

Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Die Covid-19-Pandemie hat die 16 Länder der Europäischen Nachbarschaft in höchst unterschiedlicher Weise getroffen.¹ Unabhängig von den Fallzahlen der Infizierten und Toten sind jene Länder in große wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, die wie Georgien, Marokko, Tunesien oder Ägypten stark vom Tourismus abhängig sind.² In ölreichen Ländern des Südens führte auch der Verfall des Ölpreises zu gravierenden wirtschaftlichen Einbrüchen.³ Die EU reagierte mit einer Soforthilfe in Höhe von insgesamt 140 Mio. Euro und weiterer Unterstützung im Wert von etwa 700 Mio. für die sechs östlichen Nachbarn.⁴ In der südlichen Nachbarschaft richtete die EU ihre laufenden Hilfsprogramme im Hinblick auf die Covid-19-Pandemie neu aus, um Soforthilfen in Höhe von über 2,2 Mrd. Euro zu mobilisieren.⁵ Hinzukommen Makro-Finanzhilfen für fünf Länder der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), Georgien, Jordanien, Moldau, Tunesien und die Ukraine, in einer Höhe von insgesamt 2,25 Mrd. Euro.⁶ Der östliche wie südliche Nachbarschaftsraum ist von herausragendem Interesse für die EU. Sei es wegen der Risikopotenziale, so mit Blick auf Fluchtbewegungen und irreguläre Migration, sei es wegen seiner strategischen sicherheitspolitischen Bedeutung, vor allem mit Blick auf Russlands militärisches Eingreifen und verdeckte Aktivitäten in seiner direkten Nachbarschaft und im Mittleren Osten und Nordafrika, oder wegen der Chancen auf wirtschaftliche Integration und politische Kooperation mit den Ländern. Mit dem Ausbruch der Pandemie konnte die neue Europäische Kommission, geführt von Ursula von der Leyen, der Europäischen Nachbarschaftspolitik keine größere politische Aufmerksamkeit schenken, obwohl sie

-
- 1 Es handelt sich um die sechs osteuropäischen Länder Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine sowie die 10 aus dem Mittelmeerraum Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästinensische Gebiete, Syrien und Tunesien, für die die EU den einheitlichen Politikrahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) geschaffen hat. Zu den Folgen der Pandemie vgl. ausführlich: Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde: Labortest. Pandemiebekämpfung im Osten Europas, Osteuropa 3-4/2020.
 - 2 Vgl. beispielhaft zu Georgien und der Ukraine: Janis Kluge/Andrea Schmitz/Franziska Smolnik/Susan Stewart: Eurasiens Wirtschaft und Covid-19. Strategien der Krisenbewältigung und Reformaussichten in vier postsowjetischen Staaten, in: SWP-Aktuell 2020/A 47/2020; vgl. hierzu auch die Beiträge „Mittelmeerpolitik“ und „Nahostpolitik“ in diesem Jahrbuch.
 - 3 Vgl. Janis Kluge/Stephan Roll/Kirsten Westphal: Russisch-saudisches Kräfteressen am Ölmarkt, in: SWP-Aktuell 2020/A 20.
 - 4 Siehe Europäische Kommission: Press release: Coronavirus: The European Union stands by its Eastern partners, 30.3.2020, IP/20/562.
 - 5 Vgl. Europäische Kommission: Coronavirus: The EU supports its Southern partners to prevent further spread of the pandemic, 22.4.2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/coronavirus-eu-supports-its-southern-partners-prevent-further-spread-pandemic_en (letzter Zugriff: 29.6.2020).
 - 6 Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bereitstellung einer Makrofinanzhilfe für Erweiterungs- und Nachbarschaftspartner vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie, 22.4.2020, COM(2020) 163 final; Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union: Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bereitstellung einer Makrofinanzhilfe für Erweiterungs- und Nachbarschaftspartner vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie, in: Amtsblatt der EU L 165/31, 18.5.2020.

angetreten war, einer „geopolitischen EU“ Geltung zu verschaffen.⁷ Einen völligen Stillstand der Beziehungen oder gar einen Rückzug der EU verhinderten jedoch die turnusgemäßen bilateralen Treffen auf Arbeits- und politischer Ebene, die vertraglichen Verpflichtungen und die institutionelle Präsenz der EU wie auch der Mitgliedstaaten in den Hauptstädten der ENP-Länder. Insofern war es ein wichtiges Signal, dass im Juni 2020 unter dem Vorsitz des neuen Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (HV), Josep Borrell, ein Treffen der Außenminister beider Seiten und eine Woche darauf ein Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft (ÖP) als Videokonferenz stattfanden.⁸ Die ÖP ist ein Zwitter, insofern es um die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und den sechs Ländern als auch um die multilaterale Struktur geht.⁹ Diese ist funktional ausgerichtet, wie die regelmäßigen Treffen auf verschiedenen Ebenen und konkreten Projekte zeigen. Die regionale und multilaterale Komponente ist in der Süd-ENP einerseits sehr viel weniger systematisch strukturiert. Andererseits existiert als Nachfolger des Barcelona-Prozesses seit 2008 eine Union für das Mittelmeer als eigenständige, unter anderem von der EU subventionierte intergouvernementale Organisation, die im Vergleich zur ÖP unproduktiver und auch kaum mit dem Assoziierungsprozess verzahnt ist.¹⁰

Die EU verfolgt in der ENP einen Ansatz der Inklusion und Differenzierung, wobei die bilateralen Beziehungen das Rückgrat und die multilateralen eine Ergänzung bilden. Weder die östlichen und schon gar nicht die südlichen ENP-Länder betrachten sich selbst als eine Region. Politisch investieren sie in die multilaterale Kooperation nicht viel. Transnationale Verflechtungen sind zumeist gering, und der außen- und wirtschaftspolitische Vektor zur EU ist den Partnern vergleichsweise wichtiger. Dennoch schließt die EU die multilaterale Struktur in ihre Politik der Anreize und Konditionalität mit ein.

EU-Akteure in der ENP

In der neuen Europäischen Kommission hat sich an den Zuständigkeiten für die ENP strukturell nichts verändert. Der neue HV Borrell hat eine Scharnierfunktion, zum einen leitet er als ein Vizepräsident der Kommission die „Gruppe für ein stärkeres Europa“, in der die Kommissare beziehungsweise Generaldirektionen für ENP und Erweiterungsverhandlungen (Directorate-General European Neighbourhood Policy and Enlargement

7 Barbara Lippert: Eine geopolitisch wachgerüttelte EU und ihre osteuropäischen Nachbarn: mehr Realismus, mehr Investitionen, in: SWP-Aktuell 2019/A 62; vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

8 Siehe Rat der Europäischen Union: Videokonferenz der Außenministerinnen und -minister der Östlichen Partnerschaft, 11.6.2020, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2020/06/11/> (letzter Zugriff: 29.6.2020); Europäischer Rat: Videokonferenz der Führungsspitzen der Östlichen Partnerschaft, 18.6.2020, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2020/06/18/> (letzter Zugriff: 29.6.2020); Europäischer Rat: Erklärungen und Bemerkungen: Remarks by President Charles Michel after the Eastern Partnership leaders' video conference, 18.6.2020, Dok. 414/20.

9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Östliche Partnerschaft“ in diesem Jahrbuch.

10 Zur UFM gehören die EU-Mitgliedstaaten sowie 15 Länder des östlichen und südlichen Mittelmeers, sodass der Kreis über die Süd-ENP hinausgeht. Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst: Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the 4th ministerial Regional Forum of the Union for the Mediterranean, 10.10.2019, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/68736/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-press-conference-following-4th_tg (letzter Zugriff: 28.9.2020); Union für den Mittelmeerraum: UfM Foreign Affairs Ministers call for greater efforts to foster regional integration and sustainable development, 10.10.2019, abrufbar unter: <https://ufmsecretariat.org/event/regional-forum-2019/> (letzter Zugriff: 29.6.2020).

Negotiations, DG Near), Handel, Internationale Kooperation und Entwicklung sowie Humanitäre Hilfe und Krisenmanagement zusammenarbeiten. Zum anderen führt er den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und steht dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) vor. Allerdings bleibt die Verzahnung mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) noch zu schwach, um den strategischen Kernanliegen der ENP gerecht zu werden.

Die Europäische Kommission spielt in der ENP aufgrund der ausgeprägten Handels- und Wirtschaftskomponente in den Beziehungen und als Exekutivorgan bei der Implementierung der Vertragsbestimmungen eine starke Rolle. Sie überwacht die Umsetzung von Vereinbarungen und setzt, 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) und stellt in den EU-Vertretungen in den Hauptstädten und teils auch Regionen der Partnerländer Personal.

Die Europäische Kommission legt zumeist im Kontext von anstehenden bilateralen Assoziierungsräten oder anderen wichtigen Terminen ihre Arbeitspapiere vor. Im Zeitraum vom Juni 2019 bis Juni 2020 veröffentlichte sie auf das Ambitionsniveau und politische Profile der Beziehungen zugeschnittene Bestandsaufnahmen und Länderberichte zur Ukraine, zu Jordanien, Georgien und der Republik Moldau.¹¹ Der Rat der Europäischen Union und der Europäische Rat befassten sich 2019 und 2020 nur mit der ÖP als einem übergreifenden Thema der ENP und diskutierten und billigten die genannten Länderberichte der Kommission.¹²

Der Rat begrüßte die Mitteilung der Europäischen Kommission zur ÖP, die den programmatischen Titel „Stärkung der Resilienz – eine Östliche Partnerschaft, die allen Vorteile bringt“ trägt und vor allem die ÖP nach 2020 ins Auge fasst.¹³ Wie schon bei der ENP-Review 2011 und 2012 hat die Kommission zusammen mit dem EAD Ende Juli einen dreimonatigen Konsultationsprozess zur künftigen Ausrichtung der ÖP gestartet, der sich an die ÖP- und Mitgliedstaaten sowie Akteure aus Wirtschaft, Gesellschaft, Wissenschaft und andere internationale Organisationen richtete.¹⁴ Daraufhin will die EU den multilateralen Rahmen künftig strategischer, ehrgeiziger, flexibler und inklusiver machen,

11 Europäische Kommission: Association Implementation Report on Ukraine, 12.12.2019, SWD(2019) 433 final; Europäische Kommission: Report on EU-Jordan relations in the framework of the revised ENP, 15.10.2019, SWD(2019) 383 final; Europäische Kommission: Association Implementation Report on Georgia, 6.2.2020, SWD(2020) 30 final; Europäische Kommission: Association Implementation Report on Moldova, 11.9.2019, SWD(2019) 325 final.

12 So zum Beispiel in der Tagung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten am 17.6.2019 und 15.7.2019 zur Republik Moldau, am 14.10.2019, 11.11.2019 und 17.2.2020 zu Syrien, am 14.10.2019, 9.12.2019 und 15.6.2020 zur Ukraine, am 11.11.2019, 9.12.2019 und 10.1.2020 zu Libyen, am 22.4.2020 zur Östlichen Partnerschaft, am 15.5.2020 zu Israel.

13 Siehe Europäische Kommission: Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European and Social Committee and the Committee of Regions. Eastern Partnership policy beyond 2020. Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all, 18.3.2020, JOIN(2020) 7 final; Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on Eastern Partnership policy beyond 2020, 11.5.2020, 7510/1/20 REV.

14 Siehe dazu Europäische Kommission: Joint Staff Working Document. Structured Consultation on the future of the Eastern Partnership Accompanying the document Joint communication to the European Parliament, The European Council, The Council, the European and Social Committee and the Committee of Regions. Eastern Partnership policy beyond 2020, 18.3.2020, SWD(2020) 56 final/2; Michael Emerson/ Steven Blockmans: 100 Ideas for Upgrading the Association Agreements and DCFTAs with Georgia, Moldova and Ukraine, in: CEPS Policy Insights 02/2020.

ohne das bereits zu präzisieren.¹⁵ Konkret steht im Mittelpunkt, das Programm der „20 Zielvorgaben für 2020“ umzusetzen sowie die Resilienz der Staaten und Gesellschaften zu stärken. Dem soll die Festigung der gemeinsamen Wertebasis und ein gemeinsames Narrativ dienen. Die Defizite der ÖP-Länder liegen weiterhin vor allem bei der Rechtsstaatlichkeit, der Unabhängigkeit der Justiz und der Bekämpfung der Korruption in einem durchweg schwierigen Umfeld, das zumeist von Oligopolen bestimmt wird und in dem Unternehmer und Einzelinteressen Politik und Verwaltung durchdringen. Die Europäische Kommission hebt in ihrer Mitteilung als Ergebnis der Konsultationsprozesses hervor, dass die Verbesserung dieser Governance-Aspekte von den meisten Stakeholdern als prioritäre Aufgabe geteilt wird. Auch viele andere Vorschläge laufen darauf hinaus, die vorhandenen Ansätze und Instrumente zu verbessern statt grundlegend zu ändern. Das virtuelle Treffen der Außenminister am 11. Juni 2020 unter Vorsitz des HV Borrell drehte sich um den weiteren Ausbau der Beziehungen und führte zu einem Austausch über die langfristige Agenda der ÖP, um eine Grundlage für konkrete Zielvorgaben für die Zeit nach 2020 zu schaffen.¹⁶

Das Europäische Parlament widmet sich regelmäßig und intensiv den beiden Nachbarschaftsräumen in Form von Delegationsbesuchen und direktem Austausch sowie in Resolutionen und Berichten, so vor dem Gipfel der ÖP.¹⁷ Die multilaterale parlamentarische Versammlung EURONEST, die Abgeordnete der Parlamente in ÖP-Ländern¹⁸ und des Europäischen Parlaments zusammenbringt, trat zuletzt vom 8. bis 10. Dezember 2019 in Tiflis zusammen. EURONEST propagiert eine „Trio-Plus-Strategie 2030“¹⁹, was den Interessen der ambitionierten Länder Ukraine, Georgien und Moldau an einem herausgehobenen Format EU+3 für die sektorale Integration vor allem in den Feldern Infrastruktur

15 Siehe Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on Eastern Partnership policy beyond 2020, 2020, Punkt 20.

16 Siehe Rat der Europäischen Union: Videokonferenz, 2020.

17 Siehe Europäisches Parlament: Eastern Partnership in the run-up to the June 2020 Summit. European Parliament recommendation of 19 June 2020 to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on the Eastern Partnership, in the run-up to the June 2020 Summit (2019/2209(INI)); Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über die Durchführung des Assoziierungsabkommens der EU mit der Republik Moldau, 10.6.2020 2019/2201(INI); Europäisches Parlament: Bericht über die Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat, die Kommission und den Vizepräsidenten der Kommission/Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zur Östlichen Partnerschaft im Vorfeld des Gipfeltreffens im Juni 2020, 9.6.2020, (2019/2209(INI)); Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts zur Umsetzung des Assoziierungsabkommens der EU mit Georgien, 26.5.2020, 2019/2200(INI); Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Mai 2020 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Verlängerung des Abkommens über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Ukraine, 13.5.2020, 2020/0016(NLE); Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Mai 2020 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus zur Erleichterung der Visaerteilung, 13.5.2020, 2019/0182(NLE); Europäisches Parlament: Stellungnahme zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus zur Erleichterung der Visaerteilung, 21.2.2020, 2019/0182(NLE); Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2019 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über eine weitere Makrofinanzhilfe für das Haschemitische Königreich Jordanien, 17.12.2019, 2019/0192(COD); Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. November 2019 zur Lage der Freiheiten in Algerien, 28.11.2019, (2019/2927(RSP)); Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24.10.2019 zu Ägypten, 24.10.2019, 2019/2880(RSP).

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

und vier Freiheiten entgegenkommt. Das erste ÖP-Gipfeltreffen mit dem Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel, Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen und HV Borrell auf Brüsseler Seite und den Staats- und Regierungschefs beziehungsweise im Falle von Belarus dem Außenminister fand am 18. Juni 2020 als Videokonferenz statt. Dort tauschten sie sich über den Stand der „20 Zielvorgaben für 2020“ und die Perspektiven nach 2020 aus. Tage zuvor hatten die drei Mitgliedsländer der Vertieften und Umfassenden Freihandelszone (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) Georgien, Republik Moldau und Ukraine unter den sechs ÖP ihre Forderungen nach einem Avantgardeformat publiziert, was Kommission und Rat sehr verhalten aufnahmen.²⁰ Es spricht viel dafür, dass die EU ihren technokratischen Gradualismus in den Beziehungen zu den ÖP-Ländern fortsetzt. So bekräftigte der Rat die bekannte Position, die europäische Aspiration, sprich den Wunsch, der EU beizutreten, lediglich zur Kenntnis zu nehmen, sich aber nicht zu eigen zu machen.²¹ Allein um diesen Kurs abzusichern, wäre die Union aber gut beraten, sich selbst Klarheit über die politischen Perspektiven der Beziehungen zu verschaffen.

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 oder Mittel für neue Zwecke umgeschichtet werden, so zuletzt angesichts der Covid-19-Pandemie.

Stand der Vertragsbeziehungen mit den Nachbarn

Bilaterale Assoziierungsräte fanden mit der Ukraine²², Republik Moldau²³, Marokko²⁴, Armenien²⁵ und Jordanien²⁶ statt. Zu diesen Terminen hatten Europäische Kommission und der HV ihre gemeinsamen Länder- beziehungsweise Implementierungsberichte vorgelegt.²⁷ Weitere bilaterale Treffen fanden auf parlamentarischer Ebene in paritätischen Ausschüssen statt, so mit der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau.²⁸

19 Siehe Euronest Parliamentary Association Assembly: Resolution on the future of the Trio Plus Strategy 2030: building a future of Eastern Partnership, 9.12.2019, abrufbar unter: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/439b3edc-e523-4a0e-a9bc-e6c8db51ed75/NEST_8th_urgency_resolution_EN.pdf (letzter Zugriff: 29.6.2020).

20 Siehe Andrius Kubilius: The Commission's Eastern Partnership strategy is disappointing, in: Euractiv, 24.3.2020; Vlagyiszlav Makszimov: Eastern Partnership's champions expect more from the 'geopolitical Commission', in: Euractiv, 9.3.2020.

21 Siehe Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on Eastern Partnership policy beyond 2020, Punkt 5.

22 Am 28.1.2020 in Brüssel. Siehe: Rat der Europäischen Union: Joint press statement following the 6th Association Council meeting between the EU and Ukraine, Brüssel, 28.1.2010, Dok. 47/20.

23 Am 30.9.2019 in Brüssel. Siehe Rat der Europäischen Union: Joint press statement following the 5th Association Council meeting between the EU and the Republic of Moldova, 30.9.2019, Dok. 622/19.

24 Am 27.6.2019 in Brüssel. Siehe: Rat der Europäischen Union: Joint declaration by the European Union and Morocco for the 14th Association Council, Dok. 515/19.

25 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, Dok. 460/19.

26 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, Dok. 481/19.

27 Europäische Kommission: Report on Ukraine, 2019; Europäische Kommission: Report on EU-Jordan relations, 2019; Europäische Kommission: Report on Georgia, 2020; Europäische Kommission: Report on Moldova, 2019.

28 EU-Ukraine: 18.-19.12.2019 in Straßburg; EU-Georgien: 12.-13.2.2020 in Straßburg; EU-Moldau: 18.-19.12.2019 in Straßburg.

Die EU baute die Beziehungen zu den sechs ÖP-Ländern in den bekannten Bahnen und in unterschiedlichem Tempo aus. Mit der Ukraine (seit 2017), Georgien und Moldau (seit 2016) ist die EU durch ambitionierte Assoziierungsabkommen (AA) verbunden, die das Ziel einer Vertieften und Umfassenden Freihandelszone einschließen. Die Vereinbarungen können jedoch wegen der Annexion (Krim²⁹), andauernder Konflikte (Ostukraine) und Sezession (Abchasien, Südossetien, Transnistrien) praktisch nicht auf dem gesamten Territorium angewendet werden. In allen Fällen tritt die EU für die territoriale Integrität der drei Länder ein. Gegenwärtig stehen die Implementierung der Abkommen sowie Fragen der Schwerpunktsetzungen und Sequenzierung von Reformschritten im Vordergrund, um die Entwicklung und wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Resilienz zu stärken. Die EU ist für alle drei Länder die wichtigste Handelspartnerin.

Unter den drei Ländern ist die Ukraine für die EU das strategisch bedeutendste, was der HV Borrell anlässlich des 6. Assoziierungsrats im Januar 2020 und mit seinem geplanten Besuch in Kiew und an der Grenze zum Donbas unterstrich, welcher aufgrund der Covid-19-Pandemie allerdings bis auf weiteres verschoben werden musste.³⁰ Die Ukraine sieht sich zusammen mit Moldau und Georgien als Vorreiter und lancierte die Idee einer „3+1“-Kooperation, die allerdings die ÖP nicht sprengen sollte.³¹ Der bilaterale Handel nahm 2019 weiter zu ebenso wie die visafreie Einreise von UkrainerInnen in den Schengen-Raum, die im Besitz von biometrischen Pässen sind. Die Europäische Kommission und der HV lobten in ihrem gemeinsamen Implementierungsbericht von Ende 2019, dass die Ukraine den Zyklus der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2019 nach demokratischen Standards abgeschlossen habe. Unter dem neuen Präsidenten Volodymyr Zelens'kyj, für den die Umsetzung des AA eine politische Priorität ist, setzte eine rege Rechtsetzungstätigkeit ein. Brüssel stuft das AA als Blaupause für Reformen im Hinblick auf eine Annäherung der Ukraine an die EU ein. Begrenzt blieben jedoch die Fortschritte bei der Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit, strukturell wie in der Praxis, sowie bei der Überwindung oligopolistischer Strukturen, die die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung beeinträchtigen. Ähnlich stellen beide Seiten diese Defizite auch in ihrer gemeinsamen Erklärung im Nachgang zur Sitzung des Assoziierungsrats im Januar 2020 fest. Die EU engagiert sich in der Ukraine mit der EU-Beobachtermission für die Reform des zivilen Sicherheitssektors (EUAM Ukraine).³²

Bei der Umsetzung der Assoziation hat Georgien aus Sicht der Europäischen Kommission Defizite in den Bereichen Wahlrechtsreform³³, beim politischen Dialog, der einer Polarisierung entgegenwirken soll, und bei der Justizreform, hier besonders das Wahlverfahren für Richter des Obersten Gerichtshofs betreffend. Georgien sei angesichts stockender wirtschaftlicher Strukturreformen und eines schlechten Investitionsklimas gegenüber

29 Vgl. Rat der Europäischen Union/Josep Borrell: Pressemitteilung: Erklärung des Hohen Vertreters Josep Borrell Fontelles im Namen der Europäischen Union zur Autonomen Republik Krim und zur Stadt Sewastopol, 16.3.2020, Dok. 153/20.

30 Vgl. Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung: Joint press statement following the 6th Association Council meeting between the EU and Ukraine, 28.1.2020, Dok. 47/20; Vladyiszlav Makszimov: EU foreign affairs chief to turn to Europe's East after COVID-19, in: Euractiv, 23.4.2020.

31 Camille-Cerise Gessant: Kiev wants to develop 3+1 cooperation, in: Bulletin Quotidien Europe, 26.2.2020.

32 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

33 Unter Vermittlung von EU, Deutschland, dem Europarat und den USA ist im März 2020 eine parteiübergreifende Einigung erfolgt, die für die Parlamentswahlen im Herbst 2020 gelten soll.

externen Entwicklungen besonders verwundbar.³⁴ Im Januar 2019 fand das erste gemeinsame Treffen zwischen EU-Ratspräsident Tusk und der neu gewählten georgischen Präsidentin Salome Surabischwili statt, bei dem die EU erneut ihre Entschlossenheit zur Intensivierung der Zusammenarbeit im Rahmen des Assoziierungsabkommens bekräftigte.³⁵ Aus Sicht Georgiens hat dies einen politischen Symbolwert, weil es den Kurs der Annäherung, wenn nicht gar Zugehörigkeit zum Brüsseler Entscheidungssystem erneut untermauerte. Die georgische Bevölkerung unterstützt in ihrer sehr großen Mehrheit den Kurs der europäischen Integration des Landes.³⁶

Anders als Georgien und die Ukraine hat Moldau keine politische Elite, die mehrheitlich und konstant gegenüber der EU eine Politik verfolgt, die über eine bloße taktische Annäherung hinausgeht und grundsätzlich einen Reformkurs im Sinne der politischen Assoziierung und wirtschaftlichen Integration einschlägt.³⁷ Wegen konkreter Fälle, die die strukturelle Missachtung basaler demokratischer und rechtsstaatlicher Standards offenbarten, und wegen einer enormen Häufung von Korruptionsfällen hat die EU 2018 bis Juni 2019 Mittel für Budgethilfe und Makrofinanzhilfe zurückgehalten. Sie hofft, dass die im November 2019 neu gebildete Regierung des parteilosen Ion Chicu nach dem Sturz der kurzlebigen pro-EU-Regierung unter Maia Sandu wieder die Kurve bekommt, damit die Instrumente zur finanziellen, institutionellen und politischen Unterstützung und die Marktöffnung überhaupt greifen und sich in verbesserten Lebensbedingungen und Perspektiven der Bevölkerung niederschlagen können.³⁸ Dem dient zum Beispiel die Budgethilfe der EU vom Oktober 2019 für die Unterstützung der Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung sowie zur Polizeireform.³⁹ Der 5. Assoziierungsrat vom 30. September 2019 vereinbarte eine Aktualisierung der Assoziierungsagenda und Partnerschaftsprioritäten.⁴⁰

Das Umfassende und Verstärkte Partnerschaftsabkommen mit Armenien (CEPA) ist seit Juni 2018 vorläufig in Kraft und noch nicht durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert.⁴¹ 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 darin vorrangige Verpflichtungen zur gemeinsamen Zoll- und Handels-

34 Vgl. Europäische Kommission: Report on Georgia, 2020; Europäische Kommission: Pressemitteilung: EU-Bericht zu Georgien. Reformdynamik muss aufrechterhalten und das politische Umfeld depolarisiert werden, 7.2.2020, IP/20/172.

35 Vgl. Rat der Europäischen Union: Erklärungen und Bemerkungen: Remarks by President Donald Tusk after his meeting with President of Georgia Salomé Zourabichvili, 22.1.2019, 24/19.

36 Vgl. Europäische Kommission: Report on Georgia, 2020, hier S. 1; vgl. hierzu auch den Beitrag „Georgien“ in diesem Jahrbuch.

37 Europäische Kommission: Association Implementation Report on Moldova, 11.9.2019, SWD (2019) 325 final. Am 30.09.2019 in Brüssel. Siehe Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung: Joint press statement following the 5th Association Council meeting between the EU and the Republic of Moldova, 30.9.2019, Dok 622/19.

38 Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst: Pressemitteilung: Statement by the Spokesperson on the situation in the Republic of Moldova, 12.11.2019, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/70293/statement-spokesperson-situation-republic-moldova_en?fbclid=IwAR0Tm5dkQW8Vvybz0xhsJ2WXOrZtrffPAAvnOIFYxUhxXm91Poq85RzVTw2Y (letzter Zugriff: 29.6.2020); Georgi Gotev: Moldova's government voted down, EU sees 'worrying signals' for the reform, in Euractiv, 12.11.2019; vgl. hierzu auch den Beitrag „Moldau“ in diesem Jahrbuch.

39 Vgl. Europäische Kommission: Pressemitteilung: The EU approves a new package of budget assistance to the Republic of Moldova to support rule of law and rural development reforms, 31.10.2019, IP/19/6169.

40 Vgl. Rat der Europäischen Union: Erklärungen und Bemerkungen. Joint press statement of the EU and the Republic of Moldova, 30.9.2019, Dok. 622/19.

politik eingegangen ist. Nach Russland ist die EU der zweitwichtigste Handelspartner. Das Partnerschaftsabkommen zwischen der EU 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.⁴² Der Partnerschaftsrat EU-Armenien tagte zuletzt im Juni 2019.⁴³

Die im Februar 2017 begonnenen Verhandlungen über ein neues umfassendes Abkommen zwischen der EU und Aserbaidschan wurden Mitte 2019 nahezu zum Abschluss gebracht. Im September 2018 hatte 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.⁴⁴ Die EU hat vor allem Interesse an der Energieversorgungssicherheit (mit Öl und perspektivisch auch Gas) durch den Südlichen Gaskorridor.⁴⁵

Mit Belarus strebt die EU die Vereinbarung von Partnerschaftsprioritäten an, ein AA kommt aufgrund des autoritären Regimes unter Staatschef Aljaksandr Lukaschenko und der geringen Spielräume, die Moskau Minsk lässt, nicht in Frage. Wie Armenien ist Belarus Mitglied der EAWU. Der Rat hat im Februar 2020 die restriktiven Maßnahmen gegen Belarus, zu denen unter anderem ein Waffenembargo und ein Verbot der Ausfuhr bestimmter Güter zählen, um ein Jahr verlängert.⁴⁶ Zugleich öffnet sich die EU für BürgerInnen aus Belarus durch ein Visa-Erleichterungs- und Rückführungsabkommen, das im Januar 2020 unterzeichnet worden ist.⁴⁷ Zweimal jährlich trifft sich die bilaterale Koordinierungsgruppe auf der Ebene hoher Beamter. Die EU führt einen Menschenrechtsdialog mit dem Land. Seit 1994 wird das Land von Präsident Lukaschenko regiert, der bei den Präsidentschaftswahlen im August 2020 wieder antreten wird und seine sechste Amtszeit ansteuert.

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, auch wenn sich die EU beziehungsweise ihre Mitgliedstaaten an Konfliktlösungen (zivil und militärisch), an humanitärer Hilfe und Konfliktprävention in Syrien oder Libyen beteiligen. In vielen der bilateralen Beziehungen drängt das Interesse der EU in den Vordergrund, Sicherheitsbedrohungen aus dem Mittelmeerraum

41 Bis Ende Mai 2020 haben 22 Länder CEPA ratifiziert beziehungsweise es dem entsprechenden Generalsekretariat übermittelt. Vgl. Europäischer Rat: Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part, 2020, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2017024&DocLanguage=en> (letzter Zugriff: 28.9.2020). Belgien und Österreich haben vor kurzem den Ratifikationsprozess abgeschlossen, aber noch keine „Notification“ gesendet.

42 Zur Einschätzung des Abkommens siehe Franziska Smolnik: CEPA im „Neuen Armenien“, in: SWP-Aktuell 2018/A 42.

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

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

45 Vgl. zur Bedeutung von Aserbaidschan: Maria Pastukhova/Jacopo Maria Pepe/Kirsten Westphal: Beyond the Green Deal: Upgrading the EU's Energy Diplomacy for a New Era, in: SWP Comment 2020/C 31.

46 Siehe Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung: Belarus: EU verlängert Waffenembargo und Sanktionen gegen 4 Personen um ein Jahr, 17.2.2020, Dok. 79/20.

47 Vgl. Europäische Kommission: Pressemitteilung: Visa Facilitation and Readmission: the European Union and Belarus sign agreements, 8.1.2010, IP/20/6.

abzuwehren und zu kontrollieren. Die Risiken werden in der Verbreitung des transnationalen Terrorismus, in 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 Assoziierungsabkommen⁴⁸, ergänzt um Sektorabkommen. Mit Marokko und Tunesien ist der Ausbau der Assoziierungsabkommen zu DCFTAs geplant. Die Beziehungen zu Tunesien werden als privilegierte Partnerschaft bezeichnet. Im November 2018 wurden die strategischen Prioritäten für 2018 bis 2020 beschlossen.⁴⁹ Allerdings gibt es in Tunesien bei politischen Parteien, in der Gesellschaft und der Geschäftswelt erhebliche Vorbehalte gegen ein DCFTA.⁵⁰ Die vierte und bislang letzte Verhandlungsrunde fand im Mai 2019 statt.⁵¹ Auch mit Marokko kamen die Gespräche seit dem Treffen des Assoziierungsrats im Juni 2019 nicht voran.

Mit Ägypten hat die EU Partnerschaftsprioritäten 2017-2020 vereinbart. Für die EU sind Migrationssteuerung und Terrorismusbekämpfung wichtige Themen. Allerdings unterdrückt die ägyptische Führung massiv die Opposition und zivilgesellschaftliche Gruppen, schränkt Grundrechte umfassend ein und baut die Diktatur weiter aus.⁵² Die Beziehungen zu Algerien basieren auf den bis 2020 vereinbarten Partnerschaftsprioritäten.⁵³ Der 13. Assoziierungsrat EU-Jordanien tagte im Juni 2019 und sprach von einer starken und soliden Partnerschaft⁵⁴, die Europäische Kommission spricht von exzellenten Beziehungen.⁵⁵ Dahinter steckt der Respekt vor einem Land, das rund eine Million syrischer Flüchtlinge aufgenommen hat, an dessen Stabilität die EU ein umfassendes Interesse hat und es deshalb politisch und finanziell stark unterstützt. Strukturelle Reformen in Bezug auf gute Regierungsführung, Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung stehen zurück.

Die Beziehungen zum Libanon beruhen auf im November 2016 geschlossenen Partnerschaftsprioritäten bis einschließlich 2020. 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 EU unterstützt und bekräftigt weiterhin den Weg zu einer Zweitstaatenlösung im israelisch-palästinensischen

48 Für eine Übersicht vgl.: Europäische Kommission: Negotiations and agreements, 22.9.2020, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_in-place (letzter Zugriff: 30.6.2020).

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

50 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.

51 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.

52 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; Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Oktober 2019 zu Ägypten (2019/2880(RSP)), 24.10.2019.

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

54 Vgl. 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.

55 Europäische Kommission: Joint Staff Working Document. Report on EU-Jordan relations in the framework of the revised European Neighbourhood Policy (2018-2019), 15.10.2019, SWD(2019) 383 final, hier S. 2.

Konflikt.⁵⁶ 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 weiterhin humanitäre Hilfe und Krisendiplomatie im Vordergrund.

Weiterführende Literatur

Mariam Dekanozishvili: The European Union's credibility-expectations gap in its European neighbourhood policy: perspectives from Georgia and Ukraine, in: *Southeast European and Black Sea Studies* 2/2020, S. 289-305.

Michael Emerson/Steven Blockmans/Denis Cenus/Tamara Kovziridze/Veronika Movchan: Eastern Partnership policy beyond 2020. Advances and omissions in a vast agenda, in: CEPS Policy Contribution, 14.4.2020, abrufbar unter: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eastern-partnership-policy-beyond-2020/> (letzter Zugriff: 30.6.2020).

Magdalena Góra/Natasza Styczynska/Marcin Zubek (Hrsg.): *Contestation of EU Enlargement and European Neighbourhood Policy*, Kopenhagen 2019.

56 Siehe Europäischer Auswärtiger Dienst: Israel. Statement by the High Representative Josep Borrell on the formation of a new government, 18.5.2020, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/79576/israel-statement-high-representative-josep-borrell-formation-new-government_en (letzter Zugriff: 29.6.2020).