

## Perspektiven für Europas Nachbarn

### Ein Interview mit Dr. Kai-Olaf Lang



Welche Rolle spielt Deutschland in den Nachbarländern Europas? Wie lässt sich die europäische Nachbarschaftspolitik charakterisieren? Worin besteht die Anziehungskraft der EU für die Nachbarländer Europas. Welche Punkte sollte die europäische Nachbarschaftspolitik in den nächsten Jahren auf die Agenda nehmen?

Diese und weitere Fragen beantwortet Dr. Kai-Olaf Lang, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin, im folgenden Interview.

### Welche Rolle spielt Deutschland in den Nachbarländern Europas?

Deutschland gehört zu den wichtigsten Akteuren in den europäischen Nachbarschaften. Für viele Länder ist Deutschland der zentrale Partner und Anker in der Europäischen Union, politisch wie wirtschaftlich. Für die Länder jenseits der östlichen EU-Grenzen ist Deutschland einer der wenigen Mitgliedstaaten, die sich einigmaßen kontinuierlich für deren Situation interessieren und engagieren. Man sieht zwar, dass Deutschland traditionell enge Beziehungen zu Russland hat, beobachtet aber, dass sich Berlin in den vergangenen Jahren stets auch für die Belange der anderen Nachbarn eingesetzt hat. Für die Länder im südlichen Mittelmeerraum ist Deutschland zwar kein ähnlich wichtiger Bezugspunkt wie für die östlichen Nachbarn, aber eine partiell interessante Ergänzung zu den Kontakten mit anderen EU-Ländern, die in dieser Region präsent sind, wie etwa Frankreich.

Für alle Nachbarstaaten bietet Deutschland eine Vielzahl konkreter Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen. Abgesehen von der politischen Ebene ist Deutschland mit seinen ausdifferenzierten Instrumenten im Bereich von Transformationsassistenz, technischer Zusammenarbeit, Zivilgesellschaftsförderung, wirtschaftlicher Reformbegleitung und Dialogbereitstellung ein vielfach attraktiver Partner - auch wenn in autoritär regierten Ländern manche dieser Vorhaben mit Skepsis betrachtet und aus Sicht der Herrschenden machtpolitische Risiken solcher Soft Power erkannt werden.

### Wie lässt sich die europäische Nachbarschaftspolitik charakterisieren?

Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) hat die Europäische Union ein umfassendes Kooperationsprogramm für ihre direkten Nachbarschaften im Osten und im Süden konzipiert. Kennzeichnend für die ENP ist ihr weites geographisches Ausgreifen "von Belarus bis nach Marokko", eine beachtliche Heterogenität der Partnerländer und die recht generell formulierten Ziele, die von der Unterstützung wirtschaftlicher und politischer Reformen, über die technische Zusammenarbeit bis zur Teileinbindung in den EU-Binnenmarkt und politischer Assoziierung reichen. Seitdem die Nachbarschaftspolitik lanciert wurde, muss

sie allerdings auch mit einer Reihe von Ambivalenzen und Spannungsverhältnissen leben. So zielt sie mancherorts auf die Stabilisierung von Nachbarländern, anderswo wird deren Umbau im Sinne marktwirtschaftlichen oder demokratischen Wandels angestrebt. Dementsprechend fördert sie teils die nicht an bestimmte Auflagen geknüpfte wirtschaftliche oder gesellschaftliche Verflechtung mit Partnerländern, teils möchte sie nach dem Prinzip "more for more" sog. Konditionalität praktizieren, also Hilfen in Abhängigkeit von Reformfortschritt gewähren. Unklar ist auch, ob die ENP lediglich Modernisierungspolitik ist oder ob sie auch eine außenpolitische und strategische Komponente aufweisen soll. Dies alles resultiert auch daraus, dass die ENP von Anbeginn ein institutionalisierter Kompromiss zwischen den EU-Mitgliedstaaten und ihren ganz unterschiedlichen Interessen war: Manche schauen aufgrund ihrer geographischen Situierung stärker nach Süden, manche eher nach Osten. Einige wollen mehr Engagement und eine stärkere Öffnung der EU bis hin zur Vergabe von Mitgliedschaftsperspektiven, andere möchten die Länder der Nachbarschaft eher auf Distanz halten. Folglich beklagen sich viele Partnerländer auch über unzureichende Offerten und wachsende Indifferenz. Die EU ist sich dieser Unzulänglichkeiten bewusst und hat Korrekturen an der ENP vorgenommen. "Differenzierung" etwa soll mehr Zielgenauigkeit ermöglichen und Partnerländern mehr Möglichkeiten geben, ihre Präferenzen besser einzubringen, um so passende Kooperationsarrangements zu erarbeiten.

### **Worin besteht die Anziehungskraft der EU für diese Länder?**

Letzten Endes verspricht die EU Wohlstand, Innovation und Modernisierung sowie Solidarität. Je näher man an der EU, ihren wirtschaftlichen und politischen Institutionen ist, desto höher ist die Chance, hiervon zu profitieren. Auch wenn die EU zahlreiche Krisen durchläuft, sind diese Perspektiven für Länder mit substantiellen ökonomischen, innen- oder außenpolitischen Problemen äußerst interessant. Gleichwohl muss doch unterschieden werden zwischen großen Teilen der Gesellschaft einerseits und Elitenfraktionen andererseits. So haben Gesellschaften ein Interesse sich der EU anzunähern, weil "europäische Standards" auch bessere Regierungsführung, also etwa weniger Korruption, Behördenwillkür oder Machtarroganz verheißen. Aus Sicht einflussreicher Interessengruppen in vielen Nachbarländern - nehmen wir etwa die Oligarchen - bedeutet mehr Europa jedoch das Risiko, dass ihre Geschäftsmodelle bedroht sind. Es wundert daher wenig, dass derlei Akteure, offen oder verdeckt, Reformen ausbremsen und nur wenig begeistert von der EUisierung ihrer Länder sind. Möglicherweise haben diese Elitenfraktionen aber andere Kooperationsinteressen mit der EU - etwa um einseitige Abhängigkeit (z.B. von Russland) zu vermeiden, um Wirtschaft und Infrastruktur zu modernisieren oder um innere und äußere Sicherheit zu verbessern.

### **Welche Punkte sollte die europäische Nachbarschaftspolitik in den nächsten Jahren auf die Agenda nehmen?**

Die Auseinandersetzung mit Russland in der Ukraine, der Syrien-Konflikt oder die anwachsenden Flüchtlingsströme aus dem Nahen Osten oder Afrika verdeutlichen, dass eine effektive Nachbarschaftspolitik ohne eine wirksame sicherheitspolitische Dimension nicht möglich ist. Eine "Versicherheitslichung" der Nachbarschaftspolitik bedeutet, die Beziehungen zu Anrainerstaaten nicht ausschließlich, aber auch strategisch zu denken. In der Praxis bedeutet dies zweierlei. Zum einen muss sich die EU stärker bewusst werden, dass die ENP Element ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist, also außenpolitisch und diplomatisch begleitet werden muss. Hierbei wird es unabdingbar sein, dass sich die (interessierten) Mitgliedstaaten stärker koordinieren und engagieren. Zum anderen sind die Nachbarschaften Regionen, in denen verbesserte verteidigungspolitische und militärische Fähigkeiten der EU im Rahmen einer "Sicherheitsunion" Flankierungs- und Stabilisierungsaufgaben wahrnehmen könnten.

Ein zweiter wichtiger Bereich besteht in der Unterstützung von Wirtschaftsreformen und wirtschaftlicher Entwicklung. Insbesondere in den Ländern, die eine engere Anbindung an die EU in Form von Freihandelsabkommen anstreben, ist es von Bedeutung, Reformen im Sinne von mehr Transparenz, Rechtssicherheit und unternehmerischer Freiheit voranzubringen. In einigen Fällen geht es aber zunächst um makroökono-

mische und fiskalische Stabilisierung, so dass die ENP immer auch ein Auge auf internationale Finanzinstitutionen haben muss. Auch muss die Nachbarschaftspolitik darauf achten, nicht als Faktor von mehr gesellschaftlicher Ungleichheit wahrgenommen zu werden. Auch wenn die ENP nicht in der Lage sein wird, eine "soziale Dimension" zu entwickeln, sollte sie doch punktuell und spürbar zur Linderung von sozialen Folgen wirtschaftlicher Umgestaltung beitragen.

Weiterhin hochrelevant ist das Thema "gute Regierungsführung". Dieses dicke Brett lässt sich nur schwer durchbohren, gibt es doch mächtige Interessen, die die Fortführung systemischer Klientelwirtschaft und undurchsichtiger Grauzonen zwischen Staat und Wirtschaft wollen. Wir beobachten ja, dass selbst in Mitgliedstaaten der EU in diesem Bereich noch große Defizite bestehen. Bessere "governance" wird sich daher wohl am ehesten in einzelnen Sektoren erreichen lassen, etwa in der Energiewirtschaft, sofern die EU attraktive Angebote der Einbeziehung vorlegt und seitens der Nachbarländer ein besonderes Kooperationsinteresse besteht. Nach langem Hin und Her deuten sich etwa in der Ukraine reale Schritte zu mehr Transparenz in diesem Bereich an, so dass die Einbindung in die Europäische Energiegemeinschaft Früchte trägt und die Energiesicherheit des Landes verbessert werden kann.

Schließlich bleibt der große Bereich zwischenmenschlicher Kontakte. Abgesehen von einer weiteren Vertiefung zivilgesellschaftlicher Kontakte geht es hier um den Abbau von Reisehindernissen, in erster Linie also um Visaliberalisierung. Dass es hier teils schleppend voran geht, hängt sowohl mit Reformbedarfen in Nachbarländern als auch mit wachsender, innenpolitisch bedingter Zurückhaltung in EU-Mitgliedstaaten zusammen. Dass sich nach langem Hin und Her selbst für ein großes Land wie die Ukraine Ende 2016 endlich die Abschaffung der Visapflicht abzeichnet, ist ein wichtiger Schritt zu mehr Mobilität und Austausch, aber auch ein lang erhofftes politisches Signal der Offenheit seitens der EU.

Insgesamt wird es in den nächsten Jahren um mühselige, wenig spektakuläre Vorhaben und um kleine, aber spürbare Fortschritte in wichtigen Einzelbereichen gehen. Nicht große neue Perspektiven, sondern die effektive Implementierung dessen, was bislang angestrebt wird, wird das Gebot der nächsten Jahre sein.

## Dr. Kai-Olaf Lang

Dr. Kai-Olaf Lang ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Seine Spezialgebiete sind die Länder Zentral- und Osteuropas, die Transformation, die politische Entwicklung, die Außen- und Sicherheitspolitik, die bilateralen Beziehungen zu Deutschland, die EU-Erweiterung und ihre Konsequenzen sowie Sicherheitsfragen in Zentral- und Osteuropa und die Europäische Nachbarschaftspolitik.

© Europäische Akademie Berlin e.V., November 2016  
Der Artikel gibt die Auffassung des Autors wieder.

## Kontakt

Europäische Akademie Berlin e.V.  
Bismarckallee 46/48  
14193 Berlin  
+49 30 8959510  
[eab@eab-berlin.eu](mailto:eab@eab-berlin.eu)  
[www.eab-berlin.eu](http://www.eab-berlin.eu)