

Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

der EU-Konvent hat seine Arbeiten abgeschlossen. Das Ergebnis ist ein umfassender Entwurf für einen europäischen Verfassungsvertrag. Nach 16 Monaten harten Ringens, haben 105 Konventsmitglieder und ihre Stellvertreter in 465 Artikeln die Grundlagen für das Regieren in der erweiterten Union gelegt. Was manch einen quantitativ beeindruckt mag, muss jedoch auch einer harten qualitativen Prüfung Stand halten können. Maßstab für die Beurteilung ist der in Laeken erteilte Auftrag, die drängenden Demokratie-, Transparenz- und Akzeptanzfragen der Europäischen Union anzugehen. Zwar hat der Konvent hier in wesentlichen Punkten, wie beispielsweise bei der rechtsverbindlichen Integration der Grundrechtecharta oder der Konzeption einer Kompetenzordnung, Fortschritte erzielen können, in anderen zentralen Bereichen, wie der institutionellen Neuordnung, ist der Kompromiss hinter hochgesteckten Erwartungen zurückgeblieben. So befindet sich der europäische Reformprozess gegenwärtig in der Halbzeitpause. Der Start der Regierungskonferenz im Oktober wird diese beenden und die zweite Phase einläuten. Wir werden nun spannende Verhandlungen erleben, in welcher es gilt, nationalstaatliche und europäische Interessen in eine effektive Balance zu bringen.

Auch diese entscheidende Reformetappe werden die Bertelsmann Stiftung und das Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P) wieder begleiten. Das Konvents-Spotlight werden wir nun als Reform-Spotlight im gewohnten Format fortführen. Das Spotlight wird auch weiterhin unsere Arbeit als Think Tank widerspiegeln, die wissenschaftliches Know-How mit politikrelevanten Strategiekonzepten verbindet. Damit setzen wir unsere Tradition fort, die großen EU-Reformrunden konzeptionell zu begleiten. Ich hoffe, dass wir Ihnen mit dem Reform-Spotlight auch weiterhin konkrete Strategieempfehlungen vorstellen können, die Ihr Interesse finden.

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld
Mitglied des Präsidiums, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh;
Direktor, Centrum für angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität, München

Das Größere Europa – Nachbarschaftspolitik

Iris Kempe

Ziel des Europäischen Konvents war es, die Handlungsfähigkeit der erweiterten Europäischen Union langfristig zu gewährleisten. Während bereits die derzeitige Erweiterungsrunde die EU mit einer Vielzahl kaum lösbarer Fragen konfrontierte, sind die Assoziierung mit der Türkei, die enge europäische Anbindung der Staaten des westlichen Balkans und die Beitrittsbemühungen der Ukraine und Moldawiens Herausforderungen neuer Qualität. Insbesondere bei den beitragsinteressierten Staaten der früheren Sowjetunion stößt die Union an die derzeitigen Grenzen ihrer Integrationsfähigkeit und ihres Integrationswillens. Das Erfolgskonzept der Erweiterung lässt sich nicht ohne weiteres zur Schaffung von gesamteuropäischer Sicherheit und Stabilität ausdehnen.

Während auf der einen Seite der Beitritt in die Europäische Union ein wichtiges außenpolitisches Postulat der Ukraine und Moldawiens ist, ist die EU auf der anderen Seite derzeit weder willens noch in der Lage, eine solche Integrationsleistung zu erbringen. Als Alternative versucht die EU, eine leistungsfähige Nachbarschaftspolitik zu entwickeln, um so neue Trennlinien entlang ihrer künftigen Außengrenze zu vermeiden.

Zum einen sieht der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents in Artikel 56 besondere Beziehungen zwischen der Union und ihren Nachbarstaaten vor. Zum anderen hat die Kommission im März 2003 eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament für die Gestaltung der Nachbarschaftsbeziehungen zu den osteuropäischen Staaten und zu den Mittelmeerrändern vorgelegt.

Nachbarschaftspolitik als Herausforderung der EU

In Artikel 56 des Verfassungsentwurfs hat der Konvent festgeschrieben, dass die Europäische Union besondere Beziehungen zu den Staaten in ihrer Nachbarschaft entwickeln und einen Raum der guten Nachbarschaft und des Wohlstands aufbauen soll. Zur Umsetzung kann die Union mit den betreffenden Ländern spezielle Abkommen abschließen, die gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamen Vorgehen eröffnen. Zur Durchführung der Abkommen finden regelmäßige Konsultierungen statt.

Die dem Vertragsentwurf vorausgegangenen Konventsdebatten verdeutlichen die Schwierigkeiten, eine ebenso attraktive wie realistische Nachbarschaftspolitik zu konzipieren. Umstritten war zunächst, ob die Nachbarschaftspolitik überhaupt – und wenn ja in welcher Form – in der Verfassung erwähnt werden soll. Einige Konventsmitglieder schlugen vor, die Nachbarschaftspolitik nicht als eigenständigen Verfassungsartikel, sondern als Teil der europäischen Außenpolitik zu behandeln. Des Weiteren

ren wurde gefordert, stärker zwischen einzelnen Nachbarstaaten und deren Reformfortschritten zu differenzieren. Während diese Vorschläge nicht im Verfassungstext berücksichtigt wurden, wurde die Absicht, die Nachbarstaaten dezidiert auf europäische Normen und Grundwerte zu verpflichten, in die Verfassung aufgenommen.

Im Ergebnis bildet der Textentwurf einen lockeren, aber kohärenten Rahmen für die Entwicklungen von Nachbarschaftsbeziehungen mit einzelnen Ländern oder Gruppen von Ländern. Er begründet keine neuen Verpflichtungen, erkennt jedoch erstmals die Bedeutung der Nachbarstaaten für die Union an. Der Verweis auf die gegenseitigen Rechte und Pflichten sowie die im letzten Satz vorgesehene regelmäßige Abstimmung der Zusammenarbeit im gegenseitigen Interesse erinnert an die Verfahrensweisen, die schon im Rahmen der Assoziierungsabkommen zur Anwendung kamen, obwohl die EU den Nachbarstaaten mit diesem Passus keine Assoziierungsperspektive einräumt.

Der zunehmende Druck auf die EU, gesamteuropäische Lösungen für die Herausforderungen in ihrer Nachbarschaft zu finden, veranlasste die Kommission, ein Nachbarschaftskonzept auszuarbeiten. Erklärtes Ziel des Kommissionsvorschlags „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südöstlichen Nachbarn“ ist es, neue Trennlinien zu vermeiden. Die künftigen unmittelbaren Nachbarstaaten in Osteuropa ebenso wie die Mittelmeeranrainer sollen einen Ring von mit der EU befreundeten Staaten bilden. Von Russland über die Ukraine bis nach Israel und Ägypten könnten allen Staaten weitreichende Kooperationsangebote gemacht werden. Als Alternative zum Beitritt beinhaltet das Papier die Möglichkeit, die vier Grundfreiheiten - den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften - in die Beziehungen zu den Nachbarstaaten einzubringen. Auf dem Weg zu dieser maximalen Zielsetzung sieht die Kommission ein differenziertes, schrittweises und von bestimmten Kriterien geleitetes Konzept vor. Dazu will die Kommission mit den einzelnen Ländern Aktionspläne abschließen, die nach jährlicher Überprüfung in bilaterale Nachbarschaftsabkommen münden könnten.

Die Entwürfe für die künftige Nachbarschaftspolitik enthalten wichtige Potentiale, um den anstehenden politischen Herausforderungen adäquat zu begegnen. Vollständig umgesetzt würden sich ambitionöse Möglichkeiten bieten, wie etwa ein visafreier Reiseverkehr von Vladivostok bis nach Tel Aviv oder ein gesamteuropäischer Wirtschaftsraum ohne Zoll- und Handelsschranken. Da das Konzept bilaterale Nachbarschaftsabkommen vorsieht, kann die Union auf diese Weise auch regionalen Besonderheiten Rechnung tragen.

Trotz der nicht zu unterschätzenden Innovationen wird die Mitteilung der Kommission von den Nachbarstaaten, allen voran von der Ukraine, skeptisch aufgenommen. Das Konzept ist in seiner allgemeinen Formulierung nicht ausreichend attraktiv, um eine tatsächliche Alternative zum Beitritt zu bieten. Der Ansatz, die neuen Nachbarn und die Mittelmeeranrainer mit einer einzigen strategischen Klammer zu fassen, entspricht weitaus stärker dem EU-internen Gleichgewicht als gesamteuropäischen Herausforderungen. Denn die aktuelle Agenda der Beziehungen Europas zu den Mittelmeeranrai-

nen und den osteuropäischen Nachbarstaaten unterscheidet sich erheblich. Einerseits geht es im Zuge des Irak-Konflikts um die Neuordnung des Nahen Ostens. Andererseits gilt es, mögliche negative Auswirkungen der Osterweiterung auf die künftig unmittelbar angrenzenden Staaten zu verringern. Aufgrund seiner allgemeinen Formulierung läuft der Ansatz Gefahr, keines der regionalen Probleme nachhaltig im europäischen Interesse lösen zu können.

Die Verankerung in der europäischen Verfassung und das Grundsatzpapier der Kommission verdeutlichen, dass die EU die Nachbarschaftspolitik als europäische Herausforderung erkannt hat. Dennoch ist es der Europäischen Union bisher nicht gelungen, den eigenen Anspruch in politisches Handeln umzusetzen.

Eine realistische und leistungsfähige Nachbarschaftspolitik

Die Agenda der Nachbarschaftspolitik muss sich weg von den großen Lippenbekenntnissen hin zu zielgerichteter Zusammenarbeit orientieren. Besonderes Augenmerk gilt es auf die funktionale Kooperation zu richten. Generell sollte die EU allen beitrittswilligen und beitrittsfähigen Staaten Offenheit signalisieren und dabei gleichzeitig unrealistische Erwartungen und Frustrationen vermeiden. Für beide Seiten muss klar sein, dass der Beitritt nur auf dem Weg einer erfolgreichen und nachhaltigen Transformation erreicht werden kann. Prinzipiell sollte die EU die europäische Orientierung ihrer Nachbarstaaten als Teil ihrer Außenpolitik sehr ernst nehmen. Die Europäische Strategie muss sowohl mit der starken Westausrichtung der Ukraine als auch mit der (offiziellen) antiwestlichen Position Belarus' sowie mit Russland als einem ernst zunehmenden Akteur in einer europäischen Sicherheitspolitik umgehen können.

Für die beabsichtigte Verhinderung neuer Trennlinien ist die Bewältigung einzelner Nachbarschaftsprobleme wichtiger als ambitionierte Gesamtkonzepte. Im einzelnen handelt es sich um:

1. Die EU und die künftigen Nachbarstaaten sollten ihre **funktionale Kooperation** zum zentralen Mechanismus der Nachbarschaftspolitik ausbauen. Dafür bieten sich Bereiche wie Energie und die Entwicklung einer gesamteuropäischen Infrastruktur besonders an. Auch ohne die Aussicht auf Mitgliedschaft kann durch spill over Effekte ein dichtes Kooperationsnetz entstehen, das sich bis hin zu einer Europäischen Freihandelszone erstreckt. Eine Freihandelszone zwischen der EU und den zukünftigen Nachbarn ist in den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen schon angedacht, dieses vage Versprechen gilt es jedoch in politische Konzepte umzusetzen.
2. Wie in der Mitteilung der Kommission zur Nachbarschaftspolitik bereits vorgeschlagen sollte die EU zusammen mit den Nachbarstaaten ein **Monitoring** für die Nachbarschaftspolitik mit doppelter Zielsetzung einrichten. Auf der einen Seite sollte das Monitoring zur Nachbarschaftspolitik die Transformationsprozesse eva-

luieren. Somit kann die EU ihre Politik an die regionalen Gegebenheiten anpassen. Gleichzeitig würden die Ergebnisse für die Nachbarstaaten einen verständlichen Rahmen für Kooperation setzen. Konzeptionell sollte das Nachbarschaftsmonitoring den spezifischen Erfordernissen gut nachbarschaftlicher Beziehungen entsprechen. Beide Seiten sollten einen dementsprechenden Kriterienkatalog ausarbeiten.

3. Die Einführung von Schengen-konformen Visa in Polen und Litauen im Vorfeld des Beitrittes wird zu einem Prüfstein für die Vermeidung neuer Trennlinien. Kiew und Warschau haben wichtige Signale für eine reibungslose Umsetzung von EU-Visabestimmungen gesetzt. Demnach werden polnische Staatsbürger nach wie vor visumfrei in die Ukraine einreisen können, im Gegenzug werden polnische Visa für ukrainische Staatsbürger kostenfrei ausgestellt. Entsprechend der hohen Sensibilität der Nachbarstaaten sollte auch die Europäische Union eine **Visumstrategie** ausarbeiten. Darin sollten Maßnahmen enthalten sein, mit denen die administrativen Kapazitäten der betroffenen Konsularabteilungen gestärkt werden. Gleichzeitig sollte die Bevölkerung über Anforderungen und Verfahrensweisen der Ausstellung von Visa informiert werden. Um so transparenter die Abläufe sind, um so geringer sind die Möglichkeiten zum Missbrauch. Nur eine schnelle und reibungslose Erteilung von Visa wird letzten Endes ihr Image als ein neuer Eiserner Vorhang widerlegen können.
4. Die **technische Hilfe** der Europäischen Union sollte stärker als bisher auf die Besonderheiten der Nachbarschaftspolitik zugeschnitten werden. Zwischen den Zielen der Nachbarschaftspolitik und dem Erhalt von technischer Hilfe können Konditionalitäten geschaffen werden. Entsprechend der Agenda der Nachbarschaftspolitik sollten die grenzüberschreitende Kooperation sowie Pilotprojekte der funktionalen Kooperation unterstützt werden. Mit Hilfe europäischer Konzepte und finanzieller Unterstützung sollte eine „**Östliche Dimension**“ zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausgearbeitet werden. In der Östlichen Dimension können positive und negative Erfahrungen der Nördlichen Dimension der EU genutzt werden.

Mit dem Fortschreiten der EU-Osterweiterung und der zunehmenden Stabilisierung der Kandidatenstaaten können PHARE-Mittel für die Unterstützung der Nachbarstaaten umgewidmet werden. Je mehr sich die Nachbarstaaten an die EU annähern werden, um so wichtiger wird die Unterstützung durch technische Hilfe.

Die Nachbarschaftspolitik beinhaltet eine Reihe **regionaler Sonderfälle**:

1. Die Lösung der Transitfrage Kaliningrad eröffnet neue strategische Möglichkeiten der Kooperation. Ziel muss ein europäisch-russisches Konzept zur Infrastrukturentwicklung des Gebietes sein. Kaliningrad ist eine besondere Herausforderung für die europäischen Modernisierungsleistungen. In Ergänzung zu anderen Instrumenten sollten grenzüberschreitende Projekte sowie die Zusammenarbeit mit den direkten Nachbarstaaten unterstützt werden. Dazu sollte der EU-Ansatz der Nördlichen Dimension stärker als bisher genutzt werden. Auch sollte die EU Programme für die

Kandidatenstaaten so weit wie möglich kompatibel zu den Programmen für die Nachbarstaaten sein. Die russische Seite darf Kaliningrad nicht mehr als strategischen Pfeiler gegen die Beziehungen zum Westen ansehen, vielmehr sollte das Gebiet als Möglichkeit zur Zusammenarbeit genutzt werden. Dafür muss Russland einen adäquaten Rahmen anbieten. Da Russland nicht über eine leistungsfähige Regionalpolitik verfügt, sollten beide Seiten einen Fonds zur regionalen Entwicklung gründen. Denkbar wäre auch die Schaffung eines internationalen Konsortiums.

2. Unter den gegenwärtigen Bedingungen muss Belarus als Sonderfall behandelt werden. Es muss als ein Land verstanden werden, dessen Elite sich selbst vom Westen isoliert hat, das aber dennoch ein Teil Europas ist. Der Umgang mit Belarus erfordert eine Akupunkturstrategie, die gezielte Zusammenarbeit mit wirtschaftlichen und politischen Reformkräften sowie den Dialog mit der Zivilgesellschaft und der Opposition umfassen muss.

Eine gesamteuropäische Zukunftsdebatte

Nicht nur weil die EU hinsichtlich der Erweiterungsfähigkeit an ihre Grenzen gelangt, sondern auch aufgrund des außenpolitischen Versagens Europas, im Irak-Konflikt mit einer Stimme zu sprechen, stellt sich die Frage, wie das zukünftige Europa aussehen und von welchen Akteuren dieses Europa getragen werden soll. Diese Frage lässt sich nur jenseits institutioneller Lösungen der Europäischen Union beantworten. Ziel ist es dabei, die gesamteuropäische Handlungsfähigkeit zu stärken. Dazu bedarf es einer Zukunftsdebatte, die Russland nicht nur als Nachbarstaat, sondern auch als Akteur in der Außen- und Sicherheitspolitik einschließt. Dies sollte im Einvernehmen, nicht im Widerspruch zu den USA erfolgen. Dabei spielen Kontinentaleuropa, Russland und die Türkei als globale Akteure eine wichtige Rolle. Zunächst geht es weniger um institutionelle Fragen, als vielmehr darum, europäische Zielsetzungen und Risikoperzeptionen zu definieren und in neuen Konzepten zu implementieren.

Fazit

Die Erörterung der Nachbarschaftspolitik im europäischen Konvent und in der Kommission verdeutlicht ihre Bedeutung für die künftige Architektur Europas. Allerdings ist es äußerst fraglich, ob die Erwähnung der Nachbarschaftspolitik in der Verfassung zur angestrebten Problemlösung beiträgt. Die offenen Fragen erstrecken sich von der Definition, welche Staaten zu den Nachbarstaaten zu zählen, über das Problem, wie regionale Besonderheiten berücksichtigt werden können, bis hin zu leistungsfähigen und realistischen politischen Konzepten. So lange die EU diese Fragen nicht bewältigt, ist die konstitutionelle Verankerung weitaus stärker ein Lippenbekenntnis als ein Beitrag zur Vermeidung neuer Trennlinien. So bleibt die Nachbarschaftspolitik ein wichtiger Bestandteil einer europäischen Zukunftsdebatte.

Links:

Iris Kempe, Wim van Meurs: Toward a Multi-Layered Europe. Prospects and Risks Beyond EU Enlargement. C•A•P Working Paper, München 11/2002
http://www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/cap/multi_europe.htm

Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern & Southern Neighbours. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 11.3.2003 - COM(2003) 104 final

http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_de.pdf