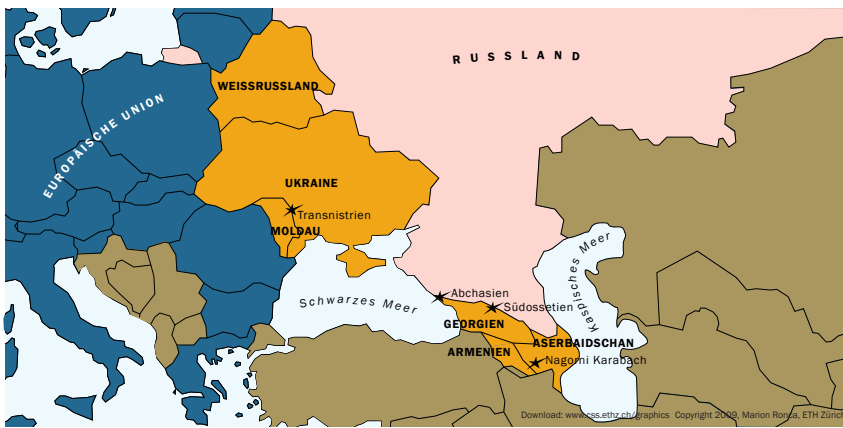


EUROPAS ÖSTLICHE NACHBARSCHAFT ZWISCHEN RUSSISCHEM EINFLUSS UND WESTORIENTIERUNG

Das Ringen um Einfluss in der gemeinsamen Nachbarschaft zwischen Europa und Russland hat sich in den letzten Jahren intensiviert. Mit dem Georgien-Krieg hat Russland signalisiert, dass der Westbindung der post-sowjetischen Staaten Grenzen gesetzt sind. Die US-Strategie einer raschen NATO-Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine hat sich als nicht realisierbar erwiesen. Auch die von der EU im Mai 2009 lancierte Östliche Partnerschaft ist mit Mängeln behaftet, dürfte aufgrund ihres weniger provokativen Charakters aber eher umsetzbar sein.



Europas Östliche Nachbarschaft: Neue EU-Partnerschaft mit sechs post-sowjetischen Staaten

Die ehemals sowjetischen Staaten zwischen der EU-Ostgrenze und Russland haben in den letzten Jahren an Bedeutung für den Westen gewonnen. Dies hat viel mit den Ost-Erweiterungen von EU und NATO zu tun, im Zuge derer die Stabilität der neuen östlichen Nachbarn wichtiger wurde. Ein zweiter Grund ist die erhöhte Sensibilität für Fragen der Energiesicherheit, sind Staaten wie die Ukraine, Georgien und Aserbaidschan doch bedeutende Transit- respektive Förderländer für die Gasversorgung Europas. Zudem ist vor allem der Südkaukasus geostrategisch relevant als Knotenpunkt zwischen Europa, Zentralasien und dem weiteren Mittleren Osten. Gleichzeitig haben die Farbrevolutionen in Georgien (2003) und der Ukraine (2004) deutlich gemacht, dass auch innerhalb der Region teilweise ein Bedürfnis nach Westbindung besteht.

Sein verstärktes Engagement im post-sowjetischen Raum hat den Westen in eine zunehmende Konkurrenzsituation mit Russland gebracht. Moskau erachtet diese

Region als «nahes Ausland» und die wachsende westliche Präsenz als Eindringen in seine Einflussosphäre. Mit dem Georgien-Krieg vom August 2008 hat die russische Führung diesbezüglich ein deutliches Zeichen gesetzt. Kooperative regionale Ansätze zwischen Russland und dem Westen sind derzeit kaum zu erkennen. Vielmehr dominiert die Wahrnehmung eines Nullsummenspiels.

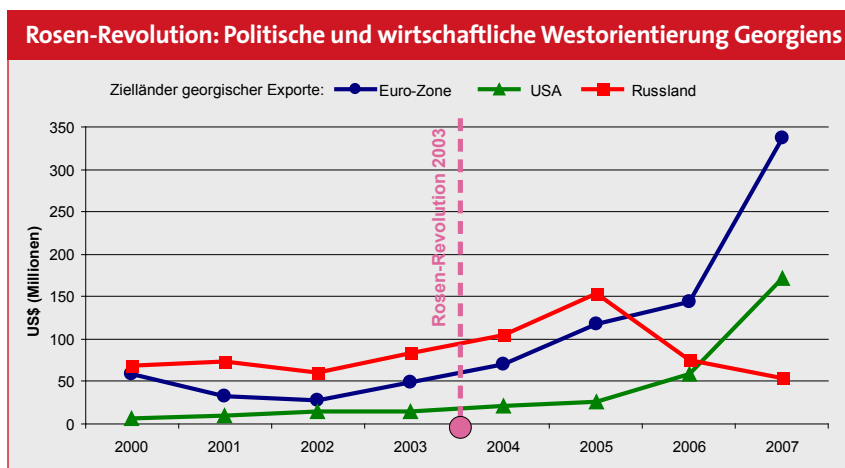
Der jüngste Streit zwischen Europa und Russland entbrannte über die Östliche Partnerschaft, welche die EU am 7. Mai 2009 an ihrem Gipfel in Prag lancierte. Ziel dieser Initiative ist es, demokratische und marktwirtschaftliche Reformen in den sechs Staaten Ukraine, Weissrussland, Moldau, Georgien, Armenien und Aserbaidschan zu fördern und so zu einer Stabilisierung des post-sowjetischen Raums beizutragen. Zwar wies die EU den Vorwurf Russlands zurück, wonach sie mit der Östlichen Partnerschaft eine eigene Einflussosphäre in der gemeinsamen Nachbarschaft anstrebe. Dennoch signalisiert sie

mit ihrer neuen Regionalstrategie, dass sie auf eine stärkere – wenn auch vorsichtige – Westbindung dieser Staaten zielt. Inwieweit dies mit der Östlichen Partnerschaft gelingt, bleibt abzuwarten.

Instabilität und Energierelevanz

Die östliche Nachbarschaft birgt für Europa heute grosse sicherheitspolitische Herausforderungen. So hat die innenpolitische Instabilität in den meisten dieser Staaten in den letzten Monaten zugenommen. Dies lässt sich einerseits auf die Wirtschaftskrise zurückführen, welche diese Region besonders hart getroffen hat. Mit der Ukraine, Weissrussland, Georgien und Armenien mussten bereits vier Staaten Nothilfe des IWF beantragen. Andererseits hat auch das militärische Vorgehen Russlands in Georgien für viel Unruhe in der Region gesorgt und das Seilziehen zwischen pro-westlichen und pro-russischen Kräften verstärkt. Beide Entwicklungen manifestieren sich in einer Zunahme öffentlicher Proteste und Regierungskrisen wie zuletzt in Georgien und in der Republik Moldau.

Der Georgien-Krieg hat zudem in Erinnerung gerufen, dass mehrere auf ethnische Ursachen zurückgehende Territorialkonflikte in diesen Staaten nach wie vor ungelöst sind. Neben den abtrünnigen georgischen Provinzen Abchasien und Südossetien, die nach dem Georgien-Krieg 2008 von Russland als unabhängig anerkannt wurden, zählt auch Nagorni Karabach zu diesen «eingefrorenen» Konflikten. Dieses Gebiet gehört zwar völkerrechtlich zu Aserbaidschan, wird jedoch mehrheitlich von Armeniern besiedelt. Eine militärische Eskalation ist auch in diesem Konflikt nicht auszuschliessen, zumal Armenien und



Quelle: IMF Direction of Trade Statistics (March 2009)

Aserbaidshans ähnlich wie Georgien in den letzten Jahren massiv aufgerüstet haben (CSS Analyse Nr. 39 [4]). Zu erwähnen ist auch der Konflikt um das unter russischem Einfluss stehende Transnistrien, das sich in den frühen 1990er Jahren von der Moldau lossagte, ohne bisher allerdings internationale Anerkennung gefunden zu haben.

Auch die grosse wirtschaftliche Diskrepanz zwischen den post-sowjetischen Staaten und der EU hat sicherheitspolitische Implikationen für Europa, wobei die illegale Migration im Vordergrund steht. Diesbezüglich ist allerdings erstens zu sagen, dass die wirtschaftliche Kluft auch innerhalb der post-sowjetischen Region beträchtlich ist. Während Weissrussland und Aserbaidshans vom Wirtschaftsniveau der ärmsten EU-Staaten Rumänien und Bulgarien nicht weit entfernt sind, ist die Differenz im Falle von Armenien, Georgien und insbesondere der Republik Moldau markant. Zweitens sind die Bruttoinlandsprodukte dieser Staaten vor der Wirtschaftskrise teilweise enorm gewachsen, wobei Aserbaidshans (2007: +29%), Armenien (+9%) und Georgien (+7,5%) besonders hohe Wachstumsraten aufwiesen. Ob die Schere im Zuge der Wirtschaftskrise wieder grösser wird, bleibt abzuwarten. In Georgien etwa, dessen Handel sich in den letzten Jahren stark von Russland nach Europa verlagert hat, drohen westliche Investoren nach dem Krieg mit Russland auf längere Zeit fernzubleiben.

Schliesslich wird die gemeinsame Nachbarschaft mit Russland in Europa auch zunehmend unter dem Blickwinkel der Energiesicherheit betrachtet. Der Gasstreit zwischen Moskau und Kiew im Januar 2009 hat in mehreren europäischen Staaten zu Versorgungsengpässen geführt und die Abhängigkeit Europas von russi-

schen Gaslieferungen und stabilen Energietransitrouden insbesondere durch die Ukraine und Weissrussland unterstrichen. Bemühungen um eine Diversifizierung der Gasimporte durch Lieferungen aus Zentralasien unter Umgehung russischen Territoriums sind bis heute nicht weit gediehen, wobei die Realisierung der Nabucco-Pipeline bisher auch am Fehlen einer effektiven gemeinsamen Energieaussenpolitik der EU gescheitert ist (CSS Analyse Nr. 36 [4]). Zumindest solange das Nabucco-Projekt nicht offiziell gescheitert ist, bleiben Aserbaidshans und Georgien für die Europäer von energiepolitisch strategischer Relevanz.

Russlands Anspruch

Während der Ära Jelzin war Russland stark mit sich selbst beschäftigt und nahm eher wenig Einfluss auf die Entwicklungen in seiner Nachbarschaft. Gleichzeitig lag das Augenmerk der EU und der USA hauptsächlich auf einer Demokratisierung Russlands und weniger auf einer Ausgestaltung der Beziehungen zu den Staaten des post-sowjetischen Raums. Mit der Machtübernahme Putins machte das dank hohen Energiepreisen wiedererstarbte Russland allerdings wieder vermehrt seinen Anspruch auf «privilegierte Interessen» und eine regionale Führungsrolle im post-sowjetischen Raum geltend. Zwar sicherte Putin den USA nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Kampf gegen militante Islamisten im Kaukasus zu. Auf die zunehmende Präsenz des Westens in seiner Nachbarschaft respektive die verstärkte Westorientierung einiger post-sowjetischer Staaten hat Russland unter Putin aber mit Irritation und kruden Massnahmen reagiert. Nach der unverhüllten politischen Einmischung in die ukrainischen Kontroversen im Zuge der Orangen-

Revolution 2004 demonstrierte Moskau mehrfach seine Macht, indem es Nachbarstaaten den Gashahn zudrehte. Auch wenn diese Gaskonflikte immer auch andere Ursachen hatten, spielte die pro-westliche Gesinnung insbesondere in der Ukraine und in Georgien eine wichtige Rolle.

Präsident Medwedew hat Putins Politik gegenüber den Nachbarstaaten fortgeführt. Mit dem Krieg in Georgien hat Russland seine Bereitschaft signalisiert, selbst mit militärischen Mitteln seine Einflussphäre zu demarkieren. Aus heutiger Sicht hat diese Strategie ihre Wirkung auf den Westen und die Region nicht verfehlt. Die letztlich hilflosen Reaktionen der EU und der USA haben den post-sowjetischen Staaten vor Augen geführt, dass einer Westbindung gegen den Willen Moskaus vorerst Grenzen gesetzt sind. Nach dem Bau von Militärbasen in Abchasien verfügt Moskau nunmehr in allen sechs Staaten der gemeinsamen Nachbarschaft mit Europa über eine Militärpräsenz. Dabei ist der abchasische Stützpunkt für Russland umso bedeutsamer, als das Abkommen mit Kiew über die Stationierung der Schwarzmeerflotte in Sevastopol 2017 ausläuft.

Moskaus Position im post-sowjetischen Raum basiert keineswegs nur auf Militärmacht und Drohgebärden, sondern auch auf nicht zu unterschätzenden kulturellen, sprachlichen und historischen Banden sowie wirtschaftlicher Anziehungskraft. Letztere manifestiert sich etwa in einem im Vergleich zur EU offenen Arbeitsmarkt. Allerdings haben die letzten Monate verdeutlicht, dass auch Moskaus regionaler Einfluss beschränkt ist. Nach dem Krieg mit Russland ist Georgien aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten ausgetreten. Auch ist bisher keiner der sechs Staaten Moskaus Aufforderung nachgekommen, die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens anzuerkennen. Und während die Russisch-Weissrussische Union weitgehend tot Buchstabe geblieben ist, hat sich Minsk jüngst vermehrt Europa gegenüber geöffnet, was in Russland kritisch kommentiert wird.

Neujustierung der US-Politik?

Die USA waren lange Zeit die treibende Kraft hinter der wachsenden Präsenz des Westens in der Region. Der entscheidende Kurswechsel erfolgte dabei unter Präsident George W. Bush. Insbesondere der Südkaukasus gewann während seiner Amtszeit eine zunehmende Bedeutung für die US-Aussenpolitik, wobei neben der

Thematik der Energiesicherheit auch der «Krieg gegen den Terrorismus» und die Militärintervention der USA in Afghanistan eine wichtige Rolle spielten. Hinzu kamen die generelle Verschlechterung in den amerikanisch-russischen Beziehungen und die Demokratiebestrebungen innerhalb Georgiens, das zum regional wichtigsten Partner der USA wurde. Jenseits des Südkaukasus hat Washington vor allem die Beziehungen zur Ukraine intensiviert.

Bemerkenswert in den letzten Jahren war nicht nur der Ausbau der wirtschaftlichen Hilfe der USA für diese Staaten, sondern vor allem auch die Militarisierung des amerikanischen Engagements. Mit grosszügigen Finanzbeiträgen sowie mit Ausbildungsprogrammen und gemeinsamen Truppenübungen hat Washington massgeblich zur Modernisierung der georgischen Streitkräfte beigetragen. Auch haben sich die USA für eine baldige NATO-Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine eingesetzt, was in Moskau heftigen Widerstand ausgelöst hat.

Tatsache ist, dass in der NATO selbst keine Einigkeit über eine weitere Ost-Erweiterung besteht und wichtige westeuropäische Verbündete wie Deutschland und Frankreich dem US-Anliegen skeptisch gegenüberstehen. Am Gipfel von Bukarest im April 2008 hat die NATO einer Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine zwar im Prinzip zugestimmt, ohne aber wie von den USA gefordert konkrete Aktionspläne und damit einen Zeitplan zu initiieren (CSS Analyse Nr. 33 [☞](#)). Seit dem Georgien-Krieg hat die Bereitschaft zur Erweiterung innerhalb der NATO weiter abgenommen, was die Administration Bush dazu bewog, in den letzten Wochen ihrer Amtszeit mit Georgien und der Ukraine jeweils eine bilaterale «strategische Partnerschaft» zu vereinbaren. Unter Präsident Obama haben die USA die Westbindung dieser Staaten bisher jedoch weit weniger betont als die Notwendigkeit verbesserter US-Beziehungen zu Russland, was auf eine Neujustierung der US-Politik hindeutet.

Die Östliche Partnerschaft der EU

Mit der Lancierung der Östlichen Partnerschaft bemüht sich auch die EU um eine verstärkte Präsenz in der gemeinsamen Nachbarschaft mit Russland. Dies drängt sich nur schon deshalb auf, weil Europa angesichts seiner geographischen Lage und mit Blick auf seine Energiesicherheit weit stärker auf Stabilität in dieser Region angewiesen ist als die USA. Strukturierte die EU

ihre Beziehungen zu den post-sowjetischen Staaten bisher auf der Basis bilateraler Abkommen im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik, so ergänzt sie diesen Ansatz nun mit einer Regionalstrategie.

Zwar ist auch die Östliche Partnerschaft von Russland scharf kritisiert worden. Ein ähnlicher Konflikt wie mit der NATO zeichnet sich dennoch nicht ab, da die Initiative weniger provokativ ausgestaltet ist, die geopolitische Rivalität zwischen Russland und den USA nicht direkt berührt wird und die Führung in Moskau einerseits um den Dissens innerhalb der EU in Bezug auf deren künftige Ostpolitik weiss und andererseits an einem Bruch mit Europa als Russlands wichtigstem Handelspartner kein Interesse haben kann. Gerade vor dem Hintergrund der Sackgasse, in die sich die USA mit Bushs NATO-Politik manövriert haben, lässt sich die eher vorsichtige Strategie der EU durchaus auch positiv bewerten.

Die Östliche Partnerschaft geht auf eine Initiative Polens und Schwedens zurück, als Pendant zur 2008 lancierten Mittelmeerunion der EU auch die östliche Nachbarschaftspolitik zu intensivieren. Im Kern strebt die EU eine Stärkung der bilateralen Beziehungen zu diesen Staaten an. Diese sollen als Gegenleistung für politische und marktwirtschaftliche Reformen, eine Angleichung ihrer nationalen Gesetzgebungen an EU-Recht, eine effektive Bekämpfung der illegalen Migration und Kooperation im Bereich der Energiesicherheit besseren Zugang zum europäischen Markt erhalten. Die EU stellt dabei insbesondere Freihandel und als langfristiges Ziel die Abschaffung der Visumpflicht in Aussicht.

Läuft diese bilaterale Dimension auf einen Ausbau der bereits vorhandenen Nachbarschaftsabkommen mit diesen Staaten hinaus, so beinhaltet die Östliche Partnerschaft auch einen multilateralen Rahmen. Dieser umfasst hauptsächlich die vier Bereiche Demokratie, Gute Regierungsführung und Stabilität, wirtschaftliche Integration sowie Konvergenz mit sektoriellen Politikbereichen der EU. Vorgesehen sind zweijährliche Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EU und der Sechs sowie jährliche Treffen auf Ebene der Aussenminister.

Herausforderungen und Chancen

Seit dem Ende des Kalten Kriegs war die Ostpolitik der EU eine ihrer grossen Erfolgsgeschichten. Die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft hat ein Dutzend postkommunistische Staaten zu weitreichen-

den Reformen angetrieben. Mit ihrer Politik einer konditionalen Mitgliedschaft für diese Staaten hat die EU wesentlich zur Stabilisierung Europas beigetragen. Die grosse Herausforderung heute ist, ähnliche Transformationsprozesse in der neuen östlichen Nachbarschaft auszulösen, ohne dabei auf eine glaubwürdige Beitrittsperspektive verweisen zu können.

Die Anreize in der Östlichen Partnerschaft liegen weit unterhalb einer EU-Mitgliedschaft. Die seit längerem diagnostizierte Erweiterungsmüdigkeit innerhalb der EU ist durch die Wirtschaftskrise noch verstärkt worden. Erschwerend für die EU kommt hinzu, dass heute in den post-sowjetischen Staaten anders als in den mittel- und osteuropäischen Staaten in den 1990er Jahren kein Konsens bezüglich einer Zugehörigkeit zu Europa vorhanden ist, was die Reformbereitschaft schmälert.

Zu den ungünstigen Voraussetzungen für eine effektive Östliche Partnerschaft ist auch das offensichtlich mangelnde Interesse vieler EU-Staaten zu zählen, das sich etwa durch die zahlreichen Absenzen von Staats- und Regierungschefs am Prager Gipfel manifestiert hat. Die osteuropäischen EU-Mitglieder wiederum, die sich für die Östliche Partnerschaft stark gemacht haben, sind durch die Wirtschaftskrise besonders stark geschwächt worden. Der in den letzten Monaten zunehmende Hang zu Protektionismus in Europa könnte dazu führen, dass die Umsetzung der Östlichen Partnerschaft früh ins Stocken gerät.

Dennoch sollte das Projekt der EU nicht vorschnell als irrelevant abgetan werden. Die in der Partnerschaft verankerten Prinzipien der Differenzierung und Konditionalität, gemäss deren die einzelnen Staaten umso engere Beziehungen zur EU aufbauen können, je mehr sie Reformen durchführen, dürfte einigen der Sechs durchaus eine verstärkte Westorientierung ermöglichen. Und auch wenn der eher vage Charakter der Initiative mehr auf europäische Uneinigkeit als auf eine bewusste Strategie zurückzuführen ist: Mit einem subtilen Vorgehen kann die EU möglicherweise strukturellen Wandel in der Region anstossen, ohne die ohnehin angespannten Beziehungen zu Russland zusätzlich zu belasten.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch