

Deutsche Außenpolitik und Östliche Partnerschaft

Positionspapier der Expertengruppe Östliche Partnerschaft

Markus Meckel, Georg Milbradt, Friedbert Pflüger, Christian Schwarz-Schilling, Rainer Steenblock, Rita Süßmuth, Günter Verheugen, Karsten D. Voigt

Herausgeber: Irene Hahn und Gereon Schuch

Problemdefinition

Die Östliche Partnerschaft ist mehr als ein Instrument der EU-Außenpolitik. Stabilisierung und Demokratisierung liegen im ureigenen Interesse europäischer wie deutscher Außenpolitik. Die deutsche Politik verhält sich jedoch gegenüber den Ländern der Östlichen Partnerschaft¹ zu passiv, sie ist völlig absorbiert von der Finanz- und Währungskrise. Unabhängig davon fehlt es an gezieltem strategischen Denken, Aufmerksamkeit, Kohärenz und Konstanz. Die östliche europäische Nachbarschaft bietet sich aus historischen, kulturellen sowie ökonomischen Gründen für eine deutsche außenpolitische Schwerpunktsetzung an. Doch Deutschland nimmt diese Chance nur ungenügend wahr. Seine neue Identität als Land in der Mitte Europas hat Deutschland weder nach den Umbrüchen 1989/91 und der deutschen Wiedervereinigung noch nach den EU-Osterweiterungen von 2004 und 2007 hinreichend definiert: Die bestehenden bi- wie multilateralen Kooperationsformen werden nicht zur Ausgestaltung einer die deutschen Interessen einbeziehenden, nachhaltigen und langfristigen europäischen Strategie

präzisiert, sondern bleiben größtenteils kurzfristig und ineffektiv. Innenpolitische Interessen sind die aktuellen Triebfedern der Außenpolitik, während internationale Überlegungen mangels Definition außenpolitischer Ziele und Interessen zu kurz kommen. Notwendig ist außerdem eine selbstkritische Reflexion bezüglich der Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien innerhalb der EU.

Zur Entwicklung einer kohärenten Außenpolitik Deutschlands als Mitglied der EU und der NATO gegenüber den Staaten der östlichen Nachbarschaft müssen die unterschiedlichen Perspektiven, Denkstrukturen und Positionen erkannt werden. Die häufig vorgebrachte Dichotomie zwischen wertegeleiteter Demokratie- und interessenorientierter Wirtschaftsförderung hält weder einer realpolitischen Analyse stand, noch ist sie zielführend für die Herausbildung einer operationalen Politik. Werte und Interessen sind zwei Seiten einer Medaille: Die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Korruptionsabbau sowie offenen Märkten und wirtschaftlicher Verflechtung folgt aus dem Interesse an politischer und ökonomischer Stabilität und bildet die Grundlage für die Entwicklung von Demokratie, Pluralismus und Menschenrechtsstandards. Wenn eine Gesellschaft auf dieser Grundlage ei-

¹ Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine.

nen Wertekonsens entwickelt, kann sie langfristig stabil sein. Das ist die Erfahrung der westlichen Demokratien. Stabilität, welche sich auf Repression gründet, hat auf Dauer keinen Bestand.

Der außenpolitische Diskurs in Deutschland meidet die Thematisierung geostrategischer Überlegungen. Doch sollten die Realitäten anerkannt werden: Wenn Russland von Stabilität redet, wird dort in Kräfteverhältnissen und Einflussosphären gedacht. Genauso legitim ist es, die Östliche Partnerschaft auch unter geostrategischen Überlegungen zu betrachten. Die Europäische Union zielt mit diesem Konzept auf die Verbreitung ihrer politischen, rechtlichen sowie ökonomischen ‚Spielregeln‘ und damit auf eine schrittweise Anbindung der Region. Dabei versucht die EU mit Kooperationsangeboten zu vermeiden, dass die wirtschaftliche Zwangslage der östlichen Partner diese zur Annahme anderer Integrationsmodelle führt, die den europäischen Interessen widersprechen.

Orientierungsempfehlungen

1. Einzelne EU-Mitgliedsstaaten messen der Östlichen Partnerschaft unterschiedliche Bedeutung bei. Damit agiert die EU auf der Grundlage eines kleinsten gemeinsamen Nenners. Um der Östlichen Partnerschaft Priorität zu verleihen sollte Deutschland in der östlichen EU-Außenpolitik stärker auf die Zusammenarbeit mit Polen setzen. Polen und Deutschland kommt in dieser Frage eine besondere Rolle zu. Die Verknüpfung polnischer und deutscher Interessen erzielt Synergien. Beide Staaten verfügen über erhebliches ökonomisches sowie politisches Gewicht. Gemeinsam können glaubwürdige Strategien erarbeitet und die zur Gestaltung der EU-Außenpolitik erforderlichen Mehrheiten gewonnen werden. Deutschland ist durch ökonomische Interessen in Russland geleitet, aber definiert keine konkreten Interessen gegenüber den Ländern der Östlichen Partnerschaft. Polen hingegen formuliert seine Interessen gegenüber den östlichen Nachbarn hauptsächlich sicherheitspolitisch, findet aber gegenüber Russland über die Bemühungen um eine Harmonisierung der gespannten Beziehungen hinaus trotz offenkundiger Fortschritte bisher keine weitergehende Interessensdefinition. Russland ist kein Mitglied der Östlichen Partnerschaft, aber ein Partner, mit dem sich die EU konstruktiv über Nachbarschaftspolitik auseinandersetzen muss.
2. Konditionalität, die bestimmte demokratische und rechtstaatliche Reformen zur Bedingung für Zusammenarbeit erklärt, sollte kritisch hinterfragt werden, denn sie hat realpolitisch wenig Bestand. Solche Reformen sind das Ziel und nicht die Bedingung der Zusammenarbeit mit Staaten, deren Transformation noch im Fluss ist. Insbesondere, wenn politische Konditionalität auf der einen Seite vehementer eingefordert wird – wie der neue Ansatz der EU-Kommission „more for more“ auch verdeutlicht, – auf der anderen Seite aber nicht konsequent und einheitlich durchgesetzt wird, führt dies zu Unglaubwürdigkeit und dem Vorwurf doppelter Standards seitens der Betroffenen. Demokratie lässt sich nicht exportieren, sondern nur durch Zusammenarbeit fördern: Ein demokratisches System, das sich entsprechend historischer, kultureller, sozialer und ökonomischer Gegebenheiten entwickelt, sollte u.a. partizipativ, rechenschaftspflichtig, und transparent sein sowie auf die Bedürfnisse seiner Bürger antworten. Deutschland und die Europäische Union sollten nicht als „moralische Richter“ auftreten, sondern die Autonomie der Nachfrage nach politischen Konzepten akzeptieren, Kooperationen durch Aushandlung von Grundstandards flexibel

gestalten und nicht die weitere Zusammenarbeit blockieren. Kooperation trägt mehr zur Systemtransformation von Autokratien bei als deren Isolierung.

3. Deutschland und die EU müssen den heterogenen Akteursstrukturen innerhalb der Partnerländer höhere Aufmerksamkeit schenken. Deren „Black boxes“ müssen geöffnet und ausgewogene, kontinuierliche und nachhaltige Kooperationen mit unterschiedlichen lokalen, regionalen, wirtschaftlichen, politischen, wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren divergierender Interessen angestrebt werden. Die Erfahrung lehrt, dass eine ausschließliche Fokussierung auf die herrschende Elite und das Ignorieren von Zivilgesellschaften für demokratische Entwicklungen hinderlich ist, zudem im Falle sich verändernder Machtverhältnisse erheblichen Einflussverlust bedeutet und den Zugang zu den politischen Gesellschaften langfristig erschwert.
4. Die Vervollständigung der Freihandelszone mit den Staaten der Östlichen Partnerschaft sowie Russland dient beidseitigen Interessen. Deutschlands Wirtschaft würde in hohem Maße vom Abbau von Handelshemmnissen profitieren. Die EU verlangt von den Teilnehmern der Östlichen Partnerschaft die Übernahme ihres rechtlichen Besitzstandes, des *acquis communautaire*. Diese Haltung ist kritisch zu hinterfragen, denn sie schafft nicht nur eine asymmetrische Verhandlungsposition, sondern kann im Ergebnis protektionistisch wirken, wenn die spezifischen Bedingungen und Bedürfnisse der Partner nicht verstanden werden. Die EU und insbesondere Deutschland dürfen ihre östlichen Partnerländer nicht allein als Absatzmärkte mit potentiellen Konsumenten und günstige Produktionszone mit qualifizierten Arbeitskräften betrachten. Vielmehr sollte die Gelegenheit geboten werden, Produkte in die EU zu exportieren. Importe sind keine destruktive Konkurrenz für die europäische und deutsche Wirtschaft. Ganz im Gegenteil würde die Möglichkeit des Exports für die Staaten der Östlichen Partnerschaft die Entfaltung eines Mittelstands und eine Modernisierung befördern, welche wiederum langfristig die Entwicklung von Demokratie und Menschenrechten unterstützt. Voraussetzung zur Erlangung eines Freihandelsabkommens mit der EU ist die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit. Damit findet eine Systemscheidung statt. Die damit einhergehende qualitative Steigerung des Investitionsklimas für Unternehmen aus der Europäischen Union fördert wiederum in den Partnerländern die ökonomischen und sozialpolitischen Entwicklungen. So wäre beispielsweise die Einführung der Freihandelszone mit der Republik Moldau langfristig ein nachhaltigerer Anreiz für die Lösung des Transnistrien-Konflikts, als politische Initiativen wie der Meseberg-Prozess – schließlich werden die transnistrischen Eliten sicherlich von den ökonomischen Vorteilen der Freihandelszone profitieren wollen.
5. Es liegt im deutschen und europäischen politischen wie auch ökonomischen Interesse, eine Visaliberalisierung voranzutreiben. Der Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft hat sich dazu bereits deutlich positioniert und konkrete Empfehlungen formuliert. Darüber hinaus befördern grenzüberschreitende Austauschprogramme die Entwicklung der Zivilgesellschaften und damit die Transformationsprozesse. Dennoch verhält sich die Bundesregierung in der Beziehung restriktiv im Verfahren und damit hinderlich für den Gesamtprozess. Für die Umsetzung visafreier Räume ist eine Gesamtstrategie notwendig. Aufgrund der historischen Verflechtung der Staaten der Östlichen Partnerschaft mit Russland und der daraus entstandenen mehrfachen Staatsangehörigkeiten zahlreicher Bürger ist eine Visal-

iberalisierung beispielsweise für die Ukraine unter Ausschluss Russlands (oder vice versa) in der praktischen Umsetzung schwierig und politisch problematisch. Die Blockade europäischer Entscheidungen durch einzelne EU-Mitgliedsstaaten, die sich innenpolitischen Zwängen nicht widersetzen, und technische Hemmnisse auf dem Weg der Umsetzung sollten deutlicher unterschieden und entsprechend gezielt bearbeitet werden.

6. Deutschlands Beitrag zur Entwicklung einer EU-Außenpolitik muss regional und länderspezifisch differenziert sein. Jedes Land der Östlichen Partnerschaft steht für sich. Gruppendenken ist fehl am Platz. Jede Form der Heranführung an die EU bedarf einer individuell abgestimmten Strategie. Bilaterale Beziehungen und individuelle Integrationswilligkeit dürfen nicht von Entwicklungen in anderen Ländern abhängig gemacht werden. Die südliche und die östliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik müssen entsprechend den regionalen Bedürfnissen und Nachfragen unterschieden und sollten nicht einheitlich behandelt werden.
7. Die Erweiterungspolitik der EU ist nicht mehr konsequent. Einerseits wird die Integration mit der mangelnden Fähigkeit jedes einzelnen europäischen Staates begründet, die Probleme der Gegenwart und der Zukunft allein zu bewältigen, andererseits wird den Ländern der Östlichen Partnerschaft eine glaubwürdige Beitrittsperspektive verweigert. Die Erfahrung der Osterweiterung hat gelehrt, dass eine realistische Beitrittsperspektive den Reformprozess erleichtert und beschleunigt, während das Fehlen einer solchen glaubwürdigen Perspektive – wie im Falle der Türkei – die Reformbereitschaft negativ beeinträchtigt. Die unklare Position der EU in der Erweiterungspolitik führt in den Ländern der Östlichen Partnerschaft zu Frustrationen, da die

jeweiligen Angebote der EU den Erwartungen nicht entsprechen. Seit der Osterweiterung erweckt die EU den Eindruck, als hätte sie Angst vor der eigenen Courage. Eine Beitrittsperspektive ist kein einklagbares Versprechen, sondern ist ein gemeinsam definiertes strategisches Ziel. Auf dem Weg dahin sind Zwischenschritte im Sinne einer abgestuften und differenzierten Integration denkbar. Sukzessive Integration findet bereits in den laufenden Verhandlungen zum freien Visaregime, zur Aufnahme in den Schengen-Raum, in die Euro-Zone und zur Energiegemeinschaft, zur Mitgliedschaft in bestimmten Gemeinschaftsprogrammen und EU-Agenturen sowie zur Beteiligung am Instrument zur verstärkten Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik statt. Die Aushandlungen zum Freihandelsabkommen implizieren bereits die Übernahme von bis zu 80% des *acquis communautaire*. Die sukzessive Teilnahme am Binnenmarkt und weiteren Gemeinschaften bedeutet faktisch die Übernahme eines großen Teils des rechtlichen Besitzstandes der EU. Der Wunsch nach politischer Mitbestimmung innerhalb der EU setzt die volle Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und die Verleihung einer EU-Voll-Mitgliedschaft voraus.

Zusammenfassend halten wir fest:

Die Östliche Partnerschaft ist von zentraler Bedeutung für die Entwicklung einer außenpolitischen Strategie der Europäischen Union. Es liegt im deutschen Interesse, diesen Prozess maßgeblich zu gestalten. Dafür sollte die Bundesregierung einen Sonderbeauftragten für die Östliche Partnerschaft benennen, der die strategischen Überlegungen auf nationaler Ebene bündelt, ihnen politische Sichtbarkeit verschafft und sie gezielt in die Formulierung der europäischen Außenpolitik einbringt.

Die Expertengruppe wird in Kooperation mit der Robert Bosch Stiftung durchgeführt.