

Europakonvent junger Bürgerinnen und Bürger 2004

Arbeitsgruppe Nachbarschaft - Vorbereitungspapier

Andreas Heindl

Mit der Osterweiterung erhält die Europäische Union neue Nachbarn. Die neuen Nachbarstaaten an der Ostgrenze der erweiterten EU stellen jedoch nur eine Gruppe von Nachbarn dar. Wenn man über Nachbarschaft spricht, sind nicht nur die Staaten jenseits der neuen EU-Außengrenzen im Osten zu betrachten, sondern es sind auch die Staaten des westlichen Balkans und des Mittelmeerraumes zu beachten.

Das Thema Nachbarschaft sollte daher breit angelegt sein und sich nicht, wie etwa das Nachbarschaftskonzept der EU-Kommission, nur auf die Nachbarstaaten im Osten und Süden konzentrieren, denen keine Beitrittsperspektive eingeräumt wurde, sondern auch Länder einschließen, die zwar den Status eines Beitrittskandidaten erhalten haben, aber mittelfristig Nachbarstaaten bleiben (westlicher Balkan) oder deren Mitgliedschaft umstritten ist (Türkei). Mit dieser Perspektive wird die thematische Einteilung aus dem Vorjahr übernommen und es kann direkt an das Ergebnispapier des Europakonvents 2003 angeknüpft werden. Es sollten daher die bekannten Themenbereiche Osteuropa, westlicher Balkan, Mittelmeerraum und Türkei beibehalten werden.

Die einzelnen Themenbereiche

Im folgenden werden nun die verschiedenen Themenbereiche kurz vorgestellt und erläutert. Dabei sollen die osteuropäischen Nachbarstaaten einen Schwerpunkt bilden. Zunächst werden jedoch die Konzepte und Instrumente der Nachbarschaftspolitik zur Diskussion gestellt, bevor ein differenzierter Blick auf die osteuropäischen, südeuropäischen Nachbarstaaten sowie auf den Mittelmeerraum und auf die Türkei gerichtet werden soll.

1. Konzepte und Instrumente der Nachbarschaftspolitik

Bevor man sich mit den einzelnen Themenbereichen auseinandersetzt, erscheint eine knappe Darstellung der Nachbarschaftskonzepte der EU-Kommission und Polens sowie die Instrumente der EU-Nachbarschaftspolitik sinnvoll. Man sollte zu diesem Punkt zwar keinen

eigenen Themenkreis gestalten, als Hintergrund für die gesamte Diskussion erscheint er jedoch unverzichtbar.

Das Nachbarschaftskonzept der EU-Kommission: Mit ihrem Konzept trägt die Europäische Union dem Umstand Rechnung, dass die EU nicht beliebig erweitert werden kann und definiert auf diese Weise ihre (vorläufigen) Außengrenzen. Für einige Länder wird eine spätere Mitgliedschaft jedoch nicht kategorisch ausgeschlossen. Mit dem Konzept versucht die EU, Stabilität und Wohlstand an ihren neuen und alten Außengrenzen zu sichern.

Die EU-Kommission verfolgt in ihrem Nachbarschaftskonzept zwei Linien: zum einen wird allen Nachbarländern die gleiche Perspektive geboten, nämlich die Teilnahme an den vier Freiheiten der Europäischen Union (freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie Freizügigkeit); zum anderen trägt der Ansatz den Unterschieden der verschiedenen Nachbarn Rechnung und optiert für ein differenziertes Vorgehen gegenüber den einzelnen Nachbarstaaten. Die EU ist bereit, die Nachbarstaaten entsprechend ihres Entwicklungsstandes und ihrer Entwicklungsfortschritte unterhalb der Beitrittschwelle zu integrieren. Die EU vertraut dabei sowohl auf traditionelle Konditionalität, als auch auf die Wirksamkeit transparenter Maßstäbe und Aktionspläne sowie auf die jährliche Überprüfung der Fortschritte.

Das Konzept des polnischen Außenministeriums: Das polnische non-paper zum Umgang mit den neuen Nachbarn nach der EU-Erweiterung zielt, anders als das Kommissionspapier, nicht auf das gesamte Spektrum von Nachbarstaaten, sondern fokussiert die osteuropäischen Nachbarn. Inhaltlich bewegt sich dieses Konzept über weite Strecken innerhalb des EU-Nachbarschaftskonzeptes, wenn auch teilweise mit anderer Akzentuierung.

Bemerkenswert an dem polnischen Papier ist die Forderung nach einer „Östlichen Dimension“, die sich auf die Beziehungen zu den neuen Nachbarn im Osten konzentriert. Mit dieser Initiative wird der Anspruch Polens, aber auch der neuen Mitgliedsstaaten insgesamt, auf eine aktive Rolle bei der Gestaltung der Politik gegenüber den osteuropäischen Nachbarn deutlich. Diesem Anliegen sollte ausreichend Rechnung getragen werden.

Zusammenfassung: Die Diskussion über Nachbarschaftspolitik setzt die Kenntnis der zentralen Konzepte der politischen Akteure voraus, fordert gleichzeitig aber auch zu einer kritischen Betrachtung der offiziellen Leitlinien heraus. Man kann dabei vor allem im Hinblick auf das Konzept der EU-Kommission einerseits über einzelne Inhalte streiten, aber auch über die regionale Ausrichtung des Ansatzes. Der polnische Vorstoß zeigt, dass eine regional differenzierte Nachbarschaftsstrategie wünschenswert und sinnvoll sein kann.

Darüber hinaus sollte darüber nachgedacht werden, ob und inwieweit die EU-Nachbarschaftskonzeption mit anderen europäischen Organisationen, etwa mit der OSZE oder dem Europarat, verknüpft werden sollte.

2. Nachbarschaft mit den osteuropäischen Staaten

Die Osterweiterung ist als Überwindung der Teilung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg zu sehen. Die Problematik, die sich aus der gegenwärtigen Erweiterungsrunde ergibt, ist die Schaffung möglicher neuer Trennlinien, eines neuen „Eisernen Vorhangs“ entlang der neuen EU-Außengrenze. Diese Sorge wird von verschiedenen Akteuren auf beiden Seiten der neuen Grenze artikuliert.

Nachbarschaftspolitik muss sich daher auf die Verhinderung derartiger Trennlinien konzentrieren. Probleme ergeben sich dabei vor allem aus der Umsetzung des Schengen-Abkommens in den neuen Mitgliedsstaaten, das die Abschaffung von Grenzkontrollen innerhalb der EU, aber die Beibehaltung von Kontrollen sowie die Einführung von Visen gegenüber Drittstaaten vorsieht. An dieser Stelle ist das berechtigte Sicherheitsinteresse der EU gegen die Nachteile, die sich für die betreffenden Staaten ergeben, abzuwägen. Wichtig ist dabei, dass Nachteile auf beiden Seiten der neuen Schengen-Grenze entstehen. Durch die Umsetzung der Schengen-Bestimmungen werden nicht nur traditionelle und kulturelle Verbindungen belastet, sondern auch der wirtschaftliche Austausch, vor allem auf regionaler Ebene.

Neben der konkreten, technischen Herausforderung, die das Schengen-System für die Nachbarschaftsbeziehungen beinhaltet, sind auch Fragen der Systemtransformation, der Demokratie und Menschenrechte sowie der Rechtsstaatlichkeit, aber auch Fragen der regionalen Stabilität und der Konfliktlösung sowie der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wohlstands von Bedeutung. Die Sicherheit und Stabilität an den neuen Außengrenzen ist ein zentrales Motiv für die Nachbarschaftspolitik der EU. Aus diesem Grunde ist eine Unterstützung der neuen Nachbarstaaten bei der demokratischen und wirtschaftlichen Entwicklung und damit beim Abbau bestehender Asymmetrien sowie bei der Lösung von Konflikten unabdingbar.

Die osteuropäischen Nachbarstaaten weisen neben Gemeinsamkeiten zum Teil auch erhebliche Unterschiede auf, was Größe, Problemlagen oder außenpolitische Orientierung angeht. Ein differenzierender Blick auf die Problempunkte der Nachbarschaftsbeziehungen erscheint daher sinnvoll.

Nachbarschaftsbeziehungen zu Russland: Für den nachbarschaftlichen Umgang der erweiterten EU mit der Russischen Föderation sind zwei Problemfelder zu unterscheiden: zum einen konkrete Streitpunkte, die mit den neuen Schengen-Grenzen in Verbindung stehen; zum anderen allgemeine Themen im Zusammenhang mit der Transformation und der demokratischen bzw. wirtschaftlichen Entwicklung sowie einer zu schaffenden europäischen Sicherheitsordnung.

Die Streitpunkte, die mit den neuen Außengrenzen zusammenhängen, beziehen sich vorwiegend auf die russische Exklave Kaliningrad, die nach der Erweiterung von der EU umschlossen sein wird, so dass russische Bürger Schengen-Visen benötigen, um auf dem Landweg zwischen russischem Kernland und der Enklave hin und her zu fahren. Die EU und Russland haben sich hier auf einen Transitkompromiss für Kaliningrad geeinigt, der die Einführung kostengünstiger Mehrfachvisen und vereinfachter Bahnreisedokumente für Reisen zwischen dem russischen Kernland und dem Kaliningrader Gebiet sowie die Möglichkeit eines Non-Stop-Hochgeschwindigkeitszuges durch Litauen vorsieht. Eine Debatte über Kaliningrad sollte sich daher einerseits kritisch mit dem Transitkompromiss auseinandersetzen, sich aber auch mit Möglichkeiten der wirtschaftlichen Integration und Entwicklung des Kaliningrader Gebiets befassen.

Darüber hinaus sollte sich eine Diskussion über die Nachbarschaftsbeziehungen mit Russland auch kritisch mit den Fortschritten der Systemtransformation sowie der demokratischen und wirtschaftlichen Entwicklung auseinandersetzen. So könnte etwa nach einem möglichen trade-off zwischen Demokratie und Stabilität im Russland unter Putin gefragt werden. Auch eine Debatte über die Gestaltung eines Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraumes sowie einer europäischen Sicherheitsordnung unter Einbindung Russlands erscheint sinnvoll.

Nachbarschaftsbeziehungen zur Ukraine: In Bezug auf die Ukraine sind drei Aspekte wichtig: zum einen die Ambivalenz zwischen einem dezidiert geäußerten Beitrittswunsch und die ablehnende Haltung der Union gegenüber einer EU-Mitgliedschaft der Ukraine; zum anderen die widersprüchliche außenpolitische Orientierung der Ukraine zwischen Europa und Russland bzw. der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS); darüber hinaus sind aber auch die geringen Fortschritte in der Systemtransformation von Bedeutung.

Eine Nachbarschaftsdebatte muss sich zunächst mit dem Beitrittswunsch der Ukraine zur EU auseinandersetzen und hier eine Antwort finden sowie möglicherweise nach alternativen Strategien suchen. Die Vorschläge aus dem Nachbarschaftskonzept der EU-Kommission können hier ein Antwortmuster vorbereiten. Das Kommissions-Konzept zielt nicht zuletzt auf die Beziehungen zur Ukraine. Dabei sollte die ambivalente außenpolitische Ausrichtung der

Ukraine, die am besten als „Lavieren“ zwischen West und Ost beschrieben werden kann, Berücksichtigung finden. Die Westorientierung erscheint oftmals als Instrument, den Einfluss Russlands auszubalancieren. Ein kritischer Blick ist weiter auf die wenig nachhaltigen Transformationsfortschritte zu werfen. Die EU ist hier aufgefordert, die Nachbarschaftspolitik streng am Prinzip der Konditionalität auszurichten und Integrationsangebote bzw. Unterstützungsleistungen an den Transformationsfortschritten der Ukraine auszurichten.

Nachbarschaftsbeziehungen zu Belarus: Belarus ist als besonderer Nachbar zu betrachten: einerseits weist Belarus seit der Machtübernahme Lukaschenkos ein autoritäres Regime auf; andererseits zeigt das offizielle Belarus kein Interesse an einer Annäherung, sondern favorisiert(e) eine Integration mit Russland.

Die Nachbarschaftspolitik der EU muss diesen beiden Tatsachen Rechnung tragen. Die Strategie der EU sollte sich daher auf die Unterstützung der demokratischen Opposition und auf den Aufbau funktionsfähiger zivilgesellschaftlicher Strukturen konzentrieren. Allerdings sollte die EU schon heute Strategien für den Umgang mit einem Belarus nach Lukaschenko bereithalten und in diesem Kontext auch die Zusammenarbeit mit Russland suchen.

Nachbarschaftsbeziehungen zu Moldova: In Bezug auf Moldova sind zwei Aspekte für die Nachbarschaftsbeziehungen wichtig: zum einen die Bekämpfung der Armut und die Stabilisierung des politischen Systems; zum anderen die Sicherung der territorialen Integrität im Zusammenhang mit dem Konflikt in Transnistrien sowie die Lösung dieses Konflikts.

Moldova ist das ärmste Land Europas. Nachbarschaftspolitik ist in diesem Fall konkret auch als Nachbarschaftshilfe und Bekämpfung der Armut zu sehen. Zentral für den Umgang mit Moldova ist jedoch auch die Konfliktlösung in Transnistrien. Hier ist eine gemeinsame Anstrengung von EU und Russland, das Truppen im abtrünnigen Transnistrien stationiert hat, notwendig. Erst in einem weiteren Schritt ist über eine mögliche Integration Moldovas nachzudenken.

Zusammenfassung: Die neuen Nachbarstaaten weisen deutliche Unterschiede auf, so dass eine differenzierte Betrachtung notwendig erscheint. Insgesamt kann jedoch gesagt werden, dass sowohl Streitfragen im Zusammenhang mit der Errichtung neuer Grenzen und der Verhinderung neuer Trennlinien in Europa, als auch Probleme in der Transformation, der demokratischen, rechtstaatlichen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Bekämpfung der Armut erörtert werden sollten. Weiter sind aber auch Ansätze, die sich auf eine

gesamteuropäische Sicherheitsordnung oder einen Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum beziehen, von Bedeutung.

3. Nachbarschaft mit dem westlicher Balkan

Den Staaten des westlichen Balkan wurde vonseiten der Europäischen Union eine mittelfristige Beitrittsperspektive eingeräumt. Die Herausforderungen, denen sich die EU im Zusammenhang mit dem westlichen Balkan gegenüber sieht, unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der Komplexität als auch hinsichtlich der Schärfe grundsätzlich von denen anderer Nachbarregionen. Nach den gewaltsamen Auseinandersetzungen und Kriegen auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien ist eine einfache Nachbarschafts- und Heranführungsstrategie für den westlichen Balkan unzureichend.

Als zentrale Herausforderungen für die Region sind zu nennen: die prekäre Sicherheitslage und regionale Instabilität sowie das friedliche Zusammenleben verschiedener ethnischer Gruppen und Minderheiten. Darüber hinaus muss der Aufbau von funktionierenden und demokratisch organisierten Gemeinwesen sowie der Wiederaufbau von Wirtschaft und Infrastruktur geleistet werden. Erst in einem weiteren Schritt können konkrete Fragen in Bezug auf eine Nachbarschaftspolitik mit der EU bzw. einer Mitgliedschaft in der EU beantwortet werden, auch wenn die Aussicht auf einen Beitritt als Anreiz für demokratische und wirtschaftliche Entwicklung genutzt wird. Einer Debatte über den westlichen Balkan sollte zunächst eine sorgfältige Analyse der Problemlagen vorausgehen, bevor einzelne Maßnahmen, Instrumente und Konzepte kritisch geprüft werden.

Die EU in Verbindung mit den am Stabilitätspakt für Südosteuropa beteiligten Staaten und internationalen Organisationen kann den Entwicklungsprozess zwar nur in begrenztem Maße steuern, aber nachhaltige Anreize bieten. So ist die Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der EU für die einzelnen Staaten des westlichen Balkan ein gewichtiges Motiv für die Stabilisierung und Demokratisierung sowie für den wirtschaftlichen Wiederaufbau. Allerdings erscheint eine Beitrittsperspektive alleine zu abstrakt, als dass angesichts der Problemlagen substantielle Fortschritte erzielt werden könnten. Konkrete Unterstützungsmaßnahmen, wie sie heute schon implementiert sind, bleiben weiter notwendig.

Als zentrale Instrumente der Unterstützung der westlichen Balkanregion sind die verschiedenen militärischen Missionen der internationalen Akteure zur Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität zu nennen. Darüber hinaus sind der multilaterale Stabilitätspakt für Südosteuropa und die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU zu erwähnen.

Diese beiden Initiativen zielen auf den Aufbau funktionierender und demokratisch organisierter Staaten sowie auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa stellt einen übergreifenden Koordinierungsrahmen für die Aktivitäten der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf die Balkanregion dar und zielt auf die Bewältigung der politischen und wirtschaftlichen Probleme der Region sowie auf die Annäherung der betreffenden Staaten an die euro-atlantischen Strukturen und die Vorbereitung eines Beitritts zur EU. Der Stabilitätspakt umfasst drei Arbeitsbereiche, die sich mit der Demokratisierung, mit Sicherheitsfragen und der wirtschaftlichen Entwicklung befassen. Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen der EU sind als konkrete vertragliche Schritte hin zu einer EU-Mitgliedschaft zu sehen. Gegenwärtig bestehen aber nur mit Kroatien und Mazedonien derartige Abkommen. Diese Abkommen sehen neben der Beitrittsperspektive die Fortentwicklung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaft und administrativen Kapazitäten sowie regionale Kooperation zwischen den Balkan-Staaten vor. Darüber hinaus wird die Möglichkeit präferenziellen Handels und einer Freihandelszone mit der EU eröffnet. Weiter sind Maßnahmen der technischen und finanziellen Unterstützung vorgesehen.

Für eine Diskussion ist es an dieser Stelle gewinnbringend, über die einzelnen Instrumente der EU bzw. der internationalen Gemeinschaft (einschließlich der militärischen Komponente) zu reflektieren und nach ihrem Erfolg zu fragen sowie über Verbesserungen nachzudenken. Darüber hinaus ist auch über die Fortschritte und Defizite in der Region zu sprechen. Im Hinblick auf die Beitrittsperspektive ist zu erörtern, welche Strategie für einen Beitritt sinnvoll ist: d.h. ob man auf das Modell der EU-Osterweiterung zurückgreifen sollte und alle Länder des Balkan gleichzeitig aufnimmt oder ob man ein mehrstufiges Verfahren wählen sollte und nur Staaten aufnimmt, die die Kriterien erfüllen, während andere Staaten, die diese Kriterien noch nicht erfüllen, erst zu einem späteren Zeitpunkt aufgenommen werden. Dabei ist auch der Ansatz einer regionalen Kooperation zu berücksichtigen.

Zusammenfassung: Die Herausforderungen in der westlichen Balkanregion sind gravierend. Es gilt daher, zunächst die Stabilität und Sicherheit wiederherzustellen und den Wiederaufbau voranzutreiben. Darüber hinaus muss die Wirtschaft ebenso entwickelt werden, wie demokratische und funktionierende Staaten. Die Instrumente der EU und der Staatengemeinschaft, der Stabilitätspakt sowie die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, sind dabei kritisch zu beleuchten und die Erfolge und Misserfolge sowie weitere Erfordernisse zu benennen.

4. Nachbarschaft mit den Mittelmeerländern

Den Ländern des Mittelmeerraums wurde (mit Ausnahme der Türkei) aus geographischen Gründen eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union verweigert. Damit ist hier vor allem über die konkrete Gestaltung der Nachbarschaftsbeziehungen zu sprechen. Die Nachbarschaftspolitik der EU gegenüber den meisten Mittelmeeranrainern wird sich dabei vor allem als Entwicklungsstrategie präsentieren müssen.

Der Barcelona-Prozess kann hier in Verbindung mit der neuen Nachbarschaftskonzeption der EU-Kommission als Leitfaden für die Diskussion dienen. Der Barcelona-Prozess ist ein regionaler Ansatz der EU gegenüber den Mittelmeerländern, der auf eine Sicherheitspartnerschaft unter Berücksichtigung der Menschenrechte und demokratischen Normen sowie auf die Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Ziel einer euro-mediterranen Freihandelszone, aber auch auf den kulturellen Austausch gerichtet ist. Dieser Ansatz sollte fortgeführt und gestärkt werden. Hinsichtlich des Sonderfalls Libyens sollten die vertraglichen Grundlagen für eine Implementierung der Nachbarschaftspolitik geschaffen werden.

Besonderen Anstrengungen sieht sich die EU in der Mittelmeerregion im Zusammenhang mit dem Nahost-Friedensprozess gegenüber. Die EU soll dabei weiter eine aktive Rolle gemeinsam mit dem Nahost-Quartett, bestehend aus USA, EU, UNO und Russland, spielen und einen verstärkten Beitrag (diplomatisch, finanziell; möglicherweise sogar militärisch?) zum Frieden im Nahen Osten leisten.

Zusammenfassung: Die Nachbarschaftspolitik der EU gegenüber den Mittelmeerländern bezieht sich vorwiegend auf die sicherheitspolitische Stabilisierung, die Entwicklung der Menschenrechte und der Demokratie in der Region sowie auf wirtschaftliche Prosperität. Die verschiedenen Instrumente der EU-Nachbarschaftspolitik bedürfen hier einer Überprüfung.

5. Nachbarschaft mit der Türkei

Der Türkei wurde 1999 der politische Status eines Beitrittskandidaten eingeräumt. Dennoch verstummen die Debatten um einen Beitritt der Türkei nicht. Der Europakonvent 2003 erteilt der Türkei aus politischen und wirtschaftlichen Gründen (vorerst) eine Absage und formuliert in diesem Zusammenhang die Priorität einer Vertiefung vor einer Erweiterung um die Türkei. Ein Beitritt der Türkei wird jedoch nicht kategorisch abgelehnt.

Aus diesem Grund, aber auch aufgrund der politischen Brisanz sollte das Ergebnis des Vorjahres überprüft werden. Sollte das Ergebnis des Europakonvents von 2003 revidiert

werden, sollte man sich mit einer konkreten Beitrittsstrategie und einem Zeitrahmen für die Aufnahme der Türkei in die Europäische Union auseinandersetzen. Sollte die (gegenwärtige) Ablehnung aus dem Vorjahr bestätigt werden, sollte man sich über konkrete Integrationsschritte unterhalb der Beitrittsschwelle und besondere Beziehungen der EU zur Türkei Gedanken machen. Die Ablehnung einer Mitgliedschaft darf jedoch nicht zu einer Destabilisierung der Türkei und in der Folge zu einer Destabilisierung der gesamten Region führen.

Argumentativ kann sich die Debatte um eine Mitgliedschaft der Türkei in der EU auf eine Reihe von Begründungsmustern stützen, inwiefern dabei jedoch das problematische kulturelle Argument im Vordergrund stehen sollte, ist fraglich. Andere Argumente können sich auf die Überforderung der EU im Zuge der Osterweiterung und der geplanten Südoosterweiterung und den Vorrang der weiteren Vertiefung der Integration vor einer erneuten Erweiterung beziehen. Darüber hinaus kann auch ein Blick auf die politische bzw. wirtschaftliche Situation und Stabilität in der Türkei in Verbindung mit den Kopenhagener Kriterien, die die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen einer Mitgliedschaft definieren, als Argument für oder gegen einen Beitritt herangezogen werden. Weiter könnte auch ein außenpolitisches Argument stichhaltig sein. So könnte ein Beitritt der Türkei für die EU von strategischer Bedeutung sein und das Gewicht der Union erhöhen. Andererseits könnten für die EU aus der unmittelbaren Nähe zu einer krisenhaften Region auch Nachteile erwachsen.

Zusammenfassung: Die Debatte um die Türkei sollte sich zunächst auf die Frage einer Aufnahme in die EU konzentrieren und das Ergebnis argumentativ nachvollziehen, um dann (entsprechend des Ergebnisses) Strategien für den Umgang mit der Türkei formulieren.