

SWP-Aktuell

NR. 42 AUGUST 2018

CEPA im »Neuen Armenien«

Armeniens Reformkurs unter der Regierung Paschinjan und das neue Partnerschaftsabkommen mit der EU

Franziska Smolnik

Die Chancen stehen günstig, dass sich wesentliche Teile des Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement zwischen der EU und Armenien umsetzen lassen: Nach landesweiten Massenprotesten in Armenien wurde am 8. Mai 2018 der Oppositionsabgeordnete Nikol Paschinjan zum Premierminister gewählt. Er folgte auf den umstrittenen Regierungschef Sersch Sargsjan und verspricht einen Politikwechsel. Paschinjans Regierung plant tiefgreifende Veränderungen, allen voran effektive Korruptionsbekämpfung und faire Bedingungen für den politischen Wettbewerb, die Entflechtung der Wirtschaft sowie sozioökonomische Verbesserungen. Das sind auch zentrale Elemente des Abkommens mit der EU. CEPA bietet Brüssel also gute Möglichkeiten, die neue armenische Regierung bei der Umsetzung der Reformagenda zu unterstützen. Die EU sollte diese Chancen nutzen, aber auch mögliche Hindernisse im Blick behalten.

Am Rande des Gipfeltreffens der Östlichen Partnerschaft im November 2017 unterzeichneten Armeniens damaliger Außenminister Edward Nalbandjan und die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini das Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement, kurz CEPA. Seit dem 1. Juni 2018 werden Teile des Abkommens umgesetzt – bis zur Implementierung des gesamten Abkommens bedarf es noch der Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten.

Steiniger Weg zum Abkommen

Eigentlich wollten Brüssel und Eriwan schon 2013 eine noch umfassendere Ver-

einbarung schließen. Drei Jahre lang hatte Armenien darauf hingearbeitet, wie Georgien, Moldova und die Ukraine mit der EU ein Assoziierungsabkommen sowie ein Abkommen über eine Tiefe und Umfassende Freihandelszone zu unterzeichnen. Dazu kam es allerdings nicht, weil der damalige armenische Präsident Sargsjan im September 2013 überraschend eine Kehrtwende vollzogen hatte, nur wenige Monate vor dem geplanten Abschluss. Stattdessen trat Armenien im Januar 2015 der von Russland initiierten Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) bei. Dieser Umschwung steht im Kontext der bis heute andauernden Auseinandersetzung zwischen der EU und Russland über die Ausrichtung der Staaten in



ihrer gemeinsamen Nachbarschaft. Vor dem Hintergrund der anvisierten wirtschaftlichen Integration in der EAWU war Eriwan bemüht, nur mehr am politischen Teil der Vereinbarung mit der EU festzuhalten. Diesem Ansinnen erteilte Brüssel jedoch eine Absage. Nach einer einjährigen Sondierungsphase begannen erst im Dezember 2015 erneut offizielle Verhandlungen über ein bilaterales Abkommen. Sie wurden im März 2017 erfolgreich abgeschlossen.

CEPA ist maßgeschneidert für den armenischen Kontext. Vor allem die Kapitel »Politischer Dialog und Reform« sowie »Justiz, Freiheit, Sicherheit« entsprechen weitgehend dem vormals ausgehandelten Assoziierungsabkommen. Darüber hinaus berücksichtigen die Vereinbarungen zur sektoralen Kooperation und vor allem das Handelskapitel Armeniens Verpflichtungen in der EAWU. Sie sind auch der Grund dafür, dass CEPA keine Vereinbarung über eine gemeinsame Freihandelszone enthält. Gleichwohl bedeutet dies nicht, dass das neue Abkommen die wirtschaftliche Kooperation ausklammert. Bedeutsam sind zum Beispiel die Vereinbarungen über die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen oder solche, die freien und fairen Wettbewerb fördern sollen, etwa durch größere Transparenz im öffentlichen Auftragswesen, den Schutz geistigen Eigentums oder wirkungsvolle unabhängige Wettbewerbsaufsicht.

»Samtene Revolution« in Armenien

Auf armenischer Seite führte die Regierung des damaligen Präsidenten Sersch Sargsjan die Verhandlungen zu CEPA. Das von seiner Republikanischen Partei dominierte Parlament ratifizierte das Abkommen am 11. April 2018.

Parallel zu den Verhandlungen mit der EU wurde in Armenien eine Verfassungsreform durchgeführt und das präsidentielle auf ein parlamentarisches System umgestellt. Sargsjan nutzte den Wechsel, um sich nach Ablauf seiner zweiten Amtszeit als

Präsident am 17. April 2018 zum Premierminister wählen zu lassen. Im Zusammenhang mit der umstrittenen Wahl kam es zu den größten regierungskritischen Massendemonstrationen in Armeniens jüngerer Geschichte – nur wenige Tage nach der Unterzeichnung von CEPA. Zwar entzündete sich der Protest an der Person Sargsjan, doch die Frustration der Bevölkerung sitzt tiefer. Sie speist sich unter anderem aus dem Unmut über fehlende Rechenschaftspflichten der Regierung, die Verquickung politischer und wirtschaftlicher Interessen sowie mangelnde politische Teilhabe. Die in der Bevölkerung angestaute und sich schließlich landesweit Bahn brechende Unzufriedenheit führte nicht nur zu Sargsjans Rücktritt. Sie katapultierte auch den Anführer der Proteste, den Oppositionsabgeordneten Nikol Paschinjan, am 8. Mai 2018 auf den Posten des Premierministers. Als Interimspremier soll er wichtige Reformen einleiten, bis vorgezogene Parlamentswahlen abgehalten werden können. Für dieses Vorgehen genießt er den Rückhalt der Bevölkerung.

Die erfolgreichen Proteste haben Armenierinnen und Armenier euphorisiert. Doch das Ringen um die künftige politische Konfiguration des Landes dürfte mit der Wahl Paschinjans erst begonnen haben, denn seine Partei Civil Contract verfügt zusammen mit zwei weiteren Parteien als Fraktion Yelk (»Ausweg«) nur über neun von 105 Sitzen im armenischen Parlament. Bei der Wahl zum Premier wurde Paschinjan daher außer vom Yelk-Block maßgeblich von zwei weiteren Fraktionen gestützt. Eine war der Tsarukjan-Block (31 Sitze) um die Partei Blühendes Armenien des Tycoons Gagik Tsarukjan, die früher einmal mit den Republikanern koalitiert hatte. Bei der anderen handelte es sich um Daschnaktsutiun (7 Sitze), die bis zu den Massenprotesten Teil der Sargsjan-Regierung war. Die vormals regierende Republikanische Partei hat mittlerweile ihre absolute Mehrheit im Parlament eingebüßt. Paschinjan wiederum steht einer Minderheitsregierung vor.

Hehre Ziele, komplexe Herausforderungen

Die neue Regierung steht unter Druck, ihre selbstgesteckten Ziele und die hohen Erwartungen der Bevölkerung zu erfüllen: Tiefgreifende Änderungen geplant hat sie vor allem in den Bereichen Korruptionsbekämpfung und Unabhängigkeit der Justiz, freier wirtschaftlicher Wettbewerb und Auflösung von Monopolen sowie sozioökonomische Entwicklung. Außerdem sollen mit Blick auf vorgezogene Parlamentswahlen gleiche und faire Bedingungen für die Parteienkonkurrenz geschaffen werden.

Für Paschinjan und sein Kabinett gibt es viel zu tun: Bei den letzten Wahlen im April 2017 bemängelte die OSZE Fälle von Stimmenkauf, Einschüchterung von Wählerinnen und Wählern sowie die Besetzung von Wahlkommissionen zugunsten der Regierungspartei. All das habe zum Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Wahlprozess beigetragen.

Ungebührliche Einflussnahme sowie ungleiche Wettbewerbsbedingungen bilden auch jenseits von Wahlen eine der Hauptherausforderungen für die neue Regierung. Die »Staatengruppe gegen Korruption« des Europarats registrierte im Dezember 2017 zwar wohlwollend, dass eine ganze Reihe von Gesetzesänderungen auf den Weg gebracht wurde. Sie sollten dazu dienen, den Gesetzgebungsprozess transparenter zu machen, die Einhaltung ethischer Standards bei Abgeordneten und in der Judikative zu verbessern sowie die Trennung zwischen politischen Interessen und kommerziellen Privatinteressen wirksamer durchzusetzen. Die gesetzlichen Regelungen seien aber oftmals wenig effektiv, denn es fehle der politische Wille, sie auch konsequent anzuwenden. Dies trifft auch auf Marktorganisation und wirtschaftlichen Wettbewerb zu. Prägend für Armeniens Wirtschaft sind (Semi-) Monopole und Kartelle, die Dominanz einzelner Akteure über komplette Wertschöpfungsketten hinweg und oft enge Verbindungen zwischen Unternehmern und Politik. Das bestehende Wettbewerbs- und Antikartellrecht wird

nicht konsequent genug durchgesetzt. Zudem lehnte das Parlament seine Nachbesserung ab, wie dem Transformationsindex 2018 der Bertelsmann-Stiftung zu entnehmen ist. Abgeordnete im armenischen Parlament verfolgen vielfach eigene wirtschaftliche Interessen.

Die Herausforderungen auf der Makroebene finden ihren Widerhall auf der Ebene der Privathaushalte. Laut Angaben der Weltbank lebten 2016 drei von zehn Armenierinnen und Armeniern unterhalb der Armutsgrenze; die Arbeitslosenquote im 2. Quartal 2017 betrug 17,8%. Hierin ist allerdings nicht der Teil der Bevölkerung erfasst, der in den ländlichen Gegenden Subsistenzlandwirtschaft betreibt. So erklärt sich, dass die Arbeitslosenquote in der Hauptstadt Eriwan mit 29,1% (2016) noch über dem Durchschnitt liegt. Weitere drängende sozioökonomische Herausforderungen bilden die soziale Absicherung der alternden Bevölkerung sowie die anhaltende Abwanderung.

Dass es der neuen Regierung, anders als ihren Vorgängern, nicht an politischem Willen mangelt, nachdrücklich ihre innenpolitische Reformagenda zu verfolgen, suchte sie bereits in den ersten Wochen nach ihrer Amtsübernahme zu demonstrieren. Immer wieder berichten armenische Medien von Verhaftungen und Ermittlungen, etwa gegen einen Parlamentsabgeordneten, der gleichzeitig Vorsitzender der einflussreichen Veteranenvereinigung Yerkrpah ist, gegen Verwandte des ehemaligen Präsidenten Sargsjan oder gegen den Direktor einer namhaften Wohltätigkeitsorganisation. Unter anderem wird ihnen Veruntreuung, unrechtmäßige Bereicherung oder illegaler Waffenbesitz vorgeworfen. Ferner gibt es Meldungen über Geschäftsleute, die unterschlagene Steuern und Zollgebühren in Millionenhöhe an den armenischen Staat zurückzahlen, um strafrechtlicher Verfolgung zuvorkommen.

Die EU, CEPA und Paschinjans Reformkurs

Sowohl Vertreterinnen und Vertreter des Europäischen Parlaments als auch Mitglieder der neuen Regierung in Eriwan fordern, die EU solle Armenien auf ihrem innenpolitischen Reformkurs unterstützen. Tatsächlich gibt es viele Überschneidungen zwischen den angekündigten Reformschwerpunkten der neuen Regierung und den Kooperationsvereinbarungen. Dass Eriwan und Brüssel zusammenarbeiten wollen, um Fortschritte in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung, effektive demokratische Institutionen sowie Korruptionsbekämpfung zu erreichen, steht nicht nur in der Präambel von CEPA. Diese Punkte sind auch im politischen Teil des Abkommens prominent vertreten. Darüber hinaus finden sie sich in den »Partnerschaftsprioritäten« vom Februar 2018 wieder, die gemeinsam mit CEPA nun die Grundlage der bilateralen Beziehungen zwischen Armenien und der EU bilden. Mit Hilfe dieser Prioritäten wird zudem die finanzielle Unterstützung von über 160 Millionen Euro strukturiert, welche die EU Armenien für die Zeit von 2017 bis 2020 gewährt. Prioritätenset I betrifft die Stärkung von Institutionen und guter Regierungsführung, Prioritätenset II konzentriert sich vor allem auf Maßnahmen für wirtschaftliche Entwicklung und ein besseres Geschäftsklima sowie auf eine moderne Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Die besondere Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Verwirklichung der Prioritäten wird ebenso betont wie die Notwendigkeit, soziale Aspekte dabei durchgängig zu berücksichtigen (»mainstreaming«). Diese beiden Schwerpunkte sollte die EU auch bei CEPA konsequent verfolgen.

Unabhängige zivilgesellschaftliche Akteure werden auch im »Neuen Armenien« eine wichtige Rolle als Kontrollinstanz spielen. Premier Paschinjan betont zwar, er wolle keine Vendetta und mische sich nicht in die Arbeit der Strafverfolgungs-

behörden ein. Die großangelegte Neuorganisation durch seine Regierung birgt dennoch die Gefahr einer Politisierung und einer Verschärfung des Konflikts mit der abgelösten Elite. Eine Beteiligung unabhängiger Instanzen ist daher sinnvoll.

Bei der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren sollte Brüssel seine Partner sorgfältig auswählen und berücksichtigen, dass Armeniens Zivilgesellschaft in besonderem Maß durch informelle Graswurzelinitiativen geprägt ist. Anders als manche institutionalisierte Nichtregierungsorganisation sind diese fest in der Bevölkerung verankert. Die EU sollte durch eine umsichtige Auswahl auch Vorwürfen im Land begegnen, sie habe in der Vergangenheit mit ihrem Geld staatlich organisierte Pseudo-Nichtregierungsorganisationen, sogenannte GONGOs, unterstützt.

Soll eine nachhaltige Umsetzung von Paschinjans Reformagenda und entsprechender Vereinbarungen des CEPA gelingen, ist die Zustimmung der armenischen Bevölkerung dafür unabdingbar. Diese dürfte nicht zuletzt davon abhängen, ob die Neuerungen geeignet sind, die Lebensverhältnisse der Armenierinnen und Armenier spürbar zu verbessern. In Umfragen wie etwa dem »EU Neighbours«-Projekt von März und April 2018 werden Arbeitslosigkeit, Armut und Migration als die größten Herausforderungen für Armenien genannt. Bei der Implementierung von CEPA und seiner Ausgestaltung in konkreten Programmen sollte die EU daher soziale Fragen in allen Bereichen der Kooperation im Blick haben. Außerdem sollte sie die Teilhabe marginalisierter Gruppen und relevanter Interessenvertreter fördern. Einem Mainstreaming-Ansatz folgend sollte all dies nicht nur bei der Umsetzung des CEPA-Kapitels »Beschäftigung, Sozialpolitik und Chancengleichheit« beherzigt werden. Auch in Aktionspläne für weitere Bereiche sollten soziale Aspekte gebührend einbezogen werden.

Dr. Franziska Smolnik ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

SWP-Aktuell 42
August 2018