

Ostpolitik als Nachbarschaftspolitik

Katrin Böttger

Die Voraussetzungen für die deutschen Beziehungen zu den Staaten in Mitteleuropa haben sich in den letzten 15 Jahren grundlegend verändert. Nach dem Ende des Kalten Krieges sind Staaten wieder oder neu gegründet worden, Systemwechsel und Transformationsprozesse fanden in allen Ländern inklusive Deutschlands statt. In diese Phase der Neuordnung und Neuorientierung war die EU ohne eigene, formulierte Vorstellungen eingetreten, so dass sie insbesondere zu Beginn der 1990er Jahre auf die Ambitionen der mitteleuropäischen Staaten bezüglich eines EU-Beitritts nur reagierte. So konnte sie weder die Auswirkungen des Osterweiterungsprozesses auf die beitretenden Staaten, noch die Folgen für die Institutionen und die politische Kultur der Gemeinschaft in Betracht ziehen. Mit der EU-Osterweiterung am 1. Mai 2004 und dem Beitritt von acht mitteleuropäischen Staaten ist diese wichtige Phase der Neuordnung und Neuorientierung Mitteleuropas zu Ende gegangen.

Europäisierung der deutschen Außenpolitik

Deutschland sieht sich nun einer veränderten Situation gegenüber, in der die mitteleuropäischen Staaten gleichberechtigte Mitglieder der EU sind. Ihren Transformations- und Demokratisierungsprozess sowie ihre Einbindung in die EU hat Deutschland kontinuierlich unterstützt. Als Konsequenz der EU-Osterweiterung sind die osteuropäischen Staaten, also Belarus, Moldawien und die Ukraine, aber auch Russland näher an das größere Gebilde Europäische Union herangerückt. In diesen Ländern ist der Prozess der Neuordnung und Neuorientierung noch im Gange, was sich auf ihr politisches System destabilisierend auswirken kann. Da eine Stabilisierung dieser Länder langfristig nur durch Demokratisierung zu erreichen ist, sollte die deutsche Außenpolitik solche Initiativen und Entwicklungen unterstützen, die, wie in der Ukraine Ende 2004 geschehen, eine Abkehr von autoritären Regimen zum Ziel haben.

Über diese in ähnlicher Weise auch von Jochen Franzke in *WeltTrends* Nr. 49 aufgestellte These hinausgehend, spricht viel dafür, dass eine solche Unterstützung am besten zusammen mit den anderen EU-Mitgliedstaaten erfolgen kann. Trotz immer wieder vorkommender Koordinierungsprobleme der EU-Mitgliedstaaten ist hierfür eine gemeinsame Ostpolitik unerlässlich,

welche künftig von Deutschland federführend mitgetragen werden sollte. Gerade Deutschland kann aufgrund seiner inneren Entwicklung hierzu sowohl die Erfahrungen einer langen EU-Mitgliedschaft als auch die Erkenntnisse aus dem Transformationsprozess im eigenen Land beisteuern.

Allen alten EU-Mitgliedstaaten ist in der Folge der EU-Osterweiterung zumindest der Wunsch gemein, die Politik gegenüber Osteuropa nach dieser ersten Phase des Wandels in Mittel- und Osteuropa strategischer und langfristiger auszurichten. Deshalb haben sich die EU-Mitgliedstaaten für die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) entschieden, welche die Beziehungen zu den jetzigen Nachbarstaaten aktiv gestalten soll. In ihrem Rahmen werden von der EU und den jeweiligen Staaten so genannte Aktionspläne ausgearbeitet, welche die Zusammenarbeit mittelfristig regeln sollen. In Bezug auf die osteuropäischen Staaten möchte die EU hiermit neuen Teilhabe- und Beitrittsambitionen begegnen und sie mit Hilfe von Alternativen zum vollständigen Beitritt kanalisieren. Diese Alternativen reichen von loser Kooperation in einzelnen Politikfeldern, wie sie mit den Mittelmeer-Anrainern praktiziert wird, bis hin zu einer „Teilhabe an der Union mit Ausnahme ihrer Institutionen“, welche für die Ukraine avisiert ist. Inwieweit die ENP die an sie gestellten Anforderungen erfüllen kann, ist zurzeit noch nicht absehbar.

Ein weiteres Argument für das Engagement Deutschlands ist der Umstand, dass die Politikbereiche, mit denen sich die ENP befasst, aktuell eine bedeutsame Rolle spielen und, wie von Franzke erwähnt, große Auswirkungen auf dessen Innenpolitik haben. Dies sind vor allem Politikfelder, deren Probleme sich derzeit an der EU-Außengrenze manifestieren. Hierzu gehören neben der Migrations- und Asylpolitik die Visa-Politik sowie die Sicherheitspolitik, da zurzeit europaweit von einer Bedrohung durch den Terrorismus ausgegangen wird. Hier könnte Deutschland schon bald profitieren: Wenn sich die Schengen-Außengrenze nach einem Beitritt Polens zum Schengener Abkommen an dessen östliche Grenze verschiebt, kann sich Deutschland an seiner Grenze zu Polen vollständig öffnen. Ein weiteres aktuelles Beispiel für die Bedeutung einer gemeinsamen koordinierten Politik der EU-Staaten ist die Energiepolitik. Der Streit um die Gaslieferungen Russlands vor allem in die Ukraine und nach Moldawien hat ebenfalls Auswirkungen auf die Energieversorgung Deutschlands und anderer westlicher Staaten der EU gehabt.

Die mittelosteuropäischen Staaten – Partner Deutschlands

Auch die mittelosteuropäischen Staaten, die nun Teil der EU sind, haben ein Interesse an einer gemeinsamen Politik gegenüber den östlichen Nachbarn, da sie die erwähnten Lasten und die negativen Auswirkungen der Lage

an der EU-Außengrenze nicht allein tragen können. Deutschland wie auch andere alte EU-Mitglieder müssen sich in Brüssel jedoch erst noch an die veränderte Rolle dieser neuen Mitglieder als gleichberechtigte Partner in der EU gewöhnen. Insbesondere Polen als größter neuer Mitgliedstaat setzt bereits eigene Akzente. So fordert es seit seinem Beitritt auch eine Beitrittsperspektive für seine östlichen Nachbarn. Hiervon erhofft sich Polen einen Impuls für seine östlichen Woiwodschaften, die zurzeit unter anderem wirtschaftlich und infrastrukturell unter ihrer peripheren Lage leiden. Dass die neuen Mitgliedstaaten sich nicht nur alten Koalitionen anschließen, sondern Interessen formulieren und eigene Politikfelder für sich entdecken, ist nach der langen Phase der Assoziierung und beobachtenden Teilnahme für alle Beteiligten neu.

Die deutsch-polnischen Beziehungen beginnen sich, nachdem die Atmosphäre durch persönliche und politische Vorbehalte aufgeladen war, mit Beendigung der Wahlkämpfe des vergangenen Jahres in beiden Ländern wieder zu verbessern. So wird es Angela Merkel in Polen hoch angerechnet, dass sie sich bei der Kompromissfindung für den EU-Haushalt ab 2007 stark für Polen eingesetzt hat. Gute Beziehungen zwischen Polen und Deutschland sind die Voraussetzung für einen kontinuierlichen und freundschaftlichen Umgang miteinander an der gemeinsamen Grenze. So kann Polen von den deutschen Erfahrungen mit einer EU-Außengrenze profitieren. Im Gegenzug könnte deutsches Verständnis für eine engere Einbindung der Ukraine und gegebenenfalls Belarus' in die EU geweckt werden, da Deutschland sich früher in einer ähnlichen Situation am östlichen Rand der EU befunden hat. Im Lichte dieser eigenen zeitweiligen Randlage ist es den Polen unverständlich, warum das Engagement Deutschlands für die gemeinsame Politik gegenüber den östlichen Nachbarn und die ENP eher gering ist, während es im Laufe der Verhandlungen für die EU-Erweiterung stets groß war. Diese deutsche Haltung schränkt auch die Möglichkeit der EU ein, für die Unterstützung des Transformations- und Demokratisierungsprozesses in Osteuropa auf die Erfahrungen (Ost-)Deutschlands und der neuen EU-Mitglieder zurückzugreifen.

Die osteuropäischen Staaten – künftige EU-Mitglieder?

Die osteuropäischen Staaten leiden unter der Lage zwischen der angewachsenen Europäischen Union und Russland. Dies zeigen die Probleme um die Lösung des Transnistrien-Konflikts ebenso wie der jüngste Machtkampf um russische Gaslieferungen in die Ukraine und nach Moldawien. Man kann davon ausgehen, dass die EU diese Problematik erkannt hat, jedoch sieht sie sich nicht in der Lage, diesen Staaten eine Beitrittsperspektive anzubieten. Dies liegt zum einen daran, dass die EU neben den Balkanstaaten und

der Türkei keine weiteren Beitrittsprozesse in Gang setzen kann, da diese Erweiterung durchaus kontrovers diskutiert wird und sich einige Mitgliedstaaten schon durch einen Beitritt der Türkei überlastet fühlen. Zum anderen möchte es die EU nicht auf einen Machtkampf mit Russland ankommen lassen. Nach den Erfahrungen bei der Lösung der Kaliningrad-Frage während der EU-Osterweiterung ist anzunehmen, dass Russland bereits das Angebot eines EU-Beitritts an die Ukraine als den Versuch der EU ansehen würde, ihren Einflussbereich zu vergrößern. Unabhängig von den Positionen der EU und auch Russlands betonen ukrainische Regierungsvertreter zu jeder Gelegenheit ihren Anspruch auf eine Beitrittsperspektive. Auch ohne eine solche Perspektive haben die osteuropäischen Länder ein Interesse an der Zusammenarbeit mit der EU. Deshalb haben die Ukraine und Moldawien im Rahmen der ENP bereits im Februar 2005 Aktionspläne mit der EU beschlossen, in denen klare Parameter für die Zusammenarbeit festgeschrieben sind. Ein weiterer Schritt zur Unterstützung der Ukraine in ihrem Demokratisierungsprozess war die Ankündigung der EU beim EU-Ukraine Gipfel am 1. Dezember 2005, ihr den marktwirtschaftlichen Status zu gewähren.

Doch es gibt auch Rückschläge in diesem Prozess. Die Ablösung Julia Timoschenkos als Premierministerin der Ukraine durch Juri Jechanurow im September 2005 und der Streit um die Gaslieferungen aus Russland durch die *Gazprom* zum Jahreswechsel 2005/06 zeigen, wie schwierig der Prozess der Entwicklung von einem autoritären Regime hin zu Demokratie und Marktwirtschaft für die osteuropäischen Staaten ist. Insbesondere der Streit um die Gaslieferungen belegt deutlich die Schlüsselrolle Russlands in der Region. Hierbei ist es zweitrangig, ob der Grund für die Zurschaustellung von Russlands Macht die damals bevorstehenden ukrainischen Parlamentswahlen oder die zunehmend wichtigere Rolle der Europäischen Union und der USA im Transnistrien-Konflikt waren. Deutschland und die EU haben im Streit um die Gaslieferungen vermittelt, jedoch sollten sie daraus auch ihre Lehren für die Politik gegenüber Russland ziehen.

Wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Russland um jeden Preis?

Äußerungen, wie jene Gerhard Schröders, der Wladimir Putin einen „lupenreinen Demokraten“ nannte, haben der demokratischen Entwicklung nicht nur in Russland, sondern in ganz Osteuropa geschadet. Mit ihr hat Schröder deutlich gemacht, dass er die persönlichen Beziehungen höher schätzt als eine werteorientierte Politik. Dabei wäre es gerade für einen so engen Partner wie Deutschland möglich und vom Standpunkt einer ausgewogenen und langfristig ausgerichteten Politik auch unumgänglich, die eigene Meinung über die politische Lage in Russland deutlich zu machen. Stattdessen hat die Einschätzung Putin eher gestärkt und gezeigt, dass Russ-

land und die restlichen osteuropäischen Staaten mit zweierlei Maß gemessen werden. In der Folge war die Verärgerung der mittelosteuropäischen Partner Deutschlands in der EU, insbesondere Polens, groß. Denn während die ENP mit ihrer Konditionalität verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit an Verbesserungen im Bereich Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit knüpft, ist dies bei der strategischen Partnerschaft der EU mit Russland bisher nicht vorgesehen. Auch Angela Merkel betonte im Rahmen der feierlichen Übernahme der Ratspräsidentschaft durch Österreich am 1. Januar 2006 die Bedeutung der strategischen Partnerschaft zu Russland. Ob dies ein Zeichen für die Fortsetzung der Schröder'schen Russlandpolitik ist, lässt sich zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht sagen.

Nachdem der Streit um die Gaslieferungen nun zunächst beigelegt scheint, wird deutlich, dass der Schaden für Russland vermutlich größer ist als der Nutzen. Ein großer Teil der ukrainischen Bevölkerung sieht sich von Russland erpresst und im Demokratisierungsprozess bestätigt. Zum anderen hat die Sorge um die ausreichende Gasversorgung aus Russland auch in Deutschland zu einer erneuten Diskussion über die Diversifizierung der Energiequellen geführt. Des Weiteren hat Russland mit dem Streit eine neue Initiative für eine gemeinsame Energiepolitik der EU ausgelöst, die bislang aufgrund zu großer Differenzen nicht existierte. Langfristig könnten beide Entwicklungen bedeuten, dass die EU-Mitgliedstaaten weniger Gas aus Russland beziehen und somit der russischen Energiewirtschaft Schaden zufügen.

Fazit

Die aktuellen Ereignisse bestätigen Jochen Franzkes Forderung nach Netzwerken für Demokratie somit auf eindrucksvolle Weise. Solange jedoch Deutschland und die EU jedoch bei der Bewertung ihres Demokratisierungsprozesses zweierlei Maß anlegen, unterstützen sie die vorhandenen oder im Entstehen befindlichen Demokratisierungsprozesse nicht. Es besteht sogar die Gefahr, dass diese Prozesse durch ihre Politik gehemmt oder zurückgeworfen werden. Die Ereignisse führen aber auch vor Augen, dass deutsche Alleingänge wie der Beschluss zum Bau der Ostseepipeline wenig hilfreich sind. Sie verärgern den Nachbarn und EU-Partner Polen, ohne Deutschland unabhängiger vom eigentlichen Unsicherheitsfaktor Russland zu machen. Für die Entwicklung einer dauerhaft stabilen Lage muss Deutschland deshalb die Demokratisierungs- und Transformationsprozesse in den osteuropäischen Staaten stützen. Dies funktioniert am besten gemeinsam mit den anderen EU-Mitgliedstaaten, da so unterschiedliche Konzepte in die Zusammenarbeit einfließen. Hierdurch kann die Gefahr einer Bevormundung oder auch Oktroyierung von politischen Werten und Institutionen reduziert

werden. Dies ist wünschenswert, da der Zwang zu einer bestimmten Form des Wandels Widerstände hervorrufen könnte, welche wiederum den Demokratisierungs- und Transformationsprozess insgesamt in Gefahr bringen könnten. Bestimmte Reformschritte ergeben sich aber auch aus dem Wunsch nach Kooperation mit der EU zum Beispiel aufgrund von Zoll- und Einfuhrbestimmungen. Insbesondere die neuen Mitglieder der EU, welche diese Schritte erst unlängst gegangen sind, können ihre Erfahrungen in die Zusammenarbeit einbringen. Denn auch bei ihnen war die Annäherung an die EU mit dem Demokratisierungs- und Transformationsprozess verbunden. Insgesamt könnte eine Einbettung der deutschen Ostpolitik in die ENP somit für mehr Verlässlichkeit und Kontinuität in der Politik mit den osteuropäischen Staaten stehen.

Stand des Artikels ist Januar 2006



Katrin Böttger M.A., geb. 1977, ist Mitarbeiterin am Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) der Universität Tübingen.

E-Mail: boettger.ezff@uni-tuebingen.de

Potsdamer Textbücher

PTB 2/8

Das moderne Polen

Wissenschaftler aus Polen und Deutschland bieten eine exzellente Analyse über die Entwicklung von Demokratie, Staat, Gesellschaft, Wirtschaft und Außenpolitik in Polen von Anfang der 90er bis heute.

Bestellungen beim Universitätsverlag Potsdam
ubpub@rz.uni-potsdam.de