

SÜDKAUKASUS

DR. CANAN ATILGAN

FLORIAN C. FEYERABEND

25. Mai 2015

www.kas.de/kaukasus

Die Östliche Partnerschaft

„DIFFERENZIERUNG“ AM BEISPIEL DES SÜDKAUKASUS

Die 2009 initiierte Östliche Partnerschaft hat den Anspruch grundlegende gesellschaftliche Transformationen in den Ländern der östlichen Nachbarschaft zu bewirken und eine außenpolitische Annäherung an Europa zu fördern. Sechs Jahre später ist die Bilanz durchwachsen. Die Östliche Partnerschaft hat sich zu einem Transformationsprojekt der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Ambitionen entwickelt. Am deutlichsten zeigt sich dies am Beispiel der drei südkaukasischen Länder Armenien, Aserbaidschan und Georgien, die in ihrer außenpolitischen Orientierung unverkennbar auseinanderdriften. Der Südkaukasus demonstriert zugleich in eindrucksvoller Weise, was aus dem Integrationsvorhaben für die östliche Nachbarschaft geworden ist: ein unübersichtliches Sammelsurium an Instrumenten zur selektiver Kooperation und Einzelabkommen.

Keine Neudefinition der Östlichen Partnerschaft

Der Gipfel der Östlichen Partnerschaft (ÖP) in Riga am 21./22. Mai sollte die Position der EU zu den sechs Ländern am östlichen Rand Europas neu definieren. Seit dem letzten Gipfeltreffen in Vilnius vor anderthalb Jahren haben sich nämlich die politischen Verhältnisse auf unvorhersehbare Weise verändert. Der Konflikt in der Ukraine und die Konfrontation mit Russland haben seitdem der ÖP eine neue Bedeutsamkeit verliehen. Mit Spannung wurde eine durchschlagende Botschaft erwartet, aus der erkennbar wäre, welche Lehren die EU aus der Vergangenheit sowie aus den Ereignissen des vergangenen Jahres gezogen hat.

Der Riga-Gipfel brachte allerdings keine überzeugenden Antworten auf die neuen geopolitischen Realitäten und Herausforderungen. Die Europäische Union, die Staats- und Regierungschefs der 28 Mitgliedsstaaten sowie der sechs Staaten der Östlichen Partnerschaft bestärkten unter der lettischen Ratspräsidentschaft den Willen für „engere, differenziertere Beziehungen zwischen der Europäischen Union und seinen sechs souveränen, unabhängigen Partnern“. Sie bekannten sich zum anreizbasierten Ansatz des *more-for-more* sowie zum Grundprinzip der Konditionalität. Sie betonten zugleich, dass die Östliche Partnerschaft nicht gegen Russland gerichtet sei. Eine offene Kritik an Moskaus Vorgehen in der Ukraine wurde durch die unterschiedlich motivierte Intervention Armeniens, Belarus und Aserbaidschans verhindert. Es wurde lediglich an die Verurteilung der „illegalen Annexion der Krim und von Sewastopol“ erinnert und das Bekenntnis zur territorialen Integrität der östlichen Nachbarländer unterstrichen.

Die Regierungen Georgiens, Moldaus und der Ukraine hatten sich vom Riga-Gipfel ein Signal gewünscht, das ihren Ländern Hoffnung machen würde auf eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Allerdings bremste die EU. Im Abschlussdokument ist nur die Rede davon, dass man die „europäischen Bestrebungen“ und die „europäische Wahl“ der Partner anerkenne, selbst ein vages Bekenntnis zu einer langfristigen Beitrittsperspektive fehlt weiterhin.

Für Enttäuschung und Frust sorgte auch die Entscheidung, den Bürgern Georgiens und der Ukraine vorerst keine Visafreiheit zuzugestehen. Die EU stellte lediglich Visaerleichterungen im Reiseverkehr für Anfang

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDKAUKASUS

DR. CANAN ATILGAN
FLORIAN C. FEYERABEND

25. Mai 2015

www.kas.de/kaukasus

2016 in Aussicht, wenn bis dahin die Bedingungen erfüllt würden. Zu den wenigen konkreten Errungenschaften gehört die Aussicht auf eine Investitionsförderung für die Partnerländer von 200 Millionen Euro.

„Differenzierung“ als neuer Trend

Der Trend, der spätestens Ende 2013 eingesetzt hatte, nämlich die Diversifizierung, wurde zur Devise des Gipfels erhoben. Es geht nicht mehr um ein großes Integrationsvorhaben, das alle Partner umfasst, sondern wie EU-Ratspräsident Donald Tusk formulierte um „differenzierte Beziehungen“. Als Anerkennung der multipolaren Natur der Nachbarschaft will die EU nicht mehr dem Prinzip der gemeinsamen Politik nachzueifern als vielmehr unterschiedliche Ansätze verfolgen.

Den drei eher westlich orientierten Nachbarn Ukraine, Georgien und Moldau stehen heute in Weißrussland, Armenien und Aserbaidschan drei andere gegenüber, die sich anderweitig orientieren. Während die Ukraine, Georgien und Moldau Assoziierungsverträge mit der EU haben, sind Belarus und Armenien bereits Mitglieder der russisch dominierten Eurasischen Wirtschaftsunion. Aserbaidschan gar geht einen Sonderweg.

Vor diesem Hintergrund richtet sich die Neuanpassung der ÖP an zwei wesentlichen Prinzipien aus: Erstens, will die EU respektieren, wenn Länder wie Georgien, ihre Integration mit der EU vertiefen wollen. Aber auch anerkennen, wenn andere Länder wie Armenien und Aserbaidschan sich für einen anderen Weg entscheiden. Zweitens will die EU ihre Zusammenarbeit stärker gezielt auf einzelne Bereiche konzentrieren und dafür jeweils eine größere Bandbreite an politischen Instrumenten entwickeln. Bisher hat die EU auf umfassende Integrationsangebote gegenüber ihren östlichen Partnern gesetzt. Gegenüber Ländern, die diese umfassenderen Integrationsangebote nicht annehmen können oder wollen, soll stärker auf zweck-angepasste Lösungen gesetzt werden.

Der Südkaukasus: more-for-less, less-for-more?

Was bedeutet diese Differenzierung nun für die südkaukasischen Staaten Georgien, Armenien und Aserbaidschan? Angesichts der unterschiedlichen Voraussetzungen, Ambitionen und Bedeutungen der drei Länder des Südkaukasus zeichnet sich bereits seit einigen Jahren der Trend zur Differenzierung in der Zusammenarbeit in Form individuell ausgestalteter Angebote und der Etablierung neuer Kooperationsformate ab.

Die noch junge Demokratie Georgien lässt der Annäherung an die EU einen hohen Stellenwert zukommen, da man sich von ihr neben wirtschaftlicher und demokratischer Stabilisierung auch Sicherheit vor Russlands Hegemonialstreben in der Region verspricht. Georgien hat am 27. Juni 2014 das Assoziierungsabkommen, das auch die Schaffung einer „tiefen und umfassenden“ Freihandelszone beinhaltet, unterzeichnet. Georgien hat jedoch auch immer wieder deutlich gemacht, dass es darüber hinaus eine Vollmitgliedschaft in der EU anstrebt. Die georgische Regierung richtete im Vorfeld des Riga-Gipfels einen Brief an die Staats- und Regierungschefs der EU, in dem sie neben der Forderung nach Lockerung der Visabestimmungen auch der Hoffnung Ausdruck verlieh, dass der Gipfel in Riga dem Land eine "europäische Perspektive" zuerkennt.

Nach Riga ist jedoch klar, dass Georgien - Vorreiter in Sachen Demokratisierung und Reformwillen - auf absehbarer Zeit keine Beitrittsperspektive erhalten wird. Die Zusammenarbeit der Europäischen Union mit Georgien wird sich daher im Rahmen der Umsetzung des Assoziierungsabkommens weiterentwickeln. Ziel ist zunächst, das Assoziierungsabkommen vollständig umzusetzen. Ebenfalls sucht Georgien nun als strategische Antwort auf die neuen regionalen Formationen verstärkt die Zusammenarbeit und Koordinierung auf Regierungs- und Parlamentsebene mit der Republik Moldau und der Ukraine, die ebenfalls über Assoziierungsabkommen mit der EU verfügen. Klar ist, dass auch ohne eine von Brüssel offerierte Mitgliedschaftsperspektive die Entscheidungskompetenz über einen Beitritt in

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDKAUKASUS

DR. CANAN ATILGAN

FLORIAN C. FEYERABEND

25. Mai 2015

www.kas.de/kaukasus

erster Linie bei Georgien selbst liegt, denn nur der Fortschritt bei der Implementierung europäischer Normen und Standards bestimmt letztendlich darüber, ob eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union langfristig möglich ist oder nicht.

Die beiden verfeindeten südkaukasischen Nachbarn Armenien und Aserbaidschan wiederum bilden Sonderfälle, die nach maßgeschneiderten Antworten verlangen und diese auch erhalten.

Armenien verfolgt eine Schaukelpolitik zwischen Russland und dem Westen. Das Land verhandelte zwar im Rahmen der Östlichen Partnerschaft fast vier Jahre mit der EU über ein Assoziierungsabkommen, machte aber zwei Monate vor der Paraphierung des Abkommen einen Rückzieher und beschloss, der Eurasischen Wirtschaftsunion beizutreten. Die armenische Regierung hat in den letzten Monaten deutlich gemacht, dass sie sich trotz ihrer Zusammenarbeit mit der Eurasischen Wirtschaftsunion nicht von Europa abwende und dass es Bereiche der Zusammenarbeit mit der EU gebe, die mit einer Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion vereinbar seien. In der Tat sondiert Armenien nun mit Brüssel eine besondere Anbindung an die Europäische Union unterhalb der Schwelle eines Assoziierungsabkommens (AA Light). Ebenfalls will Armenien Verhandlungen über Visaerleichterung aufnehmen. Brüssel hat sich darüber hinaus bereit erklärt, in den nächsten Jahren 170 Millionen Euro für ein Reformpaket bereitzustellen, bei dem der Justizsektor im Mittelpunkt steht, und mit 77,5 Millionen Euro Reformmaßnahmen in der Landwirtschaft und im öffentlichen Dienst zu fördern.

Mit der Grundsatzverständigung auf einen neuen Kooperationsrahmen anlässlich des Gipfels der Östlichen Partnerschaft in Riga am 21./22. Mai hat Armenien somit mehr erreicht als der Vorreiter Georgien, der sich Visafreiheit und eine langfristige Mitgliedschaftsperspektive erhoffte hatte, aber keines von beiden erhielt. Die Führung in Eriwan hingegen, die durch seine strategische Kehrtwende vom September 2013 noch vor dem Vilnius-Gipfel und dem Kiewer Euro-

Maidan die Östliche Partnerschaft in die Krise gestürzt hatte, wird in der Wahrnehmung der Nachbarn von Brüssel belohnt.

Armenien ist im Grunde der Testfall für die Vereinbarkeit der Mitgliedschaft in der Eurasischen Union bei gleichzeitiger selektiver Annäherung an die Europäische Union. Aus dem mit Armenien verhandelten AA Light könnte sich eine interessante Vertragsvariante für Länder ergeben, deren Interesse an grundlegenden strukturellen Reformen zwar begrenzt ist, die aber zur Eindämmung russischen Einflusses darum bemüht sind ihre wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu diversifizieren.

Aserbaidschan verfolgt mit dem Ziel größtmöglicher außenpolitischer Unabhängigkeit eine Multivektorenpolitik. Der Differenzierungstrend in der EU ist in Aserbaidschan daher besonders willkommen. Baku hatte noch im Jahr 2013 erklärt, kein Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnen zu wollen. In Riga ist der aserbaidisch-präsident Alijew erst gar nicht erschienen. Das Land zieht Einzelvereinbarungen vor. Zugleich verbittet sich die Regierung jegliche Kritik an den innenpolitischen Verhältnissen. So ist Aserbaidschan sehr an einer engen energiepolitischen Kooperation sowie Zusammenarbeit bei Innovationsthemen mit der Europäischen Union interessiert, nicht aber an einer politischen Reformagenda. Die Europäische Union hat Aserbaidschan bereits im vergangenen Jahr Verhandlungen über eine „strategische Modernisierungspartnerschaft“ angeboten. Baku ist aber vielmehr an einer Energiepartnerschaft interessiert. Noch ist nicht absehbar, wie sich diese Kooperation in der Praxis konkret ausgestalten wird. Die kritischen Stellungnahmen von aserbaidisch-Offiziellen nach dem Riga-Gipfel lassen erkennen, dass keine konkreten Fortschritte für den Ausbau der Zusammenarbeit erzielt worden sind. Die offensichtliche Enttäuschung in Baku bezieht sich aber vielmehr auf die aus aserbaidischer Sicht undifferenzierte Haltung der EU hinsichtlich des Prinzips der territorialen Integrität im Konflikt mit Armenien, vor allem auch vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf der Krim und in der Ukraine. Für die EU ist Aserbaids-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDKAUKASUS

DR. CANAN ATILGAN
FLORIAN C. FEYERABEND

25. Mai 2015

www.kas.de/kaukasus

schan primär als Energieproduzent für die Diversifizierung der europäischen Energieversorgung von Bedeutung. Brüssel darf hierbei allerdings nicht verkennen, dass es sich um ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis handelt.

Während mit Blick auf EU-Annäherung der drei südkaukasischen Länder offenbar Fortschritte zur Zufriedenheit zumindest von Armenien erzielt worden sind, zeichnet sich genau in diesen beiden Ländern eine Stagnation, gar Rückläufigkeit der Reformvorhaben ab. Eine grundlegende und nachhaltige gesellschaftliche Transformation konnte in keinem der Partnerländer wirklich erreicht werden, ebenso wenig Fortschritte im Bereich Menschenrechte und Demokratie. Der Trend ist vielmehr rückläufig. Nepotismus, oligarchische Strukturen und Korruption bestehen in Armenien und Aserbaidschan fort. Eine Unabhängigkeit der Justiz ist selbst im demokratischen Vorreiterland Georgien nicht allumfassend gewährleistet. In Armenien löst sich die Opposition gerade auf. Es wird eine Verfassungsreformdebatte geführt, wobei nicht klar ist, welche Konsequenzen daraus zu erwarten sind. Aserbaidschan wird immer autoritärer und entfernt sich von jeglicher wertebezogener Gemeinsamkeit. Die ÖP wird ihrem Anspruch als Modernisierungsprojekt nicht gerecht. Vielmehr hat sie sich in eine Nachbarschaftspolitik à la carte entwickelt. Für jeden gibt es einen gesonderten Ansatz, spezielle Hilfsprogramme, kleine Zugeständnisse oder auch Ermahnungen.

Die Zukunft der Östlichen Partnerschaft

Was 2009 als wichtiger Schritt zur Integration der östlichen Nachbarschaft in die EU startete, wirkt heute wie eine Unternehmung ohne Perspektiven und Zukunftsvisionen. Terminologien wie strategische Geduld oder Erwartungsmanagement dominieren das Vokabular der Entscheidungsträger.

Es ist gut, dass die ÖP nicht mehr einem rein technokratischen one-size-fits-all-Ansatz folgt und dabei die unterschiedlichen Voraussetzungen und Interessen der sechs Partnerländer sowie den geopolitischen Charakter der Nachbarschaftspolitik negiert.

Nicht gut ist aber, dass die strategische Ausrichtung der ÖP immer noch unklar ist. Wenn das Differenzierungsgebot aber bedeutet, dass jedes Land selbst entscheiden kann, wie weit und tief seine europäischen Ambitionen sind, dann müsste auch eine – wenn auch sehr langfristig angelegte – Beitrittsperspektive am Ende des Weges stehen.

Zweifelsohne hat die EU anerkannt, dass man sich in einem systemischen Konflikt mit Russland befindet und die Östliche Partnerschaft diesen neuen geopolitischen Gegebenheiten angepasst werden muss. Bislang sind die Möglichkeiten der Europäischen Union, die sicherheitspolitischen Bedürfnisse der Länder der Östlichen Partnerschaft zu erfüllen, äußerst begrenzt. Weder ist Brüssel in der Lage eine Lösung der Frage der abtrünnigen Provinzen Georgiens herbeizuführen, noch kann die Europäische Union Armenien und Aserbaidschan die nötigen Sicherheitsgarantien bieten die einer Annäherung an Europa zuträglich wären.

Daher müssen alle Beteiligten realistisch bleiben, zugleich aber einen strategischen Langzeitplan an den Tag legen. Kurzfristig wird es um die Umsetzung des Assoziierungsabkommens im Falle Georgiens, der Moldau und der Ukraine gehen. Mit Armenien und Aserbaidschan wird sich die ÖP auf sektorale Zusammenarbeit konzentrieren und Kooperationsfelder ausbauen. Mittelfristig ist die EU offenbar interessiert, die ÖP zu einem Versöhnungsinstrument mit Russland umzubauen, die Konkurrenz zwischen europäischen und eurasischen Integrationsmodellen zu überbrücken. Unklar bleibt aber, worum es der EU mit ihrer ÖP langfristig geht, wenn nicht um eine klare Perspektive für die Partnerländer.