

Eine Partnerschaft für den Osten

Der polnisch-schwedische Vorschlag zur Vertiefung der Kooperation mit den östlichen Nachbarn der EU

Kai-Olaf Lang

Unter der Überschrift »Eastern Partnership« haben die Regierungen Polens und Schwedens ihren Partnern in der Europäischen Union einen Vorschlag zur Vertiefung der Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarn der EU unterbreitet. Die Ende Mai 2008 im Kreis der EU-Außenminister eingebrachte Initiative erlangte im Juni die Unterstützung des Europäischen Rates. Dieser beauftragte die Kommission damit, das Papier bis zum Frühjahr 2009 inhaltlich zu füllen. Prinzipiell spricht sich das Dokument für einen Zwei-Ebenen-Ansatz aus: Zum einen sollen die bilateralen Beziehungen der EU zu den östlichen Anrainern verdichtet, zum anderen multilaterale Kooperationsformen etabliert werden. Beides soll auf den bestehenden Strukturen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) aufbauen. Obwohl der Vorschlag in seiner jetzigen Form wenig Neues bringt, hat er einen gewissen Nutzen für die östliche Komponente der ENP. Er kann konkrete Projekte anstoßen, mit denen sich die Umsetzung der Nachbarschaftspolitik flankieren lässt, und er kann dazu beitragen, der ENP-Ost den nötigen politischen Rückhalt unter den EU-Mitgliedstaaten zu sichern.

Die Initiative zielt darauf ab, den östlichen Partnern der EU neue Kooperationsangebote zu unterbreiten, die zwar auf der bisherigen Nachbarschaftspolitik basieren, im Ergebnis aber darüber hinausgehen sollen.

Adressaten sind die fünf Länder im post-sowjetischen Raum, an die sich die ENP in Osteuropa gegenwärtig richtet: Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldova und die Ukraine. Die Beziehungen zu Belarus sollen vorerst auf Expertenebene gepflegt werden; in Zukunft wären sie je nach Entwicklung des Landes intensivierbar. Russland ließe sich über das Europäische Nachbarschafts-

und Partnerschaftsinstrument (ENPI), von dem es gemeinsam mit den ENP-Ländern erfasst wird, in die Östliche Partnerschaft einbeziehen.

Bilaterale und multilaterale Kooperation

Dem Papier zufolge soll der Ausbau der Zusammenarbeit sowohl im bilateralen Verhältnis zu den Partnerstaaten als auch durch länderübergreifende Formen der »horizontalen« Kooperation erfolgen. Auf bilateraler Ebene betont man dabei migra-

tionsrelevante Themen sowie die Erleichterung von Einreisemöglichkeiten für Bürger aus Nachbarstaaten. Kurzfristig soll die Visavergabep Praxis gelockert, längerfristig ein Weg konzipiert werden, der zu visumfreiem Reiseverkehr führt. Geplant ist zudem, durch umfassende und »tiefe« Freihandelsabkommen eine Freihandelszone zwischen der EU und den Nachbarstaaten zu schaffen. Auch der direkte Kontakt zwischen den Bürgern soll gefördert werden. Je nach Reformfortschritt will man grundsätzlich allen Partnerstaaten einen neuen Vertragstypus anbieten, der über die momentan geltenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen hinausgeht. Finanzielle Hilfe soll den Begünstigten je nach Zielerfüllung und Aufnahmefähigkeit zufließen.

Was die Verwirklichung einer multilateralen Dimension der östlichen Nachbarschaft angeht, werden mehrere Grundsätze hervorgehoben, denen eine solche Zusammenarbeit zu folgen hätte. So sollen konkrete Projekte im Vordergrund stehen; die Teilnahme daran wäre nicht verbindlich, sondern optional. Gleichzeitig soll der durch die Östliche Partnerschaft gebildete Kooperationsraum gegenüber bestehenden Initiativen zur regionalen Zusammenarbeit – der »Schwarzmeersynergie« und der »Nördlichen Dimension« – eine ergänzende Funktion haben.

Von der Stärkung multilateraler Kooperationsformen erhoffen sich die Unterzeichner des Papiers insbesondere die Herausbildung neuer horizontaler Bindungen zwischen den osteuropäischen Nachbarn der EU. Überdies soll die Östliche Partnerschaft eine Lücke regionaler Zusammenarbeit zwischen Ostsee- und Schwarzmeerraum füllen. Nicht zuletzt wünscht man, auf diesem Wege einen begrenzten, sachorientierten Austausch mit Belarus herbeizuführen, das bislang in keines der subregionalen Formate (auch nicht in die ENP) eingebunden ist.

Projekte der Östlichen Partnerschaft sollen kostenneutral sein und durch schlanke institutionelle Strukturen eingerahmt werden; dazu will man einen Koordinator und spezifische Arbeitsgremien einsetzen. Nicht

ausgeschlossen sind weitere Arbeitsformate wie multilaterale Ministertreffen oder Zusammenkünfte der EU-Troika und interessierter Mitgliedstaaten mit den betreffenden Nachbarn. Inhaltlich sind fünf Schwerpunktfelder der Kooperation benannt worden: Politik und Sicherheit; Grenzen und grenzüberschreitende Interaktion; Wirtschaft und Finanzen; Umwelt; Gesellschaft.

Viel Gutgemeintes, wenig Substantielles

In ihrer jetzigen Form enthält die polnisch-schwedische Initiative wenig Substantielles und kaum Neues. Etwas anderes war allerdings auch nicht zu erwarten – schließlich ist das Papier darauf angelegt, lediglich einen politischen Anstoß zur Ausarbeitung greifbarer Vorhaben zu liefern. Dabei hat das großflächig strukturierte Dokument zweifellos den Vorzug, keinen radikalen Neuanfang zu fordern, sondern sich weitgehend bruchlos in den bestehenden Ansatz der ENP einzufügen. Das gilt zum einen für die generelle Zwecksetzung der Nachbarschaftspolitik: Diese zielt gegenwärtig vor allem auf die Herstellung EWR-ähnlicher Bedingungen in den Anrainern, daneben auch auf einen vertieften politischen Dialog. Damit ist die polnisch-schwedische Initiative gut in Einklang zu bringen, da sie – trotz offensichtlich weiterreichender Intentionen – dem Wortlaut nach keine Mitgliedschaftsperspektive für die östlichen Partner verlangt. Und es gilt ebenso für die inhaltlichen Schwerpunkte der Zusammenarbeit. Diese erinnern an die Idee regional übergreifender thematischer Dimensionen, wie sie im Zusammenhang mit der deutschen Ratspräsidentschaft präsentiert worden ist.

Zu den positiven Aspekten des Vorstoßes gehört auch, dass letztlich nur einer moderaten Form der Institutionalisierung das Wort geredet wird. Dadurch stehen eher Inhalte, weniger strukturelle Fragen im Vordergrund. Dass die Ostpartnerschaft weitgehend ohne eigene Institutionen auskommen soll (Ausnahme ist etwa die empfoh-

lene Einsetzung eines Sonderkoordinators), um stattdessen eng an die Kommission angebunden zu werden, dürfte ihre Verallgemeinerungsfähigkeit in der EU erhöhen.

Gleichwohl muss die Initiative auch einige Vorbehalte auslösen. Die Schaffung einer derart heterogenen Ländergruppe könnte mit dem Prinzip der Differenzierung kollidieren. So lassen sich Anreize, die man Reformvorreitern anbietet, weniger entwickelten Ländern kaum vorenthalten. Werden von EU-Seite Offerten für einzelne Begünstigte entworfen, ist daher stets zu bedenken, welche Folgen es hat, wenn man sie auch anderen Staaten aus der Gruppe gewährt. Die konkrete Abgrenzung von der Schwarzmeerstrategie, mit der die Östliche Partnerschaft nicht in Konkurrenz treten soll, dürfte ebenfalls größere Probleme aufwerfen.

Darüber hinaus birgt die Schaffung einer neuen Zwischenebene – unterhalb des generellen Dachs der ENP und oberhalb des bilateralen Niveaus – das Risiko, dass der Beziehungsstufe EU-Nachbarstaat politische Aufmerksamkeit entzogen wird. Genau das aber wäre der Dynamik der Nachbarschaftspolitik abträglich, weil auf dieser Ebene momentan das Schwergewicht der Kooperation liegt und hier auch neue Formen der intensivierten Zusammenarbeit (etwa mit dem Neuen Vertieften Abkommen für die Ukraine) entwickelt werden.

Konkretisierung der Partnerschaft

Insgesamt handelt es sich bei der Östlichen Partnerschaft um eine ENP-konforme Initiative, die darauf abzielt, die östliche Dimension der Nachbarschaft graduell zu stärken und als Region sichtbar werden zu lassen – nicht zuletzt gegenüber der südlichen Kooperationsflanke der EU. Gerade in Polen wird die Initiative denn auch als Antwort auf die Mittelmeerunion gesehen. Angesichts dessen könnte der Ertrag des Vorstoßes darin bestehen, die ENP-Ost zu stimulieren bzw. die Ostpolitik der EU zu verstetigen. Vieles dürfte hier davon abhängen, wie die Ostpartnerschaft konkret gestaltet wird.

Aufbauend auf einer politikfeldspezifischen Potential- und Bedarfsermittlung könnten *multilaterale sektorale Rahmenprogramme* entstehen, die Einzelprioritäten für regionale Kooperationsfelder enthalten. Solche Kooperationsfelder (oder »Transversalschwerpunkte«) würden an die bestehenden Vorüberlegungen der Kommission zu thematischen Dimensionen anknüpfen bzw. diese ausdifferenzieren. Finanziell unterfüttert würden die Transversalschwerpunkte durch ein Pooling von EU-Mitteln und Beiträgen internationaler Finanzinstitutionen sowie anderer Geber, die in themengebundene Fonds einzahlen. Diese Fonds könnten nach dem Muster der Umweltpartnerschaft der Nördlichen Dimension gestaltet werden. Zur Umsetzung der Kooperationsprioritäten wären sektorale Aktionspläne sinnvoll. Sowohl Aktionspläne als auch Rahmenprogramme müssten gegenüber anderen Regionalinitiativen (insbesondere der Schwarzmeersynergie) abgegrenzt und mit nationalen Aktionsplänen synchronisiert werden. Gegebenenfalls könnte hierzu für jedes Transversalfeld ein Steuerungskomitee eingerichtet werden.

Für das *Verkehrswesen* könnte ein Transversalfeld etwa so gebildet werden: Zunächst würde im Rahmen des *Transport Infrastructure Needs Assessment (TINA)* eine Infrastrukturanalyse erfolgen, bevor auf dieser Grundlage die Möglichkeiten einer östlichen Transportgemeinschaft ausgelotet würden (Modell wäre die im Frühjahr 2008 etablierte Transportgemeinschaft für den Westbalkan). Ein Themenfonds Verkehr würde die in einem Aktionsplan benannten Projekte mitfinanzieren. Abzustimmen wäre all dies mit den Erwägungen der EU hinsichtlich einer Ausdehnung der Europäischen Transportachsen (TEN-T) in Nachbarregionen sowie mit verkehrspolitischen Regionalinitiativen wie etwa TRACECA (*Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia*) im Schwarzmeer- und Zentralasienbereich.

Eine verbesserte *Absorptionsfähigkeit* der Partnerländer ist eine zentrale Herausforderung für die ENP. Als Vorbild könnten hier die von der Kommission im Rahmen

der Regionalpolitik für Mitgliedstaaten entwickelten Initiativen JASPERS und JEREMIE dienen, die gemeinsam von der Kommission, der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) umgesetzt werden. Sie sollen den Empfängern durch unentgeltliche Hilfe die Ausarbeitung kohäsionspolitischer Projekte erleichtern bzw. kleinen und mittelständischen Unternehmen einen besseren Zugang zu Kapital ermöglichen. Analog zu diesen Instrumenten könnten entsprechende Programme auch für die Nachbarländer entwickelt werden.

Die effiziente *Implementierung* von nachbarschaftspolitischen Programmen bleibt eine Daueraufgabe für die ENP. Damit etwa das Neue Vertiefte Abkommen, über das gegenwärtig mit der Ukraine verhandelt wird, erfolgreich umgesetzt werden kann, sollte ein Äquivalent zum bisherigen Aktionsplan geschaffen werden. Darüber hinaus sind aber auch spezifische, auf einzelne Politikfelder bezogene Pläne notwendig (nach dem Muster des bereits bestehenden EU-Ukraine-Aktionsplans zu Freiheit, Sicherheit und Justiz). *Bürgergesellschaftliche Kontakte* könnten dadurch gefördert werden, dass man Organisationen aus Nachbarländern an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss oder den Ausschuss der Regionen anbindet.

Im Bereich *Justiz und Inneres* ist zu beachten, dass der Wunsch der Nachbarländer nach einer Perspektive für visumfreien Reiseverkehr nur schwer zu erfüllen sein wird, da hier mit dem Widerstand mehrerer EU-Mitgliedstaaten zu rechnen ist. Daher sollte versucht werden, neben praktischen Erleichterungen bei der Vergabe von Einreisegenehmigungen und einer Flexibilisierung des grenzüberschreitenden Reiseverkehrs andere Anreize zu setzen. Das bestehende Pilotprojekt für eine Mobilitätspartnerschaft mit Moldova könnte (nach entsprechender Evaluierung) auch auf andere ENP-Ost-Länder angewendet werden; dies betrifft insbesondere die dazugehörigen Offerten für zirkuläre Migration.

Vor allem Deutschland und Polen könnten durch ein koordiniertes bilaterales Handeln die Nachbarschaftspolitik der EU flankieren – die Bundesrepublik gehört zu den Haupttriebkraften der ENP und hat zudem ein besonderes Interesse an der Fortentwicklung der Beziehungen zum östlichen Nachbarschaftsraum, Polen wiederum versteht sich als Sachwalter östlicher Anrainer der EU. Andere Mitgliedstaaten, nicht zuletzt Schweden, könnten sich deutsch-polnischen Vorstößen anschließen. Denkbar wären folgende konkreten Schritte:

- ▶ verstärkte Einbeziehung polnischer Expertise in das TRANSFORM-Nachfolgeprogramm der Bundesregierung, das die wirtschaftliche Umgestaltung in Ländern der früheren Sowjetunion unterstützt
- ▶ Bildung deutsch-polnischer Twinning-Konsortien oder bilaterale Koordinierung von Twinning-Schwerpunkten
- ▶ Einbindung deutscher Institutionen in das »Europäische Kolleg polnischer und ukrainischer Universitäten« mit Sitz in Lublin, das sich an Postgraduierte wendet (längerfristiges Ziel könnte der Aufbau einer »Ost-Viadrina« sein, die Studenten aus allen östlichen Nachbarländern offensteht)
- ▶ Einbeziehung ukrainischer Truppenteile in EU-Battlegroups mit deutscher oder polnischer Beteiligung (längerfristig etwa in die für 2013 geplante Battlegroup des »Weimarer Dreiecks«)
- ▶ bei Wiederbelebung der Idee eines Gas-Transportkonsortiums für die Ukraine: Beteiligung Polens und anderer mitteleuropäischer Staaten (neben Deutschland, Russland und der Ukraine)
- ▶ Mitwirkung Deutschlands am Söderköping-Prozess, einem von der Schwedischen Migrationsbehörde und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) initiierten Koordinationsforum für Migrations- und Asylpolitik sowie Fragen der Grenzsicherheit, an dem sich ostmitteleuropäische EU-Mitglieder und osteuropäische EU-Nachbarn beteiligen

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364