

# **Die Europäische Union, die Östliche Partnerschaft und „Assoziiierung Plus“: zur Debatte über die Einbindung assoziierter Nachbarn unterhalb einer EU-Mitgliedschaft**

*Tobias Schumacher\**

*This article takes up the European Neighbourhood Policy-related debate on the future design of the association policy of the European Union (EU) towards the countries of the Eastern Partnership (EaP). It pursues two objectives. First, it examines – apart from a brief discussion of the origins and genesis of the concept of “association plus” in the context of the wider EU neighbourhood framework – how the intra-EU discourse on the future of the EaP has evolved and changed in recent years and which propositions are nowadays at the core of the debate. Secondly, it analyses these propositions, mainly revolving around the integration of EaP countries into the emerging Energy and Digital Union and the Schengen Area as well as the creation of bilateral customs unions, in what regards opportunities and challenges for the eastern neighbours. The article argues that “association plus”, as demanded by the European Parliament and some EaP countries, would generate considerable financial and political costs even for those eastern neighbours that have implemented significant reforms and that it seems acceptable only if it were explicitly declared as an intermediate step towards the granting of an EU membership perspective.*

Im Mai 2019 jährte sich die Schaffung der Östlichen Partnerschaft (ÖP) – des wichtigsten Kooperationsrahmens der Europäischen Union (EU) zur Intensivierung ihrer politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Beziehungen zu den sechs östlichen Nachbarn Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Republik Moldau und Ukraine – zum zehnten Mal.<sup>1</sup> Aus diesem Anlass fanden am 13. Mai 2019 das jährliche Treffen der AußenministerInnen der 28 EU-Mitgliedstaaten mit ihren Amtskollegen aus den sechs Nachbarstaaten sowie am 14. Mai 2019 eine hochrangig besetzte Jubiläumskonferenz auf Einladung des Präsidenten der Europäischen Kommission in Brüssel statt. Für die EU ging es bei diesen Treffen in erster Linie darum, ein vermeintliches Signal der Geschlossenheit und Verbindlichkeit zu senden und sich trotz der stark divergierenden Reformbereitschaft der sechs östlichen Nachbarn und deren heterogenen, als auch zum Teil äußerst fragilen innen-, sicherheitspolitischen sowie mikro- und makroökonomischen Gemengelagen öffentlichkeitswirksam zur ÖP zu bekennen. Die Regierungsvertreter der sechs Nachbarstaaten einte hingegen das Ziel, die Jubiläumsveranstaltungen möglichst dahingehend zu nutzen, potenzielle weitere Kooperationsangebote zu extrahieren. Insbesondere für die Ukraine, Georgien und die Republik Moldau ging es außerdem darum, Integrationsperspektiven offeriert zu bekommen, die über die in den bestehenden Assoziierungsabkommen gemachten Vereinbarungen hinausgehen und gar die langfristige Perspektive einer EU-Mitgliedschaft eröffnen. Diese Bestrebungen verdeutlichten abermals, dass die bisher von der EU gemachten Kooperations- und teilweise gar Integrationsangebote insbesondere von

---

\* Prof. Dr. Tobias Schumacher, Inhaber des Lehrstuhls für Europäische Nachbarschaftspolitik, College of Europe, Natolin (Warschau).

1 Vgl. New Eastern Europe: Eastern Partnership turns 10, 3-4/2019.

den vermeintlichen Vorreitern in der ÖP, der Ukraine und Georgien sowie zu einem gewissen Grad von der Republik Moldau, als unzureichend erachtet werden. Zwar wurde diese Kritik von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) sowie zuvorderst von den EU-Mitgliedstaaten mit dem Verweis auf bestehende Implementierungsprobleme von Teilen der Assoziierungsabkommen bislang stets zurückgewiesen. Gleichzeitig kann diese Praxis nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), in deren Rahmen sich die ÖP bekanntlich vollzieht, seit Anbeginn darunter leidet, dass ihr eine sie definierende Raison d'Être und dementsprechend eine nachhaltige, langfristige und einem übergeordneten Endziel folgende Grundausrichtung fehlen.<sup>2</sup>

Angesichts dieser Schwäche ist es wenig überraschend, dass sich die EU in scheinbar immer kürzer werdenden Abständen mit zwei grundsätzlichen Forderungen der mehrheitlich pro-europäischen Herrschaftseliten und Gesellschaften in der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau konfrontiert sieht: erstens, die im Vertrag von Lissabon nicht definierten Begriffe der Assoziierung sowie der „guten Nachbarschaft“<sup>3</sup> konkreter auszustalten; und zweitens, zumindest bis zur Klärung der Frage, ob reformorientierten Nachbarn eine Beitrittsperspektive eingeräumt werden soll, von einer sich vor allem auf Assoziierungsabkommen fokussierenden Assoziierung zu einer umfassenderen „Assoziierung Plus“ überzugehen, die sich auch auf die Energie- und Digitalunion, den Schengen-Raum sowie die Schaffung bilateraler Zollunionen erstreckt.

Diese seit mehreren Jahren innerhalb der ENP und der ÖP geführte Debatte aufgreifend ist es das Ziel dieses Beitrags, neben einer kurzen chronologischen Einordnung der Genese des Konzepts der „Assoziierung Plus“ im erweiterten EU-Nachbarschaftsgefüge zu skizzieren, wie sich der EU-interne Diskurs in Bezug auf die ÖP und ihre mögliche Weiterentwicklung in den letzten Jahren vollzogen und verändert hat und welche inhaltlichen Schwerpunktsetzungen dabei im Mittelpunkt stehen. Die geforderte „Assoziierung Plus“ ist für jene östlichen Nachbarn, die signifikante Reformfortschritte vorzuweisen haben, mit nicht unerheblichen finanziellen und politischen Kosten verbunden und scheint nur dann akzeptabel, wenn sie explizit als ein Zwischenschritt zu der von ihnen anvisierten Gewährung einer EU-Beitrittsperspektive deklariert wird. Daher sollen die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen auch im Hinblick auf die mit ihnen einhergehenden Chancen und Herausforderungen für die östlichen Nachbarn interpretiert werden.

### **„Assoziierung Plus“ als wiederkehrendes Charakteristikum des EU-Nachbarschaftsgeflechts**

Streng genommen ist die praktisch-politische Auseinandersetzung mit der Thematik „Assoziierung Plus“ kein ausschließlich die ÖP kennzeichnendes Charakteristikum. Vielmehr hat sie ihre Wurzeln in den seit Mitte der 1970er Jahre geführten Debatten mit den südlichen Nachbarstaaten über die Art und den Grad ihrer Anbindung an die EU, die übergeordnete Zielsatzung dieser Assoziierung sowie deren Tiefe und Reichweite. Im euro-mediterranen Beziehungsgeflecht hatten diese Debatten in unregelmäßigen Abständen zur

2 Vgl. Andriy Tyushka: Seeking the Eastern Partnership's greatest integer, in: New Eastern Europe 2/2018, S. 87ff.

3 Art. 238, Vertrag von Maastricht.

Folge, dass bestehende Kooperationsrahmen wie die Globale Mittelmeerpolitik (1972), die Neue Mittelmeerpolitik (1989), die Europa-Maghreb-Partnerschaft (1992) sowie die Euro-Mediterrane Partnerschaft (Barcelona-Prozess, 1995) immer wieder reformiert, weiterentwickelt bzw. voneinander abgelöst wurden.<sup>4</sup> Dies geschah einerseits, um der sich verändernden Kompetenzstruktur der EU und ihren außenpolitischen Ambitionen Rechnung zu tragen. Andererseits wurden diese Revisionen aber vor allem vollzogen, um auf sich wandelnde Opportunitätsstrukturen und Rahmenbedingungen im südlichen Mittelmeerraum zu reagieren und um den Forderungen der südlichen Nachbarn nach neuen und insbesondere autokratische Herrschaftsstrukturen nicht gefährdenden Assoziierungsangeboten zu begegnen. Ihren ersten vorläufigen Höhepunkt fanden diese Dynamiken im Jahr 2005, als im Zuge der Feierlichkeiten zum zehnjährigen Bestehen des Barcelona-Prozesses guvernementale und zivilgesellschaftliche Eliten auf beiden Seiten des Mittelmeerraums erstmalig die Idee eines „Barcelona Plus“ aufbrachten. Damit wurde das Ziel verfolgt, das bis dato existierende Assoziierungsgefüge um weitere Kooperationskomponenten zu ergänzen und folglich die in Art. 238 des Vertrags von Maastricht nicht näher spezifizierten „ gegenseitigen Rechte und Pflichten“ substanzell mit Leben zu füllen.

Zwar waren die innerhalb der EU von Spanien und Großbritannien maßgeblich mitinitiierten Diskussionen über ein „Barcelona Plus“, an deren Ende sich die Union und ihre südlichen Nachbarn zumindest auf einen Verhaltenskodex bei der Terrorismusbekämpfung verständigen konnten,<sup>5</sup> nur temporärer Natur. Dennoch knüpfte diese Debatte, d.h. die Frage, wie mit Nachbarstaaten, die über keine (explizite) EU-Beitrittsperspektive verfügen, umgegangen werden soll, an die dänisch-britischen, schwedischen sowie polnischen Vorschläge aus dem Jahr 2002 bzw. 2003 an, welche maßgeblich zur Initiierung der ENP beitrugen. Darüber hinaus stand sie auch Pate für den 2007 von der deutschen EU-Ratspräsidentschaft eingebrachten Vorschlag einer „ENP Plus“.<sup>6</sup> Dieser bereits in der zweiten Jahreshälfte 2006 vom Planungsstab des Auswärtigen Amtes ausgearbeitete Entwurf war hinsichtlich des weiteren Fortgangs der in Brüssel und den Nachbarstaaten bis heute geführten Assoziierungsdebatte in zweierlei Hinsicht von Bedeutung.

Erstens konsolidierte er die bis dato in unregelmäßigen Abständen zu beobachtende mitgliedstaatliche Einflussnahme auf die inhaltliche Ausgestaltung der Assoziierungspolitik der EU gegenüber ihrer Nachbarschaft. Trotz der einflussreichen gestalterischen Rolle der Europäischen Kommission sowie in den letzten Jahren auch des EAD waren es stets EU-Mitgliedstaaten, die der sodann oftmals von den Brüsseler Institutionen aufgegriffenen Debatte über die Gewährung weiterer Assoziierungsangebote Richtung und Substanz verliehen. Als Beispiele lassen sich in diesem Kontext nennen: (a) das schwedisch-polnische

4 Vgl. Tobias Schumacher: Die Europäische Union als internationaler Akteur im südlichen Mittelmeerraum. „Actor Capability“ und EU-Mittelmeerpolitik, Baden-Baden 2005.

5 Vgl. Muriel Asseburg: „Barcelona Plus 10“. No Breakthrough in the Euro-Mediterranean Partnership, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP Comment 55/2005.

6 Vgl. Amelia Hadfield: EU Member States and the European Neighbourhood Policy, in: Tobias Schumacher/Andreas Marchetti/Thomas Demmelhuber (Hrsg.): The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy, Abingdon/New York 2018, S. 211ff.; Iris Kempe: Eine neue Ostpolitik? Prioritäten und Realitäten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, in: Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (Hrsg.): Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung des Centrums für angewandte Politikforschung (C·A·P), München 2007, S. 59ff. Vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung: Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik für die EU, 2. Juli 2006.

„policy entrepreneurship“ aus dem Jahr 2008, welches – die deutsche „ENP Plus“-Initiative aufgreifend – in der Schaffung der ÖP im Mai 2009 mündete; (b) das von den Außenministern des Weimarer Dreiecks (Deutschland, Frankreich und Polen) gemeinsam verfasste und sich für eine Neugestaltung der EU-Nachbarschaftspolitik aussprechende Kommuniqué vom 3. April 2014, das maßgeblich zu der nahezu alle Mitgliedstaaten sowie auch alle Nachbarn einbeziehenden Revision der ENP 2015 beitrug;<sup>7</sup> (c) die von der polnischen Regierung bereits seit Jahren eingebrachten Vorschläge zur Nachrüstung der ÖP, die am 13. Mai 2019 öffentlichkeitswirksam unter der Bezeichnung „Association Agreements Plus“ vorgestellt wurden. Als deren Vorläufer kann wiederum die am 15. November 2017 vom Europäischen Parlament angenommene Empfehlung, in der sich letzteres für die Weiterentwicklung der ÖP zu einer „erweiterten Östlichen Partnerschaft“ stark machte, gelten.<sup>8</sup>

Zweitens gab der im Jahr 2007 in die Debatte eingebrachte Vorschlag einer „ENP Plus“ den Startschuss für die seither zu beobachtende Tendenz, das vielschichtige EU-Nachbarschaftsgeflecht in unregelmäßigen Abständen einer Überprüfung zu unterziehen. Unbestritten hat dies nicht immer zu einer strukturellen und inhaltlichen Neuausrichtung der ENP und somit auch der ÖP geführt. Gleichwohl lassen die Etablierung der ÖP im Jahr 2009 und die Revision der ENP in den Jahren 2011 und 2015 erkennen, dass die vielfach als unzureichend wahrgenommene Einflussnahme auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten nicht unterschätzt werden darf.<sup>9</sup>

Die Tatsache, dass die Assoziierungspolitik der EU gegenüber ihren Nachbarn stets vor der Frage stand, wie der bis heute nicht definierte Begriff der Assoziierung in der politischen Praxis mit Struktur und Inhalt gefüllt bzw. weiterentwickelt werden kann, lässt somit erkennen, dass die sich gegenwärtig im Rahmen der ÖP vollziehende Diskussion über eine „Assoziierung Plus“ im historischen Längsschnitt eine diskursive Kontinuität aufweist, von Pfadabhängigkeiten geprägt ist und kein auf die ÖP beschränktes Alleinstellungsmerkmal darstellt. Daraus lassen sich zwei weitere Grundcharakteristika ableiten, die für die Nachbarschaftspolitik der EU von Relevanz sind. Einerseits scheint die sich faktisch seit Jahrzehnten vollziehende – wenn auch nicht immer so genannte – Debatte über eine „Assoziierung Plus“ darauf hinzudeuten, dass es sich bei der EU zu einem gewissen Grad durchaus um einen vermeintlich anpassungswilligen Akteur handelt, der – sei es als Folge von Uploading-Versuchen außenpolitischer Interessen einzelner Mitgliedstaaten und entsprechendem „policy entrepreneurship“ oder aber bedingt durch Initiativen supranationaler

7 Vgl. Auswärtiges Amt: Joint Communique of the Weimar Triangle Foreign Ministers Frank-Walter Steinmeier (Germany), Laurent Fabius (France), and Grzegorz Schetyna (Poland) in Wrocław, Pressemitteilung, 3. April 2015.

8 Vgl. Jacek Czaputowicz: Future of the Eastern Partnership: The Polish view, in: Euractiv, 13. Mai 2019; Europäisches Parlament: Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2017 an den Rat, die Kommission und den EAD zur Östlichen Partnerschaft im Vorfeld des Gipfeltreffens im November 2017 (2017/2130(INI)). Straßburg, 15. November 2017. Bemerkenswerterweise benutzt nur die englische Fassung dieser Empfehlung den Begriff „EaP+“, während hingegen die deutsche und französische Version von einer „erweiterten Östlichen Partnerschaft“ bzw. von einem „partenariat oriental amélioré“ sprechen.

9 Vgl. zur Revision der ENP im Jahr 2011 Dimitris Bouris/Tobias Schumacher (Hrsg.): The Revised European Neighbourhood Policy. Continuity and Change in EU Foreign Policy, Hounds Mills/Basingstoke 2017. Vgl. zur Revision der ENP im Jahr 2015 Mark Furness: European Neighbourhood Policy decision-making at critical junctures: EU institutions, the Member States and neighbourhood countries, in: Tobias Schumacher/Andreas Marchetti/Thomas Demmelhuber (Hrsg.): The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy, Abingdon/New York 2018, S. 200ff.

Akteure wie der Kommission – sein eigenes Außenverhalten an sich stetig verändernde Rahmenbedingungen und extern formulierte Forderungen zumindest anzugleichen versucht. Andererseits veranschaulicht das sich zu einem gewissen Grad wiederholende Ausloten weiterer potenzieller Assoziierungsangebote, dass es der EU bis zum heutigen Zeitpunkt nicht gelungen ist, eine Grundsatzentscheidung zu treffen – die von einem sinnstiftenden und vor allem konsensfähigen Narrativ jenseits der simplifizierenden „ring of friends“ vs. „ring of fire“-Rhetorik unterfüttert wird –, wie mit all jenen Staaten an der EU-Peripherie umgegangen werden soll, die entweder keine oder aber lediglich eine sehr vage Beitrittsperspektive haben. Mit anderen Worten: Gegenüber ihren Nachbarn verfolgen sowohl Brüssel als auch die EU-Mitgliedstaaten bis heute einen nur bedingt zielorientierten Ansatz des „Durchmogelns“.<sup>10</sup> Dies geschieht in der Hoffnung, die Nachbarn einerseits zu weitreichenden Reformen zu motivieren und dabei gleichzeitig den sektorspezifischen Einfluss der EU auszuweiten, ohne diesen Staaten aber andererseits eine klare „Roadmap“ an die Hand zu geben, was am Ende dieses zeit- und kostenintensiven, EU-zentrierten Rechtsangleichungsprozesses stehen wird. Daraus resultiert geradezu zwangsläufig, dass sowohl die Kommission und der EAD als auch die EU-Mitgliedstaaten immer wieder – wie sich dies eben auch seit zwei Jahren im Kontext der ÖP beobachten lässt – mit zum Teil weitreichenden Forderungen konfrontiert werden, bestehende Assoziierungsangebote „nachzubessern“, ohne dabei aber diese Forderungen in einer kohärenten und nachhaltigen Assoziierungsstrategie verorten zu können.

### **Die Östliche Partnerschaft und „Assoziierung Plus“ post-2017**

Die Vorschläge des Europäischen Parlaments vom 15. November 2017 zur Dynamisierung und Weiterentwicklung der ÖP stellen unbestritten den bislang weitreichendsten und ambitioniertesten Entwurf einer „Assoziierung Plus“ dar. So empfiehlt das Parlament, für all jene östlichen Nachbarn, „die bei der Umsetzung der Reformen in Bezug auf die Assoziierungsabkommen und vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen substanziale Fortschritte erzielt haben, [...] den Beitritt zur Zollunion, zur Energieunion, zur Digitalunion und zum Schengen-Raum, einen erweiterten Zugang zum EU-Binnenmarkt, die Integration in die EU-Verkehrsnetze, Industriepartnerschaften, die verstärkte Beteiligung an weiteren Programmen und Agenturen der EU, eine erweiterte Zusammenarbeit im Bereich der GSVP sowie weitere Sofortmaßnahmen“<sup>11</sup> wie bspw. die Einräumung einseitiger Zollvorteile und die Abschaffung von Roamingtarifen vorzusehen. Zwar knüpft dieser Entwurf insbesondere in den Politikfeldern Binnenmarkt und Energie an den deutschen „ENP Plus“-Vorschlag von 2007 an. Dennoch hat er seinen eigentlichen Ursprung in den vom ukrainischen Staatspräsidenten Petro Poroschenko erstmals 2016 hervorgebrachten und sowohl während des EU-Ukraine-Gipfels am 13. Juli 2017 als auch während des Brüsseler Gipfeltreffens der Östlichen Partnerschaft am 24. November 2017 wiederholten Forderungen nach einer Integration der Ukraine in die vier erwähnten Unionen (Zollunion, Ener-

10 Gustav Gressel: Germany and the Eastern Partnership: the view from Berlin, European Council on Foreign Relations: Commentary, 19. Mai 2015.

11 Europäisches Parlament: Empfehlung, November 2017.

gieunion, Digitalunion, Schengen).<sup>12</sup> Dass das Europäische Parlament diese Forderung aufgriff, lässt sich darauf zurückführen, dass sich auch die georgischen und moldauischen Herrschaftseliten – nicht zuletzt vor dem Hintergrund ihrer ebenfalls innerhalb des ÖP-Rahmens gewachsenen Handlungsmacht und Mitsprachemöglichkeiten – die ukrainische Position zu eigen gemacht und dafür insbesondere im Vorfeld des Gipfeltreffens der Östlichen Partnerschaft im November 2017 systematisch um Unterstützung geworben haben.<sup>13</sup>

Doch wie hat die EU seither auf diesen, nun von den Nachbarstaaten selbst eingebrachten konkreten Vorschlag einer „Assoziierung Plus“ bzw. einer „erweiterten Östlichen Partnerschaft“ reagiert?

Zwar hat sich mit dem Europäischen Parlament erstmalig eine EU-Institution explizit und konkret für die Einräumung weiterer Assoziierungsangebote ausgesprochen und so mit in der Debatte über eine „Assoziierung Plus“ eindeutig Stellung bezogen. Diese Positionierung ist aber weder bei der Kommission und dem EAD noch bei den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten auf wirkliche Resonanz gestoßen. Vielmehr ist – und darüber kann auch das jüngste polnische Werben für eine stärker institutionalisierte ÖP sowie eine rotierende ÖP-Ratspräsidentschaft nicht hinwegtäuschen<sup>14</sup> – das Gegenteil der Fall: Bereits Ende Oktober 2017 haben die Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission, Donald Tusk und Jean-Claude Juncker, in einem Schreiben an den ukrainischen Präsidenten Poroschenko den Forderungen nach der Integration in die vier Unionen eine Absage erteilt. Und auch während des Gipfeltreffens der Östlichen Partnerschaft im November 2017 wie auch seither wurde den östlichen Nachbarn von Seiten der EU mehrfach deutlich gemacht, dass deren Forderungen nach Integrationsangeboten, die über die Assoziierungsabkommen und die darin enthaltenen Bestimmungen hinsichtlich Vertiefter und Umfassender Freihandelszonen (VUFZ) hinausgehen, nicht durchsetzbar seien.<sup>15</sup> Diese zumindest im ÖP-Rahmen bislang nicht bekannte Unmissverständlichkeit<sup>16</sup> ist im Wesentlichen sowohl mit EU-internen als auch EU-externen, d.h. sich ausschließlich auf die Nachbarschaft beziehenden Faktoren, zu erklären.

Was erstere betrifft, so sind die bereits seit Anbeginn der ENP und ÖP erkennbaren und kontinuierlich fortbestehenden Interessendifferenzen der Mitgliedstaaten hinsichtlich Reichweite, Tiefe und Endziel einer vertieften Assoziierung bzw. einer „ÖP Plus“ zu nennen. Hinzu kommt die Tatsache, dass in den letzten zwei Jahren mit Ungarn ein Mitgliedstaat – sei es im Zuge der Ausarbeitung der Schlusserklärung zum Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft 2017 oder aber Ende 2018 im Kontext der Brüsseler Entscheidung, der Republik Moldau Makrofinanzhilfen in Höhe von 100 Millionen Euro zu verweigern – offen als Vetospieler zutage getreten ist. Dies hat die ohnehin schon komplexen EU-internen Beschlussfassungsprozesse massiv erschwert und gar den Fortbestand der ÖP infrage ge-

12 Vgl. Unian Information Agency: Ukraine intends to join Customs Union with EU – Poroshenko, 13. Juli 2017; vgl. auch Pravda: Порошенко в Брюсели заявив, що розраховує на чотири союзи з ЄС, 24. November 2017.

13 Vgl. Vladimir Plahotniuc: Eastern Partnership must not be deterred by Russian aggression, in: EUobserver, 24. November 2017; vgl. auch Murat Temizer: Georgia hopes to be member of the European Energy Union, in: Anadolu Agency, 27. Mai 2015.

14 Vgl. Czaputowicz: Future of the Eastern Partnership, 2019.

15 Hintergrundgespräch des Autors mit einem Beamten des EAD am 30. Oktober 2017 in Brüssel.

16 Hintergrundgespräch des Autors mit einem ehemaligen hochrangigen Diplomaten des EAD am 17. August 2018 in Alpbach.

stellt.<sup>17</sup> Begleitet wird dies zusätzlich von einer Verschlechterung der europapolitischen Großwetterlage, die angesichts von Brexit, Migrationskrise und erstarkenden populistischen, nationalistischen und rechtsradikalen Parteien unlängst nur bedingt Spielraum für potenziell kostspielige und innenpolitisch unpopuläre außenpolitische Zugeständnisse gelassen hat.

In Bezug auf EU-externe, d.h. die EU-Nachbarschaft betreffende, Faktoren lässt sich in den letzten Jahren zuvorderst eine – in den Worten eines EU-Beamten – zunehmend um sich greifende und sich auf die ÖP beziehende „Müdigkeit“<sup>18</sup> beobachten, die insbesondere innerhalb des EAD, aber auch in den Mitgliedstaaten ausgeprägt ist.<sup>19</sup> Ursächlich hierfür sind in erster Linie die – in den Staaten der ÖP durchaus unterschiedlich ausgeprägte und unterschiedliche Formen annehmende – Verschleppung von politischen Reformen, das Fortbestehen oligarchischer Strukturen, die unzureichende Korruptionsbekämpfung, die Instrumentalisierung und Politisierung des Justizwesens durch einflussreiche Vetspieler sowie das Unvermögen der jeweiligen Herrschaftseliten, makroökonomische Entwicklung in spürbare mikroökonomische Wohlfahrtsdividenden umzuwandeln.<sup>20</sup> Dass die Ernüchterung hinsichtlich der Reformbereitschaft osteuropäischer Herrschaftseliten nicht nur rein subjektiver Natur ist, wird auch beim Blick auf die Entwicklung der politischen Freiheiten und Bürgerrechte in den sechs Staaten der ÖP deutlich, weisen doch bspw. die einschlägigen, von Freedom House veröffentlichten Bewertungen eindeutig auf Stagnation denn auf nachhaltige Verbesserungen hin.<sup>21</sup>

Diese Entwicklungen lassen es durchaus nachvollziehbar erscheinen, warum die Debatte über eine „Assoziierung Plus“ in Bezug auf die ÖP unlängst an Dynamik verloren hat. Es erklärt außerdem, warum sowohl der EAD und die Kommission als auch die überwältigende Mehrheit der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten mittlerweile die Meinung vertreten, dass eine potenzielle Vertiefung und Weiterentwicklung des vielschichtigen EU-Nachbarschaftsgeflechts erst dann thematisiert werden kann, wenn die bereits eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen von Seiten der östlichen Nachbarn entschlossen und rigoros umgesetzt und erkennbare Fortschritte bei der Umsetzung der im November 2017 formal beschlossenen „20 Deliverables for 2020“<sup>22</sup> erzielt werden. Bemerkenswerterweise deutet dies aber auch darauf hin, dass der in der „neuen“ ENP von 2015 angekündigte Paradigmenwechsel – weg von der in den Assoziierungsabkommen verankerten konditionalitätsbasierten Förderung von EU-Normen und -Werten hin zu einem pragmatischen Transaktionalismus und einer stärkeren Akzentuierung von (konditionalitätsfreier) sektorspezifi-

17 Hintergrundgespräch des Autors mit hochrangigen Vertretern der Kommission und des EAD am 27. und 28. März 2019 in Warschau.

18 Hintergrundgespräch des Autors mit einem Beamten des EAD am 30. Oktober 2017 in Brüssel.

19 Ebenda.

20 Vgl. Eastern Partnership Civil Society Forum: Eastern Partnership Index 2017. Charting Progress in European Integration, Democratic Reforms, and Sustainable Development, Brüssel 2018.

21 Vgl. Freedom House: Democracy in Retreat. Freedom in the World 2019, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/democracy-in-retreat> (letzter Zugriff: 16.6.2019).

22 Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst: Eastern Partnership. 20 Deliverables for 2020: State of play in 2018, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap\\_deliverables\\_factsheet\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap_deliverables_factsheet_2018.pdf) (letzter Zugriff: 16.6.2019).

scher Zusammenarbeit<sup>23</sup> – faktisch nur bedingt Eingang in die praktische Ausgestaltung der ÖP gefunden zu haben scheint.

### **„Assoziierung Plus“ – Chancen und Herausforderungen für die östlichen Nachbarn**

Vor dem Hintergrund der skizzierten Dynamiken sind zeitnahe Zugeständnisse von Seiten der EU im Hinblick auf die Weiterentwicklung der ÖP zu einer „ÖP Plus“ und damit einer „Assoziierung Plus“ unrealistisch. Angesichts der Tatsache, dass zahlreiche Teilaufgaben in der Vergangenheit vorgelegten Entwürfe zur Weiterentwicklung der EU-Nachbarschaftsbeziehungen jedoch immer wieder Eingang in die ENP bzw. ÖP gefunden haben, ist zu erwarten, dass zumindest einige der ukrainisch-georgisch-moldauischen und vom Europäischen Parlament aufgegriffenen Vorschläge aus dem Jahr 2017 mittel- bis langfristig Berücksichtigung finden. Dies gilt erst recht für den Fall, dass einzelne, sich der ÖP besonders verpflichtet fühlende EU-Mitgliedstaaten, wie bspw. Polen oder Litauen, aufgrund sich verändernder innen- und/oder außenpolitischer Entwicklungen in der Nachbarschaft entsprechenden Druck ausüben. Gleichermaßen anzunehmen, sollten die östlichen Nachbarn Reformfortschritte erzielen, die es Brüssel und den künftig 27 Mitgliedstaaten unmöglich machen würden, ihre bislang demonstrativ zur Schau gestellte Ablehnung einer „Assoziierung Plus“ aufrechtzuerhalten. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, zumindest kurioserisch der Frage nachzugehen, wie die ukrainisch-georgisch-moldauischen Bestrebungen, mit der EU sowohl bilaterale Zollunionen zu schließen als auch in die Schengen- sowie in die in der Entstehung begriffenen Energie- und Digitalunionen aufgenommen zu werden, faktisch zu bewerten sind und welche Chancen und Herausforderungen damit für die östlichen Nachbarn verbunden sind.

Die gegenwärtige Schaffung einer EU-Energieunion sowie eines Digitalbinnenmarktes geht auf Strategiepapiere der Europäischen Kommission zurück, die im Februar 2015 bzw. im Mai 2015 vorgestellt wurden. Beiden Projekten ist das Ziel gemeinsam, jeweils einen einheitlichen Rechtsraum zu schaffen, der die bislang existierenden technischen, infrastrukturellen und rechtlichen Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten harmonisiert. Damit sollen Konsumenten von einem gemeinsamen, grenzüberschreitenden, verbraucherfreundlichen und international wettbewerbsfähigen Energie- bzw. Digital- und Telekommunikationsmarkt profitieren.<sup>24</sup> Die anvisierte Energieunion hat ferner das Ziel, die Energiesicherheit der EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen sowie die Auflagen des Klimaschutzabkommens von Paris zu erfüllen.

Obgleich die Europäische Kommission am 9. April 2019 die Vollendung der Energieunion verkündet hat,<sup>25</sup> sind weder diese noch die Digitalunion fertiggestellt. Damit ist unmittelbar die erste wesentliche Herausforderung verbunden, der sich jene östliche Nachbarn zu stellen haben, die „bei der Umsetzung der Reformen in Bezug auf die Assoziierungsabkommen und vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen substantielle Fortschrit-

23 Vgl. Laure Delcour: The 2015 ENP Review: Beyond Stocktaking, the Need for a Political Strategy, College of Europe: Policy Brief 1/2015.

24 Vgl. Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Eine Energieunion für Europa, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/energy-union/> (letzter Zugriff: 16.6.2019) und Europäische Kommission: Shaping the Digital Single Market, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/shaping-digital-single-market> (letzter Zugriff: 16.6.2019).

25 Vgl. Sam Morgan: EU-Kommission: Die Energieunion ist „vollendet“, in: Euractiv, 9. April 2019.

te erzielt haben“.<sup>26</sup> Bei beiden Projekten handelt es sich um „work in progress“, die bislang nur geringe Erfahrungswerte in der rechtlichen und praktischen Handhabung sowie Umsetzung generiert haben und durch unvollständige und sich gleichzeitig noch in der Evolution befindliche Acquis gekennzeichnet sind. Die Angleichung an, Übernahme von sowie vor allem Implementierung ebendieser einschlägigen gemeinschaftlichen Besitzstände durch die östlichen Nachbarn setzten aber voraus, dass diesen eine klar definierte und formulierte EU-Strategie offeriert werden kann, die einen konkret abgesteckten Handlungsrahmen vorgibt, was, wie und bis wann harmonisiert, modernisiert und implementiert werden soll.<sup>27</sup> In Bezug auf die Energieunion hat sich eine derartige „Roadmap“ zwar für die Mitgliedstaaten herauskristallisiert. Eine die wirtschaftlichen sowie rechtlichen Rahmenbedingungen und Nachbarschaftsspezifika berücksichtigende Agenda existiert aber in vergleichbarer Form weder für die Energieunion noch für das digitale Binnenmarktpunkt. Damit einher geht, zweitens, die Tatsache, dass eine Angleichung des nationalen Regelwerks an die sodann existierenden EU-Regelwerke – dies zeigt die Erfahrung mit den einschlägigen VUFZ – sowie Harmonisierung und Umsetzung derselben zeitaufwendig und kostenintensiv sind. Weder die Ukraine noch Georgien noch die Republik Moldau verfügen aber über die entsprechend notwendigen finanziellen Ressourcen und haben ohnehin bereits mit der Implementierung der Vereinbarungen in den Assoziierungsabkommen nicht unerhebliche Schwierigkeiten.<sup>28</sup> Abgesehen davon, dass es äußerst zweifelhaft erscheint, dass die EU im Lichte knapper werdender Haushaltsmittel in einem Post-Brexit-Szenario bereit wäre, diese Anpassungs- und Harmonisierungsprozesse mit der nötigen finanziellen und auch technischen Hilfe nachhaltig zu begleiten, stellt sich ferner die Frage, ob die Herrschaftseliten in den entsprechenden östlichen Nachbarstaaten überhaupt in der Lage sind, angesichts der stagnierenden mikroökonomischen Entwicklung die zwingend erforderliche gesellschaftliche Unterstützung und Legitimierung für derartig ambitionierte Reformprojekte mittelfristig sicherzustellen. Drittens stellt gerade der Energiesektor eines jener kritischen Politikfelder dar, in dem es in nahezu allen östlichen Nachbarstaaten bedeutende und mit erheblichen Machtressourcen ausgestattete (sowohl nationale als auch externe) Vetospieler gibt, die durchaus in der Lage sind, die materiellen und immateriellen Kosten einer Integration in die sich entwickelnde Energieunion in die Höhe zu treiben bzw. diese gar zu torpedieren.

Aus integrationspolitischer Perspektive wäre die Schaffung bilateraler Zollunionen mit der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau – gemäß dem Vorbild der bestehenden Zollunion zwischen der EU und der Türkei<sup>29</sup> – unbestritten von signifikanter Bedeutung und würde angesichts der davon ausgehenden Symbolkraft von den drei Nachbarn zwangsläufig als Zwischenschritt in Richtung EU-Vollmitgliedschaft interpretiert werden. Potenzielle Chancen und Risiken eines solch signifikanten Zugeständnisses von Seiten der

<sup>26</sup> Europäisches Parlament: Empfehlung, November 2017.

<sup>27</sup> Vgl. Katrin Nyman-Metcalf/Ioannis Papageorgiou: The European Union Digital Single Market – Challenges and Impact for the EU Neighbourhood States, in: Baltic Journal of European Studies 2/2018, S. 7ff.

<sup>28</sup> Vgl. Tina Freyburg/Sandra Lavenex/Frank Schimmelfennig/Tatjana Skripka/Anne Wetzel: EU promotion of democratic governance in the neighbourhood, in: Journal of European Public Policy 6/2009, S. 916ff.

<sup>29</sup> Am 31. Dezember 1995 trat die EU-Türkei-Zollunion in Kraft. Vgl. bspw. Kamala Dawar/Christopher Hartwell/Sübidey Togan: Reforming and Renegotiating the EU-Turkey Customs Union, in: Turkish Policy Quarterly 1/2018, S. 129ff.

EU sind jedoch zumindest für die drei Staaten ungleich verteilt. Ferner wird vorausgesetzt, dass alle drei Nachbarn die Vereinbarungen zu den VUFZ vollständig umgesetzt haben. Die in den Assoziierungsabkommen festgelegten Laufzeiten und vertraglich vereinbarten Übergangsfristen, die teilweise über das Jahr 2030 hinausgehen, lassen jedoch unmittelbar erkennen, dass es sich bei der potenziellen Gewährung von bilateralen Zollunionen im besten Fall lediglich um langfristige Assoziierungsoptionen handeln kann.

Die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien zeichnen sich dadurch aus, dass sie geografisch an die Märkte von EU-Mitgliedstaaten angrenzen. Georgien ist aufgrund seiner peripheren Lage am Schwarzen Meer und einer fehlenden direkten Landgrenze zur EU aus logistischer Perspektive allerdings mit dem Nachteil größerer Distanzen und entsprechend höheren Transport- und Logistikkosten konfrontiert. Dies würde im Falle der Schaffung einer bilateralen Zollunion mit der EU insbesondere hinsichtlich einer möglichen Spezialisierung auf – und Offerierung von – Belieferungs- und Wertveredelungsketten einen komparativen Nachteil darstellen. Ferner ist davon auszugehen, dass sich aufgrund der begrenzten Größe der georgischen und moldauischen Wirtschaft – Georgien weist eine Bevölkerung von ca. 3,7 Millionen und die Republik Moldau von ca. 3,5 Millionen auf – der mögliche makroökonomische Nutzen einer Zollunion mit der EU in überschaubarem Rahmen bewegen würde. Im Fall der Republik Moldau muss dies zumindest dahingehend relativiert werden, als dass das Land mittlerweile ca. 70 Prozent seiner produzierten Waren in die Union exportiert und sich nicht zuletzt im Zuge der Umsetzung der VUFZ in eine einseitige Handelsabhängigkeit begeben hat. Während die Aussicht einer EU-Moldau-Zollunion im Lichte des seit Mai 2018 gewährten Beobachterstatus des Landes in der von der Russischen Föderation dominierten Eurasischen Wirtschaftsunion politisch ohnehin nicht realistisch scheint, wäre für Georgien eine Zollunion mit der EU mit erheblichen Nachteilen verbunden:<sup>30</sup> Da das Land über eines der weltweit liberalisiertesten Außenhandelsregime verfügt, hätte die Übernahme eines gemeinsamen EU-Außenzolls unmittelbar die Wiedereinführung von (teilweise höheren) tarifären Handelshemmisse zu Folge. Dies würde sich zwangsläufig negativ auf den Fluss ausländischer Direktinvestitionen auswirken und den ungehemmten Abschluss bilateraler Freihandelsabkommen mit Drittstaaten – wie bspw. dem am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Freihandelspakt mit China – unterbinden. Für Georgien, aber auch für die Republik Moldau und die Ukraine, das mit einer Bevölkerung von ca. 44 Millionen die größte Wirtschaft in der östlichen EU-Nachbarschaft stellt, sind diese Einschränkungen ebenso wenig zu unterschätzen wie auch die Tatsache, dass mit der Schaffung bilateral verfasster Zollunionen mit der EU auch die Anforderung einherginge, sich konsequent an das von Brüssel geschaffene Ursprungsregelwerk zu halten, gleichzeitig aber die vielfach von Nachbarn eingeforderte Arbeitskräftemobilität ausgeschlossen wäre. Für die Ukraine, deren Außenhandelsstruktur jener Georgiens dahingehend gleicht, dass die EU zwar einen wichtigen, aber eben nicht dominierenden Handelspartner darstellt (40 Prozent des ukrainischen Außenhandels fallen auf die EU im Vergleich zu ca. 27 Prozent des georgischen Außenhandels), kann es somit nicht von Interesse sein, ihre Durchschnittszölle anzuheben. Des Weiteren müsste das Land darum bemüht sein, die von Emerson und Movchan dargelegten Handelskomplikationen und -kosten zu

<sup>30</sup> Vgl. Bidzina Lebanidze: Georgia's European Integration: What Comes After the Eastern Partnership?, Georgian Institute of Politics: Policy Brief, April 2017.

vermeiden, die im Falle einer Übernahme des EU-Außenzolls in den Warenverkehrsbeziehungen mit Drittstaaten – die wiederum auf unterschiedlichen Regeln basieren – entstehen würden.<sup>31</sup>

In Bezug auf die von den östlichen Nachbarn und dem Europäischen Parlament geforderte Integration in den Schengen-Raum bleibt abschließend zu konstatieren, dass die EU der Republik Moldau bereits 2014 und Georgien und der Ukraine im Jahr 2017 zumindest Visaliberalisierungen eingeräumt hat. Angesichts der Tatsache, dass es der Union bis in die Gegenwart aber nicht gelungen ist, den Schengen-Raum auf alle EU-Mitgliedstaaten auszuweiten, und es noch immer erhebliche Ressentiments einzelner Regierungen wie bspw. der Niederlande hinsichtlich einer Aufnahme Bulgariens und Rumäniens – immerhin seit 2007 Mitglieder der EU – gibt, scheint es, auch mittelfristig gerade vor dem Hintergrund immer wieder auftretender Fälle von Menschenhandel, Schmiergeldaffären bei der Ausstellung von Reisepässen sowie grenzüberschreitender Kriminalität und zwischenzeitlich steigenden Asylanträgen für die EU-Mitgliedstaaten politisch nicht durchsetzbar zu sein, über die bestehenden Visaliberalisierungsschemata hinauszugehen.<sup>32</sup> Im Fall Georgiens stellt sich bspw. überdies die Frage, ob eine Integration in den Schengen-Raum tatsächlich ausschließlich mit Vorteilen verbunden wäre, räumt das Land doch BürgerInnen aus Russland, der Türkei, dem Iran, Armenien und Aserbaidschan Visafreiheit ein, sprich jenen Reisenden, die das größte Kontingent an ausländischen TouristInnen darstellen. Dieses Visaregime wäre für den Fall einer georgischen Teilhabe am und folglich Übernahme des Schengen-Accquis nur schwerlich aufrechtzuerhalten, was wiederum negative Konsequenzen für den georgischen Tourismussektor zur Folge hätte, der – alle Faktoren mit eingerechnet – im Jahr 2016 immerhin ca. 27 Prozent des nationalen Bruttoinlandsproduktes ausmachte.<sup>33</sup>

### **„Assoziierung Plus“ – Mittel zum Zweck oder Selbstzweck?**

Die in diesem Beitrag vorgenommene Skizzierung der Debatte über eine „Assoziierung Plus“ im Kontext der ÖP offenbart sich wiederholende Entwicklungsdynamiken und mindestens ein damit einhergehendes Dilemma: Über Jahrzehnte hinweg waren es insbesondere die EU-Mitgliedstaaten, die in unregelmäßigen Abständen mehr oder weniger konkrete Initiativen zur Weiterentwicklung der EU-Assoziierungspolitik gegenüber den Staaten des europäischen Nachbarschaftsraums vorgelegt und somit eine nicht von der Hand zu weisende diskursive sowie praktisch-politische Kontinuität demonstriert haben. Obwohl diese Vorschläge oftmals Eingang in die letztlich erfolgte Politikformulierung auf Brüsseler Ebene gefunden und somit durchaus zu einer substanzuellen Weiterentwicklung des vielschichtigen EU-Nachbarschaftsgeflechts geführt haben, stellen sie dennoch nicht mehr als einen vermeintlich verzweifelten Versuch dar, die seit langem überfällige Auseinandersetzung

31 Michael Emerson/Veronika Movchan: Should Ukraine aim to join the EU's customs union?, 8. September 2017, abrufbar unter: <http://www.3dcftas.eu/system/tdf/Ukr%20customs%20union%20final.pdf?file=1&type=node&id=373> (letzter Zugriff: 16.6.2019).

32 Vgl. Euractiv Network: Dutch minister ‘Bloks’ Bulgaria’s Schengen accession, in: Euractiv, 6. Juni 2019 sowie Caspar Wuite: Threats to Georgia’s Visa-Free Regime: Perspectives from European Capitals, in: Georgian Institute of Politics, 3. März 2018.

33 Hintergrundgespräch mit einem georgischen Mitarbeiter einer in Tiflis angesiedelten internationalen Denkfabrik am 8. Dezember 2017 in Tiflis.

mit der Frage nach den künftigen und letztlich endgültigen Grenzen des EU-europäischen Integrationsprojektes zu umgehen. Angesichts der in den letzten Jahren eingebrochenen expliziten Forderungen der östlichen Nachbarn nach einer signifikanten Vertiefung ihrer bestehenden bilateralen Assoziierungsrahmen und der gar erfolgten Parteinaahme für diese Forderungen durch das Europäische Parlament ist unlängst jedoch sichtbar geworden, dass es für die EU und ihre Mitgliedstaaten zunehmend schwerer wird, die Entscheidung über potenzielle Integrations- und gar Beitrittsangebote weiter hinauszuschieben und sich stattdessen auf vermeintliche „deliverables“ oder wie auch immer geartete „Plus“-Debatten zu beschränken. Zu sehr sieht sich die EU mittlerweile einer zunehmend öffentlich geführten Diskussion in ihrer östlichen Nachbarschaft ausgesetzt, sich eindeutig zur ÖP zu bekennen. Zu sehr steigt der Druck – dies macht die Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2017 sichtbar – auf die Mitgliedstaaten, den übergeordneten Sinn der ENP im Allgemeinen und der ÖP im Besonderen endlich unmissverständlich zu definieren. Ist die ÖP reiner Selbstzweck, d.h. ein reines Instrument zur Befriedigung mitgliedstaatlicher Partikularinteressen? Ist sie ein kollektiver, identitätsstiftender Versuch der EU, dem dem Vertrag von Lissabon inhärenten Bild einer normativen Macht zumindest symbolisch zu entsprechen? Oder ist sie tatsächlich Mittel zu einem längerfristig ausgerichteten, bislang jedoch nicht eindeutig definierten Zweck?

Diese die ENP faktisch bereits seit ihrer Schaffung begleitenden und bisher unbeantworteten Fragen und insbesondere die Frage, was mit der in den Präambeln der Assoziierungsabkommen mit der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau verankerten Bestimmung, „die auf Europa gerichteten Bestrebungen [...] [anzuerkennen] und ihre Entscheidung für Europa [zu begrüßen]“,<sup>34</sup> inhaltlich gemeint ist, müssen geradezu zwangsläufig Gegenstand des jüngst angekündigten Reflektionsprozesses der ÖP werden. Ob dieser Prozess jedoch wirklich eingeleitet wird und sodann in welcher Form und Konfiguration, in welchem Zeitrahmen und mit welchem Ziel, konnte nicht zuletzt vor dem Hintergrund der anstehenden Neubesetzung der Kommission und anderer Spaltenposten auf EU-Ebene in der zweiten Jahreshälfte 2019 bislang nicht abschließend beantwortet werden.<sup>35</sup> Und selbst für den Fall, dass ein solcher Reflektionsprozess tatsächlich zeitnah initiiert wird, scheint absehbar, dass eine neuerliche Fokussierung auf wie auch immer geartete Formen von „Assoziierung Plus“ eher früher als später an Dynamik verliert. Eine solche – wie von diesem Beitrag aufgezeigt – mit erheblichen finanziellen und politischen Kosten einhergehende Anbindung kann doch von reformorientierten Nachbarn nur dann als attraktiv perzipiert, gehandhabt und umgesetzt werden, wenn sie explizit als ein Zwischenschritt zu der von ihnen anvisierten EU-Vollmitgliedschaft deklariert wird. Da die EU und die überwältigende Mehrheit ihrer Mitgliedstaaten aber nicht willens sind, trotz der Reformschritte in der Ukraine und Georgien, die gar über jene in den über eine Beitrittsperspektive verfügenden Staaten des westlichen Balkans hinausgehen,<sup>36</sup> die Möglichkeit einer Mitgliedschaft in Aussicht zu stellen – dies wurde von der deutschen Bundeskanzlerin bei ihrem Besuch in Tiflis

<sup>34</sup> Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 161 vom 29. Mai 2014, S. 3ff.

<sup>35</sup> Hintergrundgespräche des Autors mit hochrangigen Beamten aus der Generaldirektion Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen der Europäischen Kommission am 14. Mai 2019 in Brüssel.

<sup>36</sup> Vgl. Steven Blockmans: The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy, London 2017.

im August 2018 abermals betont<sup>37</sup> –, muss davon ausgegangen werden, dass der bisherige Ansatz des „Durchmogelns“ kurz- bis mittelfristig weiter Bestand haben wird. Inwieweit dieser angesichts schwindender Zustimmungswerte für den europäischen Integrationsprozess in zahlreichen östlichen Nachbarstaaten sowie nicht zuletzt der auf Schwächen und Unstimmigkeiten der EU-Mitgliedstaaten scheinbar nur wartenden Russischen Föderation, welche die Staaten der ÖP noch immer als strategisches Einfluss- und Interessengebiet betrachtet, aber dem in der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU formulierten Anspruch, staatliche und gesellschaftliche Resilienz in der Nachbarschaft prioritätär zu fördern,<sup>38</sup> gerecht wird, bleibt äußerst fraglich.

37 Vgl. Handelsblatt: Angela Merkel bremst Hoffnung auf baldigen EU-Beitritt Georgiens, 24. August 2018.

38 Europäischer Auswärtiger Dienst: Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Brüssel 2016.