

Wolfgang Tiede, Jakob Schirmer

Die Östliche Partnerschaft der Europäischen Union im Rahmen des Gemeinschaftsrechts

I. Einleitung

Allenthalben wird die neue Dimension der Ostbeziehungen der Europäischen Union diskutiert.¹ Die tschechische Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU) hat am 7. Mai 2009 auf einem Gipfel in Prag den Startschuss für die sog. Östliche Partnerschaft der EU gegeben. Grundlage der Östlichen Partnerschaft ist die Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfels vom 7. Mai 2009.² Leitbild des tschechischen Ratsvorsitzes sollte in Bezug auf die Außenbeziehungen der EU ein differenzierter und individueller Umgang mit den Ländern Osteuropas und des südlichen Kaukasus³ unter Ausschöpfung der bestehenden Instrumente der EU sein. Insbesondere sah das Programm der tschechischen Ratspräsidentschaft die Schaffung der Östlichen Partnerschaft als einer Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) vor.³

Die Östliche Partnerschaft wird von der Kommission als „spezifisch östliche Dimension“ im Rahmen der ENP eingeordnet, dabei soll jedoch „bei den Beziehungen zu diesen Partnern, unbeschadet der individuellen Ziele dieser Länder hinsichtlich ihrer künftigen Partnerschaft zur EU, eine neue Etappe einzuleiten“ sein. Die Östliche Partnerschaft soll dabei ein „differenziertes Konzept“, im „einheitlichen und kohärenten politischen Rahmen“ der ENP darstellen.⁴ Mithin ist die Östliche Partnerschaft grundsätzlich als *politi-*

¹ Vgl. *Bacia*: Schönheitsoperation für östliche Partner, FAZ vom 7.5.2009, S. 1; *Ferrero-Waldner*: Eastern Partnership – an ambitious project for 21st century European foreign policy, 20 February 2009, im Internet abrufbar unter http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eastern_partnership_article_bfw_en.pdf, letzter Zugriff 9. 5. 2009; *Ferrero-Waldner*: After the Russia/Ukraine gas crisis: what next? Chatham House London, 9. 3. 2009, im Internet abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/100&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, letzter Zugriff 9.5.2009; *Lang*: Eine Partnerschaft für den Osten, SWP-Aktuell 66, Juli 2008, im Internet abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5163, letzter Zugriff 9.5.2009; *Mayhew/Hillion*: The Eastern Partnership – something new or window-dressing, SEI Working Paper No 109, January 2009; *Raabe/Bölling*: „Europa geht auf den Osten zu“, Länderbericht Polen der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 15.1.2009, im Internet abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_15483-544-1-30.pdf, letzter Zugriff 9.5.2009; *Stewart*: Russland und die Östliche Partnerschaft, SWP-Aktuell 21.4.2009, im Internet abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5935, letzter Zugriff 9. 5. 2009; *Topolánek*: Östliche Partnerschaft, FAZ vom 4. 5. 2009, S. 10.

² Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfels der Östlichen Partnerschaft vom 7.5.2009, im Internet abrufbar unter: <http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/press-releases/eastern-partnership-summit:-natural-dimension-of-eu-foreign-policy-20997/>, letzter Zugriff 9.5.2009.

³ Vgl. „Work Programme of the Czech Presidency – Europe without Barriers, 1 January – 30 June 2009“, S. vii, 22, 23 f. Abrufbar unter: <http://www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=6226>, letzter Zugriff 19. 3. 2009. Zur ENP vgl. die Internetseiten der Europäischen Kommission zur Europäischen Nachbarschaftspolitik: http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm, letzter Zugriff 19.3.2009; *Lippert*: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven, Internationale Politikanalyse der Friedrich Ebert Stiftung, März 2008, im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05292.pdf>, letzter Zugriff 9.5.2009.

⁴ Vgl. grundsätzlich zur Östlichen Partnerschaft die Mitteilung der Kommission an den Rat, vom 3.12. 2008, KOM (2008) 823, S. 2. Im Internet abrufbar unter: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_en.pdf, letzter Zugriff 8.3.2009.

ches Instrument der EU angelegt. Nichtsdestoweniger muss jedem politischen Handeln der Union nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und dem Subsidiaritätsprinzip eine europarechtliche Ermächtigung zugrunde liegen. Gegenstand des vorliegenden Artikels soll daher die Erläuterung der europarechtlichen Grundlagen der Östlichen Partnerschaft sein. Es ist insbesondere zu untersuchen, ob sich die Östliche Partnerschaft in das vorhandene europarechtliche Instrumentarium der ENP einfügt oder ob Außenbeziehungen *sui generis* im Rahmen des Europarechts begründet werden.

II. Politische Grundlagen der Östlichen Partnerschaft

Mitte Dezember 2008 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Gipfel in Brüssel ihre Absicht, die bilateralen Beziehungen zu ihren Nachbarn im Osten zu stärken. Damit sprachen sie sich erneut für die Östliche Partnerschaft aus. Die Idee zu einer solchen Partnerschaft, die im Wesentlichen auf der Grundlage der Europäischen Nachbarschaftspolitik beruhen soll, war im Mai 2008 auf die Initiative Polens, Schwedens und Tschechiens hin entstanden. Mit ihr sollen die Länder Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Republik Moldau und die Ukraine auf eigenen Wunsch stärker an die Europäische Union gebunden werden. Besondere Relevanz gewannen die Überlegungen im Zuge des Konflikts zwischen Georgien und der Russischen Föderation im Sommer 2008, wobei von Seiten der EU versichert wird, dass eine verstärkte Zusammenarbeit mit den genannten Ländern die Beziehungen zu Russland nicht verschlechtern soll.

Konkretisiert wurden die Überlegungen zur Errichtung der Östlichen Partnerschaft mit der Beauftragung der EU-Kommission durch den Rat, einen Vorschlag zu einer möglichen Zusammenarbeit zu erarbeiten. Dieser Vorschlag, den EU-Kommissionspräsident *Barroso* zusammen mit der EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik *Ferrero-Waldner* am 3. Dezember 2008 präsentierte, sieht zur Festigung der zukünftigen Beziehungen zwischen EU und den östlichen Partnerländern im Wesentlichen vor, dass die Europäische Union die Reformbemühungen der zukünftigen Partner mittels neuer Assoziierungsabkommen und weitreichender Integrationsmaßnahmen, durch die Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich der Energieversorgung, durch die Vereinfachung der Einreisebedingungen in die EU und durch umfangreiche finanzielle Unterstützungsmaßnahmen intensiver und kontinuierlicher unterstützen wird. Damit sollen die sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen in den Partnerländern bis hin zur politischen Assoziierung und wirtschaftlichen Integration vorangerieben werden. Weiterhin soll die Stabilität und Sicherheit an den Grenzen der EU gefördert werden und demokratische Prozesse sowie der Institutionenaufbau in den Partnerländern in Gang gesetzt werden.⁵ Bereits mit Bekanntgabe der Pläne, eine solche Partnerschaft ins Leben zu rufen, wurde verschiedentlich darüber spekuliert, ob die Östliche Partnerschaft eine Vorstufe zu einem späteren EU-Beitrittsprozess werden könnte. Vertreter der EU und ihrer Mitgliedstaaten haben jedoch klargestellt, dass es bei der Östlichen Partnerschaft nicht um eine EU-Mitgliedschaft gehe und dass diese auch nicht in Aussicht gestellt werden könne. Dem Initiator Polen ist vor allem daran gelegen, den Staaten, die auf längere Zeit weder EU- noch NATO-Mitglied werden können, eine Perspektive konkreter Zusammenarbeit zu geben. Inwieweit das auch für Belarus gelten wird, ist noch unklar. Die Europäische Kommission macht dies davon abhängig, welche

⁵ Vgl. dazu die Presseerklärung der Kommission vom 3.12.2009 mit weiteren Nachweisen, im Internet abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1858&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, letzter Zugriff 8.3.2009.

Fortschritte das Land in Bezug auf Demokratie und Einhaltung der Menschenrechte erzielt.

III. Rechtliche Grundlagen der Östlichen Partnerschaft

Die Erörterung der politischen Rahmenbedingungen der Östlichen Partnerschaft drängt die Frage nach ihrer europarechtlichen Fundierung auf. Daher soll im Folgenden die Östliche Partnerschaft auf ihre rechtlichen Grundbestimmungen untersucht und eine Einordnung in das Gemeinschaftsrecht vorgenommen werden. Dazu sind zunächst die rechtlichen Grundlagen des auswärtigen Handelns der EU darzustellen, woraufhin die Östliche Partnerschaft in das bestehende Außenrecht der Gemeinschaft eingegliedert werden kann. Grundlage der Diskussion ist dabei die Kommissionsmitteilung (2008) 823 zur Östlichen Partnerschaft vom 3. Dezember 2008 sowie die Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfels der Östlichen Partnerschaft vom 7. Mai 2009.

1. Das auswärtige Handeln der Europäischen Union

Zwar ist die konkrete Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union nach wie vor höchst umstritten,⁶ doch ist ein selbständiges auswärtiges Handeln unstreitig möglich. Die Gemeinschaft besitzt gemäß Art. 281 EG Rechtspersönlichkeit, was im Zusammenhang mit Art. 282 EG, der die privatrechtliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit regelt, eine Völkerrechtssubjektivität impliziert. Weiterhin setzen die Art. 133 Abs. 3 EG, der im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik Abkommen mit anderen Völkerrechtssubjekten regelt, und die Verfahrensnorm zu völkerrechtlichen Abkommen der Gemeinschaft Art. 300 EG Völkerrechtsfähigkeit voraus. Zwar ist der konkrete Umfang der Völkerrechtsfähigkeit der Gemeinschaft nicht bestimmt, doch weisen bestimmte Normen der Gemeinschaft Einzelkompetenzen im Bereich der auswärtigen Beziehungen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen zu.

Die Art. 131 bis 134 EG regeln die Gemeinsame Handelspolitik, mithin das Außenhandelsrecht der Gemeinschaft, mit bestimmten Abschlusskompetenzen nach Art. 133 EG. Art. 300 EG ist die „Grundnorm“ des auswärtigen Handelns der Gemeinschaft und regelt das Verfahren von Abkommen mit dritten Staaten oder Organisationen, Art. 301 EG sieht Wirtschaftssanktionen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU vor. Art. 302 EG regelt die Beziehungen zu internationalen Organisationen, Art. 303 EG die Zusammenarbeit mit dem Europarat und Art. 304 EG die Zusammenarbeit mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Art. 310 EG regelt die Assoziierung mit dritten Staaten und Organisationen, wonach die Gemeinschaft Abkommen schließen kann, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen.⁷ Die Europäische Union kann sich im Gegensatz zur Gemeinschaft nicht auf eine Norm wie Art. 281 EG stützen. Ihre Völkerrechtssubjektivität ist daher nach wie vor höchst umstritten.⁸ Nichtsdestoweniger hat die EU bereits mehrfach völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten im eigenen Namen geschlossen und der Vertrag von Lissabon sieht in Art. 47 EUV (zukünftige Fassung) vor, der vereinheitlichten Europäischen Union

⁶ Vgl. nur: *Streinz*: Europarecht, 8. Auflage 2008, S. 46 ff.

⁷ Vgl. zur auswärtigen Kompetenzverteilung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten ausführlich *Vedder*: Die Außenbeziehungen der EU und die Mitgliedstaaten: Kompetenzen, gemischte Abkommen, völkerrechtliche Verantwortlichkeit und Wirkungen des Völkerrechts, EuR 2007, Beiheft 3, S. 57-90.

⁸ Vgl. *Streinz*: Europarecht, S. 53 ff.

Rechtspersönlichkeit zuzusprechen. Dennoch lassen sich auch im EUV Kompetenzgrundlagen für das auswärtige Handeln ableiten. So regelt Art. 24 EUV den Abschluss von Übereinkünften mit dritten Staaten und internationalen Organisationen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Art. 38 EUV (in Verbindung mit Art. 24 EUV) im Rahmen der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Als Teil der GASP besteht die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die durch den Vertrag von Nizza als Teil der „Zweiten Säule“ der EU eingefügt wurde und unter die Zuständigkeit der mitgliedstaatlichen Regierungen fällt.

2. Rechtliche Instrumente des auswärtigen Handelns der EU

Ausgehend von der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft, Union und Mitgliedstaaten im Bereich des auswärtigen Handelns sollen im Folgenden die konkreten auswärtigen Handlungsformen der Gemeinschaft und Union im Rahmen des Europarechts dargestellt werden. Insbesondere sollen die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen nach dem EGV erläutert und die bestehenden vertraglichen Beziehungen zu den Staaten der Östlichen Partnerschaft dargestellt werden. Als Grundlage der Östlichen Partnerschaft ist ebenfalls auf die ENP einzugehen. Abschließend kann eine Einordnung der Östlichen Partnerschaft unter die bestehenden Instrumente des europäischen Außenrechts unternommen werden.

a) *Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen*

Assoziierung bedeutet im Recht der internationalen Organisationen die Beteiligung eines Staates an einer Staatenverbindung, die unterhalb der Vollmitgliedschaft bleibt. Dabei wird der Staat, der sich mit einer Organisation assoziiert, nicht einmal Mitglied minderen Rechts, sondern übernimmt einen von Fall zu Fall sehr verschiedenen Teil der Rechte und Pflichten eines Mitglieds.⁹ Die Europäische Gemeinschaft kennt verschiedene Typen der Assoziation. Gemäß Art. 310 EG schließt die Gemeinschaft mit Staaten, Staatenverbindungen und internationalen Organisationen Abkommen über gegenseitige Rechte und Pflichten, gemeinsames Vorgehen und besondere Verfahren, die als Assoziierung bezeichnet werden. So wird die Vorbereitungsstufe einer späteren Mitgliedschaft noch nicht beitragsfähiger Staaten, wie früher im Falle der ostmitteleuropäischen Staaten und gegenwärtig etwa der Türkei, als „dynamische Assoziierung“ bezeichnet.

Weiterhin bestehen Assoziierungen als besondere Beziehungen zu Staaten, die wie die Schweiz oder Norwegen der EU nicht beitreten wollen, aber eine europäische Zusammenarbeit anstreben. Schließlich ist die Assoziierung gemäß Art. 182 EG eine Form der Entwicklungshilfe, insbesondere für die AKP-Länder, die vor Erlangung ihrer Unabhängigkeit meist Kolonien von EG-Staaten waren. Bereits in der Vergangenheit hat die EU mit den östlichen Nachbarstaaten eine Reihe von Abkommen geschlossen. Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (sog. Europa-Abkommen) waren das Instrument der EU, um Staaten aus Mittel- und Osteuropa (MOE-Staaten), die eine Mitgliedschaft in der EU anstreben, frühzeitig zu stabilisieren und so den Beitritt vorzubereiten. Auf der Grundlage von Art. 310 EG hat die EU Assoziierungsabkommen mit Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, der Slowakei, Slowenien, Rumänien, der Tschechischen Republik und Ungarn abgeschlossen. Die Länder sind mittlerweile der EU beigetreten, womit der Annäherungsprozess der Europa-Abkommen seinen erfolgreichen Abschluss

⁹ Vgl. *Stein/v. Buttlar: Völkerrecht*, 11. Auflage 2005, Rdnr. 835 f.

gefunden hat. Insbesondere die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien wäre angesichts der damit verbundenen hohen Anforderungen ohne eine enge Zusammenarbeit und eine stetige Unterstützung der EU nicht möglich gewesen.¹⁰

b) Europäische Nachbarschaftspolitik

Als „spezifisch östliche Dimension“ der Europäischen Nachbarschaftspolitik, wird die Östliche Partnerschaft im Wesentlichen auf die rechtlichen Grundlagen der ENP zurückgreifen müssen.¹¹ Die ENP ist ein Programm der EU, das auf Grundlage des Strategiepapiers über die Europäische Nachbarschaftspolitik vom 12. Mai 2004¹² einen „Ring stabiler, befreundeter Staaten“ um die EU errichten soll.¹³ Auf der rechtlichen Grundlage von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie Assoziierungsabkommen soll mit den Staaten der ENP die politische, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit vertieft werden. War die ENP ursprünglich für die nach der EU-Osterweiterung neuen östlichen Nachbarstaaten der EU konzipiert gewesen, so wurde sie schon bald auch auf die südlichen Nachbarstaaten der Union ausgedehnt.

Im Einzelnen ist die ENP darauf ausgerichtet, mit den Teilnehmerstaaten privilegierte Beziehungen aufzubauen, die auf dem gegenseitigen Bekenntnis zu Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, Good Governance, marktwirtschaftlichen Prinzipien und nachhaltiger Entwicklung basieren. Die bestehenden politischen Beziehungen sollen durch die wirtschaftliche Integration vertieft werden. Dabei hängt die Intensität der Nachbarschaftspolitik zu den einzelnen Staaten von dem Ausmaß der Verwirklichung der grundlegenden Werte ab. Grundsätzlich besteht die ENP dabei unabhängig von einem Beitrittsprozess zur EU. Kernelemente der ENP sind die mit den Partnerstaaten vereinbarten bilateralen ENP-Aktionspläne (ENPAP), die eine Agenda von wirtschaftlichen und politischen Reformen aufstellen, deren Umsetzung mithilfe von besonderen Ausschüssen begleitet und überwacht wird.¹⁴

c) Derzeitige Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU mit den Staaten der Östlichen Partnerschaft

Während die Europa-Abkommen nach Art. 310 EG zu dem Beitritt nahezu aller MOE-Staaten führten, wurden mit den ehemals sowjetischen Staaten Osteuropas und Vorderasiens – die aus verschiedenen Gründen in absehbarer Zeit nicht für einen EU-Beitritt in Frage kommen – spezielle Partnerschafts- und Kooperationsabkommen abgeschlossen. Diese Abkommen sollen in den Vertragsstaaten den demokratischen Prozess konsolidieren und die Wirtschaft entwickeln. Dazu sind verschiedene Bereiche der Zusammenar-

¹⁰ Zur Strategie der Heranführung von Bewerberstaaten an den Beitrittsprozess zur EU, vgl. *Tiede/Krispenz*: Die Ukraine auf dem Weg in die Europäische Union, in: *Osteuropa-Recht* 2008, S. 417 ff.

¹¹ Vgl. Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfels der Östlichen Partnerschaft vom 7.5.2009, Ziff. 2.

¹² Mitteilung der Kommission KOM (2004) 373 vom 12.5.2004, Europäische Nachbarschaftspolitik Strategiepapier, im Internet abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf, letzter Zugriff 9.5.2009.

¹³ Teilnehmer der ENP sind Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldawien, Marokko, die Palästinensischen Autonomiegebiete, Syrien, Tunesien und die Ukraine. Die ENP bezieht sich nicht auf Russland, welches in einer „Strategischen Partnerschaft“ mit der EU steht.

¹⁴ Vgl. grundsätzlich zur ENP die Internetseiten der Europäischen Kommission mit zahlreichen Dokumenten, im Internet abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm, letzter Zugriff 9.5.2009.

beit und ein politischer Dialog vorgesehen. Die Umsetzung der Ziele wird von einem Kooperationsrat überwacht.¹⁵ Diese Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wurden nicht über Art. 310 EG als Assoziierungsabkommen gestaltet, sondern auf Grundlage der Art. 133 und 308 über Art. 300 EG als „reguläre“ Abkommen abgeschlossen. Solche Abkommen bestehen mit Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, der Republik Moldau, der Russischen Föderation,¹⁶ der Ukraine und Usbekistan.

Mit Ausnahme der Russischen Föderation und der zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Kirgistan und Usbekistan sollen die bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen im Rahmen der Östlichen Partnerschaft durch Assoziierungsabkommen vertieft werden. Obwohl damit ein Instrument gewählt wird, dass bei den MOE-Staaten schließlich zum EU-Beitritt geführt hat, wird eine derartige Perspektive in absehbarer Zeit ausgeschlossen. Nichtsdestoweniger ist die Verwendung von empirischen Instrumenten der Beitrittspolitik für die vertiefende Nachbarschaftspolitik ein Indikator für die Nähe, die den Staaten der Östlichen Partnerschaft zugemessen wird.

3. Eine neue Art von Assoziierungsabkommen

„Der Vorschlag der Kommission für eine neue Östliche Partnerschaft stellt ein Novum in den Beziehungen zu Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldawien und der Ukraine dar. Diese ehrgeizige Partnerschaft sieht eine erhebliche Ausweitung des politischen Engagements vor, z.B. die Möglichkeit, eine neue Generation von Assoziierungsabkommen abzuschließen, die weitreichende Integration in die EU-Wirtschaft, die Vereinfachung der Einreisebedingungen in die EU bei Erfüllung bestimmter Sicherheitserfordernisse, verbesserte Vereinbarungen im Bereich der Energieversorgungssicherheit, die allen Beteiligten zugute kommen, sowie die Aufstockung der finanziellen Hilfe. Die EU schlägt eine intensivere, kontinuierliche Unterstützung der Reformbemühungen der Partner vor. Dazu soll ein umfassendes Programm für den Institutionenaufbau entwickelt und eine multilaterale Dimension geschaffen werden, so dass die Partner bei der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen zusammenwirken können. Die vorgeschlagene Partnerschaft beinhaltet neue Maßnahmen zur Unterstützung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der sechs Länder sowie fünf Vorreiterinitiativen, die für eine große Sichtbarkeit der EU-Unterstützung sorgen.“¹⁷ Juristisch gefasst wird es bei der Östlichen Partnerschaft folglich um neue bi- und multilaterale Assoziierungsabkommen in bestimmten Politikfeldern gehen, die zwar über die bestehenden Regelungsbereiche der ENP hinausgehen sollen, gleichzeitig jedoch auf deren Rechtsgrundlagen zurückgreifen.

a) *Östliche Partnerschaft und Europäische Nachbarschaftspolitik*

Die Kommission sieht zwar die ENP als „sehr erfolgreiches Instrument für die Vertiefung der Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarn“ an, doch sollte die Öst-

¹⁵ Vgl. zu den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ausführlich die Erläuterungen der EU, im Internet abrufbar unter <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r17002.htm>, letzter Zugriff 4.5.2009.

¹⁶ Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland ist Ende 2007 ausgelaufen und verlängert sich seither automatisch um jeweils weitere 12 Monate. Gegenwärtig wird es neu verhandelt.

¹⁷ IP/08/1858, 3.12.2008, im Internet abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1858&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=de>, letzter Zugriff 24. 2. 2009.

liche Partnerschaft „weiter gehen“.¹⁸ Fraglich ist daher, was die Kommission unter dem „Weitergehen“ über das gegebene Instrumentarium der ENP hinaus versteht. Grundlage der Östlichen Partnerschaft sind dabei die bestehenden Verpflichtungen der EU und ihrer östlichen Partnerstaaten im Rahmen der ENP, die eine *cross compliance* der Vertragsparteien in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Regierungsführung, Achtung der Menschenrechte, Achtung und Schutz von Minderheiten und Prinzipien der Marktwirtschaft und nachhaltiger Entwicklung geschaffen hat.¹⁹

Dazu wird mit jedem Partnerstaat ein umfassendes Programm für den Institutionenaufbau in den relevanten Bereichen vereinbart, das durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) kofinanziert wird.²⁰ Das Ziel der politischen Assoziierung und der wirtschaftlichen Integration soll auf bi- und multilateraler Ebene erreicht werden. Europarechtliche Grundlage der Östlichen Partnerschaft bleibt dabei trotz „neuer Rahmenbedingungen“ die ENP. So betont die Kommission explizit, dass die ENP den „Charakter eines einheitlichen und kohärenten politischen Rahmens“ für die Östliche Partnerschaft behalten soll.²¹

b) *Neue vertragliche Beziehungen im Rahmen der Östlichen Partnerschaft*

Mit Assoziierungsabkommen nach Art. 310 EG soll im Rahmen der Östlichen Partnerschaft das Bestreben der östlichen Partnerländer nach engeren Verbindungen zur EU entsprochen werden.²² Diese Abkommen sollen anstelle der derzeitigen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen treten. Durch vertragliche Vereinbarungen sollen politische Bindungen der Staaten der Östlichen Partnerschaft zur EU verstärkt und vertieft werden. Dadurch soll eine Orientierung und Angleichung der Rechtsordnungen der östlichen Partnerstaaten an den *acquis communautaire* ermöglicht werden und damit größtmögliche Konvergenzen der Rechtsordnungen der Partnerstaaten und der EU hergestellt werden. Auch im Bereich der GASP und der ESVP soll die Zusammenarbeit der EU mit den östlichen Nachbarstaaten gefördert werden.²³

c) *Materieller Regelungsbereich der Assoziierungsabkommen im Rahmen der Östlichen Partnerschaft*

Der Inhalt der Assoziierungsabkommen soll *ad hoc* variieren und sich nach den Gegebenheiten und Bedürfnissen der einzelnen Partnerstaaten unterscheiden. Die Umsetzung der Assoziierungsabkommen im Rahmen der Östlichen Partnerschaft soll durch Nachfolgeregelungen zu den bestehenden ENP-Aktionsplänen vereinfacht werden, in die gegebenenfalls Etappenziele und Benchmarks aufgenommen werden und die die Reformbestrebungen der Partnerstaaten unterstützen sollen.²⁴ Grundsätzliches inhaltliches Krite-

¹⁸ KOM (2008) 823, S. 3.

¹⁹ Vgl. KOM (2008) 823, S. 3, 5.

²⁰ KOM (2008) 823, S. 5. Zum ENPI vgl. die Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 vom 24.10.2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, im Internet abrufbar unter http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_de.pdf, letzter Zugriff 9.5.2009.

²¹ KOM (2008) 823, S. 2.

²² KOM (2008) 823, S. 4.

²³ KOM (2008) 823, S. 4 f.

²⁴ Zu den bestehenden ENP-Aktionsplänen mit den Staaten der Östlichen Partnerschaft vgl. die Aufstellung auf den Internetseiten der Europäischen Kommission: <http://ec.europa.eu/world/enp/documentsen.htm#2>, letzter Zugriff 26.3.2009.

rium der Assoziierungsabkommen der Östlichen Partnerschaft ist neben dem Institutionenaufbau und der Rechtsangleichung die schrittweise Integration der Wirtschaften der Partnerländer in die Wirtschaft der EU und die Anlehnung an den Gemeinsamen Markt, sowie an den *acquis communautaire*. Die einzelnen materiellen Regelungsbereiche, die die Kommission in die Östliche Partnerschaft aufnehmen will, sind Demokratisierung, Good Governance und Stabilität, die Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft, die Gewährleistung von Mobilität und Sicherheit, die Energieversorgungssicherheit sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

IV. Fazit

Als „neue Art von Assoziierungsabkommen“, die eine „spezifisch östliche Dimension“ im „einheitlichen und kohärenten politischen Rahmen“ der ENP darstellen sollen,²⁵ sind die rechtlichen Grundlagen der Östlichen Partnerschaft die herkömmlichen außenrechtlichen Instrumente der Gemeinschaft. Die Östliche Partnerschaft beruft sich auf die Prinzipien des Völkerrechts und auf Grundwerte wie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Marktwirtschaft und nachhaltige Entwicklung sowie Good Governance.²⁶ Neue Assoziierungsabkommen auf bestimmten Politikfeldern nach Art. 310 EG treten im Rahmen der ENP an Stelle der bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Aus europarechtlicher Perspektive bedient sich die Östliche Partnerschaft mit den Assoziierungsabkommen mithin genuinen Gemeinschaftsrechts. Ob sie dabei gewissermaßen alter Wein in neuen Schläuchen ist, wird die konkrete Ausgestaltung der Assoziierungsabkommen zeigen. Jedenfalls betont die EU durch die Etablierung der Östlichen Partnerschaft ihre Absicht, die Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarstaaten zu vertiefen. Ungeachtet der fraglichen Innovationsqualität der Östlichen Partnerschaft besteht durch die Assoziierungsabkommen die ernst zu nehmende Möglichkeit, für die fundamentalen Prinzipien der EU auch außerhalb der Union einzutreten und diesen sukzessive zur Geltung zu verhelfen. *Vice versa* sollten die östlichen Partnerstaaten die Östliche Partnerschaft als Chance ihrer wirtschaftlichen und politischen Integration in einem gemeinsamen europäischen Raum begreifen.

²⁵ Vgl. KOM (2008) 823, S. 2 ff.

²⁶ Vgl. Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfels der Östlichen Partnerschaft vom 7.5.2009, Ziff. 1.