

## Konzeptkünstler

Viel Papier, wenig Plan: Europa braucht eine Ostpolitik aus einem Guss

Armando García Schmidt und Yannis Tsantoulis | **Schwarzmeer-Synergie, ENP, Östliche Partnerschaft: Wenn es um das Zusammenleben mit den Nachbarn im Osten geht, droht die EU den Überblick zu verlieren. Zeit für den großen Wurf, der die vorhandenen Ansätze zusammenführt. Denn von einer kohärenten Ostpolitik hängt die Zukunft des europäischen Projekts ab.**

Es ist still geworden um die „neue europäische Ostpolitik“, die Frank-Walter Steinmeier noch im März 2008 bei einem Vortrag in der Willy-Brandt-Stiftung eingefordert hatte.<sup>1</sup> In feierlichem Ton beschwor der Außenminister die „erste“ Ostpolitik der sechziger und siebziger Jahre. Brandts Politik habe unter schwierigen Bedingungen Europa sicherer gemacht, so Steinmeier. Und auch heute gelte es, gegen neue Spannungen, ungelöste Konflikte und den Rückfall in alte Denkmuster eine „Friedensordnung auf der Grundlage gemeinsamer Interessen, gemeinsamer Werte und einer gemeinsamen Sicherheit“ zu errichten.

Dass die „neue Ostpolitik“ ad acta gelegt wurde, kann an mangelnder Notwendigkeit nicht liegen. Im Gegenteil: Die 14 Monate, die auf die Rede des Außenministers folgten, haben die Dringlichkeit einer verlässlichen Frie-

densordnung, welche die EU, ihre direkten östlichen Nachbarn und Russland einschließt, auf dramatische Weise bestätigt. Niemand würde heute mehr leugnen, dass von einer kohärenten Ostpolitik die Zukunft des europäischen Projekts abhängt.

### Getrübte Feierlaune

Am 7. Mai 2009 versuchte es die tschechische EU-Ratspräsidentschaft erneut mit Aufbruchstimmung. Sie hatte nach Prag geladen, um eine neue Initiative, die Östliche Partnerschaft, aus der Taufe zu heben. Rechte Feierlaune kam jedoch nicht auf. Lautstark ließ die russische Regierung ihr Missfallen vernehmen: Man wage sich zu sehr in ihre Interessensphäre vor. Und auch die EU selbst trat nicht geschlossen auf. Während zur Gründung der Mittelmeer-Union im vergangenen Sommer noch alle Regierungschefs nach Paris gekom-

<sup>1</sup> Vgl. dazu auch den Beitrag „Verflechtung und Integration“ des Außenministers in dieser Zeitschrift, IP 3/2007, S. 6–11.

men waren, blieben dieses Mal etliche Staats- und Regierungschefs, darunter Nicolas Sarkozy, Gordon Brown und Silvio Berlusconi, zu Hause.

Nun ist die Östliche Partnerschaft nicht der erste ernsthafte Schritt hin zu einer klarer konturierten Politik gegenüber den östlichen Nachbarn. Erst 2007 hatte die EU die so genannte Schwarzmeer-Synergie ins Leben gerufen, die sich in die bestehende Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) einfügt. In der gemeinsamen Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 7. Mai wird die Komplementarität zwischen Östlicher Partnerschaft und Schwarzmeer-Synergie lediglich in einem knappen Halbsatz behauptet.

Doch in welchem Verhältnis stehen die Ansätze tatsächlich zueinander? Ergänzen sie sich und vereinfachen sie

Gemessen an den großen Zielen fallen die Ergebnisse der Schwarzmeer-Synergie bescheiden aus

die Formulierung einer kohärenten EU-Ostpolitik oder läuft Europa Gefahr, sich mit einer wachsenden Zahl

von Initiativen, Politiken und Konzepten zu verzetteln? Zunächst einmal ist der geografische Rahmen für die im April 2007 ins Leben gerufene Schwarzmeer-Synergie vergleichsweise weit gezogen. Angesprochen wurden nicht nur die unmittelbaren und mittelbaren Schwarzmeer-Anrainer Armenien, Aserbaidshan, Georgien, die Republik Moldawien und die Ukraine. Auch Russland und der Türkei wurde ungeachtet ihrer besonderen Beziehungen zur EU – strategische Partnerschaft auf der einen, Beitrittsverhandlungen auf der anderen Seite – das Angebot gemacht, an der Initiative teilzunehmen.

Die Schwarzmeer-Synergie knüpft an eine Reihe bestehender Programme

zu Themen wie Good Governance, Sicherheit, Energie, Verkehr, Umweltschutz, Fischerei, Handel oder Wissenschaft an. Dort, wo Teilnehmerstaaten grenzüberschreitend ein Projekt starten, soll die Schwarzmeer-Synergie eine verlässliche Koordinierung gewährleisten. Die regionale Zusammenarbeit und nicht allein die Kooperation mit der EU soll gefördert werden.

Der offizielle Startschuss für die Schwarzmeer-Synergie fiel am 14. Februar 2008 bei einem Ministertreffen in Kiew. Die Reden waren nicht weniger elanvoll als ein Jahr später in Prag. So rief EU-Kommissarin Benita Ferrero-Waldner in Kiew aus, jetzt sei die Zeit gekommen, „gemeinsame Projekte und Ansätze zum Wohle aller“ zu definieren, und der deutsche Außenminister Steinmeier schrieb in einem Beitrag für die ukrainische Tagespresse, dass es gelte, die „Vision einer vertieften Kooperation“ mit Leben zu füllen.

Gemessen an diesen Worten fallen die bisherigen Ergebnisse der Synergie bescheiden aus. Immerhin, dank der Initiative ist die Schwarzmeer-Region als politischer Raum ins Bewusstsein der EU-Akteure gelangt. In der Region selbst hat die Initiative ohne Zweifel das Bewusstsein für die Möglichkeiten und den Nutzen grenzüberschreitender Zusammenarbeit gestärkt. Gleichwohl litt die Schwarzmeer-Synergie von Beginn an unter der Zurückhaltung einiger der teilnehmenden Länder. So wurde in Armenien Kritik laut, Projekte zu Themen wie Fischerei und Meeresschutz interessierten nur die unmittelbaren Anrainer des Schwarzen Meeres. Und auch in Russland begünstigte man die Initiative von Anfang an kritisch. Mit dem russisch-georgischen Krieg im August 2008 endeten schließ-

lich allzu naive Träume, das Schwarze Meer werde in naher Zukunft von einem durch Frieden, Wohlstand und gegenseitigem Vertrauen geprägten Länderreigen umgeben sein.

Hinzu kommt, dass es der Schwarzmeer-Synergie auch in der EU an Unterstützung mangelte. Engagiert brachten sich nur Griechenland und die Neumitglieder Bulgarien und Rumänien ein. Die Europäische Kommission ließ jeden Elan in der Steuerung vermissen. Bereits am Tag der Inauguration der Synergie wurde andernorts an einem konkurrierenden Konzept gezimmert. Nur zwei Monate nach dem Treffen in Kiew veröffentlichten die schwedische und die polnische Regierung ein Positionspapier, in dem sie für einen neuen Zugang zu den östlichen Nachbarn warben, der inhaltlich weiter reichen sollte als die bisherige ENP (und damit auch die Schwarzmeer-Synergie, die dabei allerdings mit keinem Wort erwähnt wurde), geografisch jedoch enger gefasst war. Das neue Konzept sollte ein ausschließliches Angebot an Weißrussland, die Ukraine, Moldawien und die drei Südkaukasus-Staaten sein. Für Russland und die Türkei war keine Rolle vorgesehen.

Auf Grundlage des Vorschlags, den sich schließlich auch die tschechische und die deutsche Regierung zu eigen machten, und unter dem Eindruck des russisch-georgischen Krieges bestätigte der Europäische Rat auf seiner außerordentlichen Tagung im September 2008 die Notwendigkeit einer Östlichen Partnerschaft. Einem von der Europäischen Kommission überarbeiteten Entwurf vom Dezember 2008 folgte schließlich im März 2009 der Beschluss des Rates und am 7. Mai die offizielle Einsetzung der Östlichen Partnerschaft.

## Klare Konturen

Dass nun gleich eine neue Ära beginnt, kann man getrost bezweifeln. Und dennoch: Mit der Östlichen Partnerschaft wird eine ambitioniertere und politisch deutlich profiliertere Agenda neben die Schwarzmeer-Synergie gestellt. Die seit langem bestehenden Beziehungen zwischen der EU und den einzelnen Ländern werden zwar nicht ersetzt. Partnerschafts- oder Assoziierungsabkommen und die dazu gehörenden Aktionspläne werden weiter bilateral ausgehandelt. Hinzu kommen jedoch regelmäßige Treffen auf der Ebene hoher Beamter, welche die Länder näher an die in Politik und Wirtschaft geltenden EU-Regeln heranführen.

Zur Überprüfung der Fortschritte sollen sich die Außenminister der EU-Staaten mit ihren Kollegen aus den Nachbarländern einmal pro Jahr treffen. Ein Gipfel soll alle zwei Jahre die Staats- und Regierungschefs der EU und der sechs Partnerstaaten zusammenbringen. Vor allem die beiden letztgenannten Instrumente verleihen der Östlichen Partnerschaft im Vergleich zur Schwarzmeer-Synergie ein weit größeres politisches Gewicht.

Eine klarere politische Kontur erhält die Östliche Partnerschaft auch durch die Fokussierung auf die sechs unmittelbaren „europäischen“ Nachbarn und den bewussten Ausschluss der Türkei und Russlands. Wenn auch unausgesprochen, so kann die Östliche Partnerschaft als Heranführungsinstrument oder doch zur Vorbereitung möglicher Beitritte dienen. Das macht die Partnerschaftsinitiative für die Län-

Für Länder mit EU-Ambitionen ist die Östliche Partnerschaft interessanter als die Schwarzmeer-Synergie

der mit erklärt europäischen Ambitionen interessanter als die Schwarzmeer-Synergie. Zunächst sind die Partnerländer jedoch vor allem auf einen besseren Zugang zum europäischen Markt und möglichst rasche Visaerleichterungen für ihre Bürger erpicht. Beides wird durch die Östliche Partnerschaft explizit in Aussicht gestellt.

Schwarzmeer-Synergie und Östliche Partnerschaft sind fast zeitgleich, jedoch unter gänzlich unterschiedlichen Vorzeichen entstanden. Von Kohärenz kann kaum die Rede sein. Zu unterschiedlich ist die Stoßrichtung beider Konzepte. Projektion der Idee

regionaler Ko-

operation auf der

einen, Heranführung

und Stärkung

der bilateralen Be-

ziehungen und die

Einrichtung eines

multilateralen Ko-

operations- und Kommunikationsrah-

mens auf der anderen Seite.

Die Unterschiede in den Ansätzen sind offensichtlich. Nichtsdestotrotz können sich die Konzepte in Teilen ergänzen. So könnte der Anreiz, regional zu agieren, dazu führen, dass Teilnehmer der Partnerschaft bestimmte Projekte innerhalb der Schwarzmeer-Synergie gemeinsam vorantreiben. Dazu wäre aber die Einrichtung eines Koordinationsmechanismus notwendig. In jedem Fall belegt das parallele Entstehen der beiden Initiativen, dass eine Debatte über das Wesen und die Ziele der Politik gegenüber den Ländern im Osten der Union längst begonnen hat. Im Kern geht es dabei um den Richtungstreit, wie die Beziehungen zu einem immer selbstbewusster auftretenden Russland geartet sein sollen und was die EU gewillt ist, in die Bezie-

hung zu den Ländern „dazwischen“ zu investieren. Östliche Partnerschaft und Schwarzmeer-Synergie senden unterschiedliche Signale an Russland und auch an die Türkei. Dass gerade mit der Östlichen Partnerschaft ein Nerv Moskaus getroffen wurde, belegen die geharnischten Reaktionen des Kreml. Die EU bleibt in dieser zentralen Frage gespalten, wie der schlecht besuchte Prager Gipfel zeigt.

Es wäre fatal, würde man verfahren wie bisher. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass die EU einer notwendigen, aber schwierigen Grundsatzdebatte ausweicht und am Ende mit einem Haufen von Synergien, Partnerschaften, Institutionen, Prozessen und Plänen dasteht, deren Ziele sich widersprechen und deren Auswirkung fraglich bleibt. Die EU wäre mit ihren außenpolitischen Ambitionen schon vor der eigenen Haustür gescheitert. Die schwedische Ratspräsidentschaft sollte es sich daher zur Aufgabe machen, eine Debatte mit dem Ziel einer umfassenden Oststrategie zu beginnen. In der deutschen Diplomatie sollte sie einen Partner dafür finden.

Die Reaktionen aus dem Kreml zeigen, dass mit der Östlichen Partnerschaft ein Nerv Moskaus getroffen wurde



ARMANDO GARCÍA SCHMIDT ist Projektmanager für Europapolitik bei der Bertelsmann Stiftung.



YANNIS TSANTOULIS ist Research Fellow am International Centre for Black Sea Studies (ICBSS) in Athen.