

Martin Sieg

DIE „NEUE OSTPOLITIK“ GEGENÜBER DER UKRAINE UND DER REPUBLIK MOLDAU

Einleitung

Eine der besonders gewichtigen Herausforderungen, denen sich die Bundesregierung bei ihren Planungen für die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 gegenüber sah, bestand in dem Problem, dass die Nachbarschaftspolitik der EU gegenüber Osteuropa unzureichend geblieben war. Weder hatte sie den Intentionen der betroffenen Staaten zu entsprechen noch die Transformationsprozesse in ihnen in erhofftem Maße zu fördern vermocht; und auch im Verhältnis der EU zu Moskau bzw. zwischen Russland und seinen Nachbarn hatten Konflikte eher zugenommen. Die Formulierung, dass es einer „Neuen Ostpolitik“ bedürfe, war die Antwort, die im Auswärtigen Amt auf diese Herausforderung gefunden wurde. Außenminister Steinmeier selbst hat wohl zum ersten Mal im August 2006 von der Notwendigkeit einer „Neuformulierung“ der Ostpolitik der EU gesprochen.¹

Diese Wortwahl ist freilich keine Neuschöpfung Steinmeiers. Staatsminister Erler hatte schon zuvor wiederholt das Erfordernis einer neuen Ostpolitik betont; und auch aus der Wissenschaftslandschaft war sie angemahnt worden.² Die Wortwahl verweist zudem nicht zufällig auf die „Neue Ostpolitik“ Willi Brandts. Hatte Egon Bahr deren Zielsetzung noch mit dem Schlagwort „Wandel durch Annäherung“ beschrieben, war in Steinmeiers Auswärtigem Amt, insbesondere im Blick

¹ F.-W. Steinmeier, *Europa neu denken – Rede anlässlich des 35-jährigen Gründungsjubiläums der Heinz-Schwarzkopf-Stiftung*, Berlin, 30.08.2006, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de>.

² I. Kempe, *Eine Neue Ostpolitik. Europas Antwort auf die Regenbogenrevolutionen*, „Osteuropa“ 2005, Vol. 55, Nr. 9, S. 21-34; dies., *Eine neue Ostpolitik*; CAP Analyse, 2, 2006 [on-line] <http://www.cap.lmu.de>.

auf Russland, nun vom „Wandel durch Verflechtung“ die Rede³ - eine Leitidee, die bezeichnenderweise auch von Ex-Bundeskanzler Schröder aufgegriffen wurde, um die Kontinuität zu seiner Politik hervorzuheben.⁴

Der bewusste Rückgriff auf diese Formulierungen verweist somit auf spezifisch sozialdemokratische Traditionen deutscher Außenpolitik. Bundeskanzlerin Merkel hat sie sich auch deshalb nicht zu Eigen gemacht. Darüber hinaus herrschen insbesondere in der Russland-Politik zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt zwar keine fundamentalen Differenzen, aber doch unterschiedliche Akzentsetzungen. Während letzteres mit Steinmeier stärker auf eine Einbindung Russlands setzt, neigt ersteres mit Kanzlerin Merkel eher einer realistischen Interessenpolitik und der Wahrung einer kritischen Distanz zu. Hinzu kommt, dass der Begriff der Ostpolitik Argwohn nicht nur im Süden der EU erweckte, sondern auch in Ostmitteleuropa, wo nicht zuletzt aufgrund der historischen Analogie eine zu dominante Ausrichtung auf Russland befürchtet wurde. Auch deshalb nahm die deutsche Ratspräsidentschaft 2007 selbst bewusst Abstand gegenüber dem Begriff.⁵

Doch während die „Neue Ostpolitik“ Brandts nicht zuletzt ein Projekt nationaler Politik war, ist ihr heutiges Pendant von vornherein als europäisches Konzept angelegt. Einig war sich die Bundesregierung dabei, dass es eines qualitativen Ausbaus der bestehenden Nachbarschaftspolitik bedürfe. In den unter Federführung der deutschen Ratspräsidentschaft entwickelten Konzepten zu deren Vertiefung bestand daher die bislang konkreteste Manifestation auch der „Neuen Ostpolitik“.⁶ Zudem standen sie in enger Wechselwirkung mit den Arbeiten der EU-Institutionen, insbesondere den Strategiepapieren der Kommission zur Stärkung der Nachbarschaftspolitik von Dezember 2006 und 2007.⁷

Im Rahmen der deutschen Politik stellt die „Neue Ostpolitik“ also vor allem ein Schlagwort dar, mit dem sich Außenminister Steinmeier als Schrittmacher einer europäischen Russland- und Nachbarschaftspolitik präsentierte, aufgrund seines Symbolgehalts soll der Begriff aber auch das Gewicht betonen, das der Gestaltung der Beziehungen zu den Partnern im Osten zugemessen wird. Allerdings kann er dabei als etwas zu hoch gegriffen erscheinen. Deshalb warnte der deutsche Außenminister auch gleich vor zu weit gehenden Erwartungen⁸; denn diese „Neue Ostpolitik“ bezeichnet weniger eine politische Innovation als vielmehr ein Desiderat.

³ H. Wagner, *Neue Ostpolitik. Wandel durch Verflechtung*, „Eurasisches Magazin“ 2006, 28.12., [on-line] <http://www.eurasischesmagazin.de>.

⁴ G. Schröder, *Wandel durch Verflechtung*, „Der Spiegel“ 2007, 21.05., Nr. 21, [on-line] <https://wissen.spiegel.de>.

⁵ Vgl.: K.-O. Lang, *Das deutsche Präsidentschaftsprofil in der ENP: Dosierte Stimulation und vielschichtiges Brokern* 68-74, in: *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007*, Hrsg. Daniela Kietz, Volker Perthes, SWP-Studie, September 2007, S. 68-74, hier: S. 69f, S. 72, [on-line] <http://swp-berlin.org>.

⁶ General Affairs and External Relations Council (GAERC), *Strengthening the European Neighbourhood Policy: Presidency Progress Report*, 18-19.06.2007, [on-line] <http://ec.europa.eu>; General Affairs and External Relations Council (GAERC), *Council Conclusions on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, 18-19.06.2007, [on-line] <http://register.consilium.europa.eu>.

⁷ European Commission, *A Strong European Neighbourhood Policy*, 5.12.2005, [on-line] <http://ec.europa.eu>; dies., *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy*, 4.12.2007, [on-line] <http://ec.europa.eu/>.

⁸ F.-W. Steinmeier, *op. cit.*

Konzeption einer „Neuen Ostpolitik“

Der „Neuen Ostpolitik“ und den damit verbundenen Bestrebungen zur Vertiefung der Nachbarschaftspolitik liegt eine komplexe Motivationslage zugrunde. Die Nachbarschaftspolitik sollte ursprünglich der Zielvorgabe des „Wider Europe“-Konzepts der Kommission sowie der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003⁹ dienen, um die EU herum einen Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entstehen zu lassen. Angesichts der EU-Beitritte von 2004 begründet, konnte sie zwar auf die dadurch freiwerdenden Kapazitäten und die Instrumente der Erweiterungspolitik zurückgreifen. Doch blieb sie in ihren Integrationsangeboten schon deshalb eingeschränkt, weil sie keine Beitrittsperspektive eröffnen sollte, sondern explizit als Alternative dazu konzipiert war.

Dies entsprach zu Beginn auch insofern den politischen Realitäten, als sich zunächst nur in sehr begrenztem Umfang kooperationswillige Partner fanden. Dies änderte sich jedoch durch die Farbrevolutionen in der Ukraine sowie in Georgien; und auch die Republik Moldau verfolgte seit dem Scheitern des Kozak-Plans eine entschiedene Politik der EU-Integration. Die Angebote der Nachbarschaftspolitik entsprachen danach weder weitergehenden Bestrebungen dieser beiden Länder noch genügten sie, um die Transformationsprozesse in ihnen so zu fördern, wie es von der EU und auch in der Bundesregierung erhofft wurde.

Das zweite zentrale Problem bestand in der inneren Entwicklung Russlands sowie seiner Beziehungen zu seinen Nachbarn wie zur EU und auch Deutschland. Die Farbrevolutionen trugen dabei zu einem doppelten Entfremdungseffekt bei. Erstens stärkten sie in Russland selbst autoritäre Tendenzen. Bei den Anrainern und im Westen nährte dies Skepsis gegenüber Russland und führte in Deutschland dazu, dass die vor allem mit Schröder verbundene Politik eines engen partnerschaftlichen Verhältnisses zu Moskau zunehmender Kritik begegnete. Nach dessen eigener Wahrnehmung verletzte zweitens die Westorientierung der Ukraine, von Moldau und Georgien Russlands geostrategische Interessen.

Eng verknüpft mit dieser Entwicklung ist die Energieversorgung der EU im Allgemeinen und Deutschlands im Besonderen. Konnte Gerhard Schröder bei der Intensivierung der energiepolitischen Zusammenarbeit mit Russland noch auf einen recht breiten Konsens im eigenen Land bauen, haben Gaskonflikte mit Belarus und der Ukraine eine sehr viel größere Skepsis gegenüber einer Abhängigkeit von russischen Lieferungen hervorgerufen. Zugleich haben sie die strategische Bedeutung der osteuropäischen Transitländer für die Energieversorgung beleuchtet – und damit zugleich die Risiken, die Konflikte innerhalb des Gebiets der ehemaligen Sowjetunion auch ganz unmittelbar für die EU bergen.

Hatte die Außenpolitik der Regierung Schröder den Beziehungen zu Russland allerdings noch Priorität gegeben, haben die Interessen der übrigen osteuropäischen Länder für die Bundesregierung seither größeres Gewicht erlangt. Das Konzept einer „Neuen Ostpolitik“ hatte daher von vornherein einen Spagat zu bewältigen.

⁹ European Commission, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11.03.2003, [on-line] <http://ec.europa.eu>, S. 4; European Council, *A Secure Europe in a better World – The European Security Strategy*, 12.12.2003, [on-line] <http://www.consilium.europa.eu>, S. 8.

Einerseits musste den Integrationswünschen der osteuropäischen Staaten entgegengekommen werden und die Transformation in diesen Ländern nachdrücklicher als bisher gefördert werden. Andererseits aber sollen dadurch Konflikte mit Russland nicht weiter verschärft, sondern durch eine intensivere Einbindung auch Moskaus abgebaut werden. Die doppelte Stoßrichtung dieses Ansatzes gründet nicht zuletzt auf der Überlegung, dass in den aus der Sowjetunion hervorgegangenen Staaten ohnehin große innere Konfliktpotentiale bestehen, die Russland in erheblichem Maße verschärfen könnte, um einer als konfrontativ verstandenen Politik entgegenzuwirken. Ein Beispiel dafür sind nicht nur die Konflikte um Abchasien, Südossetien und Transnistrien, sondern ebenso die Verhältnisse auf der Krim.

Den Zielen einer „Neuen Ostpolitik“ sollen vor allem drei Ansätze dienen. Im Rahmen der Nachbarschaftspolitik sollen vertiefte Kooperationsangebote erstens Reformanreize verstärken. Im Kern dieser Strategie steht ein verbesserter Zugang zum Binnenmarkt durch den zunächst asymmetrischen Abbau von Handelsschranken mit dem Ziel einer Freihandelszone, in die zunächst exemplarisch die Ukraine einbezogen werden soll. Eng verknüpft damit ist das Ziel, möglichst umfassende Bereiche des *acquis* zu übertragen und umzusetzen. Dabei kann auch darauf gesetzt werden, dass eine Freihandelszone eine indirekte Zugkraft für entsprechende Reformschritte ausübt; denn die Ausschöpfung der damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteile liegt im eigenen Interesse der betreffenden Länder – insbesondere die Investitionssicherheit durch weitgehende Maßnahmen zur Angleichung an EU-Standards bei der Rechtssicherheit sowie der Qualität der Verwaltung zu steigern.

Um diese Bemühungen der Partnerstaaten zu flankieren, wurden während der deutschen Ratspräsidentschaft zusätzliche Finanzierungsinstrumente geschaffen, die gezielte Reformvorhaben unterstützen und mit zusätzlichen Hilfen prämiieren.¹⁰ Darüber hinaus schlug das Auswärtige Amt eine stärkere Berücksichtigung der osteuropäischen Staaten an den bisher zu etwa zwei Dritteln an die Mittelmeeranrainer fließenden Mittel des Europäischen Nachbarschaftsinstruments vor.¹¹ Die Zielsetzung dieses Ansatzes besteht somit darin, durch politische Stabilisierung und wirtschaftliche Fortschritte zur inneren Festigung und Demokratisierung der Staaten beizutragen, womit die Anfälligkeit für interne wie externe Konflikte reduziert werden soll.

Ein zweiter Ansatzpunkt betrifft das Verhältnis zu Russland. Die Absicht ist hierbei, die Kooperation gezielt zu intensivieren, um Interdependenzen zu erhöhen, und dafür auch die vertraglichen Grundlagen auszubauen, um Konflikte zu vermeiden oder aber ihre Beilegung zu regeln. Das Kalkül, das sich hinter diesem Ansatz verbirgt, zielt nicht zuletzt darauf, in Russland diejenigen Kräfte zu stützen, die für die Westorientierung und Modernisierung des Landes eintreten. „Strategien des ‚Containment‘, des indifferenten Nebeneinanders oder der nur selektiven Koope-

¹⁰ Das betrifft die Governance- und die Nachbarschaftsfazilität; vgl.: G. Gloser, *Europäische Nachbarschaftspolitik nach der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – Bilanz und Ausblick*, „Integration“ 2007, Vol. 30, Nr. 4, S. 493-498, hier: S. 494-496.

¹¹ I. Kempe, *Eine neue Ostpolitik? Prioritäten und Realitäten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, in: *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, CAP Analyse, 6, 2007, S. 59-64, hier: S. 60 [on-line] <http://www.cap.lmu.de>.

ration mit Russland“ erteilte Außenminister Steinmeier deshalb eine ausdrückliche Absage.¹² Das wichtigste Instrument, das dabei ins Auge gefasst wird, ist die Verhandlung eines Nachfolgeabkommens für das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1997, die während der deutschen Ratspräsidentschaft beginnen sollte. Auch dafür gab Steinmeier das Fernziel einer Freihandelszone vor.¹³

Auf Interdependenzen setzt die Strategie insbesondere im Energiesektor. Anstatt durch Diversifizierung der Importe die Abhängigkeit von Russland zu verringern, was Russland zur Diversifizierung seiner Exporte veranlassen könnte, setzt Steinmeier nicht ohne Grund auf die Gegenseitigkeit der Energieabhängigkeit. Immerhin ist Deutschland nur zu etwa einem Drittel seiner Gasversorgung von Russland abhängig, Russland bei seinen Exporten aber zu 80 Prozent von der EU, auch aufgrund fehlender Transportalternativen. Aus deutscher Sicht kommt es daher vor allem darauf an, die rechtlichen Grundlagen für die Energieversorgung Europas auszubauen; wozu nicht nur gesicherte Transitwege und Lieferverpflichtungen gehören, sondern ebenso, dass der gegenseitige Zugang zu den Energiemärkten auf der Grundlage fairer Wettbewerbsregeln gewährleistet wird, um politischen Einflussnahmen und Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen.

Die deutsche Regierung erhofft sich von einem neuen Abkommen mit Russland deshalb auch eine Aufnahme der Forderungen der Energiecharta. Allerdings ist dies in einigen Punkten bislang auf russische Ablehnung gestoßen; aufgrund verschiedener bilateraler Konflikte ließ sich zudem während der deutschen Ratspräsidentschaft auch unter den EU-Mitgliedsstaaten keine hinreichende Einigkeit über die Russlandpolitik erreichen¹⁴, weshalb sich die Aufnahme von Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen bis in den Sommer 2008 verzögerte. Hinsichtlich der Transitländer soll eine höhere Versorgungssicherheit durch den Einbezug Moldaus und vor allem der Ukraine in die südosteuropäische Energiegemeinschaft erzielt werden.

Der dritte Ansatzpunkt, der nicht zuletzt auch den Ausgleich zwischen Russland und seinen osteuropäischen Nachbarn fördern soll, ist die Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit. Zu diesem Zweck wurde unter deutscher Präsidentschaft das Konzept der Schwarzmeersynergie angestoßen.¹⁵ Dabei dient das Schwarze Meer auch als Bezugsraum, weil seine Anrainer mit Ausnahme von Belarus, das aufgrund des autoritären Regimes Präsident Lukaschenkos jedoch ohnehin einen Sonderfall darstellt, die Adressaten der Nachbarschaftspolitik in Osteuropa und im Südkaukasus ebenso wie Russland umfassen. Mit diesem Konzept sollen keine neuen Institutionen geschaffen, sondern bestehende Formate, wie beispielsweise die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation, genutzt werden. Der Fokus liegt auf konkre-

¹² F.-W. Steinmeier, *Verflechtung und Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU: Nicht Abgrenzung, sondern Vernetzung lautet das Gebot der Globalisierung*, „Internationale Politik“ 2007, Nr. 3, S. 6-11, hier: S. 9.

¹³ *Ebenda*, S. 9.

¹⁴ Vgl.: R. Lindner, *Das Russland-Dossier der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: Zwischen Realinteressen und Nachbarschaftskonflikten*, in: *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft...*, S. 80-86, hier: S. 82f.

¹⁵ European Commission, *Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*, 11.04.2007, [on-line] <http://ec.europa.eu>. Vgl.: A. Schockenhoff, *Ruf der Region. Sicherheitspolitik und Energieversorgung, Migration und Terrorismus: Die EU braucht dringend eine konzertierte Schwarzmeer-Kooperation*, „Internationale Politik“ 2007, Vol. 69, Nr. 2, S. 116-119.

ten grenzüberschreitenden Projekten, die in gemeinsamer Zusammenarbeit entwickelt und von der EU unterstützt werden. Der Balkan-Stabilitätspakt dürfte in dieser Hinsicht als grundsätzliches Vorbild gedient haben.

Die Zielsetzung besteht darin, nicht nur Synergien bei der Bekämpfung von Problemen wie der illegalen Migration und der illegalen Kriminalität erzielen, die auch die EU mittelbar oder unmittelbar betreffen. Vor allem soll die Kooperation zwischen den betreffenden Ländern intensiviert werden, nicht nur um gemeinsame Nutzeffekte zu erzielen, sondern auch um den gegenseitigen Austausch und die Kommunikation zwischen den Beteiligten zu fördern, so Spannungen und Gegensätze abzubauen sowie Strukturen zur Konfliktprävention und -bewältigung zu schaffen.

Es gibt allerdings auch eine Reihe von Einschränkungen, die die Tragweite und Wirksamkeit einer „Neuen Ostpolitik“ von vornherein begrenzen. So ist auch Deutschland nicht bereit, die begrenzten Mittel der Nachbarschaftspolitik, die sich für den gesamten Zeitraum 2007-2013 und sämtliche Partnerländer auf gut 11 Mrd. Euro belaufen¹⁶, signifikant aufzustocken. Weit größere Wirkung hat jedoch, dass sich die Bundesregierung nicht imstande sieht, den Wünschen der integrationswilligen Staaten nach einer baldigen Beitrittsperspektive zu EU oder NATO zu entsprechen.

Hinsichtlich den Beitrittswünschen der Ukraine und Georgiens zur NATO hat zwar auch Deutschland auf dem Bukarester Gipfel einer Beitrittsperspektive für beide Länder zugestimmt, jedoch abgelehnt, bereits jetzt einen konkreten Membership Action Plan zu beschließen. Die Gründe dafür bezogen sich u.a. auf die geringe Zustimmung zu einer NATO-Mitgliedschaft in der Ukraine und fortbestehende Defizite bei der Demokratisierung in Georgien, aber auch auf grundsätzlichere strategische Überlegungen.¹⁷ In Bezug auf Russland war die Haltung fast zwangsläufig zwiespältig. Zwar wurde das Recht der Länder, über ihre Bündnisse frei zu entscheiden, nicht in Frage gestellt und jedes russische Mitspracherecht dabei nicht nur von Merkel¹⁸, sondern auch von Steinmeier klar abgelehnt. Zugleich aber forderte der Außenminister dabei eine Rücksichtnahme auf Russland.¹⁹ Dahinter verbirgt sich nicht nur die Sorge, dass eine nähere Heranführung beider Länder an die NATO fast zwangsläufig zur Verschärfung von Konflikten mit Russland führt, sondern auch die Überlegung, dass die NATO im Falle einer Eskalation tatsächlich nur wenig zur Konfliktbewältigung beitragen kann, deshalb aber in eine Vertrauenskrise geraten kann. Schließlich zweifeln bereits heute selbst Mitglieder des Bündnisses insbesondere im Baltikum an der unbedingten Verlässlichkeit der Schutzgarantie der NATO.

Anders als im Falle der NATO sind es hinsichtlich einer Beitrittsperspektive zur EU weniger strategische als interne Probleme in der EU bzw. innenpolitische Erwägungen, die die Bundesregierung zur Zurückhaltung veranlassen. So hat die

¹⁶ Vgl.: A. Bendiek, *Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik. Sechzehn Länder im Vergleich*, „SWP-Studie“, September 2008, S. 7f, [on-line] <http://swp-berlin.org>.

¹⁷ Vgl. dazu: M. Meeckel, *Die NATO sollte in Bukarest nicht dem Drängen der USA auf eine schnelle Aufnahme der Ukraine und Georgiens nachgeben*, „Foreign Policy in Focus“ 2008, 2.04., Nr. 360, [on-line] <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>.

¹⁸ Pressekonferenz der Bundeskanzlerin, des Bundesaußenministers und des Bundesverteidigungsministers in Bukarest, 4.04.2008, Mitschrift, [on-line] <http://www.bundeskanzlerin.de>.

¹⁹ Steinmeier mahnt zu Rücksicht auf Russland, „Welt Online“ 2008, 2.04., [on-line] <http://www.welt.de>.

Bundeskanzlerin betont, dass die Reform der Institutionen und Entscheidungswege durch den Verfassungs- bzw. Lissabonner Vertrag eine Voraussetzung für die Möglichkeit zur Aufnahme weiterer Mitglieder ist.²⁰ Hinzu kommt, dass weitere Beitritte in Deutschland wie in anderen der alten EU-Mitgliedsländern derzeit von deutlichen Mehrheiten in der Bevölkerung abgelehnt werden²¹ und schon daher auch in den politischen Parteien nur wenige Befürworter finden. Zusätzliche Erweiterungsrunden in Aussicht zu stellen, birgt für die Bundesregierung daher nicht nur innenpolitische Nachteile, sondern auch die Gefahr, dass die Zustimmung der Bürger zur EU insgesamt weiter sinkt.

Mit der Beitrittsperspektive fehlt der „Neuen Ostpolitik“ jedoch ein entscheidender Reformanreiz. Zwar kann dieser fehlende Reformwilligkeit nur sehr begrenzt kompensieren. Zudem liegt der mit der Integration verbundene Nutzen weit weniger in den Hilfen, die die Unterstützungsprogramme der EU bieten. Vielmehr würden die betroffenen Staaten von zum Beitritt führenden Reformen auch unabhängig von einer Mitgliedschaft profitieren. Doch ist der Anreiz der Beitrittsperspektive kaum zu unterschätzen, wenn Reformen Status-Quo-Interessen zu überwinden haben. Denn für Teile der Bevölkerung bringen sie mitunter zumindest kurzfristige Einschnitte mit sich, für administrative, politische und wirtschaftliche Eliten auch Macht-, Einfluss- oder Einkommensverluste. Die Beitrittsperspektive hat dabei nicht nur einen Überzeugungswert, mit dem sich Widerstände oft leichter überwinden lassen. Sie bietet auch eine Art institutioneller Garantie für die Erfolgsaussichten einer Reformpolitik, die die nationale Politik allein nicht zu gewährleisten vermag.

Besonders betroffen vom Fehlen der Beitrittsperspektive sind die Ukraine und Moldau; denn während Belarus unter dem gegenwärtigen Herrschaftssystem dafür ohnehin nicht in Frage kommen kann und auch bei den Staaten des Südkaukasus noch größere Probleme und Vorbehalte zu überwinden wären, sind es vor allem diese beiden Länder, für die sich die Chance einer EU-Integration am konkretesten abzeichnet. In beiden Fällen zeigt sich jedoch die bislang durchaus begrenzte Tragweite auch einer „Neuen Ostpolitik“.

Fallbeispiel Ukraine

Die Fortschritte in der Ukraine seit der orangenen Revolution führen zu einem ambivalenten Urteil. Einerseits hat die orangene Revolution Demokratisierungsprozesse beschleunigt, wie jeder Vergleich zwischen den Präsidentschaftswahlen von 2004 und den seither erfolgten Parlamentswahlen zeigen kann. Dies dokumentieren die entsprechenden Berichte der OSZE bzw. von ODIHR. Auch das Volumen der ausländischen Direktinvestitionen, die in der Regel den besten Indikator für den Erfolg von Reformbemühungen darstellen, hat sich in der Ukraine seit 2004 um ein Mehrfaches erhöht.

²⁰ A. Merkel, *Rede im Europäischen Parlament*, Straßburg, 17.01.2007, [on-line] <http://www.bundeskanzlerin.de>.

²¹ European Commission, *Standard Eurobarometer 68*, May 2008, [on-line] http://ec.europa.eu/public_opinion, S. 125.

Doch sollte dabei nicht übersehen werden, dass viele dieser Reformbemühungen ihre Wurzeln bereits in der Zeit Kutschmas haben. So war eine Freihandelszone, die dem WTO-Beitritt folgen sollte, schon während seiner Präsidentschaft Bestandteil des mit der EU verhandelten Aktionsplans. Auch hatte Kutschma bereits legislative Anpassungen an europäische Standards vorangetrieben und eine engere wirtschaftliche Anbindung der Ukraine an Russland verhindert.²² Diese Ansätze stehen in einem deutlichen Kontrast zu der fehlenden Berücksichtigung, die die Ukraine vor der orangenen Revolution in Deutschland gefunden hatte, wozu neben einem gewissen Misstrauen gegenüber der Administration Kutschma auch eine schlicht nur geringe Aufmerksamkeit beitrug, die die Ukraine fand. Für die vergleichsweise deutlich engere Zusammenarbeit nicht nur Deutschlands, sondern vor allem der EU insgesamt mit der ukrainischen Regierung seit der orangenen Revolution trug daher nicht nur ein Wandel in der ukrainischen Politik bei, sondern vor allem ein Imagewandel, der zu einer Umorientierung der Politik westlicher Staaten führte und der Ukraine so auch neue Kooperationschancen eröffnete.

Zwar erschöpften sich die Reformschritte der Regierung Kutschmas in gesetzgeberischen Vorhaben, deren tatsächliche Implementierung oft auf sich warten ließ. Allerdings hat auch die orangene Revolution hier keinen schlagartigen Wandel eintreten lassen. Vielmehr hat seither die Verschärfung des politischen Konkurrenzkampfes, die mit der Demokratisierung der Ukraine einherging, oft zur Blockade auch der für die EU-Integration erforderlichen Gesetzgebung geführt; und die politischen Eigeninteressen der Parteien haben für die EU-Integration relevanten Reformschritten entgegengewirkt. Die sozialpopulistischen Forderungen Tymoschenkos, die neben Kompetenzstreitigkeiten der machtbewussten Ministerpräsidentin mit Präsident Juschtschenko schon zum Auseinanderfallen der ersten orangenen Koalition führten, sind ein Beispiel dafür.

Die bisherigen Angebote der EU haben sich jedenfalls nicht als stark genug erwiesen, um die politischen Trennlinien zugunsten eines gemeinsamen Projektes zur EU-Integration zu überwinden. Allerdings sind dafür auch die Strukturen und Akteure der ukrainischen Politik selbst maßgeblich mitverantwortlich. So befindet sich die Ukraine seit den Verfassungsreformen, die Jusechtschenko den Weg in Präsidentenamt geebnet haben, in einer latenten Staatskrise; denn diese Reformen haben die Kompetenzverteilung zwischen Präsident, Parlament und Regierung in wesentlichen Punkten offen gelassen bzw. in Form konkurrierender Zuständigkeiten geregelt. Allerdings trugen auch die Machtkämpfe zwischen den Exponenten der ukrainischen Politik zur Dauerkrise der ukrainischen Politik maßgeblich bei. Sie gründeten oft weniger in programmatischen Unterschieden als vielmehr in den persönlichen Rivalitäten der Protagonisten. Hinzu kommt, dass sich durch das Taktieren in diesen Auseinandersetzungen mit Präsident Juschtschenko gerade die Kraft weitgehend marginalisierte, die bislang am entschiedensten für eine Westintegration der Ukraine eintrat.

²² J. Langbein, *FTA+ statt Mitgliedschaft: Über ukrainische Interessenlagen und europäische Handlungsspielräume*, „Ukraine-Analysen“ 2008, Nr. 44, S. 7-11, hier: S. 7f, [on-line] <http://www.laender-analysen.de/ukraine>.

Allerdings ist die Anziehungskraft der EU bereits heute stark genug, um sich in allen großen politischen Blöcken auszuwirken. In größerem Umfang umstritten ist innenpolitisch nur die Frage eines NATO-Beitritts, der bislang allen Umfragen zufolge von einer deutlichen Mehrheit in der Bevölkerung abgelehnt wird. Aber für die EU-Integration findet sich eine breite Zustimmung; und auch wenn dieses Ziel bislang nicht die Gegensätze zwischen den Parteien zugunsten einer konstruktiven Politik hat überbrücken können, hat sich seine Zugkraft doch in allen großen Parteien ausgewirkt.

So entspricht es weniger den je den Realitäten, dass sich in der ukrainischen Politik ein pro-russisches blaues einem pro-europäischen orangenen Lager gegenüberstände.²³ Die Ministerpräsidentenschaft Janukowytschs von 2005 bis 2007 hat keineswegs eine außenpolitische Neuausrichtung hinsichtlich der EU mit sich gebracht. Die Verhandlungen über das Nachfolgeabkommen zum Partnerschaft- und Kooperationsabkommen wurden trotz aller Regierungskrisen von der ukrainischen Seite stets konsequent fortgesetzt. Vielmehr wirkte sich die Zugkraft der EU-Integration gerade auch in der Janukowytschs Partei der Regionen aus, wobei nicht zufällig gerade wirtschaftliche Interessen eine treibende Kraft darstellen. Dies gilt insbesondere für ukrainische Oligarchen, die sich von einer EU-Integration nicht nur einen günstigeren Zugang zu Absatz- und Kapitalmärkten versprechen können, sondern für die auch rechtsstaatliche Garantien eine wichtige Rolle spielen. Denn während die Regierungsnähe unter Kutschma wirtschaftliche Vorteile bot, ist sie mit der Aussicht auf mögliche Regierungswechsel zum Risikofaktor geworden. Deshalb zeichnen sich beispielsweise selbst in der Partei der Regionen Bruchlinien zwischen den zuweilen eher auf Beharrung ausgerichteten Machtinteressen Janukowytschs und den auf zügige Reformen drängenden wirtschaftlichen Interessen führender Oligarchen wie Pintschuk und Achmetow ab.

Es muss trotzdem zweifelhaft bleiben, ob selbst eine konkrete Beitrittsperspektive die notwendige Attraktion entfalten könnte, um die politischen Gegensätze zwischen den Parteien zu überwinden. Zugleich aber bleibt festzustellen, dass die bisherigen Angebote zur Integration in der Ukraine durchweg als enttäuschend empfunden wurden und schon deshalb nur sehr begrenzt eine disziplinierende Wirkung entfalten konnten.²⁴ Nach der orangenen Revolution war in den Aktionsplan das Ziel aufgenommen worden, ein neues „enhanced Agreement“ mit der Ukraine zu verhandeln. Insbesondere der ehemalige Außenminister Tarasjuk hatte in diesem Zusammenhang dem ukrainischen Wunsch nach einer Beitrittsperspektive Ausdruck verliehen. Zwar hat die EU die „European Aspirations“ der Ukraine zur Kenntnis genommen, entgegen den Wünschen von Kiew war sie aber bislang nicht bereit, den Rahmen der Nachbarschaftspolitik für die Entwicklung des Verhältnisses zur Ukraine aufzugeben.

Eine symbolische Bedeutung wird in dieser Hinsicht voraussichtlich nur der Name des neuen Abkommens haben, dürfte dieses doch ausdrücklich als Assozia-

²³ M. Grund, *Die Ukraine nach der Parlamentswahl 2007: Neue Aussichten für die Integration?*, „Integrations“ 2008, Vol. 31, Nr. 1, S. 80-84, hier: S. 82f.

²⁴ S. Fischer, *Die Ukraine und die ENP*, „Ukraine-Analysen“ 2008, Nr. 36, S. 1-5, hier: S. 2-4, [on-line] <http://www.laender-analysen.de/ukraine>.

tionsabkommen bezeichnet werden, was rein begrifflich nach der bisherigen Praxis bei europäischen Staaten die Vorstufe zur einer späteren Mitgliedschaft darstellte. Damit wird insbesondere an die Stabilisierungsabkommen mit den Staaten des westlichen Balkans erinnert. Der Form nach wird es sich allerdings weiterhin um ein erweitertes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen handeln. Dabei wird, je nach Sichtweise, der Name nur oder immerhin eine neue Offenheit hinsichtlich einer zukünftigen Beitrittsperspektive andeuten. Die EU entfernt sich damit zumindest von einer Konzeption der Nachbarschaftspolitik, die ausschließlich als Alternative zur Mitgliedschaft konzipiert war.

Weitergehende Schritte stellen zumindest im Augenblick jedoch keine innerhalb der EU konsensfähige Option dar. Fraglich bliebe zudem nicht nur, ob sich damit die Realitäten zwischen den Exponenten der ukrainischen Politik tatsächlich überwinden ließen. Voraussetzung einer konkreteren Integrationsperspektive müsste wohl auch sein, dass die Ukraine zumindest ihre latente Verfassungskrise überwindet und ein höheres Maß an politischer Handlungsfähigkeit herstellt. Denn sonst droht sich jeder externe Anreiz darin zu erschöpfen, dass er den jeweils Regierenden zwar zur innenpolitischen Profilierung dient, die tatsächliche Implementierung von Reformen aber ausbleibt. Auch deshalb dürfte ein schrittweise auf konkrete Nutzeffekte und Reformen zielender Ansatz vorerst ohne Alternative sein.

Einer solchen Zielsetzung entspricht die Freihandelszone, die den Kern des angestrebten erweiterten Abkommens bilden soll; denn sie lässt der Ukraine größere Spielräume als es eine reine Ausweitung des Binnenmarktes täte. Zwar soll auch eine Freihandelszone die Übernahme des *acquis* möglichst fördern. Sie setzt dies jedoch zunächst nur in Teilen voraus, was der Ukraine einerseits asymmetrische Vorteile einräumt, andererseits aber auch Rücksicht auf den Aufwand und die politischen Schwierigkeiten nimmt, die einer umfassenden und sofortigen Umsetzung europäischer Standards in der Ukraine entgegenstehen. So wird es auch in dieser Hinsicht seitens der EU weniger auf symbolische Gesten als vielmehr auf eine Intensivierung ihrer praktischen Unterstützungsmaßnahmen ankommen; denn teilweise ist gerade bei der Umsetzung des *acquis* die Vermittlung des für ihre Implementierung erforderlichen Know-hows wichtiger als zusätzliche Anreize.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Transformation in der Ukraine mehr Zeit brauchen wird als nach der orangenen Revolution vielfach erwartet. Das bedeutet aber zunächst nur, dass sich Fortschritte allmählicher vollziehen. Sie sind aber auch in den vergangenen Jahren trotz aller Probleme unbestreitbarerweise gemacht worden. Vor allem aufgrund der latenten Verfassungs- und Staatskrise sind externe Reformimpulse seitens der EU dabei nur in begrenztem Maße möglich. In dieser Hinsicht hat erst einmal die ukrainische Politik eine Bringschuld. Voraussetzung einer wirklich effektiven Ostpolitik wäre allerdings auch die Bereitschaft, die Qualität der Integrationsangebote mit der Reformbereitschaft und Reformfähigkeit zu steigern. In dieser Hinsicht besteht ein Problem weniger darin, dass die EU der Ukraine heute noch keine Beitrittsperspektive in Aussicht stellt, sondern dass die Politik in der EU, Deutschlands eingeschlossen, in der Ukraine Anlass zum Zweifel gibt, ob eine solche nicht auch unabhängig von allen eigenen Fortschritten auf Vorbehalte stoßen würde.

Fallbeispiel Moldau

Neben der Ukraine war die Republik Moldau zwar grundsätzlich ein Hauptadressat der Nachbarschaftspolitik in Osteuropa wie der Konzepte zu deren Vertiefung. Allerdings stand Moldau deutlich weniger im Fokus auch der deutschen Politik. Strategische Bedeutung verleiht Moldau vor allem der Transnistrienkonflikt. Zur Überwindung der Blockadesituation, in die er erst einmal geraten ist, erschlossen jedoch auch die Konzepte für eine neue Ostpolitik keine neuen Ansätze. Seitens der EU hatte dies zu Folge, dass die Verhandlungen über ein erweitertes Abkommen, das einer vertieften Nachbarschaftspolitik als Muster dienen sollte, zuerst mit Kiev geführt wurden. Auf nationaler Ebene sind Impulse für eine Intensivierung der Beziehungen in Deutschland bezeichnenderweise vor allem aus dem Bundestag gekommen, der 2004 und 2008 Beschlüsse zur Unterstützung der demokratischen Transformation und der europäischen Integration Moldaus fasste.²⁵

Im Unterschied zur Ukraine verband sich der Transformationsprozess in Moldau auch nicht mit einem ähnlich symbolhaften Ereignis wie es die orangene Revolution war. Vielmehr schien sich in oberflächlicher Betrachtung seit dem Wahlsieg der Partei der Kommunisten 2001 und in der Person von Präsident Voronin die Herrschaft einer sowjetischen Nomenklatur fortzusetzen. Unmittelbar danach schien eine kurze Zeit lang sogar die Möglichkeit zu bestehen, dass sich Moldau der russisch-belarussischen Union anschließen könnte. Zwar schwand diese Möglichkeit mit ausbleibenden Fortschritten im Transnistrienkonflikt und des sich in der Folge verschlechternden Verhältnisses zu Moskau. Zurück blieb im Westen jedoch vielfach Skepsis gegenüber Voronin.

Genährt wurde diese Skepsis durch das Taktieren Moldaus im Transnistrienkonflikt. Nachdem moldauische Regierungen in den neunziger Jahren zunächst eine Einigung unmittelbar mit Tiraspol anstrebten, versuchte Voronin nach 2001, zu einer direkten Verständigung mit Moskau zu gelangen, unterschätzte dabei aber offenbar die Entschlossenheit, mit der Russland seine Interessen durchsetzen und dafür das transnistrische Regime erhalten wollte. Im Ergebnis stimmte Voronin unter russischem Druck zunächst dem Kozak-Memorandum zu. Diese Vereinbarung hätte Moskau nicht nur die legale Grundlage für eine Fortsetzung seiner Militärpräsenz in Moldau verschafft. Sie hätte Transnistrien auch Rechte in einem wiedervereinigten Gesamtstaat eingeräumt, die den Fortgang des Transformationsprozesses und die Funktionsfähigkeit der moldauischen Institutionen in Frage gestellt hätten. Auf Intervention von USA und EU zog Voronin 2004 seine Zustimmung zurück.²⁶ Der Preis dafür war jedoch eine schlagartige Verschlechterung des Verhältnisses zu Russland, das unter Vorwänden mit massiven wirtschaftlichen Sanktionen antwortete. Voronin suchte in der Folge eine verstärkte Anlehnung bei der EU und den USA, die

²⁵ Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Den Weg zur Einheit und Demokratisierung in der Republik Moldau unterstützen, Bundestagsdrucksache 16/3052, angenommen am 6.05.2004; Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Die europäische Integration der Republik Moldau unterstützen, Bundestagsdrucksache 16/9755, angenommen am 26.06.2008.

²⁶ A. U. Gabanyi, *Die Republik Moldau im Kontext der neuen EU-Nachbarschaftspolitik*, SWP-Studie, November 2004, [on-line] <http://swp-berlin.org>, S. 17ff.

2005 als Beobachter den 5+2-Verhandlungen der OSZE über den Transnistrienkonflikt beitraten.

Der Grund für die Westintegration, die Moldau seither entschieden anstrebt, ist jedoch nicht nur in taktischen Erwägungen zu sehen. Nach der Auseinandersetzung um das Kozak-Memorandum war vielmehr der Zwang zur Rücksichtnahme auf Moskau zum Teil hinfällig geworden. Zugleich aber ließ Voronin den Kontakt mit Russland nicht abreißen. Gespräche wurden vielmehr bilateral zwischen den beiden Präsidentialadministrationen in Moskau und Chisinau fortgesetzt. Von letzterer Seite aus wurden sie dem Westen gegenüber als reine Konsultationen beschrieben, während in Moldau selbst wiederholt Durchbrüche angekündigt wurden, was in Washington, Brüssel und anderen europäischen Hauptstädten zusätzliches Misstrauen stiftete. Allerdings sind diese Widersprüche vor allem mit der innen- und außenpolitischen Lage Moldau zu erklären. Dabei spielen nicht nur Wahlversprechen Voronins eine Rolle. Die moldauische Außenpolitik muss zwangsläufig einen Spagat vollführen. Einerseits braucht sie die Unterstützung des Westens und muss dafür zusichern, keiner Lösung im russischen Sinne zuzustimmen. Andererseits kann Moldau allenfalls in dem Maße riskieren, Moskau zu provozieren, als es dieser Unterstützung sicher sein kann.

Vorstellungen, nach denen eine Lösung des Transnistrienkonfliktes eine Voraussetzung zur weiteren EU-Integration sein sollte, wären in dieser Hinsicht lediglich kontraproduktiv; denn einerseits würden sie Moldau dem Druck Moskaus ausliefern, wodurch eine Lösung nur belastet oder verzögert werden könnte. Im Gegenteil – und im Gegensatz beispielsweise zur Situation in Zypern – dürfte die Integration eine Konfliktlösung im westlichen Sinne, d.h. unter Wahrung und Ausweitung des Transformationsprozesses, nur fördern; denn andererseits sollte die Attraktion der EU-Integration für Transnistrien und damit für eine Wiedervereinigung nicht unterschätzt werden. Ökonomische Gründe, die auf die Industrialisierung Transnistriens in sowjetischer Zeit zurückgehen, waren für die Abspaltung der Region von größerer Bedeutung als ethnische Trennlinien. Vor diesem Hintergrund wirkt sich zunehmend ein Wandel der wirtschaftlichen Interessenlage aus, der durch das verstärkte Engagement der EU bei der Kontrolle der ukrainisch-transnistrischen Grenze durch die EUBAM-Mission mit gefördert wurde. Angesichts einer unausgelasteten und veraltenden Industrie ist die Bindung an Russland gegenüber der Aussicht auf einen besseren Zugang zu europäischen Märkten und zu westlichem Kapital immer weniger attraktiv.

Die strategische Lage Moskaus unterscheidet sich zudem deutlich von derjenigen in Abchasien oder Südossetien. Die russische Militärpräsenz in Transnistrien würde zur Kontrolle des Territoriums nicht ausreichen, Verstärkungen müssten über hunderte Kilometer ukrainischen Territorium herangeführt werden. Aus diesen Gründen kann über kurz oder lang auch mit Systemveränderungen in Transnistrien gerechnet werden, die sich der Kontrolle Moskaus entziehen könnten. Die EU-Integration kann diesen Prozess nur beschleunigen und würde damit auch zu einem Wandel in der russischen Interessenwahrnehmung beitragen; denn welches Interesse hat Moskau langfristig an Transnistrien, wenn Moldau den Zielen der Transformation und Integration klare Priorität vor einer Wiedervereinigung gibt?

Innenpolitisch zeigt sich, ebenso wie in der Ukraine, eine breite Zustimmung zur EU-Integration. Moldau hat bereits erhebliche Fortschritte bei der im Aktionsplan mit der EU vereinbarten Anpassung der Gesetzgebung an EU-Standards gemacht. Wie im Falle der Ukraine hapert es bislang jedoch noch an der Umsetzung.²⁷ Doch anders als in der Ukraine liegt der Grund hierfür weniger in politischen Rivalitäten der Protagonisten, sondern stärker in bürokratischen Widerständen, Korruption, dem langsamen Wandel von Mentalitäten, aber auch fehlenden Kapazitäten und fehlendem Know-how. Dieser Unterschied ist deshalb von Belang, weil der Anreiz der Beitrittsperspektive und die damit verbundenen Unterstützungsmaßnahmen zur Überwindung der Reformhemmnisse in Moldau auch mehr beitragen könnte als in der Ukraine.

Diese Überlegung soll aber nicht darüber hinweg täuschen, dass der Transformationsprozess in der Ukraine in einer Reihe von Aspekten weiter fortgeschritten ist als in Moldau. Oppositionspolitiker und NGO's beklagen immer wieder Einschüchterungsversuche durch Justiz und Sicherheitsorgane gegenüber Oppositionellen und Medienvertretern. Die Unabhängigkeit der Justizbehörden ist in der Verfassungswirklichkeit begrenzt geblieben. In verschiedenen Fällen konnten Strafverfahren den Verdacht politischer Instrumentalisierung begründen.²⁸ Ein Mangel an rechtsstaatlichen Garantien beeinträchtigt beispielsweise die Investitionssicherheit, in Bezug auf die Zustände in Gefängnissen und im Polizeigewahrsam aber auch grundlegendere europäische Menschenrechtsnormen.²⁹ Für die Medien bleibt eine mangelnde Unabhängigkeit von politischen Einflussnahmen festzustellen. Freedom House stufte Moldau auch deshalb als nur „bedingt frei“ ein.³⁰ Nach den letzten Parlamentswahlen 2005 waren die Wahlbeobachter der OSZE zwar zu dem Schluss gelangt, diese hätten „generally complied with most OSCE commitments, Council of Europe and other international standards for democratic elections“. Sie hatten zugleich jedoch eine Vielzahl von Defiziten aufgezählt, insbesondere Ungleichheit bei den Wahlkampfbedingungen und dem Zugang zu den Medien.³¹ Die Parlamentswahl von 2009 fand zunächst eine insgesamt etwas günstigere Beurteilung, bestätigte aber viele dieser Probleme.

Allerdings sind die demokratischen Fortschritte in der Ukraine auch nicht so sehr auf die Tragfähigkeit verfassungsmäßiger oder legislativer Garantien, sondern vielmehr auf die Machtbalance zurückzuführen, die sich zwischen den großen Par-

²⁷ European Commission, *Implementation of the European neighbourhood policy in 2007, Progress Report Moldova*, SEC(2008) 399, 3.04.2008, [on-line] <http://ec.europa.eu>.

²⁸ U.S. Department of State, *Country Report on Human Rights Practices 2007*, 11.03.2008, [on-line] <http://www.state.gov>, S. 10.

²⁹ Dies dokumentieren neben verschiedenen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auch Berichte von Amnesty International. Vgl.: *Moldova: Police torture and ill-treatment: "It's just normal."*, Report, Index-Nr EUR 59/002/2007, 23.10.2007, [on-line] <http://www.amnesty.org>.

³⁰ Freedom House, *Freedom in the World 2008, Country Report Moldova*, [on-line] <http://www.freedomhouse.org>.

³¹ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Moldova Parliamentary Elections*.

³² *March 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, 3.06.2005, [on-line] <http://www.osce.org>, S. 1ff.

teienblöcken gebildet hat und einseitigem Machtmissbrauch Vorschub leistet.³² In Moldau sind schon aufgrund anderer Mehrheitsverhältnisse auch größere Chancen zum Machtmissbrauch gegeben. Trotzdem haben sich auch unter kommunistischen Regierungen nicht etwa autoritärere Tendenzen durchgesetzt, der Transformationsprozess ist insgesamt vielmehr deutlich vorangeschritten. Hinter dieser Entwicklung ist der Wille zur Modernisierung ebenso erkennbar wie die Wirkung der Konditionen, mit denen die europäische Integration verbunden ist. Dabei sollte auch nicht übersehen werden, dass sich in dieser Hinsicht auch in der regierenden Partei ein entsprechender Transformationsprozess vollzieht.

Fazit

Die Unruhen, die der Parlamentswahl von 2009 folgten, haben dem Image von Moldau weiter geschadet. Wie Moldau mit seinen inneren Reformprozessen wie auch mit der europäischen Integration danach fortfahren wird, dürfte maßgeblich davon abhängen, ob der auch weiterhin von den Kommunisten und Voronin dominierten Regierung eine Konsolidierung ihrer Position gelingt. Zumindest hat der Wahlausgang zur Folge, dass Moldau unklare Mehrheitsverhältnisse und damit die Gefahr, dass diese zu ähnlichen Politikblockaden führen können wie in der Ukraine, erspart blieben.

Die EU hat die Erteilung des Mandats für die Verhandlung eines neuen Assoziationsabkommens mit der Republik Moldau lange hinausgezögert, um so Druck zugunsten eines möglichst demokratischen Verlaufs der Wahlen ausüben zu können. Sie hat damit allerdings auch eine Chance verpasst, dem Land vor dem Urnengang eine deutlichere Zukunftsperspektive zu geben und Modernisierungskräfte in der moldauischen Politik frühzeitiger zu fördern.³³ Auch das von Polen und Schweden initiierte Konzept der Östlichen Partnerschaft ist bislang von der Ukraine³⁴ wie von Moldau³⁵ als unzureichend wahrgenommen worden. Da die EU eine explizite Beitrittsperspektive jedoch auf absehbare Zeit nicht eröffnen dürfte, bleibt jetzt abzuwarten, ob insbesondere die bilateralen Ansätze dieses Konzepts neue Impulse setzen.³⁶

³² N. Lange, *Die Ukraine nach den Neuwahlen: Keine einfachen Aufgaben und schwerwiegende Hypothesen, Länderbericht Ukraine, Konrad-Adenauerstiftung, Kiew, 6.11.2007*, [on-line] <http://www.kas.de>, S. 2.

³³ M. Grund, H.S. Sieg, *Transformation, Konfliktbewältigung und Integration – die europäische Perspektive der Republik Moldau zwischen Georgienkrise und Parlamentswahlen*, „Integration“ 2008, Vol. 31, Nr. 4, S. 403-412.

³⁴ *Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine regarding the Development of the Eastern Dimension of the European Union Foreign Policy*, 26.05.2008, [on-line] <http://www.mfa.gov.ua/eu/en/news/print/13105.htm>.

³⁵ Präsident Voronin erklärte während des Wahlkampfes im Blick auf russisch orientierte Wählerkreise sogar, das Konzept sei lediglich Teil einer Einkreisungspolitik der EU gegenüber Russland; V. Voronin, *Vostochnoic Partnerstvo Napominaet Kol'iso Yokrug Rossii*, „Kommersant“ 2009, 27.02., Nr. 35, [on-line] <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1126593>.

³⁶ Vgl. dazu: E.D. Stratenschulte, *Planquadrat Osteuropa. Die östliche Partnerschaft der Europäischen Union*, „Osteuropa“ 2009, Nr. 5.

Zusammenfassung (streszczenie)

Die Absicht, eine „Neue Ostpolitik“ entwickeln, wie sie ursprünglich vom deutschen Auswärtigen Amt formuliert wurde, ist anspruchsvoll. Politisch bedeutsam war daran bereits die Signalwirkung, mit der sowohl das Ziel einer strategischen Partnerschaft gegenüber Russland wie auch die gewachsene Relevanz der Beziehungen zu den osteuropäischen Partnerländern hervorgehoben wurden. In Konzeption und Umsetzung konnte sie diesem Anspruch jedoch bislang nur bedingt gerecht werden. Zwar enthielt sie in Einzelbereichen Vorschläge für vertiefte Kooperations- und Integrationsangebote, insbesondere in Bezug auf den Zugang zum Binnenmarkt, beschreibt aber insgesamt mehr ein Desiderat als eine fertige Strategie.

Zum Teil ist dies auf die Begrenztheit der eigenen Ansätze zurückzuführen. Das betrifft den beschränkten Finanzrahmen der Nachbarschaftspolitik für Unterstützungsmaßnahmen gerade in Osteuropa, vor allem aber das Fehlen der Beitrittsperspektive. Dabei spielt, insbesondere in Bezug auf die Ukraine, nicht nur die Frage eine Rolle, ob die EU bereits heute eine künftige Mitgliedschaft in Aussicht stellen kann, sondern auch der Zweifel, ob sie dies aufgrund der in Teilen vorhandenen Erweiterungs müdigkeit überhaupt tun wollte oder könnte, selbst wenn die betreffenden Länder dafür bessere Voraussetzungen böten. Gerade dieser Zweifel ruft bei den Adressaten der Nachbarschaftspolitik in Osteuropa einen demotivierenden Eindruck potentieller Vergeblichkeit entsprechender Anstrengungen hervor. Das Kernproblem ist nicht die Opportunität solcher Optionen, sondern die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der EU.

Zum Teil ist die bislang mangelnde Wirksamkeit der Osteuropapolitik der EU wie Deutschlands aber auch auf die in den Ländern selbst liegenden Hemmnisse zurückzuführen; denn Moldau wie die Ukraine hatten nicht nur politisch und wirtschaftlich größere Schwierigkeiten zu überwinden als die Länder Mitteleuropas. Vor allem in der Ukraine herrscht auch eine latente Staatskrise, ohne deren Überwindung sich weitergehende Integrationsangebote in symbolischen Akten ohne größere Wirkung zu erschöpfen drohen. Der Vergleich mit Moldau zeigt aber auch die Notwendigkeit auf, differenziertere Ansätze in der europäischen und deutschen Ostpolitik zu entwickeln; denn aufgrund anders gelagerter politischer Voraussetzungen hätte dort eine Beitrittsperspektive durchaus ähnlich positive Entwicklungen anstoßen können, wie in den meisten Ländern des westlichen Balkans.

Ein limitierender Faktor einer „Neuen Ostpolitik“ war bislang auch die Notwendigkeit, unterschiedliche Prioritäten und Sichtweisen in der EU in Einklang zu bringen; denn dabei mussten sowohl die Interessen der südeuropäischen Staaten Berücksichtigung finden als auch unterschiedliche Vorstellungen insbesondere zur Russlandpolitik nicht zuletzt zwischen Deutschland und einigen seiner mitteleuropäischen Partnerländer in der EU. Daran zeigte sich das für die EU-Außenpolitik oft typische Dilemma, dass gemeinsames Handeln zwar theoretisch Spielräume erschließt, über die Einzelstaaten so nicht verfügen, die damit verbundenen Chancen jedoch von den Schwierigkeiten der Abstimmungsprozesse wieder absorbiert werden.

Die deutsche Außenpolitik konnte sich daher, vor allem im Vorfeld und während der deutschen Ratspräsidentschaft nicht einfach auf die Konzeption einer neuen Ostpolitik konzentrieren, sondern musste dabei vor allem vermitteln. Schließlich vermochte sie auch angesichts des Problems, das Engagement und die Unterstützung für die integrationswilligen Länder in Osteuropa mit einer strategischen Partnerschaft mit Russland in Einklang zu bringen, bislang vor allem eine nicht immer unumstrittene Moderatorenrolle zu spielen. Zudem verlangt auch diese Herausforderung, wie die unterschiedlich gelagerten Eskalationsrisiken auf der Krim und in Transnistrien zeigen, nach differenzierten Ansätzen im Umgang mit Moskau.

Unter einer „Neuen Ostpolitik“ ist weniger ein geschlossenes Politikkonzept zu verstehen, sondern Ausgangspunkte in einem umfassenderen und komplexen Prozess, in dem die EU und Deutschland ihre Politik gegenüber den Ländern der Region um- und neu gestaltet. Die anhaltende Debatte um die Zukunft der Nachbarschaftspolitik ist in diesen Prozess ebenso einzuordnen wie die jüngste polnisch-schwedische Initiative für eine östliche Partnerschaft. Die Bedeutung deutscher Ansätze für eine „Neue Ostpolitik“ liegt vor allem darin, den Blick auf die Risiken und Chancen zu lenken, die sich mit den Entwicklungen in Osteuropa verbinden. Dabei sind sie im Feld der Problemanalyse weiter fortgeschritten als im Bereich der Lösungen. Für die Zukunft bedarf es daher vor allem des Ausbaus entsprechender Angebote, sollen diese Ansätze zu einer effektiven außenpolitischen Strategie weiter entwickelt werden.