

Assoziierungsabkommen als Alternative zur EU-Mitgliedschaft? Optionen der Ausgestaltung der Beziehungen mit den osteuropäischen Staaten

Bericht zur Tagung der Studiengruppe Erweiterung/Nachbarschaftspolitik

Am 11. Mai 2012 traf sich die IEP-Studiengruppe Erweiterung/Nachbarschaftspolitik im Europäischen Haus, Berlin, um über das EU-Instrument des Assoziierungsabkommen zu diskutieren. Ein besonderer Fokus lag dabei auf der gegenwärtigen Diskussion um das Abkommen mit der Ukraine, der um eine allgemeine Reflektion der Bedeutung von Assoziierungsabkommen sowie Möglichkeiten einer verbesserten EU-Außenpolitik gegenüber den osteuropäischen Nachbarn ergänzt wurde. Elmar Brok MdEP, Vorsitzender des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments, leitete als Vorsitzender die Tagung, Dr. Katrin Böttger, stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, hatte den Ko-Vorsitz inne.

Nach einer kurzen thematischen Einführung durch Katrin Böttger präsentierten die fünf Gastreferenten Madeleine Majorenko (Europäischer Auswärtiger Dienst, Brüssel), Tania Freiin von Uslar-Gleichen (VLRin I, Leiterin des Referats 502 EU-Erweiterungsfragen und EU-Außenbeziehungen, Bundeskanzleramt, Berlin), Christoph Retzlaff (LVR I, Leiter des Referats E06 EU-Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik, Auswärtiges Amt, Berlin), Dr. Heike Dörrenbächer (Geschäftsführerin, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Berlin), und Dr. Julia Langbein (Postdoktorandin und Dozentin, Arbeitsstelle Europäische Integration, Freie Universität Berlin) ihre Sicht auf das Diskussionsthema. Im Anschluss daran entspann sich eine lebhafte Diskussion zwischen den rund 30 Teilnehmern aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Think-Tanks.



Ziele und Funktion von Assoziierungsabkommen

Ein grundlegendes Thema in der Diskussion war die Bedeutung von Assoziierungsabkommen (AA) für die EU und Deutschland, aber auch für das Partnerland. Das AA bilde die Vertragsgrundlage für die Beziehungen der EU zu einem Drittland. Oberstes Ziel sei die Heranführung des Landes an die EU.

Dazu zähle sowohl die Marktanpassung, als auch die Annahme der europäischen Werte, wie sie im Vertrag von Lissabon festgelegt sind: „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde ...“. Alle Referenten betonten die weit reichenden Reformen, die in einem AA vereinbart werden, und die bei ihrer Umsetzung große Veränderungen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft des jeweiligen Landes bewirken könnten. Damit habe ein AA ein enormes Transformationspotenzial. Bei der Interpretation des AAs im Sinne einer Beitrittsperspektive herrschte weitgehende Einigkeit darüber, dass ein AA keinesfalls ein Automatismus sei und bei weitem keine Beitrittsperspektive verspreche. Ein Teilnehmer äußerte hingegen die Meinung, dass ein AA, insbesondere mit der Ukraine, als eine Light-Variante von Erweiterung zu deuten sei und einen Beitritt durchaus ermögliche.

Der Stand der Dinge beim Assoziierungsabkommen mit der Ukraine

Ein wichtiger Aufhänger für die Diskussion war die aktuelle Debatte um eine Unterzeichnung des AA mit der Ukraine vor dem Hintergrund der Verurteilung von Julia Timoschenko, der ehemaligen Ministerpräsidentin der Ukraine. Das Assoziierungsabkommen liegt momentan auf Eis. Die Verhandlungen sind zwar abgeschlossen und der Vertrag paraphiert, aber die EU weigert sich bisher, das Abkommen zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Grund dafür sind die Verurteilungen sowohl von Timoschenko, als auch von anderen Oppositionspolitikern zu Gefängnisstrafen. Daneben wurde die tendenziell anti-demokratische Entwicklung des Landes unter Präsident Viktor Janukowitsch bemängelt. In der Frage, ob das Abkommen trotzdem baldmöglichst unterzeichnet werden solle, formten die Anwesenden zwei Lager

Die Befürworter einer Unterzeichnung argumentierten, dass die Unterzeichnung ein logischer Schritt in den Beziehungen der EU zur Ukraine sei und nicht weiter behindert werden sollte. Ein Nicht-Unterzeichnen würde insbesondere die folgenden Generationen und die Teile der Bevölkerung, die sich für Reformen und europäischen Werte einsetzen, bestrafen. In diesem Zusammenhang sollte beachtet werden, dass bei den Parlamentswahlen noch in diesem Jahr wahrscheinlich eine neue Generation junger Politiker an die Macht gelangen könnte, die sich für Reformen einsetzen werde. Auch sei das Beharren der EU auf strikter politischer Konditionalität angesichts einer fehlenden Beitrittsperspektive für die Ukraine fragwürdig. Ohne einen Anreiz wie die EU-Mitgliedschaft sei es für die Ukraine nicht besonders attraktiv, die kostenintensiven und langwierigen Reformen einzuleiten, welche die EU fordert. In dieser Situation versuche nun Russland, die Ukraine wieder näher an sich zu binden. Die finanzielle Notlage der Ukraine kommt Russland dabei zugute, wenn es ihm Abhilfe durch ein Beitreten zu einer Russland-geführten Zollunion verspricht. Bisher hat die Ukraine dieses Angebot abgelehnt. Doch der Druck von russischer Seite nimmt nicht ab. Eine solche eurasische Union wäre jedoch ein scharfer Bruch für die EU-Ukraine Beziehungen. Daher wäre die Unterzeichnung des AA enorm wichtig und ein klares Signal sowohl an Kiew als auch an Moskau. Im Übrigen bliebe immer noch die Ratifizierung als Instrument der Konditionalität.

Die Gegner einer Unterzeichnung betonten, dass die EU und Deutschland solange mit der Unterzeichnung des AA warten müssten, bis die Ukraine klar sichtbare Schritte in Richtung Rechtsstaatlichkeit unternähme. Die momentane Praxis in der Ukraine, hohe politische Amtsträger aus politischen Motiven heraus juristisch zu verfolgen und zu verurteilen, widerspräche dem Grundsatz einer unabhängigen Justiz. Die demokratische Entwicklung im Land stagniere oder sei sogar rückläufig, die regierende Elite ignoriere den Willen des Volkes und benutze die EU als Sündenbock für negative Auswirkungen von politischen Reformen, wodurch die EU in ein insgesamt negatives Licht gerückt würde. Ein weiteres Argument für ein Zurückhalten der Unterschrift sei der Umstand, dass die Bezie-

hungen einfach innerhalb des alten Rechtsrahmens, dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (PKA), sowie im Rahmen der Östlichen Partnerschaft fortgeführt werden würden. Somit drohe also kein Beziehungsabbruch. Auch sei es möglich, ohne eine offizielle Unterzeichnung schon bestimmte Vereinbarungen provisorisch umzusetzen. In diesem Zusammenhang unterstrichen die Gegner der Unterzeichnung, dass es einen Plan B zum AA nicht gebe. Ein Referent betonte, dass die Ukraine die Bedeutung von Werten in der europäischen Politik unterschätzt habe.

Insgesamt herrschte Einigkeit über das Ziel, die Ukraine zu Reformen zu bewegen, die Meinungsunterschiede bezogen sich lediglich auf die Art und Weise, wie dies am besten zu erreichen sei. Auch war man sich einig darüber, dass die Ukraine ein strategisch wichtiger Partner sei, dem die EU schon jetzt sehr nahe stünde.

Am Beispiel der Ukraine kamen die Teilnehmer auch auf ein Dilemma der EU-Außenpolitik zu sprechen: den Konflikt zwischen strategischen und wirtschaftlichen Interessen einerseits, und Normen und Werten andererseits. Die EU schaue zum einen auf den geopolitischen und wirtschaftlichen Nutzen der Partnerschaft, zum anderen erwarte sie von der Ukraine, grundlegende Freiheiten und demokratische Prinzipien zu achten. Ein Referent wies jedoch darauf hin, dass die EU versuche, eine direkte Überschneidung von normativen und ökonomisch-geopolitischen Interessen zu vermeiden.



Von links nach rechts: Christoph Retzlaff, Madeleine Majorenko, Elmar Brok MdEP, Dr. Katrin Böttger, Tania Freiin von Uslar-Gleichen, Dr. Heike Dörrenbächer, Dr. Julia Langbein

Der Mehr-für-Mehr-Ansatz und die Frage der differenzierten Behandlung im Umgang mit ÖP-Staaten

Darüber hinaus arbeiteten die Teilnehmer verschiedene Ansätze für eine verbesserte Beziehung mit den osteuropäischen Nachbarstaaten aus. Im Rahmen des allgemeinen Prinzips der Konditionalität wurde insbesondere der sogenannte Mehr-für-Mehr-Ansatz der Europäischen Kommission hervorgehoben. Gemäß diesem Prinzip intensiviert und weitert die EU ihre Unterstützung für ein ENP-Land in dem Maße aus, wie dieses Land Reformen verabschiedet und umsetzt, und somit die eigene demokratische Entwicklung aktiv vorantreibt. Konkret äußert sich diese Unterstützung v.a. in einer

Anhebung der finanziellen Hilfen. Eine Vielzahl der Teilnehmer plädierte für solch ein Vorgehen. Besonders Georgien und Moldau sollten gemäß ihrer Reformfolge und eindeutigen EU-Ausrichtung stärker gefördert werden. Andererseits solle es keine Hilfe mehr ohne Gegenleistung geben, dies sei eine Lehre aus dem Umgang mit den arabischen Diktaturen. Ein Teilnehmer äußerte jedoch Bedenken: Das zurzeit in der EU vorherrschende Verständnis von Konditionalität bringe die EU nicht weiter. Die Partnerländer hätten andere Prioritäten bei der Aufstellung ihrer Politik- und Reformagenda und würden von der EU geforderte Reformen ignorieren, wenn diese nicht dem Regierungskurs entsprächen.

Ein weiterer Diskussionspunkt war die einheitliche bzw. differenzierte Behandlung der verschiedenen Staaten der ÖP. Ein Teilnehmer warnte davor, Doppelstandards an die östlichen Partnerstaaten anzulegen, Staaten mit ähnlich autoritären Strukturen also unterschiedlich zu behandeln, je nachdem, ob das Land wichtige Rohstoffe besitze (Aserbaidschan), oder nicht (Belarus). Jedoch gelte es auch zu bedenken, dass es keine one-size-fits-all-Lösung beim Umgang mit den Nachbarländern gäbe. Die EU und Deutschland müssten flexibel bleiben, um auf die Gegebenheiten eines Landes und aktuelle politische Entwicklungen reagieren zu können. So solle jedes Partnerland dort abgeholt werden, wo es sich gerade befände.

Die Förderung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft

Externe Demokratisierung sei ein unmögliches Unterfangen, betonte ein Referent am Beispiel der EU-Ziele für die Ukraine. Die EU könne lediglich Reformkräfte im Land unterstützen. Dafür sei besonders der Aufbau von Kapazitäten vonnöten, wobei die EU ihren Blick bisher jedoch zu sehr auf staatliche Einrichtungen gerichtet hätte.

Einige Teilnehmer plädierten daher für eine stärkere Förderung der zivilgesellschaftlichen Komponente der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Insbesondere für kleinere Projekte auf zivilgesellschaftlicher Ebene fehle ein Finanzierungsinstrument. Die bisherigen Förderinstrumente richteten sich zu stark auf die staatliche Verwaltung oder Projekte mit einem sehr hohen Finanzbedarf. Der Europäische Fonds für Demokratie könne zukünftig die Möglichkeit bieten, verstärkt NGOs und zivilgesellschaftliche Initiativen mit kleineren Finanzhilfen zu unterstützen. Dem gegenüber wurde gewarnt, dass die jungen Demokratien ungern belehrt würden. Es bestehe die Gefahr, dass Unterstützung als Bevormundung missverstanden würde.

Auch eine stärkere Unterstützung von Privatunternehmen wurde kontrovers diskutiert. Auf die Mahnung eines Referenten, dass eine solche Förderung die oligarchischen Strukturen im Land festigen würde, wurde entgegnet, dass der ukrainische Markt genügend kleine und mittlere Unternehmen umfasse, die nicht in oligarchische Strukturen eingebunden seien. Diese Unternehmen bräuchten die Unterstützung der EU, um bei der Marktöffnung wettbewerbsfähig zu bleiben.

Angesichts von ausbleibenden Erfolgen bei der ENP und Erweiterungspolitik wurde über alternative Formen der Kooperation mit den östlichen Nachbarn diskutiert. Ein Vorschlag war die sektorale Zusammenarbeit, wenn politischen Bedingungen für eine umfassende Partnerschaft fehlten. Ein Teilnehmer zählte weitere alternative Modelle auf: eine Art EWR minus, eine Mitgliedschaft light, oder auch eine privilegierte Partnerschaft, wengleich eingestanden wurde, dass der Begriff eher unbeliebt sei. Diesen Überlegungen wurde von anderen Teilnehmern entgegengesetzt, dass kein neues Zwischenmodell neben der ENP und der Erweiterungspolitik nötig sei. Stattdessen müssten die beiden Politiken wieder stärker fokussiert und weiterentwickelt werden.

Das Ergebnis der Diskussion waren einige policy- Empfehlungen zur Verbesserung der Politik mit den östlichen Nachbarstaaten in der Zukunft:

- Beim Abschluss von Assoziierungsabkommen mit Nachbarstaaten ist der Fokus auf einige wenige Prioritäten notwendig. Rechtsstaatlichkeit und effektive Bekämpfung der Korruption sind die wichtigsten Voraussetzungen für eine vertiefte Zusammenarbeit der EU mit einem Partnerstaat.
- Um die Bevölkerung der Nachbarstaaten zu erreichen und in ihren Beziehungen zur EU nicht unter dem Reformstau/der Reformzurückhaltung Ihrer Regierungen leiden zu lassen, sollte die Visaerleichterung und kostenlose Visavergabe bis hin zur Visafreiheit ausgedehnt werden. Zudem sollten für Studierende aus den Nachbarstaaten mehr Möglichkeiten zur Teilnahme an Programmen wie Erasmus Mundus geschaffen werden.
- Reformbemühungen und -erfolge von Nachbarstaaten sollten entsprechend des Mehr-für-Mehr-Ansatzes belohnt werden.
- Eine stärkere Förderung nicht-staatlicher Akteure, insbesondere der Zivilgesellschaft, ist wichtig für die Konsolidierung der Demokratie in den Nachbarstaaten. Die EU sollte finanzielle Mittel, wie etwa aus dem Europäischen Fonds für Demokratie, gerade auch für kleinere und kurzfristige Initiativen zur Verfügung stellen.