

Dezember 2021

# Gipfelbericht

Europabüro Brüssel



## Aufbruch oder Stagnation? Chancen und Hemmnisse der Östlichen Partnerschaft in einer zunehmend angespannten geopolitischen Welt

Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft am 15. Dezember 2021

---

*Dr. Hardy Ostry, Lena Kromm*

Anlässlich des sechsten Gipfeltreffens der Östlichen Partnerschaft (ÖP) kommen erstmals seit Beginn der Corona-Pandemie die Führungsspitzen der EU, ihrer Mitgliedsstaaten und der Länder der Östlichen Partnerschaft wieder physisch zusammen. Das Treffen in Brüssel findet im Vorfeld des regulären EU-Gipfels ohne die Teilnahme Belaruss statt, das seine Beteiligung an der Östlichen Partnerschaft bis auf weiteres ausgesetzt hat. Im Fokus des Gipfeltreffens steht neben der Stärkung der Partnerschaft für Resilienz, Aufbau und Reformen vor allem die Neuausrichtung der Politik nach 2020, die Überwindung der Corona-Pandemie sowie ein neuer Wirtschafts- und Investitionsplan für die Region. Die Europäische Union sichert zudem Armenien und Aserbaidschan ihre Unterstützung als Mediator bei der Lösung des Konflikts um die Region Nagorno Karabach zu.

### Östliche Partnerschaft

#### Hintergrund

Die Östliche Partnerschaft als Teilprojekt der Europäischen Nachbarschaftspolitik wurde 2009 auf polnisch-schwedische Initiative hin ins Leben gerufen, um die Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und ihren sechs osteuropäischen Nachbarländern (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und der Ukraine) zu vertiefen. Mit dem Ziel, die politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration der Länder in der EU zu verstärken, beruht die Arbeit der ÖP auf zentralen Grundwerten wie der Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, dem Schutz der

Menschenrechte, der Förderung inklusiver Gesellschaften sowie auf der Gewährleistung der uneingeschränkten Achtung der Prinzipien und Normen des Völkerrechts. Die Unterschiede zwischen den Partnerländern, die sich zur Wahrung dieser Prinzipien als Voraussetzung ihrer Teilnahme verpflichteten, sind groß und werden durch politische, ökonomische und gesellschaftliche Faktoren bestimmt.

#### Entwicklung

Die Form der Zusammenarbeit der Mitgliedsländer mit der EU variiert je nach politischer Motivation und dem Grad der Reformbereitschaft des einzelnen Mitgliedstaates. So besteht die Östliche Partnerschaft vor allem aus bilateralen Abkommen unter einem multilateralen Dach. Insbesondere die Ukraine, die Republik Moldau sowie Georgien streben eine EU-Mitgliedschaft an und hoffen auf eine schnelle Integration. Auf bilateraler Ebene hat die EU mit diesen drei Ländern bereits Assoziierungsabkommen (AA) sowie ein umfassendes Freihandelsabkommen (DCFTA) geschlossen. Unter anderem aufgrund des anhaltenden Bergkarabach-Konflikts hegen Armenien und Aserbaidschan derzeit keine ernsthaften Absichten, der EU beizutreten. Am 1. März 2021 trat jedoch das vertiefte Partnerschaftsabkommen (CEPA) zwischen der EU und Armenien in Kraft. Eine Freihandelszone konnte mit Armenien nicht vereinbart werden, da das Land seit 2015 Mitglied der Eurasischen Wirtschaftsunion ist. Die Beziehungen zwischen der EU und Aserbaidschan basieren auf dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, welches seit 1999 in Kraft ist. Seit 2017 handelt die EU ein neues Abkommen mit Aserbaidschan aus, lediglich mit Belarus wurde

bisher noch kein bilaterales Abkommen geschlossen. Verhandlungen zu einem Partnerschaftsabkommen liegen seit 1995 mit der ehemaligen Sowjetrepublik auf Eis. Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Belarus haben nach der umstrittenen Präsidentschaftswahl vom August 2020 und der erzwungenen Notlandung einer Ryanair-Maschine im Mai dieses Jahres mit dem Beginn der Migrationskrise an der östlichen EU-Außengrenze einen erneuten Tiefpunkt erreicht. Demokratiebewegungen werden im Land systematisch unterdrückt. In Reaktion auf die EU-Sanktionen hat die Regierung rund um Lukaschenka seine Teilnahme an der Östlichen Partnerschaft ausgesetzt.

### Kommentar

Mehr als zehn Jahre nach ihrer Gründung sieht sich die Östliche Partnerschaft mit großen Herausforderungen konfrontiert. Die geopolitische Situation hat sich verändert, neben Russland und der Türkei tritt insbesondere China als weiterer Akteur mit dem Ziel auf, seine Einflussnahme und Konditionalität in den postsowjetischen Staaten zu vertiefen und weiter auszubauen. Das damit einhergehende geopolitische Tauziehen in der Region trägt zur Verschlechterung des allgemeinen Sicherheitsumfeldes bei. Aufgrund ihrer geografischen Lage werden die Länder der Östlichen Partnerschaft naturgemäß sowohl wirtschaftlich, politisch als auch kulturell stark von europäischer und russischer Seite beeinflusst. Historisch bedingt ist jedoch der strategische Einfluss Russlands in der Region sehr groß. Die EU-Initiativen in den sechs ehemaligen Sowjetrepubliken und die Ausdehnung westlicher Bündnisse in unmittelbarer Nachbarschaft werden von russischer Seite daher kritisch betrachtet. Das Vertrauensverhältnis Russlands zum Westen ist seit den Diskussionen um die „NATO-Osterweiterung“ in den 1990er Jahren diesbezüglich bereits angeschlagen. Offensichtlich befürchtet die Russische Föderation einen geopolitischen und sicherheitspolitischen Bedeutungsverlust. Ein Reflex, der der EU durchaus bewusst sein dürfte. In der auf dem Gipfel verabschiedeten Gemeinsamen Erklärung heißt es daher erneut, dass sich die Östliche Partnerschaft „gegen niemanden“ richte.

Insbesondere die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind von zentraler Bedeutung für die Zusammenarbeit im Rahmen der Östlichen Partnerschaft, sie dienen als Garant für Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region. Gerade dort offenbart sich jedoch ein erheblicher Nachhol- und Reformbedarf. Anhaltende Destabilisierungsversuche und Verstöße gegen die Grunds-

ätze des Völkerrechts, weitverbreitete Korruptionsnetze und die Einflussnahme von Oligarchen auf Politik und Ökonomie stellen eine Gefahr für die Östliche Partnerschaft insgesamt aber auch für die Zielsetzungen und europäischen Bestrebungen der einzelnen Mitgliedsländer im Besonderen dar. So strebt die Eigeninitiative des „Assoziierte Trios“, bestehend aus der Ukraine, der Republik Moldau und Georgien zwar die Perspektive einer ernsthaften EU-Mitgliedschaft an, die innen- und außenpolitischen (Dauer)Konflikte überschatten jedoch erste Annäherungsbemühungen an das Bündnis. Die Hoffnungen auf eine Beitrittsperspektive im Vorfeld des sechsten Gipfeltreffens der Östlichen Partnerschaft waren dennoch groß, wenngleich das Format der Partnerschaft keine grundsätzliche Antwort auf die strategische Frage einer EU-Mitgliedschaft vorsieht. Mit dem Zusammenschluss zum dreigliedrigen Format soll dem Wunsch nach einer vertieften Integration mit der europäischen Staatengemeinschaft Nachdruck verliehen werden, insbesondere in Zeiten in denen die Daseinsberechtigung der ÖP öffentlich vermehrt in Frage gestellt wird. Auf der anschließenden Pressekonferenz warnte der Präsident des EU-Rates, Charles Michel vor Aggressionen gegen die Ukraine. Jede militärische Aktion gegen das Land würde harte Konsequenzen zur Folge haben, so Michel. Die Krimkrise in der Ukraine und der jüngste Aufmarsch russischer Truppen an der Grenze sind besorgniserregend und stellen für das Land ein enormes sicherheitspolitisches Risiko dar.

In Georgien herrscht eine dauerhafte Auseinandersetzung zwischen der Regierungspartei und der Opposition. Große Hoffnungen hingegen liegen auf der Republik Moldau und ihrem Kampf gegen die Korruption. Die von der EU mit drei Milliarden Euro zugesagte Unterstützung eines demokratischen Belarus spiegelt auch weiterhin das Engagement der Europäischen Union im Land wider. So heißt es in der Abschlusserklärung, dass man der Wiederaufnahme der Zusammenarbeit mit den belarussischen Behörden erwartungsvoll entgegenblicke, sobald die Voraussetzungen für einen friedlichen demokratischen Übergang gegeben sind, auf der Grundlage gemeinsamer Werte und Interessen. Um insbesondere in den Bereichen Demokratieförderung, Reformen der guten Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit langfristige und nachhaltige Verbesserungen zu erzielen, sollen zukünftig verstärkt Leistungen an bestimmte Bedingungen, sogenannte „Konditionalitäten“, geknüpft sein. In der gemeinsamen Gipfelerklärung wird von einem anreizbasierten Ansatz der EU gesprochen, der denjenigen zugutekommen soll, die sich am stärksten für Einführung und Umsetzung von Reformen einsetzen.

## Politik der ÖP nach 2020

### Hintergrund

Die Weichen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den Ländern der Östlichen Partnerschaft wurden 2009 auf dem Gründungsgipfel in Prag gelegt. Vor dem Hintergrund des 10. Jahrestages der Östlichen Partnerschaft 2019 beauftragte der Europäische Rat die Europäische Kommission und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, einen Vorschlag für die langfristigen politischen Ziele der Östlichen Partnerschaft nach 2020 auszuarbeiten. Damit begannen die Arbeiten an einer Nachfolgeagenda der „20 Zielvorgaben für 2020“, die auf dem fünften Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft 2017 in Brüssel vereinbart wurden. Bereits im Mai 2019 wurde ein Vorschlag von der Europäischen Kommission eröffnet und nur einen Monat später vom Europäischen Rat gebilligt. Am 18. März 2020 schließlich nahmen die Kommission und der Hohe Vertreter einen neuen Vorschlag für die Politikziele der Östlichen Partnerschaft unter dem Titel „Politik für die Östliche Partnerschaft nach 2020: Stärkung der Resilienz – eine Östliche Partnerschaft, die allen Vorteilen bringt“ an.

### Entwicklung

Zu den langfristigen politischen Zielen gehört neben dem Ausbau des Handels und der Vertiefung der wirtschaftlichen Integration unter anderem die Stärkung der demokratischen Institutionen, der Rechtsstaatlichkeit sowie die Unterstützung des digitalen Wandels. Darüber hinaus werden diese neu formulierten Prioritäten für die künftige Zusammenarbeit durch einen regionalen Wirtschafts- und Investitionsplan in Höhe von 2,3 Milliarden Euro unterstützt, durch den bis zu 17 Milliarden Euro mobilisiert werden sollen. Ziel soll es

sein, „die sozioökonomische Erholung nach der COVID-19-Krise zu unterstützen und die längerfristige Resilienz durch Beschleunigung des grünen und des digitalen Wandels zu stärken“.

### Kommentar

Die künftige Zusammenarbeit wird auf Grundlage der Gemeinsamen Mitteilung über die Partnerschaftspolitik nach 2020 ausgerichtet sein. Damit bleibt die Stärkung der Resilienz das übergeordnete politische Ziel im Rahmen der Agenda „Erholung, Resilienz und Reform“ basierend auf den beiden Säulen Governance und Investition, das vom Wirtschafts- und Investitionsplan untermauert werden wird. Die wirtschaftliche Unterstützung soll dabei von messbaren Fortschritten abhängig gemacht werden. Gemeinsame Grundwerte und Staatsführung, Rechtsstaatlichkeit, Justizreform und Korruptionsbekämpfung stehen dabei im Mittelpunkt der Betrachtung. Ziel ist es ebenso die Widerstandsfähigkeit und Reformen in Bezug auf hybride Bedrohungen, Cybersicherheit und durch den Klimawandel verbundene Risiken zu verstärken. Damit trägt die EU auch langfristig zu einem stabileren Sicherheitsumfeld in der Region bei.

## Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry  
Leiter  
Europabüro Brüssel  
[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

[hardy.ostry@kas.de](mailto:hardy.ostry@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)