

TAGUNG

Die Europäische Nachbarschaftspolitik: „Erweiterungsvermeidungspolitik“ oder Vorstufe zum EU-Beitritt?

*Immo Klaus Drobnik und Jan-Hendrik Lauer**

Im Mai 2004 ist die Europäische Union um zehn neue Mitglieder gewachsen. Bulgarien und Rumänien werden in absehbarer Zeit folgen, der Türkei und den Ländern des westlichen Balkans wird eine Beitrittsperspektive in Aussicht gestellt. Damit sieht sich die Union mit einem neuen Nachbarschaftsraum konfrontiert, welchem auch Staaten angehören, die nach Art. 49 EUV die geografischen Kriterien erfüllen würden, um der Europäischen Union (EU) beizutreten (Ukraine, Moldau, Belarus). Allerdings will die Union – aus Sorge einer Überdehnung des europäischen Projekts – vorerst keine weiteren Beitrittsangebote aussprechen. Um aber trotzdem Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in ihrer Nachbarschaft zu fördern, etablierte die Union die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP). Sechzehn Partnerländer (Ukraine, Belarus, Moldau, die Länder des Südkaukasus und zehn Partner aus der Mittelmeerregion) sind unter diesem Politikansatz zusammengefasst. Mit ihnen will die Union einen „Ring von Freunden“ bilden, dem sie eine „Teilhabe an der Union mit Ausnahme ihrer Institutionen“¹ anbietet.

Europäische Nachbarschaftspolitik als Politik der kleinen Schritte

Das erste Panel sollte einen einführenden Problemaufriss der ENP geben und wurde von Annegret Bendiek eröffnet, die ihre konzeptionellen Gedanken zur ENP als Sicherheitsregime vorstellte. Bendiek identifizierte innerhalb der ENP vier verschiedene Regime: Den

Draußen vor der Tür? Konzeptionelle Herausforderungen für die EU-Politik gegenüber den neuen Nachbarn

Wissenschaftliche Konferenz des Arbeitskreis Europäische Integration (AEI), des Instituts für Politikwissenschaft der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
Berlin, 1./2. Juni 2006

Begrüßung und einführende Überlegungen

Dr. Stefan MAIR, Mitglied der Institutsleitung, SWP, Berlin
Dr. Andreas MAURER, AEI und SWP, Berlin
Prof. Dr. Johannes VARWICK, Institut für Politikwissenschaft, Kiel

Die Europäische Nachbarschaftspolitik – ein Problemaufriss

Moderation:
Kai-Olaf LANG, SWP, Berlin

Vortragende:
Dr. Anngret BENDIEK, SWP, Berlin
Martin KREMER, Mitglied des Planungsstabs, Auswärtiges Amt, Berlin
Annika WEIDEMANN, Sekretariat des Rates der EU, Brüssel

Weicher Demokratieexport durch Nachbarschaftspolitik

Moderation:
Prof. Dr. Wichard WOYKE, Universität Münster

Vortragende:
Prof. Dr. Stefan FRÖHLICH, Universität Erlangen-Nürnberg
Dr. Andrea GAWRICH, Universität Kiel
Dr. Frank UMBACH, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin

* Immo Klaus Drobnik, Institut für Politikwissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.
Jan-Hendrik Lauer, Institut für Politikwissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

1 Romano Prodi: Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität, Brüssel, 6. Dezember 2002, SPEECH/02/619, S. 4, 6.

Maghreb, den Nahen Osten, Osteuropa und schließlich den Südkaukasus. Zwar bringe der bilaterale Ansatz der ENP einige Vorteile mit sich (Differenzierung nach einzelnen Partnern, besondere Anreize), führe allerdings auch zu Asymmetrien im Partnerschaftsraum und drohe, bestehende regionale institutionelle Rahmen, beispielsweise im Bereich der Euro-Mediterranen Partnerschaft, zu ersetzen. Daher könnten unter besonderen Umständen Sicherheitsregime als zusätzliche Logik zum bilateralen und regionalen Ansatz für Stabilität und Sicherheit sorgen und damit die ENP bereichern.

Auf den ungünstigen Ausgangspunkt der ENP ging *Martin Kremer* ein. Er konzidierte, dass es von Anfang an ein Nachteil gewesen sei, dass man keine Mitgliedschaftsperspektive ausstellen konnte. Die Adressatenländer hätten somit den neuen Politikansatz der ENP nur begrenzt positiv aufgenommen. Die anspruchsvollsten Herausforderungen sehe Kremer somit vor allem bei den östlichen Partnerländern. Anstelle der Mitgliedschaft könne man diesen nur eine Teilnahme am Binnenmarkt und EU-Programmen anbieten. Nach seiner Auffassung müsse man sich bei der ENP auf eine ‚Politik der kleinen Schritte‘ einstellen, welche nur sukzessive Fortschritte in der Nachbarschaft erreichen könne. Trotz dieser strukturellen Schwächen der ENP konstatierte Kremer jedoch, dass sie ein weitaus besserer Ansatz sei, als von der Wissenschaft dargestellt.

Annika Weidemann verwies in dem abschließenden Beitrag dieses Panels auf die Ambiguität der Nachbarschaftspolitik: So sei die ENP zwar offiziell keine Stufe zum Beitritt, schließe diesen aber auch nicht gänzlich aus. Damit sprach Weidemann einen Problemkomplex an, der sich wie ein roter Faden durch die Konferenz ziehen sollte. Betreffend der Finanzierung der ENP stellte Weidemann das Konzept des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments vor, welches mit rund 11,9 Mrd. Euro die ENP im Zeitraum 2007-2013 unterstützen soll.

Wirtschaftliche Aspekte der ENP

Moderation:

Dr. Susanne SCHMIDT, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Vortragende:

Volkhart VINCENTZ, PhD, Osteuropa-Institut München

Walter KLITZ, Referatsleiter Mittel-, Südost- und Osteuropa, Friedrich-Naumann-Stiftung, Berlin

Martina KASTLER, Senior Vice President, External Affairs Central and Eastern Europe, Unilever, Brüssel

Die Kooperation mit den Nachbarn im Bereich Justiz und Inneres

Moderation:

Dr. Martin KAHL, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Vortragende:

Dr. Wilhelm KNELANGEN, Universität Kiel

Dr. Andrzej GRAS, Office of the Committee for the European Union, Warschau

Dr. Sena CEYLANOGLU, Bundesministerium des Innern, Berlin

Beitritt oder ...? Alternativen zur EU-Mitgliedschaft

Moderation:

Prof. Dr. Joachim KRAUSE, Universität Kiel

Vortragende:

Dr. Heinz KRAMER, SWP, Berlin

Dr. Barbara LIPPERT, stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin

Prof. Dr. Johannes VARWICK, Universität Kiel

Wie ernst ist es der EU mit dem Demokratieexport?

Das zweite Panel wurde von der politikwissenschaftlichen Debatte dominiert. Eröffnet wurde die Runde mit einem Beitrag von *Stefan Fröhlich*, der zunächst die These eines originären europäischen Sicherheitsinteresses an der Stabilisierung und damit einhergehenden Demokratisierung der Grenzräume vorstellte. Dieses leite sich schon aus dem inner-europäischen Wertekanon ab. Fröhlich sieht die Konditionalität als Mittel zur Umsetzung europäischer Interessen als Hauptaspekt, gerade weil viele der ENP-Adressaten problematische politische Systeme darstellen. Als

Problemfeld der ENP wurden auch die unterschiedlichen Erwartungshaltungen der Akteure skizziert. Die ENP müsse nicht zwangsläufig in eine Mitgliedschaft münden, es könne auch eine Europäisierung ohne Beitritt geben. Um dies zu erreichen müsse mehr Flexibilität in den Prozess gebracht werden, etwa durch bilaterale Ansätze und erweiterte Aktionspläne. Hinzu komme die erforderliche Differenzierung der Regionen, um einer Entwicklung wie bei der OSZE vorzubeugen. Als Fazit des Vortrages gab Fröhlich ein Plädoyer für ein bilaterales Vorgehen in nicht regional lösbaren Politikbereichen innerhalb der ENP.

Andrea Gawrich machte in ihrem Vortrag zunächst deutlich, dass man nicht annehmen dürfe, die EU sei nach den zehn neuen Beitritten in jüngster Zeit Experte in Sachen Demokratieexport. Die EU habe zwar den unangezweifelten Anspruch, Demokratie zu exportieren, könne diesen aber nicht zufriedenstellend operationalisieren. Allgemein plädierte Gawrich für eine neue Justierung der ENP. Probleme ergäben sich sowohl aus den generalisierenden und kaum messbaren Forderungen seitens der EU im Rahmen der ENP als auch aus der relativen Gleichbehandlung von kontinentaleuropäischen Nachbarn und den südlicheren Partnern. Bei einer Analyse der Wirkungshemmnisse der ENP wurden unter anderem die Anwendung von Konditionalität ohne realistische Beitrittsperspektive und die schwache Unterstützung der ‚bottom-up‘ Ansätze herausgestellt. Eine unverfängliche Vorstufe zur ENP für Staaten wie Libyen, Belarus und Syrien wurde als normativer Politikvorschlag zur Diskussion gestellt.

Frank Umbach befasste sich in seinem abschließenden Beitrag vor allem mit der problematischen Ausgestaltung der ENP und der Nichtberücksichtigung anderer weltpolitisch gewichtiger Regionen. So gehe man falsch in der Annahme, Demokratieexport sei zwangsläufig auch Stabilitätsexport, vor allem, wenn er nicht langfristig erfolge, sondern als ‚regime change‘ betrieben werde. Des Weiteren seien die Zielformulierungen der ENP auf-

grund des Fehlens einer supranationalen Außenpolitik der EU meist nur ein Minimalkonsens der Mitgliedstaaten und damit nicht der Weisheit letzter Schluss. Die ENP müsse ihren Blickwinkel vor allem auf die Gebiete zwischen Zentraleuropa und dem Hindukusch neu ausrichten. Umbach forderte zudem eine bessere Einbindung anderer Politikbereiche, wie der Energiepolitik, in die ENP.

Was bringt die ENP aus ökonomischer Sicht?

Nachdem in den vorhergehenden Themenblöcken die ENP vor allem aus der Sicht der Politik und der Politikwissenschaft betrachtet wurde, eröffnete das dritte Panel eine neue interdisziplinäre Perspektive, indem die Ökonomen Volkart Vincentz und Martina Kastler sowie Walter Klitz unter der Leitung von Susanne Schmidt den wirtschaftlichen Aspekten der ENP auf den Grund gingen. Die Teilnehmer des Panels taten sich allerdings recht schwer, den ökonomischen Mehrwert der ENP – wenn es denn einen solchen geben sollte – für die Europäische Union und für die Partnerländer zu evaluieren. Dies liege maßgeblich daran – wie Schmidt erläuterte –, dass die Validität der Daten für solche Messungen nur schwer überprüfbar sei. Vincentz konstatierte dann auch in seinem Beitrag, dass die ENP in Bezug auf den Freihandel weder gravierende Vor- noch Nachteile bringen werde. Die ENP-Staaten könnten allerdings bei einer Übernahme von neuen Technologien und Standards, bei denen die EU Hilfe anbietet, auf verstärkte Investitionen hoffen. Genau auf diesen Aspekt ging Kastler genauer ein, die in ihrem Beitrag die Position des European Round Table of Industrials (ERT) vertrat. Dieser begrüßte das Konzept der Nachbarschaftspolitik und wünschte sich ein zügiges Vorankommen. Als Ziel forderte der ERT einen „integrierten Wirtschaftsraum“, der den Partnern sowohl eine Teilhabe am Binnenmarkt, wie auch an den vier Freiheiten einräumen sollte. Oberste Priorität müsse hier vor allem die Handelsliberalisierung haben. Dafür solle die ENP die Aktionspläne stärker auf die ökonomische Dimension ausrichten. Klitz

verwies in seinem Beitrag vor allem auf die Erfolge der Erweiterungspolitik. Insbesondere nannte er Estland als „Musterknabe“, das für den Beitritt radikale marktwirtschaftliche Reformen in Angriff genommen hätte. Ähnliches müsse bei den Ländern der ENP erfolgen.

Die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres als zweischneidiges Schwert

Martin Kahl, der Moderator des Panels, stellte schon in der Einleitung die herausragende Bedeutung dieses Themas für die ENP heraus, zeigte aber auch den zentralen Zielkonflikt der Politik, Kooperation mit den Nachbarn gegenüber dem Schutz der Binnen-EU, auf.

Wilhelm Knelangen versuchte mittels neun präzise formulierter Thesen, den Erfolg der ENP an den Erfolg auf dem Gebiet der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres zu knüpfen. Eine dieser Thesen wies der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres den Stellenwert einer europäischen Außenpolitik zu, was für rege Reaktionen im Plenum sorgte. Knelangen griff ferner den schon in der Einleitung dargestellten Zielkonflikt der ENP auf und charakterisierte die Forderung nach rechtsstaatlichen Strukturen in den europäischen Nachbarstaaten als zum Teil realitätsfremd.

Der zweite Beitrag von *Andrzej Gras* befasste sich aus polnischer Sicht mit der realpolitischen Ausprägung und Rezeption der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres im Rahmen der ENP in den beteiligten Staaten selbst. Gras stellte fest, dass Belarus bis auf Weiteres nicht als Partner für die ENP in Frage komme. Gänzlich anders sehe er dagegen die Beziehungen der EU zur Ukraine. Diese sei, so Gras, auf kurze Sicht auf dem Weg zu Beitrittsverhandlungen. Gleichzeitig plädierte er aber für eine regionale Nachbarschaftspolitik mit Polen und forderte erleichterte Visabestimmungen, um den zivilgesellschaftlichen Austausch zu erleichtern.

Sena Ceylanoglu erweiterte mit ihrem Vortrag den Blickwinkel der Thematik um die praktische Perspektive des deutschen Inneministeriums (BMI). Sie sieht die Visapolitik als klassisches Mittel der Migrationsteuerung und warnte davor, sich mit Visaerleichterungen Erfolge in anderen Politikbereichen zu erkaufen. Das BMI habe ein Sicherheitsinteresse, was oft schwerer wiegt als Bestrebungen des Demokratieexports. Als problematisch bewertete Ceylanoglu den Prozess der innereuropäischen Konsensfindung im Bereich Justiz und Inneres. Wie schon Knelangen sieht auch Ceylanoglu den Politikbereich als wichtigstes Kernelement zukünftiger ENP. In der anschließenden Diskussion beschrieb Martin Kremer vom Auswärtigen Amt die selektive Visapolitik für spezielle Eliten als Erfolgsmodell, welches auch in Zukunft zur Anwendung kommen solle.

Quo vadis, ENP? Die Nachbarschaftspolitik und das Problem ihrer Finalität

Das abschließende Panel nahm sich eines der brisantesten Themen der Nachbarschaftspolitik an: Der Frage nach ihrer Finalität. Im Raum steht hierbei die Diskussion, ob mit der Nachbarschaftspolitik – wie von den ENP-Partnern und vereinzelten Mitgliedstaaten gefordert – eine Beitrittperspektive ausgesprochen werden soll. Offiziell verneint die EU in ihrem Strategiepapier einen Nexus zwischen ENP und einer möglichen Mitgliedschaft.

Johannes Varwick machte in seinem Vortrag deutlich, dass zur Zeit die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU über die bereits zugesagten Beitritte hinaus ausgeschlossen sei, da sie eine Verwässerung – in seinen Worten „OSZEisierung“ – des europäischen Projekts bedeuten würde. Vielmehr müsse die EU erkennen, dass Sicherheit, Stabilität und Wohlstand in der Nachbarschaft auch mit anderen Integrationsformen erreichbar seien.² Varwick forderte, dass man davon abkommen müsse, die Erreichung von Stabilität immer nur mit

² Siehe dazu auch: Johannes Varwick: Finalität ohne Ende? Die Europäische Union ist nicht am Ende, aber die alten Leitbilder haben ihre Wirksamkeit verloren, in: Internationale Politik 5/2006, S. 69-77.

dem Begriff der Erweiterung in Verbindung zu bringen. So nannte er beispielsweise einen wiederbelebten Europarat als eine Alternative und möglichen Garanten für Stabilität in Europa.

Dem gegenüber sah *Heinz Kramer* als einzige Möglichkeit für eine Stabilisierung des Nachbarschaftsraums den Weg der „EUisierung“, der nur über eine Erweiterung gegangen werden könne. Kramer machte deutlich, dass sich die EU mit der Nachbarschaftspolitik in einer Exklusions/Inklusions-Falle befindet: Stelle man keine Mitgliedschaft in Aussicht (Exklusion), wäre eine Annäherung der Nachbarländer an den EU-Besitzstand nur schwer zu erreichen. Lasse man die Frage einer Mitgliedschaft dagegen offen (Inklusion), wäre die ENP zwar erfolgreich, eine Mitgliedschaft – die auch Kramer zur Zeit als unmöglich ansieht – dann aber nur noch schwer zurückzuweisen. Nach Kramer könne die ENP daher nur erfolgreich sein, wenn die EU sich auf ein Beitrittsmoratorium von zehn bis fünfzehn Jahren einige. Dies halte er allerdings für äußerst unwahrscheinlich.

Barbara Lippert schließlich schlug einen ähnlichen Weg wie Varwick vor. Sie stellte ihr auf Klaus Hänsch zurückgreifendes Konzept der „gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation“ vor.³ Hierunter verstehe sie einen Ansatz, der die EU nicht als alleiniges Modell in der Nachbarschaft ansehe, sondern der auch

auf andere multilaterale Kooperationsformen, wie zum Beispiel den Europäischen Wirtschaftsraum, zurückgreife. Eine Fixierung auf eine Mitgliedschaft halte auch sie für kontraproduktiv.

Fazit

Das Konzept der Konferenz, Referenten aus verschiedenen wissenschaftlichen und praktischen Ressorts zusammenzuführen um somit ein breitgefächertes und gleichzeitig differenziertes Bild der ENP zu erhalten, ist weitgehend aufgegangen. Die multidisziplinären Panel boten sowohl wissenschaftlich profunde Analysen als auch Erkenntnisse von praktischer Bedeutung. Die anschließenden Diskussionen zeigten jedoch, wie sehr sich die Auffassungen zwischen Politikwissenschaftlern, Ökonomien und Praktikern zu manchen Themenbereichen unterscheiden. Als inhaltliches Fazit der Konferenz sind zwei wichtige Punkte herausgearbeitet worden: So wurde einerseits deutlich, dass – gleich, welche genaue Gestalt die ENP in Zukunft haben wird – das Damoklesschwert der Erweiterung über der Nachbarschaftspolitik schweben wird. Zum anderem ist die Frage nach der geografischen und politischen Finalität der EU von evidenter Bedeutung: Eine erfolgreiche Nachbarschaftspolitik kann nur von einer nach innen konsolidierten EU mit klaren Konzepten und Zielvorstellungen betrieben werden.

3 Siehe dazu auch: Barbara Lippert: Assozierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik, in: *integration* 2/2006, S. 149-157.