

## **Neue Instrumente für alte Probleme?**

### **Perspektiven der Politik der EU gegenüber ihren Nachbarn**

*Dorothee Cailleux und Julia Wanninger<sup>1</sup>*

Das Jahr 2008 war reich an Initiativen mit dem Ziel, die Beziehungen der Europäischen Union (EU) zu ihren Nachbarn zu erneuern. Nicolas Sarkozy brachte den Stein ins Rollen, als er das Projekt einer Mittelmeerunion lancierte, welches den Beziehungen der EU mit den Mittelmeeranrainern neuen Schwung verleihen sollte. Nachdem insbesondere Deutschland starke Vorbehalte gegenüber dem Projekt zum Ausdruck gebracht hatte, wurde dieses in eine Wiederbelebung der 1995 initiierten Euro-Mediterranen Partnerschaft umgewandelt. Polen und Schweden ergriffen die Gelegenheit, um ihrerseits die Schaffung einer "Östlichen Partnerschaft" vorzuschlagen. Weitere, noch unbestimmtere Ideen wie die einer "Schwarzmeerunion" tauchten auf.

Die genannten neuen Initiativen stellen die Architektur der Beziehungen der EU zu ihren Nachbarn in Frage. Wir erleben eine verstärkte Regionalisierung, d. h. den Übergang von einer auf bilateralen Beziehungen basierenden Politik im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) hin zu einer Politik gegenüber größeren Regionen, die zur regionalen Zusammenarbeit auf politischer oder wirtschaftlicher Ebene bewegt werden sollen. Welche Vor- und Nachteile bringt eine Regionalisierung der Beziehungen der EU zu ihren Nachbarn mit sich? Ist die EU angesichts dieser Regionalisierung bereit, ihren Anspruch auf Demokratisierung ihrer Nachbarn aufzugeben? Dies war immerhin das erklärte Ziel der 2003 begründeten Nachbarschaftspolitik.

Das Projekt einer Mittelmeerunion hat lebhaft Kritik auf sich gezogen, da es den Eindruck erweckte, eine Initiative zur Stärkung französischer Interessen im Mittelmeerraum darzustellen, Interessen, die durch die besonderen Beziehungen Frankreichs zu den Maghrebstaaten geprägt sind. Lässt man jedoch die Entwicklung der Außenbeziehungen der EU seit den Römischen Verträgen Revue passieren, so stellt man fest, dass sie erst aus besonders engen Beziehungen einiger Mitgliedstaaten zu bestimmten Ländern entstanden sind. Was die unmittelbaren Nachbarn anbelangt, sind Sonderbeziehungen fast unvermeidlich. Darüber hinaus hat Frankreich die Reorganisation der Euro-Mediterranen Beziehungen zu einem Zeitpunkt angestoßen, zu dem die EU der 27 zunehmend Mühe hat, ihre gemeinsamen Interessen gegenüber bestimmten Staaten oder Regionen klar zu definieren. Die Diskussionen, welche der Erteilung des Ratsmandates für eine Neuverhandlung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Russland vorangingen, sind nur ein Beispiel hierfür. Der zu zahlende Preis ist eine gewisse Zurückhaltung gegenüber den Erwartungen, die von außen an die EU herangetragen werden. In dieser Situation hat Paris die Rolle des Motors übernommen, was grundsätzlich zu begrüßen ist, auch wenn man bedauern kann,

---

<sup>1</sup> Dorothee Cailleux hat einen Dokortitel in Germanistik und ist Übersetzerin im Europäischen Parlament. Julia Wanninger arbeitet als Wissenschaftliche Mitarbeiterin eines Abgeordneten im Europäischen Parlament. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorinnen wieder.

dass es sich um einen Alleingang handelte und keine Abstimmung insbesondere mit dem deutschen Partner erfolgte. Ob absichtlich oder aus Ungeschick – Frankreich hat auf diese Weise den Eindruck erweckt, dass es den Mittelmeerraum als seinen Hinterhof betrachtet.

Sieht man von dieser Kritik einmal ab, so bleibt ein noch schwerwiegenderes Problem bestehen. Die größte Schwierigkeit der ENP besteht in dem Anspruch, auf Länder, deren innenpolitische Verhältnisse und außenpolitische Ziele erhebliche Unterschiede aufweisen, unterschiedslos die gleichen Instrumente anzuwenden. Obwohl das Projekt der Mittelmeerunion die Gelegenheit bot, diese Schwierigkeit zu thematisieren, wurde sie nicht ergriffen. Das Vorhaben, den Barcelona-Prozess durch die Mittelmeerunion neu zu beleben, hat sogar eine noch viel umfassendere und überstürzte Umgestaltung der Beziehungen der EU zu ihren Nachbarn zur Folge gehabt. Hierbei wurden zahlreiche Fragen aufgeworfen: Soll man Bilateralismus oder Multilateralismus in den Nachbarschaftsbeziehungen vorziehen, soll man politische Stabilität (selbst wenn dies die Aufrechterhaltung autoritärer Regime bedeutet) oder eine etwaige politische oder wirtschaftliche Transformation begünstigen, etc.? Es ist bedauerlich, dass die EU-Mitgliedstaaten nicht die Gelegenheit nutzten, diese Fragen ein für alle Mal zu klären.

Die Regionalisierung der nachbarschaftlichen Beziehungen hat den Vorteil, dass es einfacher wird, die Zusammenarbeit den Erwartungen und Bedürfnissen der Partnerländer anzupassen. So erwarten die östlichen Nachbarstaaten mit Ausnahme von Belarus, dass die EU sie in ihren Bemühungen auf dem Weg zu demokratischen oder zumindest marktwirtschaftlichen Reformen unterstützt, während manch südlicher Nachbar jeglichen Versuch zurückweist, die Kooperationsangebote mit einer Konditionalität zu verknüpfen. Die EU musste die Erfahrung machen, dass sie nicht ausreichend starke Argumente besitzt, um all ihren Nachbarn ihr eigenes Verständnis einer stabilen Regierungsführung aufzuerlegen. Insofern – und dies ist ein Argument derjenigen, die die Mittelmeerunion verteidigen – kann es mitunter angebracht erscheinen, den Schwerpunkt von der Unterstützung demokratischer Reformen auf die Stärkung multilateraler Zusammenarbeit in einer bestimmten Region zu verlagern. Dies würde allerdings eine beträchtliche Beschränkung der Ambitionen der EU gegenüber ihren Nachbarn bedeuten, die sie später noch bedauern könnte. Um dies zu verhindern, sollte man die richtigen Instrumente für eine Unterstützung demokratischer Reformen schaffen und nicht schlichtweg auf ihre Förderung verzichten. Ein wirksameres Instrument als das Lockmittel eines EU-Beitritts oder die Androhung von Wirtschaftssanktionen, die gemeinhin nur die Bevölkerung treffen, könnte darin bestehen, den kulturellen Austausch stärker in den Vordergrund zu stellen oder demokratische Bewegungen in den jeweiligen Staaten zu unterstützen. Demokratie lässt sich nicht einfach exportieren; man kann nur einen Beitrag dazu leisten, dass sie von den treibenden Kräften eines Staates selbst hervorgebracht wird. Bereits bestehende Initiativen innerhalb der Euro-Mediterranen Partnerschaft wie sie von der Anna-Lindh-Stiftung<sup>2</sup> angestoßen wurden, sollten daher weiterentwickelt werden.

---

<sup>2</sup> Die Anna-Lindh-Stiftung für den Dialog zwischen den Kulturen wurde am 30. November 2004 in Den Haag bei der Sechsten Europa-Mittelmeer-Konferenz der Außenminister als "Netzwerk nationaler Netzwerke" gegründet. In jedem Mitgliedsland agiert eine Organisation als Koordinator des nationalen Netzwerks und strebt danach, die

Im Übrigen interessieren sich die EU-Nachbarn im Süden und im Osten nicht alle gleichermaßen für eine regionale Zusammenarbeit. Eine deutlichere Diversifizierung zwischen einzelnen Regionen könnte daher dazu beitragen, dass Gruppen von Nachbarstaaten ermutigt werden, eine stärkere regionale Identität auszubilden. Die Östliche Partnerschaft und noch vielmehr die Idee einer Schwarzmeerunion stärken dieses neue Konzept einer regionalisierten Politik, die es sich zum Ziel macht, Beziehungen zu ganzen Regionen zu schaffen und diese rund um regelmäßige Treffen zwischen Staats- und Regierungschefs zu organisieren. Die Partnerländer gewöhnen mehr Raum für Eigeninitiative, während es gleichzeitig der EU möglich würde, ihre Erfahrungen auf dem Gebiet der regionalen Zusammenarbeit weiterzugeben. Dies setzt allerdings die ausdrückliche Bereitschaft der betroffenen Länder zu einer nicht nur von wirtschaftlichen Erwägungen geleiteten Zusammenarbeit voraus. Freilich erscheint es utopisch, die Zusammenarbeit zwischen Nachbarstaaten stärken zu wollen, die nicht das geringste Verlangen nach gegenseitiger Verständigung verspüren. Hier liegt der Kern des Problems der Mittelmeerunion, die sowohl Israel als auch arabische Staaten einschließt.

Die Kohärenz und Glaubwürdigkeit der ENP als politischer Rahmen stehen aufgrund der neuen regionalen Initiativen mehr denn je auf dem Spiel. Das von der EU erklärte Ziel, um sie herum einen Ring von Freunden zu schaffen, bedarf eines großen Vertrauens und einer Klarheit in den politischen Ambitionen, die es noch nicht gibt. Eine strategische Debatte über eine kohärente Architektur der Nachbarschaftsbeziehungen ist dringend erforderlich.

Bevor sie dem gegenwärtigen Rahmen neue Initiativen überstülpt, sollte die EU klären, welche Ambitionen sie in ihren Beziehungen zu ihren Nachbarn verfolgen möchte und welches die Strukturen sind, die am ehesten hierfür geeignet sind. Die Mittelmeerunion bietet mehrere Innovationen an, die es erlauben, den partnerschaftlichen Aspekt in den Beziehungen zu stärken und nachbarschaftliche Beziehungen aufzubauen, die auf Gleichheit und beiderseitiger Verantwortlichkeit beruhen. Die Europäische Kommission scheint bereit, auf diesem Wege weiterzugehen. So schlug sie in ihrer Mitteilung über die Östliche Partnerschaft vom 3. Dezember 2008 vor, regelmäßige Gipfeltreffen sowie vier thematische Plattformen zur Stärkung des multilateralen Rahmens einzurichten.

Eine stärkere Regionalisierung der Nachbarschaftsbeziehungen birgt mehrere Vorteile in Bezug auf Wirksamkeit und Mitverantwortung, erfordert allerdings auch größeren Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Die Regionalisierung verleiht einigen Mitgliedstaaten eine herausgehobene Rolle in der Definition der Politik gegenüber den Nachbarstaaten. Hierfür bedarf es jedoch eines gegenseitigen Vertrauens, welches so noch nicht vorhanden zu sein scheint – zumal angesichts der vielstimmigen und durchaus gerechtfertigten Kritik an die Adresse Frankreichs für seine Initiative zur Gründung einer Mittelmeerunion. Paris und Berlin sollten erneut als Beispiel für eine auf gegenseitigem Vertrauen und regelmäßiger Zusammenarbeit basierende Beziehung vorangehen. Bedauerlicherweise hat Frankreich den

---

Zivilgesellschaft und die öffentlichen Institutionen in den Dialog zwischen den Kulturen einzubeziehen. Diese Aufgabe hat in Deutschland das Goethe-Institut. (Anm. der Herausgeber)

Eindruck erweckt, die wirtschaftlichen Interessen Deutschlands im Mittelmeerraum, seine jahrhundertelange Tradition der Verbundenheit mit dieser Region und seine erwiesene Expertise auf diesem Gebiet zu verkennen. Der Mittelmeerraum ist die Wiege der europäischen Zivilisation. Daher hat Deutschland ungeachtet seiner geographischen Lage genau so viele Verbindungen zu dieser Region wie Frankreich.

Vorbedingung für eine regionalisierte Politik gegenüber den EU-Nachbarn bleibt nicht zuletzt die Ratifizierung des Lissabonvertrags, der der Außenpolitik der EU mehr Kohärenz geben wird, indem er ihre Akteure klar benennt und Entscheidungsmechanismen einführt, die es der EU ermöglichen werden, ihren Nachbarn gegenüber mit einer Stimme zu sprechen. Von ebensolcher Bedeutung ist es, das Prinzip der Beziehungen zwischen der EU als Gesamtheit mit einer Region aufrechtzuerhalten, wobei die unterschiedlichen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten angemessen berücksichtigt werden müssen. Wir haben es hier also mit nichts Geringerem zu tun als mit der wesentlichen Herausforderung einer ihren Namen auch wirklich verdienende gemeinsamen europäischen Außenpolitik.