Benita Ferrero-Waldner, Die Regionale Partnerschaft (2004)

Legende: Die ehemalige österreichische Außenministerin und spätere Europäische Kommissarin für Außenbeziehungen und Europäische Nachbarschaftspolitik, Benita Ferrero-Waldner, analysiert im Jahre 2004 den Grundsatz der regionalen Partnerschaft, die Österreich im Jahre 2001 mit Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn und Slowenien geschlossen hat. Sie hebt die Bedeutung dieser Partnerschaft im Rahmen der Erweiterung der Europäischen Union nach Osteuropa hervor.

Quelle: Österreichisches Jahrbuch für Politik 2004. Hrsg. KHOL, Andreas; OFNER, Günther; STIRNEMANN, Alfred. 2005. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, Wien; R. Oldenbourg Verlag, München.

Urheberrecht: (c) Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München

URL: http://www.cvce.eu/obj/benita_ferrero_waldner_die_regionale_partnerschaft_2004-de-43843b0c-43bd-400f-b609-fb62283f9e99.html

Publication date: 06/09/2012

Die Regionale Partnerschaft
Österreichs Nachbarschaftspolitik als Baustein der Europäischen Integration

Benita Ferrero-Waldner

1. Österreichs regionale Rolle

Die geopolitische Position Österreichs hat in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren zwei historische Umbrüche erfahren: zum einen durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995, zum anderen durch den Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989 und die darauf folgende Demokratisierung Zentral- und Osteuropas. Beide Ereignisse führten Österreich aus einer bisweilen schwierigen Randlage zurück ins Zentrum Europas und eröffneten auf regionaler wie europäischer Ebene neue Chancen.

Der EU-Beitritt löste einen internen Modernisierungsschub aus und gab Österreichs Bürgerinnen und Bürgern und seiner Wirtschaft die Möglichkeit, europaweit aktiv zu sein. Darüber hinaus hat uns der Beitritt in die Lage versetzt, die Zukunft des „Projekts Europa“ gleichberechtigt mitzubestimmen. Gleichzeitig endete mit dem Fall der kommunistischen Regime Osteuropas die jahrzehntelange künstliche Teilung des Kontinents. Österreichs strategisches Umfeld wurde damit nachhaltig stabilisiert, was wiederum neue Möglichkeiten in der Nachbarschaftspolitik schuf.

Beide Prozesse, jenen der europäischen Integration und jenen der Öffnung unserer Nachbarschaft, mitzugestalten und zu verknüpfen, war und ist ein logischer Imperativ der österreichischen Außenpolitik. Österreich ist wie kein zweites Land in der Lage, eine konstruktive politische, wirtschaftliche und kulturelle Rolle als Mittler und Brückenbauer in der Region zu übernehmen. Daher galt es, den Reformprozess und die EU-Beitrittsbemühungen unserer zentraleuropäischen Nachbarstaaten zu unterstützen. Die strukturelle Modernisierung der politischen und wirtschaftlichen Systeme dieser Staaten hängt eng mit deren „Europäisierung“ zusammen, da die EU als Stabilitäts- und Reformanker dient. Die Beitrittsperspektive war ein wesentlicher Motor der Strukturreformen in unseren Nachbarstaaten. Österreich hat daher, als Teil der Region und großer Nutznießer ihrer Öffnung, wesentliches Interesse an der Einbettung seiner Nachbarn in die EU

Es war und ist aber auch notwendig, gemeinsame Antworten auf regionale Herausforderungen zu finden und somit die Friedens- und Wohlstandsdividende, die durch den Fall des Eisernen Vorhanges entstanden war, auch weiterhin zu realisieren. Dies geschieht, neben den engen wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtungen in der Region - Österreichs Unternehmen sind zum Beispiel in Slowenien und Kroatien die insgesamt größten Investoren pro Einwohner und in der Tschechischen Republik und der Slowakei die jeweils drittgrößten -, durch Stärkung der regionalen Zusammenarbeit in einer Vielzahl von Feldern. In diesem Sinn betreibt Österreich seit Jahren eine starke bilaterale und regionale Nachbarschaftspolitik.

Diese europapolitischen und regionalen Ziele hat Österreich über die gesamten 1990er Jahre hinweg in einer „ersten Phase“ der intensiven nachbarschaftlichen Zusammenarbeit engagiert verfolgt. So wurde, neben der starken Vertiefung bilateraler Kontakte, schon 1989 im Verein mit Italien die Gründung der „Quadrilaterale“ (nach Teilung der Tschechoslowakei „Pentagonale“) betrieben, aus der später die Zentraleuropäische Initiative hervorging, die heute 17 Staaten umfasst. Das Ziel war schon damals eine inhaltliche Anbindung der zentral- und osteuropäischen Reformstaaten an westliche Strukturen. Dazu kommt natürlich, dass sich Österreich massiv für den EU-Beitritt seiner Nachbarn eingesetzt hat. Nicht zuletzt wurden gerade unter österreichischem EU-Vorsitz 1998 konkrete Beitrittsverhandlungen unter anderem mit der Tschechischen Republik, Ungarn, Slowenien und Polen aufgenommen. Die „erste Phase“ der österreichischen Nachbarschaftspolitik war somit der Vorbereitung der EU-Integration unserer Nachbarn sowohl im bilateralen und multilateralen als auch, seit 1995, im EU-Rahmen gewidmet.

2. Die Europäische Union als neuer strategischer Kontext

Regionale Zusammenarbeit geht aber dank der Dynamik des europäischen Einigungsprozesses weit über traditionelle Nachbarschaftspolitik hinaus. Mit dem heranrückenden EU-Beitritt unserer zentraleuropäischen

Partner hatte unsere Zusammenarbeit eine zusätzliche, europäische Dimension gewonnen. Unsere Nachbarschaftspolitik trat in eine zweite Phase ein, die eine weitere Vertiefung notwendig machte. Der Beitritt unserer Partner bietet Österreich nämlich eine Fülle von neuen, langfristigen Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der EU. Intelligente Nachbarschaftspolitik ist somit nicht nur die Grundlage für Frieden, Stabilität und Wohlstand in Zentral- und Osteuropa selbst, sondern auch ein integraler Bestandteil der Rolle Österreichs und seiner regionalen Partner in der EU.

Die Mitgliedschaft in der EU seit 1995 hat die österreichische Außenpolitik strukturell verändert. Im multilateralen europäischen Rahmen Erfolg zu haben heißt, pro-aktiv Themen zu besetzen, inhaltliche Allianzen zu schmieden und variable Interessengemeinschaften zu gründen, um die eigenen Ideen in einem Frühstadium des Entscheidungsprozesses einzubringen. Dies wird nicht zuletzt in einer Union der 25, mit ausgedehnten Mehrheitsentscheidungen und sich überlappenden Interessenlagen, immer wichtiger. Auch in Bereichen, in denen im Ministerrat der EU das Einstimmigkeitsprinzip gilt, ist es vielfach kontraproduktiv, alleine auf einem nationalen Veto zu beharren. Stattdessen müssen konstruktiv und pro-aktiv Koalitionen gebildet werden, mit anderen Mitgliedstaaten, aber auch mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament, um so aktives „agenda setting“ zu betreiben.

Die teils seit Jahrzehnten bestehenden europäischen „Regionalkoalitionen“, wie die Benelux-Gemeinschaft und die Zusammenarbeit der nordischen Staaten, beruhen auf dieser Rationale und beweisen, wie erfolgreich eine solche Kooperation im europäischen Rahmen sein kann. Daher war es auch für Österreich notwendig, im regionalen Kontext zusammen mit seinen Partnern gemeinsame Interessen zu identifizieren und auf europäischer Ebene zu vertreten. Dazu kommt, dass die Staaten der Region, mit der partiellen Ausnahme Polens, aufgrund ihrer Größe und Bevölkerungszahlen ähnliche Fundamentalinteressen hinsichtlich der zukünftigen institutionellen Ausgestaltung der EU vertreten, weshalb auch eine Koordination hinsichtlich des EU-Konvents bzw. bei den darauf folgenden Arbeiten am Europäischen Verfassungsvertrag wünschenswert war. Da eine Union mit 25 oder mehr Mitgliedern strukturell anders funktioniert als eine Union der 15, ist diese Dimension besonders bedeutend.

Im Lichte dieser grundsätzlichen Überlegungen war es notwendig, ein vertieftes strategisches Konzept sowohl der Europa- als auch der Nachbarschaftspolitik Österreichs zu entwerfen, das auf den Errungenschaften des österreichischen EU-Beitritts und der regionalen Zusammenarbeit der 1990er Jahre aufbaut und als deren logische Fortsetzung die Vorteile der gemeinsamen EU-Mitgliedschaft nützt. Dieses Konzept ist die so genannte Regionale Partnerschaft.

An dieser Stelle soll auch erwähnt werden, dass die bilateralen Maßnahmen der (damals) 14 EU-Mitgliedstaaten nach der Bildung der ÖVP-FPÖ-Regierung im Februar 2000 gegen Österreich einen zusätzlichen Anstoß zur Reflexion über Österreichs internationale Rolle im Allgemeinen und in seiner Nachbarschaft im Besonderen gegeben haben. Diese schwierige Periode hat Österreich vor Augen geführt, wie wichtig tragfähige Allianzen gerade für kleinere bis mittelgroße EU-Staaten sind.

Unsere politischen und diplomatischen Anstrengungen zur Aufhebung dieser unbegründeten und kontraproduktiven Maßnahmen waren von Erfolg gekrönt. Darüber hinaus strebte Österreich aber auch eine weitere strukturelle Vertiefung bereits bestehender Allianzen in seiner Nachbarschaft an.

Unsere Nachbarn sind aufgrund unserer engen Beziehungen und vielfach kongruenten Interessen „natürliche Partner“ in europapolitischen Diskussionen. Daher waren die Erfahrungen des Frühjahrs 2000 höchstens ein zusätzliches Argument, die Regionale Partnerschaft zu schaffen, und keineswegs der Hauptgrund, wie bisweilen zu Unrecht kritisiert wurde. Die strategische Bedeutung der Verknüpfung von Integrations- und Nachbarschaftspolitik geht weit über diesen partiellen Anlassfall hinaus. Österreichs Außenpolitik hatte zum damaligen Zeitpunkt bereits über ein Jahrzehnt an der Integration unserer Nachbarn gearbeitet.

3. Die Gründungsphase der Regionalen Partnerschaft

Um diese strategischen Eckpunkte der österreichischen Außenpolitik noch stärker und effizienter umzusetzen, habe ich als Außenministerin im Februar 2001 die Bildung der Regionalen Partnerschaft mit

den Nachbarn Slowenien, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn sowie dem „kulturellen Nachbarn“ Polen vorgeschlagen.

In den darauf folgenden vorbereitenden Gesprächen mit unseren Partnern ging es nicht nur um den Ausbau der zentraleuropäischen Kooperation als solche, sondern auch um grundlegende inhaltliche und institutionelle Fragen. So wurden die Themen, die prinzipiell Gegenstand einer Partnerschaft sein könnten, das Verhältnis der Partnerschaft zum laufenden Erweiterungsprozess sowie die Organisation der Partnerschaft im Detail besprochen.

Diese Diskussionen und die rasche Klärung dieser Fragen trug viel zur schnellen Substanziierung der Partnerschaft bei. Österreich wollte seinen Partnern bewusst kein fertig ausformuliertes Konzept vorlegen — das wäre mit der Grundidee einer gleichberechtigten Partnerschaft auch nicht vereinbar gewesen —, sondern im Dialog gemeinsame Ziele fixieren. Eine strategische regionale Partnerschaft zu bilden bedeutete daher keineswegs, Österreich als politisches Zentrum der Region zu etablieren, sondern — ganz im Gegenteil — mit Blick auf die gemeinsame Zukunft grenzüberschreitende Interessen zu identifizieren.

Die Schaffung der Regionalen Partnerschaft wurde am 6. Juni 2001 in Wien von den Außenministern der teilnehmenden Länder (Polen war durch den Staatssekretär im Außenministerium vertreten) auf einer ersten Regionalkonferenz formell beschlossen. Dabei einigte man sich auch auf das Adjektiv einer „regionalen“ statt „strategischen“ Partnerschaft, um deren nachbarschaftlichen Aspekt zu unterstreichen und möglichen Verwechslungen mit dem oft im sicherheitspolitischen Zusammenhang gebrauchten Terminus „strategisch“ vorzubeugen.

Gleichzeitig wurde vereinbart, keine separaten institutionellen Strukturen für die Regionale Partnerschaft aufzubauen, um die Kooperation möglichst direkt und effizient zu halten. Daher gibt es auch weder ein spezielles Sekretariat noch einen Amtssitz. Die Partnerschaft versteht sich als lockere und pragmatische Allianz, die direkt über die Außen- und Fachministerien der teilnehmenden Staaten organisiert wird und in Bezug auf europapolitische Themen in und um die jeweiligen EU-Foren geschieht. Es war nie Österreichs Intention, eine neue „internationale Organisation“ für Zentraleuropa vorzuschlagen. Es war auch nie unser Ziel, eine „Alternative“ zum EU-Beitritt unserer Nachbarn zu formulieren oder die bestehenden regionalen Organisationen abzuwerten. Im Gegenteil, es galt, mit dieser praktischen Initiative einen spezifischen politischen Mehrwert zu schaffen, zu dessen Herstellung Österreich aufgrund seiner Mehrfachrolle und komparativen Vorteile als Nachbar, Investor und EU-Mitglied besonders geeignet war.

Die Notwendigkeit der Regionalen Partnerschaft zeigte sich nicht zuletzt in der Tatsache, dass sich die grenzüberschreitenden Herausforderungen im Laufe der 1990er Jahre stets stärker konkretisiert hatten, im politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Bereich. Andererseits entsprach aber keines der bereits bestehenden regionalen Foren den breiten politischen Anforderungen, dem die Partnerschaft entsprechen will. Die schon genannte Zentraleuropäische Initiative hat ihren Mitgliederkreis so weit ausgedehnt (etwa auf Belarus und Moldau), dass die der Regionalen Partnerschaft zugrunde liegende wechselseitige Stärkung von EU-Integration und Nachbarschaftspolitik in diesem Rahmen nicht möglich ist. Auch die mitteleuropäische Freihandelszone CEFTA eignete sich nicht als Basis für eine derart weit reichende Partnerschaft, da sie naturgemäß auf Handelsliberalisierung als solche abstellt. Die als regionales Kooperationsforum von Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei und Ungarn gegründete Visegrad-Gruppe bot ebenso wenig eine Alternative, da Österreich als Nicht-Mitglied dieser Gruppe nicht in der Lage gewesen wäre, die Erfahrungen seines eigenen Beitrittsprozesses multilateral weiterzugeben.

Diese Praxisorientierung der Regionalen Partnerschaft erweist sich aber auch dadurch, dass sie im EU-Rahmen natürlich auch anderen Partnern offen steht, um möglichst aktiv gemeinsame Integrationspolitik betreiben zu können.

Erklärtes inhaltliches Ziel der Regionalen Partnerschaft ist es, die Zusammenarbeit in denjenigen Bereichen zu vertiefen, die für die bevorstehende Erweiterung der EU von besonderer Bedeutung waren, und in ihrer nunmehrigen zweiten Phase zur Definition gemeinsamer Anliegen und zur Abstimmung der Vorgangsweise für deren Wahrung im Rahmen der EU beizutragen. Nur so konnte Österreich seiner historischen

Verantwortung bei der dauerhaften Stabilisierung Zentraleuropas gerecht werden.

Von gemeinsamem Interesse sind dabei vor allem die Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit, Grenz-, Asyl- und Konsularfragen, die Zusammenarbeit auf den Gebieten Kultur, Spitzentechnologie, Infrastruktur, das breite Spektrum regionaler und europäischer Wirtschaftsfragen sowie nicht zuletzt die künftige Entwicklung der Europäischen Institutionen (siehe dazu unten).

Flexibilität ist ein wesentliches Kennzeichen der Partnerschaft. Das gilt nicht nur für den Teilnehmerkreis und die institutionelle Ausgestaltung, sondern auch für die Auswahl konkreter Themen. Die Regionale Partnerschaft bietet daher auch eine geeignete Plattform, schrittweise neue Themenkomplexe zu erschließen. Deshalb ist die Regionale Partnerschaft nicht nur auf EU- und regionale Fragen beschränkt. Sie wirkt sich auch auf die Lösung etwaiger bilateraler Fragen aus, etwa der ernsten österreichischen Bedenken hinsichtlich der Atomkraftwerke in einigen Nachbarstaaten. Spezifische nationale Interessen werden im Rahmen der Partnerschaft nicht einfach fallen gelassen, sondern engagiert gelöst. Verstärkte regionale Zusammenarbeit hat somit auch eine positive Wirkung auf die bilateralen Nachbarschaftsbeziehungen.

Von einigen Beobachtern wurde in dieser Gründungsphase kritisch angemerkt, dass die strukturellen Unterschiede zwischen Österreich und seinen postsozialistischen Nachbarn und somit zwischen den verschiedenen inhaltlichen Interessen der Partner zu groß wären, um eine tragfähige Partnerschaft gerade in EU-relevanten wirtschaftspolitischen Fragen einzugehen. Diese angeblichen Interessenunterschiede würden etwa hinsichtlich europäischer Wirtschaftsliberalisierung, Fragen des EU-Budgets und der EU-Strukturpolitik bestehen. Kurzum: Die Kritiker behaupteten, dass es ein geringeres Maß an „Gemeinsamkeit“ gäbe als angenommen.

Diese Argumente sind unbegründet, wie sich in einer Vielzahl von fachlichen Fragen gezeigt hat. Erstens besteht kein Zweifel daran, dass bereits heute - etwa hinsichtlich der regionalen Wirtschaftskooperation, der inneren Sicherheit oder der Reform der EU-Institutionen - gemeinsamer Handlungsbedarf und starke gemeinsame Interessen bestehen. Zweitens wird die massive wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation in unserer Nachbarschaft längerfristig dank marktwirtschaftlicher Strukturreformen, starker kommerzieller Verflechtungen und vor allem wechselseitiger Direktinvestitionen weiterhin zu erhöhtem Wachstum fuhren, was wiederum die Bereiche der Zusammenarbeit erweitert.

4. Entwicklung und Erfolge

Die grundlegende Steuerung der verschiedenen Aktionen im Rahmen der Partnerschaft erfolgt in den Außenministerkonferenzen. Diese sind von besonderer Bedeutung, da sie die grundsätzliche Richtung der Regionalen Partnerschaft definieren, sowohl auf regionaler wie auch europapolitischer Ebene, und die jeweiligen Fachministertreffen koordinieren.

Das zweite Treffen der Außenminister, nach der Wiener Gründungskonferenz vom Juni, fand am 29. November 2001 in Bratislava/Pressburg auf Einladung des slowakischen Außenministers statt. Dabei wurden vor allem die EU-Erweiterung und die Übertragung von österreichischem „Know-how“ zum Beitritt und zur Mitgliedschaft diskutiert sowie erste gemeinsame Ideen zur EU-Zukunftsdebatte formuliert.

Die dritte Konferenz der Außenminister wurde am 14. Oktober 2002 in Portoroz (Slowenien) abgehalten. Dabei wurde beschlossen, die Entwicklung der Partnerschaft inhaltlich auf der Basis eines detaillierten gemeinsamen Aktionsprogramms weiter zu stärken. Außerdem kam man überein, die Aktivitäten der Partnerschaft durch die Schaffung spezifischer „Focal Points“ in den jeweiligen Außenministerien noch effizienter zu gestalten. Zusätzlich wurde das schon seit 2001 in Grundzügen bestehende Netzwerk durch verstärkten Austausch von Beamten der Außenministerien noch enger geknüpft. Mit den später eingeführten Treffen der Politischen Direktoren der Teilnehmerstaaten sowie den Treffen der Europadirektoren besteht auch eine Konsultationsbasis auf Ebene der hohen Beamten, die wesentlich zur inhaltlichen Vorbereitung und Sicherung der Nachhaltigkeit der Beschlüsse der Ministertreffen beiträgt. Dazu kommen vorbereitende Treffen in den Brüsseler EU-Vertretungen der Partnerstaaten zur Koordination europapolitischer Positionen, sowohl im Format der Ständigen Vertreter als auch der Vertreter im Politischen und Sicherheitskomitee.

Beide Gruppen hatten sich bereits zuvor auf österreichische Einladung getroffen.

Die folgende Außenministerkonferenz vom Juli 2003 (Buchlovice, Tschechische Republik) war vor allem der Koordination im Rahmen der EU-Regierungskonferenz zur Europäischen Verfassung gewidmet. Diese Abstimmung unserer Positionen war aufgrund der Interessenkongruenz der Partner besonders wichtig und gewinnbringend und brachte deutliche Erfolge, etwa beim Erhalt des institutionellen Gleichgewichts zwischen den EU-Einrichtungen, hinsichtlich der Stimmgewichte im Rat, der Zusammensetzung der Kommission sowie der „Gemeinschaftsmethode“. Der neue Verfassungsvertrag wurde somit von Österreich und seinen Partnern nicht unwesentlich mitgestaltet.

Die Stärkung der Rolle der Partnerstaaten in der strategischen Region Südosteuropa wurde durch die Planung einer Partnerschafts-Sonderkonferenz zum Westlichen Balkan in Slowenien erreicht. Ein besonders konkretes Resultat dieses Engagements in dieser wichtigen Region war die Erstellung eines gemeinsamen Strategiepapiers zur Situation im Kosovo, das einen Beitrag zur EU-internen Debatte zur aktuellen Lage in der Provinz lieferte. Darüber hinaus wurde beschlossen, Kroatien (ohne Präzedenzwirkung) zum nächsten Treffen der Außenminister der Partnerschaft einzuladen.

Die für Juni 2004 in Polen vorgesehene Konferenz der Außenminister musste angesichts der innenpolitischen Situation in Polen verschoben werden und wurde im Jänner 2005 in Warschau nachgeholt. Die Außenminister der Partnerländer waren bereits zuvor regelmäßig zu Treffen vor den Sitzungen des EU-Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen zusammengetroffen, um ihre Position miteinander abzustimmen. Dies spiegelt die europapolitische Funktion der Regionalen Partnerschaft wider.

Hauptthemen der Warschauer Regionalkonferenz, nach der nunmehr Ungarn den Vorsitz der Partnerschaft übernommen hat, waren die politische Situation in der Ukraine, bei deren friedlicher Lösung gerade Polen einen wichtigen Beitrag geleistet hat, die generelle Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, der Westliche Balkan sowie die verstärkte Zusammenarbeit im konsularischen und humanitären Bereich nach der schrecklichen Flutkatastrophe in Südasien. Die Partnerstaaten werden gerade im Bereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik aufgrund ihrer eigenen Integrationserfahrung einen wesentlichen komplementären Beitrag liefern können, etwa durch so genanntes „Twinning“ nationaler Experten, bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Stärkung der Zivilgesellschaften.

Die politische Dynamik der Regionalen Partnerschaft wurde durch die Organisation von Treffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs weiter gesteigert. Diese Treffen finden vor allem zur Vorbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates statt, jenes EU-Gremiums der Regierungschefs, das die großen Leitlinien der Europapolitik beschließt.

Die weitere inhaltliche Ausgestaltung der Partnerschaft in den einzelnen Sektoren wurde unmittelbar nach ihrer Gründung durch eine Reihe von Fachministertreffen vorangetrieben, von deren substanzieller Arbeit hier nur ein kurzer Abriss gegeben werden kann. Neben dem Forum der Außenminister hat sich vor allem die Sicherheitspartnerschaft der Innenminister gleichsam als zweite Säule der Partnerschaft etabliert. Die Innenminister der Partnerstaaten trafen sich zum ersten Mal am 27. Juli 2001 in Salzburg. Dabei wurde eine „Deklaration über eine Sicherheits-Partnerschaft“ erarbeitet (die „Salzburger Erklärung“). Sie enthält gemeinsame Aktionen zu grenzüberschreitenden Fragen der organisierten Kriminalität, von Außengrenzen, Migration, Asyl und der EU-Sicherheitspolitik. Diese Themenkreise gehören zu den Bereichen, in denen die Regionale Partnerschaft im weiteren Verlauf zu einer sehr starken Vertiefung der Kooperation geführt hat, koordiniert von den jährlichen Treffen der Innenminister.

Im Rahmen dieser so genannten „Salzburg-Gruppe“ wurde ein weit reichender Konsultations- und Koordinationsmechanismus in Justiz- und inneren Angelegenheiten mit EU-Bezug vereinbart, mit halbjährlich wechselndem Vorsitz. Dieser Mechanismus sieht strategische politische Treffen der Regionalen Partner vor jedem EU-Ratstreffen der Innenminister vor, aber auch in der Operationellen Vorbereitung des Ausschusses der Ständigen Vertreter, des Strategischen Ausschusses für Asyl-, Ein-wanderungs- und Grenzfragen (SCIFA) und des Artikel-36-Ausschusses. Dabei werden gemeinsame Konzepte zu sicherheitspolitischen Themen im Rahmen der EU ausgearbeitet. Diese Aktivitäten erwecken über den Kreis

ihrer Teilnehmer hinaus großes Interesse, vor allem bei potenziellen neuen Mitgliedern der Gruppe wie den baltischen Staaten und Rumänien, aber auch seitens der G-5-Gruppe, mit denen im April 2004 ein gemeinsames Treffen in Wien abgehalten wurde.

Außerdem wurde ein gemeinsames Anti-Terror-Paket verabschiedet, das unter anderem verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, bessere Nutzung der jeweiligen Datenbestände, Schaffung eines gemeinsamen Sicherheitsclusters sowie noch stärkere (grenz)polizeiliche Kooperation vorsieht.

Die Wirtschafts- und Arbeitsminister der Partnerländer trafen sich bereits erstmals im August 2001 in Salzburg und in der Folge zumindest einmal jährlich im Rahmen der Partnerschaft. Sie diskutieren neue Initiativen zur engeren Wirtschaftskooperation, sowohl hinsichtlich des regionalen Handels als auch im Hinblick auf wechselseitige Direktinvestitionen. Dadurch werden unseren Unternehmen weiterhin jene positiven Rahmenbedingungen gegeben, die zur vollen Nutzung der Vorteile der Ostöffnung und der Erweiterung nötig sind. Das wirtschaftspolitische Management der Erweiterung war und ist somit stets gegeben. Außerdem leistete Österreich wichtige Hilfestellungen im Hinblick auf die nach dem Beitritt der Partner relevante Anwendung des EU-Acquis in der Arbeitsmarktpolitik.

Die Landwirtschaftsminister wiederum kamen Anfang September 2001 in Ried zusammen und formulierten Positionen zur Reform der EU-Agrarpolitik, Fragen der ländlichen Entwicklung und der Lebensmittelsicherheit. Seither werden im Rahmen der Rieder Messe regelmäßige Treffen der Agrarminister abgehalten, die sogar über das Format der Regionalen Partnerschaft hinausgehen.

2002 kam es auch zu ersten Treffen der Sozial-, Frauen- und Familienminister, der Gesundheitsminister sowie ihrer Amtskollegen im Umweltbereich. Schließlich gab es auch bereits ein Treffen der Verkehrsminister der Partnerländer im September 2001 in Wien. Dabei wurden eine bessere Verknüpfung der zentraleuropäischen und EU-weiten Verkehrsnetzwerke und die Harmonisierung der jeweiligen nationalen Generalverkehrspläne besprochen. Die Wichtigkeit des koordinierten Ausbaus des regionalen Verkehrsnetzes ist evident, vor allem für die wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregion. Dass die Regionale Partnerschaft das Gewicht der Partner auf EU-Ebene stärkt und gemeinsame Ideen in den EU-Entscheidungsfindungsprozess einfließen, zeigt sich nicht zuletzt darin, dass sowohl der Eisenbahnverbindung zwischen Wien und Pressburg als auch dem Donau-Ausbau im Rahmen der EU-Verkehrspolitik Priorität zuerkannt wurde.

Die Regionale Partnerschaft besitzt aber nicht nur eine politische und wirtschaftliche Dimension. Es geht nicht nur um bessere Kommunikation zwischen politischen Verantwortungsträgern und Behörden. Die gemeinsame Kommunikation europapolitischer Themen mit den Bürgerinnen und Bürgern der Region ist ein ebenso wesentliches Anliegen. Nur durch die objektive Darstellung der großen Vorteile der EU-Erweiterung sowie der Notwendigkeit realistischer regionaler und europapolitischer Lösungen kann die Nachhaltigkeit der regionalen Integration sichergestellt werden. Gerade weil der historische Schritt der EU-Erweiterung kurzfristig ein sehr emotionell besetztes Thema war, war es im gemeinsamen Interesse, hier aufklärend tätig zu werden. In diesem Sinne wurden etwa verschiedene nationale Informationskampagnen zur EU-Erweiterung koordiniert, um die grenzüberschreitenden Vorteile der Erweiterung zu kommunizieren.

Zusätzlich wurde im Rahmen der Partnerschaft auch eine eigene kulturelle Schiene entwickelt. Nach dem genannten Eröffnungstreffen der Außenminister wurde eine „Plattform Kultur – Mitteleuropa“ geschaffen. Dies spiegelt die seit langem bestehenden Prioritäten der österreichischen Auslandskulturpolitik wider. Im kulturellen Raum zwischen Prag, Krakau, Budapest und Agram setzt Österreich ein Drittel seines gesamten operativen Auslandskulturbudgets ein. Eine starke, auch kulturell fundierte Partnerschaft ist daher ein genuin österreichischer Beitrag, der unserem Selbstverständnis und unserer Lage in Europa entspricht. Die kulturelle Dimension der Partnerschaft trägt dazu bei, das große Erbe und das schöpferische Potenzial dieser Region entsprechend darzustellen.

Das erste gemeinsame Projekt der Kulturplattform war die Veranstaltung „Culture for Enlargement - a gala of music and thoughts from the heart of Europe“ am 10. Dezember 2001 in Brüssel in Anwesenheit der

Außenminister der Plattform-Länder. Die leitenden kulturpolitischen Beamten der Partnerstaaten erarbeiteten in der Folge ein gemeinsames Memorandum der sechs Außenminister für die auslandskulturpolitische Zusammenarbeit nach dem EU-Beitritt unserer Partner. Unterdessen gibt es auch verstärkte kulturelle Zusammenarbeit der Vertretungsbehörden der Partnerländer in Drittstaaten, was nicht zuletzt im Lichte des gemeinsamen zentraleuropäischen kulturellen Erbes von besonderem Interesse ist.

5. Die Zukunft der Regionalen Partnerschaft

Die Vielzahl von Aktivitäten, die konkreten Resultate auf regionaler und europäischer Ebene sowie die im Laufe der Zeit erfolgte thematische Schwerpunktsetzung beweisen, dass die Regionale Partnerschaft ihrem Auftrag als flexibler und effizienter Rahmen der Nachbarschaftspolitik und der gleichzeitigen Stärkung des europapolitischen Gewichtes der Teilnehmer gerecht wird.

Neben der Vertiefung der erwähnten Aktivitäten werden im Moment auch neue Themen erschlossen. Dazu zählt vor allem die Stabilisierung und Heranführung Südosteuropas an die EU, einer Region, die für alle Partner von strategischem Interesse ist. So haben die Partner ein Strategiepapier über den Kosovo verfasst und in den Meinungsbildungsprozess in der EU eingebracht. Weiters haben die Partner die Beitrittsbemühungen Kroatiens unterstützt und auch einen wichtigen Beitrag zur Dynamik rund um den Europäischen Rat vom Dezember 2004 geliefert. Dazu wurde vereinbart, im zweiten Halbjahr 2005 ein spezielles Westbalkan-Treffen der Regionalen Partnerschaft abzuhalten.

Auch das Verhältnis der EU zur Ukraine steht im Mittelpunkt des Interesses der Regionalen Partnerschaft. Vor allem Polen, die Slowakei und Ungarn haben als Nachbarn der Ukraine ein klares Interesse an einer Stabilisierung und weiteren Demokratisierung dieses wichtigen strategischen Partners der EU. Die Länder der Regionalen Partnerschaft brachten sich daher auch stark in die erfolgreichen Vermittlungsversuche der EU in der jüngsten politischen Krise in der Ukraine ein.

Generell ist die weitere inhaltliche Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, für die ich in meiner neuen Funktion als zuständige EU-Kommissarin federführend bin, ein wichtiges gemeinsames Ziel der Partnerstaaten und somit einer der Schwerpunkte ihrer künftigen Zusammenarbeit.

Dazu kommen Konsultationen zur finanziellen Vorausschau der EU für die Periode 2007 bis 2013, die im Moment verhandelt wird. Darüber hinaus -wird auch die Umsetzung der Europäischen Verfassung ein zentrales Thema sein, insbesondere hinsichtlich der neuen Vorsitzregelung im EU-Ministerrat, die für kleinere und mittelgroße EU-Staaten von großer Bedeutung ist, sowie hinsichtlich des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

Gleichzeitig hat sich aber auch gezeigt, dass die Zusammenarbeit in einzelnen Sektoren noch verbesserungsfähig ist. In einzelnen der oben genannten Bereichen hat die Dynamik der Regionalen Partnerschaft noch nicht jene Dauerhaftigkeit erreicht, die sich die Partnerstaaten wünschen, besonders im Vergleich zur sehr engen Kooperation in der Außen-, Innen- und Wirtschaftspolitik. Besonderes Potenzial für die Vertiefung der Beziehungen auf allen Ebenen besteht im Umwelt-, Verkehrs- und Sozialbereich, deren Bedeutung von den Bürgerinnen und Bürgern der Region deutlich wahrgenommen wird. Auch spezifisches Interesse der Partnerstaaten an neuen Diskussionen in diesen Bereichen ist sichtbar.

Eine wichtige institutionelle Herausforderung ist neben der Stärkung der ministeriellen Mechanismen die Ausgestaltung der regelmäßigen Zusammenarbeit auf Expertenebene, gerade im Bereich einzelner Fachministerien, um aktuelle Positionen noch besser abzugleichen.
Eine weitere wesentliche Frage beim zukünftigen Ausbau der Partnerschaft in bestimmten Themenbereichen ist ihr Verhältnis zu den bestehenden Arbeiten der Visegrad-Gruppe (Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn), die ihrerseits verstärkte Koordination einzelner zentraleuropäischer Positionen zu EU-Fragen beabsichtigt. Dies ist natürlich insofern besonders wichtig, als es gilt, bestehende Synergien bestmöglich zu nutzen und institutionelle Überlappungen zu vermeiden. Die Partner aus den Visegrad-Staaten haben den Wunsch geäußert, dass beide Initiativen bis auf weiteres nebeneinander bestehen bleiben. Sie teilen Österreichs Wunsch nach einem arbeitsteiligen Verhältnis zwischen diesen Foren. Die Visegrad-

Gruppe wird daher vor allem den Bereich grenzüberschreitender Projekte forcieren. Zu beachten ist an dieser Stelle, dass sie sich auf eine eigene organisatorische Infrastruktur (ein Sekretariat und einen Finanzfonds) stützen kann. Eine fallweise Anbindung an Visegrad-Aktivitäten im Format „Visegrad Plus 2“ erscheint sinnvoll und möglich, zumal Österreich an Projekten des Visegrad-Fonds auch ohne direkte Beteiligung an diesem Fonds selbst mitwirken kann.

Um diese Synergien sicherzustellen, hat Bundeskanzler Wolfgang Schüssel beim Gipfeltreffen der Regierungschefs der Staaten der Zentraleuropäischen Initiative im November 2004 erreicht, dass Österreich und Slowenien (die beide nicht Mitglied der Visegrad-Gruppe sind) beim nächsten Treffen der Visegrad-Ministerpräsidenten miteingeladen werden. Diese Begegnung auf Ebene der „Visegrad Plus 2“ fand im Anschluss an das Visegrad-Treffen in Warschau am 8. Dezember 2004 statt. Darüber hinaus hat Ungarn nunmehr neben dem Vorsitz der Visegrad-Gruppe auch jenen der Regionalen Partnerschaft inne, was die positive Wechselwirkung der beiden Prozesse weiter erhöht.

6. Der Beitrag der Partnerschaft zur neuen regionalen Rolle der EU

Die Aktivitäten und Erfolge der Partnerschaft beim Umgang mit regionalen Herausforderungen betten sich in die breitere regionale Außenpolitik der EU ein. Die Regionale Partnerschaft endet nicht an den heutigen Außengrenzen der Union der 25. Die Identifikation und Umsetzung der gemeinsamen Interessen der Partnerstaaten erstreckt sich auch auf den Außenbereich, aus dem offensichtlichen Grund, dass die Partnerstaaten aufgrund ihrer geopolitischen Lage klares Interesse an Stabilität in Ost- und Südosteuropa haben. Sich nach der erfolgreichen Erweiterung von 2004 nach innen zu kehren wäre somit falsch und kontraproduktiv.

Auch die EU selbst hat sich daher einer aktiven, inklusiven Politik an ihren Außengrenzen verschrieben, auf der Basis desselben strategischen Kooperationsansatzes wie die Regionale Partnerschaft. Erstens gibt es, neben dem für 2007 anvisierten Beitritt Bulgariens und Rumäniens, eine klare, von den Staats- und Regierungschefs der Union mehrfach unterstrichene EU-Beitrittsperspektive für die Westbalkanstaaten, allen voran Kroatien. Die Notwendigkeit, diese Region dauerhaft zu stabilisieren und an die EU heranzuführen, bedarf im Lichte der schrecklichen Ereignisse der 1990er Jahre wohl keiner näheren Erläuterung. Sie ist ein Kernthema der Arbeiten im Rahmen der Regionalen Partnerschaft. Österreichs Partnerstaaten haben aufgrund ihrer politischen und wirtschaftlichen Transitionserfahrung und nicht zuletzt aufgrund ihrer Erfahrung mit der Aufarbeitung des Erbes autoritärer Regime Wichtiges einzubringen.

Zweitens gilt es, jene Politik weiter auszugestalten, die über diesen Kreis der aktuellen und potenziellen EU-Kandidatenländer hinausgeht: die Europäische Nachbarschaftspolitik.

Ziel dieser Strategie, die die Europäische Kommission in den letzten beiden Jahren im Detail entworfen hat, ist es, einen „Ring von Freunden" rund um die EU zu schaffen. Die Union bietet ihren Partnern in Osteuropa und im Kaukasus, im Nahen Osten und im Mittelmeerraum eine vertiefte und gleichzeitig maßgeschneiderte Perspektive, die im Rahmen von detaillierten Aktionsplänen mit den einzelnen Ländern umgesetzt wird. Die darin enthaltenen Maßnahmen reichen von einem verstärkten politischen Dialog über Wirtschafts-, Energie- und Umweltfragen bis hin zu einer Teilintegration der betroffenen Länder in den EU-Binnenmarkt.

Gerade die politische Krise in der Ukraine Ende 2004, zu deren friedlicher und demokratischer Lösung die EU maßgeblich beigetragen hat, zeigte, wie wichtig es ist, Stabilität und europäische Werte in unsere Nachbarschaft zu projizieren. Die EU wird auf dieser positiven Dynamik in der Ukraine aufbauen und an einer Vertiefung der Beziehungen arbeiten. Ein spezifisches Zehn-Punkte-Programm, das auf dem Nachbarschafts-Aktionsplan aufbaut, ist unsere konkrete Antwort auf den politischen Wechsel in Kiew. Wir haben der Ukraine damit ein substanzielles und realistisches Angebot gemacht.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik beruht somit auf einer ähnlichen Rationale wie die Regionale Partnerschaft: Es geht darum, unsere neuen Nachbarn an der demokratischen Stabilität und am wirtschaftlichen Wohlstand, die die Erweiterung geschaffen hat, teilhaben zu lassen. Durch eine intelligente, facettenreiche Außenpolitik können wir den heute und in Zukunft bestehenden Grenzen der EU der 25 das

Trennende nehmen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber, und das ist der entscheidende Unterschied zum Erweiterungsprozess, dass die Beitrittsfrage im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik nicht auf der Tagesordnung steht.

Die Grundidee der Regionalen Partnerschaft, nämlich die wechselseitige Stärkung von europäischer Integration und grenzüberschreitender regionaler Kooperation, ist somit für die nächsten Jahre unverändert relevant. Die Partnerschaft wird daher wohl auch weiterhin ein Leitprinzip von Österreichs Außen- und Europapolitik bleiben und dadurch sowohl Österreichs Rolle als regionaler Mittler als auch sein europapolitisches Gewicht weiter stärken. Partnerschaftliche regionale Kooperation bleibt somit ein tragfähiger Baustein unserer gemeinsamen europäischen Zukunft.