

Östliche Partnerschaft: Die Perspektiven für Belarus und die Europäische Union

ANATOL A. DANILEVICH / VADZIM I. SAMARYN

I. Einleitung

Die Erweiterung der EU-Grenzen brachte nicht nur neue Möglichkeiten für die EU-Mitglieder mit sich, sondern sie setzte auch neue Ziele für die Europäische Union. Das Entstehen der neuen Nachbarschaft führte zu der Notwendigkeit, neue Wege der Zusammenarbeit zu suchen. Die Antwort auf die Realitäten (oder tatsächliche Gegebenheiten) der Integrationsprozesse im Rahmen der Europäischen Union sollte die Europäische Nachbarschaftspolitik sein (im Weiteren – ENP). Die Europäische Kommission berichtete über den Start der ENP in einer Mitteilung im März 2003 über das nun größere Europa. In der ergänzenden Mitteilung vom Juli 2003 wurde das Konzept für das Nachbarschaftsprogramm dargestellt. Die ENP schuf das Fundament für eine engere Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten der erweiterten Europäischen Union. Vor allem war geplant, engere Verbindungen mit den Staaten herzustellen, die sich im Süden und Osten des EU-Gebietes befinden. Eine Beitrittsperspektive für diese Staaten wurde jedoch nicht vorgeschlagen. Mittels dieser Politik wollte die EU die weitere wirtschaftliche Entwicklung, Stabilität und eine bessere Verwaltung in den Nachbarstaaten erreichen. Nach der Billigung dieses Konzepts durch den EU-Ministerrat im März und im Oktober 2003 setzte die EU-Kommission die Entwicklung der Initiative fort, was zur Entstehung eines Strategiepapiers im Mai 2004 (nach der erneuten EU-Erweiterung) führte. Der Rat der EU und der Europäische Rat begrüßten diese Entwicklung im Juni 2004 und bestätigten das Strategiepapier der EU.

Im Jahr 2004 stellte die Europäische Kommission die ENP vor und verkündete den Plan der Entwicklung von engeren Beziehungen mit sieben neuen Nachbarn. Zunächst wurden von der ENP Israel, Jordanien, Marokko, Moldau, Palästinensische Autonomiegebiete, Tunesien und die Ukraine erfasst. Des Weiteren wurden im Jahr 2005 Ägypten, Libanon und die Länder Transkaukasiens, Aserbaidschan, Armenien und Georgien, in die ENP

einbezogen. Die ENP ist die neue Vorgehensweise der Europäischen Union mit dem Ziel der Verstärkung der Beziehungen mit den Nachbarstaaten der EU und der Zusammenarbeit beim Schaffen einer Zone der Sicherheit und des Wohlergehens, des so genannten „Rings der freundlich gesinnten Länder“ an den Grenzen der EU. Ihre Grundlage ist eine schrittweise Strategie, die klare Handlungen zur Verwirklichung der ENP sowie Methoden voraussetzt, die eine Erweiterung des EU-Wohlstandes auf die Nachbarländer vorsehen.

Im Jahre 2007 legte die Kommission das Instrumentarium der Europäischen Nachbarschaft und Partnerschaft als neue Grundlage für die Sicherstellung der Zusammenarbeit mit dem Mandat der Europäischen Investment Bank (im Weiteren – EIB) fest. Im Rahmen dieses Instrumentariums konnten alle Länder, die in die ENP einbezogen wurden, auf die Unterstützung der ENP rechnen. Die EU hat individuelle Handlungspläne für jeden Partnerstaat der ENP bestimmt, einschließlich Belarus. Die EU führt eine reguläre Beobachtung der Prozesse durch die Organe durch, die aufgrund der Partnerschaftsabkommen und Assoziationsabkommen entstanden sind. Vorrangig für die Zusammenarbeit sollten die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, der Handel sowie die wirtschaftliche Entwicklung sein. Diese Politik sollte die einseitige Politik der EU sein.

Die Republik Belarus ist eines der Länder, die sich im Wirkungsbereich der ENP befinden. Zuerst begrüßte Belarus das Konzept der ENP und schlug konkrete Gebiete für die Zusammenarbeit vor. Jedoch führte die negative Grundeinstellung zu den Machtorganen von Belarus seitens der EU dazu, dass ein Aufbau von bilateralen Beziehungen mit Belarus von der „Errichtung“ der Demokratie und dem Erfüllen von anderen Bedingungen abhängig gemacht wurde. Diese Haltung der EU-Organen führte zu einer Abschwächung der Zusammenarbeit zwischen der EU und Belarus.

II. Geschichte der Zusammenarbeit

Generell kann man in der Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Belarus folgende Etappen feststellen:

1. 1991 - 1997

Im Jahr 1991 hat die EU den unabhängigen belarussischen Staat anerkannt und 1992 wurden die diplomatischen Beziehungen aufgenommen.

1994 stand Belarus in einer Reihe gemeinsam mit Lettland und Litauen als möglicher Kandidat für den EU-Beitritt. Nach 1994 verlangsamte sich die Entwicklung der Beziehungen jedoch. 1995 haben die Parteien den Text des Abkommens über die Partnerschaft und Zusammenarbeit vereinbart. Jedoch wurden die Verhandlungen später abgebrochen. Seit diesem Zeitpunkt ist Belarus der einzige Staat, auf den sich die ENP bezieht, der gleichzeitig kein Abkommen über die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit der EU hat. Das Europäische Parlament hat am 24. Oktober 1996 eine Resolution verabschiedet, in der darauf hingewiesen wurde, dass das Abkommen über die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Belarus erst dann ratifiziert werden kann, wenn die Behörden von Belarus die Grundrechte der Menschen beachten, die sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Pariser Charta ergeben. Die bilaterale wirtschaftliche Zusammenarbeit der EU und Belarus entwickelte sich auf Grundlage des Meistbegünstigungsprinzips, das in einem Abkommen zwischen der UdSSR und der EG von 1989 verankert war. Dieses Abkommen wurde von Belarus ratifiziert.

2. 1997 - 2005

In der Periode von 1997 bis 2005 kann man keinen Fortschritt in den Beziehungen zwischen Belarus und der EU mehr feststellen. Die Wahl des Parlaments im Jahr 2000 und 2004, die Präsidentenwahl 2001 und das Referendum von 2004 wurden von den EU-Ländern nicht anerkannt. Die Europäische Union, von der „Machtpolitik“ geleitet, stellte die Bedingungen, unter denen eine weitere Entwicklung der Beziehungen möglich gewesen wäre. Grundlage dieser Bedingungen ist die Gewährleistung der Menschenrechte in Belarus sowie die Gewährung der Pressefreiheit. Das Europäische Parlament bezeichnete in seiner Resolution vom 11. Februar 2003 Belarus als Bindeglied zwischen der EU und Russland, das als Tor für den beiderseitigen Handel funktioniert, und rief zu einer zukünftigen Partnerschaft mit Belarus auf. Jedoch traf der Rat der EU bereits im November 2004 die Entscheidung, die multilateralen Kontakte und die Kontakte, die für die transnationalen Beziehungen erforderlich sind, einzugrenzen und die zweiseitigen amtlichen Kontakte zwischen der EU und Belarus ausschließlich über den Präsidenten, den Generalsekretär des Rates der EU, die Europäische Kommission und die „Troika“ zu führen. Die Hilfsprogramme unterstützten lediglich die Bedürfnisse der Bevölkerung sowie die Demokratisie-

rung. Es wurde ein Visum-Verbot in Bezug auf einige der höchsten Beamten eingeführt. Gleichzeitig wurde eine aktive Zusammenarbeit im Rahmen der technischen Unterstützungshilfe TASIS (1990 - 2003) durchgeführt.

3. 2006 - 2008

Die Präsidentenwahl im Jahr 2006 wurde von OSZE als nicht den demokratischen Standards entsprechend bewertet. In diesem Zusammenhang hat der Rat der EU im April 2006 die Entscheidung getroffen, den Kreis der Beamten zu erweitern, die keine EU-Visen bekommen. Darüber hinaus wurden die Bankkonten einiger belarussischer Beamten in der EU gesperrt. Am 21. November 2006 veröffentlichte Benito Ferrero-Waldner, die EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik, einen Beitrag, in dem sie bezeichnete, was die EU für Belarus tun könnte. Positiv in diesem Dokument war, dass auf die Wichtigkeit der Beziehungen zwischen den Nachbarländern hingewiesen wurde. Im Juni 2007 wurde Belarus aus dem allgemeinen Präferenzsystem ausgeschlossen. Im Weiteren konnte man keine positiven Veränderungen in den Beziehungen zwischen der EU und Belarus beobachten. Jedoch blieb die EU nach der Russischen Föderation der zweitwichtigste Handelspartner von Belarus und der wichtigste Investor in die belarussische Wirtschaft. Die technische Zusammenarbeit zwischen Belarus und der EU entwickelte sich effektiv. Belarus wurde zur Teilnahme an drei ENP-Programmen zugelassen (das Programm der baltischen Region, Lettland-Litauen-Belarus, Polen-Ukraine-Belarus). Belarus konnte auch am Instrumentarium der europäischen Nachbarschaft und Partnerschaft teilnehmen, indem es die grenzübergreifende Zusammenarbeit und die technische Unterstützung des institutionellen Aufbaus förderte. Die EU war bereit, die Zusammenarbeit im Rahmen der ENP auf drei Gebieten zu initiieren: Qualität und Standards; Zusammenarbeit bei den Finanzdienstleistungen; Ernährung und Agrarwirtschaft.

Am 1. April 2008 wurde in Belarus eine Vertretung der Europäischen Kommission geöffnet, was die Möglichkeit eines erneuerten Verhandlungsprozesses bestätigte. Am 13. Oktober 2008, nach dem Treffen des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten von Belarus mit der Troika, traf die Europäische Union die Entscheidung, die Kontakte mit den Behörden von Belarus wieder aufzunehmen, außerdem wurden die Visumsbeschränkungen in Bezug auf die Machtpersonen von Belarus abgeschafft.

4. 2009 und danach

Anfang 2009 fand eine Reihe von wichtigen Zusammentreffen zwischen den Amtspersonen von Belarus und der EU statt. Am 7. Mai 2009 wurde Belarus auf dem Gipfeltreffen in Prag vorgestellt. Zum Abschluss des Gipfeltreffens von Staatsoberhäuptern und Regierungsoberhäuptern der EU-Mitgliedsländer wurde eine gemeinsame Deklaration über die Ostpartnerschaft unterschrieben. Außer Belarus hatten Aserbaidshan, Armenien, Georgien, Moldau und die Ukraine dieses Dokument unterschrieben. Am 22. Juni 2009 besuchte der Kommissar der EU für Außen- und europäische Nachbarschaftspolitik Belarus und diskutierte mit der Staatsverwaltung die Perspektiven der Zusammenarbeit, insbesondere auch im Rahmen der Ostpartnerschaft. Am nächsten Tag traf die Parlamentarische Versammlung des Europarates die Entscheidung, Belarus die Möglichkeit zu geben, den Status eines speziell eingeladenen Mitgliedes zurückzuerhalten.

III. Idee der östlichen Partnerschaft

Die östliche Partnerschaft stellt eine Art „Initiative innerhalb einer Initiative“ dar. Sie ist eine Erweiterung der im Jahr 2004 initiierten ENP. Wie es in der gemeinsamen Erklärung heißt, betrifft diese „die Entwicklung einer besonderen östlichen Dimension in der europäischen Nachbarschaftspolitik.“ Die früher entwickelte Schritt-für-Schritt-Strategie führte den erwarteten Effekt nicht herbei. Deswegen wurde die polnisch-schwedische Initiative „Ostpartnerschaft“ als Antwort auf die Kritik der ENP vorgestellt, die sich auf sechs EU-Nachbarländer konzentrierte: Aserbaidshan, Armenien, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine. Im Juni 2008 wurde das Programm auf dem Gipfeltreffen von Staats- und Regierungsoberhäuptern der EU-Mitgliedstaaten genehmigt. Die Initiative „Östliche Partnerschaft“, die durch die Europäische Kommission im Dezember 2008 vorgeschlagen wurde, wurde durch die Europäische Kommission im März 2009 unterstützt. Am 20. März 2009 trafen die Oberhäupter der 27 Staaten die Entscheidung über die vollrechtliche Eingliederung der Republik Belarus in die Östliche Partnerschaft. Der Präsident von Belarus, Lukaschenko, bemerkte im Interview für die österreichische Zeitung „Die Presse“: „Die östliche Partnerschaft ist für uns sehr vorteilhaft. Die Europäer bieten uns eine sehr vorteilhafte Zusammenarbeit an.“

Das Programm setzt eine politische und wirtschaftliche Annäherung der

eingeladenen Staaten zur Europäischen Union voraus. Das Hauptziel der Ostpartnerschaft ist es, die notwendigen Bedingungen für die Entwicklung der politischen Beziehungen und der weiteren wirtschaftlichen Integration zwischen der Europäischen Union und den interessierten Mitgliedstaaten zu schaffen. Zu den Perspektiven der Partnerstaaten gehört die Integration der nationalen Wirtschaftssysteme in den gemeinsamen europäischen Markt, die Eingliederung in das gemeinsame System der kollektiven Sicherheit und ein gemeinsames energetisches Netz, Kostensenkung und die allmähliche Abschaffung von Visumsbeschränkungen. Das Budget für das Programm für 2010 bis 2013 beträgt 600 Mio. Euro.

Die Regierungschefs und die Staatsoberhäupter der Teilnehmerländer der Ostpartnerschaft treffen sich alle zwei Jahre, die Außenminister jedes Jahr. Das erste Treffen im Rahmen des Programms fand bereits im Juni 2009 statt.

Die Arbeit wird folgende Gebiete beinhalten:

- Demokratie, Effektivität der Verwaltung, Stabilität;
- Wirtschaftliche Integration und die Annäherung an die Sektoralpolitik der EU;
- Sicherheit im Energiebereich;
- Zwischenmenschliche Kontakte.

Ausgehend von den vorgegebenen Richtungen werden die konkreten Programme und Projekte herausgearbeitet. Die Teilnehmer des Gipfels „Östliche Partnerschaft“ in Prag luden die Abgeordneten der Europäischen Union und die Partnerstaaten ein, um die Idee bezüglich des Vorschlags des Europäischen Parlaments zur Organisation der Parlamentsversammlung EU-Östliche Nachbarn (EURO-NEST PA) zu implementieren.

Die Teilnehmer luden darüber hinaus die EIB ein, im Rahmen des Mandats der östlichen Nachbarschaft zur Investitionsunterstützung für kleinere und mittlere Unternehmen zu arbeiten. Darüber hinaus waren die EIB und andere finanzielle Institutionen zu Beratungen über Kredite für kleinere und mittlere Unternehmen eingeladen.

IV. Ebenen der Zusammenarbeit in der östlichen Partnerschaft

Die Zusammenarbeit im Rahmen der östlichen Partnerschaft wird auf zwei Ebenen durchgeführt:

1. Bilaterale Ebene (Kontakte jedes Programmmitgliedes mit der EU)

Auf diesem Level können Fragen in Bezug auf den einzelnen Partnerstaat differenziert gelöst werden. Es müssen neue Assoziationsabkommen mit den Partnern abgeschlossen werden, die den erforderlichen Fortschritt in der Entwicklung der Demokratie, des Rechtsstaats, der Achtung der Menschenrechte und der Prinzipien der Marktwirtschaft bereits erreicht haben. Es werden die volle wirtschaftliche Integration in die EU (mit dem Ziel der Formierung einer tiefen und umfangreichen freien Wirtschaftszone) sowie der freie Handel zwischen den Partnerstaaten mit dem Ziel der Entwicklung der wirtschaftlichen Gemeinschaft und einer guten Nachbarschaft in der langfristigen Perspektive angestrebt. Für die Bürger ist eine Steigerung der Mobilität vorgesehen, und zwar durch die Ratifizierung des Abkommens über die Vereinfachung des Visa-Regimes und die Rückübernahme (in der langfristigen Perspektive mit dem schrittweisen Übergang zur vollen Liberalisierung aufgrund der individuellen Betrachtungsweise, allerdings unter der Bedingung der Gewährleistung einer gut verwalteten und sicheren Fortbewegungsmöglichkeit). Es wird eine Verstärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Energiesicherheit angestrebt, unter anderem durch die Unterstützung von Investitionen in die Infrastruktur, eine verbesserte Regulierung, Energieeffizienz, ein effektiveres System zur früheren Erkennung und Verhinderung von Energieversorgungsstörungen sowie die Entwicklung der erneuerbaren Energiequellen. Die bilaterale Zusammenarbeit zielt auf die Verstärkung des administrativen Potenzials der Partnerstaaten durch die von der EU finanzierten Programme des komplexen Investitionsaufbaus.

2. Multilaterale Zusammenarbeit (gemeinsam für alle Mitgliedsländer-Projekte)

Worauf Frau Benito Ferrero-Waldner, Eurokommissar für die Außenbeziehungen und die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, hingewiesen hat, kann Belarus zunächst nur an den multilateralen Investitionsprojekten teilnehmen, weil der bilaterale Teil noch nicht existiert. Der multilaterale Mechanismus wird es erlauben, mit den Partnern Erfahrungen in den genannten vier Richtungen auszutauschen. Diese Richtungen werden die Grundlage für die Lösung der gemeinsamen Probleme durch die Durchführung von Seminaren mit dem Ziel der Auslegung der Gesetzgebung und der Einführung von EU-Standards sein. Wenn es notwendig ist, erfolgt ein Erfahrungsaustausch durch die Erarbeitung gemeinsamer Handlungen.

Es wird vorgesehen, dass die bilateralen Beziehungen der Republik Belarus und der EU im Energiebereich ausgebaut werden (bereits am 7. Mai wurde in Prag ein entsprechendes Abkommen zwischen der Regierung der Republik Belarus und der EU unterschrieben), außerdem im Bereich des Umweltschutzes, der Agrarwirtschaft, des Zolls, des Transports und der Normierung und Standardisierung. Belarus bezieht im Rahmen des Instrumentariums der europäischen Nachbarschaft und Partnerschaft Hilfe im Rahmen des Programms für die Entwicklung der Lebensmittelsicherheit (ca. 10 Mio. Euro 2009). Als Beispiel betrug eine ähnliche Hilfe 2008 nur 5 Mio. Euro. Das nationale Budget für Belarus beträgt für die Jahre 2007 bis 2010 nur 30 Mio. Euro. (zum Beispiel beträgt das entsprechende Budget für Moldawien 209,7 Mio. Euro).

Heute existieren in Belarus Arbeitsgruppen, die jede der Arbeitsrichtungen berücksichtigen. Im Oktober 2009 ist die Ratifizierung des Rahmenabkommens mit der EU-Kommission geplant, das die Fragen der technischen Hilfe im Rahmen des Instruments der Europäischen Nachbarschaft und Partnerschaft regelt.

V. Schlussfolgerung

Belarus baut die multidimensionale Politik aus und bleibt ein souveräner Staat, entwickelt die eigene Neutralität und bemüht sich um eine Balance zwischen dem Osten und dem Westen, um die eigenen Vorteile zu sichern und gute Beziehungen zu beiden strategischen Partnern zu haben. Teilnehmend an der EU-Politik „Östliche Partnerschaft“ strebt Belarus nicht danach, die freundschaftlichen Beziehungen zur Europäischen Union zum Nachteil der freundlichen Beziehungen zur Russischen Föderation auszubauen.