

Die Nachbarschaftspolitik der EU
von Gesine Dornblüth und Thomas Franke
Deutschlandfunk, Hintergrund Politik
06.08.2005

Atmo: Bach

Sprecher:

Das Zentrum von Duissi, der größten Siedlung im Pankisi-Tal. Auf einer Obstwiese treffen sich die Bewohner zu politischen Kundgebungen. Zwei Plastikplanen geben Schutz vor Sonne und Regen. Auf einer Wäscheleine hängt ein Plakat: „Wir wollen keine Marionetten in politischen Spielen sein.“ Der 20jährige Magomed steht am Dorfbach.

O-Ton:

Es gibt hier keine Terroristen. Es gibt vielleicht ein paar Kleinkriminelle, die Autos schmuggeln. Aber sonst ist hier alles normal. Russland behauptet, hier sei ein Nest von Banditen und Terroristen. Ich habe hier noch keinen Terroristen gesehen.

Sprecherin:

Das Pankisi-Tal gehört zu Georgien. Gleich hinter den hohen Bergen des Kaukasus liegt Tschetschenien. Seit Jahren wirft die russische Regierung Georgien vor, tschetschenischen Terroristen im Pankisi-Tal Unterschlupf zu gewähren. Die georgische Seite streitet das mit ebensolcher Regelmäßigkeit ab. Ein Dauerkonflikt.

Sprecher:

Georgien ist, wie auch Armenien und Aserbaidtschan, Teil der sogenannten „Neuen Nachbarschaftspolitik“ der Europäischen Union. Die neue Nachbarschaftspolitik wurde 2002, im Vorfeld der EU-Osterweiterung, zunächst unter dem Namen „Wider Europe“, „Größeres Europa“, initiiert. Wegen des vermeintlich imperialistischen Beiklangs wurde der Name später geändert. In Brüssel spricht man seitdem von einem „Ring von Freunden“, zu denen die EU enge Beziehungen aufbauen will. Zuständig für diese Kontakte ist seit 2004 die österreichische EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner.

Sprecherin:

Zu dem „Ring von Freunden“ gehörten zunächst die Ukraine und Moldova im Osten sowie im Mittelmeerraum Marokko, Tunesien, Jordanien und Israel mit den Palästinensergebieten. In diesem Jahr kamen mit Ägypten und Libanon und den drei Südkaukasus-Republiken Aserbaidtschan, Armenien und Georgien fünf weitere Staaten hinzu. Sie alle sind noch weit von den in der EU üblichen demokratischen Standards entfernt. Ziel der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist es, diese Staaten an die EU heranzuführen und neue Trennungslinien, die nach der Osterweiterung der EU auf 25 Mitgliedsstaaten entstehen könnten, zu verhindern.

Sprecher:

Im Rahmen der Neuen Nachbarschaftspolitik erhalten diese Anrainerstaaten die Möglichkeit, wirtschaftlich und politisch eng mit der EU zusammenzuarbeiten, sofern sie sich im Gegenzug zu Reformen verpflichten und sie durchsetzen. Dazu müssen sie individuelle

kurz- und mittelfristige „Aktionspläne“ ausarbeiten, die dann von der EU geprüft werden. Ab 2007 sollen die Mittel für die neue Nachbarschaftspolitik auf dann rund 15 Milliarden Euro verdoppelt werden. Wer wieviel bekommt, ist heute noch unklar.

Sprecherin:

Mit diesem Finanzpolster versehen, ist die EU bereit, zunehmend Aufgaben anderer internationaler Vereinigungen wahrzunehmen - zum Beispiel der OSZE, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Sprecher:

Die heikle Grenze zwischen Russland und Georgien im Pankisi-Tal etwa wurde noch bis Ende vergangenen Jahres von Militärs der OSZE beobachtet. Ihr Mandat hätte zum Jahresbeginn 2005 verlängert werden müssen. Doch das verhinderte Russland mit einem Veto. Die OSZE habe illegale Grenzübertritte nicht verhindern können, so die Begründung aus Moskau. Daraufhin bat die georgische Regierung die EU um Hilfe, mit Blick auf die neue Nachbarschaftspolitik. Konstantin Zaldastanischvili („Z“ stimmhaft wie „Sahne“), Vertreter Georgiens bei der Europäischen Union:

O-Ton (im Original deutsch!):

Die Sicherheit der georgischen Grenze ist sehr wichtig, nicht nur für uns, für Georgien, nicht nur für unsere Region, Südkaukasus, sondern auch für Europa. Gerade heutzutage, wenn internationaler Terrorismus so verbreitet ist, denken wir, dass die Grenzsicherheit in unserer Region sehr große Rolle

spielen kann. Russland hat auch Bedenken, dass die Terroristen hin und her laufen. Die sagen zumindest so. Wenn es so ist, wie die Russen sagen, dann muß für Russland auch wichtig sein, die Grenze zu sichern. Und ich denke, desto mehr Beobachter an der Grenze sein würden, desto transparenter wird das Prozess. Vielleicht läßt sich so ein Dreieck organisieren: Russland, Georgien, Europäische Union zusammen.

Sprecher:

Zunächst übernehmen die Georgier die Grenzüberwachung von der OSZE selbst. Unterstützt werden sollen sie dabei aber ab September von neun Grenzexperten aus EU-Mitgliedsstaaten. Die sollen den Georgiern helfen, unter anderem illegale Grenzübertritte an der georgisch-russischen Grenze zu verhindern und ihnen erläutern, wie die EU Grenzen sichert. Ausserdem soll die EU-Delegation die georgische Regierung beraten. Dass dabei quasi nebenbei EU-Standards nach Georgien exportiert werden, ist ein für die EU durchaus angenehmer Nebeneffekt.

Sprecherin:

Die Georgier fühlen sich seit geraumer Zeit von ihrem nördlichen Nachbarn bedroht. Der russische Verteidigungsminister, Sergej Ivanov, hatte noch in diesem Frühjahr angekündigt, mutmassliche Terroristen auch jenseits der russischen Grenzen ohne Warnung anzugreifen. Damit könnte das georgisch-tschemtschenische Grenzgebiet gemeint sein, fürchten georgische Politiker.

Sprecher:

Das Mißtrauen der Georgier gegenüber den Russen sitzt tief. Denn zu alledem spielt Russland auch noch eine zweifelhafte Rolle in den georgischen Separationsgebieten Abchasien und Südossetien. Beide Provinzen haben sich von Georgien losgesagt. Die russischen Einheiten, die dort eigentlich den Frieden sichern sollen, unterstützen in Wirklichkeit die Separatisten, kritisieren selbst internationale Beobachter. Georgiens EU- Botschafter Zaldastanishvili hätte deshalb am liebsten auch dort Missionen der EU, und zwar Militärmissionen.

O-Ton (im Original deutsch!):

Praxis hat gezeigt, dass die Truppen, die da stehen, keinen Frieden gebracht haben. Manchmal im Gegenteil. Deswegen wollen wir auch die Konfliktlösung internationalisieren. Leider ist die EU nicht bereit heutzutage.

Sprecherin:

Der Grund dafür liegt auf der Hand. Die EU-Diplomaten wollen Russland, ihren - Zitat - „strategischen Partner“, nicht noch mehr verärgern. Denn die russische Regierung hatte sich bereits über das Hilfsgesuch der Georgier in Sachen Grenzbeobachtung empört. Das sei der Versuch, einen Keil zwischen die EU und Russland zu schieben, beschwerte sich das russische Außenministerium.

Sprecher:

Der Beauftragte für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Javier Solana, neben der Außenkommissarin der eigentliche

Vertreter der EU nach außen und der designierte zukünftige Außenminister der EU, bemühte sich umgehend um Ausgleich. Im April schrieb er an Russlands Präsidenten Putin:

Zitator:

„Sollte die OSZE künftig ihrer Rolle im Bereich der menschlichen Dimension nicht mehr gerecht werden können, wäre dies für uns alle nachteilig. Die Werte, auf die sich die OSZE stützt, bilden auch die Grundlage für die Beziehungen zwischen der EU und Russland und für unsere Zusammenarbeit in anderen Gremien.“

Sprecherin:

Solanas Sprecherin Cristina Gallach betont:

O-Ton:

Wir sind uns bewußt, dass Russland bei vielen Gelegenheiten nicht gerade konstruktiv an der Konfliktlösung mitgewirkt hat. Aber wir sollten uns davor hüten, nur ein Land dafür verantwortlich zu machen. Wir setzen den Dialog mit Russland fort. Wir wollen, dass Russland in die Konfliktlösung mit einbezogen wird, weil genau das wirklich zum Ziel führt. Damit meinen wir den Konflikt in Transnistrien, die Konflikte im Südkaukasus, alle Konflikte, in denen die OSZE aktiv war.

Sprecher:

Transnistrien ist der zweite Krisenherd im Bereich der Neuen Nachbarschaftspolitik. Die kleine Provinz hat sich Anfang der 90er Jahre von Moldova, der Republik

Moldau, losgesagt. Moldova grenzt direkt an den EU-Beitrittskandidaten Rumänien.

Sprecherin:

Transnistrien erstreckt sich jenseits des Flusses Dnjestr entlang der ukrainischen Grenze. Von Anfang an spielte Russland eine eigene Rolle im Konflikt um die international nicht anerkannte Separatistenrepublik. Russland hat dort weiterhin Truppen stationiert und sie entgegen internationalen Vereinbarungen immer noch nicht abgezogen. Seit gut zwölf Jahren bemüht sich die OSZE um eine Lösung im Südwesten der ehemaligen Sowjetunion - aber weitgehend ohne Ergebnis.

Sprecher:

Auch im Fall von Transnistrien soll nun die Europäische Union helfen. Vladimir Voronin, kommunistischer Präsident der Republik Moldau, und Viktor Juschtschenko, Präsident der Ukraine, haben die EU vor einigen Wochen gebeten, ihnen bei der Sicherung der Grenze zwischen der Ukraine und Transnistrien zu helfen. So soll unter anderem der Waffenhandel über die Grenze gestoppt und dem separatistischen Regime in Transnistrien allmählich die Existenzgrundlage entzogen werden.

Sprecherin:

Solana hat auf das moldauisch-ukrainische Anliegen positiv reagiert.

Sprecher:

Schon beraten Diplomaten in Brüssel, wie die Mission der EU an der Grenze zu Transnistrien aussehen soll.

Cristina Gallach vom Büro des Repräsentanten für die
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik:

O-Ton:

Wir werden vor allem Zollbeamte dort hinschicken, und
außerdem kann es Grenzbeobachter geben. Die Mission
wird auf der ukrainischen Seite untergebracht sein.
Sie soll abschreckende Wirkung haben für alle, die das
Gesetz brechen und illegalen Handel treiben wollen.

Sprecherin:

Innerhalb von nur sechs Jahren hat sich die
Europäische Union offenbar als außen- und
sicherheitspolitischer Spieler Respekt verschafft.

Sprecher:

Der Aufbau der gemeinsamen Außen- und
Sicherheitspolitik der EU begann 1999, ausgelöst durch
die Kriege im ehemaligen Jugoslawien, in denen die
Europäische Union als Akteur noch kläglich versagt
hatte. Als Konsequenz daraus wurde der Posten eines
Beauftragten für diesen Politikbereich geschaffen und
mit dem damaligen Generalsekretär der NATO, dem
Spanier Javier Solana, besetzt. Solana untersteht
direkt dem Europäischen Rat, also den Ministern und
Regierungschefs der Mitgliedsländer.

Sprecherin:

Der Testlauf für die reformierten außenpolitischen
Aktivitäten EU war bald darauf Mazedonien. Nach dem
kurzen Krieg dort übernahm es die Europäische Union,
im Rahmen eines Stabilisierungs- und
Assoziierungsabkommens den Frieden zu sichern. Daran

schloß sich eine Polizeimission im Verbund mit der NATO an. Slawische und albanische Mazedonier versuchen seither gemeinsam, das Land zu stabilisieren und eines Tages in die EU zu führen.

Sprecher:

Dann folgte der Einsatz in Bosnien-Herzegowina. Dort hat die EU im Dezember mit 7 - 8.000 Soldaten die NATO-Schutztruppe SFOR abgelöst.

Sprecherin:

Die bosnische Regierung jedenfalls ist zufrieden mit der Arbeit der EU. Es scheint, als habe die Gemeinschaft auf dem Balkan dazugelernt. Militärische Aspekte stünden aber deutlich im Hintergrund, erläutert der Sprecher der Regierung Bosnien-Herzegowinas Bojan Zec-Filipovic.

O-Ton:

Frieden ist hier eine Tatsache. Die EUFOR ist hier, um unseren Weg in Die EU zu beschleunigen, und um Sicherheit zu gewährleisten. Wir sparen mit dieser massiven europäischen Präsenz hier Zeit. Die Europäer kommen mit Fachkenntnissen und Wissen, und wir versuchen, das so schnell wie möglich aufzunehmen und zu implementieren. Wir versuchen damit, die Zeit aufzuholen, die wir in den letzten zehn Jahren verloren haben.

Sprecher:

Inzwischen ist die EU sogar außerhalb des „alten“ Kontinents aktiv. Zur Zeit befinden sich etwa dreißig europäische Polizeiausbilder im Kongo. Und im

September will die EU rund 200 zivile Polizei- und Militärexperten zur Friedenssicherung nach Indonesien schicken, um den Friedensprozess in der dortigen Krisenregion Aceh zu überwachen - allerdings nur, wenn die indonesische Regierung und die Separatisten bis dahin, wie geplant, ein Friedensabkommen unterzeichnet haben. Cristina Gallach, die Sprecherin Solanas, erklärt die offenkundige Beliebtheit der EU als Krisenschlichterin so:

O-Ton:

Die Europäische Union ist die einzige Organisation, die alle Instrumente zur Hand hat: militärische, zivile wie zum Beispiel Polizei, diplomatische, wirtschaftliche und humanitäre Hilfe. Es gibt keine Organisation in der Welt, die diese Palette an Instrumenten hat und je nach Umständen das eine oder andere einsetzen kann. Und die EU ist deshalb so attraktiv, weil ihre Außenpolitik von allen Mitgliedstaaten gemeinsam gemacht wird. Das heisst nicht, dass alle Mitgliedsstaaten bei jeder Aktion teilnehmen; aber es hat einen Wert, wenn die reichsten und stabilsten Länder der Welt gemeinsam etwas für jemand anderen machen.

Sprecherin:

Doch so selbstlos, wie sich das anhört, ist die Gemeinsame Außenpolitik der Europäischen Union keineswegs. Ihr geht es bei der Neuen Nachbarschaftspolitik vor allem um Sicherheit.

Sprecher:

Besonders die konservativen EU-Politiker betrachten

die neue Nachbarschaftspolitik primär als sicherheitspolitisches Instrument; einmal, um die lange Ostgrenze der EU abzusichern, zum zweiten, um die Anrainerstaaten des südlichen und östlichen Mittelmeers einzubinden. „Armutsgrenze“ wird das verkürzt genannt. Der Freiburger Karl von Wogau sitzt seit 1979 für die CDU im Europäischen Parlament.

O-Ton:

Da müssen wir zwei Dinge fertig bringen. Einmal, dass diese Grenze sicher ist, auf der anderen Seite, dass sie auch durchlässig ist, für Waren, für legalen Handel. Meine Erfahrung ist die, dass man solche gleichzeitig sicheren aber auch flexiblen Grenzkontrollen nur dann durchführen kann, wenn eine außerordentlich enge Zusammenarbeit stattfindet zwischen den beteiligten Ländern, an beiden Seiten der Grenze. Dass man also beispielsweise nicht zwei Zollstellen aufbaut, sondern nur eine, dass die Zöllner engstens zusammenarbeiten, dass sie meinetwegen auch im Grenzgebiet gemeinsame Aktionen unternehmen, um beispielsweise Menschen schmuggler zu fassen und ähnliches.

Sprecherin:

Dient die Nachbarschaftspolitik also doch eher dem Ausbau der „Festung Europa“ als dem Abbau von Grenzen? Angelika Beer, Europa-Abgeordnete der Grünen, wehrt sich gegen solch einen Vorwurf.

O-Ton:

Wir wollen keine Abschottungspolitik betreiben, sondern mit der Nachbarschaftspolitik gerade in den

Regionen, die noch nicht stabil sind, auch Anreize schaffen, im eigenen Land zu bleiben. Das hat aber weder mit Abschottung zu tun noch mit Flüchtlingsströme organisieren, insofern glaub ich, dass da der eigentliche Sinn des Instrumentes nicht verstanden wird und verstanden werden will.

Sprecher:

Trotzdem birgt die Neue Nachbarschaftspolitik ein Dilemma. Denn geschaffen wurde sie explizit für Staaten OHNE Beitrittsperspektive. Die Regierungen der begünstigten Staaten sehen das meist anders. Sie hoffen, dass allein schon die Präsenz der EU langfristig zu einer Annäherung ihres Landes an die EU und damit doch noch zu einer Mitgliedschaft führt. Elmar Brock, Mitglied im Vorstand der konservativen EVP-Fraktion und Vorsitzender des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten des Europaparlaments, schlägt vor:

O-Ton:

(Das bedeutet,) dass wir ihnen über diese Nachbarschaftspolitik für eine gewisse Zeit eine zweite Option anbieten sollten, die es ermöglicht, sie vom Beitritt erst einmal abzuhalten, bis die EU selbst in der Lage ist, sich konsolidiert zu haben. Der europäische Wirtschaftsraum beispielsweise, aus dem ja Schweden, Finnland und Österreich den Weg in die Europäische Union gemacht haben, wäre ja ein solches Instrument. Es zeigt, dass die Tür offen ist, und es sind andere Länder, die gut damit leben, wie beispielsweise Norwegen, die noch da drin sind, und da kann man viele Vereinbarungen treffen, für den

Binnenmarkt, für innere und äußere Sicherheit -
Norwegen ist beispielsweise im Schengen-Regime drin -,
so dass da viele Möglichkeiten da sind.

Sprecherin:

Ob sich die Regierungen damit abspeisen lassen, bleibt
indes abzuwarten. Konstantin Zaldastanishvili,
Georgiens Vertreter in Brüssel, hat die EU-
Mitgliedschaft nach wie vor fest im Blick.

O-Ton (im Original deutsch!):

Okay, keine Beitrittsperspektive heute... Aber
Beitrittsperspektive haben alle europäische Länder,
die die Kopenhagen-Kriterien erfüllen würden.

Sprecherin:

Das sind Marktwirtschaft, eine demokratische und
rechtsstaatliche Ordnung und andere
Beitrittskriterien, die der Europäische Rat 1993 in
Kopenhagen festgelegt hat.

Sprecher:

Solches Wunschdenken sorgt in Russland für schlechte
Laune. Russland hatte schon die Aufnahme der
baltischen Staaten in die EU skeptisch verfolgt. Nun
will der Kreml nicht noch mehr Einfluß verlieren - im
Südkaucasus, in der Ukraine, in Moldova.

Sprecherin:

Bei der Europäischen Nachbarschaftspolitik blieb
Russland bislang außen vor. Man wollte nicht mit
Staaten wie Marokko auf eine Stufe gestellt werden,
war zu hören.

Sprecher:

Als Kompromiß kam es zur sogenannten „Strategischen Partnerschaft“ zwischen Russland und der EU, in deren Rahmen die russische Staatsführung nun exklusiv mit der EU über Fragen der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit verhandelt.

Sprecherin:

Doch sobald es um problematische Themen wie die georgisch-russische Grenze, die Konflikte im Südkaukasus oder Transnistrien geht, kommen die Verhandlungen ins Stocken. Die Russen stellten sich stur, berichten Diplomaten.

Sprecher:

Heikki Talvitie ist Solanas Sonderbeauftragter für den Südkaukasus und seit zwei Jahren ständig in Georgien, Armenien und Aserbaidschan unterwegs. Mit Moskau sei er deswegen in Dauerkontakt, erzählt der Finne Talvitie.

O-Ton:

Die Russen fühlen sich in die Ecke gedrängt. Sie haben Angst, dass diese Länder irgendwann einmal Mitglieder der EU werden könnten. Wir beharren darauf, zu sagen, dass das nicht auf der Tagesordnung steht. Aber die Russen glauben es trotzdem, und deshalb zögern sie, wenn es um die Präsenz der EU im Südkaukasus geht. In letzter Zeit hat sich die Situation aber etwas gebessert. Die Russen können der Europäischen Kommission und ihren finanziellen Ressourcen etwas abgewinnen. Das ist ein guter Anfang. Mittlerweile

befinden wir uns in einem Dialog, und daher weiß ich, dass sie die Anwesenheit der EU hier inzwischen wohl eher akzeptieren.

Sprecher:

In Talvities Verantwortungsbereich liegt auch der Konflikt zwischen Aserbaidschan und Armenien. Beide Staaten streiten seit nunmehr 15 Jahren um Berg-Karabach. Der Waffenstillstand dort, der schon 1994 vereinbart worden war, wird immer wieder gebrochen. Gemeinsame wirtschaftliche oder Infrastrukturprojekte sind deswegen bisher unmöglich.

Sprecherin:

Talvitie schließt nicht aus, dass irgendwann einmal eine EU-Mission auch in Berg-Karabach aktiv werden könnte.

O-Ton:

Wenn die Karabachkrise gelöst wird, dann braucht man dort eine Truppe, die den Frieden sichert. Und wenn Länder wie Russland die USA und Frankreich keine Friedenstruppe bereitstellen können und auch die Nachbarstaaten nicht, wer bleibt dann noch übrig? Die Mitgliedstaaten der EU. Es gibt viele mögliche Perspektiven für derartige Aktivitäten der EU im Südkaukasus. Aber dazu müssen die beteiligten Länder erst mal beginnen, ihren Konflikt beizulegen.

Sprecher:

Das aber sei Zukunftsmusik. Angelika Beer, sicherheitspolitische Expertin der Grünen im Europäischen Parlament, ergänzt:

O-Ton:

Die EU muss aufpassen, dass sie sich nicht übernimmt. Natürlich ist es sinnvoll, dort ein Sicherheitselement zu schaffen. Aber wir sehen, welche Probleme wir haben mit dem EU-Mandat in Bosnien und Herzegowina, wir sehen die Anforderungen, die gestellt werden in Richtung Kosovo, die auf uns zukommen werden, dass die Mandate noch nicht so stimmig sind zwischen den Nationen, auch von der Ausstattung her, dass beim Wiederaufkeimen eines Konfliktes wir sicher sein können, dass wir ihn auch ohne massiven Gewalteininsatz regulieren können.

Sprecherin:

Darüberhinaus, meint sie, müsse das Europaparlament die außenpolitische Arbeit der Kommission besser kontrollieren. Die Fehler der vergangenen Jahre, in denen EU-Gelder in irgendwelchen Ländern in dunklen Kanälen versickerten, dürften sich nicht wiederholen.

O-Ton:

Das heißt für mich aber nicht pro oder contra Nachbarschaftspolitik, sondern 'ne vernünftige Ausrichtung, und ich denke, dass das spätestens ab 2007 auch möglich ist.

Sprecher:

Dafür allerdings müssen die vorgesehenen Gelder bewilligt werden. Und das ist jetzt, nach dem jüngsten Streit der Regierungschefs um den gemeinsamen Haushalt, ein Problem. Angelika Beer:

O-Ton:

Während der Sommerpause sind Hausarbeiten zu machen, weil, das ist nicht nur 'ne Finanzfrage, sondern das ist 'ne Frage der Glaubwürdigkeit der EU.

Sprecherin:

Nach den kürzlich gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und in den Niederlanden sieht es so aus, als sei die EU vor allem mit internen Problemen beschäftigt. EU-Politiker befürchten deshalb einen Image-Verlust für die Europäische Union. Cristina Gallach, Sprecherin des Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, hat deshalb im Augenblick auch auf diesem Feld gut zu tun:

O-Ton:

In den Wochen seit der Verfassungskrise sind wir damit beschäftigt, unseren Partnern, besonders denen, die Interesse und Bedarf an einem stärkeren Engagement der EU gezeigt haben, zu versichern, dass wir trotz der sehr ernst zu nehmenden internen Probleme weiterhin eine verlässlicher Partner sind und weiterhin unsere Verantwortung gerecht werden. Es wäre eine Katastrophe, wenn unsere Partner aufhören würden, an uns zu glauben.