

TAGUNG

Aktuelle Herausforderungen für die deutsche Europapolitik: Vertiefung, Erweiterung, Nachbarschaft

*Karin Göldner und Funda Tekin**

Die Europäische Union hat mit dem Vertrag von Lissabon zwar einen Bedeutungsschub erfahren. Zugleich wurden in der ‚Eurokrise‘ jedoch erhebliche Handlungsdefizite europäischer Institutionen und tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten unter den heute 28 Mitgliedstaaten sowie ein Zustimmungsverlust zum Projekt Europa in der europäischen Öffentlichkeit sichtbar. Während im Innern der Europäischen Union deren Problemlösungsfähigkeit und auch deren Rolle als außenpolitischer Akteur immer wieder angezweifelt wird, steigt von außen der Erwartungsdruck an ‚Brüssel‘ als einem ‚global player‘. Verantwortliche auf europäischer und nationaler Ebene üben sich seit 2008 in mannigfaltiger Krisenbewältigung mit einer Vielzahl von Einzelentscheidungen zu aktuellen Themen und umfassenden Vorschlägen, die auf ein grundsätzlicheres Nachdenken über die Zukunft Europas abzielen.

Vor diesem Hintergrund standen Fragen im Fokus nach den Prioritäten der deutschen Europapolitik für die Reform der Europäischen Union als Ganzes und nach den Möglichkeiten den Herausforderungen bezüglich Vertiefung, institutioneller Anpassungen sowie in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik (ENP) zu begegnen. Einführend wurde unter anderem von *Martin Kothaus* darauf hingewiesen, dass neben den aktuellen Herausforderungen in Europa auch die Errungenschaften der europäischen Integration he-

Aktuelle Herausforderungen für die deutsche Europapolitik: Vertiefung, Erweiterung, Nachbarschaft

Konferenz des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration

Mit freundlicher Unterstützung des Auswärtigen Amtes und der Europäischen Kommission.

25./26. September 2014, Berlin

Begrüßung und Eröffnung

Prof. Dr. Michael KREILE, Humboldt-Universität zu Berlin; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg; Vorsitzender des Vorstands, Arbeitskreis Europäische Integration (AEI), Berlin

Prof. Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Einführung

Martin KOTTHAUS, Ministerialdirektor, Leiter der Europaabteilung, Auswärtiges Amt, Berlin

Panel I: Die Reform der EU – Welche Strategie der Vertiefung?

Vorsitz:

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen; Präsident, Arbeitskreis Europäische Integration (AEI), Berlin

Eingangsstatement:

Elmar BROK, MdEP, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses, Europäisches Parlament, Brüssel

* Karin Göldner, Institut für Europäische Politik, Berlin.
Dr. Funda Tekin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

rauszustellen sind. Eine umfassende Vertragsreform des geltenden Primärrechts sei in naher Zukunft nicht wahrscheinlich aber auch nicht unbedingt notwendig. Der Vertragsrahmen der Europäischen Union sei ausreichend flexibel, was sich nicht zuletzt im Eurokrisenmanagement gezeigt habe. Die Europäische Union sei darüber hinaus demokratischer und unbürokratischer als weitläufig perzipiert. So habe das Europäische Parlament bei der Wahl der Europäischen Kommission seine Position voll geltend gemacht. Der Europäische Rat sei der Forderung nach einer Fokussierung auf klare Schwerpunkte mit der „Strategischen Agenda für die Union in Zeiten des Wandels“¹ nachgekommen. Diese spiegelten sich auch in der neuen Struktur der Europäischen Kommission wider – auch wenn abzuwarten bleibe, inwiefern sich diese Struktur bewähren werde. Neben diesen Fortschritten gäbe es jedoch auch noch wichtige offene Fragen und Herausforderungen wie zum Beispiel die Bekämpfung der hohen (Jugend-)Arbeitslosigkeit in Europa, die Förderung von Wachstum, der deutliche Verbesserungsbedarf in der ENP sowie die Schaffung von Kohärenz in der Außenvertretung der Union. In diesem Lichte wurden bisherige Vorschläge und Strategien für eine Reform der Europäischen Union und ihrer Politiken diskutiert, analysiert und weiterentwickelt.

Die Reform der EU – welche Strategie der Vertiefung?

Nach der Wahl eines neuen Europäischen Parlaments und kurz vor der Einsetzung einer neuen Kommission stellen sich Fragen der institutionellen Neuordnung Europas mit denen sich das erste Panel der Konferenz beschäftigte. Leitfragen der Diskussion waren zu welchem Ausmaß an Vertiefung das Eurokrisenmanagement der letzten Jahre bereits geführt habe und inwiefern ein solches „Europa der Ergebnisse“ zu konsolidieren sei. Welche

Kurzstatements:

Prof. Dr. Christian CALLIESS, Freie Universität Berlin

Jo LEINEN, MdEP, Europäisches Parlament, Brüssel

Prof. Dr. Gabriele ABELS, Universität Tübingen

Prof. Dr. Daniel GÖLER, Universität Passau

Panel II: Deutsche Interessen bei der Reform der Wirtschafts- und Währungsunion: Institutionen, vertragliche Grundlagen, Funktionsbedingungen

Vorsitz:

Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

Kurzstatements:

Dr. Peter PTASSEK, VLR I, Beauftragter für Grundsatzfragen der EU, Gemeinschaftspolitik und strategische Koordinierung, Auswärtiges Amt, Berlin

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg; Vorsitzender des Vorstands, Arbeitskreis Europäische Integration (AEI), Berlin

PD Dr. Friedrich HEINEMANN, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

Prof. Dr. Ansgar BELKE, Universität Duisburg-Essen

Dinner Speech

Peter ALTMEIER, MdB, Chef des Bundeskanzleramts, Bundesminister für besondere Aufgaben, Berlin

Panel III: Die künftige Rolle der Erweiterungspolitik als Instrument der EU-Außenpolitik aus deutscher Sicht

Vorsitz:

Prof. Dr. Hartmut MARHOLD, Direktor für Forschung und Entwicklung, Centre international de formation européenne (CIFE), Berlin/Nizza

Kurzstatements:

Dr. Barbara LIPPERT, Forschungsdirektorin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

Dr. Vladimir HANDEL, Institut für Internationale Beziehungen, Prag

Dr. Julia LANGBEIN, Arbeitsstelle Europäische Integration, Freie Universität Berlin

Dr. Oliver SCHWARZ, Jean Monnet EU-Forschungsgruppe, Universität Duisburg-Essen

1 Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels, in: Europäischer Rat: Europäischer Rat (Tagung vom 26./27. Juni 2014). Schlussfolgerungen, EUCO 79/14, S. 14-20.

Politikfelder benötigen weitere Vertiefungsschritte und welcher institutionellen Architektur bedarf es, um die Europäische Union zukunftsfähig zu gestalten? Ist der Reformbedarf nur durch eine umfassende Vertragsänderung zu lösen? Auf dem Panel waren Wissenschaftler und Mitglieder des Europäischen Parlaments vertreten, die zum Teil an der Erarbeitung der Reformvorschläge der Glienicker Gruppe² und des Entwurfs für ein neues Grundgesetz für Europa der Spinelli-Gruppe³ beteiligt waren. Somit wurden unterschiedliche Ansichten hinsichtlich Art, Inhalt, Ziel und Zeitpunkt für eine Vertiefung debattiert.

Rahmengebende Überlegungen für die Diskussion waren zum einen, dass die Formel von den sich gegenseitig positiv beeinflussenden Entwicklungen der Vertiefung und Erweiterung grundsätzlich überdacht werden müsse. Durch die Erweiterung werde die Europäische Union immer heterogener und somit die gemeinsame Vertiefung immer schwieriger. Darüber hinaus wurde diskutiert, ob die Vertiefung als Selbstzweck angesehen werden solle oder ob die europäische Integration nicht doch ein zielorientierter Prozess sein müsse. Als Konsens galt, dass die Unionsbürger in einem Reformprozess besser berücksichtigt und eingebunden werden müssten.

Konsens herrschte hinsichtlich der Einschätzung, dass die EU-Verträge mittelfristig ein adäquater rechtlicher Rahmen für weitere Reformen seien und diese in der Krise Flexibilität bewiesen hätten. Zu diskutieren sei, ob Vertiefung zwangsläufig als Vertragsänderung definiert sein müsse. Daher wurde vorgeschlagen, die rechtlichen und politischen Möglichkeiten der Verträge voll auszuschöpfen (gelebte Vertragspraxis), denn es gäbe noch einige Spielräume. Änderungen in den Protokollen zu den EU-Verträgen als eine solche Möglichkeit der ‚Vertragsänderung

Panel IV: Transformation und Stabilitätsexport – Wie müsste eine Neuausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik aussehen?

Vorsitz:

Prof. Dr. Michael KREILE, Humboldt-Universität zu Berlin; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Einführung:

Joachim BLEICKER, VLR I, Beauftragter für Grundsatzfragen der EU-Außenbeziehungen sowie der Beziehungen zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Auswärtiges Amt, Berlin

Kurzstatements:

Dr. Eva GROSS, EU Institute for Security Studies, Paris

Prof. Dr. Timm BEICHEL, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder

Dr. Katrin BÖTTGER, Stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Abschlussrede: Nach der Krise, vor der Krise? – Europa in der globalisierten Welt

Dr. Werner HOYER, Staatsminister a.D., Präsident der Europäischen Investitionsbank (EIB), Luxemburg; Präsident, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Vorsitz:

Axel SCHÄFER, MdB, Stellv. Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Schlussfolgerungen

Prof. Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Prof. Dr. Michael KREILE, Humboldt-Universität zu Berlin; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

durch die Hintertür‘ wurden jedoch aufgrund der fehlenden Einbeziehung der Bürger der Europäischen Union und somit der fehlenden demokratischen Legitimation als kritisch eingestuft. Eine umfassende Vertragsänderung mit Konvent sei aufgrund eines fehlenden

2 Glienicker Gruppe: Mobil, gerecht, einig, in: Die Zeit, 17.10.2013, S. 30-31.

3 Zum Entwurf siehe Andrew Duff: Zurück zur Kernfrage: eine föderale Ordnung für Europa, in: *integration* 1/2014, S. 65-71.

Konsenses zwischen den Mitgliedstaaten politisch nicht machbar. Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass die gegenwärtige Situation, die durch die völkerrechtlichen Lösungen des Eurokrisenmanagements zum Beispiel durch den Fiskalpakt entstanden ist, ein rechtliches Problem darstellt. Dies betrefte neben der zunehmenden Ausdifferenzierung der Europäischen Union vor allem die Frage der demokratischen Legitimation und der ‚Organleihe‘. Darüber hinaus müsse Acht gegeben werden, dass die Unionsmethode, das heißt die konsensorientierte Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten, gegenüber der Gemeinschaftsmethode nicht zum Regelfall werde. Dies bedeute auch, dass die Beteiligung des Europäischen Parlaments am ‚Brüsseler‘ Gesetzgebungsprozess sichtbar gemacht werden müsse, damit nicht der Eindruck entstehe, dass die Entscheidungen in ‚Brüssel‘ ohne den Bürger getroffen werden. Darüber hinaus wurde der ‚better regulation‘-Fokus, den die neue Kommission mit dem Vize-Präsidenten der Europäischen Kommission für bessere Rechtsetzung, interinstitutionelle Beziehungen, Rechtsstaatlichkeit und EU-Grundrechtecharta, Frans Timmermans, setze, als sehr positiv bewertet. Eine Ausdünnung der Gesetzgebung sei für die Gewinnung des Vertrauens der Bürger in die europäische Rechtsprechung unerlässlich. In diesem Sinne wurde auch die neue gestraffte Struktur der Kommission wurde als wegweisend begrüßt.

Differenzierte Integration, die bereits Integrationsrealität darstelle, müsse als Lösung und weniger als Herausforderung interpretiert werden. Allerdings sei hierfür eine klare, dauerhafte rechtliche und institutionelle Ausgestaltung von Opt-out- und Opt-in-Regelungen notwendig, um einem erheblichen Komplexitätszuwachs vorzubeugen. Auch in der externen Dimension biete die differenzierte Integration beziehungsweise die sektorale Integration Möglichkeiten in einigen Politikfeldern weiter voranzuschreiten. Dies würde eine bessere Verknüpfung von bestehenden europäischen themenspezifischen Regimen,

zum Beispiel der Europäischen Energiegemeinschaft oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, mit der Europäischen Union bedeuten.

Allgemein wurden weitere Vertiefungsschritte als notwendig für die Lösung der aktuellen Probleme und Herausforderungen erachtet. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass Reformen nicht ausschließlich Resultate von politischem Willen seien, sondern auch von externem Druck. Aus diesem Grund sei der Reformdruck in Politikfeldern wie Asyl- und Migrationspolitik, Grenzkontrolle, Energiepolitik und auswärtigem Handeln besonders wichtig. Darüber hinaus seien der digitale Binnenmarkt, die Stärkung von Investitionen und Wachstum sowie die Entwicklung einer Sozialunion als komplementäre Entwicklung zur Wirtschafts-, Währungs- und Fiskalunion weitere Kerngebiete für die zukünftige Gestaltung der Europäischen Union. Diese spielten sich sowohl in der neuen Struktur der Europäischen Kommission als auch in der strategischen Agenda des Europäischen Rates wieder.

Die neue Struktur der Kommission, die prioritären Politikbereiche der Europäischen Union in den kommenden Jahren, insbesondere der Digitalmarkt, die Rolle der Bürger sowie das institutionelle Machtverhältnis in der Europäischen Union waren auch Gegenstand der Dinerspeech, die *Peter Altmaier* am Abend des ersten Konferenztages hielt. Er beleuchtete dabei vor allem die Implikationen für Deutschland sowie die wichtige Rolle, die Deutschland in der Zukunft der Europäischen Union sowohl hinsichtlich der Reformen und der Vertiefung als auch in der Außenpolitik spielen kann.

Die Reform der WWU: Institutionen, vertragliche Grundlagen und Funktionsbedingungen

Neben den politikfeldübergreifenden Strategien hat die Konferenz einen besonderen Blick auf die WWU geworfen. Gerade Deutschland habe in den vergangenen Jahren

seit Ausbruch der Finanzkrise unter den Euro-Staaten maßgeblich zur Ausgestaltung der WWU sowie zur Stabilisierung des Euro beigetragen. Es könne davon ausgegangen werden, dass Deutschland auch weiterhin eine Schlüsselrolle im zukünftigen Reformprozess der WWU spielen wird. Der Diskussion lag die vom Europäischen Rat in der „Strategischen Agenda“ definierte Priorität der „Fortentwicklung der WWU zu einem solideren und widerstandsfähigeren Faktor für Stabilität und Wachstum durch eine stärkere Steuerung des Euro-Währungsgebiets und stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung, Konvergenz und Solidarität unter Wahrung der Integrität des Binnenmarktes und Erhaltung der Transparenz und Offenheit gegenüber nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Ländern“⁴ zugrunde.

Die Voraussetzungen zur Umsetzung dieses Ziels wurden zunächst aus einer rechtlichen Perspektive beleuchtet. Die in der Krise betriebene rechtliche Neujustierung setze, obwohl überwiegend auf den Euroraum ausgerichtet, nicht an den Vertragsartikeln zur Währungsunion an, sondern an den Regeln der in den EU-Verträgen als „Wirtschaftspolitik“ betitelten Bereiche. Dies beinhalte sowohl unionsrechtliche, völkerrechtliche als auch privatrechtliche Einzelmaßnahmen, die es jeweils hinsichtlich ihrer Inhalte, Kompetenzen und Notwendigkeit zu prüfen gelte. Allgemein bliebe jedoch festzustellen, dass eine solche Vielzahl einzelner Reformen in der WWU bis in die Details des Haushaltsrechts, des Anleihenrechts und des Budgetbeistandsrechts als Integrationsvertiefung bezeichnet werden könne. Vor diesem Hintergrund seien die zukünftigen Vertiefungsherausforderungen in der WWU in institutioneller, vertraglicher und funktionskonditioneller Hinsicht zu prüfen. Institutionell gelte es der Komplexität aus den politischen Organen der Europäischen Union, dem Europäischen System der Finanzaufsicht, der Eurogruppe und dem Bundestag Herr zu werden, bevor die

Frage einer „Wirtschaftsregierung“ zu diskutieren sei. Hier gelte es, die Leistungs- und Legitimationsbilanz der Kompetenzen und Verfahren zu prüfen. Eine ähnliche Komplexität sei bei den vertraglichen Grundlagen der Reformen in der WWU festzustellen wobei die Trennung zwischen dem WWU-Unionsrecht aller EU-Mitgliedstaaten und dem mit dem Unionsrecht in Einklang stehenden WWU-Völkerrecht der Eurostaaten nicht als ideale Konstruktion bezeichnet werden könne. Hier gelte es, die Strukturen zu bereinigen und Kohärenz zu schaffen. In funktionskonditioneller Hinsicht sei die Grundvoraussetzung in der WWU relativ simpel: Es ginge darum, die vereinbarten Grundregeln einzuhalten, das heißt öffentliche Defizite zu vermeiden.

Die Frage der Verbindlichkeit von Reformbemühungen wurde auch unter politischen Gesichtspunkten diskutiert. Als problematisch wurde dabei der durch die bisherigen Erfolge des Krisenmanagements abnehmende Reformdruck gesehen, der von einer Stärkung populistischer Kräfte begleitet sei, die gegen weitere Souveränitätsabgaben an ‚Brüssel‘ mobil machten. Dies würde Handlungsspielräume der Politik einschränken. Darüber hinaus fehle es an erkenntnisgeleitetem Handeln bei den Wirtschaftsreformen, das heißt aus erkannten Problemen und Reformlücken wie zum Beispiel beim Europäischen Semester würden keine entsprechenden Aktionen folgen. Aus diesem Grund sei es notwendig, Verbindlichkeit europäischer Empfehlungen für nationale Wirtschaftsreformen zu schaffen. Dies würde darüber hinaus die Solidarität in der Europäischen Union stärken und Wirtschaftsreformen seien insbesondere hinsichtlich der abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union notwendig. Zwei Strategien könnten dabei verfolgt werden. Entweder sei die nationale Eigenverantwortung zu stärken oder aber weitere Schritte der Vergemeinschaftung anzustreben. Des Weiteren

4 Europäischer Rat: Strategische Agenda, 2014, S. 16.

ren wurde die Frage der Vertragspartnerschaften diskutiert.

In diese Debatte der bisherigen Reformen in der WWU wurden auch die Vor- und Nachteile eines Vorschlags des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung für ein geordnetes Insolvenzverfahren souveräner Staaten einbezogen.⁵ Ein solches würde trotz der Erfolge des Krisenmanagements wie der Bankenunion oder verschiedener Liquiditätsinstrumente noch fehlen, um die Konditionalität des ESM real werden zu lassen. Eine ungeordnete Insolvenz – vor allem der größeren europäischen Staaten – wäre eine Gefahr für die gesamte Eurozone. Allerdings sei die demokratische Legitimation eines solchen geordneten Insolvenzverfahrens für Staaten fraglich. Darüber hinaus wurden die Folgen einer Einführung dieses Instruments in die EU-Verträge diskutiert. Es wurde befürchtet, dass es zu Misstrauen an den Märkten führen könnte, denn allein die Ankündigung könne als ein Zeichen für einen möglichen Bankrott Italiens oder Griechenlands aufgefasst werden. Als Lösung wurde eine Übergangsphase vorgeschlagen: Das Verfahren könnte jetzt erarbeitet werden und erst später seine Gültigkeit erlangen.

Die Diskussion der WWU-Reformen beschäftigte sich darüber hinaus mit Verteilungseffekten der verschiedenen Möglichkeiten der sogenannten Governance in der WWU. Im Lichte der Tatsache, dass das Bruttoinlandsprodukt in der Europäischen Union derzeit nur um 1 Prozent wachse, die Neuverschuldung jährlich jedoch 4 Prozent betrage, wurde hauptsächlich die Methode der „quantitativen Lockerung“, also Staatsanleihekäufe durch die Europäische Zentralbank, erörtert. Mario Draghi habe diese umstrittene wirtschaftspolitische Wende gefordert, da weiterhin eine expansive Geldpolitik zur Stärkung staatlicher Investitionspolitik notwendig sei. Um die Nachfrage zu steigern,

ohne gleichzeitig die Fiskalpolitik zu überlasten, sehe Draghi die Notwendigkeit für Strukturereformen.

Die künftige Rolle der Erweiterungspolitik als Instrument der EU-Außenpolitik aus deutscher Sicht

Im dritten Panel wurde die künftige Rolle der Erweiterungspolitik als Instrument der EU-Außenpolitik diskutiert. Zuerst wurde gefragt, ob Erweiterungspolitik überhaupt ein Instrument der Außenpolitik oder nicht viel eher ein Teil der Integrationspolitik sei. Sie firmiere rechtlich gesehen nicht als „Auswärtiges Handeln der EU“ und spiele eine deutlich andere Rolle als die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik aber auch als die EU-Außenhandelspolitik. Es wurde jedoch herausgestellt, dass Drittstaaten die Erweiterungspolitik durchaus als Machtpolitik verstehen. So seien ihre Effekte durchaus geostrategisch, denn es ginge immer noch um die Verschiebung der Außengrenzen. Dies mache eine außenpolitische Flankierung der EU-Erweiterungspolitik unabdingbar. Die Probleme in der Erweiterungspolitik wurden in dem Fehlen einer übergeordneten Strategie gesehen, die die Europäische Union sehr reaktiv handeln ließe. Auch wurde gewarnt, dass die Europäische Union sich nicht auf eine Erweiterungsdoktrin einlassen solle, die eine unerwünschte Pfadabhängigkeit nach sich ziehen könne. Dadurch könnten Alternativen zur Vollmitgliedschaft unberücksichtigt bleiben. Dies gelte insbesondere für die Beitrittsperspektive der Türkei. Als ein weiteres Problem wurde die ‚enlargement fatigue‘ in der Europäischen Union angeführt. Diese steigende Skepsis gegenüber dem Nutzen der EU-Erweiterung würde die Glaubwürdigkeit der Beitrittsperspektiven weiterer Kandidatenstaaten mindern, insbesondere weil für die Ratifizierung von Beitrittsabkommen Referenden in einer Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten notwendig seien.

5 Clemens Fuest/Friedrich Heinemann/Christoph Schröder: A Viable Insolvency Procedure for Sovereigns (VIPS) in the Euro Area, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung: Discussion Paper No. 14-053.

Hinsichtlich der Erfolgsbilanz der EU-Erweiterungspolitik wurde festgestellt, dass inzwischen sichtbar geworden sei, dass der Einfluss der Europäischen Union auf die Beitrittskandidaten beschränkt sei. Ohne einen Elitenkonsens für einen Beitritt und für die notwendigen Reformen in den Kandidatenstaaten sowie den Willen und die Möglichkeiten diese Reformen auch umzusetzen, seien Fortschritte im Beitrittsprozess unmöglich. Auch habe die Union nur wenig Einfluss auf die politische Kultur, weder vor noch nach dem Beitritt. So seien die demokratischen Transformationsprozesse weniger erfolgreich als erwartet und die europäischen Grundwerte nicht (komplett) in den nationalen Wertekanon übernommen worden, ein Beispiel dafür sei Ungarn. Ein nachhaltiger ‚policy export‘ durch die Erweiterungspolitik könne nicht nachgewiesen werden.

Dennoch wurden auch Erfolge der Erweiterungspolitik hervorgehoben, wie Kroatien, das unter krisenerschweren Bedingungen alle Auflagen erfüllt habe und als gutes Beispiel für den Balkan vorangehe. Auch die Erweiterung in den Jahren 2004 und 2007 sei erfolgreich hinsichtlich der Anwendung des *acquis communautaire* gewesen, denn gegen die ‚neuen‘ Mitgliedstaaten seien weniger Vertragsverletzungsverfahren anhängig als gegen die ‚alten‘. Es wurde jedoch betont, dass für die mittel- und osteuropäischen Länder kommende Erweiterungen einen erhöhten Druck bedeuten könnten, dem Euro beizutreten, um weiterhin zur Kerngruppe der Europäischen Union zu zählen.

Transformation und Stabilitätsexport – Wie müsste eine Neuausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik aussehen?

Die Lage in den Nachbarregionen der Europäischen Union ist zurzeit alles andere als ruhig: in der südlichen Nachbarschaft ist die Europäische Union mit den anhaltenden

Instabilitäten in der Region und nicht zuletzt mit dem sogenannten Islamischen Staat konfrontiert. Aber auch in den östlichen Nachbarstaaten ist die Lage durch die Ereignisse in der Ukraine, und durch das Verhältnis zu Russland, angespannt. Hierbei zeige sich, dass die Europäische Union die sicherheits- und geopolitische Komponente der Nachbarschaftspolitik unterschätzt habe. Deshalb stelle sich die Frage nach Transformation und Stabilitätsexport jenseits der EU-Grenzen in verschärfter Form. Wie kann die Europäische Union auf die unterschiedlichen Transformationsprozesse und machtpolitischen Verwerfungen im Interesse der Stabilisierung ihres Umfelds reagieren? Wie könnte eine Neuausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik aussehen und welche Rolle spielt Deutschland bei ihrer Ausformulierung? Diese Fragen wurden von den Sprechern des vierten Panels der Konferenz diskutiert.

Zunächst wurde die Bedeutung der Nachbarschaftspolitik hervorgehoben, die zum Ziel habe, einen ‚ring of friends‘ aufzubauen. In der gegenwärtigen Situation ähnele die Nachbarschaft eher einem ‚ring of fire‘ und die Gefahren, die daraus für Europa entstehen, würden die Bedeutung der Nachbarschaftspolitik hervorheben. Allerdings stellten alle Experten die Europäische Nachbarschaftspolitik in ihrer gegenwärtigen Form infrage, da sie nicht funktionsfähig, das ‚One-size-fits-all‘-Prinzip zu undifferenziert und unflexibel sei und dringend einer Neuausrichtung und Reform bedürfe. So wurde in einer Bestandsaufnahme zunächst kritisiert, dass die Grundannahmen der ENP und insbesondere der Östlichen Partnerschaft über den Charakter der Staatlichkeit der Partnerländer, deren internationale Verankerung und ihre EU-Beitrittsperspektive inkompatibel seien.⁶ Das Axiom der geteilten Werte wäre darüber hinaus falsch und die Konditionalitätspolitik scheitere, insbesondere in Ländern, die für einen Beitritt nicht infrage kämen oder bei denen das

6 Siehe auch: Timm Beichelt: Die Politik der Östlichen Partnerschaft – inkompatible Grundannahmen und antagonistische Herausforderung, in: *integration* 4/2014, S. 357-364.

Interesse an einer Einbindung in die Europäische Union und ihren Wirtschaftsraum nicht stark genug sei. Auch seien die langfristige Politik und Programme oft zu komplex und überforderten die Partnerländer mit den erwarteten Transformationsleistungen. Darüber hinaus fehle es an Transparenz für die Bevölkerungen. Zudem seien weder die Interessen und Bedürfnisse der Nachbarstaaten noch die Rolle der Nachbarn der Nachbarn oder regionaler Großmächte, wie Russland, Iran oder die Golfstaaten, ausreichend berücksichtigt worden. Diese mit einzubeziehen sei eine Herausforderung, der sich die Europäische Union mit der ENP stellen müsse. Auch für die Länder, die zwar eingebunden werden sollten, die aber keine Beitrittsperspektive hätten, müsse es bessere Angebote geben. Insbesondere im Bezug auf die Östliche Partnerschaft wurde vorgeschlagen, die Länder als ‚Freunde‘ und nicht als ‚Familie‘ zu betrachten. Auch eine Strategie zum Umgang mit Ländern, die instabil würden und politisch und wirtschaftlich Rückschritte machten – wie zum Beispiel Ägypten –, sollte entwickelt werden.

Um die ENP zu reformieren, sollte sie als Teil der Außenpolitik betrachtet und dementsprechend behandelt und entwickelt werden. In diesem Zusammenhang gebe der Assoziierungsprozess in der Ukraine einen Denkanstoß: Nachbarschaftspolitik müsse Aufgabe der Politik sein, nicht der Verwaltung. Grundsätzlich müssten sich die Mitgliedstaaten aber zunächst auf interne Ziele und Interessen besinnen, bevor die ENP reformiert werden könne, denn die Ziele und Ambitionen der Europäischen Union müssten sich an ihrem Investitionswillen orientieren. Mehrfach wurde vorgebracht, dass die Europäische Union diese Interessen auch klarer nach außen kommunizieren müsse. Darüber hinaus

könnte die Verzahnung von politischen Bereichen wie der Nachbarschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik zu einem Mehrwert führen. Dabei sollte die neue Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vize-Präsidentin der Europäischen Kommission, Federica Mogherini, in der Außen- und Sicherheitspolitik sowohl geografisch als auch thematisch Schwerpunkte setzen, die in einer neuen Sicherheitsstrategie festgelegt werden könnten. Grundsätzlich sollte der ‚One-size-fits-all‘-Ansatz aufgebrochen und zwischen den Nachbarn differenziert werden. Bei bestimmten Themen – wie Terrorismus oder Energie – sei es dennoch notwendig, immer auch regional zu denken. Dies bedeute, die Nachbarn der Nachbarn strategisch mit einzubeziehen.

In seiner Abschlussrede fasste *Werner Hoyer* die vier großen Herausforderungen der Europäischen Union zusammen: die Modernisierung der Infrastruktur, Investitionen in Wissen und Innovationen, mehr Bereitschaft in Risikokapital zu investieren und die Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit. Angesichts der großen auch finanziellen Herausforderungen plädierte er für eine Mischung aus Strukturreformen und innovativen öffentlichen Anschubfinanzierungen die im Rahmen von Krediten und Garantien private Investitionen mobilisieren sollen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Konferenz zu einem angeregten Meinungsaustausch führte, bei dem sich die Teilnehmer intensiv und kritisch mit den Reformmöglichkeiten und der Vertiefung der WWU, der Erweiterung und der ENP auseinandersetzen. Es wurde deutlich, dass in allen vier Bereichen trotz der verzeichneten Erfolge weitere Reformen nötig sind, um die Union für die Zukunft besser aufzustellen.