

Nachbarschafts- politik am Ende?

—
Über neue europäische Realitäten

MICHAEL GAHLER

Geboren 1960 in Frankfurt am Main, sicherheitspolitischer Sprecher der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament.

Die ursprüngliche Motivation für die Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) war die Befürchtung, dass neue Trennlinien zwischen der erweiterten EU und ihren östlichen Nachbarn entstehen könnten. Stattdessen wollte

man einen Raum des gemeinsamen Wohlstands, der gemeinsamen Stabilität und gemeinsamer Werte mit den unmittelbaren Nachbarländern im östlichen Europa und am Südufer des Mittelmeers, in Nordafrika und im Nahen Osten schaffen.

Zehn Jahre später steht die EU vor vielfältigen neuen Herausforderungen. Es gibt unterschiedliche Entwicklungs- und Reformgeschwindigkeiten der Partnerländer. Einzelne wenden sich von der EU ab und zeigen weniger Bereitschaft zu Kooperation und Reformen (Armenien, Ägypten). Länder der östlichen Partnerschaft stehen vor der Alternative West- oder Ostbindung: Eurasische Union mit Russland oder Freihandels- und Assoziierungsabkommen mit der EU. Fragen nach der Attraktivität der EU und die Problematik des endgültigen Ziels der ENP treten in den Vordergrund. Politische Trans-

formationen in der südlichen Nachbarschaft finden, vielleicht mit Ausnahme Tunesiens, nicht mehr mit anhaltender Dynamik statt. So gibt es Stagnation und rückläufige Entwicklungen in Ägypten und Libyen, anhaltende und schwer lösbare Konflikte und Kriege in Syrien, Libyen, in der Ukraine, in Israel und Palästina. Nicht zu unterschätzen sind außerdem die Auswirkungen der Flüchtlingsströme, zum Beispiel aus dem Libanon und Jordanien.

Als Teil Europas können sich alle östlichen Partner auf Artikel 49 des EU-Vertrages berufen, der ihnen eine EU-Mitgliedschaft in Aussicht stellt – unabhängig von der aktuellen Aussicht auf Verwirklichung. Dennoch stellt diese Perspektive einen potenziellen Anreiz für die östlichen Partner dar, die den südlichen Partnern fehlt. Aufseiten aller Partner im Süden und im Osten sind aber der politische Wille und die Fähigkeit, das Angebot der ENP anzunehmen, von entscheidender Bedeutung.

Derzeit ist das im Maghreb und im Maschrik realistischerweise nur in Tunesien der Fall; Potenzial besteht auch in Marokko und Jordanien. Aus europäischer Sicht ist es deswegen notwendig, etwa aktiver an der Staatsbildung in Libyen mitzuwirken, damit geregelte Beziehungen überhaupt erst möglich werden. Der Nahostkonflikt lässt zwar Handelsbeziehungen mit Israel und Palästina zu. Die aktuelle Entwicklung zeigt jedoch, dass die EU nicht die politische Kraft entwickelt, selbst oder gemeinsam mit den USA substantiell zu einer Befriedung beizutragen. Im Osten Europas sind alle Kräfte zur Stabilisierung der Ukraine erforderlich; gemeinsame Anstrengungen, die Destabilisierung der Nachbarschaft zu stoppen, werden unternommen. Die EU blickt heute also auf eine Nachbarschaft, die durch Instabilität und stagnierende Transformation gekennzeichnet ist.

„MEHR FÜR MEHR“

Der Instrumentenkoffer der EU ist gut ausgerüstet, um den genannten Herausforderungen zu begegnen. Die ENP ist das funktionierende politische Konzept, das die EU zum bedeutenden Akteur in den östlichen und südlichen Nachbarländern macht. Dieses Programm bezieht sich auf einen geografischen Raum, nicht auf thematisch gefasste Einsatzbedingungen. Es ist flexibel und nicht statisch angelegt.

Die ENP erstreckt sich auf vier Kooperationsbereiche: Dialog und Reform, Angleichung der Rechtsvorschriften, Aufbau von Institutionen und Wirtschaftsförderung. Dabei verfolgt sie die Ziele Förderung von Demokratie, Wohlstand und Stabilität; gerechte sozio-ökonomische Entwicklung; Schutz der Menschenrechte; Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung. Die ENP wird durch Maßnahmen in den Kernsektoren Governance, Energie, Justiz, Freiheit, Sicherheit, Umwelt, Transport und Hochschulwesen umgesetzt. Aus klassischer Kooperation soll sektorspezifische Integration erwachsen.

2011 wurde die ENP neu ausgerichtet. Durch die Einführung des Leistungsprinzips „Mehr für mehr“ wird die Unterstützung verstärkt an die Durchführung demokratischer Reformen geknüpft. Es gibt länder- und akteurspezifische Differenzierungen und gegenseitige Rechenschaftspflicht („mutual accountability“). Die Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft mithilfe der Instrumente der *Civil Society Facility* und des *European Endowment for Democracy*, die Intensivierung der politischen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit und die Schaffung von Mobilitätspartnerschaften für mehr Mobilität der Bürger sind weitere Ziele.

Die ENP hat in den letzten Monaten hierbei wichtige Ergebnisse erzielt. Es gab starke Reformbemühungen in Georgien, Moldawien, Marokko und Tunesien – in enger Partnerschaft und mit finanzieller Unterstützung der ENP (2,65 Milliarden Euro allein 2013 an regionaler und bilateraler Unterstützung durch die ENP-Haushaltlinie, das sogenannte „Europäische Nachbarschafts-Instrument“, [ENI]). Große Aufmerksamkeit erfuhren die Fortschritte in den Bereichen politische Assoziation und ökonomische Integration durch die Assoziierungsabkommen. Hierzu zählen auch die vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen, die Ende Juni 2014 mit der Ukraine, Georgien und Moldawien unterzeichnet worden sind. Zudem wurden Mobilitätspartnerschaften geschlossen und Verhandlungen vorangetrieben, beispielsweise mit Marokko, Tunesien und Jordanien.

FLEXIBLE KRISENBEWÄLTIGUNG

Besonders eindrucksvoll war die Einsatzfähigkeit der ENP in der Krisenbewältigung. In einer schnellen und flexiblen Reaktion auf die Syrienkrise wurden zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt. Die EU (Kommission und Mitgliedstaaten) ist der größte Geber zur Bekämpfung der Auswirkungen der Syrienkrise mit über 2,8 Milliarden Euro seit 2011. Der aktuell größte Beitrag floss jedoch zur Stabilisierung in die Ukraine. Auf die dramatischen Entwicklungen, ausgelöst durch die proeuropäische Reformbewegung in der Ukraine, reagierte die Europäische Kommission mit der Schaffung der künftig circa fünfzig Mitarbeiter umfassenden *Ukraine Support Group*. Sie soll die politischen und wirtschaftlichen Reformen unterstützen.

Finanzhilfen von über elf Milliarden Euro zur wirtschaftlichen und finanziellen Stabilisierung, einschließlich 1,6 Milliarden Euro „Makrofinanzhilfe“, wurden nebst detaillierten Unterstützungsprogrammen in Rekordzeit bereits im Frühjahr 2014 aufgelegt und beschlossen („State Building Contract“ von 355 Millionen Euro und zehn Millionen Euro für die Zivilgesellschaft). Kontinuierliche Unterstützung gibt es seit Langem für die Nahost-Friedensbemühungen mit durchschnittlich 300 Millionen Euro Hilfgeldern pro Jahr für Palästina, den bisher größten Empfänger in der ENP-Region.

Außerdem wird Unterstützung zu den Verhandlungen für eine mögliche „Zwei-Staaten-Lösung“ geleistet, unter anderem durch das „Partnership-for-Peace“-Programm.

Unter außergewöhnlichen Umständen war die EU durch die ENP in der Lage, mit politischen und finanziellen Mitteln adäquat auf aktuelle Herausforderungen zu reagieren. Anders als etwa in der Finanz- und Staatsschuldenkrise musste der europäische Gesetzgeber keine neuen Instrumente schaffen. Für die Zukunft jedoch besteht die Notwendigkeit, die ENP der gewandelten Realität in der Nachbarschaft anzupassen.

Anpassungsbedarf besteht einerseits im Hinblick auf die ENP-Finanzausstattung: Im EU-Mehrjahresfinanzrahmen 2014 bis 2020 ist das neue „Europäische Nachbarschafts-Instrument“ (ENI) nicht besser ausgestattet worden, trotz immenser Herausforderungen in der ENP-Region. Das Budget beträgt 15,4 Milliarden Euro. Die Glaubwürdigkeit der EU als Vorbild und verlässlicher Partner steht auf dem Spiel. Spätestens für das EU-Budget 2015 ist ein Umdenken in diesem Bereich notwendig.

„COMPREHENSIVE APPROACH“

Andererseits stellen sich im Hinblick auf die Wirksamkeit der Maßnahmen neue Fragen. Die EU-Kooperation in der Nachbarschaft sollte flexibler an sich schnell verändernde Situationen vor Ort angepasst werden können: durch eine strengere Auslegung des Leistungsprinzips „Mehr für mehr“ sowie eine mögliche Auslegung in Richtung „Weniger für weniger“ und einen Ausbau der ENP beziehungsweise des ENI als Stabilitätsinstrument zur Krisenbewältigung und Prävention; durch Flexibilitätsmechanismen wie EU-Trust Funds oder die Bildung von „Flexibilitätsreserven“ im Rahmen des ENI; durch stärkere Einbindung regionaler Akteure und Organisationen, wie OSZE, Arabische Liga und Organisation für Islamische Zusammenarbeit. Zielführend kann dabei nur ein „comprehensive approach“, ein vernetzter Ansatz und ein effizientes Zusammenspiel aller sicherheitspolitischen, humanitären und entwicklungspolitischen Instrumente, aber vor allem die Koordination mit den EU-Mitgliedstaaten sein.

So kann der EU auch weiterhin eine entschlossene und einige ENP gelingen, die Trennendes überwinden und Wohlstand und Stabilität sichern hilft. Zugleich wirkt sie als Brücke zum seit 1994 existierenden EU-Russland-Partnerschafts- und Kooperationsabkommen für das große Potenzial der Zusammenarbeit mit einem künftig hoffentlich partnerschaftlich aufgeschlossenen (Post-Putin?) Russland.