

Sascha Müller-Kraenner, 27.10.04

Die Europäische Nachbarschaftspolitik

Mit der Ost- und Süderweiterung 2004 stößt Europa geografisch und kulturell an neue Grenzen. Zu den neuen Nachbarn der Europäischen Union gehören mehrheitlich nicht-europäische Länder. Außerhalb der Grenzen der EU wird die Erweiterung eine Umgestaltung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Teilen der Welt zur Folge haben.

Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) möchte die Europäische Union nach der Erweiterungsrunde 2004 die Beziehungen zu ihren neuen Nachbarn und ihre eigenen geostrategischen Interessen neu definieren. Außerdem soll den Nachbarn der EU ein Angebot zur Kooperation unterhalb der Schwelle des EU-Beitritts gemacht werden. Die Nachbarschaftspolitik strebt ein System gestaffelter Kooperations- und Assoziationsverträge an. In dem vorgegebenen politischen Rahmen ist allerdings eine Reihe von Widersprüchen angelegt. Sollen europäische und nicht-europäische Nachbarn gleich behandelt werden? Kann die EU mit Demokratien und autoritären Regimes auf gleiche Weise kooperieren? Ist Russland ein Nachbar unter Vielen oder soll es im Rahmen einer strategischen Partnerschaft eine Sonderstellung erhalten?

Kern der Nachbarschaftspolitik ist die wirtschaftliche Integration mit dem EU-Binnenmarkt. Aber auch in anderen Politikbereichen, beispielsweise im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder bei umwelt- und energiepolitischen Fragen soll die Kooperation verstärkt werden.

1. Was ist die Europäische Nachbarschaftspolitik?

Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)¹ möchte die Europäische Union nach der Erweiterungsrunde 2004 die Beziehungen zu ihren neuen Nachbarn und ihre eigenen geostrategischen Interessen neu definieren. Mit ihrer Mitteilung „Größeres Europa – Nachbarschaft“ legte die Europäische Kommission im März 2003 einen neuen Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn vor. Die strategischen Ziele der ENP wurden in einer Mitteilung der Kommission vom 12. Mai 2004 festgelegt. Auch die vom Europäischen Rat im Dezember 2003 gebilligte Europäische Sicherheitsstrategie konzentriert sich vorrangig auf eine Reihe von Bedrohungen, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft zur EU auftun, sowie auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Nachbarländern, um diese Sicherheitsrisiken zu bewältigen.

¹ Auf der Nachbarschaftswebseite der Kommission sind alle wichtigen Dokumente zu finden: http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm

Allen Nachbarn der EU², die keine unmittelbare Erweiterungsperspektive haben, soll im Rahmen von gemeinsam vereinbarten Aktionsplänen³ ermöglicht werden, an unterschiedlichen Aktivitäten und Programmen der EU teilzunehmen und von einer Reihe von Finanzierungsinstrumenten zu profitieren. Dabei strebt die EU an, die Nachbarländer individuell zu behandeln und die Beziehungen im gegenseitigen Einverständnis und basierend auf dem jeweiligen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungsstand weiterzuentwickeln.

Mit Belarus strebt die EU wegen des dort herrschenden autoritären Regimes zurzeit kein gemeinsames Aktionsprogramm an. Mit Libyen hat die EU momentan überhaupt keine vertraglichen Beziehungen. Seitdem die politische Isolierung Libyens beendet wurde, strebt die EU die Einbeziehung des Landes in den Barcelona Prozess und mittelfristig die Verhandlung eines Assoziations- und Nachbarschaftsabkommens an.

Eine regionale Cluster-Bildung, also beispielsweise gemeinsame Ansätze für alle Staaten Osteuropas oder des Nahen Ostens, soll nicht vorgenommen werden. Praktisch wird es aber weiterhin so sein, dass Fragen des regionalen Ausgleichs und der Gleichbehandlung eine wichtige Rolle spielen. Das gilt beispielsweise für den Vergleich zwischen der Ukraine und Moldau, aber auch für sozioökonomisch so unterschiedliche aber politisch miteinander verkoppelte Länder wie Israel und Palästina.

Die regionalen Kooperationen innerhalb des Barcelona Abkommens, des Europarates, sowie weiterer regionaler Initiativen wie des Baltic Sea Council, der Central European Initiative und der Black Sea Economic Cooperation bleiben bestehen und sollen das System der bilateralen Nachbarschaftsverträge ergänzen. Im Rahmen des Barcelona Abkommens (EUROMED) geht es vor allem darum, die regionale Sicherheitskooperation weiterzuentwickeln. Dasselbe gilt für den Umweltbereich. So ergänzt sich schon heute das 1975 begründete Mittelmeeraktionsprogramm MAP des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) mit EUROMED.⁴

Unausgesprochen geht es natürlich auch darum, den Nachbarn zu bedeuten, dass weitere Anträge auf EU-Mitgliedschaft momentan keinen Erfolg haben werden. Den osteuropäischen Nachbarn gegenüber wird allerdings signalisiert, dass sie eine

² Die Staaten Südosteuropas und die Türkei fallen nicht unter die ENP, da die EU ihnen allen eine Beitrittsperspektive zubilligt. Es verbleiben folgende Staaten: Belarus, Moldau, Ukraine, Russland, Algerien, Ägypten, Israel, Palästina, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Tunesien. Im Juni 2004 wurden auch Armenien, Aserbeidschan, Georgien in die ENP aufgenommen.

³ Bisher wurden Aktionspläne mit Moldau, Ukraine, Marokko, Jordanien, Tunesien und Palästina ausgearbeitet und müssen vom Europäischen Rat und den nationalen Regierungen der Nachbarländer noch gebilligt werden. Der Aktionsplan mit Israel ist weitgehend fertig gestellt.

⁴ Gut beschrieben in "Joining Forces in the Mediterranean – Options for a Co-operation between MAP and EUROMED"; Ecologic Briefs; www.ecologic.de/publications/briefs

möglicherweise langfristige EU Perspektive durch erfolgreiche Umsetzung der Aktionsprogramme verbessern können. Auch wenn die Aktionsprogramme von Land zu Land sehr unterschiedlich ausgebildet sein werden, so lassen sich prinzipiell alle Elemente der Beitrittsvorbereitung in sie hineinpacken. Auf Grundlage der Aktionsprogramme sowie teilweise bestehender Partnerschafts- und Kooperations- bzw. Assoziationsabkommen könnten zukünftig neue Nachbarschaftsabkommen als vertragliche Grundlage mit der EU und ihren Partnern geschlossen werden.

Die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrikas arbeiten schon innerhalb des Barcelona Abkommens mit der EU zusammen. Die ursprünglich vor allem auf wirtschaftliche Kooperation gegründete Zusammenarbeit wurde in den vergangenen Jahren um eine stärkere Kooperation in den Bereichen Sicherheit, Grenzkontrolle und Migration erweitert. Der Barcelona Prozess ist außerdem der europäische Hauptbeitrag zu der von der G8 Staaten angebotenen Unterstützung bei der Transformation des „Weiteren Nahen Ostens“ in Richtung Demokratie, Entwicklung und gemeinsame Sicherheit. Der Barcelona Prozess wird durch das MEDA Programm finanziell gefördert.

Mit den meisten Staaten Osteuropas gibt es Partnerschafts- und Kooperations- bzw. Assoziationsabkommen. Gemeinsame Projekte sowie Projekte Dritter in der Region werden durch das TACIS Programm gefördert.

Bis die neue mittelfristige Finanzplanung der EU 2007 in Kraft tritt, soll auf Grundlage bestehender Förderinstrumente wie TACIS für Osteuropa und MEDA für den Mittelmeerraum, sowie einiger kleinerer Programme, ein neues Nachbarschaftsinstrument geschaffen werden. Inwieweit das Nachbarschaftsinstrument bestehende Programme ergänzt, aufstockt oder integriert ist noch unklar. Bis dahin sollen die vorhandenen Programme in so genannten Nachbarschaftsprogrammen aufeinander abgestimmt werden.

2. Europa der 35 oder Privilegierte Partnerschaft?

Die gegenseitige politische und wirtschaftliche Abhängigkeit zwischen der EU und ihren Nachbarn ist bereits Realität. Auch wenn weitere Staaten der EU beitreten werden, so wird doch heute deutlich, dass das Instrument des EU-Beitritts als Allzweckwaffe zur Krisenbewältigung und ökonomischen Integration an seine Grenzen stößt. Andere, abgestufte, Formen der Integration und Kooperation müssen die Erweiterung ergänzen.

Mit der Euro-Mediterranen Zusammenarbeit sowie zahlreichen Kooperations- und Assoziationsabkommen mit osteuropäischen Staaten besteht bereits ein heterogenes System der Kooperation mit Europas Nachbarn. Die neue EU Nachbarschaftsstrategie versucht dieses System von institutionellen Regelungen,

Instrumenten der politischen Zusammenarbeit und finanziellen Mechanismen zu vereinheitlichen.

Dabei stellen sich u.a. folgende Fragen:

Sind die Instrumente der Nachbarschaftspolitik eine Vorstufe zu weiteren Integrationsschritten bis hin zur Vollmitgliedschaft? Ist unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft eine Teilmitgliedschaft, bzw ein gemeinsamer institutioneller Rahmen (zB Beitritt zum Binnenmarkt; Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion; Teilhabe an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) denkbar?

Unterhalb der Schwelle zum EU-Beitritt wird momentan in Zusammenhang mit der Türkei und Israel das Konzept der Privilegierten Partnerschaft diskutiert. CDU/CSU wollen der Türkei unter dieser Überschrift die Teilnahme im Binnenmarkt, der GASP sowie eine Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz anbieten, also eine EU Mitgliedschaft minus Politische Union. Für Israel brachte EU-Kommissar Verheugen eine Privilegierte Partnerschaft basierend auf den Vier Freiheiten ins Gespräch.

Mit Russland möchte die EU eine Strategische Partnerschaft entwickeln, die - abhängig vom der Entwicklung der russischen Wirtschaft und Demokratie - zahlreiche Elemente einer Privilegierten Partnerschaft enthalten könnte.

Mit einigen ihrer alten Nachbarn (Norwegen, Island, Liechtenstein⁵), die nicht der EU beitreten wollten, unterhält die EU den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Der EWR ist ein erweiterter Binnenmarkt. Zahlreiche vom Binnenmarktrecht abgeleitetet Umwelt- und Verbraucherschutzvorschriften wurden in den Acquis des EWR übernommen.

Die NATO hat mit ihren beiden Osterweiterungen die Erweiterung der EU zeitlich vorhergenommen. Zum heutigen Zeitpunkt haben die Ukraine und Georgien ihr Interesse an einem NATO Beitritt bekundet. Der vergleichsweise weniger aufwendige NATO Beitritt, für den kein umfassendes Regelwerk wie der Acquis Communautaire umgesetzt werden muss, könnte für einige Nachbarn entweder Vorstufe oder Alternative zu einem EU-Beitritt sein.

Auch die Mitgliedschaft im Europarat könnte für einige Staaten, beispielsweise auch für die nordafrikanischen Nachbarn der EU - so wie heute schon für die Südkaukasus-Staaten - als Zwischenlösung unterhalb der Schwelle des EU-Beitritts geeignet sein.

3. Russland

⁵ Die Schweiz hat den EWR Vertrag unterschrieben, die Ratifizierung in einer Volksabstimmung jedoch abgelehnt.

Die Russische Regierung hat es abgelehnt, mit der EU über einen gemeinsamen Aktionsplan im Rahmen der ENP zu verhandeln. Stattdessen haben die EU und Russland auf ihrem Gipfel 2003 in St. Petersburg beschlossen, im Rahmen ihrer „strategischen Partnerschaft“ vier Politikbereiche (die „gemeinsamen Räume“: Wirtschaft/Energie; Außen-/ Sicherheitspolitik; Innere Sicherheit/Recht; Bildung/Kultur) weiterzuentwickeln. Die Kooperation ähnelt strukturell der ursprünglich von der Kommission vorgesehenen Partnerschaft im Rahmen der ENP. Auch deren Finanzinstrumente können übernommen werden. Die Umetikettierung zur strategischen Partnerschaft hat offenbar vor allem symbolischen Wert und hebt Russland als besonders wichtige Partner von kleineren Nachbarländern ab. Außerdem strebt Russland, im Gegensatz zu seinen europäischen Nachbarn Ukraine und Moldau, keine EU-Mitgliedschaft an.

Russland betreibt mit dem geplanten Gemeinsamen Wirtschaftsraum innerhalb der GUS seine eigene Nachbarschaftspolitik. Weißrussland und vor allem die Ukraine sind wichtige Bestandteile dieses Projektes. Für die EU – aber auch für die Ukraine und andere an einem EU-Beitritt interessierte Nachbarn – stellt sich die Frage, ob ein solches System überlappender Integrationsräume langfristig funktioniert.

Für die EU ist die Kooperation mit Russland vor allem bei der Lösung regionaler Konflikte innerhalb und an den Grenzen Russlands, bei der Stabilisierung der europäischen Sicherheitsstruktur und bei der nachhaltigen und umweltgerechten Erschließung und Nutzung der russischen Energieressourcen von Bedeutung. Eine rechtsstaatliche Entwicklung Russlands und die angemessene Beteiligung der Bürgergesellschaft an der Ausgestaltung der russischen Demokratie ist eine Voraussetzung dafür, dass Russland nicht nur guter Nachbar, sondern auch strategischer Partner der EU bei der Lösung gemeinsamer Aufgaben sein kann.

4. Ukraine, Südlicher Kaukasus, Israel, Marokko

Neben Russland nehmen auch einige weitere Nachbarländer innerhalb der ENP unausgesprochen eine Sonderrolle ein.

Ukraine

Die Ukraine hat erklärt, dass sie mittelfristig den Beitritt zur EU anstrebt. Polen und die Slowakei, zwei der Nachbarn der Ukraine in der EU, unterstützen dieses Anliegen. Auch wenn die ukrainische Regierung mit der EU Kommission einen gemeinsamen Aktionsplan im Rahmen der Nachbarschaftspolitik ausgearbeitet hat und damit diese – sowie implizit die Tatsache, dass ein EU-Beitritt vorerst nicht auf der Tagesordnung steht – akzeptiert, so möchte sie doch nicht in eine Kategorie mit den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens gesteckt werden. Politisch

balanciert die Ukraine momentan zwischen der EU und Russland. Parallel zum ENP Aktionsplan verhandelte die Regierung mit Russland und anderen Partnern in der GUS über einen Gemeinsamen Wirtschaftsraum. Allerdings sind die Regeln des Wirtschaftsraumes mit denen des EU Binnenmarktes momentan nicht in Übereinstimmung zu bringen. Neben der Mitgliedschaft in der EU, für die es bestenfalls eine langfristige Perspektive gibt, könnte es politisch einfacher sein, der Ukraine die NATO-Mitgliedschaft anzubieten und sie auf diese Weise im Westen zu verankern. Nach den Präsidentschaftswahlen im November 2004 wird besser absehbar sein, wie die Ukraine ihre Beziehungen zur EU und zu Russland in eine bessere Balance bringt.

Die Erwartungen der Ukraine gegenüber der EU lassen sich momentan wie folgt zusammenfassen:

- Der EU Aktionsplan muss für die Ukraine klare Anreize zur Reform bieten, ohne Konditionalitäten zu schaffen; wenn die Ukraine die notwendigen Reformen durchführt, dann sollte der EU Beitritt eine Option bleiben;
- Die Vereinbarung klarer Ziele und Zeitpläne zu Marktöffnung und Handelserleichterung;
- Die erleichterte Visaerteilung.

Die EU dagegen sollte von der Ukraine folgende Schritte verlangen:

- Die Durchführung fairerer und freier Präsidentschaftswahlen im Herbst 2004;
- Fortschritte bei der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen, Freiheit der Medien und Korruptionsbekämpfung; Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Gestaltung und Umsetzung dieser innenpolitischen Reformen;
- Gleichberechtigter Marktzugang für europäische Unternehmen gegenüber der Konkurrenz aus Russland;
- Orientierung der ukrainischen Außenpolitik an den Zielen regionaler Kooperation und multilateraler Zusammenarbeit.

Südlicher Kaukasus

Die drei Staaten des Südlichen Kaukasus wurden von der Europäischen Kommission erst nachträglich in die Nachbarschaftsstrategie aufgenommen. Im Südlichen Kaukasus stoßen strategische Großmachtinteressen Russlands und der USA mit denen der Europäischen Union aufeinander. Die Region befindet sich außerdem in unmittelbarer Nachbarschaft des Nahen und Mittleren Ostens und nimmt sowohl politisch als auch kulturell eine Brückenfunktion ein. Die Probleme des Südlichen Kaukasus können ganz offensichtlich nicht getrennt von den politischen Bedingungen im Nördlichen Kaukasus gelöst werden. Für die Gesamtregion hat die EU bisher kein strategisches Konzept. Es ist trotzdem fraglich, ob eine Nachbarschaftsstrategie, die alle drei

südlichen Kaukasusrepubliken separat für sich betrachtet, den sicherheitspolitischen Interessen der EU in dieser Region gerecht wird. In den auszuhandelnden Aktionsplänen muss deswegen die Rolle Dritter, sowohl der beiden anderen Nachbarn als auch Russlands, beschrieben und berücksichtigt werden.

Vorbedingung für eine weitere Annäherung der Südkaukasusstaaten an die EU und eine „europäische Wahl“ durch die politischen Eliten in der Region ist die Lösung der territorialen Konflikte und die Verbesserung grenzüberschreitender Kooperation zwischen den Staaten selbst. Nichtregierungsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Akteure spielen eine Schlüsselrolle dabei, nationale Tabus und Differenzen zu diskutieren und aufzubrechen. Die EU muss ihre Politik gegenüber der Region konsistenter und langfristiger gestalten, die Unterstützung wirtschaftlicher Reformen stärker politisch konditionieren und zwischen den Südkaukasusstaaten und dem großen Nachbarn Russland vermitteln. Der EU Sonderbeauftragte für den Südlichen Kaukasus sollte deshalb eine stärkere Rolle und eine eigene Infrastruktur in der Region erhalten.⁶

Israel

Der scheidende EU-Erweiterungskommissar Günther Verheugen hat davon gesprochen, Israel eine privilegierte Partnerschaft mit der EU anzubieten. Kern dieser Beziehung wäre die volle Teilhabe am EU Binnenmarkt und den „vier Freiheiten“ (freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen). Israel unterscheidet sich von allen anderen Nachbarn der EU durch seinen demokratischen und ökonomischen Entwicklungsgrad. Die Befürworter der privilegierten Partnerschaft versprechen sich außerdem über den Verhandlungsprozess einen stärkeren Einfluss der EU auf die israelische Haltung im Nahost-Friedensprozess. Skeptiker befürchten, dass eine Privilegierung Israels gegenüber seinen Nachbarn zu einem Glaubwürdigkeitsverlust der EU in der Region und zur Diskreditierung des Nachbarschaftskonzepts führen würde. Vor der Gewährung der vier Freiheiten müssten außerdem eine Reihe sicherheitsrelevanter Probleme (u.a. freie Einreise arabischstämmiger Bürger der Mitgliedstaaten nach Israel; Rüstungsexporte) gelöst werden.

Marokko

Marokko ist der einzige Nachbar, dessen Beitrittsantrag die EU jemals abgelehnt hat. Begründet wurde die Ablehnung mit der im EU-Vertrag verankerten Regel, dass – und diese Formulierung wurde bisher als „nur“ interpretiert – „europäische Staaten“ die Mitgliedschaft beantragen können. Mit der möglichen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei verliert dieses Argument an

⁶ Siehe auch: Caucasian Preconditions for the Development of an Integrated European Policy Towards the South Caucasus“; Documentation of the Conference at the Heinrich Böll Foundation; Tbilisi, 1-2 June 2004; www.boell.ge

Plausibilität. Vorstellbar ist beispielsweise für das Jahr 2030 ein Szenario, in dem Marokko sein Gesellschaftssystem demokratisiert und sein Wirtschaftssystem modernisiert hat. Zu diesem Zeitpunkt wird auch das ethnische Gesicht der EU „nordafrikanischer“ sein als heute. Unter diesen Umständen wäre es schwer zu begründen, warum eine Diktatur in Belarus und ein autoritäres System wie in der Ukraine eine europäische Perspektive haben sollen und ein gesellschaftlich modernisiertes Land an der Südküste des Mittelmeeres nicht. Die EU braucht also eine neue Debatte darüber, ob die Mitgliedschaft im EU-Europa geografisch, historisch und kulturell begründet wird oder anhand pragmatischer gesellschaftlicher, ökonomischer und geostrategischer Kriterien.

5. Nachbarschaftspolitik und Europäische Sicherheitsstrategie

Auch die Außen- und Sicherheitspolitik der EU wird sich vor allem auf die neuen Nachbarn konzentrieren und versuchen, mit ihnen partnerschaftliche Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden. Dabei stellt sich die Frage, ob die bestehenden regionalen und transatlantischen Sicherheitsarrangements ausreichend sind und inwieweit das Instrumentarium der GASP weiterentwickelt werden muss.

Die Europäische Sicherheitsstrategie⁷ nennt die Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft der EU als eine ihrer Hauptaufgaben. Dort heißt es: „Selbst im Zeitalter der Globalisierung spielen geografische Aspekte immer noch eine wichtige Rolle. Es liegt im Interesse Europas, dass die angrenzenden Länder verantwortungsvoll regiert werden. Nachbarländer, die in gewaltsame Konflikte verstrickt sind, schwache Staaten, in denen organisierte Kriminalität gedeiht, zerrüttete Gesellschaften oder explosionsartig wachsende Bevölkerungen in Grenzregionen sind für Europa allemal ein Problem.“

In Europas Nachbarschaft befinden sich eine Reihe ungelöster Sicherheitskonflikte.

Mit der für 2007 bevorstehenden Aufnahme Rumäniens in die EU rückt auch der ungelöste Konflikt zwischen der Republik Moldau und der faktisch unabhängigen, von Russland unterstützte Provinz Transdnistriem näher an die EU heran. Schon heute besitzen eine Million Bürger Moldaus auch die rumänische Staatsbürgerschaft. Die Moldauer Bevölkerung tritt damit ökonomisch der EU mit bei. Noch ist völlig ungeklärt, was diese Tatsache für die Sicherung der EU-Außengrenze bedeutet.

Die Lösung der zahlreichen territorialen, ethnischen und politischen Konflikte im Kaukasus ist nicht nur die Hauptaufgabe

⁷ A Secure Europe in a Better World; <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

in den Beziehungen zu den drei Republiken im Südlichen Kaukasus sondern wird auch das Verhältnis der EU zu Russland weiter beeinflussen. Am Kaukasus - und vor allem am Tschetschenienkonflikt - lassen sich ungeachtet der Sicherheitsproblematik der Entwicklungsstand der russischen Demokratie und dessen Auswirkungen auf Russlands Politik gegenüber seinen Nachbarn ablesen. Nicht zuletzt wegen der russischen Souveränität über den Nördlichen Kaukasus gibt es bisher keine EU Kaukasuspolitik. Allerdings hat die EU einen Sonderbeauftragten für den Südlichen Kaukasus ernannt, der bisher aber von Brüssel aus agiert.

Israelisch-Palästinensischer/Arabischer Konflikt: Die ESS führt dazu aus: „Die Lösung des israelisch-arabischen Konfliktes ist für Europa eine strategische Priorität.“ Die EU unterstützt seit langem eine Zweistaatenlösung zur Beendigung des Konfliktes. Außerdem engagiert sich die EU im Rahmen des Barcelona Prozesses für eine stärkere regionale Kooperation aller Mittelmeeranrainer, darunter auch der Nachbarn Israels.

Neben der ENP spielt die Annäherung der Nachbarn an die NATO eine wichtige Rolle. Die Ukraine und Georgien streben beide die NATO Mitgliedschaft an. Die Kooperation des nordatlantischen Bündnisses mit den Ländern des Nahen Ostens, Nordafrikas sowie des Golf Kooperationsrates wird sich im Rahmen der Anstrengungen, den Nahen und Mittleren Ostern näher an den Westen heranzuführen verstärken. Wichtig dabei ist es, die Rolle der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie diejenige der NATO aufeinander abzustimmen.

6. Umwelt- und Energiepartnerschaft

Der Schutz der Umwelt, die nachhaltige Nutzung von Energieressourcen und die Schaffung funktionierender Verwaltungsstrukturen im Umweltbereich gehören zu den Zielen der ENP. Außerdem soll die regionale Zusammenarbeit im Umweltbereich gestärkt werden. Wenn Handelsabkommen mit den Nachbarstaaten geschlossen werden, so müssen minimale Umweltstandards garantiert werden. Dazu bieten die umweltpolitischen Regelungen innerhalb des Barcelona Abkommens, das MEDA Programm für den Mittelmeerraum, das Abkommen für grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit INTERREG sowie eine Reihe von Vorhaben innerhalb des TACIS Förderprogramme für Osteuropa Anknüpfungspunkte. Im Entwurf des Aktionsplans mit der Ukraine wird die Kooperation in den Bereichen Kernenergie und nukleare Sicherheit angestrebt. In den bisher ausgehandelten Aktionsplänen stehen umweltpolitische Ziele jedoch nicht im Mittelpunkt.

Stichwort: Förderung von Good Environmental Governance

Im Mittelpunkt der angestrebten Umweltpartnerschaft soll die Schaffung einer arbeitsfähigen Umweltadministration, konsistenter

Gesetzgebung, sowie die systematische Anschlussfähigkeit an die Umweltpolitik der EU stehen. Die Kommission will beispielsweise die Stärkung administrativer Strukturen, nationale Umweltaktionspläne, Rahmengesetzgebung im Umweltbereich und die Schaffung neuer Finanzierungsinstrumente fördern.

Durch den besseren Zugang zu Umweltinformation, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Berichts- und Informationspflichten, soll die Beteiligung der Bürger sowie von zivilgesellschaftlichen Gruppen an der Gestaltung, Umsetzung und Beobachtung nationaler Umweltpolitik gestärkt werden. Bei der Ausgestaltung des neuen Nachbarschaftsinstrumentes muss deswegen sichergestellt werden, dass Nichtregierungsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Träger direkt an Programmen der EU teilnehmen können.

Stichwort: Umwelt-, Gesundheits- und Ressourcenschutz

In einigen umwelt- und gesundheitspolitischen Bereichen möchte die EU sektorale Aktionspläne mit den Nachbarn vereinbar. Solche sektoralen Aktionspläne bestanden teilweise in den Beitrittsprozessen mit den neuen Mitgliedstaaten. Auch im Rahmen der euro-mediterranen Zusammenarbeit wurde in den vergangenen Jahren die sektorale Zusammenarbeit, beispielsweise im Küstenschutz, bei der Abfallvermeidung und im städtischen Umweltschutz koordiniert und gefördert.

Von besonderem Interesse für die EU sind die Bereiche Wasser, Abfall, Luftreinhaltung, technische Standards industrieller Anlagen sowie Naturschutz. Die EU bietet an, bei der Ausarbeitung sektorspezifischer Programme, dem Aufbau administrativer Strukturen und bei der Priorisierung sektorspezifischer Investitionen zu helfen. Neben den mit den Nachbarn separat zu vereinbarenden Aktionsplänen bieten internationale Vorgaben, wie die im Rahmen der UN Wirtschaftskommission für Europa (UN-ECE) verhandelten Abkommen zur grenzüberschreitenden Luftverschmutzung oder das System der Weltnaturerbegebiete Orientierung für die politische und finanzielle Prioritätensetzung.

Stichwort: Verbesserung der regionalen und internationalen Kooperation

Ein weiteres Ziel der Nachbarschaftspolitik ist es, die Unterzeichnung und Ratifizierung regionaler und internationaler Umweltabkommen voranzutreiben sowie sicherzustellen, dass diese Abkommen auch umgesetzt werden. Nachdem Russland das Kioto Protokoll ratifiziert hat und dieses nun in Kraft tritt rückt die Umsetzung des Klimaschutzabkommens in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Neben den finanziellen Instrumenten ist das EU-Emissionshandelssystem der wichtigste Hebel, um die Nachbarländer zu einer nachhaltigeren Nutzung ihrer Energieressourcen zu bewegen. Wenn das Emissionshandelssystem für andere

Mitgliedstaaten des Kioto-Abkommens geöffnet werden sollte, so böten sich darüber enorme Anreize zur Modernisierung der Energieinfrastruktur in den osteuropäischen Ländern. Bestandteil der Aktionspläne soll auch die Förderung von Energieeffizienz und Erneuerbaren Energien sein. Wichtiger noch ist allerdings, die strategische Energiepartnerschaft mit den Nachbarstaaten nicht nur am Import der fossilen Energieträger Öl und Gas sondern auch an den klimapolitischen Zielen der Union zu orientieren.

Die „strategische Energiepartnerschaft“ mit den Nachbarn ist eine der Säulen der ENP. Die EU importiert Energie aus Russland, dem kaspischen Raum, Nordafrika und dem Nahen Osten. Durch andere Nachbarn, beispielsweise die Ukraine und Georgien, gehen wichtige Energietransportwege. Im Kern des strategischen Interesses der EU steht die Sicherung und Diversifizierung ihrer Energieversorgung. Für die weitere Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen zu den Nachbarn ist es allerdings wichtig, dass Investitionen in den Energiesektor sich in eine wirtschaftliche Gesamtstrategie eingliedern, welche die Annäherung der Volkswirtschaften der Nachbarnstaaten an den EU-Binnenmarkt erlaubt. Regionale Sicherheitsinteressen spielen genauso eine Rolle bei der Entwicklung des Energiesektors wie die demokratische Entwicklung und Teilhabe der Bevölkerung. Aus umweltpolitischer Sicht spielen Belange des Klimaschutzes, der Reinhaltung von Luft und Wasser, der Anlagensicherheit und des Naturschutzes die wichtigste Rolle.

So wurde der Bau der Ölpipeline von Baku (Aserbeidschan) über Tiflis (Georgien) nach Ceyhan (Türkei) vom georgischen Umweltministerium vorerst gestoppt, weil ein Nationalpark gefährdet ist. Grenzüberschreitende Naturschutzprojekte, wie zwischen Aserbeidschan und Georgien oder im Mittelmeerraum, schaffen zwischen Staaten, die ansonsten miteinander in Konflikt liegen, eine Kultur der Kooperation und wirken damit auch politisch stabilisierend.

Die Erfahrungen mit der Umsetzung des Barcelona Abkommens zeigen aber auch, wie schwierig es ist, Belange der nachhaltigen Entwicklung und des Umweltschutzes in eine breiter angelegte Kooperation zu integrieren. Hauptziel in Barcelona war es, die Stabilität in der Region durch regionale Kooperation und Wirtschaftswachstum zu fördern. Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung wird zwar formuliert, steht aber im Widerspruch zu der Ausweitung von Verkehrsströmen (v.a des Schiffsverkehrs), touristischer Entwicklung in bis damit weitgehend unberührten Küstenzonen oder die Ausweitung bewässerungsintensiver Landwirtschaft. Die Europäische Nachbarschaftspolitik steht vor vergleichbaren Herausforderungen, wenn die das Ziel, die neuen Nachbarn in das Europa von Wohlstand und Stabilität einzubeziehen mit dem Leitbild Nachhaltigkeit in Einklang bringen möchte.