



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Deutsche/German

PAPER
POLICY

DIE GRENZEN DER „LITE“- ERWEITERUNG EUROPÄISCHE UND RUSSISCHE MACHT IN EINER PROBLEMBELASTE- TEN NACHBARSCHAFT

KURZFASSUNG

von Andrew Wilson und Nicu Popescu

THE LIMITS OF ENLARGEMENT-LITE:
EUROPEAN AND RUSSIAN POWER IN
THE TROUBLED NEIGHBOURHOOD

Nicu Popescu & Andrew Wilson
POLICY REPORT



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Die sechs östlichen Nachbarn der Europäischen Union – Belarus, Ukraine, Moldawien, Georgien, Armenien und Aserbeidschan – befinden sich inmitten der schlimmsten wirtschaftlichen und politischen Krise seit ihrer Unabhängigkeit im Jahr 1991. Im vergangenen Jahr haben der Krieg in Georgien im August 2008, die Gaskrise in der Ukraine und die Auflösung des moldawischen Parlaments die Titelblätter der europäischen Zeitungen gefüllt. Doch hinter den Schlagzeilen ist die Geschichte genauso düster: Die Politik in der „Nachbarschaft“¹ ist eine tödliche Mischung aus autoritärem Regierungssystem und veränderter Demokratie. Anhaltende secessionistische Spannungen schüren Ängste vor Gewaltkonflikten und die Wirtschaftskrise richtet in der gesamten Region verheerenden Schaden an.

Die Auswirkungen auf die EU sind tiefgreifend. Erneute Kämpfe oder ein wirtschaftlicher Zusammenbruch könnten einen Immigrantenzug in die östlichen Mitgliedsstaaten zur Folge haben. Verschiedene Banken in den westlichen Staaten sind den implodierenden Wirtschaften des Ostens ausgesetzt. Doch hinter diesen akuten Gefahren steht ein Wettstreit zwischen der EU und Russland über

¹ Obwohl der Begriff „Nachbarschaft“ von der Europäischen Kommission für die 16 Länder verwendet wird, für die die europäische Nachbarschaftspolitik gilt, wird der Begriff in diesem Artikel als Abkürzung für die sechs Länder der neuen Ostpartnerschaft verwendet: Belarus, Ukraine, Moldawien, Georgien, Armenien und Aserbeidschan.

die politischen Gesetze, die die Nachbarschaft regieren sollen. Seit der Orange-Revolution in der Ukraine hat Russland unermüdlich dafür gearbeitet, die Länder der Region in seinen Einflussbereich zu ziehen, während die EU eine technokratische Strategie weiterverfolgt hat, die sich am besten als „Lite-Erweiterung“ beschreiben lässt, in deren Rahmen sie den Nachbarstaaten eine eventuelle politische und wirtschaftliche Angleichung mit der EU in Aussicht stellt, wobei sie gleichzeitig jegliche Hoffnung auf einen tatsächlichen Beitritt schwächt.

Der letzte Schritt der EU-Strategie kommt in Gestalt der „Östlichen Partnerschaft“ (EaP), einer Entwicklung der europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)² der EU. Doch der EaP-Einführungs-Gipfel am 7. Mai 2009 in Prag diente allein dazu, die Probleme des europäischen Ansatzes hervorzuheben. Angela Merkel war das einzige Mitgliedstaates, das sich die Mühe machte, teilzunehmen. Sie deckte Spaltungen innerhalb der EU bezüglich der Relevanz der Region auf und bestätigte den Verdacht in der Nachbarschaft, die EU habe andere Prioritäten. In der amtlichen Verlautbarung des Gipfels wurden die Nachbarstaaten von „Europäischen Ländern“ zu „Partnerstaaten“ herabgestuft aus Angst, Hoffnungen auf einen Beitritt zu stärken. Und Deutschland und Frankreich haben die Thematik der Visa-Liberalisierung, eines der Hauptthemen für die Nachbarstaaten, erfolgreich verwässert.

Die krisenanfällige Nachbarschaft

Die östliche Nachbarschaft wurde durch drei verschiedene Krisen vereitelt. Die erste ist die **Krise der schwachen Staatlichkeit**: Korruption zieht sich endemisch durch die Region und viele Regierungen in der Nachbarschaft haben mit abtrünnigen Provinzen innerhalb der Landesgrenzen zu kämpfen. Die zweite ist **Russlands Versuch, seinen Einflussbereich wiederherzustellen** und die Souveränität der östlichen Nachbarstaaten zu untergraben. Schließlich bedeutet der Schaden, der durch den **globalen Wirtschaftsabschwung** ausgelöst wurde, dass ein reales Risiko durch gescheiterte Wirtschaften (*failed economies*), wenn nicht sogar durch gescheiterte Staaten (*failed states*) in der Nachbarschaft besteht.

Die Antworten der EU auf die Krisen in der Nachbarschaft waren weitgehend schwammig und ineffektiv. Als der Krieg in Georgien im August 2008 ausbrach, wurden die EU-Institutionen beiseite geschoben und die Europäische Kommission unvorbereitet stehen gelassen. Während der letzten Gaskrise hat die EU anfänglich nichts unternommen mit der Begründung, der Streit zwischen Russland und der Ukraine sei „rein geschäftlich“. Die Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten stellen ein andauerndes

Problem dar: Einige, wie etwa Italien, beschuldigten Georgiens Präsident Mikheil Saakashvili, Russland zum Krieg im vergangenen August zu provoziert zu haben, während andere, wie Polen, dem Kreml die Verantwortung dafür anlasteten. Ein weiterer Fehltritt war die engstirnige Absicht der EU, eine in Brüsselersonnende Einheitspolitik zu verfolgen, die für jeden Staat gleichermaßen funktionieren sollte, anstatt auf die Situation vor Ort einzugehen.

Daher ist es nicht sehr verwunderlich, dass die Nachbarstaaten eine opportunistische „à la carte“-Einstellung gegenüber dem Einsatz der EU vertreten, wobei sie ihre Beziehung mit der EU nicht als Mittel zur Reformierung ihrer Staaten betrachten, sondern als Instrument um ihre Handlungsfreiheit weiter auszudehnen. Sie haben es nicht eilig sich zu demokratisieren, nehmen aber jegliche wirtschaftliche und politische Hilfe an.

Die EU und Russland – konkurrierende Soft Powers

Die EU macht in der Nachbarschaft eine gute Figur. Das einfache Volk und die Eliten betrachten die EU im Vergleich mit Russland als bevorzugtes Studien-, Arbeits- oder Urlaubsziel. Während die EU sich jedoch weitestgehend damit zufriedengab, sich zurückzulehnen und sich auf den „Magnetismus“ des eigenen Vorbildes zu verlassen, hat Russland im Stillen daran gearbeitet, die eigene Attraktivität für die Nachbarländer zu erhöhen und erkannte insbesondere die Macht von Anreizen. Während die EU ihre Nachbarstaaten durch Bürokratie vor den Kopf stößt, bietet Russland klare Vorteile wie das Reisen ohne Visum und billige Energie. Und die Bürger aus den Nachbarstaaten beginnen dies zu realisieren - Moldawien ist aktuell das einzige Land in der Region, in dem eine klare Mehrheit der Bevölkerung eine weitere Integration mit der EU befürwortet.

- Der Traum vom **EU-Beitritt** bleibt in vielen der früheren Sowjet-Staaten stark, aber die EU verwendet mehr Zeit darauf, die Erwartungen herunterzuspielen als die gemeinsame europäische Identität mit ihren Nachbarn zu betonen. Russland dagegen bemüht sich um eine Rhetorik der Brüderlichkeit und macht seinen Einfluss bei regionalen multilateralen Projekten geltend, die seinen Nachbarstaaten konkrete Vorteile bieten.

- Die **Wirtschaftspolitik** der EU hat zur Folge, dass alle Nachbarstaaten außer Belarus mehr Geschäfte mit der EU als mit Russland machen, so dass sich die EU über einen Handelsüberschuss mit fünf oder sechs Ländern freut (mit der Ausnahme des energieexportierenden Aserbaidschan). Und trotzdem hat es Russland geschafft, seine wirtschaftlichen „Muskeln“ spielen zu lassen, um politischen Einfluss über die Nachbarstaaten zu gewinnen. Russland konzentriert sich auf seine Investitionen in strategische Felder wie Infrastruktur und Energie: Staaten können ohne IKEA leben, aber nicht ohne Gas.

² Die europäische Nachbarschaftspolitik bietet den 16 direkten Nachbarn ein gewisses Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration im Gegenzug für demokratische Reformen. Die EaP versucht durch die Vertiefung der bilateralen Beziehungen zwischen der EU und den sechs östlichen Nachbarn auf der ENP aufzubauen.

- Nichts untergräbt die Soft Power der EU bei den Nachbarstaaten so stark wie ihre restriktive **Visa-Politik**. Umgekehrt ist Russlands wichtigster Soft-Power-Anreiz das Recht, dass Bürger der Nachbarstaaten ohne Visum durch Russland reisen und in seiner bis vor Kurzem schnell wachsenden Wirtschaft arbeiten können. Die große Mehrheit wirtschaftlicher Migranten aus den Nachbarstaaten arbeitet in Russland und schickt jedes Jahr Millionen in Überweisungen in die Heimat.

- Die EU ist unsicher, wie sie ihre **politischen Werte** in den Nachbarstaaten anwenden soll, willens sowohl die Demokratie zu fördern als auch eine Beziehung zu all ihren Nachbarn, einschließlich autoritärer Regime, zu erhalten. Russland bildet dagegen Allianzen mit den Nachbarstaaten, wann immer es einen Wert darin sieht, wobei es auf die schwarze Kunst politischer Manipulation zurückgreift: in einigen Fällen schreitet es in die regionale Politik ein und in anderen Fällen exportiert es sein Modells um Regime zu korrumpieren.

- Die EU ist in den **Medien der Nachbarstaaten** von Russland weitgehend übertrumpft worden. Wenige Teile der Bevölkerung in den Nachbarstaaten lesen oder sehen EU-Medien, und neben der Ukraine hat keiner der sechs Staaten einen freien Medienmarkt. Russische Medien spielen eine aktive Rolle in der Innenpolitik der Nachbarstaaten und formen die Sichtweise der Bürger im Bezug auf innerstaatliche Politik und formen die Sichtweise auf internationale Geschehnisse.

Die EU bleibt das mächtigste politische Vorbild für die östlichen Nachbarstaaten, aber die Europäer haben es versäumt, ihre Soft Power auszubauen, während die Russen effektiv daran gearbeitet haben, ihre zu festigen. Die EU mag im Vergleich mit Russland zwar das attraktivere Regierungsvorbild sein, doch gute Vorbilder gewinnen nicht immer.

Bedingungen für die Nachbarschaft – Die Hard Power Russlands und der EU

Das Russland von heute ist nicht die UdSSR des Kalten Krieges. Es hat keine explizit aggressive strategische Doktrin. Aber es hat seine militärische Präsenz in jedem Nachbarstaat seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion beibehalten, wobei es den Zentralregierungen die volle Souveränität über deren Gebiete verweigert und die Möglichkeiten der Außenpolitik einschränkt. Belarus und Armenien, beide Verbündete Moskaus, begrüßen die Anwesenheit der russischen Truppen auf ihrem Boden. Aserbaidschan und Moldawien sind ambivalenter eingestellt. Georgien ist natürlich unglücklich über Russlands Truppenaufmarsch in Süd-Ossetien und Abchasien im vergangenen Jahr, ist jedoch nicht in der Lage, etwas dagegen zu unternehmen. In der Ukraine bleiben Spannungen über Russlands Schwarzmeerflotte, die auf der Krim, der einzigen Provinz mit russischer Mehrheit stationiert ist, bestehen.

Russland hat auch ein umfassendes Programm wirtschaftlicher Staatskunst entwickelt. Moskau verbindet die geschäftlichen Tätigkeiten seiner Energieexporte mit seinen politischen Zielen, wobei es seinen Nachbarn Anreize wie billiges Öl im Gegenzug für die Kontrolle ihrer Energieinfrastruktur oder die Befriedigung nichtwirtschaftlicher Bedürfnisse zum Tausch bietet. Aber wenn nötig, wird es auch die Schrauben anziehen. Nachdem Georgien im September 2006 vier russische Spione verhaftet hatte, errichtete Moskau eine Transport- und Postblockade, wies mehrere hundert Georgier aus und schloss die einzige Landesgrenze zwischen den beiden Ländern.

Die EU engagiert sich im Gegensatz dazu nur widerwillig und reagiert langsam in der Nachbarschaft. In Georgien weigerte sich die EU jahrelang, regionalen Konflikten ihre Aufmerksamkeit zu schenken. Nun investiert sie über eine Milliarde Euro und schickt beinahe 300 Beobachter, nur um zu versuchen, die Situation nach dem Krieg im Jahr 2008 „wieder einzufrieren“. Die EU war gelegentlich bereit, Zwangsmaßnahmen wie Reiseverbote und das Einfrieren von Vermögenswerten einzuführen. Doch ihre sogenannten „smarten“, gezielten Sanktionen waren für Einzelne bestenfalls unangenehm; sie hatten geringen bis gar keinen Einfluss auf die Masse.

Politikempfehlungen

Die EU sollte Kooperation mit Russland in der Nachbarschaft unterstützen, wo es möglich ist: Sie sollte zum Beispiel Präsident Medwedews Diskussionsvorschläge zu einer „neuen Europäischen-Sicherheitsarchitektur“, die im Juni 2008 das erste Mal angesprochen wurden, öffentlich unterstützen. Aber die Mitgliedsstaaten müssen auch akzeptieren, dass eine erhebliche Konkurrenz in der Nachbarschaft bestehen bleiben wird - zwischen einem entschlossenen Russland mit dem Ziel, Länder in seinen Einflussbereich zu bringen und einer EU, die Demokratie, Stabilität und Rechtstaatlichkeit durchsetzen will.

Die EU muss statt einer Einheitspolitik der Lite-Erweiterung eine zwei-gleisige politische Strategie entwickeln, um den bürokratischen Prozess der ENP und EaP zu vervollständigen. Erstens müssen die EU-Mitgliedsstaaten und -institutionen ihre Attraktivität in der Nachbarschaft erhöhen. Zweitens muss die EU eine einfallsreiche Politik entwickeln, um ihren Nachbarn zu helfen, politische und wirtschaftliche Krisen (wenn möglich) abzuwenden und mit diesen (wenn nötig) umzugehen.

Die EU attraktiver machen

Der effektivste Weg, das Image der EU in der Nachbarschaft zu verbessern wäre die Visa-Politik zu liberalisieren. Der Ukraine und Moldawien sollten „Straßenkarten“ für Visa-freies Reisen für alle Bürger angeboten werden, die an sehr strenge Bedingungen für die Reform der Grenzkontrolle und der Strafverfolgungsbehörden gebunden sind.

Währenddessen sollte die Kommission sicherstellen, dass alle Mitgliedsstaaten die Visaerleichterungsvereinbarungen vollständig umgesetzt haben, die die EU mit den beiden Ländern im Januar 2008 unterzeichnet hat. Im Südkaukasus und Belarus sollte die EU Visaerleichterungen für bestimmte Gruppen von Bürgern wie Journalisten, Geschäftsleute und Studenten anvisieren. Die EU sollte während ihrer Verhandlungen mit allen Mitgliedsstaaten Visagebühren erlassen. Und der Verbesserung der Antragsstellung für Visa sollte augenblicklich mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden: Bestehende Einrichtungen sollten aufgewertet und das Common Visa Application Centre-Modell, eingeführt in Kischinau im Jahr 2007 - ein einzelnes Gebäude, in dem sich Moldawier für Visa bewerben können, um eine Vielzahl von Mitgliedsstaaten zu bereisen - sollte in der gesamten Nachbarschaft nachgebildet werden. Um die Spannungen zwischen den Mitgliedsstaaten im Bezug auf die Visa-Liberalisierung zu mildern, sollte die schwedische Präsidentschaft jährliche EaP „27+6“-Treffen der Minister für innere Angelegenheiten ins Leben rufen sowie reguläre Arbeitsgruppen für Immigration und organisiertes Verbrechen.

Die EU sollte auch die Wirkung politischer Symbole anerkennen. In kleinen Staaten am Rande Europas kann Aufmerksamkeit allein sehr einflussreich sein. Dass die Oberhäupter wichtiger EU-Mitgliedsstaaten, abgesehen von Angela Merkel, nicht zum EaP-Gipfel im Mai in Prag erschienen sind, war das perfekte Beispiel wie man die Dinge nicht handhaben sollte. Um wieder in Gang zu kommen, sollte die schwedische Präsidentschaft eine von den Schweden angeführte Troika bilden (EU-Präsidentschaft, hohe Vertretung für GASP und der Kommissionspräsident), die einen „Kurs des Zuhörens“ in allen sechs Ländern einschlägt. Das Ziel der Troika sollte sein, die spezifischen Sicherheitsbedenken und die wirtschaftliche Verwundbarkeit eines jeden Nachbarstaates zu verstehen, so dass die Hilfen der EU auf deren spezielle Bedürfnisse zugeschnitten werden können. Die Erkenntnisse der Troika sollten auch zur Antwort der EU auf Medwedews Sicherheitsvorschläge beitragen. Die Präsidenten, Premierminister oder Außenminister der Mitgliedsstaaten sollten sich stärker bemühen, die Regionen zu besuchen und müssen sich auch an ein gemeinsames Skript halten: Die in den Nachbarstaaten ansässigen Botschaften sollten die Nachrichten ihrer politischen Oberhäupter koordinieren. Und um die öffentliche Diplomatie zu verbessern, sollte die EU die Größe der Kommissionsdelegationen in den Nachbarstaaten, falls nötig, durch abgeordnete nationale Beamte erweitern.

Um die Medienfreiheit in der Nachbarschaft zu stärken, sollte die EU unter der Zivilgesellschaftsdimension des EaP ein regionales Netzwerk freier Medienfonds und eine neue Medienschule errichten, um Blogger und Internet-Startups zu ermutigen, Webforen aufbauen, die Netzwerke und den Ideenaustausch fördern und Webseiten unterstützen, westliche Medien zu übersetzen. Die EU sollte außerdem

in Betracht ziehen, finanzielle Hilfen anzubieten, um Moldawien und den nicht-gebirgigen Teilen Georgiens den Zugang zum WLAN ermöglichen - etwa so, wie es die Agentur für internationale Entwicklung der USA in den Jahren 2004-2005 für Mazedonien getan hat.

Prävention der politischen und wirtschaftlichen Krise in den Nachbarstaaten

Die Europäische Nachbarschaftspolitik wurde nicht für wirtschaftliche Notfälle geschaffen. Nichtsdestotrotz wird von der EU erwartet, dass sie Höchstleistungen erbringt, um der Region durch die gegenwärtige Krise zu helfen. Um sich nicht selbst zu übernehmen, sollte sich die EU auf die Staaten konzentrieren, bei denen ihre Politik den größten Nutzen erzielen wird: Die Ukraine, Moldawien und Georgien.

In jedem dieser Länder sind die Probleme gleichermaßen politischer wie wirtschaftlicher Natur. In einigen Fällen sind finanzielle Hilfspakete wie die des IWF erhältlich, doch die politischen Probleme haben deren Verteilung gelähmt. In der Ukraine sollte die EU versuchen, den politischen Stillstand durch die Ernennung eines speziellen Gesandten zu durchbrechen, idealerweise eines früheren Präsidenten oder Premierministers mit dem Mandat, eine Vereinbarung zwischen den sich bekriegenden Parteigruppen zu Wege zu bringen, das die vom IWF geforderten Banken- und Pensionsreformen ermöglicht.

Die Gaskrise im Januar 2009 hat gezeigt, dass die Energiepipelines der Ukraine, die das Land als Hauptmerkmal seiner Souveränität ansieht, auch eine große Schwachstelle sind, die die Innenpolitik lähmen und die Nachbarn der Ukraine befremden. Die EU sollte helfen, ein wirklich internationales System mit der Ukraine und Russland - sofern dies unter transparenten Regeln gewünscht wird - aufzubauen, das die Pipelines kontrolliert, wobei die Verantwortung für deren Erhaltung und Kontrolle geteilt wird. Die Ukraine würde dann weiterhin Pächter bleiben. Die jüngste Vereinbarung der EU mit der Ukraine, um die Modernisierung ihrer Pipelinesysteme zu finanzieren, war ein guter Anfang.³ Die EU sollte darauf aufbauen, indem sie die Ernennung eines unabhängigen Regulators sicherstellt, indem sie hilft, Elektrizitätsausgleichsleitungen zu bauen, indem sie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung bei Projekten zur Energieerhaltung unterstützt und indem sie hilft, inländische Produktionspotentiale aufzudecken. In Moldawien wie in der Ukraine entstammen die Schwierigkeiten aus dem Zusammenspiel politischer und wirtschaftlicher Krisen. Die gewalttätigen Proteste nach den Wahlen im April 2009 lähmten das politische System in genau dem Moment, in dem das Land eine kraftvolle Antwort auf die sich verschlechternde Wirtschaftslage benötigte. Neue Wahlen werden nun wahrscheinlich später im Jahr stattfinden, was die Untätigkeit möglicherweise andauern

³ Siehe http://ec.europa.eu/external_relations/energy/eu_ukraine_en.htm

lässt. Moskau verfolgt weiter die „Solidarität“, die es den Behörden von Kischinau während des Zusammenbruchs gezeigt hat, mit Angeboten für wirtschaftliche Unterstützung, und es besteht die Gefahr, dass dies Moldawiens Hang zum Autoritarismus noch schürt. Die EU muss daran arbeiten, dem entgegenzuwirken. Sie sollte Moldawien makroökonomischen Beistand gegen sein rasant anwachsendes Haushaltsdefizit und eine Straßenkarte für Visa-freies Reisen anbieten, diese Hilfen aber an strengere Bedingungen knüpfen, besonders an Medienfreiheit und Polizeireformen. Um die Koordination ihrer politischen und wirtschaftlichen Hebel sicherzustellen, sollte die EU das Amt eines speziellen Vertreters für Moldawien mit dem des Leiters der Europäischen Kommissionsdelegation koppeln, was in EU-Sprache als „Double-Hatting“ bezeichnet wird (Person oder Institution, die zwei Rollen einnimmt).

In Georgien sollte die EU damit beginnen, demokratische Reformen voranzutreiben, die von der Regierung und der Opposition abgesegnet wurden, wobei das Augenmerk auf Medienfreiheit und der Reform der Strafverfolgungsbehörden liegen sollte. Die EU stellt bereits großzügige Hilfsleistungen in Form eines Fonds für Wiederaufbau nach den Konflikten, aber da Konditionalität nahezu vollständig fehlt, ist die EU nicht in der Lage, diese Gelder als Hebel einzusetzen. Sie sollte sich jetzt mit anderen Gläubigern koordinieren, um die politische Liberalisierung voranzutreiben und um herauszufinden, wie die Hilfen dazu verwendet werden könnten, Anreize für sie zu schaffen.

Schließlich sollte die EU Schritte in ihrer Nachbarschaft einleiten, um Streitigkeiten über Wahlergebnisse zu lösen oder im Vorfeld abzuwenden. Die EU sollte sicherstellen, dass sich die Missionen zur Überwachung der Wahlen auf die tieferliegenden Probleme konzentrieren. Sie sollten von Fachleuten der OSZE-ODIHR und von anderer Stelle statt von abgeordneten Politikern der Mitgliedstaaten geleitet werden. Diese Überwachungsmissionen sollten in Partnerschaft mit den örtlichen NGOs arbeiten, um Vorwürfe seitens Russlands und anderer zu vermeiden, sie seien nur westliche Strohmänner. (Gleichzeitig muss die OSZE Vorsicht walten lassen vor russischen Versuchen, ihre Neutralität aus dem Innern heraus zu beeinträchtigen.)

Sicherheitskrisen in der Region abwenden

Da die EU und Russland beginnen, über Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich nachzudenken, sollte die schwedische Präsidentschaft ein „27+6“-Treffen der Außenminister im Vorlauf des OSZE-Gipfels Ende des Jahres einberufen, um den Nachbarstaaten eine Chance zu geben einen Beitrag zur Diskussion zu leisten. Dies hätte den zusätzlichen Nutzen, die Aufmerksamkeit der EU-Mitgliedstaaten auf die Gebiete zu lenken, die das größte Risiko gewalttätiger Ausschreitungen in sich bergen: Das Mantra sollte Konfliktprävention, nicht Konfliktmanagement, lauten.

Die größten Risiken bleiben in Georgien bestehen, und es sollte das oberste Ziel der EU sein, Feindseligkeiten mit Russland gar nicht erst wieder aufkommen zu lassen. Aber die EU muss sich auch langfristig engagieren: Sie muss ihre Überwachungsmission beibehalten und diplomatischen Druck auf beiden Seiten ausüben, um konstruktive Gespräche zum Spannungsabbau zu initiieren. Die EU sollte vermeiden es Georgien in puncto Isolation von Abchasien und Süd-Ossetien gleichzutun, da dies weder einer Konfliktlösung zuträglich wäre noch die Sicherheitssituation stabilisieren würde.

Auf der Krim ist der beste Weg für die EU, eine Kommissionsdelegation in der Region einzurichten. Zuerst sollte das Hauptaugenmerk der Mission sein, die Diversifizierung der lokalen Wirtschaft zu unterstützen, ganz besonders um Sewastopol, um die dort vorherrschenden Ängste über den Abzug der Schwarzmeerflotte zu mildern.

Moldawien kann zum Testgebiet für Medwedewes Vorschlag zu einer neuen Sicherheitsarchitektur werden, wie im März von Nicolas Sarkozy und Angela Merkel vorgeschlagen.⁴ Das Thema Transnistrien ist leichter zu bewältigen als die anderen „gefrorenen Konflikte“ in den Nachbarstaaten und bietet eine sinnvolle Möglichkeit, Russlands Kooperationsbereitschaft auf die Probe zu stellen. Letztendlich könnte Russlands „Friedens“-Truppen in Transnistrien durch ein gemeinsames EU-Russland-Bataillon ersetzt werden, wobei ein stärkeres Engagement hoher Vertreter der ESVP helfen würde, eine verhandelte Lösung für den Konflikt zu beschleunigen.

Was Nagorno-Karabach betrifft, gibt es wenig, obwohl Frankreich als Mediator der OSZE auftritt, was die EU tun kann, solange weder Armenien noch Aserbaidschan sie darum bitten, einzuschreiten. Die EU sollte bereit sein, Friedenstruppen zu schicken und wirtschaftliche Hilfen auf Anfrage anzubieten. Bis dahin sollte sie Frankreichs Rolle und den fortwährenden türkisch-armenischen Dialog über die Öffnung ihrer Grenzen unterstützen.⁴

Sicherheit, Wohlstand und die Beziehung der EU zu Russland sind an das Wohl der östlichen Nachbarstaaten gebunden. In Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit und Erweiterungsmüdigkeit mag die EU wohl spüren, dass es dringlichere Themen zu bearbeiten gibt als ihre widerspenstigen Nachbarn. Dennoch wäre eine gezielte und engagierte Nachbarschaftspolitik kein hochgeistiger EU-Altruismus, sondern eher Ausdruck eines grundlegenden und weitsichtigen Selbstinteresses. Wenn die EU weiterhin die Bedeutung der Region herunterspielt, kann sie davon ausgehen, in den Folgejahren unter den Konsequenzen leiden zu müssen.

⁴ Im gemeinsamen Artikel *“La sécurité, notre mission commune”*, in der französischen Zeitung *Le Monde*, vom 5. März 2009, wird behauptet, dass eine schnelle Lösung für das Transnistrien-Thema gefunden werden könne.

The full report *'The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood'* by Nicu Popescu & Andrew Wilson may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communis Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR June 2009.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE, UK.

Contact: london@ecfr.eu