

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



# Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Die Europäische Union (EU) musste sich in vielen der 16 Länder der Europäischen Nachbarschaft mit akuten innenpolitischen Krisen, inner- und zwischenstaatlicher Gewalt oder militärischen Drohungen und fortgesetzten Kriegshandlungen auseinandersetzen.<sup>1</sup> Brennpunkte waren Belarus, Bergkarabach, die Donbas-Region sowie das Asowsche Meer, das östliche Mittelmeer, Israel-Gaza sowie Libyen und Syrien. Ferner unterstützte die EU auch im vergangenen Jahr die Anstrengungen der Nachbarn zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie.<sup>2</sup> Die EU beschloss im Rahmen ihres Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die Jahre 2021-2027 ein neues Instrument „NDICI“, in dem sie fortan einen großen Teil der Finanzinstrumente für das auswärtige Handeln bündelt.<sup>3</sup> Die jeweiligen geopolitischen Kontexte, innenpolitischen Entwicklungen und das länderspezifische Ambitionslevel bestimmten die Agenda und Intensität der bilateralen Beziehungen der EU zu den Nachbarn. Mit Blick auf den bi- und multilateralen Politikrahmen der Beziehungen zu den Ländern der südlichen Nachbarschaft verabschiedete der Rat im April 2021 ein Strategiepapier über die Erneuerung der Partnerschaft.

## Hauptthemen in der östlichen Nachbarschaft

In der östlichen Nachbarschaft war Belarus seit den gefälschten Präsidentschaftswahlen im August 2020 eine Hauptsorge der EU. Sie erkannte Staatschef Aljaksandr Lukaschenka nicht als rechtmäßigen Präsidenten an, weil die Wahlen weder frei noch fair waren.<sup>4</sup> Gegen die breite Protestbewegung im Lande ging Lukaschenka mit Gewalt und maximaler Repression vor.

Die EU beschloss zwischen Oktober 2020 und Juni 2021 viermal Sanktionen und sprach damit Einreiseverbote gegen Personen aus dem Staats- und Machtapparat aus, sperrte Konten und weitete die Sanktionen im Dezember auf Unternehmen und Wirtschaftsvertreter aus.<sup>5</sup> Sie will so den Druck erhöhen, dass politische Gefangene und willkürlich Festgenommene freigelassen werden und betont das Recht der Belarussen, einen Präsidenten in freien und fairen Neuwahlen zu wählen. Frühzeitig hatten sich vor allem

---

1 Es handelt sich um die sechs osteuropäischen Länder Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine sowie die zehn 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.

2 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Coronavirus: The European Union stands by its Eastern partners, 30.3.2020, IP/20/562.

3 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit..., 9.6.2021, 2021/947, in: Amtsblatt der EU L 209, 14.6.2021, S. 1–78; Außerhalb von NDICI bleiben z.B. IPAIII und die humanitäre Hilfe sowie GASP-Mittel.

4 Rat der EU: Pressemitteilung, Belarus: Erklärung des Hohen Vertreters im Namen der Europäischen Union zu den Präsidentschaftswahlen, 11.8.2020, 534/20.

5 Rat der EU: Zeitleiste – restriktive Maßnahmen der EU gegen Belarus, 21.6.2021, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-following-the-2020-belarus-presidential-elections/belarus-timeline/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

die baltischen Staaten und Polen für scharfe Sanktionen und Unterstützung der Bevölkerung ausgesprochen. Von Vilnius und Warschau aus setzen viele belarussische Oppositionelle ihre politische Arbeit fort.<sup>6</sup>

Nach der erzwungenen Landung eines Ryanair-Passagierflugzeugs in Minsk, das auf dem Weg von Griechenland nach Lettland war, sperrte die EU Flugraum und Flughäfen für belarussische Fluggesellschaften. Die EU steuerte angesichts dieser „Radikalisierung des Lukašenka-Regimes“<sup>7</sup> ihre Politik gegenüber Belarus um. Sie konzentriert Kontakte und finanzielle Unterstützung möglichst auf die Zivilgesellschaft und reduziert offizielle Kontakte auf rein technische Zusammenarbeit.<sup>8</sup> Seinerseits erklärte Belarus im Juni 2021, die Teilnahme an der östlichen Partnerschaft zu suspendieren.<sup>9</sup> Daran hatte Belarus ohnehin nur selektiv mitwirken dürfen. Die kleinen Normalisierungsschritte der letzten Jahre auf politischer Ebene sind somit zunichte gemacht und die Perspektiven düster. Eine mögliche Aussetzung der belarussischen Mitgliedschaft in der Östlichen Partnerschaft (ÖP) war auch im Europäischen Rat angesprochen und nicht ausgeschlossen worden, eine diesbezügliche Diskussion wurde jedoch stets aufgeschoben.<sup>10</sup>

Im September 2020 griffen aserbaidjanische Streitkräfte Bergkarabach an und befeuerten den schwelenden Konflikt mit Armenien. Während Russland als Vermittler eines Waffenstillstandsabkommens auftrat, spielte die EU keine Rolle. Die Minsk-Gruppe der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in der Frankreich und die USA den Ko-Vorsitz führen, wurde vor allem von Russland und der Türkei, die auf Seiten Aserbaidjans militärisch eingriff, überspielt. Neben Russland sieht auch die Türkei den Südkaukasus als ihr Interessengebiet. Für die EU bleibt dies und der Umgang mit De-facto-Staaten – Transnistrien, Abchasien, Südossetien, gegebenenfalls der Donbas – in assoziierten Ländern eine große Herausforderung.

Russland setzte mit dem militärischen Aufmarsch an der Grenze zur Ukraine im April 2021 seine Politik der Einschüchterung und Bedrohung der Ukraine fort. Die EU hat bereits unter ihren fünf Leitlinien zur Russlandpolitik die Stärkung der Beziehungen zu den östlichen Partnern betont, damit diese resilienter werden.<sup>11</sup> Die EU will nun mehr Härte zeigen, indem sie Russlands Verstöße gegen Völkerrecht und vor allem die Menschenrechte anprangert und zurückweist, Angriffen auf die Interessen der EU Grenzen setzt und da, wo es den Interessen der EU dienlich ist, Kooperation suchen, vor allem bei globalen Herausforderungen und regionalen Konflikten.<sup>12</sup> Vorausgegangen waren der Mordanschlag und die erneute Inhaftierung des führenden Oppositionspolitikers, Alexej Nawalnyj, die Verschärfung der Repression gegen zivilgesellschaftliche Akteure im Land und die Brückierung des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (HV) Josep Borrell auf offener Bühne bei einem Treffen mit Außenminister Sergej Lawrow. Somit befinden sich die Beziehungen der EU zu Russland auf einem neuen Tief-

---

6 Kai-Olaf Lang: Polens und Litauens zweigleisige Politik gegenüber Belarus im Zeichen der Krise, in: SWP-Aktuell 73/2020, 11.9.2020.

7 Volker Weichsel: Rache als Politik. Die Radikalisierung des Lukašenka-Regimes, in: Osteuropa, 3/2021, S. 3–8.

8 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zu Belarus, 12.10.2020, 11661/20.

9 Alexandra Brzozowski: EU rügt Belarus' Austritt aus der Östlichen Partnerschaft, in: Euractiv, 29.6.2021.

10 Peter Ludlow: European Council Studies, Post-Summit Briefing 2021/05, Leuven University Press.

11 Die sogenannten Mogherini-Prinzipien, siehe Federica Mogherini. Remarks at the press conference following the Foreign Affairs Council, 14.3.2016, 160314\_02.

12 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat über die Beziehungen zwischen der EU und Russland – zurückdrängen, einschränken und zusammenarbeiten, 16.6.2021, JOIN(2021) 20 final.

punkt; aus der Integrationskonkurrenz Moskau-Brüssel ist ein Systemkonflikt<sup>13</sup> geworden, der auch die Politik der EU zu den Ländern der ÖP betrifft.<sup>14</sup>

So wirft der russische Konfrontationskurs einige Fragen für die EU auf hinsichtlich einer echten sicherheitspolitischen Komponente in den Assoziierungsbeziehungen zur Ukraine, Georgien und Moldau und für die NATO hinsichtlich eines Ausbaus der „distinctive partnership“<sup>15</sup>. Auf mittlere Sicht werden EU und NATO – wie in den 1990er Jahren – ihre Strategie hinsichtlich einer (parallelen oder unilateralen) Erweiterung abstimmen, das heißt, auch den Dialog zwischen der EU und Washington darüber intensivieren müssen. Die EU hält einstweilen an ihrer Position fest, sich den Wunsch von ÖP-Ländern, der EU beizutreten, nicht zu eigen zu machen. Die drei Vorreiterländer Moldau, Georgien und die Ukraine erhöhten den diplomatischen Druck auf Brüssel, indem sie sich im Mai 2021 förmlich zu einem Trio zusammenschlossen.<sup>16</sup> Darauf reagierte die Kommission reserviert, das Europäische Parlament wie seit langem positiv.<sup>17</sup> Die multilaterale parlamentarische Versammlung EURONEST, die Abgeordnete der Parlamente in ÖP-Ländern<sup>18</sup> und des Europäischen Parlaments zusammenbringt, trat zuletzt virtuell am 19./20.4.2021 zur 9. Ordentlichen Versammlung zusammen. EURONEST propagierte schon auf seiner Versammlung 2019 eine „Trio-Plus-Strategie 2030“<sup>19</sup>, was den Interessen dieser Länder an einem herausgehobenen Format EU+3 für die sektorale Integration vor allem in den Feldern Infrastruktur und vier Freiheiten entgegenkommt. Diese Forderungen und praktische Fragen der Aktionspläne für die Zeit nach 2020 werden das für Dezember 2021 geplante Gipfeltreffen zur ÖP bestimmen.<sup>20</sup>

### Hauptthemen in der südlichen Nachbarschaft

In der südlichen Nachbarschaft waren Syrien und Libyen weiterhin die zentralen Konflikt-herde. Im Mai 2021 griff die Hamas von Gaza aus Städte in Israel an und provozierte Gegenschläge. Die EU ist im Mittelmeerraum und Nordafrika (MENA) kein Ordnungs-

13 Weichsel: Rache als Politik, 2021, S. 6.

14 So stellte der Assoziierungsrat EU-Ukraine im Februar 2021 fest: “The EU reiterated its unwavering support and commitment to Ukraine’s independence, sovereignty and territorial integrity within its internationally recognised borders. The Association Council reiterated its strong condemnation of the violation of Ukrainian sovereignty and territorial integrity by the Russian armed forces and reconfirmed its support for a peaceful and sustainable political solution.”, Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press release following the 7th Association Council meeting between the EU and Ukraine, 11.2.2021, 89/21.

15 NATO: Charta Über eine Ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine, 9.7.1997, abrufbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_25457.htm?selectedLocale=de](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25457.htm?selectedLocale=de) (letzter Zugriff: 13.7.2021).

16 Außenministerium der Ukraine: Memorandum of Understanding between the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Georgia and the Ministry of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova On Establishing Enhanced Cooperation on European Integration – the ‘Association Trio’, 17.5.2021, abrufbar unter: <https://mfa.gov.ua/en/news/association-trio-memorandum-understanding-between-ministry-foreign-affairs-georgia-ministry-foreign-affairs-and-european-integration-republic-moldova-and-ministry-foreign-affairs-ukraine> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

17 Europäische Kommission: Eastern Partnership: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell following the meeting with Foreign Ministers of Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine, 24.6.2021, 210624\_8; Vlagyiszlav Makszimov: EU warms to more integration with Georgia, Moldova and Ukraine, in: Euractiv, 9.3.2021; Europäisches Parlament: Empfehlung zur Ausrichtung der politischen Beziehungen zwischen der EU und Russland, 16.9.2021, P9\_TA(2021)0383.

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

19 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: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/218495/NEST\\_8th\\_urgency\\_resolution\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/218495/NEST_8th_urgency_resolution_EN.pdf) (letzter Zugriff: 14.7.2021).

faktor. Die Krisen-Diplomatie dominieren Länder, die wie Frankreich, Italien und Spanien traditionell enge Verbindungen zu MENA-Ländern haben. Sie verfolgen ihre Ziele primär unilateral. Das erschwert ein koordiniertes Vorgehen der EU, sowohl was strategische Fragen als auch Implementierungsprobleme, etwa bei Wiederaufbauhilfe oder humanitärer Hilfe, angeht. Dennoch ist die EU bestrebt, einen einheitlichen Politikrahmen für die südliche Nachbarschaft zu etablieren. Davon zeugte schon der 1995 ins Leben gerufene multilaterale Barcelona-Prozess und sein Nachfolger, die Union für das Mittelmeer, das Jubiläumsjahr 2020 und die von der Kommission und dem HV gemeinsam erstellte Mitteilung über eine „Erneuerte Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft“. Eine „neue Agenda für den Mittelmeerraum“ setzte die Region wieder auf die Tagesordnung von Rat, Europäischem Rat und Europäischem Parlament, das zu der Zeit den Vorsitz in der Parlamentarischen Versammlung der Union für das Mittelmeer innehatte.<sup>21</sup> Der Europäische Rat diskutierte im Februar 2021 die politische und strategische Natur der Partnerschaft allerdings sehr kurz, oberflächlich und wenig engagiert. Nur Regierungschefs aus dem Süden der EU unterstützen die Mahnungen Borrells, die Dringlichkeit der Probleme zu erkennen.<sup>22</sup> Sie sollten die Chancen für intensivere Kooperation gerade mit Blick auf die Ausbildung und Beschäftigung von jungen Leuten nicht verkennen. Die Mitgliedstaaten sehen jedoch vor allem auf die Bedrohungen, die im politischen Extremismus und irregulärer Migration aus der Region liegen. Alle 27 wollen mehr Stabilität und Berechenbarkeit in der direkten Nachbarschaft und suchen die effektive Mischung aus defensiven und proaktiven Maßnahmen. Der Zuschnitt der südlichen ENP auf zehn Länder des Mittelmeerraums wird in einer geostrategischen Optik immer fragwürdiger. Denn die angrenzenden Länder vom Horn von Afrika bis nach Westsahara und weiter südlich nach Subsahara-Afrika sind zuerst einmal Nachbarn der Europäer, die zuschauen, wie China seinen Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent beständig ausbaut.

Das neue Strategiedokument ordnet sich in den Politikrahmen der ENP ein und bestätigt die Grundsätze der Eigenverantwortung und Differenzierung, „dass die Unterstützung auf Leistung und Fortschritte bei Reformen, insbesondere bei den gemeinsam vereinbarten Reformen, gegründet wird.“<sup>23</sup> Die „neue Agenda für den Mittelmeerraum“<sup>24</sup> und die darin vorgesehenen Maßnahmen und Initiativen orientieren sich an 5 zentralen Politikbereichen: „1) menschliche Entwicklung, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit 2) Stärkung der Resilienz, Aufbau von Wohlstand und Nutzung der Möglichkeiten des digita-

---

20 Im Mittelpunkt werden dabei die Überprüfung der 20 Zielvorgaben für 2020 als auch die erneuerte Aufbau-, Resilienz- und Reformagenda für die ÖP vom 2.7.2021 stehen, siehe Europäischer Rat: Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft, 24. November 2017. Wichtigste Ergebnisse, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2017/11/24/> (letzter Zugriff: 26.7.2021); Europäische Kommission: Pressemitteilung, Östliche Partnerschaft: eine erneuerte Aufbau-, Resilienz- und Reformagenda auf der Grundlage eines Wirtschafts- und Investitionsplans, 2.7.2021, IP/21/3367; Europäische Kommission: Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities, 2.7.2021, SWD(2021) 186 final.

21 Europäische Kommission: Barcelona Declaration Adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27–28 November 1995, abrufbar unter: [http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf) (letzter Zugriff: 1.10.2021); Europäische Kommission: Mitteilung, Erneuerte Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft. Eine neue Agenda für den Mittelmeerraum, 9.2.2021, JOIN(2021) 2 final; Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zu einer erneuerten Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft – eine neue Agenda für den Mittelmeerraum, 19.4.2021, 7931/21, S. 13.

22 So zumindest Peter Ludlow: European Council Studies, Post-Summit Briefing 2021/02, Leuven University Press, S. 10.

23 Rat der EU: Schlussfolgerungen erneuerte Partnerschaft, 2021, S. 13.

24 Europäische Kommission: Eine neue Agenda für den Mittelmeerraum, 2021.

len Wandels 3) Frieden und Sicherheit 4) Migration und Mobilität 5) ökologischer Wandel: Klimaresilienz, Energie und Umwelt“. Der Rat begrüßte die Agenda und den dazugehörigen Wirtschafts- und Investitionsplan.<sup>25</sup> Er knüpft an seine Schlussfolgerungen vom Dezember 2020 an.<sup>26</sup>

### NDICI und Covid-19-Hilfen

Mit dem MFR 2021-2027 wird das „Europäische Nachbarschaftsinstrument“ (ENI) durch das „Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt“ (NDICI) ersetzt beziehungsweise geht es darin auf, um „die Kohärenz, Transparenz, Flexibilität und Wirksamkeit der externen Zusammenarbeit der EU zu erhöhen“<sup>27</sup>. NDICI soll dabei die Zusammenarbeit der EU mit allen Drittländern abdecken. Insgesamt stehen hierfür 79,5 Mrd. Euro zur Verfügung, wobei über die geografische Komponente 19,323 Mrd. Euro für die Nachbarschaft vorgesehen sind. Daneben gibt es eine thematische und eine Krisenreaktionskomponente. NDICI umfasst Kredite, Finanzhilfen, Sofortprogramme und humanitäre Hilfe. Die Europäische Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) erstellen die mittel- bis langfristige EU-Planung für die einzelnen Länder, Regionen und thematischen Programme („Programmplanung“), die bis Ende 2021 mit der Annahme geografischer und thematischer Mehrjahresplanungsdokumente durch die Kommission abgeschlossen werden.

Insgesamt hat die Kommission im Hinblick auf die Covid-19-Pandemie ungefähr 5,7 Mrd. Euro als Soforthilfen (inklusive Makrofinanzhilfen als Darlehen) für die Nachbarschaft mobilisiert: Für die ÖP-Länder hat sie über die Generaldirektion (DG) NEAR Zusagen von insgesamt 1,105 Mrd. Euro gemacht (Stand Januar 2021). Hinzu kommen Makrofinanzhilfen (Darlehen) über DG ECFIN in Höhe von 1,45 Mrd. Euro (Georgien 150 Mio., Moldau 100 Mio. und Ukraine 1,2 Mrd.). Für die Partner der südlichen Nachbarschaft hat die Kommission (DG NEAR) insgesamt 2,322 Mrd. Euro an Soforthilfen versprochen (Stand Januar 2021). Hinzu kommen Makrofinanzhilfen (Darlehen) über DG ECFIN in Höhe von 800 Mio. Euro (Jordanien 200 Mio. und Tunesien 600 Mio.).<sup>28</sup> Die wirtschaftliche Erholung soll allerorten grün, digital und resilient sein.

### Stand der Vertragsbeziehungen mit den östlichen Nachbarn

Die Europäische Kommission legt zumeist im Kontext von anstehenden bilateralen Assoziierungsräten oder anderen wichtigen Terminen ihre Arbeitspapiere vor. Das Europäische Parlament hat Resolutionen zu Implementierungsberichten der Kommission für einige Länder der Östlichen Partnerschaft vorgelegt und im Plenum diskutiert.<sup>29</sup>

Bilaterale Assoziierungsräte fanden mit der Ukraine<sup>30</sup> (sowie ein Gipfeltreffen am 06.10.2020), Georgien<sup>31</sup> und Algerien<sup>32</sup> statt. Dazu hatten die Europäische Kommission und der HV ihre gemeinsamen Länder- beziehungsweise Implementierungsberichte vorge-

25 Rat der EU: Schlussfolgerungen, erneuerte Partnerschaft, 2021; Europäische Kommission: Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood Economic and Investment Plan for the Southern Neighbours, 9.2.2021, SWD(2021) 23 final.

26 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20.

27 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 21.7.2020, EUCO 10/20, S. 55.

28 Europäische Kommission: EU Institutions external response to COVID-19 (up to January 2021), 1.1.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/20210101-eu-institutions-response-to-covid\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/20210101-eu-institutions-response-to-covid_en.pdf) (letzter Zugriff: 20.7.2021).

legt.<sup>33</sup> Weitere bilaterale Treffen fanden auf parlamentarischer Ebene in paritätischen Ausschüssen statt, so mit Moldau am 22.3.2021 und der Ukraine am 7.12.2020.<sup>34</sup>

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 (DCFTA) einschließen. Die Implementierung der Abkommen sowie Fragen der Schwerpunktsetzungen und Sequenzierung von Reformschritten standen im Vordergrund, um die Entwicklung und wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Resilienz zu stärken. Die EU ist für alle drei Länder die wichtigste Handelspartnerin. Rat und Kommission gingen bislang nicht auf Forderungen des Trios ein, die Agenda um neue Themen zu erweitern. Sie nennen neben Verkehrs-, Energie- und Digital-Infrastrukturen die zügigere Integration in den EU-Binnenmarkt und die Kooperation im Bereich von Sicherheit und Verteidigung. Zumindest Georgien erklärt, dass es sich seit Januar 2021 darauf vorbereitet, 2024 die EU-Mitgliedschaft zu beantragen.<sup>35</sup>

Unter den drei Ländern ist die Ukraine für die EU das strategisch bedeutendste. Im Implementierungsbericht zum Assoziierungsabkommen vom 27.11.2020 verzeichnet die EU Fortschritte trotz anhaltender Herausforderungen durch destabilisierende Maßnahmen Russlands sowie die Einschränkungen der Pandemie. Die Pandemie verlangsamte unweigerlich den Reformfortschritt, da sie Ressourcen und politische Aufmerksamkeit umlenkte, während abrupte Regierungsumbildungen und Änderungen im Personal und Management der staatlichen Behörden in dieser Zeit für weitere Unsicherheit sorgten. Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung sind laut Kommission zu erkennen, wenn auch ausbaufä-

---

29 Europäisches Parlament: Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine, Entschließung des Europäischen Parlaments zur Umsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine, 17.2.2021, 2019/2202(INI); Europäisches Parlament: Report on the implementation of the EU Association Agreement with the Republic of Moldova, 28.9.2020, 2019/2201(INI); Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu der systematischen Unterdrückung in Belarus und ihren Folgen für die Sicherheit Europas..., 10.6.2021, 2021/2741(RSP); Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu den anhaltenden Menschenrechtsverstößen in Belarus und insbesondere dem Mord an Raman Bandarenka, 26.11.2020, 2020/2882(RSP); Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zur Lage in Belarus, 17.9.2020, 2020/2779(RSP).

30 Am 11.2.2021 in Brüssel. Siehe Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press release following the 7th Association Council meeting between the EU and Ukraine, 11.2.2021, 89/21.

31 Am 16.3.2021 in Brüssel. Siehe Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press release following the 6th Association Council meeting between the EU and Georgia, 16.3.2021, 199/21.

32 Am 7.12.2020 in Brüssel. Siehe Rat der EU: Pressemitteilung, Press release on the occasion of the video conference of the members of the EU-Algeria Association Council, 7.12.2020, 886/20.

33 Europäische Kommission: Association Implementation Report on Ukraine, 27.11.2020, SWD(2020) 329 final; Europäische Kommission: Association Implementation Report on Georgia, 5.2.2021, SWD(2021) 18 final; Europäische Kommission: Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV renouvelée Avril 2018 – Août 2020, 18.11.2020, SWD(2020) 285 final; Europäische Kommission: Partnership Implementation Report on Armenia, 16.12.2020, SWD(2020) 366 final; Europäische Kommission: Cooperation Implementation Report on Azerbaijan, 16.12.2020, SWD(2020) 365 final.

34 Europäisches Parlament: EU-Moldova Parliamentary Association Committee, Ninth Meeting, Statement and Recommendations, 22.3.2021, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231303/Final%20Statement%20and%20Recommendations%209th%20EU-MD%20PAC.pdf> (letzter Zugriff: 28.6.2021); Europäisches Parlament: EU-Ukraine Parliamentary Association Committee, Remote Meeting, Statement, 7.12.2020, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/216095/20201207\\_Statement\\_Bureau%20of%20the%20EU%20Ukraine%20PAC\\_FINAL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/216095/20201207_Statement_Bureau%20of%20the%20EU%20Ukraine%20PAC_FINAL.pdf) (letzter Zugriff: 28.6.2021).

35 Irakli Etsadashvili: Georgia-EU Relations Within Georgia's 2024 Objective to Apply for the EU Membership, in: Georgian Journal, 2.1.2021.



hig: So sollte die Zusammenarbeit der Antikorruptionsbehörden verbessert werden und die Verfassungskonformität der Reformen sichergestellt werden. Weitere Reformfortschritte wurden im Bereich der Agrar- und ländlichen Entwicklungspolitik erzielt (insbesondere die Öffnung des Bodenmarktes).<sup>36</sup>

Der Assoziierungsrat stellte auf seiner 7. Tagung am 11.2.2021 fest, dass die Ukraine ihre Anstrengungen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit verstärken und das unabhängige und wirksame Funktionieren der Korruptionsbekämpfungsinstitutionen sicherstellen muss, um sich das Vertrauen und die Unterstützung einer breiten Öffentlichkeit bei der Korruptionsbekämpfung zu sichern. Er bekräftigte die Aufnahme des Cyber-Dialogs im Jahr 2021. Der Assoziationsrat war sich zudem einig über die Bedeutung der weiteren Umsetzung der Reformen im Energiesektor.<sup>37</sup>

Der Implementierungsbericht zum DCFTA vom 5.2.2021 bescheinigte Georgien Defizite insbesondere bei der Justizreform und der Bekämpfung der politischen Polarisierung.<sup>38</sup> Die Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Justiz bleiben große Herausforderungen. Positiv sei der Einsatz zivilgesellschaftlicher Gruppen und Akteure, etwa bei der Kontrolle der Umsetzung des Assoziierungs- und des Freihandelsabkommens. Über Monate konnten die Zweifel an der korrekten Durchführung der Parlamentswahlen vom 31.10. und 21.11.2020 nicht ausgeräumt werden. Botschafter aus EU-Staaten in Tbilisi und auch der Präsident des Europäischen Rats Charles Michel schalteten sich im Verlaufe der Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition als Vermittler ein.<sup>39</sup> Auf dem 6. Assoziierungsrat am 16.3.2021 mahnte die EU eine rasche Lösung der politischen Krise an und forderte alle Parteien zu Deeskalation und Kompromissbereitschaft auf.<sup>40</sup> Unter Vermittlung von Michel konnte im April 2021 schließlich eine politische Einigung gefunden werden.<sup>41</sup> HV Borrell kündigte im Februar 2021 außerdem eine aktualisierte Assoziierungsagenda für die kommenden Jahre an.<sup>42</sup>

Mit Moldau fand kein Assoziierungsrat statt; Präsident Michel besuchte Chişinău am 28.2.2021.<sup>43</sup> Das Europäische Parlament stellte in seinem Bericht vom September 2020 fest, dass Moldau unberechenbar bleibe. Die fragmentierte und extrem turbulente politische Szene blockiere einen nationalen Konsens über die Zukunft Moldaus. Nach ihrem deutlichen Wahlsieg in den Parlamentswahlen im Juli 2021 schickt sich Maia Sandus Partei Aktion und Solidarität (PAS) an, die bisher EU-freundlichste Regierung des Landes zu stellen. Sie hatte zuvor auf einer Plattform der europäischen Integration, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Korruptionsbekämpfung kandidiert.<sup>44</sup>

36 Europäische Kommission: Association Implementation Report on Ukraine, 27.11.2020, SWD(2020) 329 final.

37 Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press release following the 7th Association Council meeting between the EU and Ukraine, 11.2.2021, 89/21.

38 Siehe Europäische Kommission: Association Implementation Report on Georgia, 5.2.2021; vgl. hierzu auch den Beitrag „Georgien“ in diesem Jahrbuch.

39 Franziska Smolnik/Mikheil Sarjveladze/Giorgi Tadumadze: Patt in Georgien. Politische Krise und regionale Veränderungen verlangen Antworten der EU, in: SWP-Aktuell 27/2021, S. 1–8.

40 Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press release following the 6th Association council meeting between the European Union and Georgia, Pressemitteilung, 16.3.2021, 199/21.

41 Rat der EU: Remarks by President Charles Michel at the signing ceremony of the Georgia agreement with President of Georgia Salome Zourabichvili, 19.4.2021, 294/21.

42 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Georgien: EU-Bericht unterstreicht Notwendigkeit eines politischen Kompromisses zur Belebung der Reformdynamik, 9.2.2021, IP/21/245.

43 Rat der EU: Remarks by President Charles Michel at the press conference with President Maia Sandu in Chisinau 28.2.2021, 147/21.

44 Matei Rosca: Moldova on pro-EU course after elections, in: Politico, 12.7.2021.

Das Umfassende und Verstärkte Partnerschaftsabkommen mit Armenien (CEPA) ist am 1.3.2021 in Kraft getreten.<sup>45</sup> Der Partnership Implementation Report<sup>46</sup> vom 16.12.2020 berücksichtigt die zweifache Krise Armeniens durch den Kampf um Bergkarabach sowie die Folgen der Covid-19-Pandemie. Fortschritte wurden Armenien in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung bescheinigt. Auch bei der Polizeireform gäbe es Fortschritte, da die Regierung diesem Thema Priorität einräumte und die EU um Expertise, technische und finanzielle Unterstützung ersucht habe. Armenien habe im vergangenen Jahr zudem bedeutende Schritte zur Verbesserung der Menschenrechtslage unternommen. Der Partnerschaftsrat EU-Armenien tagte am 17.12.2020, die Umsetzung des CEPA stand dabei im Mittelpunkt.<sup>47</sup> Außerdem wurden die Lage in und um Bergkarabach nach der Einstellung der Feindseligkeiten am 10.11.2020 sowie die Rolle der EU bei der Förderung von Wiederaufschwung und Aussöhnung erörtert.

Der 17. Kooperationsrat EU-Aserbajdschan tagte am 18.12.2020. Dabei wurde die gute Zusammenarbeit im Energiesektor hervorgehoben und Perspektiven nach dem Ende der Kampfhandlungen in Bergkarabach erörtert.<sup>48</sup>

Das Verhältnis zu Belarus wird nun vor allem durch das Sanktionsregime geprägt. Die Kommission präsentierte am 28.5.2021 einen umfassenden Plan zur Wirtschaftsförderung für ein demokratisches Belarus in Höhe von 3 Mrd. Euro.<sup>49</sup> Was in dem Zusammenhang konkret geschehen muss, um die Zielvorstellung eines „demokratischen Übergangs“ zu erreichen, ist jedoch unklar.

### **Stand der Vertragsbeziehungen mit den südlichen Nachbarn**

Formal basieren die Beziehungen zu den Ländern der südlichen Nachbarschaft größtenteils auf den im Barcelona-Prozess entstandenen Freihandels- und Assoziierungsabkommen<sup>50</sup>, ergänzt um Sektoralabkommen. Die Beziehungen der EU zu Marokko gehören zu den stabilsten innerhalb der Süd-ENP, wenngleich die Anerkennung des Gebiets Westsahara ein Streitpunkt ist. Zuletzt verschärfen sich diese Spannungen, als Spanien einen erkrankten Anführer der Polisario-Front in einem spanischen Krankenhaus behandeln ließ.<sup>51</sup> Daraufhin lockerte Marokko die Grenzkontrollen zur spanischen Enklave Ceuta.

---

45 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Abkommen über umfassende und verstärkte Partnerschaft zwischen EU und Armenien tritt in Kraft, Pressemitteilung, 28.2.2021, IP/21/782.

46 Europäische Kommission: Partnership Implementation Report on Armenia, 16.12.2020, SWD(2020) 366 final.

47 Rat der EU: Partnerschaftsrat EU-Armenien, Wichtigste Ergebnisse, 17.12.2020, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2020/12/17/> (letzter Zugriff: 12.7.2021).

48 Rat der EU: Kooperationsrat EU-Aserbajdschan, 18. Dezember 2020. Wichtigste Ergebnisse, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2020/12/18/> (letzter Zugriff: 14.7.2021).

49 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Die Europäische Union legt Plan für ein mit 3 Mrd. EUR ausgestattetes Maßnahmenpaket zur wirtschaftlichen Unterstützung eines demokratischen Belarus vor, 28.5.2021, IP/21/2685; Europäische Kommission: Outline of the proposed comprehensive plan of economic support to democratic Belarus, 27.5.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/outline\\_of\\_the\\_proposed\\_comprehensive\\_plan\\_of\\_economic\\_support\\_to\\_democratic\\_belarus.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/outline_of_the_proposed_comprehensive_plan_of_economic_support_to_democratic_belarus.pdf) (letzter Zugriff: 28.6.2021).

50 Für eine Übersicht vgl.: Europäische Kommission: Negotiations and agreements, 22.1.2021, 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: 19.7.2021).

51 Benjamin Fox: Experte: EU-Beziehungen zu Nordafrika leiden unter Migrationsstreits (übersetzt von Tim Steins), in: Euractiv, 28.6.2021.

Am 29.6.2021 kündigten die EU und Marokko eine „grüne Partnerschaft“ an, die die Umsetzung des Pariser Abkommens vorantreiben solle.<sup>52</sup> Dieses Modell könne auch als Blaupause für weitere Partnerschaften dienen, so Kommissar Frans Timmermans.<sup>53</sup> Die Vertragsbeziehungen zu Tunesien sind nicht vorangekommen, auch wenn Charles Michel im April 2021 betonte, die „privilegierte Partnerschaft mit Tunesien ausbauen“ zu wollen.<sup>54</sup>

Der Assoziierungsbericht zu Algerien vom 18.11.2020 stellte konkrete Maßnahmen und Fortschritte in Bereichen wie Forschung und Innovation, Hochschulbildung, regionale Sicherheit und Terrorismusbekämpfung, Umwelt und Terrorismusbekämpfung fest. Das Tempo der Zusammenarbeit und die Zahl der Projekte hätten in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Sie soll in den Bereichen Klimawandel, Umweltschutz und Digitalisierung weiter verstärkt werden, auch durch akademischen Austausch und Forschungsoperation. Die EU ist bereit, die von Algerien angekündigten Reformen zu unterstützen, insbesondere in den Bereichen Staatsführung, wirtschaftliche Diversifizierung und Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas. Regionale Stabilität und die Zusammenarbeit bei Migration und Mobilität befinden sich weiterhin ganz oben auf der Agenda der Partnerschaft.<sup>55</sup> Natürlich steht die Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie im Vordergrund. Auf der Tagung des Assoziierungsrates EU-Algerien im Dezember 2020 wurde betont, die Partnerschaft zu erneuern und zu vertiefen, um das ungenutzte Potential der Beziehungen besser auszuschöpfen.<sup>56</sup>

Ein Ausbau der Beziehungen zu Ägypten ist für die EU schwierig, weil die Regierung unter Abdel Fatah al-Sisi die Zivilgesellschaft massiv bedrängt und unter Druck setzt, etwa durch Verhaftungen und strafrechtliche Verfolgung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschen, die sich in sozialen Medien äußern.<sup>57</sup> Dennoch soll die Zusammenarbeit fortgesetzt werden, und zwar auf der Grundlage der Neuen Agenda für den Mittelmeerraum.<sup>58</sup> Mit Jordanien fand Ende Mai 2021 ein Treffen des Assoziierungsausschusses statt.<sup>59</sup> Mit den übrigen Ländern der südlichen Partnerschaft, Libanon, Israel/Palästina, Syrien und Libyen, standen Krisendiplomatie und Krisenmanagement

---

52 Europäische Kommission: Communiqué de presse conjoint: Le Royaume du Maroc et l'Union européenne lancent l'initiative d'un «Partenariat vert», 28.6.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/news/docs/20210628\\_communique\\_presse\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/news/docs/20210628_communique_presse_fr.pdf) (letzter Zugriff: 14.7.2021).

53 Frans Timmermans: Rede, Discours à la réunion entre l'UE et le Maroc vers un partenariat vert, 28.6.2021, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/timmermans/announcements/discours-la-reunion-entre-lue-et-le-maroc-vers-un-partenariat-vert\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/timmermans/announcements/discours-la-reunion-entre-lue-et-le-maroc-vers-un-partenariat-vert_en) (letzter Zugriff: 14.7.2021).

54 Europäischer Rat: Pressemitteilung, Tunesien hat sich für Demokratie, Pluralismus und die Achtung der Freiheit des Einzelnen entschieden, so Präsident Michel, 6.4.2021, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/european-council/president/news/2021/04/06/2021-04-05-pec-in-tunis/> (letzter Zugriff: 28.6.2021).

55 Siehe Europäische Kommission: Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV renouvelée Avril 2018 – Août 2020, 18.11.2020, SWD(2020) 285 final.

56 Rat der EU: Pressemitteilung, Press release on the occasion of the video conference of the members of the EU-Algeria Association Council, 7.12.2020, 886/20.

57 Europäischer Auswärtiger Dienst: Egypt: Speech on behalf of HR/VP Borrell in the EP plenary on the deteriorating situation of human rights in Egypt, in particular the case of the activists of the EIPR, 17.12.2020, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/delegations/egypt/90775/egypt-speech-behalf-hrvp-borrell-ep-plenary-deteriorating-situation-human-rights-egypt\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/egypt/90775/egypt-speech-behalf-hrvp-borrell-ep-plenary-deteriorating-situation-human-rights-egypt_en) (letzter Zugriff: 19.7.2021).

58 Rat der EU: Pressemitteilung, Readout of the telephone conversation between President Charles Michel and the President of Egypt Abdel Fattah al-Sisi, 2.6.2021, 437/21.

59 Europäischer Auswärtiger Dienst: EU-Jordan Joint Statement following the 12th meeting of the Association Committee, 31.5.2021, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/delegations/jordan/99311/eu-jordan-joint-statement-following-12th-meeting-association-committee\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/jordan/99311/eu-jordan-joint-statement-following-12th-meeting-association-committee_en) (letzter Zugriff: 19.7.2021).

oder die Fortsetzung des politischen Dialogs im Mittelpunkt der Aktivitäten des Rats und vor allem des Hohen Vertreters.

### **Weiterführende Literatur**

Bob Deen et al.: The Eastern Partnership. Three dilemmas in times of troubles. The Hague: The Clingendael Institute, January 2021 (Clingendael Report).

Michael Emerson et al.: Balkan and Eastern European Comparisons. Building a New Momentum for the European integration of the Balkan and Eastern European associated states, CEPS policy contribution, 2.3.2021, abrufbar unter: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/02/Balkan-and-Eastern-European-Comparisons.pdf> (letzter Zugriff: 26.7.2021).

Muriel Asseburg et al.: Regionale Unordnung in Europas südlicher Nachbarschaft. Konfliktakteure verfolgen Interessen unbeirrt, in: Barbara Lippert et al. (Hrsg.): Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen, SWP-Studie 26/2020, 17.12.2020, S. 73–76.