

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)**

Ein Schwerpunktthema der deutschen Ratspräsidentschaft wird die Weiterentwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) im Rahmen einer „neuen Ostpolitik“ sein. Konkret wird es darum gehen, die im Europäischen Parlament (EP) geäußerte Kritik an der ENP aufzugreifen, die ENP insgesamt zu intensivieren und die östlichen Partnerländer unterhalb der Schwelle einer Mitgliedschaft näher an die EU heranzuführen. Neben einer reformierten ENP bilden ein neues Abkommen mit Russland, das das 2007 auslaufende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ersetzen soll, und eine neue gemeinsame Zentralasienstrategie wichtige Pfeiler dieser neuen EU-Ostpolitik.

Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)

Mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten im Mai 2004 haben sich die Grenzen der Europäischen Gemeinschaft weit nach Süden und Osten verschoben. Zum 1. Januar 2007 wird sich die EU-Außengrenze durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens weiter in Richtung Südosten ausdehnen und dann an das Schwarze Meer grenzen. Als geopolitische Antwort auf diese größte Erweiterungsrunde in der Geschichte der EU hatte die Kommission im Oktober 2002 ein Strategiepapier zur Stärkung der Außenbeziehungen mit folgenden Staaten vorgelegt, die geographisch im Vorfeld eigener Sicherheitsinteressen lagen, jedoch keine Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft haben: die Mittelmeeranrainerstaaten Algerien, Tunesien, Marokko, palästinensische Autonomiebehörde, Israel, Libanon, Syrien und Jordanien, mit denen seit 1995 die sog. euro-mediterrane Partnerschaft im Rahmen des Barcelona-Prozesses besteht sowie Russland, Belarus, die Ukraine und die Republik Moldau.

In der im März 2003 folgenden Mitteilung „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ unterbreitete die Kommission den Vorschlag, diesem „Ring befreundeter Staaten“ im Gegenzug zu nachgewiesenen Fortschritten bei der Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reformen eine enge politische und ökonomische Zusammenarbeit unterhalb einer EU-Mitgliedschaft anzubieten. Neben der Aussicht auf Teil-

nahme an den 4 Grundfreiheiten des Binnenmarktes sollten die neuen Nachbarn die Perspektive erhalten, an der gemeinsamen Verkehrs-, Energie-, Umweltschutz-, Forschungs-, Kultur-, und Bildungspolitik teilzunehmen. Das im Juni 2004 vorgelegte Strategiepapier „Europäische Nachbarschaftspolitik“ ergänzte und konkretisierte die vorangegangenen Vorschläge. Darin empfahl die Kommission, auch die Länder des südlichen Kaukasus Armenien, Georgien und Aserbaidschan in die ENP aufzunehmen. Die Einbeziehung von Belarus wurde wegen der dortigen massiven und fortwährenden Menschenrechtsverletzungen nur eingeschränkt empfohlen und Russland aufgrund seiner Bedeutung schließlich eine Sonderrolle außerhalb der ENP zuerkannt.

Zur Umsetzung der Reformziele werden mit den Partnerstaaten nationale Aktionspläne mit konkreten Projekten und Förderzielen vereinbart. 2004 konnten bereits Aktionspläne mit Israel, der Palästinensischen Autonomiebehörde, der Ukraine der Republik Moldau, Marokko, Tunesien und Jordanien und Mitte November 2006 mit Georgien, Armenien und Aserbaidschan vereinbart werden. Finanziert wird die Zusammenarbeit durch die Instrumente TACIS (für die östlichen Länder) und MEDA (für die Mittelmeerstaaten). Ab 2007 werden beide durch ein neues europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI) ersetzt. Für die kommende Finanzperiode 2007-2013 stellt die Europäische Gemeinschaft dafür insgesamt 12 Mrd. € zur Verfügung.

Die EU unterstützt mittels ihrer Nachbarschaftspolitik u. a. Bemühungen zur Bekämpfung von Schmuggel, Menschenhandel und illegaler Migration in ENP-Staaten. So hilft die EU-Grenzmission EUBAM den moldawischen und ukrainischen Grenzbeamten bei der Kontrolle der gemeinsamen Grenze zur international nicht anerkannten Teilrepublik Transnistrien. Mit dem Ziel eines verbesserten Informationsaustauschs zwischen den beteiligten Zollstellen wurde am 21. November 2006 ein trilaterales Abkommen zwischen der EU, der Ukraine und Moldau abgeschlossen.

Kritik am Nachbarschaftskonzept

Die Ergebnisse der europäischen Nachbarschaftspolitik stellen sich eher uneinheitlich dar. Während inzwischen in Jordanien und Marokko wichtige Verfassungsreformen auf dem Weg hin zu einer Demokratisierung durchgeführt wurden, sich die Ukraine (trotz des neuerlichen Regierungswechsels) und vor allem Georgien rechtsstaatlichen Standards angenähert haben, scheint der Libanon nach einer Phase der innenpolitischen Stabilisierung unter dem Druck Syriens und islamischer Extremisten wieder in einen Strudel der Gewalt zu geraten. In Ägypten gibt es nur wenig Anzeichen für eine tiefer gehende Demokratisierung des Landes. Der weiterhin ungelöste Nahostkonflikt belastet die Beziehungen zwischen Israel und den nordafrikanischen ENP-Ländern und damit auch die Weiterentwicklung der ENP. Die EU versucht hier gerade durch eine Mission im palästinensischen Rafah auf die Konfliktparteien vermittelnd einzuwirken.

Seit der Formulierung der ENP mehren sich im Europäischen Parlament nicht nur Stimmen, die einen stärkeren Einfluss auf Formulierung und Implementierung der ENP-Aktionspläne fordern. Darüber hinaus gibt es inzwischen erste grundsätzliche Kritik am europäischen Nachbarschaftskonzept. So wurde eine stärkere Berücksichtigung der Menschenrechte bei der Zusammenarbeit angemahnt und die Zusammenfassung von islamisch geprägten Entwicklungsländern des Mittelmeerraums und wirtschaftlich und sozial weiter fortgeschrittenen Transformationsstaaten Osteuropas bemängelt. Im April 2005 forderte das EP die Kommission auf, in ihrer Nachbarschaftspolitik verstärkt Menschenrechts- und Demokratiestandards zu berücksichtigen. Insbesondere wurde im EP kritisiert, dass das ENP-Konzept für europäische Partnerstaaten eine EU-Mitgliedschaft ausschließt. Bereits 2003 hatte das EP mit großer Mehrheit eine Entschließung angenommen, wonach die ENP „dem Bestreben europäischer Nachbarstaaten um einen EU-Beitritt oder um unterschiedliche vertragliche Beziehungen keinesfalls entgegensteht“. Im Januar 2005

forderte das EP die Kommission nach dem unblutig verlaufenen Machtwechsel in der Ukraine auf, neben der ENP „weitere Formen der Assoziierung mit der Ukraine zu erwägen und dem Land eine klare europäische Perspektive zu geben (...), wobei möglicherweise am Ende der Beitritt des Landes zur Union stehen kann“. Anfang 2006 wurde im EP die Forderung einer stärkeren sektoralen und regionalen Differenzierung der ENP-Staaten erhoben. Für jene europäischen Partnerstaaten, die später der EU beizutreten beabsichtigen, wurde dort das Konzept des Europäischen Wirtschaftsraums Plus (analog zum schon bestehenden EWR) entworfen, das eine sektorale Annäherung vorsieht und einen späteren Beitritt zur EU nicht grundsätzlich ausschließt. Die Gemeinschaft hat auf diese Forderungen inzwischen in gewisser Weise reagiert, und der Ukraine bei dem letzten bilateralen Gipfeltreffen im Oktober 2006 eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Freihandel, Energie und Visumanforderungen angeboten. Freihandelsgespräche sollen Anfang 2007 im Rahmen der Verhandlungen über ein „Enhanced Agreement“ aufgenommen werden. Gleichzeitig lehnte die EU-Troika den dort nochmals wiederholten Wunsch des Landes nach einem EU-Beitritt ab.

Künftige Herausforderungen für die ENP

Die deutsche Ratspräsidentschaft wird im Bereich der ENP mit mehreren, miteinander verwobenen Problembereichen konfrontiert: Zum einen erweist sich bei der Zusammenarbeit mit den östlichen ENP-Staaten das Verhalten Russlands als zunehmend problematisch. Russland hat 2005 bei den Präsidentenwahlen in der Ukraine trotz der damals offensichtlichen Wahlfälschungen an der alten politischen Klasse festgehalten, und damit die auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Transparenz zielenden ENP-Ziele zu konterkarieren versucht. Kurz darauf schreckte Moskau nicht davor zurück, Erdgaslieferungen als politische Waffe gegenüber der Ukraine und Georgien zu missbrauchen. Destruktiv ist auch die russische Rolle bei den eingefrorenen Territorialkonflikten in Georgien (Abchasien und Südossetien) und der Republik Moldau (Transnistrien). Moskau verhängt zudem bei politisch missliebigen Verhalten einzelner ENP-Staaten (wie in den Beispielen Georgien und Moldau) willkürlich Wirtschaftssanktionen. Im Oktober 2006 rief das EP die russische Regierung dazu auf, die Wirtschaftsblockade gegen Georgien zu beenden, die Souveränität des Landes zu beachten und Repressionen gegenüber ethnischen Georgiern auf seinem Territorium zu beenden. Auch die letzte Diktatur auf europäischem Boden, das Lukaschenka-Regime in Weißrussland, wäre ohne die Unterstützung Moskaus nicht lebensfähig.

Eng mit Russland zusammen hängt der zweite Problembereich, dem die deutsche Ratspräsidentschaft gegenübersteht: durch die östlichen ENP-Staaten fließt ein großer Teil der für Europa lebenswichtigen Energielieferungen. Das Zudrehen der Gaslieferungen für die Ukraine im zurückliegenden Winter durch den staatlich kontrollierten russischen Monopolisten Gasprom hatte unmittelbare Konsequenzen auch für EU-Mitgliedstaaten, weshalb die EU bestrebt ist, eine größere Diversifizierung bei Öl und Gas herbeizuführen. Hier sollen die südlichen ENP-Staaten (insbesondere Algerien und Libyen) eine größere Rolle spielen. Mit Aserbaidschan hat die EU Mitte November 2006 ebenfalls eine engere Zusammenarbeit in Energiefragen vereinbart, wobei das Land nicht nur als Erölproduzent für die EU, sondern auch aufgrund seiner geographischen Lage als Transitland zu Kasachstan von besonderer Bedeutung ist.

Neben den Bemühungen um Energieversorgungssicherheit wird die deutsche Ratspräsidentschaft die Zusammenarbeit der EU mit den Anrainerstaaten des Mittelmeeres bei der Bekämpfung der anhaltenden Flüchtlingsströme forcieren. Am 22./23. November 2006 fand zu den Themen Migration und Entwicklung eine Konferenz in Tripolis (Libyen) von sieben afrikanischen und europäischen Ländern statt. Damit wurde der regional begrenzte Ansatz der euro-nordafrikanischen Migrationskonferenz von Rabat (Juli 2006) erstmals auf ganz Afrika ausgedehnt. Die Konferenzteilnehmer konnten sich zwar auf eine gemeinsame Erklärung zur Migration einigen, umstritten blieb aber die Frage der Schaffung eines Fonds zur Unterstützung afrikanischer Staaten bei der Rücknahme von Flüchtlingen. Weil sich die EU darauf nicht festlegen wollte, verweigerten einige afrikanische Staaten konkrete Zusagen bei der Repatriierung illegaler Flüchtlinge in ihre Heimatländer. In der Abschlusserklärung wird deshalb hierzu nur auf die Einhaltung bestehender bilateraler Verträge verwiesen.

Eine neue EU-Ostpolitik

Die Kritik an dem Nachbarschaftskonzept aufgreifend hat die Bundesregierung angekündigt, im Rahmen einer Intensivierung der ENP einen politischen Akzent bei den östlichen Nachbarn zu setzen. Im Rahmen einer aus drei Komponenten bestehenden „neuen EU-Ostpolitik“ soll neben einer erneuerten vertraglichen Basis mit

Russland und einer Zentralasienstrategie der Gemeinschaft eine Reform der ENP stehen. Im Mittelpunkt dieser Neuausrichtung der EU-Ostpolitik soll eine Modernisierungspartnerschaft mit Osteuropa und den Kaukasusländern stehen und analog zum bestehenden Barcelona-Prozess mit den südlichen Mittelmeerstaaten ein regionaler Ansatz in der Zusammenarbeit mit den östlichen ENP- Partnerstaaten geschaffen werden. Konkret soll diesen Ländern stärkere Anreize für innenpolitische- und wirtschaftspolitische Reformen und zur Annäherung an die Gemeinschaft unterhalb einer Mitgliedschaft angeboten werden.

Einen weiteren Schwerpunkt der „neuen Ostpolitik“ sollen die rohstoffreichen zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Usbekistan, Turkmenistan, Kirgistan und Tadschikistan bilden. Zwar war die EU bisher ein Partner für Hilfs- und Kooperationsprojekte in der Region, aber eine einheitliche geopolitische Strategie gegenüber diesen Republiken, die an die Krisenregionen Iran und Afghanistan grenzen, existierte bisher nicht. Die autokratisch regierten zentralasiatischen Republiken wurden in der Vergangenheit von der EU vielmehr wegen ihrer Menschenrechtsverletzungen kritisiert. So beschloss die EU im Oktober 2005 nach der blutigen Niederschlagung von Protesten in Usbekistan Sanktionen, die im November 2006 auslaufen. Nachdem das Thema Energie-sicherheit zu einem prioritären Thema der EU-Außenpolitik aufgestiegen ist, zeigt sich schon jetzt eine stärkere Fokussierung der EU auf die Region mit ihren umfangreichen Öl- und Gasvorräten. So soll im Dezember 2006 eine Absichtserklärung über eine strategische Energiepartnerschaft zwischen der EU und Kasachstan unterzeichnet werden. Kasachstan hat zudem jüngst Interesse bekundet, in die ENP aufgenommen zu werden.

Momentan erarbeitet die Kommission eine neue Mitteilung zur ENP, die am 29. November 2006 erscheinen wird. Darin werden die bisherigen Fortschritte in der Nachbarschaftspolitik einer kritischen Bilanz unterzogen und Überlegungen zur Zukunft der ENP angestellt. Diese Mitteilung wird ein wichtiger Bezugspunkt für die Aktivitäten der deutschen Ratspräsidentschaft darstellen und auf dem nächsten Europäischen Rat Mitte Dezember 2006 diskutiert werden.

Quellen und Literatur:

- Homepage der Europäischen Kommission zur Nachbarschaftspolitik: www.europa.eu/world/enp.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM(2003) 104 endg., 11.03.2003.
- Europäisches Parlament: Resolution über die Situation in Südossetien, 26. Oktober 2006, P6_TR-ProV(2006)0456.
- Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, (2004/0219 (COD), Straßburg, den 24. Oktober 2006.
- Finnische Präsidentschaft: Joint Press Statement: EU-Ukraine Summit, Helsinki 27. Oktober 2006, in: www.eu.2006/fi/news_documents/press_releasesvk43...
Iris Kempe: Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine Moldau und Belarus, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessel (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden 2005, S. 261-266.
- Immo Klaus Drobnik/ Jan Hendrik Lauer: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: „Erweiterungsvermeidungspolitik“ oder Vorstufe zum EU-Beitritt, Tagungsbericht, in: Integration, 29. Jahrgang, 04/06, S. 333-337.
Felix Neugart: Nahost- und Mittelmeerpolitik, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration, Baden-Baden 2005, S.267-270.
- Jörg Schneider/ Barbara Thoma: Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-) Drittstaaten. Vom Handelsabkommen zum EWR Plus, in: Europa, Nr. 26/06 vom 8. Mai 2006.

Dr. Jörg Schneider, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-37426,
E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de