

Hans Jörg Schrötter | Irina Ghulinyan-Gerz

Die Europäische Union und ihre östlichen Nachbarn

Neue Partner, die Rolle Russlands und
Armeniens gescheiterte Assoziierung



Nomos

Hans Jörg Schrötter | Irina Ghulinyan-Gerz

Die Europäische Union und ihre östlichen Nachbarn

Neue Partner, die Rolle Russlands und
Armeniens gescheiterte Assoziierung

Mit einer Schlussbetrachtung von Günter Verheugen



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-3571-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-7934-3 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Die Europäische Union und ihre östlichen Nachbarn
Neue Partner, die Rolle Russlands und Armeniens gescheiterte
Assoziierung

Mit einer Schlussbetrachtung von Günter Verheugen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	11
Teil I Europas Westen auf Ostkurs	13
1. Zeitenwende 1989 – Osteuropas neue Freiheit	13
2. Die „Osterweiterung“ der Europäischen Union	15
„Europa-Abkommen“	16
Beitrittsverhandlungen	17
1. Mai 2004	18
Konsequenzen der Erweiterung für die EU	19
3. Neue Erweiterungen Richtung Osten?	21
Neue Beitrittswünsche	21
Der Balkan – Seit der Auflösung Jugoslawiens eine unruhige Nachbarschaft	22
Serbien und Montenegro	23
Montenegro	24
Kosovo	25
Serbien und Russland	27
Mazedonien	29
Albanien	31
EU-Politik – vorbei an oder gegen Russland?	33
4. Europäische Nachbarschaftspolitik	34
Das Ziel	34
Das Prinzip	35
Gemischte Bilanz	35
Weitere Initiativen	35
5. Östliche Partnerschaft	36
Das Ziel	36
Vielversprechende Entwicklungen	37
Bewertungen aus Sicht der östlichen Nachbarn	37
Die Östliche Partnerschaft – Kooperationsangebot oder Konfrontationskurs?	38
6. Die Politik des Westens gegenüber Georgien und Moldau	40
Georgiens Weg nach Westen	40
Assoziierungsabkommen EU-Georgien in Kraft	41

Der Botschafter hat das Wort	43
Moldau	47
7. Präzedenzfall Ukraine	48
Freihandelsabkommen und Eskalationen in Kiew	48
EU-Annäherung versus Russland-Bindung	49
Teil II Russlands Rolle im postsowjetischen Raum	53
1. Grundlinien russischen Konfliktmanagements in den bisherigen Einflussphären	54
Beispielfall: Transnistrien	56
Russlands Reaktionen auf die Erweiterungspolitik von NATO und EU	57
Von der „kontrollierten Instabilität“ zur territorialen Neuordnung	58
De-facto-Staaten und ihre Legitimität	59
Politisches Ziel: der Zusammenhalt der Russischen Föderation	61
2. Russland – ist ein neues Feindbild entstanden?	62
Talleyrand – der vergessene Jongleur	63
Eine Lanze für „Russland-Versteher“	64
Der „Petersburger Dialog“ - richtiger Schritt zur richtigen Zeit	65
Friedensgeläut in Europa – Alarmglocken in Amerika?	68
3. Neuorientierungen der NATO seit 1990	70
Bilanz	73
4. Ein „Schuman-Plan“ für Russland?	75
Teil III Die Eurasische Wirtschaftsunion	79
1. Russlands Alternative: Die Eurasische Wirtschaftsunion	79
Die Beweggründe für Russlands eurasisches Integrationsprojekt	79
Entstehungsgeschichte der EAWU	83
Wirtschaftsunion mit geopolitischen Hintergründen und Zielen	86
2. Ausblick	87
a) Die erste Bewährungsprobe der EAWU: Belarussische Ansprüche	91

b) Die Risiken eines Machtwechsels in den EAWU- Staaten	93
Teil IV Armenien zwischen Russland und der EU	97
1. Die gescheiterte EU-Assoziierung Armeniens	97
Ein hoffnungsvoller Anfang	97
Überraschender Kurswechsel	99
Das Versäumnis der EU	100
2. Die historischen Beziehungen zwischen Armenien und Russland	101
Exkurs: Armenien und Armenier	101
Russischer Expansionismus als Rettungsring	103
West-Armenien im Spannungsfeld der russisch- türkischen Rivalität	103
Die Politik des Osmanischen Reiches gegenüber seiner armenischen Minderheit	105
Die Herstellung der Staatlichkeit: Drei Armenische Republiken	107
a) Die erste Republik	108
b) Die zweite Republik	109
c) Die dritte Republik	113
3. Armenisch-russische Beziehungen in der Gegenwart	114
Der sicherheitspolitische Aspekt	115
a) Der Bergkarabach-Konflikt: Russlands Rolle	117
b) Die Beziehungen zur Türkei	121
Der wirtschaftliche Aspekt	123
a) Die energetische „Geiselhaft“	124
b) Die Rolle der russischen Arbeits- und Absatzmärkte sowie der Russland-Armenier	128
Mehr Rücksichtnahme auf armenische Interessen?	130
Die innenpolitische Dimension des russischen Einflusses in Armenien	134
a) Die russlandfreundlichen Präsidenten	134
b) Das russlandfreundliche Parlament	136
Chancen einer EU-Integration Armeniens trotz Russland Anbindung	138

Inhaltsverzeichnis

Die EU und ihre Nachbarn – Eine Schlussbetrachtung von Günter Verheugen	145
Basisdaten über Armenien	151

Vorwort

Die Europäische Union versteht sich in ihrem Kern als Friedensprojekt. Ein Projekt, das ohne Frage Überzeugendes vorweisen kann. Befriedet aber ist unser Kontinent leider noch nicht. Denn Europa ist mehr als die EU – territorial wie kulturell. Das östliche Europa gehört ebenso dazu wie das zu einem erheblichen Teil unserem Kontinent zuzuordnende Russland.

Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs zeigt sich die Europäische Union erstaunlich offen gegenüber Kooperationsmodellen mit ihren östlichen Nachbarn. Bemerkenswertes wurde bis heute erreicht – man denke etwa an die bereits 2004 und 2007 mit allen Konsequenzen vollzogene Osterweiterung. 12 neue Mitgliedstaaten kamen hinzu; es waren zum größten Teil Länder des ehemaligen „Ostblocks“. Aber die Ostpolitik der EU blieb nicht stehen. Man wandte und wendet sich weiteren östlichen Nachbarn zu – womit man sich nahezu automatisch zunehmend in die Einflussosphäre der ehemaligen Sowjetunion hineinbewegt. Auch dort, so scheint es, im heutigen Russland, denkt man mitunter noch – oder wieder – in Einflussosphären. Dass sich hieraus Spannungen ergeben müssen, liegt auf der Hand.

Die westliche Sichtweise auf diese weitreichende Erweiterungspolitik ist bekannt. Weniger bekannt ist, wie unsere östlichen Nachbarn darüber denken. Wie sie uns sehen, in der Ukraine, in Georgien, in Weißrussland oder Armenien. Streben sie tatsächlich alle, wie man in Brüssel offenbar unterstellt, mit Feuereifer die Mitgliedschaft an? Oder blicken unsere Nachbarn auch skeptisch auf die EU? Haben vielleicht einige dieser Länder besondere Bindungen etwa zu Russland? Oder besondere, aus ihrer Geschichte erklärable Befürchtungen gegenüber einer Politik, die wie selbstverständlich von einer hohen Attraktivität des westeuropäischen Integrationsmodells ausgeht?

Es ist das Anliegen der Verfasser, hier etwas Licht in die Diskussion zu bringen, Spannungslinien aufzuzeigen und – vor allem – Verständnis für die durchaus auch untereinander divergierenden Sichtweisen unserer östlichen Nachbarn zu wecken.

Kurzum: das kleine Buch will dazu beitragen, dass gegenseitiges Verständnis wächst. Die Unionsbürger sollten mehr Sensibilität entwickeln für ihre östlichen Nachbarn, deren Herz oft zuriefst europäisch schlägt, die

sich aber zugleich in vielfältiger Hinsicht an Russland gebunden fühlen und gewachsene Verflechtungen nicht ohne weiteres preisgeben wollen – oder können. Und im Osten sollte man lernen, dass die Europäische Union mitunter eher ein „Scheinriese“ ist – aus der Ferne betrachtet ein wirtschaftlicher und politischer Unions-Gigant – und aus der Nähe gesehen ein krisengeplagter Club mit begrenzten wirtschaftlichen, finanziellen und vor allem auch politischen Möglichkeiten.

Gerade zu ersterem Anliegen soll das aufschlussreiche Exempel Armenien besonders beleuchtet werden.

Die Entstehen des kleinen Buches wurde sehr gefördert durch ein Gespräch, zu dem uns der amtierende Botschafter der Republik Georgien, Professor Dr. Dr. hc. Lado Chanturia, in Berlin empfangen hat.

Danken möchten wir an dieser Stelle auch Herrn Professor Günter Verheugen dafür, dass er unsere Arbeit mit einer Schlussbetrachtung aufwertet. Als langjähriger, seinerzeit für die Osterweiterung der Europäischen Union verantwortlich zeichnender Kommissar ist sein kritischer Blick auf die heutigen Entwicklungen von hohem Wert.

Berlin, im September 2017

*Hans Jörg Schrötter
Irina Ghulinyan-Gerz*

Teil I Europas Westen auf Ostkurs

1. Zeitenwende 1989 – Osteuropas neue Freiheit

Zeitenwende! Das ist das Wort für jene Veränderungen auf unserem Kontinent, die seit dem spektakulären und friedlich erreichten Fall der Mauer in Berlin eine ungeahnte Dynamik entfalten sollten. In Osteuropa suchte man mit unmissverständlicher Spontanität den Weg aus der tristen Vergangenheit und hin zu den Zielen, die sich der wohl größte Teil der Bevölkerung seit langem erhofft hatte: „mehr Freiheit, mehr Demokratie, mehr Wohlstand“ – so war es zu lesen auf Bannern und in Manifesten, ganz gleich ob in den Straßen Warschaus oder Prags, Leipzigs oder Sofias, Budapests oder Bukarests. All' dies aber war erst möglich geworden, nachdem die sowjetische Führung ihren Verbündeten den Spielraum zugestanden hatte, zumindest erst einmal ihre innere Ordnung nach eigenen Vorstellungen zu gestalten. Sie ließ Meinungsfreiheit zu und gewährte ihnen die Möglichkeit, ihren künftigen Weg weitgehend selbst zu bestimmen.

Eine solche neue oder wiedergewonnene Freiheit für Mittel- und Osteuropa, soviel war seinerzeit klar, konnte nur nachhaltig sein, wenn es gelingt, sie zu einem festen Bestandteil einer neuen europäischen Ordnung zu verwandeln. Die in diesem Rahmen vielleicht schwierigste Frage betraf schon damals die Rolle, die die Sowjetunion in diesem neuen Europa spielen würde – oder sollte. Der mitunter – und nicht zu Unrecht – als Vater der Deutschen Einheit geschätzte Generalsekretär Michail Gorbatschow hat sich in dieser Zeit genau zu dieser Frage mehrfach geäußert. Er war es, der den bereits von Breschnew und Gromyko ins Spiel gebrachten Begriff vom „gemeinsamen europäischen Haus“ aufgenommen, nach Westen gewandt mehrfach für dieses Bild geworben und es unter anderem in seinem Buch „Perestroika“ erweitert und präzisiert hat. Wenig später sprach er sogar von einem „europäischen Commonwealth“, in dem alle Staaten auf dem Kontinent einschließlich der Vereinigten Staaten und Kanada gleichberechtigt zusammenwirken würden. Gorbatschow wünschte sich, das betonte er gerade im Hinblick auf die Katastrophe von Tschernobyl immer wieder, eine Zusammenarbeit in Bereichen, die für das gesamte Überleben notwendig sind: das Eindämmen der überdimensionierten Rüstungsspirale, die Verhinderung eines Nuklearkrieges, das Anpacken übergreifender

Umweltaufgaben sowie – und dies mit Blick auf die bis dato kommunistischen Länder – den Sprung in die postindustrielle Ära der Hochtechnologie.

Kurzum: die Sowjetunion war ernsthaft bereit, an einer Neuordnung Europas aktiv mitzuwirken. Die Erkenntnis, dass die Sowjetunion seinerzeit nicht aus einer Position der Stärke heraus agieren konnte, sondern eher getrieben war durch die oben beschriebenen starken Freiheitsbewegungen in Polen, der CCS oder Ungarn, mag im Kern zutreffen. Dennoch war es zumindest ein Signal politischer Klugheit, wenn man in Moskau nun aus der Not ernsthaft eine Tugend machte. Wie ernst es der Sowjetunion war, lässt sich objektiv belegen – etwa durch den effektiv umgesetzten Verzicht auf Positionen, die sie für ihre beherrschende Rolle in Mittel- und Osteuropa bislang als unverzichtbar betrachtet hatte. Sie gewährte ihren Verbündeten die Möglichkeit, ihr künftiges Schicksal weitgehend selbst zu gestalten und damit ihre eigene Identität zu finden – oder wiederzufinden. Genauer: sie gestand ihnen als selbstständigen Staaten die „Freiheit der Wahl“ zu und stellte ihnen damit sogar anheim, aus dem sowjetischen Herrschaftsverbund auszuschneiden. Das bedeutete nichts anderes als den Verzicht auf die bisherige Klammerfunktion des „sozialistischen Internationalismus“.

Diesen Verzicht sprach Gorbatschow keinesfalls zufällig in seiner Rede vor dem Europarat in Straßburg im Juli 1989 aus und ließ ihn kurz darauf vom Obersten Sowjet bestätigen. Dieser Verzicht kann als Schlüssel für die gesamte weitere Entwicklung in Mittel- und Osteuropa bewertet werden, sei es im Hinblick auf spätere NATO-Mitgliedschaften oder Erweiterungen der Europäischen Union – für eine Entwicklung, die unmissverständlich belegt, wie ernst es Gorbatschow mit seinen Vorschlägen und Visionen war: die Sowjetunion überließ ihren Verbündeten tatsächlich die Wahl ihrer inneren Verfassung und ihres äußeren Verhaltens im Rahmen eines sich lockernden Bündnisses. Gorbatschows politisches Entgegenkommen wurde zur bahnbrechenden Weichenstellung für den ganzen Kontinent.¹

Der mutige Neuansatz spiegelte sich auch in der sowjetischen Bewertung der damaligen europäischen Gemeinschaften (EG) und ihres Projekts eines großen gemeinsamen Binnenmarktes, der dann bekanntlich zum Jah-

1 Curt Gasteyer, „Europa zwischen Spaltung und Einigung 1945 – 1990“, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 285, S. 391 ff.

resbeginn 1993 Wirklichkeit geworden ist. Zwischen der EG und dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) wurde erstmals am 25. Juni 1989 ein Rahmenabkommen geschlossen; es öffnete den RGW-Mitgliedstaaten den Weg nach Brüssel. Wenige Monate später, am 18. Dezember 1989, stattete der sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadse nicht nur dem Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques Delors, einen Besuch ab, sondern, man höre und staune, auch dem NATO-Generalsekretär Manfred Wörner.

2. Die „Osterweiterung“ der Europäischen Union

Und dann berichtete die ganze Welt über eine Drahtschere. Als der ungarische Außenminister Gyula Horn im Juni des Jahres 1989 ein Loch in den Grenzzaun zwischen Ungarn und Österreich schnitt, symbolisierte er damit in Europa eine Zeitenwende von kaum hoch genug zu bewertender Tragweite. Fünf Monate später fiel in Berlin die Mauer. Im Dezember 1989 demontierte die Tschechoslowakei ihre Grenzbefestigungen. Vor den staunenden Augen der Welt war der „Eiserne Vorhang“, Produkt und Symbol des Kalten Krieges, wie ein Kartenhaus zusammengesackt. Während Ost- und Westberliner sich, begleitet von Hupkonzerten und Trabi-Gestank, in den Armen lagen und die übrigen Nachbarn im Osten erste Fühler nach Westen ausstreckten, gab es keine Zweifel mehr: Nach über einem halben Jahrhundert der Trennung war die Chance zum Greifen nah, dass die an gemeinsamen Traditionen so reiche europäische Familie wieder zusammenfindet.

Die Chance wurde ergriffen. 15 Jahre nach Horns „Scherenschnitt“ wurden sieben Länder aus dem ehemaligen sowjetischen Lager und eines aus dem ehemaligen Jugoslawien zusammen mit Malta und Zypern Vollmitglieder der Europäischen Union. Sie haben in dieser Zeit einen Weg zurückgelegt, der anmutet wie ein zielstrebiges Hürdenlauf in den gelobten Westen.

Hürden gab es genügend. Vor allem muss man sich in Erinnerung rufen, wie rundum unvorbereitet die Revolution von 1989 die seinerzeit noch aus 12 Mitgliedstaaten bestehende Europäische Gemeinschaft (EG) erwischte hatte.

In ganz anderem Sinn und trotz mancher Unterschiede hat die Wiedervereinigung Deutschlands im Kleinen den Weg gewiesen für die ungleich schwierigere Osterweiterung der Europäischen Union – auch im Hinblick

auf hochfliegende Hoffnungen und enttäuschte Erwartungen. Insbesondere hatte niemand ein Konzept in der Tasche, wie die Erweiterung mit der unabweislich erforderlichen Vertiefung der Strukturen der Europäischen Union im Zusammenklang voranzubringen sei.

„Europa-Abkommen“

Die Kraft der neuen Realitäten wies den Weg. Ebenso wie der (west-) europäische Einigungsprozeß zunächst auf wirtschaftspolitischem Terrain Fuß zu fassen begann, so lag auch das Schwergewicht der Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Nachbarländern, den sog. MOE-Staaten, zunächst eindeutig auf wirtschaftlichem Gebiet. Hier galt es, den Umstrukturierungsprozeß von einem planwirtschaftlichen in ein marktwirtschaftliches System zu stützen und zu fördern, um so die unerlässlichen Voraussetzungen für eine spätere Mitgliedschaft in der Gemeinschaft zu schaffen.

Ausgangspunkt waren Handels- und Kooperationsabkommen, die im Zuge der formellen Anerkennung und erstmaligen Aufnahme gegenseitiger offizieller Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) ab 1988 mit einzelnen Mitgliedstaaten des RGW zustande kamen. Insbesondere die Umstellung der Handelstätigkeiten innerhalb des RGW und letztlich dessen Auflösung am 28. Juni 1991 verschärfte die angespannte Lage in den MOE-Staaten. Dies offenbar vorausahnend hatten die Staats- und Regierungschefs der EU bereits auf dem Sondergipfel in Dublin im März 1990 beschlossen, umgehend mit Beratungen im Rat über Assoziierungsabkommen mit jedem der MOE-Staaten zu beginnen. Diese Abkommen sollten so bald wie möglich abgeschlossen werden, sofern diese Länder die Grundbedingungen für ein demokratisches System und für den Übergang zu einer Marktwirtschaft erfüllten.

Nach etwa einjährigen Verhandlungen wurden am 16. Dezember 1991 in Brüssel in getrennten Verträgen die sog. „Europa-Abkommen“ zur Gründung einer Assoziation zwischen den drei Europäischen Gemeinschaften EWG, EGKS und Euratom und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der damaligen CSFR, Polen und Ungarn andererseits abgeschlossen. Die Bezeichnung als *„Europa-Abkommen“* war kein Hinweis auf eine gesonderte rechtliche Qualifizierung; es handelte sich um Assoziierungsabkommen im Sinne des (heutigen) AEUV. Mit dieser Begriffswahl wollte

man wohl vornehmlich unterstreichen, dass die MOE-Staaten zu Europa gehören und eine Mitgliedschaft in der EU anstreben. Diese Staaten sollten im Wege der Assoziierung innerhalb einer Übergangszeit an die EU herangeführt werden – im Wesentlichen mit dem Ziel, ihre Beitragsfähigkeit zu verbessern.

Wichtigstes Element dieser Verträge auf wirtschaftlichem Gebiet war die Errichtung einer Freihandelszone für Industrieprodukte in einer Zeitspanne von 10 Jahren. Für den Warenaustausch wurde zunächst die sog. „asymmetrische Liberalisierung“ vorgesehen; die drei Reformländer erhielten mehr Zeit als die EG, um ihre Beschränkungen zum Schutz der eigenen Wirtschaft abzubauen. In einem Assoziierungsrat wurde auf Ministerienebene ein ständiger politischer Dialog etabliert, der u.a. über Fragen der Ausbildung, der regionalen Entwicklung, des Umweltschutzes, des Verkehrswesens und der Telekommunikation beratend tätig wurde.

Die mit Polen und Ungarn abgeschlossenen Europaabkommen sind am 1. Januar 1994 in Kraft getreten. Aufgrund der Auflösung der CSFR zum Jahresbeginn 1993 wurden mit beiden Nachfolgestaaten, der Slowakischen Republik und der Tschechischen Republik, am 4. Oktober 1993 getrennte Europaabkommen abgeschlossen. Weitere Europa-Abkommen wurden 1993 mit Rumänien und Bulgarien unterzeichnet. Die letzteren vier Abkommen sind am 1. Februar 1995 in Kraft getreten.

Beitrittsverhandlungen

Die Staats- und Regierungschefs der damals 15 EU-Mitgliedstaaten gaben im Dezember 1997 in Luxemburg den Startschuss zu Beitrittsverhandlungen mit zunächst sechs Staaten, nämlich Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern. Die Aufnahme der ehemals sozialistischen Staaten in den westlich geprägten Verbund war politisch im Grundsatz weitgehend unumstritten, weil sie erkennbar der Sicherung von Frieden, Demokratie und Wohlstand in Europa dienen sollte. Im Detail jedoch warf sie komplizierte Erweiterungsfragen auf. Außergewöhnliche Anstrengungen in wirtschaftlichen, finanziellen und rechtlichen Bereichen, darüber war man sich im Klaren, würden auf Seiten aller Verhandlungspartner unumgänglich sein.

Die Verhandlungen begannen am 31. März 1998; sie ließen bald auch die mit einer Osterweiterung verbundenen Schwierigkeiten sichtbar werden. So bereitete beispielsweise der Beitritt Polens im Hinblick auf die