

Die Europäische Union braucht eine neue Nachbarschaftspolitik

Von Rainer Rudolph

Die Beziehungen der EU zu ihren europäischen Nachbarn sind ein über Jahrzehnte entstandener Flickenteppich: Auf der einen (westlichen) Seite wohlhabende Staaten wie Norwegen und die Schweiz, die sich gegen eine Mitgliedschaft in der EU entschieden haben, aber dennoch eine enge wirtschaftliche Anbindung suchen und an politischer Zusammenarbeit in Teilbereichen interessiert sind.

Auf der anderen (östlichen und südöstlichen) Seite stehen Länder, die den Wunsch nach einer Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union mindestens für die fernere Zukunft aufrechterhalten, aber in absehbarer Zeit keine realistische Beitrittsperspektive haben.

Bislang hat die EU alle diese Nachbarschaftsbeziehungen weitgehend unabhängig voneinander gestaltet. Jetzt, wo Großbritannien aus der EU austritt, die Dynamik in den Beziehungen zu den östlichen und südöstlichen Nachbarn ins Stocken geraten ist und andere Kräfte um Einfluss in der Nachbarschaft der EU ringen, sollte die Europäische Union einen kohärenteren Ansatz entwickeln: Sie sollte deutlich machen, aus welchem Interesse heraus sie ihren Nachbarn Kooperationsangebote macht und was sie im Gegenzug dafür erwartet.

Besonders hohe Erwartungen an die EU haben die sechs Westbalkanstaaten, denen schon 2003 mit der Agenda von Thessaloniki eine EU-Beitrittsperspektive gegeben wurde. Siebzehn Jahre später ist selbst für

Serbien (auch wegen des nicht geklärten Verhältnisses zu Kosovo) und Montenegro, die seit einigen Jahren Beitrittsverhandlungen führen, noch kein Beitrittsdatum in Sicht. Die feste Erwartung von Albanien und Nordmazedonien auf den Beginn von Beitrittsverhandlungen wurde vor Kurzem enttäuscht. Und für Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo wird der Prozess – aus unterschiedlichen Gründen – noch sehr viel langfristiger sein.

Die 2005 begonnenen Beitrittsverhandlungen mit der Türkei sind spätestens seit dem gescheiterten Putschversuch 2016 zum Erliegen gekommen. Beide Seite scheuen sich, die Verhandlungen förmlich zu beenden. Die Europäische Kommission hat Ende 2016 vorgeschlagen, die 1995 begründete Zollunion zu modernisieren. Gegenwärtig befasst sich der Rat nicht mit dem Vorschlag und es ist unklar, ob dies das Instrument sein kann, das den politischen Erwartungen beider Seiten an die künftigen Beziehungen gerecht wird.

Im Jahr 2009 begründete die EU die Östliche Partnerschaft mit sechs Nachbarländern, die in absehbarer Zeit nicht der EU beitreten würden. Seither haben die sechs Staaten unterschiedliche Wege eingeschlagen. Die Ukraine, mit Abstand bevölkerungsreichster Partner und eines von drei Ländern, die ein Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen haben, stellt die Östliche Partnerschaft inzwischen als Rahmen für die Beziehungen zur EU infrage. Sie sieht das Format eher als Hemmnis für eine weitere Annäherung an die EU. Gemeinsamkeiten der sechs Teilnehmer hinsichtlich ihrer Erwartungen an die EU sind immer schwieriger auszumachen.

Auch das Verhältnis zur Schweiz ist – etwas unter dem Radarschirm der breiteren Öffentlichkeit – in Turbulenzen geraten. Nachdem die Schweizer Regierung nach vierjährigen Verhandlungen nicht ihre Unterschrift unter ein neues Rahmenabkommen setzen wollte, hat die Europäische Kommission die Äquivalenzanerkennung für die Schweizer Börse nicht verlängert. Hinter dem Disput stehen letztlich unterschiedliche Auffassungen über ein ausgewogenes Verhältnis von

Rechten (wie Marktzugang) und Pflichten (zum Beispiel Rechtsangleichung).

Mit dem Brexit stellt sich der EU die Frage, welche Beziehungen sie mit ihren Nachbarn führen will, neu und verschärft: Mit Großbritannien verlässt ein Land die EU, das für rund 15 Prozent ihres BIP steht und erhebliche Nettobeiträge zum Haushalt leistet. Zugleich ermöglicht es der EU-Austritt den Briten, künftig mit eigener Regulierung ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der EU zu verbessern. Die Balance von Rechten und Pflichten in der künftigen Partnerschaft wird schwieriger herzustellen sein als mit allen anderen EU-Nachbarn.

Die EU ist kein Magnet mehr

Die Europäische Union kann nicht mehr wie noch in den neunziger Jahren wie selbstverständlich davon ausgehen, dass sie in Europa der Magnet ist, auf den sich alle Metallspäne ausrichten. Die damals ausgesprochene Beitrittsperspektive für die mittel- und osteuropäischen Staaten war ein Soft-Power-Ansatz, der die Reformprozesse dort nachhaltig unterstützt hat, der aber jetzt offenkundig an Grenzen stößt.

Heute steht die EU auch stärker als früher im Wettbewerb mit anderen Kräften, die – auf höchst unterschiedliche Weise – um Einfluss auf die Nachbarschaft der EU ringen: Russland hat 2014 mit der Aggression gegen die Ukraine die nach 1990 geschaffene europäische Ordnung fundamental infrage gestellt. China wirbt mit dem 17+1-Format und dem Angebot der Zusammenarbeit in der One-belt-one-road-Initiative bei europäischen Staaten um Anbindung. Und die USA haben deutlich gemacht, dass Großbritannien nur dann auf enge Handelsbeziehungen nach dem Brexit setzen kann, wenn es auf enge Bindungen an den EU-Binnenmarkt und eine Zollunion verzichtet.

Wenn die 2020 beginnende Konferenz zur Zukunft Europas sich – wie unlängst von Deutschland und Frankreich vorgeschlagen – auch mit den Beziehungen zu den Nachbarn befasst, dann sollte sie die damit verbundenen Fragen offen ansprechen.

Die EU sollte die Gleichzeitigkeit von dem Brexit, dem ungeklärten Verhältnis zur Türkei, dem ins Stocken geratenen Beitrittsprozess mit den Westbalkan-Staaten und den unerfüllten Erwartungen einiger östlicher Partner zum Anlass für einen Klärungsprozess nehmen. Sie sollte für ihre europäischen Nachbarn eine kohärente Nachbarschaftspolitik entwickeln, unabhängig davon, ob sie eine EU-Mitgliedschaft anstreben oder nicht. Die EU sollte ein neues Modell der wirtschaftlichen Anbindung und politischen Einbindung entwerfen, das auch ohne Mitgliedschaft realisierbar ist (ohne eine spätere Mitgliedschaft auszuschließen).

Nur dann können auch die Partner realistisch entscheiden, welche Art der Partnerschaft sie mit der EU suchen. Die EU sollte dabei selbstverständlich ihre eigenen Interessen schützen, die von Sicherheit über Handel bis Migration und Klimaschutz reichen.

Zur europäischen Nachbarschaft gehören natürlich auch die Länder südlich und östlich des Mittelmeers, mit denen die EU im Rahmen der „Europäischen Nachbarschaftspolitik Süd“ kooperiert. Die grundlegenden Interessen der EU sind hier keine anderen als im Verhältnis zu den europäischen Nachbarn. Dennoch bleibt ein wichtiger Unterschied: Für die südlichen Nachbarn geht es anders als für die europäischen Länder nicht um die – positiv oder negativ zu beantwortende – Frage der Mitgliedschaft in der EU.

Im Ergebnis einer Klärung des Verhältnisses zwischen der EU und ihnen sollten bestehende Verträge und Zusagen nicht infrage gestellt werden. Im Gegenteil, die EU sollte ihren Nachbarn verlässliche und realistische Angebote machen, damit sie in Zukunft erneute Enttäuschungen vermeidet – ihre Glaubwürdigkeit darf nicht aufs Spiel gesetzt werden. Zugleich könnte die EU ihren Gestaltungsanspruch für ihre unmittelbare Nachbarschaft bekräftigen.



Rainer Rudolph

ist Senior Fellow bei der DGAP. Zuvor war er im Bundeskanzleramt Referatsleiter für die Beziehungen zu den EU-Mitgliedstaaten, EU-Erweiterung und EU-Außenbeziehungen.