

Name: Kathrin Lichtenberg
Type of respondent: citizen (student)
Country of residence: Germany
Contact details: Kathrin Lichtenberg
Virchowstraße 3
85051 Ingolstadt, Germany
s_lichtenbergk@stud.hwr-berlin.de

Consultation: „Towards a new European Neighbourhood Policy“
Policy field: External relations – European Neighbourhood Policy
Consultation period: 04.03.2015 – 30.06.2015

Das gemeinsame Konsultationspapier „Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik“ von Europäischer Kommission und der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik zeigt die Notwendigkeit, mit der sich europäische Außenpolitik innerhalb weniger Jahre aufgrund globaler und regionaler Konflikte und Herausforderungen wandelt, entwickelt und nach neuen Antworten verlangt.

Insbesondere die Vielzahl regionaler Konflikte und die verstärkten Migrationsbewegungen seit dem Beginn der ENP im Jahre 2003, fordern die EU mit ihren Mitgliedsstaaten und Nachbarländern, in einen kontinuierlichen Prozess des gegenseitigen Dialogs einzutreten.

Zugleich befinden sich unter den 16 Ländern der ENP Staaten, die mit sich selbst (Syrien), weiteren Nachbarstaaten (Ukraine und Russland) oder Nachbar-Nachbarn (Algerien und Mali) Kriege oder Konflikte führen. Die EU ist also gefordert, innerhalb der ENP eine einheitliche Sprachregelung und Durchführung zu finden, und dabei die grundsätzlich vielfältigen Ausgangslagen der einzelnen Länder zu berücksichtigen.

Begrüßt und unterstützt wird daher grundsätzlich der eingeschlagene Weg der EU, die Ausrichtung der ENP in einem breiter angelegten Rahmen einer Konsultation transparent zu gestalten und unter Einbezug der Öffentlichkeit zu diskutieren.

Die Genese der ENP ist eng mit der Idee der wirtschaftlichen Zusammenarbeit analog zu den Anfängen der europäischen Vertragsgemeinschaft verknüpft. Sofern die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der EU und den Ländern der ENP weiter gestärkt werden sollen, gilt es hier jedoch mit einem stark differenzierten Blick die Ausgangssituation zu betrachten. Die 16 befassten Länder

der ENP erweisen sich als äußerst heterogen. Nicht nur aus geografischer Sicht ist die Unterteilung in eine südliche und östliche Ländergruppe gegeben. Historisch agiert ENP-Land Georgien als unabhängiger, souveräner Staat zeitlich weniger lange als beispielsweise Ägypten. Zudem finden sich in den Maghreb-Staaten Algerien, Tunesien und Marokko Länder, die aufgrund ihrer historischen Beziehung zu Frankreich stets europäisch beeinflusst wurden. Die ENP, mit dem Ziel der wirtschaftlichen Integration der 16 Länder, wird dabei neben ökonomischen Aspekten v.a. vor politische, religiöse, sozio-kulturelle Fragestellungen gestellt. Die Frage, ob innerhalb der ENP-Länder von einer Partnerschaft unter Gleichen gesprochen oder eine allgemeine Differenzierung vorgenommen werden sollte, müsste a priori behandelt werden. Dabei hat sich die EU die Frage zu stellen, ob eine ENP wie in bisheriger Form oder eine geografisch bzw. nach Politikfeldern differenzierte Nachbarschaftspolitik sinnvoller wäre. Grundsätzlich soll die ENP – nach Klärung der vorangegangenen Fragestellung – beibehalten werden. Sinnvoller könnte jedoch, insbesondere unter dem Einbezug der Nachbarn der Nachbarn, eine Zweiteilung der ENP in eine „ENP-Süd“ – ähnlich einer Wiederbelebung der Mittelmeerunion – und eine „ENP-Ost“ sein – beispielsweise mit einer konkreten Beitrittsperspektive für die Ukraine und Georgien. In diesem Zusammenhang wäre eine Integration der sich anschließenden Nachbarn möglicherweise sinnvoller. Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen der EU mit den bisher bestehenden afrikanischen Ländern innerhalb der ENP könnte sich möglicherweise positiv auf die weiteren afrikanischen Nachbarländer auswirken. Fraglich jedoch ist, mit welchen politischen Instrumenten dies tatsächlich zu realisieren ist. Nicht nur vor dem Hintergrund von „failed states“ auf dem afrikanischen Kontinent, schließt sich daran die ethisch-moralische Frage an, wen die EU als legitimes Staatsoberhaupt anerkennt und wen nicht. Insbesondere vor dem in der EU viel geachteten Aspekt der Menschenrechte ist die ENP noch stark ausbaufähig. Innerhalb der EU sollte im Binnenverhältnis deutlich werden, wer als demokratisch legitimes Staatsoberhaupt mit der EU spricht und allgemein akzeptiert wird.

Die in der Konsultation aufgeworfene Frage, inwiefern Mitgliedsstaaten wirksamer in Bezug auf die Konzeption und Umsetzung einbezogen werden können, stellt ein zentrales Moment der ENP dar.

Denkbar und sinnvoll wäre es beispielsweise die EU-internen Schritte hin zum Beitrittsprozess 2004 zu evaluieren und mit diesen Erfahrungswerten wirksame Instrumente im Rahmen der ENP zu gestalten und integrieren. Die Anzahl der beigetretenen Länder aus Mittel- und Osteuropa sowie Malta und Zypern, stellte im Jahre 2004 die bisher größte Erweiterung der EU dar. Vor dem Hintergrund der Ausgangslage 2004 wurden wirksame und effiziente Twinning-Prozesse geschaffen, die jedem der zwölf Länder einen festen Partner mit an die Seite gaben. Die Twinning-Methode ist sowohl im bi- bzw. trilateralen Austausch, wie auch bei der sektoralen Zusammenarbeit zwischen einzelnen Politikbereichen denkbar und wird bereits aktiv in sämtlichen Politikfeldern – auch im Rahmen der ENP – umgesetzt.

Fraglich ist, inwiefern weitere Freihandelsabkommen langfristig tatsächlich wirksam sind. Kritisch sollte sich die EU selbst hinterfragen, ob die Förderung der lokalen Wirtschaft vor Ort v. a. bei den afrikanischen Staaten nicht nachhaltiger wäre, um einem noch stärkeren brain drain abzufangen. Gezielte Förderprogramme junger Menschen unter 25 Jahren zum Anreiz der eigenen Ressourcennutzung, mit der parallel eine verstärkte Förderung von Frauen einhergehen könnte, würde dabei einen enormen Faktor bei der Bekämpfung der Armut, illegalen Flüchtlingsströmen, Unterbindung der Arbeit von Schlepperbanden und der Abwanderung aus den Heimatländern darstellen. Ziel der ENP müsste es theoretisch wie praktisch sein, in den afrikanischen Ländern einen brain gain zu erreichen, Wissenschaft und Forschung zu fördern und junge Akademiker in den jeweiligen Ländern mit interessanten Arbeitsperspektiven zu halten.

In diesem Zusammenhang gilt es für die EU einen kritischen Blick nach innen zu werfen und die Tolerierung korrupter Politiker und den unsensiblen Umgang mit Ressourcen aus Krisenländern (wie z. B. Coltan aus der Demokratischen Republik Kongo) auf den eigenen Prüfstand zu stellen. Programme zur Förderung und Stärkung der Zivilgesellschaft sollten dabei in den ENP-Ländern als wichtiges Merkmal etabliert, gefördert und regelmäßig analysiert werden.

Die Aktionspläne und Fortschrittsberichte, an denen sich die EU bislang orientiert, können als Instrumente beibehalten werden. Die vorgeschlagene stärkere Fokussierung und Priorisierung sollte dabei länderspezifisch vorgenommen werden. Ähnlich wie bei den Beitrittsprozessen sollten die EU-Mitgliedsstaaten dabei mehr

über Twinning einbezogen und den ENP-Ländern sowie den Nachbar-Nachbarn intensiver eingebunden als bisher, zur Seite stehen.

Alternativ könnten die einzelnen Mitgliedsstaaten einen Politikbereich übernehmen und dessen Umsetzung im Rahmen der sektoralen Zusammenarbeit in den ENP-Ländern begleiten. Ob dies jedoch, v. a. für die kleinen EU-Länder möglich, leist- und umsetzbar ist, bleibt fraglich. Denkbar wäre hierbei ein Zusammenschluss mehrerer kleiner EU-Staaten oder die Kooperation eines großen und kleinen EU-Staates.

Eine einheitliche Antwort muss die EU mit ihren Mitgliedsstaaten in der aktuellen Frage der Migrationsbewegungen finden, in die ein Großteil der ENP-Länder involviert ist. Davon ableiten wird sich der Anspruch, den die EU sich und den ENP-Ländern stellen muss, um nachhaltig wirtschaftlich, sozial und zivilgesellschaftlich agieren zu können und weiteren brain drain zu vermeiden. Als ideelles Vorbild könnten die von den Vereinten Nationen formulierten Millenium Development Goals dienen. Die Unternehmungen, die global zur Erreichung der Ziele bereits genutzt werden und sich als sinnvoll erwiesen haben, wären im Rahmen der ENP Ansatzpunkte zur Integration und Umsetzung.

Eine Unterbindung der fragilen Situation, wie sie derzeit insbesondere in Libyen vorherrscht, auf sämtlichen Ebenen wird mehr als dringend notwendig sein, um illegale Einwanderung wirksam zu bekämpfen.

Eintreten muss die EU daher insbesondere im sicherheitspolitischen Bereich mit gezielten Programmen zur Unterstützung und Förderung bei der Ausbildung von staatlichen Akteuren in den Ländern der ENP. Eine wichtige Rolle spielen dabei auch die Nachbar-Nachbarn, deren Einbezug in diesen Bereich mehr als notwendig erscheint.

Bei einer Reihe von Ländern, insbesondere Syrien, wird dies bis auf Weiteres allerdings kaum möglich sein.

Allgemein und aktuell im außerordentlichen Maße, stellt derzeit die Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Akteure vor Ort einen bedeutenden Faktor dar. Diese Zielgruppe sollte verstärkt in den Fokus genommen, unterstützt und ausgebaut werden. Ein Austausch von einschlägig erfahrenen Akteuren aus der EU in Ländern der ENP (vor Ort) wäre mehr als begrüßenswert. Fördergelder sollten demnach nicht

nur von Ländern der ENP abrufbar sein, sondern auch EU-intern, um diesen Bereich in den 16 Ländern explizit auszubauen.

Insbesondere vor dem Hintergrund der sich stark ausdifferenzierenden Vielfalt innerhalb der Vertragsgemeinschaft, die dem Grundsatz „Einheit in Vielfalt“ folgt, ergibt sich zwischen den einzelnen Staaten der EU und den heterogenen Ländern der ENP ein sich abzeichnender Bedarf: Instrumente und Regeln müssten einheitlich vorliegen, feste Indikatoren zur Überprüfung der Vergleichbarkeit ablesbar sein und dabei zugleich die unterschiedlichen Voraussetzungen der einzelnen Länder berücksichtigt werden. Offen bleibt, mit welchen Konsequenzen zu rechnen ist, wenn ENP-Länder mit unterschiedlicher Geschwindigkeit (re-)agieren. Eventuell wäre hierbei eine Art „ENP-acquis communitaires“ denkbar, der politische Maßstäbe anführt, auf Details bei Instrumenten zur Umsetzung allerdings im Allgemeinen verzichtet und stattdessen eine Priorisierung der künftigen ENP auflistet. Ausgehend davon könnte ein Katalog erarbeitet werden, der die einzelnen Bereiche mit konkreten Maßnahmen ergänzt und - wie o. g. - einzelne Mitgliedsländer bei konkreten „Patenschaften“ zur Seite stellt.

Fraglich wird weiterhin sein, wie sich ein Umgang mit Ländern wie Libyen in Zukunft gestaltet. Eine funktionierende und nachhaltige, zukunftsweisende ENP kann hierbei eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung der derzeit fragilen Situation darstellen.

Dazu dürfen jedoch keine ausnahmenbedingten Sonderregelungen im außerordentlichen Maße etabliert werden. Vielmehr müssen EU-Mitgliedsstaaten, im konkreten Beispiel Gründungsmitglied Frankreich, einen verlässlichen und transparenten Kurs aus nationaler und EU-Perspektive verfolgen.

Allgemein sollte die Zielrichtung der ENP sich nicht mit der Frage beschäftigen, wie mit Ländern, die eine engere Integration im Rahmen der ENP ablehnen, umgegangen werden soll, sondern ob die eigentlichen Ziele der ENP tatsächlich mit solch einer Haltung vereinbar sind. Zusätzliche Anreize könnten sich kontraproduktiv und nachteilig für die Länder mit starken Ambitionen in der Zusammenarbeit auswirken.

Sektoral wird thematisch der Migration auch künftig im Mittelpunkt stehen. Dabei wird sich die ENP nicht nur selbst die Frage stellen müssen, welchen Kurs die europäische Vertragsgemeinschaft für die kurz- und langfristige Zukunft spielen will und wird, sondern auch, welche bereits in die ENP integrierten Länder beteiligt sind. Insbesondere vor dem Hintergrund des Bürgerkriegs in Syrien und der hohen

Flüchtlingswelle aus Afrika wird der Einbezug der Nachbarn-Nachbarn mittel- und langfristig entscheidend sein.

Die vielfältigen Auslöser und Gründe für Migranten aus den ENP-Ländern zeigt das hohe Maß an Heterogenität, mit dem sich die EU auseinandersetzen muss. Religions- und Sprachenvielfalt, unterschiedliche politische Mentalitäten aus den Herkunftsländern und unterschiedlich große kulturelle Schnittmengen stellen die EU nicht nur als mögliche Aufnahmeländer vor Herausforderungen. Tatsächlich gilt es, die ENP als Gesamtkonstrukt hinsichtlich ihrer Ausrichtung in die östliche Richtung, in den Mittelmeerraum und die mediterranen Partnerschaften zu bilanzieren: Wo gab es tatsächliche Erfolge in der gemeinsamen Zusammenarbeit? Wie äußert sich der Erfolg? Sind weitere Kooperationen und Abkommen, wie z. B. im Rahmen des Barcelona-Prozesses, ein Indiz dafür, dass die ENP in der bisherigen Form nicht fortgesetzt werden sollte, sondern stärker nach geografischen, sozialen und politischen Kriterien betrieben und neu aufgestellt wird?

Für die 28 EU-Mitgliedsstaaten stellt sich berechtigterweise, die in der Konsultation aufgeworfene Frage, inwiefern ein höheres Maß an Konzeption und Umsetzung erreicht werden kann. Internationale Verträge und Abkommen, die Rolle der UNO und NATO-Mitgliedschaften kollidieren hier künftig, sofern keine einheitliche/konforme Regelung stattfindet.

Wie wirksam ist die ENP tatsächlich, wenn daneben weitere Konstruktionen wie die Mediterrane Partnerschaft und die Östliche Partnerschaft geschlossen werden? Nochmals muss sich die EU hier die Frage stellen, ob eine grundsätzliche Ausrichtung der ENP in „Süd“ und „Ost“ gegebenenfalls nicht differenzierter und fokussierter umsetzbar wäre.

Kritisch gilt es zu hinterfragen, ob die Öffentlichkeit tatsächlich rasche Erfolge braucht, um den Nutzen und die Ausrichtung der ENP zu erkennen. Tatsächlich erscheint die eigentliche Frage dahingehend sinnvoller, ob die bisher betriebene ENP ausreichend und effizient genug ist. Ausgehend davon, würde, wie vom Präsidenten der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker angekündigt, nicht nur die ENP als Ganzes analysiert werden. Geklärt werden könnte dabei auch, ob die bisherigen Instrumente wirksam und die Evaluationsmöglichkeiten ausreichend und aussagekräftig genug sind. Sofern dies nicht deutlich bejaht werden kann, müsste die ENP in der bisherigen Form hinterfragt und eine mögliche Neuauslegung

angedacht werden. Möglicherweise kann durch marginale Änderungen bereits eine effizientere Zusammenarbeit realisiert werden.

Die eingangs erwähnte Notwendigkeit der regelmäßigen Überprüfung der ENP sollte sich auch in Zukunft fortsetzen. Dabei wird außerordentlich begrüßt, dass die EU hierbei auf die Möglichkeit von Konsultationen zurückgreift. Um ein höheres Maß an Partizipation zu erreichen, wird empfohlen, diese Form der Beteiligung noch stärker publik zu machen.