



Zehn Thesen zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)

Vorbemerkung: Der politische Diskurs zur Europäischen Nachbarschaftspolitik in Deutschland ist im Kern die Verständigung über die Entwicklung und Vertiefung dieser noch jungen EU-Politik nach Osteuropa. Ziel und Richtung dieses laufenden Prozesses werden durch die anlässlich der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 vorgelegte ENP-Plus-Strategie vorgegeben. Die folgenden Thesen beziehen sich daher in ihrer Mehrzahl und Reichweite auf die östliche Dimension der ENP.

1. Die ENP braucht mehr politische und öffentliche Aufmerksamkeit. Die Europäische Nachbarschaftspolitik hat bis heute und damit rund 4 Jahre nach ihrer Einführung ein Imageproblem. Sie wird weder in der EU-27 noch in den 16 ENP-Partnerstaaten selbst ausreichend wahrgenommen. Die geringe Aufmerksamkeit gegenüber der ENP spiegelt sich auch in einer nur sporadischen und lückenhaften Berichterstattung öffentlicher Medien wieder. Die ENP braucht, um erfolgreich zu sein, daher mehr »Sichtbarkeit«. Ein intensiver als bisher geführter öffentlicher Diskurs mit den beteiligten Akteuren innerhalb der EU sowie zwischen EU und Partnerstaaten kann dazu beitragen.

Die Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung arbeitet schwerpunktmäßig zu den Perspektiven der Europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der internationalen Energiesicherheit. Die vorliegenden Thesen sollen einen Beitrag zur politischen Verortung des Themenfeldes leisten sowie zukünftige Herausforderungen und Arbeitsfelder umreißen.

2. Die EU muss das bisherige Implementierungsdefizit in der Nachbarschaftspolitik durch mehr Dialog- und Kooperationsangebote schrittweise überwinden. Eine Zwischenbilanz der bisherigen ENP zeigt, dass die mit der ENP verbundenen Angebote der EU nicht von allen 16 Partnerländern in gleichem Maße angenommen werden (Ausnahme die »Vorzeigeländer« Ukraine und Marokko). In der Mehrzahl der Partnerstaaten hingegen stößt die ENP auf ein Implementierungsdefizit, das eine Überprüfung der ENP-Instrumente und -Angebote notwendig macht. Insbesondere bedarf es dazu, neben verstärkter Anstrengungen seitens der Partnerstaaten selbst, des gemeinsamen politischen Willens der EU-27, den Partnerstaaten verstärkte Anreize anzubieten und den Dialog mit ihnen in wichtigen Themenfeldern auszubauen, insbesondere in den Wirtschafts- und Handelsbeziehungen (nach dem Konzept »tiefgreifender Freihandelsabkommen«), zur Erleichterung des Personenverkehrs und Steuerung der Migration, für mehr direkte Kontakte zwischen den Menschen (»people-to-people«) sowie zum Ausbau der politischen Zusammenarbeit.

3. Die Nachbarschaftspolitik der EU braucht mehr Differenzierung in ihren Instrumenten und gegenüber den ENP-Partnerstaaten. Eine Ausweitung der Kooperationsfelder zwischen EU und Partnerstaaten wird das Implementierungsproblem der ENP aber nicht beheben, sondern ausweiten, allenfalls verlagern. Zur Weiterentwicklung der Nachbarschaftspolitik braucht es daher vor allem mehr instrumentelle und politische Differenzierung: ein individuelles fine-tuning der Aktionspläne (keine

one-fits-all Lösungen), die striktere Anwendung des Prinzips der politischen Konditionalität bei der Vergabe der Finanzmittel mit effektiverem Monitoring (auch und zusätzlich zur EU durch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten) sowie den differenzierten Ausbau der politischen Beziehungen zu den fortgeschrittensten ENP-Staaten gemäß den dort erreichten Reformschritten. Der Politik der »inneren« Differenzierung der Instrumente muss eine offene Verständigung unter den EU-27 über mehr »äußere« Differenzierung der Nachbarschaftspolitik zwischen Süden und Osten folgen. Die Verbindung dieser beiden historisch, kulturell und politisch-strategisch unterschiedlichen geographischen Räume unter ein einheitliches Konzept entspricht zwar dem Interessenausgleich in der EU, beeinträchtigt aber die Leistungsfähigkeit und die Anziehungskraft der Nachbarschaftspolitik in Osteuropa in hohem Maße.

4. Die Nachbarschaftspolitik mit den östlichen Partnerstaaten muss den bislang hier dominierenden bilateralen mit einem stärker regionalen Ansatz ihrer Politik ergänzen. In den östlichen ENP-Staaten sieht sich die erweiterte EU mit ungelösten Problemen der Sicherheit und Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und – zunehmend – der Energiesicherheit den größten Herausforderungen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft konfrontiert. Ein rein bilateraler Kooperationsansatz, wie er in den Aktionsplänen zum Ausdruck kommt, reicht nicht aus, die selbstgesteckten Ziele der Nachbarschaftspolitik zu erreichen. Wie in der südlichen Dimension bereits praktische (ENP-)Politik, so gilt es auch im Osten bilaterale mit mehr regionalen Kooperationsformen zu verbinden. Die von der Bundesregierung 2007 in die ENP-Diskussion eingebrachte sog. Schwarzmeersynergie-Initiative, die auch Russland und die Türkei einbezieht, kann verstärkte regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit fördern und auch hinsichtlich der eingefrorenen Konflikte Vertrauen schaffen. Zur schrittweisen Lösung der genannten Herausforderungen muss sich die regionale Zusammenarbeit mit den östlichen Partnerstaaten auf folgende Handlungsfelder konzentrieren: Die langfristige Sicherung der Energie und des Energietransports aus diesen Ländern; die Lösung sicherheitspolitischer Probleme (sog. frozen conflicts); die Behandlung von Umwelt- und Migrationsfragen sowie eine verstärkte polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in den Feldern Terrorismusbekämpfung und organisierter Kriminalität (Drogen- und Menschenhandel, Geldwäsche). Vorliegende politische und institutionelle Erfahrungen der EU mit dem Barcelona-Prozess und der Nördlichen Dimension sind für ein verstärktes regionales Engagement im Rahmen der ENP stärker zu nutzen.

5. Die EU muss Russland und die Türkei als »strategische Partner« stärker in ihre Nachbarschaftspolitik einbinden. Eine konstruktive Partnerschaft zu Russland ist für die Stärkung der östlichen Dimension der Nachbarschaftspolitik von zentraler Bedeutung. Es geht (EU-) außenpolitisch dabei letztlich um die irreversible Verankerung Russlands in Europa. Mehr regionale Kooperation innerhalb der ENP (s. These 4) kann zusammen mit

einer verstärkten »Politik der offenen Tür« gegenüber Russland helfen, die Gefahr einer russischen Veto-Politik zu verringern. Die von der EU und Deutschland angestrebte »Modernisierungspartnerschaft« mit den östlichen ENP-Staaten kann weder durch Isolierung Russlands noch in einem Wettlauf mit Russland gelingen. Voraussetzung dafür bleibt: Die EU muss gegenüber Russland mit einer Stimme sprechen. Gleichzeitig darf sich Russland den Angeboten der EU zu einem konstruktiven Dialog mit gemeinsamen Nachbarstaaten – wie z. B. über die Vertiefung der Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum – nicht widersetzen.

Auch die Türkei als Beitrittskandidat wie als Mitglied des Barcelona-Prozesses sollte aufgrund ihrer strategischen, politischen und interkulturellen Bedeutung für die EU schrittweise in die ENP – und hier vor allem im Interesse einer umsetzbaren Strategie im Schwarzmeerraum – eingebunden werden, ohne die Grenze zwischen Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik zu verwischen.

6. Die EU braucht in ihrer ENP mehr Verständigung über neue Formen der Zusammenarbeit. Das aktuell seit Anfang 2007 mit der Ukraine verhandelte Abkommen zum vertieften und umfassenden Freihandel mit der EU kann eine Präzedenzwirkung für andere Partnerschafts- und Kooperationsabkommen haben. Allerdings gibt es dabei keine gemeinsame Haltung der EU für einen einheitlichen Typ neuer Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Die Positionen der unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten weichen noch zu sehr voneinander ab. Sie bewegen sich im Spannungsfeld unterschiedlicher Einschätzungen zum Verhältnis von ENP für die Nachbarn und der (ausgeklammerten) Beitrittsperspektive der Nachbarn und führen zu unterschiedlichen Formen vertraglicher Beziehungen. Ziel der derzeit laufenden Verhandlungen mit der Ukraine sollte der Abschluss eines Assoziierungsabkommens sein, das die besondere Rolle der Ukraine für Europa unterstreicht und vertraglich als Beispiel für privilegierte Beziehungen zwischen der EU und den (östlichen) Nachbarstaaten dient.

7. Visa-Erleichterungen und verstärkte Reisemöglichkeiten sind wichtige Schritte für mehr Akzeptanz der ENP. Die Attraktivität der ENP zeigt sich auch darin, ob Visa für Kurzaufenthalte wie Geschäfts-, Bildungs- oder Urlaubsreisen oder für die Einreise in Verbindung mit Forschungs- und wissenschaftlichen Tätigkeiten bzw. zur Teilnahme an zivilgesellschaftlichen Konferenzen in einer angemessenen Zeit und zu vertretbarem Preis erteilt werden können. Die gegenwärtige Praxis gegenüber den östlichen Nachbarn widerspricht jedoch diesem von der EU selbstgesteckten Ziel. Zur Erleichterung der legalen grenzüberschreitenden Mobilität und Einreise in die EU muss die Bearbeitung von Visaanträgen verbessert und weniger kostenaufwendig gestaltet werden. Die Einrichtung von gemeinsamen Schengen-Visum-Stellen in den Partnerstaaten ist daher nachdrücklich zu unterstützen. Gleichzeitig bleibt es notwendig, neue Möglichkeiten für mehr Mobilität (bis hin zum Abschluss bilateraler Abkommen zur Regelung für den kleinen Grenzverkehr) zu erschließen.

Ben und damit gleichzeitig das Ziel der ENP, mehr *people-to-people*-Kontakte zu ermöglichen, auch konkret umzusetzen.

8. Die Nachbarschaftspolitik der EU muss »mehr Demokratie wagen«: durch stärkere Einbindung der Zivilgesellschaften ... Die ENP ist bis heute eine vor allem elitengeführte und -gesteuerte Politik. Ihr fehlt damit eine ausreichende gesellschaftliche Fundierung – in den Partnerstaaten wie auch in Teilen der EU selbst. Die angestrebte Öffnung bestehender EU Mobilitäts- und Gemeinschaftsprogramme für die ENP-Nachbarn würde durch eine stärkere und nachhaltig angelegte Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft wesentlich erleichtert und in Teilen erst möglich gemacht. Dies gilt für Bildungs-, Wissenschafts- und Jugendaustauschprogramme ebenso wie für Unternehmenskontakte oder Städtepartnerschaften. Zu oft werden die Zivilgesellschaften in den östlichen Partnerstaaten durch abgegrenzte Eliten mit internationalen Kontakten und spezifischen Eigeninteressen repräsentiert. Zur besseren Umsetzung (und Kontrolle) der ENP müssen zukünftig die Vertreter der Zivilgesellschaften stärker am Umsetzungsprozess der ENP beteiligt und sollte die Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren intensiviert werden, z. B. durch Austauschprogramme für Nichtregierungs-Organisationen oder Städte- und Regionalpartnerschaften.

9. ... und durch die Einbeziehung demokratischer Werte in die Zielvereinbarungen mit den Partnerstaaten. Die EU muss die »demokratische Dimension« ihrer Politik gegenüber den Nachbarstaaten deutlicher herausstellen. Dies gilt in beson-

derem Maße für zukünftig neu zu treffende Zielvereinbarungen mit den Nachbarstaaten: Die Gewährleistung von Teilhaberechten der Bürger, der Meinungs- und Koalitionsfreiheit sowie von sozialer Gerechtigkeit gehören zukünftig stärker als notwendige Reformschritte ins Zentrum der ENP-Aktionspläne. Die Einrichtung von bilateralen Dialogforen zur Behandlung und Sicherung von Menschenrechten und Demokratie auf parlamentarischen wie auf nichtstaatlichen Ebenen im ENP-Rahmen kann zur Verstärkung und Vertiefung des bilateralen und gesellschaftspolitischen Dialogs mit den Nachbarstaaten wesentlich beitragen.

10. Die ENP braucht mehr Klarheit und Ehrlichkeit über die Finalität ihrer Nachbarschaftspolitik. Die 2004 zur Wahrung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU bewusst ausgeklammerte Frage der Finalität der ENP bleibt – vor allem auf Druck der MOE Staaten – auf der ENP-Tagesordnung. Die fehlende Zieldefinition der ENP birgt das Risiko eines wachsenden Interessenkonflikts innerhalb der EU sowie zwischen der EU und einzelnen Partnerstaaten, der eine erfolgreiche Umsetzung der ENP zusätzlich gefährdet. Ohne eine klarere Zieldefinition hinsichtlich der Beitrittsperspektive und/oder vergleichbarer Modelle (EWR+/Formen der Assoziierung/Beitritt light) fehlt der EU vor allem das Instrumentarium, das für die EU-Erweiterung 2004 noch der zentrale Erfolgsfaktor gewesen war. Ohnehin steht zu erwarten, dass der politische Druck vonseiten mitteleuropäischer EU-Staaten auf die Gemeinschaft wachsen wird, die für eine Beitrittsperspektive osteuropäischer Nachbarn eintreten oder diese nicht länger ausschließen wollen.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z. Hd. Ursula Müller
D-53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (228) 883-625

Alle Texte sind online verfügbar:

www.fes.de/ipa

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.