



Quelle: www.europarl.europa.eu

Für ein neues Verhältnis der EU zu ihren Nachbarn

Zur Zukunft der europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Von Joost Lagendijk

sowie Kai-Olaf Lang, Cornelius Ochmann, Rachid Ouaiassa, Manuel Sarrazin, Isabel Schäfer¹

Redaktion: Christine Pütz, Heinrich-Böll-Stiftung

1 Das vorliegende Papier ist das Ergebnis der einjährigen Arbeit der Fachkommission «Europäische Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik» der Heinrich-Böll-Stiftung. Es ist im Laufe mehrerer Sitzungsrunden durch mündliche und schriftliche Kommentare sowie durch Textbeiträge der genannten Expertinnen und Experten gemeinschaftlich entstanden. Das Papier repräsentiert nicht zwangsläufig in jedem Punkt die Meinung jedes Mitglieds der Fachkommission.

INHALTSÜBERSICHT

1	Einleitung	135
2	Die Erweiterungspolitik	136
	2.1 Bilanz und Bewertung der Erweiterungspolitik	136
	2.2 Aktuelle Bedenken und die Gründe, warum wir sie ausräumen sollten	140
	2.3 Für eine neue Erweiterungspolitik	144
	2.4 Regionen	148
3	Die EU-Nachbarschaftspolitik	150
	3.1 Die Bilanz der bisherigen EU-Nachbarschaftspolitik	153
	3.2 Instrumente für eine neue EU-Nachbarschaftspolitik	154
	3.3 Die südlichen Nachbarn: Neue Chancen in Nordafrika und im Nahen Osten	156
	3.4 Neugestaltung der Östlichen Partnerschaft	161
	3.5 Die Beziehungen der EU zu Russland	162
4	Fazit	164

1 Einleitung

Seit einigen Jahren ist in den EU-Mitgliedsstaaten die ausgeprägte Tendenz zu beobachten, die EU als eine Gemeinschaft darzustellen, deren Nachbarn nur Probleme aufwerfen. Die Beziehungen zu diesen Nachbarn, so eine weit verbreitete Ansicht, sollten sich darauf beschränken, mit ihnen Handel zu treiben und Maßnahmen zur Begrenzung der Migration zu vereinbaren. Doch wie die jüngsten revolutionären Entwicklungen in Tunesien und Ägypten gezeigt haben, muss die EU eine neue Nachbarschaftspolitik entwickeln. Das gilt zuallererst für die Nachbarn im Mittelmeerraum, aber auch für die Nachbarn im Osten, die bislang bewusst in einer ungewissen Zwischenstellung zwischen ewigen Nachbarn und potentiellen Beitrittskandidaten gehalten wurden.

Diese neue Nachbarschaftspolitik sollte auf der Einsicht beruhen, dass Solidarität und Wohlstandsausgleich nicht auf die Bürger Europas beschränkt bleiben können und sollten, und dass Europa ein ureigenes Interesse daran hat, von Nachbarn mit einer starken, nachhaltigen Wirtschaft und einer blühenden Demokratie umgeben zu sein. In den kommenden zehn Jahren wird die Region südlich und östlich des Mittelmeers die europäische Nachbarschaftspolitik vor große Herausforderungen stellen, vor allem was die Energieversorgung, die demographische Entwicklung und die politische Situation betrifft. Die EU braucht daher dringend eine neue Nachbarschaftspolitik. Diese muss die langfristigen Interessen der EU in der Region ebenso berücksichtigen wie die Bedürfnisse der Nachbarn, und auf das zunehmende Interesse anderer globaler Akteure an der Region reagieren.

Auch die Frage der Erweiterung ist in den letzten Jahren problematisch geworden. Sieben Jahre nach der größten Erweiterungsrunde von 2004 haben sich die positiven Gefühle, von denen die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit begleitet war, weitgehend verflüchtigt, vor allem in den alten Mitgliedsländern. Eine weitere Erweiterung der EU ist nicht mehr allzu populär, selbst bei EU-Bürgern, die in der Vergangenheit die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten stets begrüßt haben. Die Gründe für die derzeitige Skepsis sind unterschiedlich, aber sie haben auf die eine oder andere Weise mit drei Faktoren zu tun:

1. die Enttäuschung und Desillusionierung nach den Erweiterungen von 2004 und 2007;
2. die Überzeugung, dass die EU zuerst ihre inneren Probleme lösen müsse, institutionell wie wirtschaftlich, bevor an eine erneute Erweiterung überhaupt zu denken sei;
3. der Eindruck, dass die aktuellen Kandidaten für einen Beitritt noch längst nicht bereit sind und es möglicherweise niemals schaffen werden, die Kriterien der EU zu erfüllen.

Jene, die nach wie vor davon überzeugt sind, dass es gut wäre, weitere Länder aufzunehmen, stehen daher vor der Herausforderung, einer skeptischen Öffent-

lichkeit zu erklären, weshalb sie eine weitere Vergrößerung der EU unterstützen sollte. Damit diese Bemühungen Aussicht auf Erfolg haben, muss man sich fragen, was die eigentlichen Gründe dafür waren, dass die Stimmung in punkto EU-Erweiterung gekippt ist, und was bei der bisherigen Nachbarschaftsstrategie der EU schiefgelaufen ist.

Zunächst aber muss man, um den Erweiterungsprozess neu beleben und die Nachbarschaftspolitik neu gestalten zu können, plausibel begründen, warum bzw. mit welchem Ziel weitere Erweiterungsschritte und eine neue Nachbarschaftspolitik notwendig sein sollten. Außerdem: Auf welchen Werten würden sie fußen?

Es sind folgende Werte, die im Kontext der neuen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik zentral bleiben sollten: Freiheit, Vielfalt und Solidarität. Freiheit im Sinne von Wahrung der Bürgerrechte, des Prinzips der offenen Gesellschaften und der Rechtsstaatlichkeit; Vielfalt im Sinne von Anerkennung der Notwendigkeit von Migration (eine Migration, die die demographische Entwicklung ins Auge fasst, die nicht auf «falscher» Toleranz, sondern auf Integration und «Entsicherheitlichung» basiert); Solidarität im Sinne von Wohlstand teilen, sozialer Marktwirtschaft und nachhaltiger Entwicklung für die Nachbarländer (der Schutz der Umwelt und ein verantwortungsvoller, ausgewogener Umgang mit Ressourcen in Europa darf nicht auf Kosten der Nachbarländer geschehen).

2 Die Erweiterungspolitik

2.1 Bilanz und Bewertung der Erweiterungspolitik

Zunächst eine Erfolgsgeschichte

Die Erweiterung der Europäischen Union von ursprünglich sechs Mitgliedsstaaten im Jahr 1957 auf heute 27 wurde von den meisten europäischen Politikern mehr oder weniger aktiv unterstützt und von den meisten Europäern als logische und notwendige Weiterentwicklung der EU akzeptiert. Der Beitritt von Großbritannien, Dänemark und Irland in den 1970er-Jahren wurde als selbstverständlich und in aller Interesse gesehen, auch wenn insbesondere die Franzosen den Sprung über den Kanal als problematisch beurteilten. In der Aufnahme von Griechenland, Portugal und Spanien in den 1980er-Jahren sah man die Krönung des Demokratisierungsprozesses, der zehn Jahre zuvor in diesen Ländern begonnen hatte und von der EU maßgeblich unterstützt worden war. Mitte der 1990er-Jahre traten der EU mit Finnland, Österreich und Schweden drei weitere Mitglieder bei, die allesamt funktionierende Sozialstaaten waren und die Union wirtschaftlich und demokratisch stärkten. Die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder 2004 und 2007 war eine unmittelbare Konsequenz aus dem Fall der Berliner Mauer 1989. Durch die Integration jener Länder, die fast sechzig Jahre hinter dem Eisernen Vorhang verbracht hatten, konnte die EU das Versprechen einlösen, die EU stehe allen beitragswilligen europäischen Ländern offen. Bis 1989 war das nur ein Traum, der einer tief empfundenen Solidarität

mit den unterdrückten Bürgern der kommunistischen Staaten im Osten Europas entsprang. Nach dem Ende des Kalten Krieges drängten alle ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion in die EU, und man empfing sie mit offenen Armen. Die jahrzehntelange Teilung des europäischen Kontinents war überwunden, die alten Mitgliedsstaaten waren bereit, in die neuen zu investieren, und sie zeigten damit, dass es sich bei den Solidaritätsbekundungen um kein leeres Versprechen gehandelt hatte. Das Prinzip der Solidarität für die «anderen» Europäer ging in den alten Mitgliedsländern Hand in Hand mit einem starken Gefühl der Selbstverwirklichung.

Bei all diesen Erweiterungsrunden profitierten sowohl die alten als auch die neuen Mitglieder. Die Vergrößerung der EU hatte eine Stärkung des Wirtschaftswachstums für alle zur Folge und führte in den meisten neuen Mitgliedsländern zur Errichtung stabiler Demokratien. Durch das Anwachsen auf 27 – mit der Aufnahme Kroatiens bald 28 – Mitglieder hat es die EU geschafft, alte Trennlinien in Europa zu überwinden und ihrer Stimme international mehr Gewicht zu verleihen.

Defizite der Erweiterungspolitik

Bei aller berechtigten Freude über die Erfolge dürfen die Defizite der EU-Erweiterungspolitik in der Vergangenheit nicht außer Acht gelassen werden.

Vor allem die Tragweite, die die Aufnahme von 12 neuen Mitgliedsstaaten aus Mittel- und Osteuropa 2004 und 2007 hatte, haben viele Politiker im Eifer, die Teilung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg zu überwinden, unterschätzt. Dass die meisten neuen EU-Länder die rein formalen Aufnahmekriterien erfüllt haben, bedeutete nicht automatisch, dass die Mehrzahl der Bürger in den alten EU-Staaten willens und in der Lage gewesen wären, die Neuankömmlinge als gleichberechtigte Partner zu akzeptieren. Die psychologische Kluft zwischen West und Ost erwies sich als deutlich schwieriger zu überbrücken als die wirtschaftliche. Sieben Jahre später ist es nach wie vor eine Belastung für die EU, dass in vielen alten Mitgliedsländern der Eindruck überwiegt, man sei gezwungen, sich Souveränität mit «Neueuropäern» zu teilen, die man nicht gut kennt. Auf der anderen Seite haben viele Bürger in den neuen Mitgliedsstaaten das Gefühl, nach wie vor als Europäer zweiter Klasse behandelt zu werden.

Verschärft werden diese Vorbehalte durch reale Probleme in den neuen Mitgliedsländern, die vor ihrem Beitritt nicht gelöst und deshalb in die EU importiert wurden. Rumänien und Bulgarien haben nach wie vor große Schwierigkeiten bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der endemischen Korruption. Der Umgang mit den Roma war schon immer problematisch, auch im alten Europa, aber die Erweiterungsrunden von 2004 und 2007 haben diese Schwierigkeiten vervielfacht, und die EU hat in dieser Frage noch immer keine faire und konsequente Linie gefunden. In einigen neuen Mitgliedsstaaten besteht die Gefahr, dass die noch wenig gefestigten demokratischen Institutionen durch autoritäre Strömungen ausgehöhlt werden.



Quelle: CC-BY-SA Wikimedia Commons / User: San Jose

Diese Beispiele werfen Licht auf einen Konstruktionsfehler der letzten Erweiterung: Der politische Wille zur Erweiterung wurde im Zweifel über die Erfüllung der Beitrittskriterien gestellt. Die Kopenhagener Kriterien – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenrechte als Voraussetzung für neue Mitgliedschaften – wurden nicht ausreichend berücksichtigt. Bei Interessendivergenz wog das politische Ziel der schnellen Aufnahme mehr. Auch wenn dies aus politischen Erwägungen richtig gewesen sein mag, so hat es doch eine Reihe von ernstzunehmenden Folgeproblemen in Demokratie und Wirtschaft geschaffen und nicht zuletzt Zweifel bezüglich weiterer Erweiterungsschritte hervorgerufen.

2.2 Aktuelle Bedenken und die Gründe, warum wir sie ausräumen sollten

Viele Bürger Europas sind der Auffassung, dass die EU nicht weiter vergrößert werden sollte, zumindest nicht in absehbarer Zeit. Selbst Politiker, die sich in der Vergangenheit für eine erneute Erweiterung ausgesprochen hatten, haben sich von dieser Idee abgewandt oder sind angesichts der wachsenden Opposition nicht mehr gewillt, sich in dieser Hinsicht zu exponieren.

Eine zu große EU

Das Unbehagen, von dem die Debatte um die Erweiterung der EU derzeit geprägt ist, hat mehrere Gründe. Einige haben mit der EU selbst zu tun. Für viele Bürger der «alten» EU-Staaten ist durch den Beitritt von zwölf neuen Ländern 2004 und 2007 eine Union entstanden, in der sie sich nicht mehr zuhause fühlen. Sie wissen wenig über die neuen Mitbewohner im europäischen Haus, und sie haben den Eindruck, dass viele Neuzugänge aufgenommen wurden, obwohl sie noch nicht alle Kriterien der EU erfüllt hatten. Jenseits ihrer Grenzen hat die neue, größere EU an Einfluss gewonnen, aber von vielen ihrer «alten» Bürger wird sie mittlerweile als gigantische Maschinerie wahrgenommen, die aufgrund ihrer Größe nicht mehr so geschmiert läuft wie einst. Hinzu kommt das Misstrauen gegenüber einem Teil der Maschinisten. Die Probleme bei der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon 2009 werden als Beweis dafür angeführt, dass die Erweiterung zu schnell und zu weit gegangen ist, und viele argwöhnen, dass Aussagen bezüglich der endgültigen Grenzen der EU bewusst im Vagen gehalten werden. Die noch immer nicht überwundene Wirtschafts- und Finanzkrise unterstreicht in den Augen vieler Europäer, dass die EU zuerst ihre derzeitigen Probleme lösen müsse, bevor eine erneute Erweiterung auch nur angedacht werden könne. Manche gehen sogar noch einen Schritt weiter und stellen infrage, dass die EU einen zufriedenstellenden und dauerhaft tragfähigen Weg finden wird, mit den enormen Unterschieden bei der Wirtschaftsleistung der bestehenden Mitgliedsstaaten umzugehen.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die derzeitigen Probleme in der Eurozone die EU vor gigantische Herausforderungen stellen. Es wäre jedoch ein schwerer Fehler, wenn man in diesen Problemen ein Hindernis für eine zukünftige Erweiterung sehen würde oder sich von den Schwierigkeiten von heute

den Blick auf die langfristigen Interessen der EU verstellen ließe. Die übergroße Mehrzahl der derzeitigen Kandidaten wird der EU weder heute noch morgen beitreten. Bis zu dem Zeitpunkt, an dem neue Mitglieder aufgenommen werden, bleibt der EU genügend Zeit, ihre strukturellen wirtschaftlichen Probleme weitgehend auszuräumen. Drängende Reformen in der EU sind kein gutes Argument für das Abbrechen von Verhandlungen, die ohnehin erst in ferner Zukunft zum Abschluss kommen und die, sofern sie erfolgreich sein sollten, etwa im Falle der Türkei, die Wirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit der EU auf dem globalen Markt sogar stärken werden.

Die Beitrittsländer sind noch nicht bereit

Balkan

Der westliche Balkan wird von vielen Europäern noch immer als eine von endloser Zwietracht und Gewalt geprägte Region wahrgenommen, in der korrupte Eliten und das organisierte Verbrechen den Ton angeben und der man die Aufnahme in die EU dauerhaft oder zumindest für weitere zehn Jahre verwehren sollte, bis sie die Mindeststandards für den Beginn von Beitrittsverhandlungen erfüllt. Seit der verfrühten Aufnahme von Rumänien und Bulgarien 2007 herrscht die Haltung vor, dass die EU diesen Fehler nicht noch einmal machen und sehr viel strengere Maßstäbe an Kandidaten anlegen sollte, wenn es um Themen wie Korruptionsbekämpfung oder den Aufbau einer unabhängigen, funktionierenden Justiz geht.

Wenn die EU versucht, die westlichen Balkanländer zu isolieren, wird das deren Probleme nicht lösen.

Dieser Wahrnehmung liegen teilweise durchaus reale Probleme zugrunde. In einigen Balkanländern ist die Korruption nach wie vor weit verbreitet, die noch jungen demokratischen Institutionen sind schwach oder unberechenbar, und das Zusammenleben der einzelnen ethnischen Gruppen gestaltet sich nach so vielen Jahren der gewaltsamen Auseinandersetzungen schwierig. Falls sich an diesen Problemen nichts ändert, ist eine Aufnahme dieser Länder ausgeschlossen. Andererseits werden instabile und halbdemokratische Balkanstaaten weiterhin einen negativen Einfluss auf die benachbarten EU-Mitgliedsstaaten ausüben. Wenn die EU versucht, die westlichen Balkanländer zu isolieren, wird das deren Probleme nicht lösen. Langfristig ist es im ureigensten Interesse der EU, alles zu tun, um diesen Ländern bei der Überwindung ihrer Probleme zu helfen. Und die Geschichte der Erweiterung der EU zeigt, dass das am besten gelingt, indem man solche Länder bei der Durchführung von Reformen unterstützt und sie nach und nach in die europäischen Strukturen integriert.

Türkei

Von den Gegnern eines türkischen EU-Beitritts wird die Türkei als ein Land dargestellt, das aus geographischen und historischen Gründen nicht zu Europa gehört. Dieses große Land würde im Falle eines Beitritts die bestehende Machtbalance in der EU infrage stellen und hätte aufgrund des niedrigen Pro-Kopf-Einkommens und der enormen regionalen Unterschiede Anspruch auf gigantische Summen an Finanzhilfen. Seit dem 11. September 2001 und der zunehmenden Skepsis gegenüber dem Islam wird als weiteres Argument gegen eine Aufnahme die Tatsache angeführt, dass die Mehrheit der Türken muslimisch ist.

Richtig ist, dass die Türkei mit vielen ungelösten Problemen zu kämpfen hat, vor allem in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Das Land ist im Verlauf der vergangenen Jahre bereits deutlich demokratischer und zweifellos sehr viel wohlhabender geworden. Die Transformation zu einem demokratischen Rechtsstaat erfordert eine Überwindung historisch-struktureller Grundprobleme, bedarf einer gesellschaftlichen Umwandlung und kann aufgrund dessen nur schrittweise und langsam erfolgen. Die geographische Lage oder Tatsache, dass die Mehrheit der Bevölkerung Muslime ist, sind dabei jedoch nicht relevant. Die Gründe für die bisherige positive Entwicklung liegen zum einen in den 2005 eingeleiteten Beitrittsverhandlungen. Zum anderen strebt die Mehrheit der Türken nach höheren Standards. Auch hier wäre die EU also gut beraten, ihren Einfluss zu nutzen, um den Reformprozess in Gang zu halten – liegt eine demokratische und stabile Türkei als verlässlicher Partner innerhalb der EU doch viel eher in ihrem Interesse als ein frustrierter Nachbar, der sich aus ungerechtfertigten Gründen abgelehnt fühlt.

Die entscheidenden Argumente stimmen immer noch

Zunächst ist festzustellen, dass die Gründe, weshalb die EU der Türkei und den Ländern auf dem westlichen Balkan den Status von Beitrittskandidaten verliehen hat, nach wie vor stichhaltig sind. Auch wenn die Kritik an der Erweiterungspolitik der EU in den letzten fünf Jahren lauter geworden ist, gibt es für ihre Fortsetzung gute Argumente: Eine der wichtigsten Lektionen aus früheren Erweiterungsrunden ist, dass die EU auf Beitrittskandidaten und auf in diesen Ländern notwendige Reformen nur dann entscheidenden Einfluss nehmen kann, wenn sie ihr Versprechen hält, dass die vollständige Einhaltung aller EU-Standards mit der Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union belohnt wird. Werden bereits gegebene Versprechen relativiert oder der Zusammenhang zwischen der Erfüllung von Bedingungen und der schlussendlichen Aufnahme verwässert, wird die Fähigkeit der EU, in anderen Ländern Reformprozesse in Gang zu setzen, fundamental geschwächt.

Warum der westliche Balkan beitreten sollte

Der Westliche Balkan ist ringsum von EU-Staaten umgeben. Würde die EU dieser Region dauerhaft die Tür verschließen, so würde sie sich damit der Möglichkeit berauben, die Stabilität und die Entwicklung in diesem Teil Europas positiv zu

beeinflussen. Nach den Kriegen der 1990er-Jahre, die der Auflösung des ehemaligen Jugoslawien folgten, ist es die moralische Pflicht der EU, alles zu tun, was in ihrer Macht steht, um eine Wiederholung dieser schrecklichen Ereignisse zu verhindern, zumal ein Aufflammen dieser Konflikte nicht nur die Bewohner der Region in Mitleidenschaft ziehen, sondern mitten in der EU einen Herd der Instabilität schaffen würde. Legt man die Erfahrungen mit der Erweiterung in Mittel- und Osteuropa zugrunde, so verfügt die EU durchaus über die Mittel und Instrumente, die politische Kultur und die rechtlichen Standards der Länder des westlichen Balkans mittel- bis langfristig zu «europäisieren». Die erfolgreiche Eingliederung dieser Länder würde außerdem dem Rest der Welt zeigen, dass die EU nicht nur versucht, Demokratie und Stabilität in Länder jenseits ihrer Grenzen zu exportieren, sondern auch und zuallererst in der Lage ist, diese Ziele innerhalb Europas umzusetzen – und zwar selbst unter schwierigen Bedingungen.

Warum die Türkei beitreten sollte

Das Eigeninteresse der EU an einer Aufnahme der Türkei ist heute genauso groß wie 2005, als der einstimmige Beschluss gefasst wurde, die Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Die boomende türkische Volkswirtschaft würde die Position der EU auf dem internationalen Handlungsschauplatz weiter stärken. Wenn die EU ernsthaft das Ziel verfolgen will, in der Außen- und Sicherheitspolitik ein Global Player zu werden, vor allem in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, dann wäre die Mitgliedschaft der Türkei von unschätzbarem Vorteil. Ohne eine fest in der EU verankerte Türkei wäre es sehr viel schwieriger, die Energiesicherheit zu gewährleisten und mit den Migrationsströmen fertigzuwerden. Im Übrigen könnte man durch die Aufnahme der Türkei den südlichen Nachbarn und der ganzen Welt demonstrieren, dass die EU eine Gemeinschaft ist, die nicht auf einer bestimmten Religion, sondern auf gemeinsamen Werten beruht. Eine EU-Mitgliedschaft der Türkei wäre der denkbar wirkungsvollste Beitrag der EU, den noch immer weit verbreiteten Mythos zu entlarven, dass es an der Grenze Europas unvermeidlich zum «Kampf der Kulturen» kommen werde. Auf der anderen Seite würde jetzt, da man mit den Beitrittsverhandlungen begonnen hat, eine Zurückweisung der Türkei dort und bei den südlichen Nachbarn Feindseligkeit und Unmut heraufbeschwören, die den langfristigen strategischen Interessen der EU abträglich wären.

All diese Argumente für eine Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und den Ländern des westlichen Balkans sind so überzeugend wie eh und je. Doch sie genügen bislang nicht, um die vielen zweifelnden und zaudernden Europäer zu überzeugen.

Eine Wiederentdeckung der Verbindlichkeit der Kriterien von Kopenhagen ist ein Zeichen von Selbstbehauptung und Stärke.

2.3 Für eine neue Erweiterungspolitik

Endgültige Grenzen festlegen

Zum Teil haben die Bedenken im Hinblick auf die Zukunft der EU mit der Unklarheit über ihre endgültigen Grenzen zu tun. Falls die EU die Länder des westlichen Balkans und die Türkei aufnehmen sollte – welche Länder wären dann die nächsten? Wird die Erweiterung der EU immer weiter gehen, ohne dass klar ist, an welchem Punkt die maximale Ausdehnung erreicht ist?

Um die immer wieder auftauchende Frage nach ihren endgültigen Grenzen endlich zu beantworten, sollte die EU klarstellen, welche europäischen Länder grundsätzlich Chancen auf eine Mitgliedschaft haben, wenn auch nicht unbedingt in naher Zukunft. Eine solche Aussage zu treffen ist möglich – und es wäre politisch empfehlenswert. Belässt man es bei der derzeitigen Unklarheit, so spielt man nur jenen in die Hände, die der EU vorwerfen, ihre endgültigen Grenzen entweder nicht zu kennen oder, falls doch, ihre Bürger bewusst im Unklaren zu lassen.

In den nächsten Jahren sollte es jedenfalls Priorität bekommen, den Beitritt jener Länder zu gestalten, denen bereits eine Vollmitgliedschaft in Aussicht gestellt wurde: den Ländern des westlichen Balkans und der Türkei.

Bleiben noch zwei europäische Regionen, deren Beitritt zur EU prinzipiell denkbar wäre, falls sie dies wünschen: die osteuropäischen Länder zwischen der bestehenden EU und Russland – das sind die Ukraine, Belarus und Moldau – sowie die Länder des Südkaukasus – Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Diesen sechs Ländern sollte die Tür zur EU weiterhin offen stehen. Allerdings wird es in naher Zukunft sicherlich nicht zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit ihnen kommen, und so ist eine Mitgliedschaft kurz- und mittelfristig höchst unwahrscheinlich. Daher sollte die EU eine neue Strategie entwickeln, um die bestehende «Östliche Partnerschaft» mit Substanz zu füllen und die Annäherung dieser Länder an die EU zu fördern.

Neue Beitrittsqualität durch «Regatta» und «Merits»

Für die zukünftigen Beitrittskandidaten bzw. potentiellen Kandidatenländer müssen die individuellen Erfolge bei der Angleichungsleistung («Merits») das Tempo der Beitrittsverhandlungen bestimmen. Damit einher geht das Regatta-Prinzip, d.h. dass nicht zwingend zu einem Termin eine Reihe von Ländern gleichzeitig beitreten, sondern dass dies individuell je nach Stand der Anpassungsleistung geschieht. Diese Wende in der Erweiterungspolitik, gemeinsam mit den neuen Instrumenten der «opening and closing benchmarks» und der erforderlichen Ratsbeschlüsse zur Eröffnung und Schließung jedes einzelnen Verhandlungskapitels, können die Grundlage für einen erfolgreichen Beitrittsprozess sein – für die EU und für die Beitrittsländer.

Benchmarks, Regatta und Merits

Benchmarks: Benchmarks formulieren die Kriterien, die ein Bewerberland für die Öffnung und für den Abschluss eines jeden einzelnen Verhandlungskapitels erfüllen muss. Eindeutige Benchmarks dienen den Bewerberländern als Orientierung und den Mitgliedsstaaten als Bewertungsmaßstab bei den notwendigen einstimmigen Beschlüssen zur Öffnung und Schließung eines jeden Verhandlungskapitels.

Regatta und Merits: Nach dem Regatta-Prinzip wird ein Bewerberland individuell nach seinen Leistungen (Merits) bewertet. Die Aufnahme in die EU findet statt, wenn alle Beitrittskriterien erfüllt sind. Bewerberländer, die die Kriterien schneller als andere erfüllen, treten folglich auch früher bei (Regatta). Kann oder will ein Bewerberland Kriterien (Benchmarks) nicht erfüllen, kann dies auch zum Scheitern der Verhandlungen führen. Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips bei Öffnung und Abschluss aller Kapitel kann jeder Mitgliedsstaat diese neue Konditionalität durch sein Veto durchzusetzen. Regatta steht damit im Gegensatz zum «Big Bang», dem gleichzeitigen Beitritt mehrerer Bewerberländer, ungeachtet der vollständigen individuellen Erfüllung aller Beitrittskriterien, wie es in den Beitrittsrunden 2004 und 2007 insbesondere mit Rumänien und Bulgarien der Fall war.

Die Prinzipien «Regatta» und «Merits» sind dabei nicht nur ein Zugeständnis an die Realität. Sie sind auch Teil der Selbstbehauptung und der Stärke der EU. Die EU braucht «gute» Beitritte, d.h. politische Transformationen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen dürfen nicht nur auf dem Papier stattfinden, und Rechtsstaatlichkeit und Demokratie müssen beim Beitritt in die EU auch wirklich gesichert sein. Wenn die EU dafür nicht sorgt, ist ihr eigenes Wertefundament vor allem gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern unglaubwürdig. Ohne den Rückhalt in der Bevölkerung für das Projekt EU-Integration wird die Erweiterungspolitik nicht funktionieren. Deswegen ist eine Wiederentdeckung der Verbindlichkeit der Kriterien von Kopenhagen ein Zeichen von Selbstbehauptung und Stärke.

Gleichzeitig ist Solidarität und Verantwortung gegenüber den Nachbarländern gefragt.

Wir brauchen Übergangsregelungen

Die eindeutige Festlegung auf eine an konkrete Bedingungen geknüpfte Erweiterung bedeutet auch, dass für Kandidaten, die bestimmte Auflagen kurzfristig nicht erfüllen können oder mit denen die EU kurzfristig keine Beitrittsverhandlungen eröffnen kann, neue Mechanismen entwickelt werden sollten. Damit sind keine Schnellverfahren gemeint, sondern Übergangsregelungen für potentielle Mitglieder, die viele Jahre in der Warteschleife verbringen müssen, ehe an die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen überhaupt zu denken ist. Die EU

sollte zu diesem Zweck neue Instrumente entwickeln, die es beispielsweise im Fall einiger Balkanländer ermöglichen, den Beitrittsprozess in Gang zu halten, obwohl diese Länder – hauptsächlich aus innenpolitischen Gründen – nicht genauso schnell aufgenommen werden können wie manche ihrer Nachbarn. Auf diese Weise könnte man eine schrittweise Integration in die Strukturen der EU fördern und konkrete Fortschritte auf bestimmten Gebieten belohnen, aber gleichzeitig den Druck hin zu weiteren Reformen aufrechterhalten.

Einfädelspuren

Angesichts der strengeren Kriterien für einen EU-Beitritt muss die EU jetzt zudem über neue Zwischenformen zwischen Mitgliedschaft und Nicht-Mitgliedschaft in der EU nachdenken. Ein Beitrittsprozess darf einerseits nicht übers Knie gebrochen werden: Beitrittskandidaten dürfen nicht zu Prozessen gezwungen werden, die letztlich nicht erfolgreich sein können. Andererseits dürfen diese Staaten auch nicht von der EU abgekoppelt werden. Diese Staaten brauchen «Einfädelspuren», auf denen sie Fahrt aufnehmen können. Durch eine Zusammenarbeit, die über eine Assoziierung hinausgeht, müssen diese Staaten fest an die EU und den Binnenmarkt angebunden werden. So bekommen sie genug Zeit, um sich für die Beitrittsverhandlungen fit zu machen.

Für wen brauchen wir Einfädelsprozesse?

Die Veränderung des Erweiterungsverfahrens wird vor allem in Bezug auf den *westlichen Balkan* große Auswirkungen haben. Für Bosnien-Herzegowina, das Kosovo und mit Abstrichen auch für Albanien ist klar, dass die Heranführung an den gemeinsamen Rechtsstand schwieriger sein kann als bei den anderen Balkanstaaten. Darauf muss die EU vorbereitet sein. Gerade Bosnien-Herzegowina sowie das Kosovo sind dabei aufgrund ihrer unzureichenden Staatlichkeit und der fehlenden Anerkennung besonders betroffen.

Aber auch für andere Nachbarn können solche Einfädelsprozesse sinnvoll sein. Die aktuellen Entwicklungen in der *Ukraine* zeigen, dass die EU keinen Weg gefunden hat, einen «backlash» zu einem autoritären Regime zu verhindern. Zu einem Erweiterungsprozess konnte sich die EU nicht durchringen. Der gewählte Weg der Nachbarschaftspolitik ist andererseits von einer Entscheidung über eine EU-Perspektive der Ukraine stark entkoppelt und zu sehr auf offizielle Stellen und Organe fixiert. Einen Mehrwert für die Bürger, der in den zukünftigen Erweiterungsländern über die Stabilisierungsabkommen in Form von Austausch, Visa-Erleichterungen und anderen entsteht, bietet die Europäische Nachbarschaftspolitik nicht. Die EU braucht für die Ukraine einen neuen Instrumentenkorb. Dieser muss der Ukraine eine grundsätzliche EU-Perspektive bieten, die sie nicht in den offiziellen Vorbeitrittsprozess hebt und doch mehr ist als die bisherigen Instrumente der Nachbarschaftspolitik.

Neue EU-interne Spielregeln

In vielen EU-Staaten wird befürchtet, dass eine weitere Vergrößerung trotz des Vertrags von Lissabon, der dieses Problem eigentlich lösen sollte, Entscheidungsprozesse in der EU noch schwerfälliger und ineffektiver machen würde. Die großen Mitgliedsstaaten haben darüber hinaus die Befürchtung, dass bei den derzeitigen Regeln ihre dominierende Stellung durch die Aufnahme von vielen kleinen und möglicherweise zwei großen Ländern weiter ausgehöhlt würde. Um derartige Ängste zu zerstreuen, gibt es nur einen Weg: Parallel zu den derzeitigen Beitrittsverhandlungen muss eine Debatte darüber geführt werden, wie man die EU und ihre Entscheidungsprozesse auf einen Mitgliederkreis von 35 Staaten vorbereiten kann. Dieser Prozess wird schwierig, denn nach den langen, mühsamen Verhandlungen im Vorfeld des Vertrags von Lissabon hält sich die Begeisterung für eine neuerliche Diskussion über Institutionen in engen Grenzen. Nach dem möglichen Beitritt vieler kleiner Staaten wird diese Debatte jedoch unausweichlich sein.

Die derzeitigen EU-Mitgliedsstaaten müssen – idealerweise bevor die EU den Ländern des westlichen Balkans ihre Tore öffnet – eine ernsthafte Diskussion über eine Änderung der gültigen Spielregeln führen, damit sichergestellt ist, dass die Entscheidungsprozesse in einer EU mit 35 Mitgliedsstaaten weiterhin effizient und demokratisch ablaufen. Dabei muss es um folgende Themen gehen: häufigere Mehrheitsentscheidungen im Rat, erweiterte Möglichkeiten, Koalitionen der Willigen zu bilden, sowie eine Stärkung der Rolle der größeren Mitgliedsstaaten.

Der Vertrag von Lissabon sieht bereits Verfahren vor, die einigen Mitgliedsländern, die schneller vorankommen wollen, eine engere Zusammenarbeit ermöglichen, ohne diejenigen Staaten auszuschließen, die dazu noch nicht bereit sind. Im Grunde genommen sind auch die Eurozone und der Schengenraum Beispiele einer besonderen Art der Zusammenarbeit, bei der nicht alle EU-Mitgliedsstaaten mitmachen.

Gäbe es die Möglichkeit, dass neue Mitglieder nicht das gesamte EU-Recht auf einmal übernehmen müssen, sondern in einigen Bereichen erst mit einer gewissen Verzögerung aufschließen können, oder die Option, in bestimmten, klar umrissenen Politikfeldern auch auf Dauer nicht zusammenzuarbeiten, so würde der Beitritt für so manchen Kandidaten leichter und attraktiver. Gleichzeitig würde dies nicht die bereits bestehende Integration und Kooperation zwischen jenen Mitgliedsstaaten untergraben, die willens und in der Lage sind, weiter zu gehen, als es der kleinste gemeinsame Nenner aller Mitglieder erlaubt.

In der Vergangenheit sind ähnliche Debatten über ein «Europa der zwei Geschwindigkeiten» oder ein «Europa à la carte» im Sande verlaufen, hauptsächlich deshalb, weil man keine echte Notwendigkeit dafür sah, gangbare und akzeptable Alternativen zu einer EU-Vollmitgliedschaft mit gleichen Bedingungen für alle zu entwickeln. Wenn die EU jedoch weiter wächst und es sich zum Ziel macht, alle verbleibenden europäischen Staaten einzugliedern, die beitreten wollen, dann wird sie kaum umhin kommen, einige alte, in der Vergangenheit verworfene Modelle neu zu überdenken. Die große Herausforderung besteht

damals wie heute darin, in einer erweiterten EU mehr Flexibilität und Effizienz zu erreichen und gleichzeitig für mehr parlamentarische Kontrolle auf nationaler und europäischer Ebene zu sorgen.

2.4 Regionen

Im Zentrum der aktuellen Erweiterungspolitik der EU sollten aus einer Reihe von Gründen die Länder des westlichen Balkans und die Türkei stehen.

Der westliche Balkan

Den Ländern des westlichen Balkans wurde die EU-Mitgliedschaft bereits 2003 versprochen. Seitdem wurde jedoch selbst die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen – mit Ausnahme von Kroatien – auf einen unbekanntem Zeitpunkt in ferner Zukunft verschoben. Die abwartende Haltung gegenüber dieser Region hat die Glaubwürdigkeit der EU bereits jetzt schwer beschädigt, und sie verringert zusehends ihre Einflussmöglichkeiten auf den Reformprozess in der gesamten Region. Natürlich muss man realistisch sein und feststellen, dass die meisten Balkanstaaten noch einen weiten Weg vor sich haben, ehe sie reif für die EU sind. Die EU steht daher vor der Herausforderung, Mechanismen zu entwickeln, die den Reformprozess in Gang halten, ohne dabei die enormen Unterschiede zwischen den einzelnen Balkanländern noch deren auf vielen Ebenen enge Verflechtungen aus dem Blick zu verlieren.

Die EU muss schnell entscheiden, ob es bei allen Ländern möglich ist, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen oder, falls nicht, ob ein anderer Mechanismus entwickelt werden sollte, um die Lücke zwischen der aktuellen Situation und den Minimalanforderungen für die Aufnahme von Verhandlungen zu schließen. Mazedonien, Serbien und Montenegro sollten in der Lage sein, kurzfristig ausreichend Fortschritte zu erzielen, so dass offizielle Verhandlungen eingeleitet werden könnten. Im Fall von Bosnien-Herzegowina, Albanien und dem Kosovo wird die EU Übergangsregelungen finden müssen, wie sie bereits beschrieben wurden.

Vor allem auf dem westlichen Balkan ist es wichtig, dass vor dem Hintergrund historischer Strukturen die abzusehende Ungleichzeitigkeit der Beitrittsverhandlungen abgefedert wird. Die Bevölkerungen und Wirtschaftsbeziehungen der westlichen Balkanstaaten sind auf Grund der gemeinsamen Vergangenheit auch über heutige Grenzen hinweg stark miteinander vernetzt und voneinander abhängig. Das gilt vor allem für das ethnisch heterogene Bosnien-Herzegowina. Eine Abtrennung Bosnien-Herzegowinas aus den engen wirtschaftlichen, familiären, politischen, energiepolitischen, verkehrstechnischen und historischen Verbindungen mit den Nachbarn durch eine «harte» EU-Außengrenze hätte verheerende Folgen. Die Verflechtungen müssen aufrecht erhalten und sogar ausgebaut werden. Die EU braucht Instrumente, um diese regionale Zusammenarbeit und Kooperation auch über unterschiedlich schnelle Beitrittsgeschwindigkeiten hinweg zu fördern.

Gleichzeitig müssen entsprechende «Vorteile», die die EU zu vergeben hat, mit viel Bedacht eingesetzt werden. Die EU muss gerade auf dem Balkan weiterhin mit Zuckerbrot und Peitsche arbeiten, um die politischen Eliten zu den notwendigen politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Strukturänderungen zu bewegen. In diesen Einfädelungsprozessen müssen die zu vergebenden Vorteile an Reformmaßnahmen in den Bereichen Freiheitsrechte, Korruptionsbekämpfung und Demokratie gebunden sein. Gleichzeitig müssen sie so passgenau sein, dass das Interesse dieser Staaten an einer echten EU-Mitgliedschaft und somit an weiteren Reformen im Sinne der Kopenhagener Kriterien nicht schwindet. Diese «EU light» darf nicht alle Heilsversprechen, die mit der EU verbundenen werden, bereits erfüllen (Reisefreiheit, Wirtschaftsentwicklung, Wohlstand). Die EU muss in den Beitritts- und Kandidatenstaaten auf dem westlichen Balkan bis zum Schluss in der Lage sein, durch die Aussicht auf eine EU-Vollmitgliedschaft politische Reformprozesse auszulösen.

Türkei

Die 2005 begonnenen EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei kranken daran, dass das Tempo der politischen Reformen in der Türkei seither deutlich abgenommen hat und die Gespräche bald zum Erliegen kommen könnten, weil es keine Kapitel mehr gibt, die man noch eröffnen könnte. Die Hälfte der Kapitel ist blockiert, entweder durch die EU oder durch einzelne Mitglieder wie Frankreich und Zypern. Sowohl die EU als auch die Türkei werden sich bald der Frage stellen müssen, wie sie einen Prozess in Gang halten wollen, in dessen Verlauf besondere Schwierigkeiten zu Tage getreten sind, weil eine in sich uneinige EU Beitrittsverhandlungen mit einem großen Land wie die Türkei führt und erwartet, dass sich dieses Land ohne Garantie auf eine EU-Mitgliedschaft grundlegend reformiert.

Das Beste, was die EU in dieser Lage tun könnte, wäre ein erneutes klares Bekenntnis zu einer Mitgliedschaft der Türkei. Doch leider ist ein solches Bekenntnis auf absehbare Zeit höchst unwahrscheinlich. Der französische Staatspräsident und die deutsche Bundeskanzlerin haben sich wiederholt gegen eine türkische Vollmitgliedschaft in der EU ausgesprochen. Die politische Konstellation in Frankreich und Deutschland könnte sich im Lauf der nächsten zwei Jahre zwar ändern, doch aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Turbulenzen dürfte es für die EU politisch schwierig werden, den Verhandlungen neuen Schwung zu geben. Hinzu kommt das nach wie vor ungelöste Zypern-Problem, das kurzfristig alle Versuche zunichtemachen wird, die EU zu einem klaren, einstimmigen Bekenntnis zu einem Beitritt der Türkei zu bewegen.

Da die Aussichten auf eine türkische Mitgliedschaft ungewiss sind und eine solche jedenfalls in weiter Ferne liegt, wird es in den kommenden Jahren darauf ankommen, die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU lebendig zu erhalten und gleichzeitig daran zu arbeiten, Hindernisse aus dem Weg zu räumen.

Mit Blick auf die langfristigen strategischen Argumente die für eine türkische Mitgliedschaft sprechen und im Bewusstsein, dass die wirtschaftlichen Bande zwischen der Türkei und sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten von Jahr zu Jahr stärker werden, sollte die EU mehr Energie darauf verwenden, den griechischen Süden Zyperns davon zu überzeugen, dass ein Kompromiss mit dem türkischen Norden und der Türkei nicht nur in ihrem eigenen, sondern im Interesse der gesamten EU ist.

Die sichtbarste und schmerzlichste Folge des Stillstands am Verhandlungstisch ist für die meisten Türken die derzeitige Visavergebepaxis. Es gibt Länder außerhalb Europas, deren Bürger leichter ein befristetes Visum für die Einreise in EU-Mitgliedsstaaten bekommen als Bürger der Türkei. Auf Grundlage der Erfahrungen auf dem westlichen Balkan sollte die EU die Visavergabe an türkische Staatsbürger Schritt für Schritt erleichtern und schließlich liberalisieren. Das würde in der Türkei das Vertrauen wiederherstellen, dass die EU es in Sachen Mitgliedschaft immer noch ernst meint und dass Beitrittsverhandlungen mit der EU auch vor der Aufnahme schon konkrete Ergebnisse zeitigen.

Eines der Gebiete, auf denen die EU und die Türkei besser zusammenarbeiten könnten, ist die Außenpolitik, vor allem in der gemeinsamen Nachbarschaft: dem Balkan, dem Kaukasus sowie natürlich in Nordafrika und dem Nahen Osten. Die Schaffung eines informellen und flexiblen Mechanismus, der eine bessere Abstimmung und Kommunikation ermöglichen würde, könnte dem skeptischen Publikum auf beiden Seiten zeigen, dass eine engere Kooperation konkrete Vorteile bringt, etwa durch die Lösung festgefahrener Konflikte, die weder die EU noch die Türkei alleine lösen könnten.

3 Die EU-Nachbarschaftspolitik

Die Umbrüche im südlichen und östlichen Mittelmeerraum haben deutlich gezeigt, dass die zuvor von der EU verfolgte Nachbarschaftspolitik, die Priorität auf «Stabilität» setzte, fatal war und zu Lasten der von ihren Herrschern unterdrückten Bevölkerungen ging. Angesichts der offen zutage getretenen Missstände kann es ein schlichtes «weiter so» nicht geben. Mit der «Neuen Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel» vom Mai 2011 hat die Europäische Kommission eine erste Antwort auf die veränderten Situationen für die östliche wie südliche Nachbarschaft gegeben.

In den letzten Jahren war die EU und hierbei insbesondere die Europäische Kommission vor allem zu *einem Manager* der europäischen Mittelmeerpolitik geworden; *ein Motor*, wie zu Beginn des Barcelona-Prozesses, war sie schon lange nicht mehr.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

Die Europäische Nachbarschaftspolitik basiert auf zwei regionalen Säulen: die Union für das Mittelmeer (ehemals Europa-Mittelmeer-Partnerschaft) und die Östliche Partnerschaft. Zentrales Ziel der 2003 formulierten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) ist, die Beziehungen der EU zu ihren unmittelbaren Nachbarstaaten zu harmonisieren und um Europa herum einen «Ring von Demokratien» aufzubauen.

Für die Neuausrichtung der Nachbarschaftspolitik und die damit einhergehende Suche nach neuen Mechanismen für eine ambitioniertere Kooperation mit den Partnerländern hat der politische Wandel in Nordafrika bzw. Teilen der arabischen Welt eine beachtliche Bedeutung. An diesem Beispiel lässt sich einiges veranschaulichen und lernen. Noch in Anbetracht der auf mehr Demokratie abzielenden Umbrüche in Tunesien und Ägypten hat die EU den Ländern im südlichen Mittelmeerraum eine «Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand» angeboten: Reformorientierte Länder sollen nach dem Grundsatz «more for more», also mehr für mehr, zusätzliche Unterstützung erhalten. Hierbei werden «einem angemessenen Monitoring unterliegende, freie und faire Wahlen» als Eintrittsbedingung für die Teilnahme an der Partnerschaft angesehen.

Der Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum

Das erste umfassende Konzept, das die EU für die Mittelmeerregion entwickelte, war der 1995 ins Leben gerufene «Barcelona-Prozess», auch «Euro-mediterrane Partnerschaft» (EUROMED) genannt, an dem anfangs 15 EU-Mitgliedsstaaten und 12 südliche und östliche «Partnerländer» beteiligt waren.² Zu den Vorzügen des Barcelona-Prozesses gehörten unter anderem der umfassende Ansatz mit drei Kooperationsbereichen (politische, wirtschaftliche und kulturelle/soziale Partnerschaft) und die Unterzeichnung von Assoziierungsabkommen mit allen Partnerländern.

Um der Kooperation zwischen EU und Mittelmeeranrainerstaaten neuen Schwung zu verleihen, regte der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy 2008 einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit mit den südlichen Nachbarn an, die «Union für den Mittelmeerraum». Sein ursprüngliches Ziel war eine Dezentralisierung: Durch die Verlagerung der Mittelmeerpolitik weg von Brüssel und in die Region sollte eine «Mittelmeerunion»

2 Die 15 Mitgliedsstaaten der EU von 1995 und 12 Partnerländer aus dem Mittelmeerraum: Marokko, Tunesien, Algerien, Ägypten, Syrien, Jordanien, Israel, die palästinensischen Autonomiegebiete, Libanon, die Türkei, Zypern und Malta. Libyen erlangte 1999 Beobachterstatus. Siehe auch Karte auf Seite 132.

nach dem Vorbild der Europäischen Union entstehen. Letztlich definierte man die Mittelmeerunion als Reform und Weiterentwicklung des bestehenden Barcelona-Prozesses durch die Etablierung neuer institutioneller Strukturen: Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs alle zwei Jahre, im Turnus wechselnde Co-Präsidentschaft, ein Sekretariat in Barcelona und ein paritätisch besetzter ständiger Ausschuss. Derzeit gehören der Union für den Mittelmeerraum 43 Staaten an: die 27 EU-Mitgliedsstaaten, 10 ehemalige Partnerländer der Euro-mediterranen Partnerschaft (Malta und Zypern sind seit 2004 EU-Mitglieder), Mauretanien, die Beitrittskandidaten Türkei, Kroatien und Mazedonien, die potentiellen Beitrittskandidaten Albanien, Monaco, Montenegro und Bosnien-Herzegowina sowie die Arabische Liga. Libyen hat nach wie vor Beobachterstatus. Neben der Etablierung neuer Institutionen konzentrierte sich die Union für den Mittelmeerraum gezielt auf die intergouvernementale Kooperation zwischen EU-Mitgliedsländern, der EU selbst und den Staaten im Süden, unter Vernachlässigung der politischen und zivilgesellschaftlichen Dimension der Zusammenarbeit zwischen EU und Mittelmeerraum.

Damit unternimmt die EU einen Schwenk in ihrer Kooperationsphilosophie: Während sie gegenüber den Ländern an ihrer südlichen Flanke in der Praxis bislang vorrangig der Idee der graduellen Verflechtung folgte, möchte sie nun wieder mehr positive Konditionalität zur Anwendung bringen. Ob dieser Ansatz sich in der Praxis durchhalten lässt, ist noch offen. Die Gefahr besteht, dass daraus nur «more of the same», d.h. mehr für das Gleiche, wird und etwa Finanzhilfen gewährt werden, ohne dafür Verbindlichkeit und Einfluss auf nachhaltige politische Reformen zu erhalten. Auch beinhaltet der Ansatz ein «less for less», d.h. weniger für weniger, also negative Konditionalität, die bei vielen Nachbarländern auf Unverständnis stößt. Der Ansatz hat jedoch viel Potential, um alte Leitideen der ENP wiederzubeleben, wie die reform- und performanzgebundene Belohnung von Partnern, die länderspezifische Differenzierung oder die Betonung der gemeinsam vereinbarten Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Auch wird die Zusammenarbeit mit den Zivilgesellschaften nun wieder verstärkt in den Vordergrund gerückt.

Die Östliche Partnerschaft

Die «Östliche Partnerschaft» wurde 2009 nach dem Vorbild des Barcelona-Prozesses beziehungsweise der Union für den Mittelmeerraum gegründet, als eine Art innereuropäische Reaktion auf die französische Initiative. Ziel war es, die geopolitische Balance zwischen den östlichen und den südlichen Nachbarn der EU wiederherzustellen. Der politische Dialog mit den

Partnern im Osten (Belarus, Ukraine, Georgien, Aserbaidshan, Moldau und Armenien) ist nach wie vor schwierig, vor allem im Hinblick auf Demokratisierung und Zivilgesellschaft. Die Institutionen und Instrumente der Östlichen Partnerschaft sind weniger gut ausgebildet – es gibt kein Sekretariat und keine Co-Präsidentschaft –, doch wurde beispielsweise ein Zivilforum geschaffen, das dem ehemaligen Euromed-Zivilforum nachgebildet ist, der heutigen nichtstaatlichen Euromed-Plattform. Die Etablierung eines regionalen Dialogs mit diesen Nachbarländern, der die bilateralen Beziehungen begleitet, ist ebenso wichtig wie der mit den Nachbarn im Süden.

Auch mit Blick auf den Osten muss konstatiert werden, dass die Europäische Nachbarschaftspolitik bzw. die Östliche Partnerschaft nicht in der Lage war, ihre hochgesteckten Transformationsziele zu erreichen. Vielmehr kam es vielerorts sogar zu Rückschritten (Ukraine, Georgien), massiven Rückschlägen (Belarus, das zwar nicht an der ENP teilnimmt, aber in die multilaterale Komponente der Östlichen Partnerschaft eingebunden ist) oder zu einem Verharren in semiautoritären (Armenien) bzw. autokratischen Strukturen (Aserbaidshan).

3.1 Die Bilanz der bisherigen EU-Nachbarschaftspolitik

Die bisherige Devise der EU-Nachbarschaftspolitik lautete: im Süden Stabilisierung, im Osten Homogenisierung. Dass die «Stabilisierungs»- und Außenhandelspolitik der EU und der Mitgliedsstaaten zu Lasten der Menschenrechte und demokratischer Ansprüche ging, wurde dabei in Kauf genommen. Dass die Stützung autoritärer Regime nicht auf ewig Stabilität garantiert, haben die jüngsten Entwicklungen in Nordafrika gezeigt.

Zudem muss man im Nachhinein konstatieren, dass die Nachbarschaftspolitik der EU keine nachhaltige und umfassende Europäisierungsdynamik auslöste. Die Gründe dafür sind vielfältig. Es wäre unangebracht, das magere Ergebnis der Nachbarschaftspolitik allein auf das Fehlen einer Mitgliedschaftsperspektive oder auf mangelnde finanzielle Unterfütterung zurückzuführen. Die Wirksamkeit bzw. Nichtwirksamkeit der Nachbarschaftspolitik sollte vielmehr vor dem Hintergrund der eingesetzten (beschränkten) Mittel, der Instrumente und Kooperationshorizonte bewertet werden.

Die Schwächen der bisherigen EU-Nachbarschaftspolitik sind:

- *Zu geringe thematische Fokussierung:* Die Europäische Nachbarschaftspolitik hat eine unübersichtliche Zahl von Kooperationsschwerpunkten benannt, ohne sie ausreichend mit Inhalten zu füllen.
- *Zu staatslastig:* Zu Recht wurde darauf verwiesen, dass zahlreiche Kooperationsvorhaben lediglich zusammen mit staatlichen bzw. öffentlichen Stellen in den Partnerländern umgesetzt werden können. Dies führte lange Zeit zu

einer Vernachlässigung der Zivilgesellschaft. Die Schaffung eines neuen und intensivierten zivilgesellschaftlichen Forums bzw. Dialogs ist ein wichtiger Schritt zur Einbeziehung der Gesellschaft in die Nachbarschaftspolitik.

- *Zu wenig Konditionalität:* Die Europäische Nachbarschaftspolitik hat das Prinzip der Konditionalität abgeschwächt. Während in Teilbereichen der Zusammenarbeit Reformen zur Vorbedingung gemacht wurden (etwa im Bereich Justiz und Inneres, wo der Abschluss von Rücknahmeabkommen eine Voraussetzung für Visa-Erleichterungen ist), setzte man insbesondere das Prinzip des demokratieabhängigen Kooperationsfortschritts merklich hinten.
- *Zu wenig fühlbare Anreize:* Die Europäische Nachbarschaftspolitik stellte nicht in ausreichendem Maße passende, kurzfristige und «fühlbare» Anreize zur Verfügung, die es den – in der Regel reformskeptischen – Eliten oder den Gesellschaften erleichtert hätten, sich stärker auf das Kooperationssystem einzulassen.
- *Zu undifferenziert:* Die Situationen und Bedürfnisse in den einzelnen Nachbarländern, sowohl im Osten wie im Süden, sind extrem heterogen. Darauf hat die EU mit ihren europäischen Normen und Standards, ihren bürokratischen Anforderungen keine adäquate Antwort gefunden.
- *Keine Beitrittsperspektive, zu unattraktive Alternativen:* Dass die EU – zumindest bislang – außerstande war, auf die Entwicklung in diesen Ländern Einfluss zu nehmen, liegt auch an der fehlenden Beitrittsperspektive. Die Angebote, die die EU zum Beispiel an die Mittelmeerländer gerichtet hat – «fortgeschrittener Status», Aktionspläne oder Assoziierungsabkommen –, waren für einige der arabischen Staaten bislang uninteressant.
- *Fehleinschätzung:* Es gab zudem ein mangelndes Bewusstsein über die begrenzten Einflussmöglichkeiten Europas angesichts lokaler Gegebenheiten und der Konkurrenz anderer Akteure im Osten und im Süden.

Die veränderte Situation im südlichen und östlichen Mittelmeerraum sollte nun Anlass genug bieten, das Konzept und die Instrumente der multilateralen und der regionalen Kooperation neu zu formulieren.

3.2 Instrumente für eine neue EU-Nachbarschaftspolitik

Die zukünftige EU-Nachbarschaftspolitik sollte folgende Schwerpunkte haben: Demokratie und positive Konditionalität, Migrations- und Integrationspolitik sowie Stärkung der Zivilgesellschaft.

Demokratie und positive Konditionalität

Ein wichtiger Unterschied zur Politik in der Vergangenheit wäre es, wenn man die sogenannte «positive Konditionalität» ernst nähme – nämlich indem man jenen Nachbarn zusätzliche Hilfen und politische Unterstützung gewährte, die am erfolgreichsten für mehr Demokratie und die Einhaltung der Menschenrechte

sorgten. Die EU muss ihren Nachbarn deutlich machen, wie sie Fortschritte in Bereichen wie Pressefreiheit, Unabhängigkeit der Justiz, Korruptionsbekämpfung und Durchführung von Wahlen kontrollieren will und welche Vorteile jene Länder haben, die dabei gut abschneiden. Als Anreiz sollte die EU konkrete Belohnungen in Aussicht stellen: z.B. leichteren Zugang zum Binnenmarkt, engere Zusammenarbeit auf bestimmten Politikfeldern oder mehr finanzielle Hilfen. Eine gute Möglichkeit, diese neuen Bemühungen im Bereich der Demokratieförderung zu bündeln, könnte die Einrichtung einer *Europäischen Stiftung für Demokratie* sein.

Sämtliche Partnerstaaten sind mit Blick auf ihren Staatsaufbau stark zentralisiert. Neue Träger von Reformen, neue Eliten und neue Demokratisierungsimpulse können indes nicht zuletzt aus Regionen und lokalen Zusammenhängen stammen. Sowohl die Östliche Partnerschaft als auch die Zusammenarbeit mit den südlichen Nachbarn sollte Dezentralisierung und Selbstverwaltung stärker betonen. Zu viele Projekte und Programme sind weiterhin auf die Hauptstädte und die großen Ballungszentren fokussiert.

Die EU sollte flexibler, schneller und politisch angemessener auf Veränderungen, Krisen, Konflikte, Widersprüche oder Stagnation in den politischen Transformationsprozessen reagieren können. Dafür sollten die Europäische Kommission und ihre Delegationen vor Ort in der Lage sein, autonomer und flexibler auf die jeweiligen Entwicklungen zu reagieren. Eine engmaschigere Evaluierung (ohne bürokratische Drangsalierung) und Überprüfung der verwendeten EU-Gelder und der Ergebnisse der geförderten Projekte und Programme ist notwendig.

Eine neue Migrations- und Integrationspolitik

In der Migrations- und Visapolitik darf es nicht in erster Linie darum gehen, Sicherheitsbestimmungen stetig zu verschärfen (wie z.B. durch die Einführung von biometrischen Visaanträgen). Zuwanderung sollte vielmehr als Chance und Quelle von Vielfalt betrachtet werden. Wenn Visaantragsteller unwürdig, erniedrigend oder rassistisch behandelt werden, dann macht sich Europa als Garant der universellen Werte unglaubwürdig. Die Umsetzung von Freihandelszonen in der Nachbarschaft beinhaltet nicht nur Bewegungsfreiheit für Produkte und Kapital, sondern auch für Menschen. Interkultureller Austausch und Mobilität sind die europäischen Werte des 21. Jahrhunderts.

Eine stärkere Verknüpfung der Migrationspolitik mit den verschiedenen Ebenen der Integrationspolitiken ist notwendig.

Erleichterungen im Reiseverkehr bis hin zur Visafreiheit sind ein, vielleicht das einzige breitenwirksame Instrument, um die Gesellschaften in den Partnerlän-

dem fühlbar mit der Lebenswirklichkeit in der EU in Kontakt zu bringen. Die EU sollte ihre Grenzen gegenüber dem südlichen und östlichen Mittelmeerraum durchlässiger anlegen: weg von einer reinen FRONTEX-Grenzpolitik, stattdessen die Migrations- und Visapolitik der EU und der Mitgliedsstaaten neu, das heißt vor allem kohärent und flexibler gestalten (Erleichterung der zirkulären Migration, Einführung von Mobilitätspartnerschaften, Erleichterung temporärer Studien- und Arbeitsaufenthalte etc.). Auch eine stärkere Verknüpfung der Migrationspolitik mit den verschiedenen Ebenen der Integrationspolitiken ist notwendig.

In Anbetracht der hohen politischen Relevanz und Sensibilität des Themas in zahlreichen Mitgliedsstaaten ist es nötig, Kooperationsanstrengungen auf die Verbesserung von Systemen der inneren Sicherheit, von Polizeidienststellen und des Grenzschutzes auszurichten und insbesondere die vereinbarten Roadmaps, die längerfristig zur Visaliberalisierung führen sollen, wirksam umzusetzen.

Stärkung der Zivilgesellschaft

Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist traditionell staatslastig. Die Aufwertung von zivilgesellschaftlichen Akteuren im Kooperationsgefüge ist angesichts dessen ein unerlässlicher Schritt. Wichtig ist, konkrete Schritte zu definieren, die Bürger und Politiker davon überzeugen können, weiterhin an nötigen Reformen zu arbeiten. Dieser Prozess der kleinen Schritte setzt langfristiges Engagement voraus, und er wird nur dann erfolgreich abgeschlossen werden können, wenn die entscheidenden Akteure keinen Zweifel an den Vorteilen haben, die er ihnen und der Gesellschaft insgesamt bringt. Ein Weg, eine gute und dauerhafte Basis für EU-inspirierte Reformen zu schaffen, ist die Förderung starker nichtstaatlicher Organisationen.

3.3 Die südlichen Nachbarn: Neue Chancen in Nordafrika und im Nahen Osten

Die Mittelmeerregion ist und bleibt für die EU eine der wichtigsten Regionen. Geopolitisch ist sie die Brücke zum Nahen Osten und zur Schwarzmeerregion sowie zum afrikanischen Kontinent. Die bestehenden und sich abzeichnenden Probleme in der Mittelmeerregion wie Energieversorgung, regionale Konflikte (israelisch-palästinensischer Konflikt, Zypern, Westsahara), internationaler Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Drogenhandel, Umweltverschmutzung oder Migration erfordern regionale Lösungen. Die geplante Freihandelszone in der Mittelmeerregion wird mit mehr als 40 Staaten und 600 bis 800 Millionen Konsumenten eine der größten der Welt sein.

Die bilateral orientierte und auf Europa zentrierte Nachbarschaftspolitik der EU hat im Mittelmeerraum teilweise zu einer verstärkten ökonomischen und politischen Konkurrenz unter den einzelnen Nachbarstaaten geführt und einer regionalen Integration eher entgegenwirkt als diese zu fördern. Dabei ist die regionale Integration in Nordafrika, im Nahen Osten, aber auch im Mittelmeerraum insgesamt einer der zentralen Schlüssel zur Schaffung neuer Arbeits-

plätze (die jetzt noch dringender gebraucht werden als vor den Revolutionen und Revolten).

Die Systeme und Herausforderungen sind in den einzelnen nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten sehr unterschiedlich. Insofern ist eine differenzierte Herangehensweise auf bilateraler Ebene nötig. Aber die multilaterale Zusammenarbeit ist mindestens ebenso wichtig, insbesondere wenn es um die gemeinsame Verantwortung für regionale Herausforderungen wie Migration, Energieversorgung, Wasserverteilung, Verschmutzung des Mittelmeeres, Verkehrswege, internationalen Terrorismus etc. geht.

Die veränderte Situation im südlichen und östlichen Mittelmeerraum bietet nun Anlass genug, das Konzept und die Instrumente der multilateralen und der regionalen Kooperation neu zu formulieren. In der «Neuen Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel»³ ist der Union für das Mittelmeer nur ein kleines Kapitel gewidmet. Mittel- und langfristig liegt es jedoch sowohl im Interesse der EU als auch der südlichen Nachbarn, die multilaterale Zusammenarbeit wiederzubeleben und regionale Kooperationsprojekte zu stärken. Dabei sollte es darum gehen, die aktuellen Transformationsprozesse konstruktiv zu begleiten.

Wirtschaft: Spezialisierung auf arbeitsintensive Produktionsbereiche

Den Ländern der Mittelmeerregion fehlt es nicht an Kapital, sondern an einer intelligenten Nutzung dieses Kapitals für die Diversifizierung der Wirtschaft und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Fokussierung auf ein Produkt wie Energie macht die Länder zu abhängig von den Schwankungen der Wechselkurse. Die Mittelmeerstaaten sollten von der EU unterstützt werden, sich auf Produkte, für die kein großes Know-how erforderlich ist, zu spezialisieren. Eine Spezialisierung auf arbeitsintensive Produktionsbereiche erhöht die Beschäftigung und erweitert die lokalen Märkte. Die Region hat beste Kostenvorteile zu bieten, nämlich die vor Ort vorhandenen Primärprodukte und die Nähe zu Europa. Europa sollte für solche Produkte aus der Mittelmeerregion einen privilegierten Zugang zum Binnenmarkt gewährleisten.

Aufbau des heimischen Agrarmarktes

Die Mittelmeerstaaten weisen ein hohes Nahrungsmitteldefizit auf und verbrauchen einen großen Teil des erwirtschafteten Kapitals für den Import von Nahrungsmitteln. Deswegen ist die Forderung nach der Öffnung der europäischen Märkte für Agrarprodukte aus der Region zwar politisch richtig, wirtschaftlich aber fragwürdig. Die Länder des Südens sind derzeit aus eigener Kraft (Mangel an Wasser und Technik für eine effiziente Landwirtschaft) nicht einmal in der Lage, breite Teile der eigenen Bevölkerung zu ernähren. Der Agrarsektor in den Ländern des Südens kann und darf, mit einigen Ausnahmen wie ägypti-

³ European Commission/High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy (2011): Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «A new response to a changing Neighbourhood», Brussels 25.5.2011, COM(2011)303.

scher Baumwolle, zunächst nicht exportorientiert sein, sondern sollte zuerst die interne Nachfrage befriedigen und die Arbeitskräfte, die nicht im Industriesektor Beschäftigung finden, aufnehmen.

Energie und Umwelt

Derzeit gibt es zwei Initiativen für die Kooperation im Bereich Energie und Umwelt. Neben dem Mittelmeer-Solarplan wird die Diskussion derzeit von privaten Initiativen wie Desertec dominiert. Es liegt in der Verantwortung der EU, dass durch die geplanten Projekte eine Win-win-Situation für Nord und Süd geschaffen wird, die die Umwelt- und Sozialverträglichkeit gewährleistet.

Desertec

Das Desertec-Projekt wurde unabhängig von existierenden euro-mediterranen Kooperationsstrukturen entwickelt. Ziel des Projekts ist es, in der Sahara mit Hilfe von Sonnenenergie und Windkraft sauberen Strom zu erzeugen, der zu einem großen Teil den Eigenbedarf der Länder in Nordafrika und im Nahen Osten (MENA) und bereits ab 2050 bis zu 15% des Energiebedarfs der EU decken soll. Die Idee ist nicht unumstritten. Kontrovers diskutiert werden vor allem die Frage der Versorgungsunsicherheit aufgrund der unberechenbaren politischen Lage, die Zentralisierung der Energieversorgung und der damit verbundene Netzausbau, die Kosten für die Konsumenten, die Risiken terroristischer Angriffe sowie die Frage, ob die Interessen der MENA-Länder wirklich ausreichend berücksichtigt sind.

Der Mittelmeer-Solarplan (MSP)

Während des Gründungsgipfels der Union für das Mittelmeer (UfM) 2008 in Paris wurde der Mittelmeer-Solarplan (MSP) lanciert. Er hat ebenfalls zum Ziel, die Produktion, den Transport und die Nutzung der Sonnenenergie voranzutreiben sowie die Energieeffizienz zu fördern. Der MSP gehört zu den fünf Flugschiff-Projekten der Union für das Mittelmeer. Bis 2020 sollen für die EU 20 Gigawatt aus Erneuerbaren Energien produziert werden, bis 2050 bis zu 100 Gigawatt zusätzlich zu 50% des Eigenbedarfs der MENA-Länder.

Im Rahmen der ENP hat die EU bisher weder das Desertec-Projekt noch den Mittelmeer-Solarplan besonders intensiv vorangetrieben. Die «Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel» schlägt nun zwar einen intensiveren energiepolitischen Dialog mit den südlichen Nachbarn vor sowie die Ausweitung der Energiegemeinschaft, und auch die Schaffung einer weiteren Energiegemeinschaft zwischen der EU und den südlichen Nachbarn wird angeregt – allerdings hapert es derzeit noch an der Umsetzung. Die Kooperation zwischen der privaten Initiative großer Energiekonzerne (z.B. Desertec) und der staatlichen Initiative

des Mittelmeer-Solarplans funktioniert bislang nur ansatzweise; die involvierten privaten Unternehmen können ihre vorrangig gewinnorientierten Interessen bisher weitestgehend ungestört vorantreiben. Im Sinne einer für die Region so wichtigen nachhaltigen Entwicklung müssten die Interessen der südlichen Mittelmeerränder stärker berücksichtigt werden: insbesondere eine genauere Analyse des Energiebedarfs der MENA-Länder sowie die Schaffung neuer Ausbildungsmöglichkeiten und lokaler Arbeitsplätze. Zu den gemeinsamen energiepolitischen Herausforderungen für die EU und die MENA-Staaten zählen die Diversifizierung der Energieversorgung, die Schaffung gemeinsamer Märkte und Energiemarktreformen, die Entwicklung und Modernisierung der Energie-Infrastrukturen, die Verbesserung energiesparender Technologien sowie der Einsatz von Erneuerbaren Energien.

Bildung und Kultur

Die Anzahl der arbeitslosen Diplomierten sowie der Prozentsatz der Jugend ohne berufliche Perspektiven ist in vielen südlichen und östlichen Mittelmeerrändern sehr hoch. Dies birgt ein großes soziales Konfliktpotential. Hier ist es dringend notwendig, die Ausbildungswege an den Bedarf der lokalen Arbeitsmärkte, aber auch an den Arbeitskräftemangel in der EU anzupassen. Auch neue Ausbildungsangebote (z.B. im Bereich Erneuerbarer Energien) sind stärker zu unterstützen.

Was die kulturelle Zusammenarbeit angeht, kann diese einerseits noch weiter ausdifferenziert werden (nach Sparten, Themen, Zielgruppen), andererseits wären flächendeckende Austauschprogramme etwa für Schüler und Studierende sowie Sprachprogramme wichtig, um gegenseitige Vorurteile abzubauen und um individuelle Vernetzung und damit auch die Annäherung der Gesellschaften zu fördern.

Der Umgang mit Islamisten: Chancen und Risiken

Viele autokratische Staatsführer legitimierten ihren Herrschaftsanspruch gegenüber der EU zu einem nicht unwesentlichen Teil mit der Behauptung, die einzige Alternative zu ihrem Gewaltregime sei die Herrschaft von islamistischen Fundamentalisten. In einigen Ländern, in denen die Autokraten bei den jüngsten Umwälzungen gestürzt wurden, erhalten islamistische Strömungen nun einigen Zuspruch aus der Bevölkerung. Die politischen Lager bilden sich zunehmend nicht entlang der traditionellen Linie «links – rechts, progressiv – konservativ», sondern «säkular versus religiös», also eine Trennung von Staat und Religion oder eine islamische Verfassung. Das politische System der Türkei wird in vielen arabischen Ländern als ein gelungenes Beispiel für die Verbindung von Demokratie, Islam und muslimischer Tradition angesehen. Es stellt sich für die EU die Frage, wie man mit diesen religiösen Bewegungen umgeht. Auf der einen

Seite gibt es wichtige Gründe für eine Kontaktaufnahme mit islamistischen Strömungen, die Gewalt ablehnen. Es ist davon auszugehen, dass islamistische Parteien in den neuen Demokratien in der Region eine tragende Rolle spielen werden, auch wenn sie nicht unbedingt eine politische Mehrheit bilden. Um nicht einen Teil der Bevölkerung erneut zu verprellen, muss die EU daher das Gespräch mit islamistischen Gruppierungen suchen, denn sie sind ein zentraler Akteur der politischen Landschaft. Außerdem hat die EU nur über einen Dialog mit diesen Bewegungen die Chance, Einfluss auf ihre internen Debatten zu nehmen und gemäßigte Kräfte zu fördern. Es liegt also im Interesse der EU, sich mit islamistischen Akteuren auseinanderzusetzen, denn nur so kann sie ihre Glaubwürdigkeit wiedererlangen und zur Modernisierung und Mäßigung einer wichtigen politischen und gesellschaftlichen Kraft in der arabischen Welt beitragen.

Auch wenn es gute Argumente für die Einbindung islamistischer Gruppen und Parteien in den politischen Dialog gibt, dürfen die Schwierigkeiten und Gefahren nicht außer Acht gelassen werden. Die EU darf nach der teilweise jahrzehntelangen Zusammenarbeit mit autokratischen Herrschern in der Region nicht erneut den Fehler machen, ihre Werte aus pragmatischen oder wirtschaftlichen Gründen zu verraten. Daher sollte die EU auf einigen unabdingbaren Voraussetzungen bestehen, bevor sie Kontakt zu islamistischen Gruppen aufnimmt: Diese müssen gewaltfrei agieren und am demokratischen Prozess teilnehmen wollen; zudem dürfen sie nicht in erster Linie bestrebt sein zu missionieren, sondern eine ernsthafte politische Alternative anzubieten.

Bei alledem ist zu beachten, dass die Situation in den einzelnen Ländern der Region höchst unterschiedlich ist und die EU somit stets spezifisch beurteilen muss, mit welchen Gruppen sie in den Dialog treten kann und mit welchen nicht. Europa sollte seine Beziehungen zu den Nachbarstaaten im südlichen und östlichen Mittelmeerraum vor allem auch dadurch verbessern, dass es seinen Umgang mit den in Europa lebenden Muslimen neu definiert und verbessert.

Die Kooperation mit der Türkei

Die EU könnte die neue Rolle, die sie in der Region anstrebt, sehr viel erfolgreicher ausfüllen, wenn sie zum Aufbau einer strategischen Partnerschaft mit der Türkei bereit wäre. In den vergangenen Jahren ist die Türkei zu einem wichtigen Akteur in der Region geworden, der aufgrund seiner boomenden Wirtschaft, seiner Mehrparteiendemokratie und der funktionierenden Kombination aus überwiegend muslimischer Bevölkerung und säkularem Staat vielen Ländern, wenn nicht als Musterbeispiel, so doch als Vorbild gilt. Durch eine Einbeziehung der Türkei in die Europäische Nachbarschaftspolitik ergäben sich mehrere Bereiche, in denen eine Zusammenarbeit denkbar wäre. Geld und Anreize aus

Europa könnten sich so mit den türkischen Erfahrungen beim Übergang von Autoritarismus zur Demokratie und von einer staatlich dominierten Wirtschaft zu einer sozialen Marktwirtschaft verbinden. Die Türkei kann zu vielen Themen, die für die EU wichtig sind, etwas beitragen, vom Aufbau eines privaten Sektors über Studentenaustauschprogramme bis hin zur Reformierung islamistischer Parteien und der Neuausrichtung der Beziehungen zwischen Staat und Militär.

Eine geordnete Zusammenarbeit zwischen Ankara und Brüssel würde nicht nur die Effektivität der Europäischen Nachbarschaftspolitik erhöhen, sondern auch das Vertrauensdefizit zwischen der EU und der Türkei abbauen helfen. Dann würde sich zeigen, dass die EU durch die Aufnahme der Türkei auf der Weltbühne effektiver agieren und an Einfluss gewinnen könnte.

3.4 Neugestaltung der Östlichen Partnerschaft

Die Revolutionen in Nordafrika und dem Nahen Osten haben die gesamte Aufmerksamkeit auf die institutionellen Beziehungen zwischen der EU und ihren südlichen Nachbarn gelenkt. Zur Europäischen Nachbarschaftspolitik gehört jedoch genauso die sogenannte Östliche Partnerschaft zwischen der EU und der Ukraine, Belarus, Moldau, Georgien, Armenien und Aserbaidschan.

Ein Großteil der genannten Kritikpunkte an der Politik der EU gegenüber ihren südlichen Nachbarn gilt auch für ihre östlichen Nachbarn: die Konzentration auf die Förderung des Handels und der Zusammenarbeit auf staatlicher Ebene; die geringe oder nicht vorhandene Einbeziehung der Zivilgesellschaft; ein Mangel an konkreten Vorteilen für einfache Bürger, etwa im Bereich der Reisefreiheit; sowie die Frage, wie ein differenzierter Ansatz, der auf die enormen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern eingehen will, mit der fehlenden Bereitschaft in Einklang zu bringen ist, Länder mit unterschiedlich großen Fortschritten auch tatsächlich unterschiedlich zu behandeln. Zu alledem kommt hinzu, dass die EU nur äußerst geringen Einfluss auf die Entwicklung in Ländern nehmen kann, die (zumindest derzeit) keine Aussichten haben, jemals der EU beizutreten. Ein Weg, die Unterstützung der Europäer für eine erneute Erweiterung der EU zu gewinnen, bestünde, wie oben gesagt, darin, die endgültigen Grenzen der EU zu definieren. Dadurch würde man an alle sechs Nachbarn im Osten ein klares Signal senden, dass ihnen der Eintritt in die EU grundsätzlich offen steht, auch wenn wohl noch viele Jahre vergehen werden, bis es soweit ist. Diese Klarheit würde die betreffenden Länder aus der Grauzone herausholen, in der sie sich derzeit befinden. Dazu muss die EU allerdings mehr tun, als ihnen eine rosige, aber weit entfernte Zukunft zu versprechen.

Würde die EU ihre Beziehungen zu ihren östlichen Nachbarn künftig auch auf «positiver Konditionalität» aufbauen, so wäre das ein entscheidender Schritt in die richtige Richtung. Ein klares Signal, dass demokratische Reformen belohnt werden, könnte den derzeitigen Trend in diesem Teil Europas umkehren. Denn in den vergangenen Jahren sind die Regime hier immer autoritärer und undemo-

kratischer geworden, ohne dass die Politik der EU auf diese negative Entwicklung spürbar reagiert hätte.

Der Weg zu einer EU-Mitgliedschaft ist lang; deshalb ist es wichtig, konkrete Zwischenschritte zu definieren.

Wenn es bei einem der östlichen Nachbarn zu Verbesserungen beim Schutz der Menschenrechte oder zu demokratischen Reformen kommt, dann sollte die EU dafür eine konkrete Belohnung gewähren, wie den leichteren Zugang zum Binnenmarkt, die engere Zusammenarbeit auf bestimmten Politikfeldern oder mehr Finanzhilfen.

Das sichtbarste Zeichen, der EU näher zu kommen, ist für die meisten Bürgerinnen und Bürger dieser Region, nicht anders als für die Menschen aus der Türkei oder Nordafrika, die erleichterte Einreise in die EU-Mitgliedsstaaten. Daher sollte man die Aufhebung der Visumpflicht in Aussicht stellen, sobald bei Grenzkontrollen und Verwaltungsverfahren sichtbare Fortschritte erzielt worden sind.

Der Weg zu einer EU-Mitgliedschaft ist lang; deshalb ist es wichtig, konkrete Zwischenschritte zu definieren, um Gesellschaft und Politik dieser Länder davon zu überzeugen, weiter an den erforderlichen Reformen zu arbeiten.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die bisherige Ostpolitik der EU ungenügend die Interessen der Menschen in der Region berücksichtigt hat. Doch nur langfristige gesellschaftliche Veränderungen können dauerhaft den Transformationsprozess in der östlichen Nachbarschaft der EU beeinflussen – hier muss sich die EU stärker engagieren. Das im Jahre 2009 gegründete Civil Society Forum ist eine sinnvolle Strategie und sollte als Basis für zivilgesellschaftliche Initiativen besser genutzt werden. Jedoch sollte die Kooperation mit der Zivilgesellschaft nicht als Alternative, sondern als Ergänzung zur Kooperation mit Behörden und Regierungen gesehen werden. Bei der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen wird auch zu fragen sein, welche Handlungsfelder gestärkt werden sollen. So ist darauf zu achten, dass jenseits des Kernfeldes von Demokratisierung, Grundrechten und Medien auch Bereiche wie Umwelt, Energie, Gesundheitswesen oder Sozialpolitik ausgebaut werden.

3.5 Die Beziehungen der EU zu Russland

Eine der wichtigsten Herausforderungen in der Nachbarschaftspolitik der EU besteht darin, Kohärenz herzustellen zwischen einer aktiven europäischen Russland-Politik einerseits und einer ebenso engagierten und differenzierten Politik gegenüber den anderen östlichen Nachbarn.

Die EU muss einer neuen Spaltung Europas in eine von Autoritarismus und Territorialkonflikten geprägte russische Einflusszone und eine demokratisch verfasste Europäische Union entgegenwirken. Gerade deshalb ist eine kohärente

Russland-Politik der EU so wichtig: Es kommt darauf an, die vielfältigen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen den EU-Staaten und Russland für die Modernisierung und Demokratisierung Russlands zu nutzen. Das muss auch das Ziel eines neuen Partnerschaftsabkommens zwischen der EU und Russland sein. Ein sich von Europa abwendendes Russland schadet nicht nur sich selbst, sondern verfügt über genug Störpotential, um die demokratische Transformation und die europäische Integration in der gesamten Region zu blockieren.

Bisher kann von einer kohärenten, an gemeinsamen europäischen Interessen ausgerichteten und mit klaren Botschaften operierenden Politik der EU gegenüber Russland keine Rede sein. Häufig treten Gegensätze zwischen den EU-Mitgliedsstaaten zu Tage, die ihre Ursache in unterschiedlichen historischen Prägungen, unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen und unterschiedlichen regionalpolitischen Präferenzen haben. Die unterschiedlichen Haltungen bei alten und neuen Mitgliedern der EU müssen respektiert und in einem offenen Konsultationsprozess möglichst ausgeglichen werden, um zu einer gemeinsamen Politik gegenüber Russland und dem Osten Europas zu kommen. Darin besteht eine europapolitische Kernaufgabe der nächsten Jahre.

Die EU hat auch jenseits ihrer Energieversorgung ein vitales Interesse an einem kooperativen Verhältnis zu Russland, das als Partner bei der Bewältigung globaler Herausforderungen benötigt wird: Klimawandel, Abrüstung und Rüstungskontrolle, sicherheitspolitische Konflikte wie Iran, Afghanistan, Nahost sind hier die Stichworte. Sie darf diesem Interesse jedoch nicht nachkommen, indem sie Russland Hegemonialansprüche auf sein «Nahes Ausland» einräumt. Die frisch gewonnene Souveränität der ehemaligen Sowjetrepubliken steht nicht zur Disposition. Das gilt auch für ihre Bündnisfreiheit. Wo immer möglich, sollten ökonomische und sicherheitspolitische «Win-win-Lösungen» gesucht werden, von denen alle Beteiligten profitieren. Russland sollte, wo immer möglich, eingebunden werden. Es gibt zahlreiche europäische Projekte, an denen sich Russland bereits beteiligt bzw. beteiligen könnte: im Transport-, Energie- und Umweltsektor, bei der Angleichung von Rechtsvorschriften und natürlich in der Sicherheitszusammenarbeit. Die EU sollte Russland die Perspektive einer vertieften Zusammenarbeit mit EU und NATO eröffnen.

Auch wenn eine EU-Mitgliedschaft Russlands wohl eine Illusion bleiben wird, während diese Perspektive für die anderen osteuropäischen Staaten offen bleiben muss, so geht es doch kurz- und mittelfristig gegenüber beiden um die gleiche Agenda: grenzüberschreitende Kooperation, wirtschaftliche Modernisierung, gemeinsame europäische Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, Reise- und Bewegungsfreiheit. Die östliche Nachbarschaftspolitik der EU darf dabei aber nicht als Unterfunktion ihrer Russlandpolitik definiert werden. Die EU muss gegenüber ihren Nachbarn im Osten bilaterale oder multilaterale Angebote entwickeln, die Russland einbeziehen können, aber nicht in jedem Fall einbeziehen müssen.

4 Fazit

Die Europäische Union ist mittlerweile an einem Punkt angekommen, wo es in ihren Beziehungen zu den Nachbarstaaten kein «Weiter so!» geben kann. Das gilt sowohl im Hinblick auf die Erweiterungs- als auch die Nachbarschaftspolitik. Innerhalb der EU ist der Rückhalt für die Aufnahme weiterer Staaten deutlich zurückgegangen, und bei den potentiellen Beitrittskandidaten verfestigt sich der Eindruck, dass der EU das Interesse an weiteren Mitgliedern vergangen ist. Verhandlungen ziehen sich hin, ohne dass eine klare Mitgliedschaftsperspektive in Sicht wäre. Vor allem im Zuge des Arabischen Frühlings sind die Schwächen der alten Nachbarschaftspolitik offen zutage getreten, im Osten ebenso wie im Süden.

Damit steht die EU vor der Herausforderung, ihrer Erweiterungspolitik neues Leben einzuhauchen und ihre Nachbarschaftsstrategie radikal umzuformulieren. Dabei sollte sie sich von der Skepsis im In- und Ausland nicht irritieren lassen. Nach wie vor gibt es gute Gründe, die Beitrittsverhandlungen mit den westlichen Balkanländern und der Türkei fortzusetzen und anderen möglichen Kandidaten die Tür offen zu halten. Und nach den Revolutionen in einigen Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens ist der Aufbau neuer Nachbarschaftsbeziehungen zu diesen Staaten aus Sicht der EU nicht nur wünschenswert, sondern zwingend – aus wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Gründen.

Die Aufnahme der Türkei, einer dynamischen Volkswirtschaft und Regionalmacht mit Ambitionen, liegt im ureigensten Interesse der EU. Würde man der Türkei den Beitritt aus Gründen verwehren, die letztlich auf die mangelnde Bereitschaft oder die Unfähigkeit hinauslaufen, ein europäisches Land zu integrieren, in dem die Mehrheit der Bevölkerung einer anderen Religion angehört, so würde das dem weltweiten Ansehen der EU großen Schaden zufügen.

Die Länder des westlichen Balkans sind umringt von EU-Mitgliedsstaaten. Sie dauerhaft auszuschließen würde im Herzen Europas eine Instabilität nach sich ziehen, an der die EU kein Interesse haben kann. Im Übrigen: Wie kann die EU sich in ihren Nachbarstaaten glaubhaft für die Stärkung der Demokratie einsetzen, wenn sie nicht einmal in der Lage ist, einige kleine europäische Länder zu integrieren, die mit den Folgen eines grausamen, noch nicht lange zurückliegenden Krieges kämpfen?

Diese langfristigen strategischen Überlegungen sind 2011 ebenso richtig wie sie es 1999 und 2003 waren.

Die derzeitige Politik muss zu ihrer Verbesserung auf den Prüfstand gestellt werden. Zu diesem Zwecke gilt es die letzten beiden Erweiterungsrounds von 2004 und – vor allem – 2007 kritisch zu bewerten. Eine Lehre ist aus der Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder allerdings bereits gezogen worden. Damit Probleme nicht mehr auf die ferne Zukunft verschoben werden, beruhen die aktuellen Verhandlungen auf strengen, an strikte Bedingungen geknüpften Grundsätzen. An die Stelle vager Reformversprechen ist der Nachweis ihrer konkreten Umsetzung getreten. In Zukunft werden nur noch Länder der EU

beitreten können, die die Kriterien bezüglich der EU-Angleichungsleistung («merits») erfüllen.

Darüber hinaus sollten drei weitere Dinge berücksichtigt werden:

Erstens sollte eine Entscheidung über die endgültigen Grenzen der EU fallen, um Spekulationen vorzubeugen und ein positives Signal an all jene Nachbarn zu senden, die eine Chance haben, eines Tages in die EU aufgenommen zu werden. Für die Staaten, die derzeit der Östlichen Partnerschaft angehören, wäre das die Zusicherung, dass sie theoretisch Beitrittsverhandlungen mit der EU aufnehmen könnten, wenn und sobald in der EU und bei den Beitrittskandidaten die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.

Zweitens sollte es Übergangsregelungen für mögliche Kandidaten geben, bei denen in naher Zukunft nicht an Beitrittsverhandlungen zu denken ist. Die EU sollte einen Rahmen entwickeln, der schwachen und der potentiellen Kandidaten, für die ein EU-Beitritt erst in ferner Zukunft infrage kommt, die Möglichkeit gibt, langsame Fortschritte in ganz konkreten Bereichen zu machen und so näher an die EU heranzurücken, ohne sich in extrem schwierige Verhandlungen zu verwickeln, mit denen die Gefahr des Scheiterns verbunden ist und für die sie kurzfristig möglicherweise gar nicht qualifiziert sind.

Drittens sollte in der EU eine Debatte über eine Anpassung der internen Regeln geführt werden, so dass auch eine EU aus 35 oder mehr Mitgliedern noch effizient und demokratisch funktionieren kann.

Die EU muss unnachgiebiger und flexibler zugleich sein.

Mit der Generalüberholung ihrer bisherigen Nachbarschaftspolitik hat die EU bereits begonnen. Der Grund liegt auf der Hand: Der Arabische Frühling hat die EU zu der Einsicht gezwungen, dass die alte Strategie gescheitert und eine neue Strategie vonnöten ist, die einerseits die Fehler der Vergangenheit korrigiert und andererseits auf die Herausforderungen eingeht, die sich aus der neuen politischen Landschaft in weiten Teilen Nordafrikas und des Nahen Ostens ergeben.

Die Hauptkritik – vor allem an der europäischen Mittelmeerpolitik – konzentriert sich auf das Fehlen einer Strategie zur Demokratieförderung als zentralem Element. Die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Partnerländern war nicht an die Bedingung geknüpft, dass Fortschritte in punkto Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erzielt werden. Die EU machte mit diesen Staaten Geschäfte, ob die Machthaber nun (Halb-)Demokraten oder Despoten waren. Die Zivilgesellschaft wurde kaum einbezogen, und konkrete Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger waren unklar oder nicht vorhanden. Die Vereinbarungen waren nicht zielgerichtet genug.

Diese schweren Mängel sollten in einer neuen Nachbarschaftsstrategie korrigiert werden. Die EU sollte sich wieder auf ihre Werte besinnen und die Zusammenarbeit mit Nachbarn konsequent daran knüpfen und in den Gesellschaften, in denen über die Werte sowie die politischen und gesellschaftlichen

Standards der EU oft noch kein tragfähiger politischer Mehrheitswille erreicht ist, eine offene und transparente Diskussion zu diesen Werten mit Nachdruck fördern. Nur dort, wo aus den Gesellschaften heraus demokratische Veränderung erwächst und eingeklagt wird, kann Konditionalität gegenüber politischen Eliten, die Modernisierung und Transformation blockieren, echte Erfolge erzielen. Eine Möglichkeit hierzu wäre, die derzeit sehr strenge Visapolitik zu lockern und Reisefreiheit zu ermöglichen. Dadurch könnte man den Menschen in Nordafrika und im Nahen Osten auch zeigen, dass es der EU nicht darum geht, den geordneten Personenreiseverkehr zu unterbinden, sondern ihn zu stimulieren.

Die EU sollte für diese Region eine neue Wirtschaftspolitik entwerfen, um bei ihren südlichen Nachbarn die Konzentration auf arbeitsintensive Produktionszweige zu fördern und die Quantität und Qualität der landwirtschaftlichen Produktion zu steigern. Von der Kooperation im Bereich Energie sollte nicht nur die EU als Hauptabnehmer von sauberer Solarenergie profitieren, sondern es sollten auch die Forderungen der Produzenten und die Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort Berücksichtigung finden.

Erleichtert würde die Implementierung einer solchen neuen Nachbarschaftspolitik für den südlichen Mittelmeerraum, wenn die EU zur Kooperation mit zwei Partnern bereit wäre, die in diesen Prozess bislang nicht eingebunden waren. Der eine ist die Türkei, die eine wichtige Größe in der Region ist und vielen Ländern dort als Vorbild gilt. Zum anderen sollte die EU Mittel und Wege finden, mit der vielleicht wichtigsten neuen politischen Kraft in vielen Staaten zusammenzuarbeiten: mit islamistischen Parteien und Bewegungen. Das könnte sich als schwierig erweisen und sollte nur unter ganz bestimmten, eindeutig definierten Bedingungen erfolgen.

Vieles von dem, was auf die Notwendigkeit einer neuen Nachbarschaftspolitik für die südlichen Nachbarn der EU zutrifft, gilt auch für die Östliche Partnerschaft. Hier könnte die Aussicht auf eine Mitgliedschaft zu einer veränderten Dynamik führen. Andererseits ist die Aufnahme dieser Länder nur eine Option für die ferne Zukunft. Bis dahin muss die EU unnachgiebiger und flexibler zugleich sein. Unnachgiebiger, wenn es darum geht, sich streng an die oben beschriebene positive Konditionalität zu halten, und flexibler, wenn es um die Visapolitik, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und das Setzen konkreter Ziele geht, um Reformen anzuregen.