

Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Zehn Jahre Östliche Partnerschaft der Europäischen Union – Für eine intensive Zusammenarbeit auf dem Weg zu Wohlstand, Sicherheit und Demokratie

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Östliche Partnerschaft (ÖP) zwischen der Europäischen Union (EU) und den östlichen Nachbarstaaten Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine wurde vor zehn Jahren am 7. Mai 2009 beschlossen. Sie ist gemeinsam mit der EU-Zentralasienstrategie und den EU-Russland-Beziehungen Teil der EU-Nachbarschaftspolitik und einer europäischen Ostpolitik. Die Gründung der ÖP erfolgte, um die sechs Teilnehmerstaaten enger an die EU heranzuführen, so dass sich die Einzelstaaten, aber auch die Region, politisch und wirtschaftlich weiterentwickeln. Zur Erreichung dieser Ziele sollte sich bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit sowohl mit der EU als auch untereinander sinnvoll ergänzen.

Die Politik der ÖP basiert auf den Grundprinzipien der Pariser Charta der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von 1990 „Für ein neues Europa“. Sie bildet als Element der EU-Außenpolitik den Rahmen für Angebote, die Reformen in den Ländern der ÖP nachhaltig zu unterstützen sowie die politische Assoziierung und die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU zu befördern.

Aus Anlass des zehnjährigen Jubiläums der ÖP sind für das Jahr 2019 über 100 Veranstaltungen geplant. Eine dieser Veranstaltungen wird ein hochrangiges Treffen der ÖP-Außenminister in Brüssel sein, das von der EU am 13. Mai 2019 ausgerichtet wird und das die Bedeutung der ÖP für die EU und für die regionale Zusammenarbeit klar hervorheben wird. Eine umsichtige EU-Nachbarschaftspolitik und eine verstärkte Zusammenarbeit der EU mit ihren ÖP-Partnern sind in unruhigen sicherheitspolitischen Zeiten in ganz Europa wichtiger denn je. Das zehnjährige Jubiläum der Östlichen Partnerschaft kann im Vorfeld der Vorbereitung zum deutschen Ratsvorsitz ab Juli 2020 bereits jetzt zum Anlass genommen werden, in eine Debatte über die Zukunft der Partnerschaftsstrategie nach 2020 einzutreten und somit die ÖP für die kommenden Jahre aufzustellen.

Die Bundesregierung bezieht in ihrem Programm zur Förderung von zivilgesellschaftlichen Projekten in den Ländern der Östlichen Partnerschaft auch die Zivilgesellschaft in Russland mit ein. Die entsprechende Aufstockung der Haushaltsmittel auf 18 Millionen Euro im Jahr 2019 war dabei ein wichtiges Signal und wird durch die große

Nachfrage seitens der Zivilgesellschaft bestätigt. Viele geförderte Projekte, insbesondere trilaterale Projekte zwischen ukrainischen, russischen und deutschen Jugendlichen, leisten dabei einen wichtigen Beitrag zur Aussöhnung und Verständigung. Diesen grenzübergreifenden Ansatz gilt es künftig stärker auch auf der europäischen Ebene zu implementieren, da das Konzept der Östlichen Partnerschaft gegen niemanden gerichtet ist und so eine stärkere Brückenfunktion im zivilgesellschaftlichen Bereich einnehmen könnte.

Der Deutsche Bundestag begrüßt in diesem Zusammenhang den von der Bundesregierung auf dem Rat für Außenbeziehungen am 8. April 2019 vorgestellten und von Frankreich und Polen unterstützten Vorschlag für den Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich Jugendförderung und die Erstellung einer Machbarkeitsstudie für ein Jugendwerk der Östlichen Partnerschaft.

Entwicklungen und Herausforderungen der ÖP

Nach dem Georgienkrieg 2008 war es der richtige und begründete Ansatz der EU, ihre Nachbarstaaten auf dem Wege der Transformation durch die ÖP intensiver zu begleiten und zu unterstützen. Dieses Ziel bekräftigt der Deutsche Bundestag mit dem vorliegenden Antrag ungeachtet der schwierigen Sicherheitslage in den Ländern der ÖP. In fünf ÖP-Staaten existieren sechs ungelöste Regionalkonflikte, an denen Russland entweder direkt beteiligt ist oder an deren Lösung Russland kein Interesse zeigt: Berg-Karabach, Abchasien und Südossetien, Transnistrien sowie zwei sogenannte „Volksrepubliken“ in der Ost-Ukraine. Hinzu kommt die von Russland vor fünf Jahren völkerrechtswidrig besetzte und annektierte Halbinsel Krim. Russland betrachtet die Länder der ÖP als eigenes Einflussgebiet und steht deshalb den gesellschaftlichen Transformationsprozessen in diesen Ländern nicht nur kritisch gegenüber, sondern versucht auch in unterschiedlicher Art und Weise, Reformansätze zu behindern.

Die Herausforderungen an die ÖP sind mannigfaltig. Die Erwartungen der sechs Staaten an die ÖP waren von Beginn an sehr hoch, wenn auch von Land zu Land sehr unterschiedlich. Zum einen waren es die Hoffnungen von staatlicher Seite auf ökonomische Unterstützung, zum anderen auch auf Sicherheitsgarantien. Grundsätzliches Ziel der ÖP ist die Unterstützung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation. Diese soll auf der Grundlage freiheitlicher demokratischer Werte, allgemeiner Menschenrechte und individueller Freiheiten gestaltet werden. Gerade die Zivilgesellschaft kann dafür einen unverzichtbaren Beitrag leisten und erwartet deshalb mehr Unterstützung der EU bei ihrem Einsatz für mehr, schnellere und nachhaltige Reformen. Diesen Erwartungen der Zivilgesellschaft sollte sich die EU mit ihren Mitgliedstaaten künftig noch stärker widmen.

Eine zweite Herausforderung betrifft die Stärkung der wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit der östlichen Partnerländer. Dies ist ein zentraler Beitrag zu einer stabilen Nachbarschaft. In diesem Zusammenhang müssen die Europäische Union und die Partnerländer der ÖP stärker zusammenarbeiten, um diversifizierte und dynamischere Volkswirtschaften in der gesamten Region zu schaffen. Dies bedeutet, kleinen und mittleren Unternehmen bei Gründung und Wachstum zu helfen, Investitionen zu erleichtern und Arbeitsplätze im formellen Sektor zu schaffen. Dies erfordert zudem aktive Korruptionsbekämpfung und Rechtssicherheit, um das Klima für ausländische Investitionen deutlich zu verbessern.

Eine dritte Herausforderung ist die umstrittene Frage einer möglichen Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Zwar lässt die Konzeption von 2009 keinerlei Zweifel daran, dass es sich bei der ÖP nicht um ein Instrument mit dem Ziel einer EU-Mitgliedschaft handelt. Doch schlossen einige EU-Staaten eine rasche Mitgliedschaft von Ländern der ÖP oftmals nicht aus. Diese Haltung weist auf unterschiedliche Interessen und Zielvorstellungen sowie mangelnde Kohärenz innerhalb der EU hin. Das schadet ihrem Verständnis als einem geschlossen auftretenden außenpolitischen Akteur. In dieser Frage erwarten die ÖP-Partner mehr Klarheit durch ein einheitliches Auftreten

der EU. Vor diesem Hintergrund hat Deutschland die Verantwortung, auf Grundlage des Dreiecks Stabilität-Kooperation-Transformation gemeinsame EU-Positionen zur ÖP zu erarbeiten, abzustimmen und das Ergebnis klar zu kommunizieren.

Und schließlich werden alle Staaten der ÖP trotz aller Widrigkeiten, bis zu einem bewaffneten Konflikt, mit ihrem Nachbarn Russland umzugehen haben. Grundsätzlich muss garantiert bleiben, dass das Verhältnis der EU zu ihren östlichen Nachbarn nicht zur Verhandlungsmasse zwischen der EU und Russland wird. Vielmehr sollten unter Bekräftigung der Prinzipien von Helsinki Kooperationsmöglichkeiten geschaffen werden, die zur Stärkung eurasischer Konnektivität beitragen. In diesem Zusammenhang müssen die Ergebnisse des Abkommens der EU mit Armenien über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft (CEPA „Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement“) genauestens beobachtet werden. Sie können als Beispiel für eine denkbare künftige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) dienen.

Die sechs Staaten der ÖP sind von ihrer Geschichte und von ihrer Entwicklung mit Blick auf Transformation, Modernisierung und Demokratisierung seit 1992 sehr unterschiedlich. Der Deutsche Bundestag begrüßt deshalb, dass seit dem Überprüfungsprozess von 2015 die Differenzierung zwischen den Zielländern der Östlichen Partnerschaft verstärkt wurde. Dem trägt die EU-Politik Rechnung, indem sie mit jedem Land der ÖP differenzierte Kooperationsmöglichkeiten vereinbart, mit dem Ansatz des „Mehr-für-mehr“ die ÖP-Partner umso stärker unterstützt, je mehr sie sich im Reformprozess engagieren, und indem sie finanzielle Unterstützung an konkrete Reformschritte bindet. Dies hat die EU in der Gemeinsamen Erklärung zum ÖP-Gipfel vom 24. November 2017 im Punkt 12 bekräftigt.

Die Östliche Partnerschaft und die EU-Beziehungen zu Georgien, Moldau, zur Ukraine

Alle drei Staaten haben ein Assoziierungsabkommen und ein Vertieftes und Umfassendes Freihandelsabkommen (DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Agreement) mit der EU abgeschlossen. Der Deutsche Bundestag ratifizierte die Abkommen mit den drei Staaten am 26. März 2015. Zusätzlich ist mit den drei Staaten eine Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte im Schengen-Raum in Kraft getreten. Die Zivilgesellschaft ist durch das ÖP Civil Society Forum gestärkt worden. Doch auch hier sollten die Herausforderungen nicht übersehen werden. Sowohl Georgien als auch Moldau weisen Handelsbilanzdefizite mit der EU auf, allein der Ukraine gelang 2016 zum ersten Mal ein Handelsbilanzüberschuss. Zudem fehlen spürbare Erfolge auf dem Arbeitsmarkt sowie im sozialen Bereich.

Die Entwicklungen der drei Staaten unterscheiden sich. Georgien ist heute ein engagierter Partner der EU und strebt eine europäische Beitrittsperspektive an. Durch das am 1. Juli 2016 in Kraft getretene Assoziierungsabkommen (AA), das auch die Einrichtung einer vertieften und umfassenden Freihandelszone vorsieht, hat sich Georgien verpflichtet, Reformen zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte, Korruptionsbekämpfung sowie Maßnahmen zur Angleichung von Standards und Verwaltungspraxis in den Bereichen Handel, Zoll, Steuern, Wettbewerbsrecht, Energiefragen und Umwelt- und Klimaschutz umzusetzen.

Im Gegensatz dazu ist in der Republik Moldau, die vergleichbare Reformverpflichtungen eingegangen ist, eine gesellschaftspolitische Spaltung in ein proeuropäisches und in ein prorussisches Lager zu beobachten. Zudem ist der dortige Reformprozess ins Stocken gekommen, weil das Regierungshandeln zunehmend von oligarchischen Interessen bestimmt wird, was bereits zu kritischen Stellungnahmen und in der Folge zum Aussetzen bzw. Zurückhalten bestimmter Finanzhilfen seitens der europäischen Institutionen geführt hat.

Die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Ukraine leidet besonders unter dem Konflikt im Donbass, aber auch der Annexion der Krim durch Russland. Der Deutsche Bundestag unterstützt die Bundesregierung nachdrücklich in ihren Bemühungen, eine Regelung des Konflikts in der Ostukraine und die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zu erreichen. Die „Revolution der Würde“ brachte zwar den Reformwillen der Gesellschaft zum Ausdruck, der in der Folgezeit aber nicht immer vom Staat umgesetzt wurde. Dem Assoziierungsabkommen kommt ein Gewicht zu, das weit über die unmittelbaren bilateralen Beziehungen hinausgeht. Der Deutsche Bundestag unterstützt den europäischen Weg der Ukraine zu einem modernen demokratischen, rechtsstaatlichen und wirtschaftlich starken engen Partner von EU und NATO. Dies gilt auch und gerade trotz der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim, militärischer Intervention Russlands im Donbass und gefährlicher russischer Provokationen und Aufrüstung im Asowschen Meer. Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass die territoriale Integrität der Ukraine nicht verhandelbar und die Halbinsel Krim auch weiterhin Bestandteil der Ukraine ist. Unser Ziel ist, dass eine erfolgreiche und europäisch orientierte Ukraine positiv auf die Nachbarstaaten ausstrahlt.

Der Deutsche Bundestag begrüßt und unterstützt die eingeschlagenen Reformen in allen drei Staaten und fordert sie auf, diese weiter mit aller zur Verfügung stehenden Macht fortzusetzen und auszubauen.

Die Östliche Partnerschaft und die EU-Beziehungen zu Armenien, Belarus und Aserbaidshan

Die „samtene Revolution“ in Armenien bietet für das Land die Chance auf einen tiefgreifenden politischen Wandel. Das am 24. November 2017 mit der EU abgeschlossene Umfassende und Erweiterte Partnerschaftsabkommen (CEPA – Comprehensive and Advanced Partnership Agreement) beinhaltet wichtige Themenfelder wie Institutionenstärkung und gute Regierungsführung, Wirtschaftsentwicklung, Energieeffizienz, Umwelt und Klima sowie gesellschaftliche Teilhabe und bietet damit gute Ansatzpunkte, die in Armenien eingeleiteten Reformen zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Bereitschaft Armeniens, als Mitglied der EAWU weiterhin enge Beziehungen mit der EU zu führen.

Die EU-Beziehungen mit Belarus sind weiterhin von Kooperation, aber auch von Einschränkungen geprägt. Auf der einen Seite wird der multilaterale Ansatz der ÖP mit Belarus verfolgt, der Ansatz der Modernisierung sowie des Dialoges mit der Zivilgesellschaft. Auf der anderen Seite bestehen weiterhin ein Waffenembargo sowie ein Exportverbot von Gütern aus der EU nach Belarus, die für interne Repressionen eingesetzt werden könnten. Gleichwohl erkennt der Deutsche Bundestag an, dass sich Belarus für eine europäische Entspannungspolitik einsetzt und eine Initiative Helsinki II ins Leben gerufen hat, um verlorengegangenes Vertrauen wiederherzustellen. Der Deutsche Bundestag unterstützt eine weitere Annäherung von Belarus an die Europäische Union.

Auch für Aserbaidshan gelten die zwei Grundprinzipien der EU im Rahmen der ÖP. Jedes Partnerland bestimmt selbst, wie weit es sich der EU politisch und wirtschaftlich annähert. Verhandlungen über ein neues EU-Abkommen mit Aserbaidshan haben 2016 begonnen. Gleichzeitig besteht die EU darauf, dass die Grundwerte, die mit der ÖP verbunden sind, auch die Basis der Kooperation darstellen. Der Deutsche Bundestag unterstützt alle Bemühungen, die auf der Grundlage der Madrider Prinzipien eine friedliche Beendigung des Nagorno-Karabach-Konflikts zum Ziel haben.

Östliche Partnerschaft, Russland und die EU

Stabilität in der ÖP hängt auch vom Verhalten Russlands ab. Die sechs Staaten der Östlichen Partnerschaft, unabhängig von ihren Ausrichtungen gegenüber der EU oder der EAWU, werden nicht umhinkommen, Beziehungen zu Russland zu gestalten. Russland-Politik und ÖP sollten deshalb innerhalb der EU stärker gemeinsam betrach-

tet und konzipiert werden. Die Gemeinsame Erklärung des letzten EU-ÖP-Gipfels bietet hierzu einen Anknüpfungspunkt. Dort heißt es, dass Kooperation im Sinne der Ziele der ÖP auch mit Drittstaaten möglich sein sollte. Von Russland erwarten wir eine konstruktive Politik gegenüber den Staaten der ÖP. Russland muss die territoriale Integrität, das Selbstbestimmungsrecht und die Unabhängigkeit der ÖP-Staaten uneingeschränkt respektieren. Der Deutsche Bundestag unterstützt den Ansatz für eine europäische Ostpolitik in enger Abstimmung mit den mittelosteuropäischen und weiteren interessierten EU-Mitgliedern, um mit Russland im Interesse aller EU-Staaten zu kooperieren.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich in der EU für eine verstärkte Zusammenarbeit bei der politischen und wirtschaftlichen Modernisierung der Länder der Östlichen Partnerschaft auf der Grundlage differenzierter Kooperationsangebote und des „Mehr für mehr“-Ansatzes einzusetzen, um stabilere und nachhaltigere Nachbarschaftsbeziehungen auf der Grundlage der gemeinsamen Werte des Europarates zu schaffen;
2. sich innerhalb der Europäischen Union dafür einzusetzen, stärker Reformen für eine gemeinwohlorientierte Politik und eine unabhängige Justiz einzufordern, zu befördern und zu begleiten, auch sollte die ÖP stärker zu konkreten sozialen Verbesserungen im Alltag der Menschen beitragen;
3. dementsprechend darauf hinzuwirken, dass sich die Regierungen der ÖP-Staaten stärker als bislang zu einer am Wohlergehen der Menschen orientierten Politik verpflichten. Dazu gehören die Achtung der Menschenrechte, der Schutz der Pressefreiheit, die entschlossene Bekämpfung von Korruption und des Einflusses von Oligarchen auf politische Entscheidungen ebenso wie der Aufbau und die Wahrung einer unabhängigen Justiz und die Reform der öffentlichen Verwaltung. Auch sollte die soziale Perspektive der Menschen in den Staaten der ÖP künftig im Reformprozess stärker berücksichtigt werden. Die ÖP muss konkrete soziale Verbesserungen im Alltag der Menschen bringen. Zudem sollten die sozialen Konsequenzen bei der Implementierung des Assoziierungsabkommens berücksichtigt werden;
4. darüber hinaus für die Menschen in den ÖP-Ländern weitere konkret erfahrbare Vorteile in den Mittelpunkt der ÖP-Zusammenarbeit zu stellen und deshalb die beim ÖP-Gipfel 2017 unter der Überschrift „20 Deliverables for 2020“ vereinbarten Maßnahmen engagierter umzusetzen;
5. dementsprechend Aus- und Weiterbildungsprogramme auszubauen und dabei dem Austauschprogramm „ERASMUS+“ einen Stellenwert zukommen zu lassen, der der Gemeinsamen Erklärung des ÖP-Gipfels 2017 entspricht;
6. die forschungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft bilateral und im Rahmen von EU-Projekten weiter auszubauen. Viele dieser Länder stellen exzellente Forschungsexpertise, gut ausgebildeten Nachwuchs und teilweise auch eine attraktive Forschungsinfrastruktur bereit. Eine verstärkte Nutzung dieser Potenziale durch Forschungs Kooperationen ist für alle Beteiligten vorteilhaft und gleichzeitig essentiell für die Lösung der globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts;
7. bei der Förderung der Zivilgesellschaft den Kreis der Partner auszuweiten und nicht nur die bereits bekannten Institutionen zu unterstützen. Dazu gehört auch mehr Austausch von Gesellschaft, Lokalpolitik, Wirtschaft Wissenschaft und Kultur. Hierbei sollte das gesamte nutzbare Instrumentarium der Bundesregierung zur Anwendung kommen;
8. dementsprechend den Begriff der Resilienz im Sinne der Globalen Strategie der EU weiter zu fassen und nicht auf sicherheitspolitische Aspekte zu reduzieren.

Tatsächlich sollte, so wie es auch in der Strategie formuliert ist, sehr viel mehr Aufmerksamkeit auf die Aspekte einer prosperierenden Gesellschaft gelegt werden;

9. den multilateralen Ansatz im Sinne einer gemeinsamen Betrachtung der sechs ÖP-Länder weiter zu stärken, um die Unterschiede innerhalb der ÖP nicht zu groß werden zu lassen. So sollten die über die ÖP und die Zusammenarbeit mit der EU geschaffenen Zugänge in Aserbaidschan und Belarus weiter verbreitert werden;
10. die Erfahrungen, die durch das Abkommen der EU mit Armenien (CEPA), bei dem erstmals ein Mitgliedsland der EAWU einen breiten Integrationsansatz für sich ermöglichen konnte, besonders zu beachten und zu analysieren;
11. sich dafür einzusetzen, dass auch über den ÖP-Raum hinausgreifende Dialoge und wirtschaftliche Kooperationen mit Russland unter Bekräftigung der Prinzipien von Helsinki sowie der territorialen Integrität der Staaten und ihrer Selbstbestimmung erfolgen, um auch im Rahmen der ÖP einen Beitrag zur Entwicklung eurasischer Konnektivität zu leisten;
12. den guten Ruf Deutschlands, den es weiterhin in allen ÖP-Staaten genießt, intensiver zu nutzen, um auch im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) die regionalen Konflikte im Sinne einer Wiederherstellung der völkerrechtlich verbindlichen und garantierten Grenzen einer Lösung näherzubringen;
13. mit Blick auf die Ziele der ÖP ihren Beitrag dafür zu leisten, dass realistische Erwartungen ermöglicht und konkrete Fortschritte angestrebt werden, auf vage Perspektiven verzichtet wird und dementsprechend die unterschiedlichen Interessen und Zielvorstellungen unter den EU-Staaten angeglichen werden;
14. sich für das Erreichen der Ziele des Minsker Abkommens einzusetzen. Die getroffenen Vereinbarungen müssen konsequent umgesetzt werden;
15. dafür Sorge zu tragen, dass im Zusammenhang mit der chinesischen Belt-and-Road-Initiative (BRI), an der sich auch Länder der Östlichen Partnerschaft beteiligen, die für die Zusammenarbeit mit der EU wichtigen humanitären, sozialen, wirtschaftlichen und strategischen Belange beachtet werden;
16. bei der weiteren Entwicklung der Östlichen Partnerschaft im engen Austausch mit den skandinavischen, baltischen und mittelosteuropäischen EU-Ländern zu bleiben;
17. im Rahmen der ÖP verstärkt Möglichkeiten zu schaffen, um zivilgesellschaftliche Projekte unter Einbeziehung Russlands zu realisieren;
18. die deutsche Ratspräsidentschaft zum Anlass zu nehmen, in eine Debatte über die weitere Ausgestaltung der Östlichen Partnerschaft nach 2020 einzutreten.

Berlin, den 7. Mai 2019

Ralph Brinkhaus, Alexander Dobrindt und Fraktion

Andrea Nahles und Fraktion

