

Östliche Partnerschaft

Katrin Böttger/Friederike Augustin

2019 und 2020 waren geprägt von sich verändernden Rahmenbedingungen für die Östliche Partnerschaft (ÖP). Der Antritt der neuen Europäischen Kommission am 1. Dezember 2019, der damit verbundenen personellen Neubesetzung der Positionen des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, des Kommissars für Nachbarschaft und Erweiterung sowie das EU-Krisenmanagement werden der ÖP neue richtungweisende Impulse geben, die in der bisherigen Bilanz – angesichts der Covid-19-Pandemie – jedoch weitestgehend positiv zu bewerten sind.

Anlässlich des zehnjährigen Bestehens der ÖP und des Auslaufens der „20 Ziele für 2020“ hat die Europäische Kommission im Juni 2019 einen Konsultationsprozess unter den EU-Mitgliedstaaten, den ÖP-Partnerstaaten, einer Reihe von internationalen und EU-Institutionen sowie zivilgesellschaftlichen VertreterInnen und Organisationen über die künftige strategische Ausrichtung der ÖP begonnen. Breiter Konsens der Beteiligten war, dass die ÖP einen soliden politischen Rahmen darstellt, der in der Vergangenheit konkrete Veränderungen in den Partnerländern bewirken konnte. Gleichzeitig sind in den letzten Jahren insbesondere im Bereich guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung sowie der Rolle der Zivilgesellschaft und der unabhängigen Medien Reformbestrebungen in einigen ÖP-Staaten zurückgefallen.¹

Der im März 2020 von Kommission und Hohem Vertreter vorgestellte Vorschlag für die ÖP nach 2020 richtet die neuen Prioritäten deshalb an fünf politischen Prioritäten aus: die Stärkung der Wirtschaft und damit die Schaffung von Jobmöglichkeiten insbesondere für junge Menschen, die Konsolidierung der demokratischen Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit, die Schaffung von ökologischer und Klima-Resilienz, die Unterstützung der digitalen Transformation sowie die Förderung fairer und inklusiver Gesellschaften.²

Beim digitalen Gipfeltreffen am 18. Juni 2020 konnten aufgrund der akuten Covid-19-Pandemie, welche die Tagesordnung maßgeblich bestimmte, jedoch keine konkreten Ergebnisse hinsichtlich der politischen Ziele festgehalten werden. Eine gemeinsame Erklärung zur Zukunft der ÖP, die auch als Grundlage für die Ausarbeitung eines neuen Rahmenwerkes dienen soll, wird daher erst zum nächsten geplanten Gipfeltreffen im März 2021 erwartet.³

Am Vorschlag wurde jedoch bereits zuvor kritisiert, wie wenig er den „geopolitischen“ Anspruch der neuen Kommission widerspiegeln würde. Er klammere bewusst drängende Aspekte der Sicherheitspolitik in den ÖP-Ländern aus und beziehe den Begriff der Resilienz

1 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Politik für die Östliche Partnerschaft nach 2020. Stärkung der Resilienz – eine Östliche Partnerschaft, die allen Vorteile bringt, 18.3.2020, JOIN/2020/7 final.

2 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Östliche Partnerschaft: Kommission schlägt neue politische Ziele für die Zeit nach 2020 vor, 18.3.2020, IP/20/452.

3 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: 31.8.2020).

ausschließlich auf sozioökonomische und Nachhaltigkeitsthemen. Auch wurde die lang diskutierte Initiative, den drei „ÖP-Vorreitern“ Ukraine, Georgien und Moldau mithilfe der Leitinitiative „Trio Plus Strategie 2030“ eine schnellere Integration zu ermöglichen, nicht einbezogen.⁴

Mit Blick auf die drei weiteren ÖP-Staaten konnten sich die Beziehungen zu Armenien, die sich infolge der Samtenen Revolution 2018 sehr positiv entwickelt hatten, weiter intensivieren. Nachdem die EU in ihrem Umsetzungsbericht zur Partnerschaft im Mai 2019 ihre Unterstützung für die neue und ambitioniertere Reformagenda Armeniens verdeutlichte, wurden die armenischen Reformbestrebungen Ende 2019 mit der Annahme eines Strategieplans für die Umsetzung des Abkommens über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft bekräftigt.⁵

Verhandlungsverzögerungen gab es 2019 jedoch in den EU-Aserbaidschan-Beziehungen. Aufbauend auf den 2018 verabschiedeten Partnerschaftsprioritäten sollte beim Treffen der AußenministerInnen anlässlich des zehnjährigen Bestehens der ÖP im Mai 2019 ein neues umfassendes bilaterales Abkommen unterzeichnet werden und das bisherige Abkommen von 1999 ersetzen. Allerdings konnten auch ein Jahr später die Unstimmigkeiten in Bezug auf Aserbaidschans Beitritt zur Welthandelsorganisation sowie in Fragen von künftigen Energiepreisen nicht abschließend geklärt werden.⁶ Mit Blick auf die Covid-19-Pandemie ist ein weiterer Verzug der Verhandlungen sehr wahrscheinlich.

In den EU-Belarus-Beziehungen schien es zunächst kleine Schritte der politischen Annäherung zu geben. Während Präsident Alexandar Lukashenko genau wie die armenische Delegation die Einladung zur zentralen Gedenkfeier zum Beginn des Zweiten Weltkriegs in Warschau im September 2019 abgelehnt hatte⁷, stattete er Österreich seinen ersten Staatsbesuch in einem EU-Mitgliedstaat seit der weitreichenden Sanktionsaufhebung 2016 ab.⁸ Weiterhin konnte im Januar 2020 nach sechs Jahren Verhandlung das Abkommen über Visumserleichterungen und Rückübernahme unterzeichnet werden und am 1. Juli 2020 in Kraft treten. Die Verhandlungen über die Partnerschaftsprioritäten, deren Abschluss für 2020 geplant war, konnten aufgrund eines Vetos von Litauen, das die Baumaßnahmen eines von Russland finanzierten Kernkraftwerks 50 Kilometer von Vilnius entfernt aufgrund mangelnder Sicherheitsstandards stark kritisierte, nicht finalisiert werden. Die Annahme der Partnerschaftsprioritäten ist jedoch für die EU Voraussetzung dafür, Verhandlungen über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wieder aufzunehmen, worauf Belarus mehrfach drängte.⁹

Seit den Präsidentschaftswahlen am 9. August 2020, bei denen Präsident Lukashenko infolge einer offenkundigen Wahlmanipulation über 80 Prozent der Stimmen für sich beanspruchte, sind die EU-Belarus-Beziehungen jedoch extrem angespannt. Seit Beginn

4 Andrius Kubilius: The Commission's Eastern Partnership strategy is disappointing, in: Euractiv, 24.3.2020.

5 Europäische Union: EU and Armenia present roadmap for CEPA implementation, 13.11.2019, abrufbar unter: <https://euneighbours.eu/en/east/stay-informed/news/eu-and-armenia-present-roadmap-cepa-implementation> (letzter Zugriff: 17.6.2020).

6 The Baltic Times: Baku expects to sign new partnership agreement with EU soon – Azerbaijani deputy PM, 22.1.2020.

7 Caucasus Watch: Armenien wird nicht am 80. Jahrestag des Beginns des Zweiten Weltkriegs in Polen teilnehmen, 31.8.2019.

8 Der Standard: Van der Bellen empfing weißrussischen Präsidenten Lukaschenko, 12.11.2019.

9 Yauheni Preiherman: Belarus and the EU: Where Could Another Rapprochement Lead?, 27.1.2020, abrufbar unter: <https://jamestown.org/program/belarus-and-the-eu-where-could-another-rapprochement-lead/> (letzter Zugriff: 17.6.2020).

der von der Opposition ausgerufenen Großdemonstrationen gegen die Wahlfälschungen hat die EU wiederholt die gewaltsame Unterdrückung und Masseninhaftierung von friedlich Demonstrierenden durch belarussische Sicherheitskräfte verurteilt. Auf einem Sondergipfel am 19. August 2020 kündigten die Staats- und Regierungschefs der EU schließlich an, das Wahlergebnis nicht anzuerkennen und zudem Sanktionen gegen ranghohe UnterstützerInnen Lukashenkos, die mit der Gewalt und Repression gegenüber den Protestierenden und der Opposition sowie der Fälschung der Wahlergebnisse in Verbindung stehen, zu verhängen.¹⁰

Die Covid-19-Pandemie hat die ÖP an einem kritischen Punkt in ihrer Fortentwicklung erreicht. Hinsichtlich der Pandemie haben die ÖP-Länder sehr unterschiedliche Strategien zur Eindämmung verfolgt – von Georgien als „Corona-Musterschüler“¹¹ bis zu Belarus Präsident Lukashenko als „hochrangigstem Corona-Leugner Europas“¹². Trotzdem sind alle ÖP-Länder in besonderem Maße gefährdet, weil ihre Gesundheitssysteme weitestgehend veraltet, unterfinanziert und unterbesetzt sind und die Länder kaum über finanzielle Kapazitäten zur Überbrückung einer wirtschaftlichen Rezession und dem zu erwartenden Anstieg der Arbeitslosigkeit verfügen. Diese ungünstigen Bedingungen werden dadurch noch erschwert, dass ein vergleichsweise großer Teil der erwachsenen Bevölkerung als ArbeitsmigrantInnen in Russland und der EU arbeitet. Infolge der Grenzschließung sind die meisten in ihre Heimat zurückgekehrt, was das Risiko einer schnelleren Verbreitung von Covid-19 noch erhöht hat und mit dem Wegfall von Rücküberweisungen an Familien die wirtschaftlichen Auswirkungen für Privathaushalte noch verstärkt.¹³

Die EU hat den sechs ÖP-Ländern daher bereits Ende März 2020 umfangreiche maßgeschneiderte Hilfspakete im Umfang von mehr als 1 Mrd. Euro für die unmittelbare Eindämmung der Pandemie sowie mittelfristig zur Abmilderung der sozioökonomischen Auswirkungen zur Verfügung gestellt.¹⁴ Mitte Mai 2020 wurden zusätzlich Makrofinanzhilfen für Moldau, Georgien und die Ukraine über 100 Mio. Euro, 150 Mio. Euro beziehungsweise 1,2 Mrd. Euro vom Europäischen Parlament freigegeben.¹⁵

Die Covid-19-Pandemie stellt auch eine besondere Gefahr hinsichtlich der Untergrabung bisheriger demokratischer Reformfortschritte in den fragilen Demokratien Armenien, Georgien, Moldau und Ukraine beziehungsweise der Konsolidierung und Legitimierung einer autoritären und repressiven Staatsführung in Aserbaidschan und Belarus dar.

Mit Blick auf die Ausarbeitung des neuen ÖP-Rahmenwerks zeigt sich daher die Notwendigkeit für die EU, gegenüber den ÖP-Ländern ein verstärktes Augenmerk auf die Stärkung demokratischer Strukturen und die Unterstützung der Zivilgesellschaft zu legen, die Entwicklung von nachhaltigen nationalen Strategien zur Konjunkturerholung zu unterstützen und angesichts der gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen auch

10 Katrin Böttger: After the Presidential Election in Belarus. Germany's role in formulating a united EU position defending human rights and the rule of law, in: #BerlinPerspectives 3/2020.

11 Pavel Lokshin: Der Corona-Musterschüler, in: Welt, 7.5.2020.

12 Simone Brunner: Am Autokraten vorbei, in: Zeit Online, 15.5.2020.

13 Cristina Gherasimov: Coronavirus in the EU's Eastern Neighborhood. Why Brussels Needs to Scale Up Its Support, DGAP Policy Brief 7/2020.

14 Europäische Kommission: Factsheet: The EU's response to the coronavirus pandemic in the Eastern Partnership, Juni 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/coronavirus_support_eap.pdf (letzter Zugriff: 17.6.2020).

15 Europäisches Parlament: Gute Nachbarschaft: Die Beziehungen der EU zu ihren östlichen Partnern, 12.6.2020, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/world/20200604STO80510/gute-nachbarschaft-die-beziehungen-der-eu-zu-ihren-ostlichen-partnern> (letzter Zugriff: 17.6.2020).

sicherheitspolitische Fragen in der ÖP stärker in den Blick zu nehmen. Darüber hinaus sollte auch das Ziel der Resilienz in Bezug auf die Stabilisierung und den Ausbau der Gesundheitssysteme und dem Kapazitätsaufbau im nationalen und transnationalen Krisenmanagement in das neue Rahmenwerk einfließen.¹⁶

Eine der drängendsten Fragen ist vor diesem Hintergrund, welche Rolle die weitere Annäherung an die EU für die ÖP-Länder bei der mittel- und langfristigen Erholung von der Pandemie spielen wird. Das Engagement der EU, sich – insbesondere im Vergleich zu Russland und China, die bisher ebenfalls sehr sichtbare Soforthilfe geleistet haben – als verlässlicher Partner in der Region zu profilieren, spiegelt sich bisher sowohl in ihrer Rolle als größte Geldgeberin als auch in dem neuen Vorschlag zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 wider.

Zwar wurde der vorläufige Vorschlag der Europäischen Kommission vom Mai 2018 zunächst für die Zusammenlegung der meisten bestehenden außenpolitischen Instrumente unter dem neuen „Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI)“, darunter das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI), welches bislang das Hauptfinanzierungsinstrument der ÖP war, aus Sorge vor Schwächung des regionalen Fokusses kritisiert. Gleichzeitig sieht der Vorschlag eine erhebliche Anhebung des Anteils des ehemaligen ENI von rund 15 Mrd. Euro auf 22 Mrd. Euro vor.¹⁷ Eine Aufstockung des gesamten NDICI im Rahmen des Aufbauprogramm „Next Generation EU“ um weitere 10,5 Mrd. Euro, wie in einem neuen Vorschlag von Mai 2020 von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, wurde jedoch vom Europäischen Rat nicht mitgetragen.¹⁸

Weiterführende Literatur

Uwe Halbach: Der Kaukasus im Schatten der Pandemie, in: SWP Aktuell Nr. 62, Juli 2020.

András Rácz/Cristina Gherasimov/Milan Nič: Four Scenarios for the Crisis in Belarus, in: DGAP Policy Brief No. 16, August 2020.

Irina Petrova/Laure Delcour: From principle to practice? The resilience–local ownership nexus in the EU Eastern Partnership policy, in: Contemporary Security Policy 2/2019, S. 336-360.

Jean Crombois: The Eastern Partnership: Geopolitics and policy inertia, in: European View 11/2019, S. 89-96.

16 Cristina Gherasimov: Coronavirus in the EU's Eastern Neighborhood, 2020.

17 Europäische Kommission: Factsheet: EU Budget for the Future. The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI), 14.6.2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-neighbourhood-development-cooperation_en.pdf (letzter Zugriff: 31.8.2020).

18 Jorge Núñez Ferrer: Reading between the lines of Council agreement on the MFF and Next Generation EU, in: CEPS Policy Insights 18/2020. Vgl. hierzu auch die Beiträge „Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe“ und „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.