

Die Initiative »Schwarzmeersynergie«

Die EU plant den Ausbau ihrer regionalen Zusammenarbeit

Anneli Ute Gabanyi

Mit einer neuen Initiative – der sogenannten »Schwarzmeersynergie« – will die EU-Kommission ihre bislang vorwiegend bilateralen Beziehungen zu den Staaten des Schwarzmeerraums durch eine regionalpolitische Komponente ergänzen. Damit trägt die EU der in zweierlei Hinsicht gewachsenen strategischen Bedeutung der Region Rechnung: Die Schwarzmeeranrainer bilden den wichtigsten Korridor für Lieferungen fossiler Energie aus Russland und dem Südkaukasus, inzwischen aber auch den bevorzugten Transitraum für illegale Migration und Schmuggeltätigkeit. Der Erfolg der neuen EU-Initiative wird davon abhängen, ob es gelingt, innerhalb der Kommission durch eine Vernetzung der vielfältigen Zuständigkeiten auch einen *organisatorischen* Synergieeffekt zu erzielen, und ob ausreichende Finanzmittel für die Umsetzung des Vorhabens bereitgestellt werden.

Am 11. April 2007 stellte die Europäische Kommission in einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament ihre neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit mit den Schwarzmeerländern vor. Das Dokument soll auf dem EU-Gipfeltreffen im Juni 2007 verabschiedet werden. Es bezeugt die Aufwertung des Schwarzmeerraums in der Wahrnehmung der EU, die auf folgende Gründe zurückgeführt werden kann:

- ▶ **Erweiterung:** Die Entscheidung der EU für einen Beitritt der beiden Schwarzmeeranrainer Rumänien und Bulgarien zum 1. Januar 2007 hat zur Folge, dass die Union künftig selbst an das Schwarze Meer angrenzen wird;
- ▶ **Lieferschock:** Die Krise um die russischen Erdgaslieferungen an die Ukraine

- zum Jahreswechsel 2006/07 und ihre Konsequenzen für die europäische Energiesicherheit haben der EU schlagartig die strategische Bedeutung des Schwarzmeerraums vor Augen geführt;
- ▶ **Krisenregion:** Der Schwarzmeerraum wird in den Staaten der EU zunehmend als eine Zone potentieller Sicherheitsrisiken wahrgenommen: Neben den »harten« Risikofaktoren, zu denen die zeitweilig »eingefrorenen« Konflikte in Transnistrien, Südossetien, Abchasien und Nagorny-Karabach zählen, generiert der Schwarzmeerraum inzwischen auch in höherem Maße »weiche« Sicherheitsrisiken in Gestalt von Waffen- und Drogenschmuggel, Menschenhandel und Migration;

- ▶ **Schubkraft für die Nachbarschaftspolitik:** Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) kommt den östlichen Nachbarstaaten der EU aus der Sicht der Bundesrepublik eine hervorgehobene Rolle zu. Die Zusammenarbeit der EU mit diesen östlichen ENP-Staaten kann im Kontext der neuen Regionalinitiative forciert werden, ohne dass dies bei den südlichen EU-Mitgliedstaaten Ängste vor einer Entkoppelung der östlichen von der südlichen Dimension der Nachbarschaftspolitik heraufbeschwören würde.

Ziele und Schwerpunkte der Initiative »Schwarzmeersynergie«

Das von der EU konzipierte Modell einer »Schwarzmeerregion« gründet nicht nur auf geographischen, sondern auch auf politischen Erwägungen. Von den zehn Staaten, die die EU dieser Region zurechnet, sind nur sechs – Rumänien, Bulgarien, die Ukraine, Russland, Georgien und die Türkei – tatsächlich unmittelbare Anrainerstaaten des Binnenmeers, während vier weitere – Griechenland, die Republik Moldau, Armenien und Aserbeidschan – nicht an dessen Küste liegen. Gemeinsam ist allen Staaten der »Region« jedoch, dass sie entweder Mitgliedstaaten der EU sind oder im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik eng in die Union eingebunden bzw. – wie im Falle Russlands – als strategischer Partner mit ihr verbunden sind.

Die EU hat nicht vor, mit ihrer Initiative neue institutionelle Strukturen zu etablieren. Sie strebt eher danach, durch den Ausbau bereits bestehender regionaler Beziehungen in bestimmten Sektoren – zwischen den Schwarzmeerstaaten untereinander sowie zwischen diesen und der EU – Synergieeffekte zu erzielen. Die Kommission erhebt mit ihrer Initiative auch nicht den Anspruch, eine »eigenständige Schwarzmeerstrategie« entwickeln zu wollen, sondern sieht sie lediglich als eine »Initiative zur Ergänzung« bereits bestehender regionaler Strategien, die einen »flexiblen Rah-

men« für »mehr Kohärenz« bietet und »eine verlässlichere Strategieplanung« ermöglicht. Die Initiative ist finanziell überdies keineswegs großzügig ausgestattet, sie setzt vielmehr auf die Mitwirkung der Staaten und Organisationen der Region.

Der Entschluss, die regionale Zusammenarbeit im und mit dem Schwarzmeerraum zu stärken, gründet sich nicht auf die Absicht, unmittelbar in die in der Region *schwelenden Langzeitkonflikte* in Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Nagorny-Karabach einzugreifen. Allerdings tritt die Kommission dafür ein, dass die EU eine »aktivere Rolle« im Sinne eines »stärkeren politischen Engagements« im Umfeld der Konflikte übernimmt, zum Beispiel in Form der begleitenden Beobachtung, der Aufklärung der Problemursachen und der Durchführung vertrauensbildender Maßnahmen in den Konfliktgebieten.

In einer ersten Phase der angestrebten regionalen Kooperation plant die EU, sich auf solche Themen und Sektoren zu konzentrieren, in denen sie sich auch bislang schon engagiert hat. Im Zentrum der Synergieinitiative steht erwartungsgemäß die Zusammenarbeit mit den Schwarzmeerlandern in Fragen der Energiewirtschaft.

Als weitere Felder der regionalen Kooperation nennt das Dokument

- ▶ Demokratie, Menschenrechte und verantwortungsvolles Regieren unter besonderer Berücksichtigung der Zivilgesellschaft;
- ▶ Steuerung und Verhinderung von Migration, Grenzsicherung, Kampf gegen Menschenhandel und Rauschgiftschmuggel;
- ▶ Verkehr und Umweltpolitik;
- ▶ Meeresstrategie und Verwaltung der Fischbestände;
- ▶ Handel;
- ▶ Bildung und Forschung, Wissenschaft und Technologie;
- ▶ Beschäftigung und Soziales sowie Regionalentwicklung.

Als wichtigste Ansprechpartner der EU sollen – laut Mitteilung der Kommission – sowohl im bilateralen als auch im multilateralen Rahmen weiterhin die Staaten der

Region fungieren. Um jedoch ihre länderübergreifenden Zielsetzungen umzusetzen, beabsichtigt die Kommission die bestehenden regionalen Organisationen zu nutzen, allen voran die *Organisation für Schwarzmeerkoope-ration (BSEC)*, die 1992 gegründet wurde und seit 1999 den Status einer internationalen Organisation besitzt. Zu den zehn Staaten, die von der EU der Schwarzmeerregion zugerechnet werden, kommen bei BSEC noch Albanien und Serbien hinzu. Sollte die Zusammenarbeit erfolgreich sein, könnten regelmäßige Gespräche auf Ministeriebene, Parlamentartreffen und Konsultationen zu ENP-relevanten Fragen organisiert werden. Darüber hinaus fasst die Kommission auch die Möglichkeit eines engeren Dialogs mit dem 2006 in Bukarest gegründeten *Schwarzmeerforum* ins Auge, das Synergieeffekte auf der Ebene regionaler Partnerschaften ohne einen festen institutionellen Rahmen anstrebt.

Was die Finanzierung der neuen Politikinitiative betrifft, so liefert der Text der Kommission keinen Hinweis darauf, dass für die »Schwarzmeersynergie« irgendwelche Finanzmittel zusätzlich zu den im regionalen Kontext bereits vorgesehenen zur Verfügung stehen werden. Es werden lediglich Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Gemeinschaft aus bereits existierenden Finanzierungsinstrumenten und Fonds finanzielle Mittel auf Synergieprojekte umleiten könnte, und zwar über

- ▶ einzelstaatliche, regionale und grenzübergreifende Programme des Nachbarschaftsinstruments,
- ▶ Elemente der Drittländhilfe,
- ▶ den europäischen Regionalentwicklungsfonds,
- ▶ die Einbindung der Europäischen Bank für Wiederaufbau, der Europäischen Investitionsbank und der Schwarzmeer-Handels- und Entwicklungsbank der BSEC.

Grundsätzlich – so der Kommissionstext – gelte das Prinzip der Mitfinanzierung durch die regionalen Partner.

Problematische Aspekte der Initiative »Schwarzmeersynergie«

Das Hauptproblem im Zusammenhang mit der neuen Regionalinitiative der EU-Kommission besteht darin, dass die Staaten dieses Raums sich weder durch eine gemeinsame Identität noch durch gemeinsame Interessen miteinander verbunden fühlen – eher ist das Gegenteil der Fall: Im Zuge der geopolitischen Wandlungen des Schwarzmeerraums wurden alte, traditionelle Rivalitäten wiederbelebt, zugleich bildeten sich neue Gegensätze und Konfliktlinien heraus, die sich wohl kaum durch bloße Vernetzung lösen lassen.

In ihrer derzeitigen Form lässt die Mitteilung der Kommission über die Initiative »Schwarzmeersynergie« eine Reihe wichtiger Fragen offen, vor allem die folgenden:

1. Kann man im Falle des Schwarzmeerraums von einer »Region« sprechen?
2. Wie positioniert sich die EU mit ihrer neuen regionalpolitischen Initiative gegenüber der aktuellen politischen Konstellation des Schwarzmeerraums?

Die Schwarzmeerregion – ein Mythos?

Eine nicht unwesentliche Frage, die unweigerlich im Zuge der Erörterungen über die Initiative »Schwarzmeersynergie« der EU auftaucht, betrifft die Definition des Schwarzmeerraums als »Region«. Es ist bedauerlicherweise gängige EU-Praxis, Staaten, die weder eine gemeinsame Identität besitzen noch einheitliche Interessen verfolgen, unter das gemeinsame Dach politischer Hilfskonstruktionen – wie eben einer »Region« – zu zwingen und diesen Gebilden gegenüber konforme Politikansätze zu entwerfen, die weder den Bedürfnissen der einzelnen Staaten gerecht werden noch der EU wirklich nutzen. Weitere Beispiele für solche Konstrukte neben der Schwarzmeerregion sind die Visegrád-Gruppe oder der »Westliche Balkan«.

Auch ist es eher zweifelhaft, ob es gelingen wird, im Zuge der Synergieinitiative neue Formen der regionalen Zusammen-

arbeit der EU mit den ENP-Staaten zu entwickeln, die als Kompensation dafür dienen könnten, dass diesen Schwarzmeerstaaten zurzeit keine Beitrittsperspektive in Aussicht gestellt werden kann. Noch kurz vor der Bekanntgabe der Initiative hatten sowohl die Ukraine als auch Georgien ihre Enttäuschung über die Nachbarschaftspolitik der EU zum Ausdruck gebracht.

Das geopolitische Dilemma

Wie kaum eine zweite Region in Europa spiegelt der Schwarzmeerraum die tiefgreifenden und noch keineswegs abgeschlossenen geopolitischen Veränderungen nach dem Ende des Kalten Krieges wider. Die *frozen conflicts* in der Region bergen ein kontinuierliches Eskalationsrisiko. Es stellt sich somit die Frage, welche Chance die EU überhaupt besitzt, in der regionalen Konfliktkonstellation eine relevante Rolle zu spielen.

Bis 1991 war die Sowjetunion mit *Russland*, der Ukraine und Georgien der größte Anrainer des Schwarzen Meeres. Mit der Wende und dem Zerfall der Sowjetunion verlor Russland seine Hegemonialstellung in Osteuropa und auch am Schwarzen Meer. Zugleich gewinnen die USA seit dem 2004 erfolgten NATO-Beitritt Rumäniens und Bulgariens zunehmend politisches Terrain in den ehemaligen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, insbesondere in Georgien, Moldova und der Ukraine. Moskau bemüht sich, ein weiteres Vordringen der NATO und eine Ausweitung des Einflusses der USA in den Folgestaaten der Sowjetunion zu verhindern oder zumindest zu verzögern.

Mit ihrer Politik, die der erweiterten Schwarzmeerregion eine hohe strategische Bedeutung zumisst und der NATO dort eine größere Rolle als bisher zuweisen möchte, treten die USA nicht nur in Konkurrenz zu Russland, sondern zunehmend auch zu dem jahrelang wichtigsten Verbündeten der NATO am Schwarzen Meer – der *Türkei*. Ankara wehrt sich vor allem gegen den Druck aus Washington, die Kontrolle über die Meerengen am Schwarzen Meer auf-

zugeben, die der Türkei durch die Konvention von Montreux (1936) zuerkannt wurde.

Die Interessen der EU und der USA in der Region sind größtenteils identisch, unterscheiden sich aber nicht zuletzt auch in der Art, wie sie gegenüber Russland vertreten werden. Während die USA zunehmend offensiv als Sachwalter der gegen Russland aufbegehrenden Schwarzmeerstaaten auftreten und Organisationen wie die *GUAM*-Gruppe und die *Community of Democratic Choices* unterstützen, die in Moskau als antirussisch empfunden werden, versucht die EU gewissenhaft zu vermeiden, dass ihre Beziehungen zu Russland durch ein klares Engagement in der Frage der separatistischen Konflikte im Schwarzmeerraum belastet werden könnten.

Auch spricht die EU ihr zentrales Problem nicht offen an – den Gegensatz zwischen dem Interesse ihrer Mitglieder an einer gesicherten Energiezufuhr aus dem Schwarzmeerraum und der rasant gestiegenen Abhängigkeit der EU von fossilen Energieträgern aus der Region einerseits und der Politik Russlands andererseits, die darauf angelegt ist, die einstige Monopolstellung im Schwarzmeerraum bei der Erzeugung und dem Transit von Gas und Erdöl nach Europa wiederzugewinnen und politisch zu instrumentalisieren.

Von einer neuen EU-Initiative im Schwarzmeerraum, mit der die EU auch die führende Rolle in der Region beansprucht, hält die Regierung in Moskau nicht viel. Das haben russische Diplomaten im Vorfeld der Veröffentlichung des EU-Dokuments klar zum Ausdruck gebracht. Während die Kommission beabsichtigt, die östliche Dimension ihrer Regionalpolitik in eigener Regie zu gestalten, warnen russische Regierungsvertreter ziemlich unverhüllt vor einem Scheitern des EU-Schwarzmeerprojekts, falls Russland darin nicht eine hervorgehobene Rolle eingeräumt werde. Allerdings kann die EU Russland schwerlich ein Vetorecht über ihre bilateralen Beziehungen zu den Staaten des Schwarzmeerraums zugestehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364