

AG Europäische Integration

Die erweiterte EU braucht eine wirksame Nachbarschaftspolitik

Ab Mai 2004 wird eine auf 25 Staaten erweiterte Europäische Union (EU) eine gewachsene internationale Bedeutung und Verantwortung haben. Nach der großen Erweiterung von 2004 wird sich die EU prioritär der Aufgabe stellen müssen, die Integration der neuen Mitgliedstaaten zu leisten, statt über die Aufnahme weiterer Mitglieder zu beraten.

Dies hat auch zur Folge, dass die EU dringend eine wirksame eigenständige Nachbarschaftspolitik entwickeln muss. Mit ihrer Mitteilung "Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn" hat die Europäische Kommission am 13. März 2003 die Diskussion hierüber eröffnet.

Die Nachbarländer sind eine bunte Mischung, deren Situation sowie deren Beziehungen zur EU erhebliche Unterschiede aufweisen. Während die verbliebenen EFTA-Länder Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und Island stabil, reich und demokratisch sind, stecken die Nachbarn im Süden und Osten in vielerlei Schwierigkeiten, die auf die EU ausstrahlen und die auf Armut, eine verspätete Modernisierung, defekte Demokratien sowie inner- und zwischenstaatliche Konflikte zurückzuführen sind.

Aber auch in dieser Gruppe gibt es noch erhebliche Unterschiede. Bulgarien und Rumänien dürften noch in diesem Jahrzehnt der EU beitreten. Über die Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei wird im Dezember 2004 entschieden, wie der Europäische Rat von Thessaloniki nochmals betont hat. Auch den neuen Nachbarn im Osten – Ukraine, Weißrussland und Moldau – bietet der Artikel 49 des Vertrages über die Europäische Union in seiner gegenwärtigen Fassung die Möglichkeit, die Aufnahme in die EU zu beantragen.¹ Für

1 In der durch den Vertrag von Amsterdam geänderten Fassung heißt es in Art. 49: „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden“; http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/eu_cons_treaty_de.pdf. Ähnlich formuliert im Artikel 57 des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa: „Die Union steht allen europäischen Staaten offen, die die in Artikel 2 genannten Werte achten und sich verpflichten, ihnen gemeinsam Geltung zu verschaffen.“ <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.de03.pdf>. Die angesprochenen Grundsätze bzw. Werte sind Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, die Wahrung der Menschenrechte, Menschenwürde und Gleichheit.

die südlichen Mittelmeeranrainer gibt es dagegen keine Perspektive eines EU-Beitritts.

Ziel der Nachbarschaftspolitik muss es sein, einen Raum gemeinsamer Werte, des Friedens, der Freiheit und der Prosperität zu schaffen. In diesem Sinne kann Nachbarschaftspolitik das in Europa vorhandene positive Kooperationspotential in praktische Außenpolitik umsetzen und die komparative Stärke europäischer Politik zur Geltung bringen. Mit der Erreichung dieses Ziels wird regional ein multilaterales, kooperatives Modell der Weltinnenpolitik verwirklicht, das globalen Vorbildcharakter haben kann. Der von der EU vertretene Ansatz zur präventiven Lösung internationaler Konflikte findet hier seine Entsprechung.²

Diese Politik ist nicht umsonst zu haben. Aber ihre Kosten sind gering im Vergleich zu den Kosten, die der EU durch eine vernachlässigte, instabile, von Krisen und Konflikten geschüttelte Nachbarschaft aufgebürdet würden. Umgekehrt bietet eine verstärkte Zusammenarbeit der EU mit ihren Nachbarn zahlreiche Chancen, das weltwirtschaftliche Potential und das weltpolitische Gewicht Europas zu erhöhen. Schließlich wird eine wirksame Nachbarschaftspolitik der Entstehung neuer Gräben an den Grenzen der erweiterten EU vorbeugen, woran besonders den Neumitgliedern gelegen ist.

Differenzierte Aktionspläne innerhalb regionaler Gesamtkonzepte

Das Design der Nachbarschaftspolitik muss die Heterogenität der Teilregionen Osteuropa, Südosteuropa und Mittelmeerraum berücksichtigen, denn sowohl die Problemlagen als auch die Perspektiven ihrer Beziehungen zur EU (Beitrittskandidat, assoziiert, Handels- und Kooperationsabkommen) sind unterschiedlich. Während die EU auf dem westlichen Balkan und im Mittelmeerraum im Rahmen des Stabilisierungs- und

2 Ergänzend dazu von Javier Solana, Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, der Report „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“, Europäischer Rat, Thessaloniki, 20. Juni 2003; <http://ue.eu.int/pressdata/DE/reports/76257.pdf>

Assoziierungsprozesses und des Barcelona -Prozesses bereits begonnen hat, konkrete Nachbarschaftspolitik zu entwickeln und umzusetzen, steht sie bei der Entwicklung ihrer östlichen Dimension (unter Einschluss der Russischen Föderation) erst am Anfang.

Nachbarschaftspolitik muss in Verfolgung des europäischen Prinzips des Interessenausgleichs zwei Ansätze beinhalten:

- die Vorgehensweise muss in bezug auf die einzelnen Nachbarn differenziert werden,
- und die spezifischen Aktionspläne müssen in ein regionales Gesamtkonzept für den jeweiligen geopolitischen Raum eingebunden werden.

Die Nachbarschaftspolitik muss sich an den Werten der Union orientieren, wie sie im Verfassungsentwurf des Konvents (Art.2) enthalten sind. Die nachbarschaftlichen Beziehungen können sich in dem Maße intensivieren, wie die neuen Nachbarn die Werte der Union in ihrem eigenen Hoheitsbereich umsetzen und sie im internationalen Zusammenhang vertreten. Gleichzeitig müssen die ökonomischen Voraussetzungen berücksichtigt werden, aber auch gemeinsame historische Erfahrungen im 20. Jahrhundert (z.B. in Osteuropa).

Südosteuropa

In Südosteuropa wird nach der Erweiterung des Jahres 2004 eine relativ kleine Gruppe von Staaten außerhalb der EU verbleiben, die von EU-Mitgliedern annähernd umschlossen sein wird. Hier gilt es, die Regionalkooperation zu fördern (ohne die Konditionalität der Heranführung zu opfern) sowie an Reformen geknüpfte Unterstützung zu gewähren (ohne wachsende Disparitäten oder gar eine definitive Abkopplung einzelner Staaten zu riskieren).

Für Rumänien und Bulgarien wird bereits versucht, durch einen *benchmarking*-Ansatz und finanzielle Anreize zu verhindern, dass der Beitrittsprozess sich länger als nötig hinzieht. Vorgezogene Repräsentation in EU-Institutionen und andere, kreativere Lösungen werden jedoch bisher nur angedacht.

Die übrige Ländergruppe des westlichen Balkans ist sehr heterogen. Während Kroatien sich schon der Beitrittsfähigkeit nähert, weisen Bosnien-Herzegowina sowie Serbien-Montenegro (mit dem Kosovo) noch fundamentale Probleme der eigenen staatlichen Ordnung auf. Das grundsätzlich richtige Instrument der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen muss entsprechend differenziert eingesetzt werden. Den fortgeschrittenen Ländern ist mehr als ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen anzubieten; die anderen Länder sind dagegen noch für einen längeren

Zeitraum auf „weichere“ Kooperationsformen angewiesen, wobei weniger ambitionierte Erwartungen hinsichtlich des Fortschritts der nötigen Reformen mit konditionierten Hilfen zu verbinden sind.

Osteuropa

Gegenüber ihren neuen östlichen Nachbarn (Ukraine, Weißrussland, Moldau) muss die EU ihre funktionale Kooperation unter Einschluss der Russischen Föderation ausbauen. Dieser Regionalansatz ist notwendig, um der Ukraine den "Spagat" zwischen Westorientierung und Russlandverknüpfung und Weißrussland eine "Balance" zwischen der Bindung an die Russische Föderation und der auf Dauer unvermeidlichen Öffnung nach Westen zu ermöglichen.

Denkbar wäre ein Versuch, an das Konzept des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) anzuknüpfen und zu prüfen, ob der östlichen Nachbarschaft einer erweiterten Union ein solches Integrationsangebot unterbreitet werden und ob ein solches Angebot als Alternative zur Beitrittsperspektive erfolversprechend sein kann. Auch im Rahmen der GASP und der ESVP könnten komplementäre Angebote einer stärkeren Integration entwickelt werden. Die EU könnte hierfür ein Monitoring-System für die Nachbarschaftspolitik ausarbeiten und gemeinsam mit den Nachbarstaaten implementieren.

Die technische Hilfe der EU könnte stärker als bisher auf die Nachbarschaftspolitik zugeschnitten werden. Zwischen der Gewährung von technischer Hilfe und den Zielen der Nachbarschaftspolitik könnten Konditionalitäten geschaffen werden. Entsprechend der Agenda der Nachbarschaftspolitik sollten die grenzüberschreitende Kooperation sowie Pilotprojekte der funktionalen Kooperation unterstützt werden. Mit dem gegenwärtigen und in naher Zukunft absehbaren Vorschreiten der EU-Erweiterung nach Osten und der zunehmenden Stabilisierung der Kandidatenstaaten könnten PHARE -Mittel für die Unterstützung der Nachbarstaaten umgewidmet werden.

Weißrussland muss unter den gegenwärtigen Bedingungen als Sonderfall behandelt werden, konkrete funktionale Projekte sind nicht möglich. Erforderlich ist vielmehr eine gezielte Zusammenarbeit mit wirtschaftlichen und politischen Reformkräften sowie der Dialog mit der Zivilgesellschaft und der Opposition.

Die Lösung der Transitfragen mit der Region Kaliningrad eröffnet dagegen neue Möglichkeiten einer konstruktiven Zusammenarbeit. Ziel muss die Förderung der Infrastruktur und Wirtschaft ebenso wie die wirtschaftliche Stabilisierung sein.

Mittelmeerraum

Den Mittelmeeranrainern Nordafrikas muss verstärkt eine wirtschaftliche Perspektive geboten werden, auch und gerade zur Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens. Eine derartige Perspektive könnte helfen, die Hoffnungslosigkeit der jüngeren Generation und damit ihre Anfälligkeit für terroristische Umtriebe zu bekämpfen. Darüber hinaus mindert eine gesicherte Lebensperspektive im eigenen Land das Interesse an der Auswanderung nach Europa.

Hierfür ist erforderlich, dass die finanzielle Unterstützung von Seiten der EU an Reformen auf Seiten der Länder des südlichen Mittelmeers gekoppelt wird. Die Parallelität zwischen politischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Transformationsprozessen muss betont werden. Die südlichen Mittelmeerländer müssen nachdrücklich zu verstärkter regionaler Kooperation ermutigt werden (die komplementär zum Barcelona-Prozess erfolgen, ihn aber nicht unterminieren oder substituieren soll). Schließlich muss der Barcelona-Prozess so umgestaltet werden, dass er sich weitgehend unabhängig vom Fortschritt des Friedensprozesses im Nahen Osten entwickeln kann.

Für die Türkei folgt die EU dem in Kopenhagen festgelegten Fahrplan, der eine regelmäßige Überprüfung der Fortschritte vorsieht.

Die Nachbarn bei nötigen Reformen unterstützen: Instrumente

Die EU verfügt über eine Reihe von Instrumenten, mit denen sie die Ziele ihrer Nachbarschaftspolitik verfolgen kann, insbesondere die Handelspolitik und die finanzielle und technische Zusammenarbeit. Sie kann dabei im Rahmen des politischen Dialogs ihr wirtschaftliches Gewicht als der für die meisten Nachbarländer bedeutendste Handelspartner und Investor in die Waagschale werfen.

Dabei ist die politische Promotion von Reformprozessen mindestens ebenso bedeutsam wie deren finanzielle Unterstützung. Denn Veränderungen hängen nicht zuletzt davon ab, dass sich reformwillige Kräfte in den Nachbarländern durchsetzen. Die Möglichkeit, sich auf die EU zu berufen, kann ihre Fähigkeit dazu spürbar steigern.

Auf wesentliche Reformvorhaben konzentrieren

Ob bei den östlichen oder südlichen Nachbarn, die EU sollte ihre begrenzten Haushaltsmittel auf die Gestal-

tung und Umsetzung von Reformvorhaben konzentrieren. Vordringlich ist in allen Ländern die Herstellung folgender Zustände:

- Eine funktionierende Demokratie (Mehrparteiensysteme, Gewaltenteilung, Organisationsfreiheit, Pressefreiheit, Rechenschaft der Exekutive gegenüber der Legislative, Transparenz des Staatshaushalts);
- Eine unabhängige und effiziente Justiz;
- Die Sicherung der öffentlichen Ordnung (Bekämpfung organisierter Kriminalität, Korruption, Grenzkontrollen, Schmuggel)
- Eine funktionierende Marktwirtschaft (Beseitigung staatlicher Monopole, Privatisierung, Wettbewerbsregeln, Abbau von Subventionen);
- Ein transparentes und effektives Steuersystem;
- Ein leistungsfähiges Erziehungssystem.

Finanzielle Unterstützung verdienen nur diejenigen Nachbarländer, die mit der EU ein mittelfristiges Reformprogramm in diesen (oder ähnlichen) Feldern vereinbaren und auch umsetzen. Zahlungen sollten entsprechend den Reformfortschritten erfolgen.

Die EU sollte für jedes Nachbarland, das mit ihrer Unterstützung Reformen durchsetzen möchte, jährliche Fortschrittsberichte – nach dem Vorbild der Beitrittsländer – erstellen lassen. Das sichert die Transparenz des Reformprozesses und erlaubt, Lücken anzuprangern und Fortschritte zu vermelden.

Die Handelspolitik in den Dienst von Reformpolitik stellen

In den letzten 20 Jahren hat die EU systematisch versucht, mit ihren Nachbarn Freihandelsbeziehungen herzustellen. Dieser Ansatz ging davon aus, dass die Beseitigung von Handelsbeschränkungen den Handel mit den Nachbarn fördern und quasi automatisch weitgehende wirtschafts- und ordnungspolitischen Reformen bewirken würde (im Bereich der Zoll- und Steuerverwaltung, des Wettbewerbs, der Subventionierung staatlicher Unternehmen etc.).

Diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Freihandel allein genügt nicht, gutnachbarschaftliche Beziehungen zu gewährleisten. Ohne tiefgreifende politische und wirtschaftliche Reformen geht Freihandel ins Leere. Hinzu kommt, dass einige Nachbarländer, die vor allem Rohstoffe (Öl und Gas) ausführen, wenig von Freihandel profitieren. Richtschnur für die Zukunft sollte daher sein, Freihandel nur insoweit anzustreben, wie dadurch die Reformbemühungen in einem Nachbarland ergänzt oder unterstützt werden. Für sich allein

genommen, ist Freihandel nicht entscheidend für die Qualität nachbarschaftlicher Beziehungen.

Die Investitionsförderung für die Nachbarschaftspolitik nutzen

Die Nachbarländer werden um so schneller wirtschaftlich zur EU aufschließen, je mehr sie private Direktinvestitionen und langfristige Kredite produktiv nutzen können. Ausländische Direktinvestitionen werden verstärkt einströmen, wenn die politischen Rahmenbedingungen (Rechtssicherheit, Korruption, Gerichtsbarkeit, Transparenz der Verwaltung, klare Gesetze, Schutz der Eigentumsrechte, Privatisierung, Wettbewerb, Abwesenheit von Handelsbeschränkungen etc.) sich nachhaltig verbessern. Die Umsetzung von politischen und wirtschaftlichen Reformen wird die Nachbarländer auch für ausländische Direktinvestitionen attraktiver machen. Die Beitrittsländer in Mitteleuropa haben das eindrucksvoll gezeigt.

Die Europäische Investitionsbank (EIB), die mehr langfristige Darlehen an öffentliche Kreditnehmer gewährt als jedes andere Finanzierungsinstitute der Welt, sollte sich stärker auf die Nachbarländer der EU konzentrieren. Sie hat dies in der Vergangenheit zu wenig getan, vor allem wegen deren ungenügender Bonität und dem Fehlen von finanzierungswürdigen Vorhaben. Es ist daher notwendig, die EIB voll in die künftige Nachbarschaftspolitik der EU einzubeziehen, besonders für die Modernisierung von Verkehr, Energie- und Wasserversorgung.

Den Politikdialog intensivieren

Der politische Dialog mit den Nachbarländern muss sowohl auf staatlicher als auch gesellschaftlicher Ebene geführt werden. Die Interessen der EU an Reformen sind dabei offen anzusprechen. Ausgangspunkt muss eine gemeinsame Definition von Zielen und Werten sein. Aktionspläne sollten beide Seiten auf konkrete Maßnahmen verpflichten, um diese Ziele zu verwirklichen. Integrationsfortschritte und Hilfen sind an verifizierbare Fortschritte bei den inneren Reformen hin zu mehr Demokratie, Konfliktlösungsbereitschaft und effizienter Wirtschaftspolitik zu binden.