



Dr. Jacek Saryusz–Wolski

DIE NACHBARSCHAFTSPOLITIK
DER EUROPÄISCHEN UNION
UND
DIE ÖSTLICHE PARTNERSCHAFT

Warschau, 2011



Die Europäische Nachbarschaftspolitik bildet einen integralen Bestandteil der EU-Außenpolitik, die in Zukunft an Bedeutung zunehmen wird. Dabei drängen sich folgende fünf Fragen auf:

Erstens - wie definieren wir Nachbarschaftspolitik? Zweitens - welche Dimensionen hat sie? Drittens - welche Bilanz ist zu ziehen? Denn an den Südgrenzen der EU sind derzeit politische Einbrüche zu beobachten. Außerdem kann man in Nordafrika und im Nahen Osten eine demokratisch-revolutionäre Aufbruchsstimmung beobachten. Mit Unruhe und Sorge blicken wir ferner auf die Rückschläge im Demokratisierungsprozess in den Ländern östlich der Europäischen Union. Viertens - vor welchen Herausforderungen stehen diese Länder heute? Und fünftens ist nach den Zukunftsperspektiven dieser Politik zu fragen.

Das grundlegende strategische Ziel der EU besteht darin, möglichst enge Beziehungen mit allen Nachbarstaaten einzugehen. Die Definition von „Nachbarstaat“ ist recht weit gefasst, wobei folgende Länder namentlich erwähnt werden: Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten, Jordanien, Syrien, Libanon, Palästina, Israel, Aserbaidschan, Armenien, Georgien, Moldawien, Ukraine und Weißrussland. Bildlich gesprochen geht es um zwei geographische Flanken - Süd- und Ostflanke. Die Südflanke der EU existiert schon seit längerer Zeit, da sie von deren Nachbarstaaten bereits vor der Erweiterung durch die ostmitteleuropäischen Länder gebildet wurde. Das durch die exterritoriale Enklave Kaliningrad an die EU angrenzende Russland betrachtet sich nicht als Mitglied dieser Staatengruppe und fordert einen Sonderstatus in den Beziehungen zur EU.

Die EU-Nachbarschaftspolitik besitzt eigene Rechtsgrundlagen. Es sei an Art. 8 des Maastrichter EU-Vertrages von 1992 erinnert, in dem davon die Rede ist, dass die EU mit diesen Ländern besondere Beziehungen unterhält. Es geht um die reiche Vielfalt von Handlungsinstrumenten und um enge zwischenstaatliche Bindungen.

Diese beiden Arten der Nachbarschaft sind nicht nur in geographischer, sondern vor allem auch in kulturell-zivilisatorischer

Hinsicht unterschiedlich. An dieser Stelle lohnt sich ein näherer Blick auf Art. 49 des Maastrichter Vertrages. Denn dessen Lektüre führt unweigerlich zum Schluss, dass alle Nachbarländer der EU irgendwie miteinander verbunden sind, wobei jedoch die Staaten im Osten in doppelter Weise einen besonderen Charakter aufweisen. Art. 49 betont ausdrücklich, dass jedes europäische Land, das die Integrationsziele der EU teilt und deren Beitrittskriterien erfüllt, sich um die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bewerben kann. Dieser Artikel ist übrigens seit den Römischen Verträgen von 1957 unverändert geblieben.

Mitunter taucht jedoch die Frage auf, warum die Länder jenseits der Ostgrenzen der EU überhaupt eine Sonderbehandlung erfahren sollen. Nun, vor allem aufgrund der tragischen Teilung des europäischen Kontinents durch die Beschlüsse der Konferenz von Jalta, als die Völker im östlichen Europa vom Westen völlig abgeschnitten wurden und in Vergessenheit gerieten. Die Ostpolitik der alten Europäischen Union war eigentlich weniger von „handwerklicher“ Ungeschicklichkeit, sondern vielmehr von einem gewissen Wissensdefizit hinsichtlich der Länder östlich des Eisernen Vorhangs gekennzeichnet. Vor dem EU-Beitritt Polens wusste doch im Westen kaum jemand, dass die Ukraine und Weißrussland eigenständige Staaten waren und nicht territoriale Bestandteile Russlands, von den südkaukasischen Republiken ganz zu schweigen. Als die Europäische Union mit uns in Verhandlungen eintrat - zunächst 1991 über den Assoziierungsvertrag und dann über die EU-Mitgliedschaft -, behandelte man uns nach einem Denkmuster, das eigentlich eher für klassische Entwicklungsländer angebracht ist. Das ist ganz wörtlich zu verstehen, denn die Verhandlungsführer, mit denen wir vor dem EU-Beitritt zu tun hatten, bestanden aus Beamten, die zuvor in den für Afrika und Lateinamerika zuständigen Abteilungen der EU tätig gewesen waren. Dank unserer eigenen Erfahrungen lehrten wir die EU ein neues Vokabular, wie z.B. „Transformation“ (*transition*). Doch dieses Kapitel haben wir schon hinter uns. Eines der Schlüsselprobleme der EU-



Nachbarschaftspolitik besteht in der von den Franzosen definierten, schwer in andere Sprachen zu übersetzenden *finalité*. Dabei geht es um die Festlegung, worin das endgültige Ziel der Nachbarschaftspolitik letztlich bestehen soll. In einer regulären Mitgliedschaft oder nur in der engen Assoziierung ohne die Perspektive einer etwaigen späteren Mitgliedschaft? Die Fragen häufen sich, an Antworten fehlt es aber derzeit noch.

Darüber hinaus gibt es auch methodische Fragen. Eine grundlegende - in der früheren EWG angewandte - Methode stammt von Jean Monnet, der in kleinen Einzelschritten eine immer engere Integration im wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Bereich anvisierte. Außerdem fand das Prinzip der Konditionalität Anwendung, d.h. die europäische Politik wurde von der Reaktion der Länder abhängig gemacht, an die sich diese Politik richtete. Ein geradezu klassisches Dokument des Konditionalitätsprinzips bildeten die berühmten Kopenhagener Kriterien, deren Erfüllung es einem Beitrittskandidaten erlaubte, an die Pforten der Europäischen Union zu klopfen.

Ähnlich wichtig ist die Festlegung, wer die EU-Nachbarschaftspolitik letztendlich betreibt. Die Antwort auf diese Frage scheint auf der Hand zu liegen: die gesamte Europäische Union. Die Wirklichkeit ist jedoch weitaus komplizierter. Es herrscht gemeinhin die Ansicht, dass die EU-Ostpolitik von den Staaten Zentraleuropas betrieben wird, während sich Südeuropa vor allem für die Länder des Mittelmeerraumes interessiert. Es wurde sogar versucht, diese Interessen konkret zu benennen. Dabei war zunächst vom „Barcelona-Prozess“ die Rede, später formulierte Nicolas Sarkozy das Ziel der Schaffung einer „Union für das Mittelmeer“. Es wurde bisher jedoch nie näher festgelegt, worauf dieser besondere Staatenbund eigentlich beruhen soll. Man einigte sich lediglich auf die Gründung eines speziellen Sekretariats – aber nicht im Rahmen der Europäischen Kommission, sondern als eigenständige Institution in Barcelona. Dies war auch einer der Gründe für das Fiasko dieser Initiative. Denn Nachbarschaftspolitik lässt sich nicht getrennt von der Europäischen

Union betreiben. Letztendlich hat man daher die richtige Entscheidung gefällt, indem man klarstellte, dass die gesamte EU das Handlungssubjekt dieser Politik ist.

Im Kontext dieser zwei Zielrichtungen der EU-Nachbarschaftspolitik (Ost- und Südtangente) stellt sich die Frage nach der Konzeption und dem politischen Willen für die Realisierung dieser Konzeption. In diesen Bereichen erleben wir derzeit eine Krise. Die Wirklichkeit sieht nur auf dem Papier gut aus. Bevor ich auf die Ursachen dieser Krise und die damit verbundenen Befürchtungen näher eingehe, sei eine generelle Bemerkung gestattet: Die Geschichte der Europäischen Union erinnert an ein von permanenten Krisen geschütteltes Unternehmen. Aber eben diese Krisen sind es, die eine ständige Dynamik für Veränderungen erzeugt und im Prinzip alle zu gewissen Fortschritten geführt haben. Der gegenwärtige wirtschaftliche Kollaps hat z.B. Kräfte für einen radikalen Wandel freigesetzt – für den Übergang von der gemeinsamen Geldpolitik zur gemeinsamen Wirtschaftspolitik. Daher wird man in Zukunft auch die Haushalts- und Fiskalpolitik innerhalb der EU harmonisieren, was bislang eine Domäne der einzelstaatlichen Regierungen gewesen ist.

Hoffentlich ergibt sich aus der Krise der Nachbarschaftspolitik auch etwas Gutes. Vergessen wir nicht, dass der Prozess der Erweiterung der EU noch längst nicht abgeschlossen ist! In Kürze werden wir die Länder des westlichen Balkans aufnehmen. Die Frage nach den endgültigen Grenzen der Europäischen Union bleibt also weiterhin offen.

Was die Unzulänglichkeiten und Fehler der Nachbarschaftspolitik angeht, so versteht man diese Politik gemeinhin – ich denke dabei an die Medien und die öffentliche Meinung in Europa – als eigentümliche Philantropie, sozusagen als *charity*. Oder anders gesagt: Die Europäische Union unterstützt ihre Nachbarn vor allem aus moralischen Beweggründen. Die Denkfalle dieser Auffassung besteht in einem einseitigen Überlegenheitsgefühl und mangelndem partnerschaftlichen Verhalten in den gegenseitigen Beziehungen. Die erste Reaktion Brüssels auf uner-



wartete Schwierigkeiten mit den Nachbarstaaten der EU beschränkt sich im Allgemeinen auf die Feststellung: „Wir müssen mehr Geld geben.“ Man denke etwa an das revolutionäre Erwachen in der arabischen Welt, das die Europäer völlig überrascht hat. Denn man wunderte sich nur über eines: „Sind wir etwa nicht großzügig genug gewesen?“

Es sind keine langen Erklärungen nötig, um die Fehlerhaftigkeit dieser Haltung zu erklären. Die europäische Nachbarschaftspolitik ist ja mit umfassenderen Interessen der EU verbunden. Ziel dieser Politik ist es, entlang der eigenen Außengrenzen ein stabiles, demokratisches und ökonomisch leistungsfähiges Umfeld von Nachbarstaaten zu schaffen. Darüber hinaus bewertet man die Nachbarschaftspolitik derzeit noch im Blick auf die jüngst erfolgte Realisierung der lange ersehnten EU-Außenpolitik und der gemeinsamen europäischen Diplomatie. Um den Blick auf diese Konstellation zu schärfen, überzeichne ich die Lage ein bisschen: Im Osten befindet sich die Nachbarschaftspolitik auf dem Rückzug und im Süden macht sich ein politisches Erdbeben bemerkbar. Große Erwartungen, die im Moment arg enttäuscht werden.

Die Nachbarschaftspolitik bildet ferner eine Bewährungsprobe für die EU-Außenpolitik. Denn wenn die EU in ihrer engsten Nachbarschaft erfolglos bleibt, bleiben auch ihre Ambitionen als eigenständiges Handlungssubjekt und Akteur auf der politischen Weltbühne letztlich nur Wunschträume. Denn zuerst muss man in der engsten Umgebung zurechtkommen, erst dann kann man als *global player* auftreten. Zu Recht herrscht wohl noch immer die Ansicht, dass Europa in Wirklichkeit zwar *global payer*, aber nicht *global player* ist – also bloßer Zahlmeister, aber kein gewiefter Akteur.

Eine weitere Eigenschaft der Nachbarschaftspolitik, die sie von der EU-Politik gegenüber anderen Staaten der Welt und von „Horizontalpolitiken“ (in Bereichen wie Klimawandel, Energieversorgung, Armut, Terrorismus usw.) unterscheidet, besteht darin, dass sie eine Kompilation von Außen- und Innenpolitik darstellt.

Mit den Nachbarländern verbinden uns Angelegenheiten wie Visa- und Migrationspolitik. Bestimmte Bereiche der Innenpolitik dieser Länder, wie z.B. Justiz, Achtung der Menschenrechte usw. üben direkten Einfluss auf uns aus. Vertragliche Beziehungen der Europäischen Union zu diesen Staaten haben den Charakter von Assoziierungs-, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Das bedeutet, dass unsere Partner gewisse Fragmente der EU-Rechtsordnung übernehmen - von Freihandelsverträgen bis zur Zollunion.

All dies geschieht vor dem Hintergrund der Aufbruchsbewegung in den arabischen Ländern im Süden und im Osten, also im postsowjetischen und euroasiatischen Raum.

Dimensionen der Nachbarschaftspolitik

Erstens wird unsere Nachbarschaft durch eine historische Schicksalsgemeinschaft gestaltet. Denn die Gebiete jenseits der Südgrenzen der EU wurden von den Europäern jahrhundertlang kolonisiert und ausgebeutet. Dies war auch umgekehrt der Fall, woran seinerzeit z.B. die Marokkaner erinnerten, als sie den EU-Beitritt u.a. mit dem Argument begründeten, dass sie einst sogar bis nach Poitiers vorgedrungen waren. Auch die Nationalkultur Spaniens steht ja immer noch unter dem Einfluss der Mauren... Und das antike Römische Weltreich? Es war doch der heutigen Erweiterung der Europäischen Union grob gesprochen fast zum Verwechseln ähnlich! Dies trifft sogar für Großbritannien zu, das heute ein bisschen *outside* ist – so wie der Hadrians-Wall im Altertum. Dieser Übergangszustand hat sich bis in die Gegenwart erhalten. Eben darin besteht die Schicksalsgemeinschaft. Im Osten liegt ferner das vorrevolutionäre Russland, das trotz seiner Bande zur byzantinischen Kultur mit dem westlichen Europa durch die gemeinsamen christlichen Wurzeln stets eng verbunden gewesen ist.

Die zweite Determinante der EU-Nachbarschaftspolitik ist die Wertegemeinschaft. Trotz aller religiösen und kulturellen Unterschiede stehen wir uns also näher – und sei es auch nur dadurch, dass



wir uns länger kennen als etwa die asiatischen Länder. Die europäische Eigenwahrnehmung besteht auch hinsichtlich der Nachbarschaftspolitik in der Überzeugung, dass unsere Mission darin beruht, unsere Werte auch anderen Nationen einzupflanzen, also gleichsam die zivilisatorischen Grenzen Europas zu erweitern. Und genau das sagen wir derzeit den aufständischen Arabern: „Nehmt unsere Werte an!“ Darauf antworten diese: „Das sind nicht Eure, sondern universelle Werte!“ Dies betrifft auch die soziale Dimension. Die Europäische Union versteht ihre südlichen und östlichen Nachbarn eigentlich nicht und aus diesem Unverständnis resultieren zahlreiche Fehler der Nachbarschaftspolitik. Franzosen, Briten, Italiener und Spanier möchten nichts von einem kolonialen Erbe hören. Wir in Zentraleuropa sagen daher zu ihnen: „Im Prinzip begleichen wir heute die Schulden für die damalige Zeit. Ihr habt damals autoritäre Regime unterstützt und eine paternalistische, erfolglose Politik betrieben, die unter Übergehung der eigenen Gesellschaft weder zu einem gesellschaftlichen noch politischen Systemwandel geführt hat. Und heute habt Ihr genau die Situation, die ihr verdient. Versucht unser Wissen über den Transformationsprozess zu nützen! Ein Wissen, das wir zugegebenermaßen mit unterschiedlichem Erfolg selbst im Osten anwenden. Legt endlich den Beamtenjargon zugunsten der Unterstützung eines Prozesses ab, der gesellschaftliches Vorstellungsvermögen zum Leben erweckt und die Menschen zu staatsbürgerlichem Handeln antreibt!“

Ein weiterer Faktor ist die Interessengemeinschaft. All das verbindet uns mit den Nachbarn mehr als mit entfernteren Staaten. Wenn das so ist, so haben auch die Ereignisse bei unseren Nachbarn Einfluss auf den Lauf der Dinge innerhalb der EU. Äußerst treffend brachte EU-Kommissionspräsident Barroso diesen Zusammenhang auf den Punkt, als er unlängst davon sprach, dass wir in der Europäischen Union entweder zusammen weiter voranschwimmen oder einzeln untergehen werden. Barroso hatte dabei zwar eigentlich das EU-interne Zusammenwirken vor Augen. Dennoch versinnbildlicht diese Re-

deweise auch die nachbarschaftlichen Beziehungen der Europäischen Union nach außen auf deutliche Weise. Wenn wir in bestimmten Gebieten nicht miteinander kooperieren, werden wir als Europäische Union insgesamt nur verlieren.

Die ökonomische Dimension der EU-Nachbarschaftspolitik besteht aus starken Handelsströmen und dem Transfer von Waren, Dienstleistungen und Kapital. Wir verfügen über diverse Freihandelszonen unterschiedlicher Ausprägung. Darüber hinaus soll es in Zukunft auch harmonisierte grundlegende Regelungen zum Wirtschaftsleben geben. Ferner ist seitens der deutschen Christdemokratie der Vorschlag laut geworden, die Türkei nicht als Mitgliedsstaat aufzunehmen, sondern dieses Land ähnlich wie Norwegen oder die Schweiz nur vertraglich an die EU zu binden.

Mit den Nachbarstaaten verbinden uns auch finanzielle Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln der Europäischen Union, also Finanzhilfen. Im Rahmen des siebenjährigen Finanzplanes gibt die EU insgesamt 12 Milliarden Euro aus. Für die postkolonialen Länder Afrikas sowie des Karibik- und Pazifikraumes sind 26 Milliarden bestimmt, während 16 Milliarden für Lateinamerika und Asien veranschlagt sind. Angesichts der erheblichen Bedeutung der Nachbarschaftspolitik ist das verhältnismäßig wenig. Der Jahreshaushalt der EU beläuft sich auf knapp 140 Milliarden Euro. Wenn man diese Summe mit sieben multipliziert, erhält man ein vollständiges Bild...

Unlängst kam es in Brüssel vor dem Hintergrund der revolutionären Bewegung in den arabischen Ländern zu einer Diskussion über die angemessene Verteilung der Haushaltsmittel. Sechs EU-Außenminister (Frankreichs, Spaniens, Maltas, Sloweniens, Griechenlands und Zyperns) forderten in einem Brief an Frau Ashton einen anderen Proporz bei der Unterstützung im Rahmen der Nachbarschaftspolitik, also größere Mittel für den Süden und Einschränkungen im Osten. Dieses Postulat versuchte man mit dem Argument zu veranschaulichen, dass die bisherige Finanzhilfe pro Kopf gerechnet für einen



Ägypter lediglich 1,3 Euro, aber für einen Bürger Moldawiens bereits 25 Euro betrage. Dieses Argument trägt jedoch, da die EU-Unterstützungszahlungen für den Osten umgerechnet auf einen Einwohner durchschnittlich 3,6 Euro betragen, während sie sich im Süden auf ca. 3,3 Euro belaufen – d.h. in etwa auf demselben Niveau befinden. Die besagten 12 Milliarden teilt man hingegen in zwei und ein Drittel auf, da diese Aufteilung der Bevölkerungszahl und Fläche dieser beiden Nachbarstaaten entspricht. Wenn man dies mit den Beihilfen für eine von der EU dotierte Milchkuh vergleichen würde, kämen sicherlich größere Summen heraus. Dieses ein Beispiel zeugt lediglich davon, dass die EU-Nachbarschaftspolitik strukturell noch längst nicht ausreichend finanziert wird.

Außerdem geht es auch um die geopolitische Dimension. Vor allem diese Dimension bildete das Leitmotiv des anvisierten türkischen EU-Beitritts. Diese einst so entschlossen vertretene Idee ist in der Zwischenzeit völlig im Sande verlaufen. Die Europäer hegten dabei die Überzeugung, dass die militärische Sicherheit der gesamten EU von der Stabilität gerade dieser Region abhängt. Man wies nämlich der 700.000 Mann starken türkischen Armee (innerhalb der NATO weiterhin von erheblicher strategischer Bedeutung!) eine wichtige Rolle bei der militärischen Abschreckung der UdSSR zu.

Wo befinden wir uns derzeit und was liegt noch vor uns?

Die Europaabgeordneten haben über den von der EU-Kommission für Auswärtige Angelegenheiten vorbereiteten Bericht zur Nachbarschaftspolitik abgestimmt. Es ist allgemein bekannt, dass die eingangs festgelegten Prämissen und Ziele dieser Politik letztlich nicht eingehalten wurden. Daher muss die Nachbarschaftspolitik nun zumindest teilweise revidiert und neu definiert werden. Dies wird schwierig sein, da u.a. darüber diskutiert wird, inwieweit gegenüber allen Nachbarstaaten der EU einheitliche Handlungsinstrumente einzusetzen sind bzw. inwieweit diese im Einzelfall angewendet werden sollten. Das Problem hängt mit den „demokratischen

Standards“ zusammen. Man braucht nur einmal die Türkei näher betrachten, die aus Sicht der EU kein völlig demokratischer Staat ist, der die Menschenrechte achtet. Es sei z.B. daran erinnert, wie staatliche Organe in der Türkei die dort lebenden Christen, die politische Opposition und die Kurden behandeln. Aber dieselbe Türkei ist aus afrikanischer Perspektive ein gelungenes Beispiel für eine islamische Demokratie. Dies wirft die Frage auf, wie man eine uneingeschränkte Demokratie und die Achtung der Menschenrechte von den EU-Nachbarstaaten einfordern sollte. Darüber hinaus verfügen wir auch über einschlägige Erfahrungen im Umgang mit Weißrussland: Das politische Tauwetter in den gegenseitigen Beziehungen hat bislang nicht zu den erwarteten Erfolgen geführt, etwaige Sanktionen bringen aber auch nichts. Und wie sollte Russland behandelt werden? Die Europäische Union neigt immer noch dazu, bei Menschenrechtsverstößen in Russland ein Auge zuzudrücken. Dies wird zwar nicht offen ausgesprochen, aber das Dilemma besteht. Sollen wir also die Modernisierung der postsowjetischen Staats- und Verfassungsordnung im Sinne des Tandems Putin und Medwedjew einfach so akzeptieren? Eines Tandems, das bestimmte Modernisierungstendenzen in Politik und Gesellschaft bewusst übergeht?

Ein neues Element der Nachbarschaftspolitik, das im Zuge der Politik der Östlichen Partnerschaft eingeführt wurde, besteht in der Bildung von - auch untereinander - befreundeten Nachbarstaaten entlang der EU-Außengrenzen. Eben darin liegt der positive Wert dieser Politik. Die Europäische Union möchte also ihre Grenzen in zivilisatorischer Hinsicht weiter ausdehnen. Natürlich ist das schwierig. Man denke nur an die Beziehungen zwischen Palästina und Israel oder an das Verhältnis zwischen Armenien und Aserbaidzhan! Oberster Grundsatz jeglicher Nachbarschaftspolitik sollte die Angleichung an höhere Standards - europäische Standards - sein. Dabei sollten die gegenseitigen Beziehungen unserer Nachbarstaaten ein wichtiges Kriterium bei der Bewertung eines Landes darstellen. Daher sollte z.B. das Freihandelsabkommen eines Nach-



barstaates mit der EU zu analogen Vereinbarungen zwischen dem betreffenden Partner und dessen Nachbarländern führen.

Doch welche Richtung sollte die EU-Nachbarschaftspolitik dabei generell einschlagen?

Erstens muss man mit dem Prinzip der zu kurz geratenen Hosen endgültig brechen, also mit dem eigentümlichen Nullsummenspiel, hinter dem sich folgendes Denken verbirgt: „Je mehr Geld wir für den Süden ausgeben, desto kleiner wird der Geldstrom im Osten fließen – und umgekehrt!“ Eine derartige Auffassungsweise mündet leicht in einen Zustand der Ohnmacht, in dem wir uns gegenwärtig ja auch befinden. Denn beide geographische Dimensionen der Nachbarschaftspolitik verdienen eine symmetrische Behandlung. Man kann sich gegenseitig bestimmte Handlungsinstrumente für eine solche Politik aneignen, frei nach der EU-Methode der *best practices*. Zweitens erfordert die Nachbarschaftspolitik im Süden einen fundamentalen Wandel. Denn man darf nicht mehr wie bisher den sichtbaren Status quo mit tatsächlicher Stabilität verwechseln. Diesen Fehler beging einst die westdeutsche SPD gegenüber der Volksrepublik Polen. Nötig ist vielmehr ein echter Paradigmenwechsel. Die Europäische Union sollte freimütig einräumen, dass vor allem die nationalen Gesellschaften – und nicht ihre Regierungen! – das eigentliche Subjekt gegenseitiger Beziehungen und Handlungsträger jeglicher EU-Politik sind. Dass es der EU also in erster Linie um allgemeinverbindliche Standards und Werte geht, und nicht nur um ökonomische Interessen. Wir müssen daher brauchbare Methoden für die Steuerung eines solchen Paradigmenwechsels erarbeiten und die bisherigen Wertehierarchien entsprechend verändern.

Die Östliche Partnerschaft

Die EU-Nachbarschaftspolitik im Osten befindet sich derzeit in einer Krise. Und zwar auch deshalb, weil man sich über eine erneute Erweiterung der EU nach Osten nicht einig ist. Aus dem im Bericht

der EU-Außenkommission verwendeten Begriff der Ostpolitik hat man das Wort „Mitgliedschaft“ gestrichen. Die übrigen Formulierungen bleiben letztlich unklar, obwohl man durchaus eine „europäische Perspektive“ sieht und an Art. 49 des Maastrichter Vertrages erinnert. Im Europäischen Parlament herrscht scharfer Streit, die Meinungen sind geteilt. Die „europäischen“ Deutschen sind gegen eine weitere Ausdehnung der EU nach Osten, während wir in Zentraleuropa dafür sind. Der sich derzeit abzeichnende Kompromiss beruht darauf, sämtliche Fragen einer etwaigen Mitgliedschaft auf später zu verschieben und in der Zwischenzeit die Nachbarschaftspolitik weiter auszubauen und inhaltlich zu bereichern. Wir fügen unsererseits hinzu: Gemeint ist dabei eine Politik, die zu einer zunehmenden Integration führt. Und wenn die Ermüdungserscheinungen im Blick auf eine erneute Erweiterung der EU vergehen (vielleicht in 15 Jahren?), werden wir den Faden erneut aufnehmen. Nichtsdestotrotz wäre eine Nachbarschaftspolitik mit der klaren Aussicht auf Mitgliedschaft in Hinblick auf die dadurch entfachte Veränderungsdynamik in den Bewerberländern weitaus einfacher. Auch der Zeitfaktor spielt eine wesentliche Rolle, was man am Beispiel der Ukraine sieht, die heute auf ihrem Weg in die EU politisch weiter zurückliegt als noch im Jahre 2004. Die Beitrittsverhandlungen mit Kiew verlaufen daher äußerst schleppend, obwohl die Reformregierung der „Blauen“ im wirtschaftlichen Bereich *de facto* mehr tut als ihre „orangenen“ Amtsvorgänger, deren vollmundige Lippenbekenntnisse zu Europa noch in Erinnerung sind. Dies ist eine bittere Wahrheit.

Was die Integration unserer östlichen Nachbarn mit der EU angeht, so haben bisher beide Seiten weitgehend versagt. Die Gesellschaften der Zielländer haben sich als allzu „postsowjetisch“ erwiesen, aber wir in der EU sind immer noch zu träge und nicht großzügig genug – wir zögern zu sehr! Außerdem sprechen wir nicht mit einer Stimme, sondern haben uns spalten lassen. Innerhalb der EU betreiben wir daher eine polyphone Politik gegenüber den östlichen Nachbarstaaten, die von nationalen Einzelinteressen ab-



hängig ist. So gibt es unter uns Länder, die auf Kosten der gesamten EU engere Beziehungen zu Russland pflegen. Dieses Problem betrifft Italien, Deutschland, Österreich und – unter den Vorgängerregierungen – auch Ungarn und Bulgarien. Russland hingegen zeigt gegenüber der EU-Nachbarschaftspolitik im Osten großes Misstrauen und Widerwillen. Ohne es offen zuzugeben tun die Machthaber im Kreml alles, um diese Politik zu blockieren. Denn Osteuropa wird immer noch als traditionelle Einflussosphäre und Exerzierfeld der postimperialen Politik Russlands angesehen. Dabei versteht man in Moskau nicht, dass die EU ein freiwilliger Zusammenschluss freier Länder ist. Eigentlich kann also jeder an die Türen Brüssels klopfen und um Einlass bitten. Die Europäische Union überfällt andere nicht. Dies ist im Blick auf das letzte Jahrtausend eine geradezu innovative Errungenschaft Europas! Die EU übt vielmehr einen transformierenden Einfluss auf ihre geographische Umgebung aus. Eben das ist die weiche Kraft, die *softpower* Europas im Gegensatz zu den Methoden der *hard power*. Es fragt sich nur, wie stark diese Kraft der Transformation letztlich wirken kann. Lässt sich der Demokratisierungsprozess in Russland durch die Übertragung europäischer Standards auf Weißrussland, die Ukraine, Moldawien und den Südkaukasus wirklich nachhaltig beeinflussen?

Mitunter wird gefragt, welche Bedeutung die Erweiterung der Europäischen Union für den gewöhnlichen Bürger hat? Vor allem die Bedeutung, dass der einzelne Bürger dadurch mehr Sicherheit und Wohlstand gewinnt. Denn sicherer und wohlhabender wurden die Bürger der „alten“ EU erst nach der Osterweiterung von 2004. Die Zuwächse des Bruttonettoprodukts in Westeuropa waren nämlich seit diesem Zeitpunkt höher als die für die neuen Mitgliedsstaaten aufgewendeten Beihilfen. Der gleiche Effekt kann nach der Aufnahme der Nachbarländer im Osten auftreten. Vergessen wir nicht, dass Europa in demographischer Hinsicht am Aussterben ist. Nach einer etwaigen Erweiterung würde sich also sein Bevölkerungspotential deutlich vergrößern, von der Ausdehnung des gemeinsamen Markts ganz zu schweigen.

Der EU-Beitritt der Ukraine gehört untrennbar zur Staatsräson Polens. Dennoch sollte nicht übersehen werden, welche große Herausforderung die ukrainische Schwarzerde für die polnische Landwirtschaft darstellen wird und wie riesig der Hunger Kiew nach Hilfsfonds aus Brüssel ist.

Die Rolle der EU-Ratspräsidentschaft Polens

Gibt es Gründe, optimistisch an die Frage der Östlichen Partnerschaft heranzugehen? Ich meine ja, denn ein seriöses Handeln im Rahmen der Nachbarschaftspolitik gehört zu den Ambitionen der EU-Ratspräsidentschaften Ungarns und Polens. Aus der Sicht Warschaws wäre es sehr wünschenswert, wenn diese beiden Ratspräsidentschaften innovative Elemente in die Nachbarschaftspolitik einbrächten und die EU vor allem neu inspirieren könnten. Die ersten Bausteine für dieses Werk wurden bereits gelegt: EU-Kommissar für Nachbarschaftspolitik ist der Tscheche Stefan Fule, der ein Dokument vorbereitete, das in dieser Form wohl kein westeuropäischer Politiker verfasst hätte. Denn es enthält ein Programm, das die Anpassung der bisherigen Nachbarschaftspolitik an die betreffenden Gesellschaften – und nicht Regierungen! – vorsieht. Gefordert wird dabei der Ausbau von vielfältigen Kontakten auf staatsbürgerlicher Ebene: Jugend, Gewerkschaften, Wirtschaftsunternehmen, Kultureinrichtungen usw. Adressaten sind natürlich alle Nachbarstaaten der EU.

Die Östliche Partnerschaft ist ein vorrangiges Ziel der polnischen EU-Ratspräsidentschaft. Der Vorsitz Polens im Ministerrat der Europäischen Union ist die erste „große“ Präsidentschaft, die ganz unter den Auspizien des Lissabonner Vertrages ausgeübt wird. Wenn Polen den Vorsitz gut über die Bühne bringt, werden Einfluss und Rolle der polnischen Politik in der Europäischen Union weiter wachsen. Das internationale Prestige und die Stellung Polens in Europa würden dadurch zwangsläufig gestärkt. Diese Faktoren sind tatsächlich von erheblichem Gewicht, da Polen innerhalb der EU bislang immer



noch eher nachsichtig als politischer *new-comer* behandelt wird.

Während der EU-Ratspräsidentschaft Polens ist für September 2011 ein Gipfeltreffen mit den sechs Nachbarstaaten der Östlichen Partnerschaft geplant. Wir möchten dieser Partnerschaft größtmögliche Dynamik verleihen, müssen dabei jedoch außerordentlich umsichtig vorgehen. Denn wenn wir uns nur auf die Kontakte mit den Nachbarstaaten im Osten konzentrieren, werden wir letztendlich nur verlieren. Es muss stattdessen für die Gesamtheit der Interessen der Europäischen Union Sorge getragen werden – auch für den Süden. Denn wenn wir versuchen würden, den sechsmonatigen Ratsvorsitz nur für die Erledigung polnischer Angelegenheiten zu nutzen, würde dies rasch in eine Niederlage münden. Die Kunst besteht vielmehr darin, die Interessen Polens und die Perspektive Warschaws in die Politik der gesamten EU einfließen zu lassen und als gesamteuropäisches Interesse zu definieren. Das Gepäck der polnischen Denkart muss also auf das Schiff „Europäische Union“ geladen werden. Denn die Ostpolitik Polens führt in erster Linie über Brüssel. Es ist daher die Aufgabe unserer EU-Ratspräsidentschaft, die polnischen Postulate zur Östlichen Partnerschaft auf ein höheres europäisches Niveau zu heben. Falls dies gelingen sollte, wird dieser Prozess nur ganz schwer wieder aufzuhalten sein. Denn wenn ein bestimmter Entwicklungsprozess in der EU einmal in Gang gekommen ist, geht er unaufhörlich weiter. Ob schnell oder langsam – er setzt sich fort. Und eben darauf sollte man bauen.

Übersetzung: Jan Obermeier