jordan relations in the framework of the revised ENP, 29.11.2018, SWD(2018) 485 final; Europäische Kommission: Association Implementation Report on Georgia, 30.1.2019 SWD(2019) 16 final; Europäische Kommission: Report on EU - Azerbaijan relations in the framework of the revised European Neighbourhood Policy, 11.3.2019 SWD(2019) 107 final; Europäische Kommission: Rapport sur l'état des relations UE-Tunisie dans le cadre de la Politique européenne de voisinage révisée, 14.5.2019, SWD(2019) 185 final; Europäische Kommission: Partnership Implementation Report on Armenia, 20.5.2019 SWD(2019) 191 final.

5 So zum Beispiel in der Tagung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten am 10.12.2018 und 18.3.2019 zur Ukraine sowie am 13.5.2019 zu Tunesien. Des Weiteren fand im Rat für Auswärtige Angelegenheiten ein Meinungsaustausch zur Ukraine am 19.11.2018, 10.12.2019 und 18.2.2019, zur Republik Moldau am 18.3.2019 sowie zur Östlichen Partnerschaft am 16.7.2018 und 8.4.2019 statt.

Sicherheitspolitik Federica Mogherini und den Kommissar für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen Johannes Hahn vertreten. Bilaterale Tagungen fanden mit der Ukraine<sup>6</sup>, Ägypten<sup>7</sup>, Georgien<sup>8</sup>, Aserbaidzhan<sup>9</sup>, Tunesien<sup>10</sup>, Armenien<sup>11</sup> und Jordanien<sup>12</sup> statt. Weitere bilaterale Treffen fanden auf parlamentarischer Ebene in paritätischen Ausschüssen statt, so mit der Ukraine, Georgien und Armenien.<sup>13</sup>

Beim zehnjährigen Jubiläum der Östlichen Partnerschaft im Mai 2019 zeigte sich sehr deutlich die vielköpfige Vertretung der Europäischen Union in den Außenbeziehungen: Höchststrangig vertrat der Präsident des Europäischen Rats Donald Tusk die Europäische Union, und zwar im Rahmen eines Abendessens für die Staats- und Regierungschefs der sechs ÖP-Länder, an dem auch die ÖP-Initiatoren (die damaligen Außenminister Schwedens und Polens, Carl Bildt und Radosław Sikorski) sowie Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, Mogherini sowie Hahn teilnahmen.<sup>14</sup> Die EU-Staats- und Regierungschefs, die sich zuletzt 2017 zu einem Gipfel mit ihren Amtskollegen aus den ÖP-Ländern getroffen hatten, blieben den Feierlichkeiten fern. Außerhalb des rein Zeremoniellen fand unter anderem das reguläre Treffen der Außenminister der ÖP-Länder unter Vorsitz von Mogherini statt. Es wurden keine gemeinsame Erklärung oder Schlussfolgerungen verabschiedet. Stattdessen skizzierte der Ratsvorsitz in acht Punkten Stand und Perspektiven (vor allem die 20 Zielvorgaben für 2020) der Beziehungen. Die ÖP habe sich über die Jahre als „ein effizienter, widerstandsfähiger, maßgeschneiderter und dynamischer Rahmen erwiesen“<sup>15</sup>. In der Frage einer Beitrittsperspektive für die ÖP-Länder blieb die Europäische Union bei der bekannten Position, die Aspirationen lediglich zur Kenntnis zu nehmen, sich aber nicht zu eigen zu machen – zur anhaltenden Enttäuschung der Ukraine und Georgiens. Kurz zuvor hatten Mogherini und Hahn auf die Frage nach der georgischen Beitrittsperspektive entgegnet, das Land solle sich auf die gegenwärtigen Ziele – das Assoziierungsabkommen und die DCFTA – konzentrieren.<sup>16</sup> Die „gedämpfte Stimmung beim Festakt“<sup>17</sup> zeigte der Europäischen Union jedoch, dass ihre eigene strategische Ambivalenz hinsichtlich der

- 
- 6 Am 17.12.2018 in Brüssel. Siehe: Rat der Europäischen Union: Joint press statement following the 5th Association Council meeting between the EU and Ukraine, Brüssel, 17.12.2018, Dok. 809/18.
  - 7 Am 20.12.2018 in Brüssel. Siehe Rat der Europäischen Union: Joint press statement following the 8th Association Council meeting between the EU and Egypt, Brüssel, 20.12.2018, Dok. 836/18.
  - 8 Am 15.3.2019 in Brüssel. Siehe Rat der Europäischen Union: Joint press statement following the 5th Association Council meeting between the EU and Georgia, Brüssel, 15.3.2019, Dok. 166/19.
  - 9 Am 4.4.2019 in Brüssel. Siehe Rat der Europäischen Union: Joint press statement following the 6th meeting of the EU-Azerbaijan Cooperation Council, Brüssel, 4.4.2019, Dok. 460/19.
  - 10 Am 17.5.2019 in Brüssel. Siehe Rat der Europäischen Union: Déclaration conjointe à la presse suite à la 15ème session du Conseil d'Association UE – Tunisie, Brüssel, 17.5.2019, Dok. 374/19.
  - 11 Am 13.6.2019 in Brüssel. Siehe Rat der Europäischen Union: Joint press statement following the second Partnership Council meeting between the EU and Armenia, Brüssel, 13.6.2019, Dok. 460/19.
  - 12 Am 17.6.2019 in Brüssel. Siehe Rat der Europäischen Union: Joint press statement following the 13th Association Council meeting between the EU and Jordan, Brüssel, 17.6.2019, Dok. 481/19.
  - 13 EU-Ukraine: 17.-18.9.2018 in Kiew und Iwano-Frankiwsk und 13.-14.3.2019 in Straßburg; EU-Georgien: 18.-19.9.2018 in Tiflis und 27.-28.3.2019 in Straßburg; EU-Armenien: 24.10.2018 in Straßburg.
  - 14 Am 13.5.2019 in Brüssel. Siehe Rat der Europäischen Union: Welcoming remarks by President Donald Tusk at the celebratory dinner marking the 10th anniversary of the Eastern Partnership, 13.5.2019, Dok. 355/19; Alexandra Brzozowski: 10 Jahre Östliche Partnerschaft: Gedämpfte Stimmung beim Festakt, in: Euractiv, 15.5.2019; Camillie-Cerise Gessant: EU and partner countries celebrate 10 years of Partnership, in: Bulletin Quotidien Europe, 14.5.2019; Michael Stabenow: Wohlmeinende Projekte mit den östlichen Partnern, Keine Hoffnung auf EU-Beitritt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.5.2019; Reinhard Veser: Der verweigerte Streit, Zehn Jahre Östliche Partnerschaft der EU – eine Bilanz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.5.2019.
  - 15 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen zum 10-jährigen Bestehen der Östlichen Partnerschaft, Mai 2019. Für eine kritischere Bestandaufnahme siehe Steven Blockmans: The Eastern Partnership at 10: The road to hell is paved with good intentions, CEPS Commentary, 6.5.2019.

Finalität der ÖP die bilateralen Beziehungen belastet. Es spricht viel dafür, dass die Europäische Union ihren technokratischen Gradualismus in den Beziehungen zu den ÖP-Ländern fortsetzt. Allein um diesen Kurs abzusichern, wäre die Union aber gut beraten, sich selbst Klarheit über die politischen Perspektiven der Beziehungen zu verschaffen.

Das Europäische Parlament widmet sich regelmäßig und intensiv den beiden Nachbarschaftsräumen in Form von Delegationsbesuchen und direktem Austausch sowie in Resolutionen und Berichten.<sup>18</sup> Die multilaterale parlamentarische Versammlung EURONEST, die Abgeordnete der Parlamente in ÖP-Ländern<sup>19</sup> und des Europäischen Parlaments zusammenbringt, trat zuletzt vom 25. bis 27. Juni 2018 in Brüssel zusammen. Die nächste Zusammenkunft ist für den Herbst 2019 avisiert.

Zur Finanzierung der Nachbarschaftspolitik dient das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI), das für 2014 bis 2020 15,4 Mrd. Euro umfasst, für spezifische Ziele aber immer wieder aufgestockt wird. Im Januar 2019 hat die Europäische Union mit 305 Mio. Euro für Tunesien das bislang größte Finanzpaket im Rahmen des ENI verabschiedet.<sup>20</sup> Als neues Mittel wurde am 28. September 2017 der „European External Investment Plan“ (EIP) mit 4,1 Mrd. Euro aufgesetzt, der, angelehnt an den „Investment Plan for Europe“ („Juncker-Plan“), Finanzierungsgarantien für Wachstumsprojekte in Afrika und der europäischen Nachbarschaft ermöglichen soll. Im Juli 2018 beschloss die Europäische Union, im Rahmen des EIP 800 Mio. Euro für Garantien bereitzustellen, die Investitionen in Höhe von 8 bis 9 Mrd. Euro nach sich ziehen sollen.<sup>21</sup>

### **Stand der Vertragsbeziehungen mit den Nachbarn<sup>22</sup>**

Die Europäische Union ist mit der Ukraine, Georgien und Moldau durch ambitionierte Assoziierungsabkommen verbunden, die unter anderem eine Vertiefte und Umfassende Freihandelszone (DCFTA) anstreben. Die Vereinbarungen können wegen Annexion (Krim), andauernden Konflikten (Ostukraine) und Sezession (Abchasien, Südossetien, Transnistrien) jedoch praktisch nicht auf dem gesamten Territorium angewendet werden.<sup>23</sup>

---

16 Camille-Cerise Gessant: Ms Mogherini and Mr Hahn ask Tbilisi to focus on Association Agreement, in: Bulletin Quotidien Europe, 6.3.2019.

17 Alexandra Brzozowski: 10 Jahre Östliche Partnerschaft: Gedämpfte Stimmung beim Festakt, in: Euractiv, 15.5.2019.

18 Siehe Entschlüsse des Europäischen Parlaments: Einschränkung der Medienfreiheit in Belarus, insbesondere dem Fall der Charta 97 (2018/2861(RSP)), 4.10.2018; Umsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Georgien (2017/2282(INI)), 12.11.2018; Umsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Republik Moldau (2017/2281(INI)), 14.11.2018; Umsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine (2017/2283(INI)), 12.12.2018; Ägypten, insbesondere der Lage von Menschenrechtsverteidigern (2018/2968(RSP)), 13.12.2018. Siehe Berichte des Europäischen Parlaments: Umsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Republik Moldau (2017/2281(INI)), 15.10.2018; Umsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Georgien (2017/2282(INI)), 15.10.2018; Umsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine (2017/2283(INI)), 16.11.2018.

19 Bislang ist Belarus aus politischen Gründen von diesem Forum ausgeschlossen.

20 Europäische Kommission: Press Release: Youth, entrepreneurship and better living conditions spearheads of new EU record assistance to Tunisia, 23.1.2019, IP/19/529.

21 Europäische Kommission: Press Release: The EU's External Investment Plan: first projects in Africa and the Neighbourhood, 11.7.2018, IP/18/4385; vgl. hierzu auch den Beitrag „Afrikapolitik“ in diesem Jahrbuch.

22 Zu den näheren länderspezifischen Inhalten und die länderspezifischen Entwicklungen in den ENP-Ländern siehe die einschlägigen Beiträge in diesem Jahrbuch.

23 Zu den Konflikten siehe Sabine Fischer (Hrsg.): Nicht eingefroren. Die ungelösten Konflikte in Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, SWP-Studie 2016/S 13.

Gegenwärtig stehen die Implementierung der Abkommen sowie Fragen der Schwerpunktsetzungen und Sequenzierung von Reformschritten im Vordergrund. Unter den drei Ländern ist die Ukraine für die Europäische Union das strategisch bedeutendste. Das bilaterale Assoziationsabkommen (AA) mit Kiew ist im September 2017 vollständig in Kraft getreten. Außerdem haben seit Juni 2017 ukrainische Bürgerinnen und Bürger visafreien Zugang zum Schengenraum. Aus Sicht der Europäischen Union hat die Ukraine in einigen wichtigen Bereichen große Reformfortschritte erzielt, muss jedoch insbesondere in den Bereichen Justiz und Korruptionsbekämpfung an Dynamik gewinnen.<sup>24</sup> Verlauf und Ergebnis der kompetitiven, freien und fairen Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2019 wertete die Europäische Union als positives Zeichen für die Unterstützung der weiteren Demokratisierung durch die Wählerschaft und (neue) politische Akteure.<sup>25</sup> Im Wahlkampf war die EU-Orientierung von beiden Spitzenkandidaten, dem amtierenden Präsidenten Petro Poroschenko und dem siegreichen Herausforderer, Wolodymyr Selenskyj, nicht in Frage gestellt worden. Zudem hatte das Parlament im Februar 2019 beschlossen, das Ziel eines Beitritts zur Europäischen Union in die Präambel der Verfassung aufzunehmen.<sup>26</sup>

Mit Georgien und Moldau sind die Assoziierungsabkommen und DCFTAs seit Juli 2016 in Kraft; seit März 2017 können georgische Bürgerinnen und Bürger visumfrei in den Schengenraum einreisen. In der Umsetzung der Assoziation hat Georgien aus EU-Sicht 2018 erhebliche Fortschritte bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen erzielt.<sup>27</sup> Im September 2018 wurde zudem die erste sogenannte Europaschule außerhalb der Europäischen Union in Tiflis eröffnet, die Studierenden aus den sechs ÖP-Ländern offensteht. Damit erfüllte die Union eine der 20 Zielvorgaben für 2020.<sup>28</sup> Im November 2018 fand das erste gemeinsame Treffen zwischen dem Kollegium der Kommissare und der georgischen Regierung statt.<sup>29</sup> Eine Premiere, die aus Sicht Georgiens politischen Symbolwert hat, weil sie die Annäherung, wenn nicht gar Zugehörigkeit zum Brüsseler Entscheidungssystem demonstrieren soll. Auch in Georgien bestätigte das Ergebnis der Präsidentschaftswahlen im November 2018 den proeuropäischen Kurs des Landes.<sup>30</sup>

In der Republik Moldau verlangsamt und behindert die konfliktreiche innenpolitische Lage und die beherrschende Rolle von Oligarchen, die sich am Staat bereichern, die Implementierung des Assoziierungsabkommens. Das bedeutete, dass es insgesamt zu Rückschritten in der Annäherung zur Europäischen Union kam.<sup>31</sup> So fror die Union nach der Annullierung der Bürgermeisterwahl in Chişinău<sup>32</sup> im Juli 2018 ihre Zahlungen vorübergehend

---

24 Europäische Kommission: Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on Ukraine, 7.11.2018 SWD(2018) 462 final; vgl. hierzu auch den Beitrag „Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

25 Camille-Cerise Gessant: Juncker and Tusk want to meet as soon as possible with new President Volodymyr Zelensky, in: Bulletin Quotidien Europe, 24.4.2019.

26 Camille-Cerise Gessant: Ukraine incorporates irreversible path towards Euro-Atlantic integration into its constitution, in: Bulletin Quotidien Europe, 8.2.2019.

27 Vgl. Europäische Kommission: EU report: Georgia making clear progress on its reform agenda, IP/19/747, 31.1.2019

28 Camille-Cerise Gessant: Opening of first European School outside EU, in: Bulletin Quotidien Europe, 5.9.2018.

29 Europäische Kommission: Press Release: High-level meeting continues to bring Georgia and the European Union closer together, IP/18/6493, 21.11.2018.

30 So betonte Donald Tusk beim Treffen mit der georgischen Präsidentin Salome Zourabichvili die „starken EU-Georgien-Beziehungen“; vgl.: Europäischer Rat: Remarks by President Donald Tusk after his meeting with President of Georgia Salome Zourabichvili, 11.7.2019, Dok. 547/19.

31 Siehe Europäische Kommission: Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on Moldova, 3.4.2018, SWD(2018) 94 final; vgl. hierzu auch den Beitrag „Moldau“ in diesem Jahrbuch.

ein.<sup>33</sup> Ein kleines Signal, dass ihre Unterstützung konditioniert ist. Der Europäische Rat begrüßte den friedlichen Machtwechsel mit der Wahl von Maia Sandu zur Ministerpräsidentin im Juni 2019. Anders als Georgien und die Ukraine hat Moldau keine politische Elite, die mehrheitlich und konstant eine Politik gegenüber der Europäischen Union verfolgt, die über eine bloße taktische Annäherung hinausgeht.

Eine Neuerung im EU-Vertragsbaukasten ist das Umfassende und Verstärkte Partnerschaftsabkommen mit Armenien (CEPA), das im Juni 2018 vorläufig in Kraft trat.<sup>34</sup> Das Europäische Parlament stimmte dem Abkommen im Juli 2018 zu.<sup>35</sup> Hingegen stand die Ratifizierung im Juni 2019 noch in mehr als der Hälfte der EU-Staaten aus.<sup>36</sup> Das CEPA ist im Handelsteil (Abbau von Zöllen und technischen Handelsbarrieren) sehr limitiert, weil Armenien Mitglied in der russisch geführten Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) ist und damit vorrangige Verpflichtungen zur gemeinsamen Zoll- und Handelspolitik eingegangen ist. Das Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und Armenien enthält dagegen weiterhin Bestimmungen zum politischen Dialog, auch zu außen- und sicherheitspolitischen Fragen, zu Rechtsstaatlichkeit, Justiz und Migration und zu über 20 Sektoralvereinbarungen.<sup>37</sup> Der Partnerschaftsrat EU-Armenien zog auf Basis der vereinbarten Prioritäten im Juni 2019 eine positive Bilanz der jüngsten Entwicklungen und zieht einen zukünftigen Dialog über Visa-Liberalisierung in Betracht.<sup>38</sup>

Die im Februar 2017 begonnenen Verhandlungen über ein neues umfassendes Abkommen zwischen der Europäischen Union und Aserbaidschan wurden Mitte 2019 nahezu zum Abschluss gebracht.<sup>39</sup> Im September 2018 hat der gemeinsame Kooperationsrat neue Partnerschaftsprioritäten vereinbart. Die vier Kernbereiche sind: wirtschaftliche Entwicklung und Marktchancen, Stärkung von Institutionen und gute Regierungsführung, Konnektivität, Energieeffizienz, Umwelt und Klimaschutz sowie Mobilität und direkte Kontakte zwischen den Menschen.<sup>40</sup> Beide Länder haben auch einen Unterausschuss für Justiz, Freiheit, Sicherheit und Menschenrechtsdialog eingerichtet, der sich im Februar 2019 in Baku traf.<sup>41</sup> Das kann man als Bemühen der Europäischen Union werten, dem rein wirtschaftlichen und sektoral ausgerichteten Interesse Bakus nicht völlig nachzugeben und die Beziehungen unter Einschluss der zivilgesellschaftlichen Akteure und Belange breiter zu entwickeln. Mit Belarus strebt die Union eine Art Rahmenabkommen an, wobei sie registrierten

---

32 Am 3.6.2018 hatte Andrei Năstase von der Plattform „Würde und Wahrheit“ (PPDA) zunächst die Bürgermeisterwahl im zweiten Wahlgang mit 52,5 Prozent der Stimmen gewonnen. Der oberste Gerichtshof bestätigte die Annullierung am 25.6.2018.

33 European External Action Service: Remarks by HR/VP Mogherini on breaches of human rights, democracy and the rule of law in Moldova, 5.7.2018.

34 Vgl. Europäische Kommission: Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement: EU-Armenien, 25.9.2017, JOIN(2017) 37 final; Franziska Smolnik: CEPA im „Neuen Armenien“, in: SWP Aktuell 2018/A 42.

35 Camille-Cerise Gessant: European Parliament gives agreement to conclusion of comprehensive and enhanced partnership agreement, Bulletin Quotidien, 5.7.2018.

36 Camille-Cerise Gessant: Mr Mnatsakanyan calls on Member States to ratify the Partnership Agreement, in: Bulletin Quotidien Europe, 14.6.2019.

37 Zur Einschätzung des Abkommens siehe Smolnik: CEPA im „Neuen Armenien“, 2018.

38 Rat der Europäischen Union: Joint press statement following the second Partnership Council meeting between the EU and Armenia, 13.6.2019, 460/19.

39 Georgi Gotev: Mogherini: „Inshallah, EU and Azerbaijan will soon finalise their agreement“, in: Euractiv.com, 4.4.2019.

40 EU-Azerbaijan Cooperation Council: Recommendation No 1/2018 of the EU-Azerbaijan Cooperation Council, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 265/18, 24.10.2018.

41 Europäische Kommission: Joint Staff Working Document. Report on EU - Azerbaijan relations in the framework of the revised European Neighbourhood Policy, 11.3.2019 SWD(2019) 107 final, S. 1.



muss, dass Moskau Minsk weniger politischen Spielraum lässt als etwa Eriwan. Wie Armenien ist Belarus Mitglied der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft. Der Rat hat im Februar 2019 die restriktiven Maßnahmen gegen Belarus, zu denen unter anderem ein Waffenembargo und ein Verbot der Ausfuhr bestimmter Güter zählen, um ein Jahr verlängert.<sup>42</sup>

Aufgrund der Konfliktlagen in Nordafrika und der EU-Sicherheitsinteressen spielt die klassische ENP, die kaum über eine sicherheits- und außenpolitische Komponente verfügt, nur eine nachgeordnete Rolle. Etwa wenn sich die Europäische Union beziehungsweise ihre Mitgliedstaaten an Konfliktlösungen (zivil und militärisch), an humanitärer Hilfe und Konfliktprävention in Syrien oder Libyen beteiligen. In den Vordergrund drängen in vielen der bilateralen Beziehungen das Interesse der Europäischen Union an einer Abwehr und Kontrolle von Sicherheitsbedrohungen aus dem Mittelmeerraum. Die Risiken werden in der Verbreitung des transnationalen Terrorismus, dem Zustrom von Flüchtlingen und der irregulären Migration gesehen. ENP-Instrumente und die Vertragsbeziehungen werden für diese außen- und sicherheitspolitischen Interessen eingesetzt.

Formal basieren die Beziehungen größtenteils auf den im Barcelona-Prozess entstandenen Freihandels- und Assoziierungsabkommen<sup>43</sup>, ergänzt um Sektorabkommen. Mit Marokko und Tunesien ist der Ausbau der Abkommen zu DCFTAs geplant. Die Beziehungen zu Tunesien werden als privilegierte Partnerschaft bezeichnet. Im November 2018 wurden die strategischen Prioritäten für 2018 bis 2020 beschlossen.<sup>44</sup> Allerdings gibt es in Tunesien erhebliche Vorbehalte gegen ein DCFTA, bei politischen Parteien, in der Gesellschaft und der Geschäftswelt.<sup>45</sup> Während die Verhandlungen mit Tunesien im Dezember 2018 in die dritte und im Mai 2019 in die vierte Runde gingen<sup>46</sup>, wurden die seit 2014 ruhenden Gespräche mit Marokko nicht wieder aufgenommen. Allerdings tagte im Juni 2019 erstmals seit 2015 wieder der Assoziierungsrat, was der Europäische Rat als Zeichen „neuerlicher Dynamik“<sup>47</sup> wertete. Außerdem schlossen beide Seiten ein partnerschaftliches Abkommen über nachhaltige Fischerei mit einer Laufzeit von vier Jahren, welches der Europäischen Union Fangmöglichkeiten zuteilt. Im Gegenzug ist ein finanzieller Beitrag von insgesamt 208 Mio. Euro vorgesehen.<sup>48</sup> Bei dem Abkommen wurde das Urteil des Europäischen Gerichtshofs berücksichtigt, der zuletzt im Februar 2018 entschieden hatte, dass die Westsahara durch das vorherige Abkommen nicht abgedeckt sei.<sup>49</sup>

---

42 Camille-Cerise Gessant: EU extends sanctions and arms embargo until 28 February 2020, in: Bulletin Quotidien Europe, 26.2.2019.

43 Für eine Übersicht: Europäische Kommission: Negotiations and agreements, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#\\_in-place](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_in-place) (letzter Zugriff: 15.7.2019).

44 Assoziationsrat EU-Tunesien: Beschluss Nr. 1/2018 des Assoziationsrates EU-Tunesien, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 293/39, 20.11.2018.

45 Bettina Rudloff/Isabelle Werenfels: Vertieftes EU-Handelsabkommen mit Tunesien: Gut gemeint ist nicht genug. Schlecht gerüstetes Tunesien und ratlose EU, in: SWP-Aktuell 2018/A 62.

46 Hermine Donceel: Third meeting of European and Tunisian negotiators move towards a free trade agreement, in: Bulletin Quotidien Europe, 19.12.2018; Hermine Donceel: During a fourth round of trade negotiations, Tunisians recall that agreement must be „asymmetrical and progressive“, in: Bulletin Quotidien Europe, 7.6.2019.

47 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 20.6.2019, EUCO 9/19, Punkt 12.

48 Partnerschaftliches Abkommen über nachhaltige Fischerei zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 77/8, 20.3.2019.

49 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung: EU-Marokko: Rat nimmt partnerschaftliches Abkommen über nachhaltige Fischerei an. Brüssel, 4.3.2019, Dok. 143/19.

Mit Ägypten wurden im Dezember 2018 die Fortschritte bei der Umsetzung der im Juli 2017 erstmals vereinbarten Partnerschaftsprioritäten überprüft. Die Europäische Union äußert starkes Interesse an der Stabilität und Entwicklung des Landes und sieht sich im Dilemma, die Beziehungen intensivieren zu wollen, während in Ägypten gleichzeitig Repression gegenüber Oppositionellen und die diktatorische Gewalt wachsen.<sup>50</sup> Hinsichtlich Algerien sprach sich Federica Mogherini für eine Ausweitung der Sicherheitskooperation aus.<sup>51</sup> Die Beziehungen basieren in der ENP auf den bis 2020 vereinbarten Partnerschaftsprioritäten.<sup>52</sup> Mit Jordanien erörterte die Europäische Union eine Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Terrorismusbekämpfung, sozioökonomische Entwicklung sowie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.<sup>53</sup> Die Beziehungen zum Libanon beruhen auf im November 2016 geschlossenen Partnerschaftsprioritäten. Die Beziehungen zu Israel und zur Palästinensischen Autonomiebehörde basieren auf etwa zwanzig Jahre alten Abkommen; eine Aufwertung und Reform stehen derzeit nicht zur Debatte. Die Europäische Union unterstützt und bekräftigt weiterhin den Weg zu einer Zweistaatenlösung im israelisch-palästinensischen Konflikt.<sup>54</sup> Mit Syrien und Libyen besteht angesichts der Kriegs- und Zerfallserscheinungen weiterhin keine Grundlage, um das ENP-Instrumentarium einzusetzen und über langfristige Vertragsbeziehungen zu sprechen. Dort stehen humanitäre Hilfe und Krisendiplomatie weiterhin im Vordergrund. Die dritte internationale Konferenz zur Unterstützung Syriens unter dem EU-UN-Vorsitz im März 2019 zielte daher auf eine dauerhafte politische Lösung zur Beendigung des Konflikts und finanzielle Unterstützung für humanitäre Hilfe ab.<sup>55</sup> Mit Libyen kooperiert die Europäische Union in Sachen Küstenschutz und Migrationsabwehr. Dazu wurde die EU Integrated Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya) im Dezember 2018 bis zum 30. Juni 2020 verlängert.<sup>56</sup>

### Weiterführende Literatur

Sieglene Gsthöhl/David Phinnemore (Hrsg.): *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*, London 2019.

Barbara Lippert: *Die EU und ihre Nachbarschaftsbeziehungen: etablierte Assoziierungsmodelle und neue Grundformen*, in: *integration* 2/2019, S. 83-96.

---

50 Luca Mieke/Stephan Roll: *Drei Szenarien zur Entwicklung des Sisi-Regimes in Ägypten. Entwicklungsdiktatur, Mubarak 2.0 oder schneller Zusammenbruch?*, in: *SWP-Aktuell* 2019/A 17.

51 Camille-Cerise Gessant: *Ms Mogherini calls for greater cooperation on security*, in: *Bulletin Quotidien Europe*, 14.11.2018.

52 *Assoziationsrat EU-Algerien: Beschluss Nr. 1/2017 des Assoziationsrates EU-Algerien*, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, Nr. L 82/9, 29.3.2017.

53 *Rat der Europäischen Union: Joint press statement following the 13th Association Council meeting between the EU and Jordan*, Brüssel, 17.6.2019, Dok. 481/19.

54 *Camille-Cerise Gessant: MEPs ask Ms Mogherini to advocate two-state solution*, in: *Bulletin Quotidien Europe*, 17.4.2019; *Camille-Cerise Gessant: EU consults with Israel and Palestinian Authority over commitment to two-state-solution*, in: *Bulletin Quotidien Europe*, 3.7.2018.

55 *Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung: Brussels III Conference on „Supporting the future of Syria and the region“: co-chairs declaration*, 14.3.2019, Dok. 204/19.

56 *European External Action Service: EU Integrated Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya)*, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20190319\\_eubam\\_libya\\_factsheet\\_march\\_2019\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20190319_eubam_libya_factsheet_march_2019_en.pdf) (letzter Zugriff: 15.7.2019).