

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Heinz Timmermann*

# **Die EU und die »Neuen Nachbarn« Ukraine und Belarus**

S 41  
Oktober 2003  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2003

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Privilegierte Beziehungen zu den  
Neuen Nachbarn 7

Die Präzisierung des Nachbarschaftskonzepts 10

Ukraine: Ambitionierte EU-Rhetorik  
auf schwacher Reformbasis 12

Belarus: Politik der  
Selbstisolierung nach Westen 16

Der Faktor Rußland 19

Ausblick 21

Abkürzungen 21



## **Die EU und die »Neuen Nachbarn« Ukraine und Belarus**

Mit der geplanten Osterweiterung erhält die EU im Mai 2004 zunächst zwei »Neue Nachbarn«: die Ukraine und Belarus. Nach einem EU-Beitritt Rumäniens 2007 tritt Moldova hinzu (hier nur am Rande behandelt). Die gemeinsame Grenze mit den drei Ländern erstreckt sich über 2400 km. Nimmt man Rußland einschließlich der von den EU-Neumitgliedern Polen und Litauen umschlossenen Exklave Kaliningrad hinzu, werden es rund 5000 km sein. Werden die Ukraine und schließlich auch Belarus ihrem Verhältnis zur EU Vorrang einräumen? Oder werden sie, wie die Bildung eines »Einheitlichen Wirtschaftsraums« Rußland/Ukraine/Belarus/Kasachstan im September 2003 suggeriert, ihren Beziehungen zu Moskau Priorität geben? Kommt es darüber möglicherweise sogar zu einer Integrationskonkurrenz zwischen Rußland und der EU?

Die EU hat erst relativ spät auf die sich abzeichnende neue geopolitische Lage reagiert. Die Vielzahl von Vorschlägen und Positionsbestimmungen seit Mitte 2002 zeigt, daß sie die Nachbarschaftspolitik als europäische Herausforderung erkannt hat. Nach konkreten Anstößen der Regierungen Schwedens, Großbritanniens und Dänemarks wurde im März 2003 das EU-Strategiepapier »Größeres Europa/Nachbarschaft« vorgelegt. Darin schlägt die Kommission eine stufenweise Verdichtung der Beziehungen vor, nach Ländern differenziert und jeweils abhängig von der Verwirklichung innerer Reformen.

In diesem Rahmen erhielt im Juli 2003 eine Task Force unter Leitung von Kommissar Verheugen die Aufgabe, ein Gesamtkonzept für die Neuen Nachbarn im Osten sowie konkrete, projektbezogene Aktionspläne auszuarbeiten und ihnen damit nach der EU-Osterweiterung eine Perspektive aufzuzeigen. Die Aktionspläne sollen gemeinsam ausgearbeitet werden und – ähnlich wie die Fortschrittsberichte der EU gegenüber den Beitrittskandidaten – die Möglichkeit bieten, den Grad der Reformen an den vereinbarten Zielen zu messen. Rußland, als Nachbar Finnlands schon heute EU-Nachbar, nimmt aufgrund seiner Größe, seines Gewichts und seiner engen Vertragsbeziehungen zur Union eine Sonderstellung ein und wird daher in dem Kommissionspapier nur am Rande erwähnt.

Die Ukraine, das relevanteste der drei Länder, zeigt sich enttäuscht über die Verweigerung einer konkreten EU-Beitrittsperspektive, räumt aber ein, eine Reihe zentraler Reformschritte bislang nicht oder nur unzureichend vollzogen zu haben. Wichtige Gründe hierfür liegen in den spezifischen Interessen der eng miteinander verwobenen politischen und Wirtschaftseliten und in den nicht immer eindeutigen Beziehungen zu Rußland, wie die scharfe Kiewer Kontroverse über Charakter und Ziele des Projekts »Einheitlicher Wirtschaftsraum« eindrucksvoll dokumentiert. Belarus, seinerseits auf dem Weg zur Bildung eines Unionsstaates mit Rußland, betreibt als Folge seines autoritären Regimes eine Politik der Selbstisolierung nach Westen. Ein EU-Beitritt wird – wie im Falle Rußlands – nicht angestrebt.

Die EU und die beiden osteuropäischen Länder sind an einer Überwindung der paradoxen, potentiell destabilisierenden Entwicklung interessiert: Als Neue Nachbarn rücken die Ukraine und Belarus geographisch näher an die EU heran, als Außenseiter hinter zusätzlich gefestigten Grenzen werden sie de facto jedoch noch stärker ins Abseits gedrängt. Zu befürchten ist, daß sie in ihrer sozioökonomischen Entwicklung weiter hinter die neuen EU-Mitgliedstaaten zurückfallen. Ließe man der Entwicklung ihren Lauf, hätte dies für beide Seiten äußerst negative, destabilisierende Konsequenzen. Ziel der EU muß es daher sein, Abgrenzungseffekte zu minimieren und gemeinsam mit den Neuen Nachbarn die in der Erweiterung liegenden Chancen zu nutzen. Das gilt für die Bereiche Demokratie, Wirtschaftsordnung und Rechtsstaatlichkeit ebenso wie für die funktionale Zusammenarbeit auf Feldern gemeinsamen Interesses wie Wirtschaftskooperation, Justiz und Inneres, transeuropäische Netze, Sicherheit und Verteidigung.

Die unterschiedliche Ausgangslage in den neuen Nachbarstaaten erfordert von der EU ein differenziertes Herangehen, wobei vor allem Polen in die konzeptionellen Überlegungen der Union einbezogen werden sollte. Wie die im Frühjahr 2003 von den Außenamts-Planungsstäben Deutschlands und Polens erzielten Ergebnisse zeigen, besteht weitgehende Übereinstimmung über das Vorgehen. Die Erwartungen der Länder richten sich besonders auf Deutschland, das sich unter den EU-Mitgliedstaaten relativ stark in der östlichen Region engagiert hat und darin fortfahren sollte.

Im Hinblick auf die Ukraine fallen Wort und Tat häufig auseinander. Auch bleibt im Kontext der Beziehungen Ukraine-EU das Verhältnis Kiews zu Moskau unklar. Immerhin bieten die Aktionspläne die Chance,

inhaltlich und zeitlich gemeinsam abgesteckte Wegmarken zu erreichen. Dadurch könnten die Voraussetzungen für die baldige Anerkennung der Ukraine als Marktwirtschaft und somit auch für ihren WTO-Beitritt verbessert werden. Die durch internationale Verpflichtungen und Kontrollen wachsenden Interdependenzen könnten Anstöße geben, um die stagnationsfördernde Macht der Oligarchen zurückzudrängen und die deklarierten Reformvorhaben auf die Handlungsebene zu überführen. Ein stärkeres materielles Engagement der EU könnte die bislang wenig reformfreudige Ukraine zu entschlosseneren Reformschritten anspornen.

Im Hinblick auf Belarus stehen die europäischen Organisationen vor einem Dilemma: Eine harte Linie gegenüber dem Regime würde sie der Chance zur Einflußnahme auf die Entwicklung berauben und die Lage der Opposition voraussichtlich erschweren. Eine weiche Linie dagegen würde Lukaschenko und sein Regime legitimieren und die Opposition schwächen. So empfiehlt sich die Fortsetzung der zweigleisigen Strategie zielgerichteter Kontakte mit Regimevertretern einerseits und breiter Unterstützung von demokratischer Opposition und Zivilgesellschaft andererseits.

Die Doppelstrategie sollte auf erfolgreiche Ansätze der bundesdeutschen Ostpolitik zurückgreifen. Damals wurde versucht – nicht immer konsequent –, durch politische Beziehungen und Wirtschaftskooperation mit den kommunistischen Machthabern einerseits und Kontakte zu den seit Helsinki verstärkt aufkommenden alternativen Gruppierungen andererseits einen evolutionären Systemwandel zu fördern. Diese Strategie trug ganz wesentlich zur Wende in den kommunistisch regierten Ländern Osteuropas bei. Die EU sollte Zuspitzungen in Belarus einkalkulieren, nach dem Modell der Aktionspläne Konzepte für die Zeit nach einem demokratischen Wandel entwickeln und zugleich Interessen Rußlands als zentralen Faktor für Weißrußlands Entwicklung in Rechnung stellen.

Rußland hat auf das Konzept der EU bislang zurückhaltend reagiert. Offensichtlich läuft die Strategie Moskaus darauf hinaus, seinen Einfluß durch ökonomische Penetration zu verstärken. Die EU sollte die Neuen Nachbarn weder als abhängige Variablen Rußlands betrachten noch die Verdichtung ihrer Beziehungen zu ihnen in Integrationskonkurrenz oder gar Konfrontation mit Rußland betreiben. Die Neuen Nachbarn sollten als unabhängige Staaten behandelt werden, in je spezifischer Weise offen nach West und Ost.

## Privilegierte Beziehungen zu den Neuen Nachbarn

Die EU hat ein ausgeprägtes Eigeninteresse an der Ausweitung von Sicherheit und Stabilität auf die Nachbarregion der erweiterten Union. Stichworte sind unter anderem: Abwehr negativer Entwicklungen wie illegale Migration, organisierte Kriminalität, grenzübergreifende Umweltzerstörungen, ethnische Konflikte; und umgekehrt: Stärkung von guter Regierungsführung (good governance), wirtschaftliche Strukturreformen als Voraussetzung für eine Steigerung von Handel und Investitionen, sozialer Ausgleich als Grundlage für politische und gesellschaftliche Stabilisierung. Europäischer Rat, Kommission und Europäisches Parlament widmen den Beziehungen zu den Neuen Nachbarn deshalb wachsende Aufmerksamkeit.<sup>1</sup>

Auch im endgültigen Entwurf des Verfassungskonvents vom Juli 2003 fand dieser Aspekt seinen Niederschlag. In Artikel 56 heißt es dazu: »Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Staaten in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.«<sup>2</sup> Das EU-Strategiepapier »Ein siche-

res Europa in einer besseren Welt« vom 20. Juni 2003 nahm ebenfalls Bezug auf die Neuen Nachbarn. Die EU-Erweiterung dürfe keine neuen Trennlinien in Europa aufreißen, heißt es dort. Vielmehr gelte es, einen Ring gut regierter Länder zu schaffen sowie die Vorteile von wirtschaftlicher und politischer Zusammenarbeit auf die Ukraine und Belarus (sowie Moldova) auszuweiten.<sup>3</sup>

Ausgangspunkt der Gedankenskizzen und Vorschläge im Kommissionspapier »Größeres Europa/ Nachbarschaft« sind zunächst weniger die *Chancen* des Nahverhältnisses als dessen *Gefahren*. So werden die wirtschaftlichen und sozialen Asymmetrien zwischen den neuen EU-Mitgliedstaaten einerseits und ihren ausgeschlossenen Nachbarn andererseits die ohnehin vorhandenen Trennlinien weiter vertiefen. Die Ursachen hierfür liegen nicht zuletzt in den Folgen der umfangreichen Strukturförderung für die Beitrittskandidaten, die der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft dienen, und in den relativ bescheidenen Mitteln des Programms zur Technischen Unterstützung für die Länder der GUS (Takis), die sich im wesentlichen auf technische Hilfe für den Reformprozeß beschränken.

Weitere Belastungen für die Neuen Nachbarn bilden die wachsenden Probleme des Marktzugangs (binnenmarktfähige Produktstandards), die Konkurrenz um Auslandsinvestitionen und die Schengenbedingten Einschränkungen bei grenzüberschreitender Freizügigkeit von Personen, Waren und Dienstleistungen. Besonders die Einschränkungen der Freizügigkeit werden von der Bevölkerung als gravierendes Problem empfunden. Ein Anwachsen der Asymmetrien, eine Vertiefung der Trenngräben würde unvermeidlich Instabilitäten verstärken und in Form krimineller Aktivitäten und illegaler Migration in den EU-Raum exportieren.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel 2003, [http://www.europa.eu.int/celex/cgi/sga\\_rqst?SESS=17616!CTXT=3!](http://www.europa.eu.int/celex/cgi/sga_rqst?SESS=17616!CTXT=3!) Die Geltung des Kommissionspapiers war ursprünglich auf die Neuen Nachbarn im Osten begrenzt und wurde im Herbst 2002 insbesondere auf Betreiben Italiens auf das südliche Mittelmeer ausgeweitet. In seiner Substanz konzentriert es sich jedoch auch in der Schlußversion auf die östliche Region. Zu den Positionen des Rats vgl. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/we/doc/cc06\\_03.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/cc06_03.pdf). Ein Arbeitsdokument des Auswärtigen Ausschusses des Europäischen Parlaments zum Thema findet sich unter <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20030707/493336de.pdf> (Berichterstatterin: Pasqualina Napoletano). In Vorbereitung der Neue-Nachbarschaft-Konzeption hatte EU-Kommissionspräsident Prodi einschlägige Grundsatzpositionen entwickelt: Romano Prodi, Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität, Brüssel 2002 (Rede auf der 6. Weltkonferenz des Studienverbandes der Europäischen Gemeinschaft – Projekt Jean Monnet vom 5. bis 6.12.2002).  
<sup>2</sup> <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.deo3.pdf>.

<sup>3</sup> <http://ue.eu.int/pressdata/DE/reports/76257.pdf>.

<sup>4</sup> Aus der wachsenden Zahl einschlägiger Beiträge seien genannt: Eckart D. Stratenschulte, Das Brüsseler Illusionstheater – zu Gast in Osteuropa, in: Osteuropa (Berlin), (2003) 6, S. 764–776; Hiski Haukkala, A Hole in the Wall? Dimensionalism and the EU's »New Neighbourhood Policy«, Helsinki 2003; Außenministerium Litauens/Bertelsmann-Stiftung, Building Wider Europe, o.O., 2003 (Internationale Konferenz in

Das Strategiepapier der Kommission, das von Beitrittskandidaten, insbesondere Polen, ganz wesentlich mitgestaltet wurde,<sup>5</sup> bildet den inhaltlichen Bezugspunkt für die Positionen von Rat und Parlament. Als Ideenskizze für ein Gesamtkonzept offeriert es den Neuen Nachbarn »privilegierte Beziehungen« – vorausgesetzt, die Partner sind willens und in der Lage, schrittweise die dafür notwendigen Strukturreformen durchzuführen. Als zentrale Aufgabe bezeichnet es die EU, »neue Trennlinien in Europa zu vermeiden sowie Stabilität und Wohlstand in den neuen Grenzen der Union und darüber hinaus zu fördern«. Auf der Basis eines langfristigen Konzepts sollen Reformen, nachhaltige Entwicklung und Handel gefördert werden.

Eine EU-Mitgliedschaft, die nach Artikel 49 EU-Vertrag jedes europäische Land beantragen kann, sofern es die Grundsätze von Menschenwürde, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit respektiert, wird in den Positionen der EU-Gremien für die Neuen Nachbarn jedoch *nicht* ins Auge gefaßt. In längerer Perspektive wird sie allerdings auch nicht ausgeschlossen. Am deutlichsten noch gibt hierzu ein Patten-Solana-Papier vom August 2002 Auskunft: Das zu entwickelnde Konzept Neue-Nachbarschaft soll für die kommenden

zehn Jahre gelten, heißt es dort; dabei dürfe für die Zukunft keine Option ausgeschlossen werden.<sup>6</sup>

Diese Politik der halboffenen Tür – eine Art dritter Weg zwischen Partnerschaft und Mitgliedschaft – ist durchaus ambivalent. Einerseits werden Enttäuschungen vermieden, wenn sich die Erwartungen der Neuen Nachbarn nicht erfüllen und die Verwirklichung ihrer Aspirationen – wie im Falle der Türkei – immer wieder hinausgezögert wird. Andererseits fehlt der Anreiz, den die Mitgliedsperspektive und die Eingliederung in die arbeitsteilige Weltwirtschaft den Eliten – analog zu den Beitrittskandidaten Ostmitteleuropas – bei der Realisierung der schwierigen Strukturreformen böten.

Im folgenden wird gerafft auf einige zentrale Punkte der Brüsseler Nachbarschaftsstrategie verwiesen, wie sie *aktuell* für die Ukraine (und Moldova), bei entsprechendem innerem Wandel *potentiell* aber auch für Belarus gelten. Im Falle Weißrußlands dokumentieren sie eindrucksvoll den potentiellen Nutzen und den tatsächlichen *entgehenden Nutzen* des Landes in seinem Verhältnis zur EU.

- Den Kern des Nachbarschaftskonzepts bilden Angebote zu engerer wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Angestrebt wird die Anerkennung der Neuen Nachbarn als Marktwirtschaften sowie die Unterstützung des Beitritts der Ukraine und potentiell auch Weißrußlands zur WTO (der Moldova bereits angehört). Dieser wiederum bildet die Voraussetzung für ihre stufenweise Einbeziehung in den gemeinsamen Gesamteuropäischen Wirtschaftsraum nach dem Beispiel des Modells, das für die EU und Rußland ins Auge gefaßt wird. Langfristig könnte dies zur Formierung eines einheitlichen Marktes führen, wie er im Zeichen des Europäischen Wirtschaftsraums zwischen EU und der Rest-EFTA (darunter Norwegen) besteht. Seinen Kern bilden die berühmten vier Freiheiten: Freizügigkeit für Personen, freier Warenaustausch, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit sowie Freiheit des Kapitalverkehrs.
- In ihrem Dokument plädiert die EU für Verhandlungen über Konzepte, die die zuverlässige Sicherung der Grenzen mit deren größtmöglicher Durchlässigkeit verbinden. Daß dies keine Utopie sein muß, demonstriert das gut funktionierende Grenzregime an der finnisch-russischen Grenze mit jährlich über fünf Millionen Grenzübertritten.<sup>7</sup> Dies wird auch von russischer Seite bestätigt. So verwies

Vilnius, 29./30.11.2002); Iris Kempe, Nachbarschaftspolitik, in: Reform-Spotlight (München), (2003) 1, www.eu-reform.de; Iris Kempe/Wim van Meurs, Neues Denken für ein Großes Europa, in: Osteuropa, 53 (2003) 8, S. 1149–1157; dies., Towards a Multi-Layered Europe. Prospects and Risks beyond EU Enlargement, München 2002; Catherine Guicher, The Enlarged EU's Eastern Border. Integrating Ukraine, Belarus and Moldova in the European Project, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002 (S 20/02); Astrid Sahm, Integration, Kooperation oder Isolation? Belarus' und die Ukraine im Vorfeld der EU-Osterweiterung, in: Osteuropa, 51 (2001) 11/12, S. 1391–1405; Rainer Lindner/Boris Meissner (Hg.), Die Ukraine und Belarus in der Transformation, Köln 2001. 5 Siehe hierzu das ausführliche Non-paper des polnischen Außenministeriums vom Januar 2003, in: EU Enlargement Watch (Brüssel), (2003) 121, S. III, 5–12. Aus der reichhaltigen polnischen Literatur vgl. Centre for Eastern Studies (Hg.), Eastern Policy of the EU: the Visegrad Countries' Perspective, Warschau 2003; dass., Ukraine. Another View, Warschau 2003; dass., Belarus–Russia: Whither Integration, Warschau 2003; Batory Foundation (Hg.), More than a Neighbour. The Enlarged European Union and Ukraine, Warschau 2003; Centre for International Relations (Hg.), The EU's »Eastern Dimension« – An Opportunity for or Idée Fixe of Poland's Policy?, Warschau 2002. Siehe hierzu auch Kai-Olaf Lang, Polens Beziehungen zur Ukraine. »Strategische Partnerschaft« im Kontext der EU-Erweiterung, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002 (S 38/02).

6 Das Papier »Wider Europe« wurde nicht veröffentlicht.

7 Haukkala, A Hole in the Wall? [wie Fn. 4], S. 10.

der Staatsduma-Abgeordnete Ryschkow darauf, daß es an der finnisch-russischen Grenze heute »im Blick auf die Lebensbedingungen zwar die größten Kontraste« gebe. Doch sei sie »zum heutigen Zeitpunkt die sicherste und am besten organisierte Grenze Rußlands«; in dieser Region habe man »die besten Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gemacht«.<sup>8</sup>

- Im Juli 2003 legte die Kommission zu diesem Komplex ein ausführliches Papier vor, in dem entsprechende Instrumente und Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden (etwa durch Zusammenfügen der EU-Förderprogramme Phare, Tacis und Interreg zu einem Nachbarschaftsverbund).<sup>9</sup> Im Hinblick auf die Freizügigkeit für Personen faßt die EU flexible Regelungen bis hin zum visafreien Verkehr ins Auge, falls sich der jeweilige Neue Nachbar zum Abschluß eines Rückübernahmeabkommens und einer Reihe von Maßnahmen zur zuverlässigen Grenzsicherung bereit erklärt. Ganz wichtig für die Neuen Nachbarn ist die Absicht der EU, die Bewegungsfreiheit im kleinen Grenzverkehr zu erleichtern und entsprechende Kooperationsprojekte zu fördern. Hier handelt es sich oft um strukturschwache und/oder von Minderheiten bewohnte Gebiete, die von einer vollen Anwendung der Schengener Visaregelungen besonders hart betroffen wären.
- Mit Blick auf Krisenprävention und Krisenmanagement offeriert das EU-Dokument den Neuen Nachbarn engere Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) für den Fall, daß sie über gefestigte demokratische Institutionen verfügen. Kiew begrüßte solche Perspektiven, bieten sie doch die Möglichkeit, die Ukraine an das europäische Projekt heranzuführen und durch vertiefte sicherheitspolitische, militärische und rüstungstechnologische Kooperation Anschluß an Europas Außen- und

Sicherheitspolitik zu gewinnen. Das gilt um so mehr, als mit dem polnisch-ukrainischen Bataillon ein funktionierendes Leuchtturmprojekt für kooperative Sicherheit ins Leben gerufen wurde.

Die Reformresistenz Weißrußlands sowie die umfassende sicherheitspolitische und militärische Ausrichtung des Landes auf Rußland haben ähnliche Kontakte von Minsk nach Brüssel bislang verhindert. Sollte Rußland auch institutionell stärker an die ESVP angedockt werden, so würde damit angesichts der engen militärischen Verflechtung zwischen Moskau und Minsk de facto auch Belarus einbezogen – dann allerdings eher als Teil Rußlands denn als eigenständiger Partner.

- Schließlich sollen bestimmte Schwachstellen in dem Dokument nicht verschwiegen werden. So fehlen Überlegungen zu der Frage, wie im Hinblick auf die Zukunft der Neuen Nachbarn eine Einbindungs- und Integrationskonkurrenz zwischen der EU und Rußland verhindert werden kann. Auch gibt es keine Vorstellungen darüber, wie man bestehende Organisationen für regionale Wirtschaftskooperation auf die Neuen Nachbarn zuschneiden könnte: die Mitteleuropäische Dimension des Ostseerats, Reorganisation der Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) oder der Schwarzmeer-Kooperation.

<sup>8</sup> Körber-Stiftung (Hg.), Rußlands europäische Dimension, Hamburg: Bergedorfer Gesprächskreis, 2003 (122. Protokoll), S. 81.

<sup>9</sup> Communication from the Commission: Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument, Brüssel 2003, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/we/doc/com03\\_eu.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_eu.pdf). Phare steht für »Poland and Hungary: Action for Restructuring of the Economy« und wurde später auch auf die anderen Beitrittskandidaten ausgedehnt; Tacis bedeutet »Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States«; Interreg ist die Abkürzung für grenzüberschreitende »Interregionale Zusammenarbeit«.

## Die Präzisierung des Nachbarschaftskonzepts

In den Diskussionen zwischen Rat, Kommission und Parlament über die Verdichtung der Beziehungen zu den Neuen Nachbarn zeichnet sich folgendes Vorgehen ab. Zunächst bilden die Partnerschafts- und Kooperationsverträge (mit der Ukraine und Moldova), die sich auf die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen konzentrieren, auch weiterhin die Grundlage und sollen erfüllt werden. Falls es die Partner wünschen und der Annäherungsprozeß es erlaubt, können sie vorzeitig durch weiterreichende Nachbarschaftsverträge abgelöst werden. Tatsächlich erscheint eine Erneuerung und Vertiefung der Vertragsbeziehungen nicht zuletzt deshalb als sinnvoll, weil die wachsende Zusammenarbeit in zentralen Bereichen durch die Partnerschaftsverträge nur unzureichend oder überhaupt nicht abgedeckt ist. Dazu gehören Justiz und Inneres, Sicherheit und Verteidigung sowie nicht zuletzt auch die Folgen der EU-Erweiterung selbst, beispielsweise im Hinblick auf die Erleichterung des Zugangs der Neuen Nachbarn zu den Märkten der neuen Unionsmitglieder.

Wichtigste Innovation bildet der Vorschlag der Kommission, im Rahmen des Vertragssystems gemeinsam mit den Partnern flexible länderspezifische Aktionspläne auszuarbeiten, die auf jeweils vorrangigen Aktionsfeldern die ganze Breite der Kooperation erfassen und sektorspezifisch aufgegliedert werden können: »Jedes Land soll einen Maßanzug bekommen.«<sup>10</sup> In den Aktionsplänen, vom Rat zu Recht als »politische Schlüsselinstrumente« bezeichnet, werden Ziele und Maßstäbe, ein jeweils auszuhandelnder Zeitplan für deren Verwirklichung sowie ein Mechanismus zur laufenden Beobachtung (monitoring) festgelegt.

Die in ihrer Unverbindlichkeit zu allgemeine und wenig effektive bisherige Konditionalität wird damit durch ein Instrument ersetzt, das sich als jährlicher »Fortschrittsbericht« bereits im Zuge der Erweiterungsprozesse in Ostmitteleuropa bewährt hatte. Anhand politischer, wirtschaftlicher und institutionenbezogener Maßstäbe ermöglichten sie es, Fortschritte in den Schlüsselbereichen der Reformen an den vereinbarten

Zielen zu messen. Damit gaben sie den Vertragspartnern hinsichtlich der Perspektiven ihrer Beziehungen größere Sicherheit und Berechenbarkeit. Den Neuen Nachbarn gäbe ein ähnliches Vorgehen die Gewißheit, daß die mögliche Ablehnung einer baldigen Mitgliedschaft nicht in einer grundsätzlichen und willkürlichen Verweigerungshaltung Brüssels wurzelt, sondern in selbst zu verantwortenden Mängeln bei der Erfüllung der Anpassungs- und Transformationsverpflichtungen.

Im Juli 2003 betraute die Kommission eine Task Force »Größeres Europa« mit der Aufgabe, das Nachbarschaftskonzept fortzuentwickeln und gemeinsam mit den östlichen Partnern entsprechende Aktionspläne auszuarbeiten.<sup>11</sup> Zur Sicherung der Kontinuität wurde die Task Force ausdrücklich beauftragt, Vorstellungen auch bereits für die Nachfolgekommission (nach 2004) zu entwickeln. Zum Leiter der Task Force wurde Kommissar Verheugen bestimmt, als Verantwortlicher für die Beitrittskandidaten Ostmitteleuropas für die neue Aufgabe bestens qualifiziert. Interessanterweise übernahm er zugleich den Ko-Vorsitz in der High Level Group mit Rußland über die Bildung eines Gemeinsamen Gesamteuropäischen Wirtschaftsraums. Dies verweist auf die Absicht der EU, bei der Verdichtung der Wirtschaftsbeziehungen zu den Osteuropäern einschließlich Rußlands ähnliche Kriterien, Normen und Standards anzuwenden und damit regionale Zusammenarbeit zu fördern. Ihren einschlägigen Abschlußbericht wird die High Level Group EU-Rußland im Oktober 2003 vorlegen.

Gewiß spräche einiges dafür, gleiche oder ähnliche Maßstäbe anzulegen, wenn es um eine Annäherung von EU und Neuen Nachbarn geht. Das gilt für die Bereiche Demokratie, Wirtschaftsordnung und Rechtsstaatlichkeit ebenso wie für die funktionale Zusammenarbeit auf Feldern gemeinsamen Interesses wie Wirtschaftskooperation, Justiz und Inneres, trans-europäische Netze, Sicherheit und Verteidigung. Die Ähnlichkeit der gemeinsamen Probleme würde es durchaus rechtfertigen, in Analogie zu der auf den

<sup>10</sup> Wird Europa amerikanisch, Herr Verheugen?, Interview mit dem EU-Kommissar, in: Der Tagesspiegel (Berlin), 29.6.2002.

<sup>11</sup> Vgl. dazu im einzelnen: Commission Decides on Further Steps to Develop Its »Wider Europe« Policy, Brüssel 2003, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/we/intro/ip03\\_963.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/intro/ip03_963.htm).

erweiterten Ostseeraum bezogenen »Nördlichen Dimension« der EU nunmehr eine entsprechende »Östliche Dimension« gegenüber den Neuen Nachbarn zu entwickeln, wie insbesondere von Polen vorgeschlagen wird. Sie könnte auch dazu beitragen, zwischen den Kandidatenländern und den Neuen Nachbarn eine Dynamik regionaler Kooperation vornehmlich in den Bereichen Grenzmanagement, Wirtschaftsentwicklung und Infrastruktur zu stimulieren.

Gleichwohl wird der Begriff »Östliche Dimension« in den EU-Dokumenten vermieden, und das nicht zufällig: Er könnte zu dem Mißverständnis führen, man habe es bei der Ukraine und Belarus mit ähnlichen Ausgangslagen zu tun, die auf der Grundlage eines integrierten Prozesses ein ähnliches Herangehen erfordern. In Wirklichkeit weisen Belarus auf der einen und die Ukraine auf der anderen Seite jedoch gravierende Differenzen auf. So ist das politische System Weißrußlands unter Lukaschenko rigider und geschlossener als das System Kutschma in der Ukraine. Belarus ist geprägt vom Vorrang der Staatswirtschaft, in der Ukraine dagegen verfügen die Oligarchen über starken Einfluß. Belarus zielt auf die Bildung eines Unionsstaates mit Rußland, in der Ukraine dagegen lehnt die Mehrheit der Eliten institutionelle Bindungen an Rußland ab, soweit sie darauf hinauslaufen, die Unabhängigkeit des Landes in Frage zu stellen.

Schließlich strebt Belarus eine Mitgliedschaft in der EU *nicht* an; selbst das 1995 unterzeichnete Partnerschaftsabkommen wurde aufgrund der Repressionen des Regimes nicht ratifiziert. Die Ukraine dagegen bemüht sich aktiv um eine Mitgliedsperspektive und entwickelt entsprechende Programme. Auch ist die Ukraine an einer über den Wirtschaftsbereich hinausweisenden gemeinsamen Integrationsstrategie mit Rußland und Belarus nicht interessiert, weil sie befürchtet, damit in den Sog einer russisch-belarussischen Union zu geraten. Daß solche Überlegungen nicht völlig aus der Luft gegriffen sind, unterstreichen entsprechende Anregungen russischer Politiker, etwa von Gennadij Selesnjow, dem Vorsitzenden der Staatsduma und der Parlamentarischen Versammlung Rußland–Belarus, im März 2003.<sup>12</sup>

Vor dem Hintergrund der Unterschiede in den Ausgangspositionen und Zielen kann es aus Sicht der EU ein für sämtliche Partner gleiches Konzept nicht geben. Statt dessen tritt sie dafür ein, die angestrebten Präferenzbeziehungen in einem flexiblen Prozeß auf jedes Land gesondert zuzuschneiden, und zwar ent-

sprechend den unterschiedlichen Voraussetzungen, Potentialen und Zielen sowie den Fortschritten bei der Reformimplementierung. Wörtlich heißt es dazu im Kommissionspapier: »Die EU sollte zwar anstreben, nach einem geschlossenen Konzept allen Nachbarstaaten die gleichen Möglichkeiten zu bieten und im Gegenzug von allen Nachbarstaaten die Einhaltung der gleichen Verhaltensnormen zu verlangen. Grundlage der neuen Nachbarschaftspolitik bleibt jedoch die Differenzierung zwischen den Ländern.« In diesem Sinne hat die Kommission im Sommer 2003 damit begonnen, Konturen für die Aktionspläne zu entwickeln und hierüber mit der Ukraine (und Moldova) erste Sondierungsgespräche zu führen.

<sup>12</sup> BelaPAN (Minsk), 11.3.2003.

## Ukraine: Ambitionierte EU-Rhetorik auf schwacher Reformbasis

Die Ukraine als wichtigster Neuer Nachbar der EU hat sich entgegen anfänglichen Befürchtungen als politisch stabil erwiesen und ist von Krisen und Konflikten, wie sie etwa die westlichen Balkanstaaten erlebten, verschont geblieben.<sup>13</sup> Das Land verfügt über ein beeindruckendes Humankapital und bedeutende Rohstoffressourcen. Kiew hat dem Abzug seiner Atomwaffen zugestimmt und die Kernanlage Tschernobyl stillgelegt – Probleme, deren Lösung dem Westen besonders am Herzen lag. Auch wirtschaftlich zeigt die Ukraine nach den starken Einbrüchen der 90er Jahre mittlerweile deutliche Erholungserscheinungen, beispielsweise in Form eines stabilen Griwna-Kurses, eines ausgeglichenen Haushalts, eines stetigen Wachstums des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von fünf bis sechs Prozent und einer Steigerung der Exporte in die EU um 17 Prozent (2002).

Nach langen Jahren des Balancierens zwischen Rußland und der EU räumt die Ukraine in ihren Absichtserklärungen mittlerweile den Beziehungen zur EU offiziell Vorrang ein und ist bestrebt, nach dem Beispiel der Ostmitteleuropäer über die bis 2007 zu verwirklichende Zwischenstufe einer EU-Assoziation im Jahr 2011 die Vollmitgliedschaft zu erlangen. Nachdrücklich verwies hierauf Präsident Kutschma in seiner Grußadresse an die Athener Europakonferenz vom April 2003. Ein Jahr zuvor bereits hatte die Oberste Rada in einem Appell an die Parlamente und Regierungen der Unionsländer ihre Absicht zur »Rückkehr in die Familie der europäischen Nationen« bekundet und ihre Hoffnung ausgedrückt, positive Signale auf ihr Streben nach EU-Integration zu erhalten. Selbst die KP, mit 20,4 Prozent zweitstärkste Partei im Parlament, lehnte auf ihrem Parteitag vom Juni 2003 einen EU-Beitritt nicht mehr grundsätzlich ab – vorausgesetzt,

er gehe nicht zu Lasten der engen Wirtschaftsbeziehungen zu Rußland.

Vor diesem Hintergrund verabschiedete die Führung eine Reihe von Dokumenten, die den Aspirationen der Ukraine Substanz und ihrem Integrationsstreben Glaubwürdigkeit verleihen sollen. Ein bemerkenswertes Signal setzte die umfangreiche Adresse des Präsidenten an die Oberste Rada vom Juni 2002 mit dem programmatischen Titel »Europäische Wahl«.<sup>14</sup> Hierin werden laut Untertitel »konzeptionelle Grundlagen der Strategie der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Ukraine für 2002–2011« entwickelt, und zwar mit dem Ziel, in einer Etappenstrategie am Ende die EU-Vollmitgliedschaft zu erlangen. Würde die Konzeption, die sich ausdrücklich an den Kopenhagener Kriterien ausrichtet, in wesentlichen Punkten realisiert, stiegen die Chancen Kiews auf einen EU-Beitritt ganz wesentlich – unter der Voraussetzung allerdings, daß sich *die Union selbst* in der Lage sieht, die Integration ohne Schaden für ihre eigene Kohäsion zu verkraften. Immerhin hatte die Gemeinsame Strategie der EU gegenüber der Ukraine von 1998 die »europäischen Aspirationen« Kiews anerkannt und deren »europäische Wahl« begrüßt.

Angesichts dieser Aussagen zeigte sich die Führung der Ukraine enttäuscht darüber, daß in dem Kommissionspapier »Größeres Europa/Nachbarschaft« eine EU-Beitrittsperspektive für das Land *nicht* enthalten ist. Kiew möchte mehr, als mit Belarus (und Moldova) nur den östlichen »Freundeskreis der EU« (Prodi) zu bilden. Ein Grund für die Zurückhaltung der Union liegt darin, daß sie eine offene Integrationskonkurrenz mit Rußland vermeiden möchte. Noch wichtiger ist allerdings die Tatsache, daß bei der ukrainischen Führung Wort und Tat häufig weit auseinanderfallen. In dem gemeinsamen Bericht zur Implementierung der Partnerschaft vom März 2003 nennt die EU ausdrücklich die Bereiche Justizwesen, Medienfreiheit, Menschenrechte und Zivilgesellschaft.<sup>15</sup> Bestimmte Mängel auf

<sup>13</sup> Zu den Beziehungen Ukraine–EU vgl. Juri Durkot, EU oder GUS – Quo vadis, Ukraine? (KAS Auslandsinformationen 4/2003), [http://www.Kas.de/db-files/dokumente/auslandsinformationen/7\\_dokument](http://www.Kas.de/db-files/dokumente/auslandsinformationen/7_dokument;InnaPidluska,Ukraine-EU%20Relations:EnlargementandIntegration,http://www.policy.hu/pidluska/EU-Ukraine.html); Inna Pidluska, Ukraine–EU Relations: Enlargement and Integration, <http://www.policy.hu/pidluska/EU-Ukraine.html>; sowie Alexander Ott, Die ukrainische Politik gegenüber Rußland, in: Olga Alexandrova/Roland Götz/Uwe Halbach (Hg.), Rußland und der postsowjetische Raum, Baden-Baden: Nomos, 2003, S. 223–239.

<sup>14</sup> [http://www.ukraine-eu.mfa.ua/download/02\\_Address\\_by\\_Kuchma\\_May\\_2002\\_e.doc](http://www.ukraine-eu.mfa.ua/download/02_Address_by_Kuchma_May_2002_e.doc).

<sup>15</sup> Joint Report on the Implementation of the Partnership and Cooperation Agreement between the EU and Ukraine vom März 2003, S. 5, [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/pcarep.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/pcarep.pdf).

diesen Gebieten werden mittlerweile auch von Verantwortlichen in Kiew anerkannt und mit scharfer Selbstkritik an Defiziten des gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Systems sowie an seiner unzureichenden Fähigkeit zur Schaffung einer modernen Wirtschaft verbunden.

Im einzelnen seien folgende Kernprobleme genannt:

- Die Priorität für die Ausrichtung auf Europa wird in Kiew bislang vorwiegend als eine *außenpolitische* Entscheidung gesehen und weniger als Anreiz und Notwendigkeit für *innere* Reformen. Autoritäre Tendenzen im politischen System Kutschma, wie sie von der EU kritisiert werden, gelten als durchaus vereinbar mit der »europäischen Wahl«. Bisweilen entsteht der Eindruck, so kürzlich Javier Solana, als spiele die Ukraine nicht *nach* den Regeln, sondern *mit* ihnen. Experten geben zu bedenken: »Großen Teilen der ukrainischen Elite ist der Westen mit seinen Werten – parlamentarischer Demokratie, Gewaltenteilung, strikter Trennung von Macht und Business, sozialer Marktwirtschaft, Achtung der Menschenrechte – trotz anderslautender Versicherungen fremd geblieben.«<sup>16</sup> Erschwerend wirkt sich schließlich ein starkes materielles Gefälle zwischen beiden Seiten aus: Selbst nach Kaufkraftparitäten betrug das Lebensniveau in der Ukraine 2001 nur 15 Prozent des EU-Niveaus.
- Äußerst zäh gestalten sich die Implementierung der Reformen in der Wirtschaftsordnung und der Umbau der Institutionen in Richtung Transparenz, Berechenbarkeit und Effizienz. Entsprechende Dokumente wie die »Europäische Wahl«, in ihren Absichtserklärungen oft überzeugend, bleiben häufig deklarativ und schaffen im tatsächlichen Leben wenig Bewegung. So wurden zur Verwirklichung des Programms für die Integration der Ukraine in die EU 2002 nur 20 Prozent der im Staatshaushalt vorgesehenen Mittel tatsächlich zur Verfügung gestellt.<sup>17</sup> Betroffen von dieser Reformträgheit ist auch der Partnerschaftsvertrag EU–Ukraine: Kiewer Experten fanden heraus, daß die ukrainische Seite in den vergangenen drei Jahren nicht zuletzt durch Intervention verschiedener Branchenlobbies über 20 Verstöße gegen die Vertragsbestimmungen beging. Betroffen waren insbesondere die Bereiche Handel

und Investitionen.<sup>18</sup> Dazu gehörten die Präferenzen für den koreanischen Automobilkonzern Daewoo ebenso wie der mangelnde Schutz des intellektuellen Eigentums oder Einschränkungen für EU-Importe in der Pharmabranche.<sup>19</sup>

- Ein zentraler Grund für die Reformträgheit: In der Ukraine hat sich ein ausgeprägtes Oligarchensystem autoritärer Gestalt herausgebildet, das noch stärker als in Rußland in enger Symbiose mit Politik und Medien bei der Transformation »von der Planwirtschaft zur Clanwirtschaft« (Kirk Mildner) seine Partikularinteressen verfolgt und in konkrete Politik umsetzt.<sup>20</sup> Angeführt werden die Oligarchen von dem Donezker Clan um den Ministerpräsident Janukowitsch stützenden Rinat Achmedow, von dem Dnepropetrowsker Clan des Schwiegersohns von Kutschma, Wiktor Pintschuk, und dem Kiewer Clan um Wiktor Medwedtschuk. Die Oligarchen sind an einer zweigleisigen oder »mehrvektoralen« Außenpolitik interessiert. Zu Rußland gilt es gerade wegen der engen Geschäftsbeziehungen gebührenden Abstand zu halten, um nicht als schwächerer Partner von den Moskauer Oligarchenkollegen absorbiert zu werden. Zur EU darf die Verdichtung der Beziehungen nicht so weit gehen, daß die Übernahme demokratischer Prinzipien und wirtschaftlicher Regelwerke die Grundlagen ihrer Macht und ihres Einflusses untergräbt. »Es waren verschiedene Branchenlobbies, die bisher den Großteil der Verstöße gegen das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu verantworten hatten, indem sie sich in vielen Fällen mit Forderungen für diverse Präferenzen oder Schutzbarrieren gegen EU-Importe durchsetzten.«<sup>21</sup> Somit profilieren sich die Clans zwar als Hüter der staatlichen Unabhängigkeit der Ukraine. Sie bremsen das Land jedoch zugleich in dem Bestreben, konsequent den programmatisch angestrebten »europäischen Weg« zu gehen, die nationale Gesetzgebung an die EU-Normen anzupassen und die Wirtschaftsordnung im Sinne fairer Wettbewerbsbedingungen zu liberalisieren.
- Das Verhältnis Kiews zu Moskau, seinem auch künftig stärksten Wirtschaftspartner, bleibt im Kontext

<sup>16</sup> Ott, Die ukrainische Politik [wie Fn. 13], S. 227.

<sup>17</sup> Siehe Durkot, EU oder GUS [wie Fn. 13], S. 41.

<sup>18</sup> Vgl. auch Joint Report on the Implementation [wie Fn. 15], S. 11f und 18f.

<sup>19</sup> Vgl. Durkot, EU oder GUS [wie Fn. 13], S. 36.

<sup>20</sup> Hierzu: Machtinteressen verhindern Reformen in der Ukraine, in: GUS-Barometer (Berlin), (2003) 34, S. 7f.

<sup>21</sup> Durkot, EU oder GUS [wie Fn. 13], S. 46.

der Beziehungen der Ukraine zur EU unklar.<sup>22</sup> So wird nicht deutlich, inwieweit die in dem Dokument »Europäische Wahl« erwähnte strategische Partnerschaft mit Rußland vereinbar ist mit den EU-bezogenen Integrationsambitionen Kiews. Handelt es sich hier um eine Strategie, die darauf angelegt ist, enge Wirtschaftsbeziehungen mit einer »sicheren politischen Distanz« zu Rußland zu verbinden, wie der frühere Außenminister Slenko im Juni 2003 betonte?<sup>23</sup> Ähnliches gilt für die Verdichtung der Beziehungen im Rahmen des Einheitlichen Wirtschaftsraums, auf die sich Rußland, die Ukraine, Belarus und Kasachstan auf ihrem Treffen in Jalta am 19./20. September 2003 einigten. Sind wir Zeugen der Formierung einer Freihandelszone, um den Zugang zum russischen Markt für wettbewerbsfähige ukrainische Produkte besser abzusichern (Agrarerzeugnisse, Stahlrohre, Militärtechnologie)? Eine solche Variante, die den Interessen der Oligarchen entgegenkäme, stünde nicht in Widerspruch zu den europäischen Ambitionen Kiews. Oder läuft die Bildung des Einheitlichen Wirtschaftsraums darauf hinaus, etappenweise die Rechtsordnung in den Bereichen Zoll, Steuern, Währung und Finanzen, Dienstleistungen und Gesellschaftsrecht einander anzupassen? Diese Variante wäre, so EU-Kommissar Verheugen in Kiew wenige Tage vor dem Treffen in Jalta, mit den Bestimmungen des Partnerschaftsvertrags EU–Ukraine und den europäischen Ambitionen der Ukraine nur schwer vereinbar. Sie würde darauf hindeuten, daß Rußland in der Integrationskonkurrenz mit der EU die Ukraine auf seine Seite zu ziehen sucht. In ähnliche Richtung weist die erfolgreiche Initiative Putins im Rahmen des Kiewer Gipfels der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) vom Februar 2003, die Präsidentschaft des Rats der GUS-Staatschefs auf Kutschma zu übertragen, um die Ukraine damit enger an die Gemeinschaft zu binden.

- Immerhin erteilte Slenko noch als Außenminister, anders als der russische Ministerpräsident Kasjanow, einer solchen Perspektive kürzlich eine deutliche Absage: Die Ukraine lehne die Bildung supranationaler Strukturen und die Einführung einer gemeinsamen Währung ab und werde sich in den

Einheitlichen Wirtschaftsraum »nur in dem Maße einbringen, wie dies mit ihren europäischen Integrationsbestrebungen vereinbar« sei. Ein »Eingriff in die Souveränität der Ukraine«, ihre »Einbeziehung in die Einflußzone Rußlands« komme nicht in Frage.<sup>24</sup> Tatsächlich wurden in dem unterzeichneten Dokument zur Bildung des Einheitlichen Wirtschaftsraums auf Initiative der Ukraine die Ansätze zur Schaffung supranationaler Gremien erheblich abgeschwächt. Sie wurden durch Modalitäten relativiert, wonach der Einheitliche Wirtschaftsraum nach dem Prinzip unterschiedlicher Geschwindigkeiten eingerichtet werden könne, der Ukraine also die Freiheit zur Bestimmung von Grad und Reichweite ihrer Engagements belassen würde.<sup>25</sup> Wenn überhaupt, so hat das Projekt nur in dieser Form eine Chance auf Zustimmung des Parlaments: In Einklang mit einer Reihe hochrangiger Regierungsmitglieder stellten Abgeordnete aus praktisch allen Lagern fest, daß es im Widerspruch zur Verfassung stehe und die Unabhängigkeit des Landes gefährde. Genauer über Charakter und Inhalt des Vertrags wird erst dann deutlich werden, wenn die Gruppe Hochrangiger Vertreter der vier Staaten, die mit der Ausfüllung des als »Rahmenabkommen« bezeichneten Projekts beauftragt wurde, Ende 2003 ihre Ergebnisse vorlegt.

Möglicherweise haben wir es bei der Gründung des Einheitlichen Wirtschaftsraums, worauf russische Medien aufmerksam machen, nur mit wenig wirkamen Deklarationen zu tun, wie das bisher bei den meisten multilateralen Integrationsansätzen im GUS-Rahmen der Fall war. Auch wurde darauf verwiesen, daß die Einreihung der ukrainischen Führung in die Vierergruppe dem taktischen Ziel dienen könnte, prorussische Bevölkerungsgruppen ruhigzustellen und/oder durch Aufzeigen einer östlichen Option für Kiew die EU doch noch zu einer relativ raschen Beitrittszusage zu veranlassen. Selbstkritisch traf Slenko bereits früher den Punkt, als er darauf verwies, daß die Ukraine nicht gleichzeitig zwei Unionen angehören könne.

<sup>22</sup> Hierzu Michael Ludwig, Ukrainischer Wink mit dem Zaunpfahl, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.8.2003.

<sup>23</sup> Rede anlässlich seines Brüssel-Besuchs vom Juni 2003, in: EU Enlargement Watch, (2003) 131, S. II, 7.

<sup>24</sup> RIA Novosti (Moskau), 28.8.2003, bzw. Tat'jana Rubleva/Konstantin Frumkin, Moskve dali po rukam. Ukraina i Belorusija ne chotjat igrat' po rossijskim pravilam [Moskau auf die Finger geklopft. Die Ukraine und Weißrußland wollen nicht nach russischen Regeln spielen], in: Nezavisimaja gazeta (Moskau), 29.8.2003.

<sup>25</sup> Siehe Maksim Glinkin, Sgovor v Jalte [Komplott in Jalta], in: Nezavisimaja gazeta, 22.9.2003.

Gewisse Anzeichen sprechen dafür, daß die Verdichtung der Beziehungen Ukraine-EU unter Eliten und Bevölkerung zunehmend nicht nur als *außenpolitische* Priorität empfunden wird, sondern daß sie auch das Bewußtsein über die Notwendigkeit entsprechender *innerer* Reformen schärft. Ein wichtiger Anstoß für solche Neubewertungen geht zweifellos von dem bevorstehenden EU-Beitritt des direkten Nachbarn Polen aus, zu dem man Anschluß halten und eine Vertiefung der Trennlinien verhindern möchte. All dies könnte die Voraussetzungen für die baldige Anerkennung der Ukraine als Marktwirtschaft und somit für den Beitritt zur WTO verbessern. Die damit verbundenen, durch internationale Verpflichtungen und Kontrollen wachsenden Interdependenzen könnten schließlich Anstöße geben, um die stagnationsfördernde Macht der Oligarchen zurückzudrängen und die deklarierten Reformvorhaben schrittweise auf die Handlungsebene zu überführen. Manches deutet darauf hin, daß die Oligarchen *selbst* nach der Periode der wilden »ursprünglichen Akkumulation« an einer Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen interessiert sind.

Damit würden zugleich gute Voraussetzungen geschaffen, um den künftigen EU-Aktionsplan für die Ukraine mit seinen bindenden Mechanismen regelmäßiger Beobachtung und Überprüfung mit Leben zu erfüllen und die Bevölkerung die positiven Seiten der »europäischen Wahl« konkret spüren zu lassen. Dies würde den Reformdruck erhöhen und den proeuropäischen Tendenzen unter den Eliten weiteren Auftrieb geben. Nachdem ihre Vorkämpfer unter dem früheren Ministerpräsidenten Juschtschenko bereits bei den Parlamentswahlen von 2002 mit 23,5 Prozent der Stimmen die stärkste Partei stellten, haben sie durchaus Chancen, bei den Präsidentschaftswahlen 2004 mit Juschtschenko den Sieg über den Kandidaten des von den Oligarchen dominierten Kutschma-Lagers davonzutragen.

## Belarus: Politik der Selbstisolierung nach Westen

In Belarus stellt sich die Situation grundsätzlich anders dar als in der Ukraine. Zwar kann das Land auf eine Reihe von Vorteilen verweisen. So verfügt es über gut ausgebildete Fachkräfte, eine ausgebaute Verarbeitungsindustrie und Spitzenpotentiale im elektronischen und Hochtechnologiebereich. Nach den baltischen Staaten galt Belarus als die am höchsten entwickelte Republik der Sowjetunion. Hinzu kommt, daß Belarus als Transitraum für russische Energielieferungen nach Westen sowie für westliche Warenexporte nach Osten ein wichtiges Verbindungsglied zwischen der EU und Rußland bildet: Mehr als 60 Prozent des wechselseitigen Handels wickeln die Partner über Weißrußland ab.

Daß Belarus dennoch geradezu ein Antimodell zu den Reformstaaten in seinem regionalen Umfeld bildet, hat seine zentrale Ursache in der Politik der Restauration wichtiger Merkmale der untergegangenen Sowjetunion durch das Lukaschenko-Regime. Kennzeichen hierfür sind unter anderem ein außerordentlich autoritäres politisches Regime, eine über einschlägige Instruktionen vermittelte forcierte Ideologisierung sämtlicher Arbeits- und Lebensbereiche, ein hartnäckig reformresistentes Wirtschaftssystem staatlich dominierter Prägung sowie eine ausgeklügelte Tendenz, Ansätze zu pluralistisch ausgerichteter politischer, wirtschaftlicher und sozialer Artikulation auf der Handlungsebene zu unterdrücken.

All dies macht deutlich: Für Präsident Lukaschenko hat der Machterhalt höchste Priorität. Dementsprechend gestaltet er auch die internationalen Beziehungen des Landes, gerät dabei jedoch zunehmend in Schwierigkeiten. Die sowjetische Richtung – »back to the USSR« – ist verbaut, da niemand das Sowjetimperium wiederherstellen will. Der Schulterschluß mit dem neuen Rußland Putins gerät zum Desaster, da Lukaschenko bei formaler Wahrung der Unabhängigkeit eine über wirtschaftliche Abhängigkeiten vermittelte De-facto-Absorption durch Rußland befürchten muß. Das Ausspielen der nationalen Karte zieht nicht, da es dem sowjetisch geprägten Präsidenten dafür an der notwendigen Glaubwürdigkeit mangelt. Und die europäische Richtung – könnte sie für Lukaschenko einen Ausweg bieten? Das ist wenig wahr-

scheinlich. Welches also sind die Erwartungen des Minsker Regimes an die EU?

Ähnlich wie die Ukraine charakterisiert auch die belarussische Führung die EU-Integration als wirkungsvolles Beispiel für eine »erfolgreiche Kombination souveräner Gleichheit ihrer Mitgliedstaaten und der Delegation von Macht an die Integrationsinstitutionen«.<sup>26</sup> Im Gegensatz zu Kiew bezieht sie sich allerdings nicht auf die Perspektive eines EU-Beitritts Weißrußlands. Vielmehr plädiert Lukaschenko ganz im Gegenteil für eine analoge Anwendung des EU-Integrationsmodells auf den angestrebten Unionsstaat Rußland-Belarus, auf die Konstituierung einer Gemeinschaft *gleichberechtigter* souveräner Staaten. In diesem Sinne favorisierte er auf dem erwähnten Treffen in Jalta – in offener Polemik mit der Ukraine – eine möglichst enge Integration im Einheitlichen Wirtschaftsraum der Vier. Belarus sei nur dann zur Erfüllung seiner vertraglichen Verpflichtungen bereit, wenn Konzepte »verschiedener Geschwindigkeiten und verschiedener Ebenen« ausgeschlossen würden.<sup>27</sup> Denn sonst werde ihm das gleiche Schicksal ereilen wie die zunehmend kohäsionsschwache GUS.

Zugleich unternahm die belarussische Führung wiederholt Anstrengungen, um im Zeichen einer »Mehrvektorenpolitik« die nach dem Minsker Verfassungsputsch von 1996 stark reduzierten Beziehungen zur EU zu normalisieren. Dies geschah zum einen aus taktischen Motiven – immer dann nämlich, wenn Moskau den politischen und wirtschaftlichen Druck auf Minsk erhöhte. Tatsächlich wird Lukaschenko eine strategische Partnerschaft mit der EU jedoch schon deshalb nicht anstreben, weil die damit verbundene Forderung nach demokratischem Systemwandel sein streng autoritäres Machtsystem unterminieren würde.

Zum zweiten wurzelt das Minsker Normalisierungsstreben in dem Bewußtsein der Führung: Die EU und ihre Mitgliedstaaten vor allem sind es, die zur dringend notwendigen »aktiven Erneuerung des Produktiv-

26 Vgl. Lukaschenkos Botschaft an das Parlament, in: Sovetskaja Belorussija (Minsk), 17.4.2003.

27 Prezident Belorussii vyskazyvaet opasenie otnositel'no buduščego EEP [Der Präsident Weißrußlands gibt seiner Befürchtung hinsichtlich der Zukunft des EEW Ausdruck], Itar-Tass, 19.9.2003.

kapitals auf der Basis der Einführung fortschrittlicher Technik und neuester Technologie« beitragen können.<sup>28</sup> Rußland ist ein unentbehrlicher Partner, wenn es um zuverlässige Lieferung notwendiger Rohstoff- und Energieprodukte geht. Die EU ihrerseits ist der leistungsfähigste potentielle Partner im Hinblick auf expandierende Handelsbeziehungen, massive Direktinvestitionen und rasche Bereitstellung moderner Technologie für das auf ökonomischer Talfahrt befindliche Belarus.<sup>29</sup> Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, daß der Präsident dem Außenministerium jüngst den Auftrag erteilte, im Rahmen der Ausarbeitung einer neuen Konzeption für die nationale Sicherheit ein »konstruktives zwischenstaatliches Zusammenwirken (vzaimodejstvie) mit den Ländern Europas und den USA« einzuleiten.<sup>30</sup>

Folgerichtig begrüßte Außenminister Martynow die Aufstellung konkreter Aktionspläne für die Neuen Nachbarn, verbunden mit dem zutreffenden Hinweis: »Die Gewährleistung der Sicherheit und Stabilität in der Region, die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums, der zuverlässige Transit von Energieträgern und Waren nach Europa, das stabile ökologische Gleichgewicht und der Schutz westeuropäischer Staaten vor dem Strom illegaler Migranten sind ohne Einbindung der Republik Belarus undenkbar.« Vor diesem Hintergrund sei Belarus bereit, sich »auf breiter Grundlage den europäischen Prozessen anzuschließen«, zumal die im EU-Nachbarschaftskonzept vorgeschlagenen Möglichkeiten insgesamt den strategischen Prioritäten der belarussischen Westpolitik entsprächen. Beginnen solle man mit praktischen Fragen wie Grenzregime, Handel, Verkehr, Infrastruktur, was eine offene Diskussion über kontroverse Probleme keineswegs ausschließe.<sup>31</sup>

Die Umsetzung solcher Vorstellungen in die Praxis scheiterte bisher an der Weigerung des Lukaschenko-Regimes, auf entsprechend konditionierte Angebote

der EU (plus OSZE und Europarat) einzugehen. Bei einer schrittweisen Übernahme europäischer Standards von Demokratie und Menschenrechten in Belarus werde die EU ihrerseits, so das Angebot, flexibel reagieren und die Beziehungen zu dem Land in einer Zugum-Zug-Strategie entwickeln. Gemeint sind ein Ende der politischen Unterdrückung, eine Wahlgesetzgebung nach europäischen Standards, Zugang der Opposition zu den staatlich kontrollierten Medien, Erweiterung der Kompetenzen des von Lukaschenko eingesetzten zahnlosen Parlaments. Seit den Präsidentschaftswahlen vom September 2001 hat sich die Repressionspolitik der Minsker Führung insbesondere gegenüber den freien Printmedien und den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) allerdings eher weiter verschärft und damit die Selbstisolierung des Landes nach Westen verstärkt.

In dieser Situation setzen die EU und ihre Mitgliedstaaten weiterhin auf eine *Strategie des zweigleisigen Dialogs*. Punktuelle Absprachen mit Repräsentanten des Regimes einerseits und breite Kontakte mit Vertretern der demokratischen Opposition andererseits zielen darauf, in Belarus über einen evolutionären Prozeß eine positive Dynamik in Richtung Demokratie, Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit zu stimulieren. Diese Strategie bewegt sich auf der Linie einer ausgewogenen Einschätzung der Präsidentschaftswahlen von 2001 durch die europäischen Organisationen. Sie beließen es bekanntlich nicht bei ihrem negativen Urteil über die umfassenden Manipulationen des Regimes. Vielmehr konstatierten sie, daß sich im Umfeld der Wahlen in Form pluralistischer politischer Artikulation und zivilgesellschaftlichen Engagements auch *positive* Tendenzen gezeigt hätten, an die angeknüpft werden könne.

Mit Vertretern der Macht werden bei dieser Strategie in einem funktionalen Ansatz Gespräche und Verhandlungen auf solchen Feldern geführt, auf denen gemeinsame Interessen auch *ohne* den Abschluß eines EU-Aktionsplans verfolgt werden können (Aktionspläne werden nur im Rahmen eines Partnerschaftsvertrags entwickelt). Gemeint sind politische Kontakte, etwa solche zur Demokratieförderung, in engem Zusammenwirken mit OSZE und Europarat; Wirtschaftsbeziehungen zur Stimulierung von Handel und Investitionen; Absprachen und Aktivitäten zur Schaffung eines Gleichgewichts zwischen strikter Sicherung der gemeinsamen Grenzen und der Notwendigkeit des erleichterten Grenzübertritts. So wurde Belarus für den Zeitraum 2003 und 2004 in eine Reihe von materiell durch die EU geförderten Grenzsicherungs-

28 Botschaft an das Parlament, in: Sovetskaja Belorussija, 11.4.2002.

29 Vgl. hierzu und zum folgenden meine Analyse: Die widersprüchlichen Beziehungen Rußland-Belarus im europäischen Kontext, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002 (S 37/02).

30 Siehe Olga Mazaeva, Družít' s Zapadom i krepit' propagandu [Mit dem Westen Freundschaft schließen und die Propaganda verstärken], in: Nezavisimaja gazeta, 28.8.2003.

31 Belarus und seine Beziehungen zu den USA und der EU, Interview mit Außenminister Sergej Martynow, in: Wostok (Berlin), (2003) 3, S. 8–11. Ähnlich sein komprimiertes Interview als belarussischer Botschafter in Brüssel, in: EU Enlargement Watch, (2002) 116, S. II, 2f.

projekten einbezogen, beispielsweise durch Bereitstellung von Computersystemen und Förderung von Maßnahmen zur Demarkierung der Grenzen zu Litauen und Lettland.<sup>32</sup> Mit einer Aufstockung der Tacis-Mittel für die Verbesserung des grenzüberschreitenden Verkehrs, für subregionale Vernetzung, für Umweltprojekte sowie zur Förderung von Klein- und Mittelbetrieben würde die EU nicht nur Belarus helfen, sondern die eigene Sicherheit verbessern.

In diesem Rahmen stellt das Nachbarschaftskonzept der EU, das vor allem auf deutsche Initiative hin ausdrücklich auch auf Belarus Bezug nimmt, einen wichtigen Faktor für evolutionären Wandel dar: Es dokumentiert für Eliten und Bevölkerung auf konkrete Weise den potentiellen Nutzen und den tatsächlichen Schaden für Belarus. Hierauf verweisen zunehmend die als Vorkämpfer eines EU-Beitritts auftretenden Oppositionsparteien der Volksfront, der Liberalen und der Sozialdemokraten. Als zentrale Ansprechpartner der Doppelstrategie der EU gelten ihnen zusammen mit unabhängigen Medien, fortschrittlichen Geschäftskreisen und einer Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen Solidarität und Unterstützung der politischen und gesellschaftlichen Kräfte im Westen. Tatsächlich liegt in der Verknüpfung von äußeren Impulsen und der Förderung von Engagement und Kompetenz im Lande für Belarus eine Chance, bereits in Zeiten von regimebedingter Unterdrückung und wirtschaftlicher Rückschritts Professionalität und Kompetenz zu fördern und dem Gefühl der Menschen entgegenzuwirken, in Europa isoliert und ausgegrenzt zu sein. Umfragen zufolge sprachen sich 2002 bis zu 60 Prozent der Bevölkerung für enge Beziehungen ihres Landes zur EU aus.

Eine Reihe von Indizien verweist darauf, daß sich die Entwicklungen in Belarus mittlerweile zu einer für den Präsidenten kritischen Masse verdichten und seine Macht ernsthaft gefährden könnten. Hierzu zählen die Aktivitäten der Opposition, die Unzuverlässigkeit in den Reihen der Nomenklatur, der weitere Niedergang der Wirtschaft, das geographische Näherücken der EU sowie die wachsende Unzufriedenheit in Moskau über die Eskapaden Lukaschenkos. Auch die verschärfte Repression scheint eher auf eine zunehmende *Schwäche* des Regimes zu deuten als auf seine Selbstsicherheit und Stärke.

Die EU sollte Zuspitzungen in Belarus einkalkulieren, nach dem Modell der Aktionspläne Konzepte für die Zeit nach einem demokratischen Wandel ent-

wickeln und dabei – nicht zuletzt – legitime Interessen Rußlands als zentralen Faktor für die Entwicklung Weißrußlands in Rechnung stellen. Dabei sollte sie deutlich machen: Ein Regimewandel in Belarus zielt aus Brüsseler Sicht *nicht* auf ein Nullsummenspiel, eine Absorption des Landes durch die EU, wie in Moskau vielfach befürchtet wird. Die EU ist vielmehr an einem unabhängigen Belarus interessiert, das als Bindeglied zwischen Ost und West dient sowie gute Beziehungen zur EU *und* zu Rußland unterhält. In dem Maße, wie die Partnerschaft EU–Rußland an Substanz gewinnt, könnten sich Gefahren einer negativen Integrationskonkurrenz zwischen beiden Seiten reduzieren.

<sup>32</sup> BelaPAN, 2.7.2003.

## Der Faktor Rußland

Aus der Sicht Rußlands, das im GUS-Raum eine bestimmende Rolle als eigenständiges Integrationszentrum beansprucht, ergibt sich mit dem Nachbarschaftskonzept der EU eine neue Situation. In seiner »Mittelfristigen Strategie« gegenüber der EU vom Herbst 1999 hatte sich Moskau noch gegen das gewandt, was als möglicher Versuch der Union gedeutet wurde, die Wirtschaftsintegration im GUS-Raum durch »Sonderbeziehungen« zu einzelnen Ländern der Gemeinschaft zum Schaden Rußlands zu konterkarieren. Gewiß müßten die positiven Integrationserfahrungen in der EU für die GUS genutzt werden, hieß es in dem Dokument. Zugleich jedoch müßten Rußland und die EU ihre Aktivitäten gegenüber den GUS-Mitgliedstaaten in den Bereichen Handel, Politik, Wirtschaft und Finanzen umfassend »koordinieren«. Die Partnerschaft mit der EU solle dazu beitragen, »Rußlands Rolle als führende Kraft bei der Bildung eines neuen Systems zwischenstaatlicher politischer und wirtschaftlicher Beziehungen im GUS-Raum zu konsolidieren«.<sup>33</sup>

Anklänge an solche Vormachtsansprüche finden sich vereinzelt auch weiterhin in russischen Medien: Das Nachbarschaftskonzept der EU laufe auf eine »qualitative Veränderung des Kräfteverhältnisses im europäischen Teil der GUS hinaus«, heißt es an einer Stelle. Daher müßten Gegenmaßnahmen ergriffen werden, um die Staaten dieser Region in der Sphäre russischen Einflusses zu halten, etwa durch »alternative, für diese Länder vorteilhafte Varianten der Zusammenarbeit«.<sup>34</sup> Über Umfang und Charakter möglicher Gegenmaßnahmen finden sich freilich keine Aussagen.

Wie es scheint, hat die Führung unter Putin solche Ansätze geostrategischer Stoßrichtung mittlerweile relativiert, nicht zuletzt aus der Erkenntnis heraus, daß sie die eigenen Möglichkeiten zu imperialer Machtentfaltung übersteigen und schlecht zu der

angestrebten privilegierten Partnerschaft mit der EU einschließlich der Bildung Gemeinsamer Europäischer Räume passen. Ähnlich wie die EU im Verhältnis zu den Neuen Nachbarn zieht auch Rußland in seinem Verhältnis zu diesen Staaten ein differenziertes Herangehen vor und konzentriert sich auf die *bilateralen* Beziehungen. Multilaterale Integrationsmechanismen sind dagegen weniger relevant als noch in der Jelzin-Periode. Sie haben eher komplementären Charakter, auch wenn sie – wie die Gründung des Einheitlichen Wirtschaftsraums Rußland/Ukraine/Belarus/Kasachstan vom September 2003 demonstriert – für Moskau durchaus noch von Bedeutung sind.<sup>35</sup> Die Vorgehensweise der russischen Regierung vermittelt den Eindruck, daß Moskau bestrebt ist, den ukrainischen Drang nach Europa zu zügeln und das Land in der Integrationskonkurrenz mit Brüssel enger an Rußland zu binden. Ähnliches gilt, so scheint es, analog auch für die »Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit« (die Nachfolgeorganisation des Taschkenter Vertrags).

In ihrer pragmatischen, vornehmlich auf wirtschaftliche Durchdringung angelegten Politik differenziert die russische Führung nach den Unterschieden in der politischen, wirtschaftlichen und internationalen Ausrichtung der einzelnen Länder. Im Hinblick auf Belarus läuft die Strategie, grob gesprochen, darauf hinaus, das Land unter Respektierung seiner formalen Unabhängigkeit in allen Dimensionen fest an Rußland zu binden und den Einfluß der EU möglichst einzugrenzen. Das Festhalten Moskaus an dem schwierigen Partner Lukaschenko erklärt sich nicht zuletzt aus dessen Image als Garant gegen ein Abdriften Weißrußlands in Richtung EU. Jedenfalls gibt es bislang nur wenige Anzeichen dafür, daß Moskau konkrete Pläne und personelle Optionen für eine Alternative zum gegenwärtigen Präsidenten hätte. Das könnte sich jedoch schon bald ändern – dann nämlich, wenn Putin Stellung beziehen muß zu der Absicht Lukaschenkos, sich 2006 über eine Verfassungsänderung um eine dritte Amtsperiode als Präsident der Republik

<sup>33</sup> Die Mittelfristige Strategie findet sich unter: Strategija razvitija otnošenij Rossijskoj Federacii s Evropejskim Sojuzom na srednesročnuju perspektivu (2000–2010 gg.), in: Diplomatičeskij Vestnik (Moskau), (1999) 11, S. 20–28.

<sup>34</sup> Igor Plugatarev, ES nacelilsja na Kiev, Kišinev i Minsk [Die EU zielt auf Kiew, Chisinau und Minsk], in: Nezavisimaja gazeta, 20.11.2002.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu Olga Alexandrova, Rußlands Außenpolitik gegenüber dem postsowjetischen Raum, in: Alexandrova/Götz/Halbach, Rußland und der postsowjetische Raum [wie Fn. 13], S. 15–30.

zu bewerben. Schon heute erheben sich in der politischen Elite Moskaus Stimmen, die eine solche Lösung strikt ablehnen. Zu ihnen gehören etwa Alexander Weschnjakow, der Leiter der Zentralen Wahlkommission Rußlands, sowie der einflußreiche Politikberater Sergej Karaganow.

Was die Ukraine angeht, gelten Unabhängigkeit und Integrität des Landes in Rußland mittlerweile als irreversibel. Die Teilnahme Putins an den Feierlichkeiten zum 10. Jahrestag der ukrainischen Unabhängigkeit im August 2001 (»Unser gemeinsames Jubiläum«) unterstreicht diesen Befund. Solche Politik schließt die Respektierung einer Verdichtung der Beziehungen Kiews zur EU ein. Zugleich geht man in Moskau jedoch von der Überlegung aus: Im Rahmen der engen Verflechtungen in Handel, strategischen Industrien, Energie und Transportinfrastruktur ist die Ukraine der schwächere Mitspieler und wird daher in einer asymmetrischen Partnerschaft auch in Zukunft starkem russischem Einfluß unterliegen.

Die EU möchte, wie sie mit Blick auf die Neuen Nachbarn wiederholt betonte, nicht mit eigenen Hegemonialansprüchen offen in eine Integrationskonkurrenz mit Rußland treten. Die im Rahmen von Tacis und anderen Programmen geleistete Hilfe zielt grundsätzlich darauf ab, die GUS-Staaten international, das heißt auch für Rußland, kooperationsfähig und berechenbar zu machen. Rußland sei ein »unverzichtbarer Teil der Region«, heißt es in dem schon erwähnten Patten-Solana-Papier vom August 2002, und es sei schwierig, »eine verstärkte regionale Zusammenarbeit ohne Rußland ins Auge zu fassen«.<sup>36</sup>

Wie könnte eine Brüsseler Politik von Interessenausgleich und Zusammenarbeit in dem sensitiven Dreieck Rußland–Neue Nachbarn–EU aussehen? Wie sollte die Union ihre Partnerschaft mit Rußland gestalten, um auch die Neuen Nachbarn zu Partnern konstruktiver Kooperation zu machen? Zunächst sind zwei extreme Ansätze zu vermeiden. Einerseits sollte die EU die Neuen Nachbarn nicht als *abhängige Variablen* ihrer Partnerschaft mit Rußland behandeln. Dies käme einer Anerkennung von Moskauer Dominanzansprüchen gleich und würde Thesen von der »begrenzten Souveränität« neu beleben. Andererseits sollte die Verdichtung der Beziehungen zu den Neuen Nachbarn aber auch nicht als Nullsummenspiel in *Konfrontation* zu Rußland betrieben werden. Angesichts der engen wirtschaftlichen sowie der vielfachen historischen, menschlichen und kulturellen Verbindungen

zwischen ihnen sollte die EU auch die Interessen Rußlands in dieser Region in ihr Kalkül einbeziehen und danach streben, sie bei der Gestaltung Gemeinsamer Europäischer Räume in Rechnung zu stellen.

Unter diesen Aspekten sollten die Neuen Nachbarn als *unabhängige Staaten* behandelt werden, in je spezifischer Weise offen nach West und Ost. Dies wird um so eher möglich sein, je deutlicher sich im Zuge Gesamteuropäischer Räume zwischen Rußland und der EU gemeinsame Interessen gegenüber den Neuen Nachbarn herausbilden, beispielsweise im Blick auf das Grenzmanagement und die Liberalisierung der Wirtschaftsordnung. Zu Recht verweist das Europäische Parlament in seinem Belarusbericht vom Januar 2003 darauf, »daß die Bildung des durch Rußland angestrebten und von der EU geförderten Einheitlichen Europäischen Wirtschaftsraums mit einem reformresistenten Belarus nur schwer zu realisieren ist«.<sup>37</sup>

Gerade in der Partnerschaft mit Rußland ist die EU zugleich aufgefordert, an die Verantwortlichen in Moskau zu appellieren, auf das Lukaschenko-Regime reform- und demokratiefördernd einzuwirken und damit Putins Berliner Aufruf vom September 2001 zur Vertrauensbildung in Gesamteuropa Nachdruck zu verleihen. Freilich war eine nachhaltige Einflußnahme Moskaus zur schrittweisen Erfüllung der genannten Voraussetzungen für eine Normalisierung der Beziehungen EU–Belarus bislang nicht festzustellen.

<sup>36</sup> Vgl. Fn. 6.

<sup>37</sup> Bericht über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Belarus: auf dem Weg zu einer zukünftigen Partnerschaft (Berichterstatter: Pedro Marset Campos), <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0024+0+DOC+PDF+VO//DE&L=DE&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>

## Ausblick

Die Verdichtung der Beziehungen der EU zu den Neuen Nachbarn bis hin zu einer möglichen langfristigen Mitgliedsperspektive beider Länder stellt an beide Seiten hohe, jedoch ihrem Charakter nach völlig unterschiedliche Anforderungen. Während die Neuen Nachbarn ihr sowjetisch geprägtes inneres System anpassen müssen, muß die EU in den Erweiterungsprozessen ihre innere Kohäsion und Integrationsfähigkeit bewahren. Der Versuch, Stabilität durch immer weiter ausgreifende Einbindung und Integration zu schaffen, hat seine Grenzen.

In diesem Licht wäre es einerseits verfrüht, Neuen Nachbarn bereits jetzt eine Mitgliedsperspektive zu geben. Andererseits darf das Konzept der EU aber auch nicht als Legitimation zur *Beitrittsverweigerung* dienen. Sinnvoller für beide Seiten scheint es, sich unter Bezug auf konkrete Aspekte der eingangs dargelegten Brüsseler Nachbarschaftsstrategie auf die Umsetzung der Aktionspläne zu konzentrieren bzw. im Falle Belarus vorerst Minimalprogramme der Zusammenarbeit auf Feldern gemeinsamen Interesses zu entwickeln. Die bisherigen Gespräche im Rahmen der Partnerschaftsverträge beschränkten sich oft auf einen Informationsaustausch statt auf die Vorbereitung politischer Entscheidungen, heißt es in dem Bericht der Partnerschaftskommission EU-Ukraine.<sup>38</sup>

Anders als die einseitig von der EU entwickelten, eher allgemein gehaltenen »Gemeinsamen Strategien« werden die Aktionspläne konkret und projektorientiert sein sowie den Vorteil aufweisen, *beide* Seiten in ihre Ausarbeitung, Realisierung und Überprüfung einzubeziehen. Ihre potentielle Stärke liegt darin, daß sie Förderung verifizierbar an innere Reformen hin zu mehr Demokratie, Wirtschaftseffizienz und Konfliktlösungsbereitschaft binden. Die EU sollte sich hierbei materiell stärker engagieren als bisher, insbesondere im Infrastrukturbereich auch durch zusätzliche Einbeziehung der Europäischen Investitionsbank sowie der Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Die Neuen Nachbarn ihrerseits müssen zeigen, daß ihre europäischen Aspirationen mehr sind als bloße Deklarationen.

Gewiß ließen sich umfassende Visionen über die künftige europäische Architektur entwickeln, etwa dergestalt, daß das Große Europa im Zeichen unterschiedlicher Formen von institutioneller und funktionaler Integration immer enger zusammenwächst und damit Integrationskonkurrenzen vermieden werden. Die von allen Beteiligten – EU, Rußland und Neuen Nachbarn – ins Auge gefaßten »Gemeinsamen Europäischen Räume« könnten hierzu entscheidende Impulse geben. Ob dies gelingt, ist jedoch eine offene Frage. Nur soviel ist sicher: Ohne – je unterschiedliche – konkrete Anstrengungen der Beteiligten, wie sie etwa das EU-Strategiepapier »Größeres Europa« zur Diskussion stellt, haben Visionen von vornherein keine Chance, verwirklicht zu werden.

### Abkürzungen

|       |                                                                                                                                 |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BIP   | Bruttoinlandsprodukt                                                                                                            |
| CEFTA | Central European Free Trade Association<br>(Zentraleuropäische Freihandelszone)                                                 |
| EFTA  | European Free Trade Association<br>(Europäische Freihandelszone)                                                                |
| ESVP  | Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik                                                                               |
| EU    | Europäische Union                                                                                                               |
| GASP  | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik                                                                                        |
| GUS   | Gemeinschaft Unabhängiger Staaten                                                                                               |
| NGO   | Non-governmental organization<br>(Nichtregierungsorganisation)                                                                  |
| OSZE  | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit<br>in Europa                                                                     |
| Tacis | Technical Assistance for the Community of<br>Independent States (Technische Hilfe für die<br>Gemeinschaft Unabhängiger Staaten) |
| WTO   | World Trade Organization (Welthandelsorganisation)                                                                              |

<sup>38</sup> So der Joint Report on Implementation [wie Fn. 15], S. 34.