



Barbara Lippert

## Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Diskussion – Konzepte, Reformvorschläge und nationale Positionen

■ Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ist eine junge und dynamische Politik der EU. Sie zielt auf die politische und ökonomische Stabilisierung, Modernisierung und Demokratisierung von Nachbarländern der EU in Osteuropa und im Mittelmeerraum.

■ Dazu braucht die ENP mehr politische Zugkraft und Attraktivität durch größere Kooperationsanreize und eine klare politische Schwerpunktsetzung. Diskutiert werden gegenwärtig eine vertiefte Freihandelszone einschließlich von Elementen der Regulierungspolitik der EU, eine verstärkte Zusammenarbeit in Fragen der inneren und äußeren Sicherheit, die Intensivierung zivilgesellschaftlicher Kontakte, die Neuausrichtung der finanziellen Hilfe sowie die politische Förderung regionaler Kooperations- und multilateraler Dialogstrukturen.

■ Ein Überblick über aktuelle Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten zur Fortentwicklung der ENP zeigt zahlreiche Reibungspunkte und Interessenunterschiede, etwa in Bezug auf die Finalität der ENP, das Verhältnis von Werten und Interessen sowie das Verhältnis zwischen der ENP und der strategischen Partnerschaft der EU zu Russland.

■ Gegenwärtig ist es offen, ob das politische Momentum für eine intensivierte ENP unter den Mitgliedstaaten stark genug ist, um die aktuellen Vorschläge zu substantiellen Maßnahmen zu verdichten, und ob die Nachbarn fähig sein werden, die Kooperation mit der EU als Modernisierungsvehikel zu nutzen.

JULI 2007



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Hintergrund</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Konzeption und Geographie der ENP</b> .....	<b>4</b>
3.1	Einheitlicher Rahmen .....	4
3.2	Kurzfristige Instrumente: Aktionspläne .....	5
3.3	Langfristige Vertragsrahmen: Neue Abkommen .....	6
3.4	Streitpunkt Beitrittsperspektive .....	7
<b>4</b>	<b>Inhaltliche Angebote – Aktionslinien</b> .....	<b>8</b>
4.1	Teilhabe am Binnenmarkt über vertiefte Freihandelszone .....	9
4.2	Außen- und Sicherheitspolitik .....	11
4.3	Regionale Zusammenarbeit .....	13
4.4	Innere Sicherheit .....	15
4.5	Zivilgesellschaftliche Kontakte und Mobilität .....	16
4.6	Themendialoge und Beobachterstatus .....	17
4.7	Verbesserung der finanziellen Zusammenarbeit .....	18
<b>5</b>	<b>Gesamteinschätzung und Ausblick</b> .....	<b>18</b>
<b>6</b>	<b>Anhang: Gesamtübersicht ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten</b> .....	<b>22</b>

## 1 Einleitung

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ist eine junge Politik der EU, die seit 2003 ausgearbeitet und erprobt wird, die jedoch weder konzeptionell abgeschlossen noch operationell gefestigt ist.<sup>1</sup> Im vorliegenden Papier werden der Diskussionsstand zur Konzeption der ENP und Vorschläge zu ihrer operativen Weiterentwicklung dargelegt, wobei insbesondere auf Positionen der 27 Mitgliedstaaten verwiesen wird. Die Bundesregierung unternimmt als gegenwärtige EU-Ratspräsidentschaft den Versuch, die ENP zu stärken, sie wirksamer und sichtbarer zu machen. Sie wird im Juni 2007 zum Abschluss ihrer Präsidentschaft einen Bericht vorlegen,<sup>2</sup> der eine Bestandsaufnahme zur Stärkung der ENP enthält und aufbauend auf der Mitteilung der Kommission vom Dezember 2006<sup>3</sup> diese zu praktischen Vorschlägen für eine intensiviertere ENP verdichtet. In ihrem Bericht werden auch die Kommissionsvorschläge vom April 2007 für eine »Schwarzmeersynergie«<sup>4</sup> Eingang finden, die eine weitere regionale Fokussierung und multilaterale Ergänzung der bislang überwiegend bilateralen ENP gegenüber Osteuropa anstrebt. Außerdem wird sie die Legislativ-Vor-

schläge für die neuen Finanzierungsinstrumente (vor allem den Nachbarschafts-Investitionsfonds und die Governance-Fazität) zu berücksichtigen haben. Hinzu kommt der Auftakt einer EU-Strategie gegenüber Zentralasien als »Nachbarn unserer Nachbarn«<sup>5</sup>. Dies alles soll der Ostpolitik der EU mehr Profil und Momentum geben. Entsprechend wird in diesem Papier vor allem die östliche Dimension der ENP behandelt.

Angesichts dieser vielfältigen konkreten Vorhaben und Initiativen seitens der deutschen Ratspräsidentschaft und der Kommission sowie angesichts weiterer Vorschläge und Impulse für eine intensiviertere ENP aus einzelnen Mitgliedstaaten ist die Suche nach Konsenslinien und Reibungspunkten unter den 27 Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen von aktuellem Interesse. Im Mittelpunkt des Papiers stehen Positionen der Regierungen in den Mitgliedstaaten, darüber hinaus wären in einem nächsten Schritt weitere politische Kräfte in die Länderprofile zur ENP einzubeziehen. Nur am Rande wird hier die lebhafteste akademische Debatte gestreift.<sup>6</sup> Auch diese wäre in einem nächsten Schritt im Zusammenspiel mit nationalen Positionsformulierungen zu präsentieren und in ein Gesamtbild einzufügen. Für eine erste Betrachtung nationaler Positionen wurden folgende alte und neue Mitgliedstaaten ausgewählt: Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Österreich, Rumänien, Schweden, Spanien, Ungarn sowie das Vereinigte Königreich.

Dr. Barbara Lippert ist stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Berlin. Das Manuskript wurde im Mai 2007 abgeschlossen.

- 1 Vgl. Europäische Kommission: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM (2003) 104 endg., Brüssel, 11.03.2003. Dies.: Mitteilung der Kommission, Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument, KOM (2003) 393 endg., Brüssel, 01.07.2003. Dies.: Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, KOM (2004) 373 endg., Brüssel, 12.05.2004. Dies.: Mitteilung der Kommission an den Rat über die Vorschläge der Kommission für Aktionspläne im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), KOM (2004) 795 endg., Brüssel, 09.12.2004; Benita Ferrero-Waldner: Implementing and Promoting the European Neighbourhood Policy, Communication to the Commission, SEC(2005) 1521, Brüssel, 22.11.2005; Europäische Kommission: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM (2006) 726 endg., Brüssel, 04.12.2006.
- 2 Vgl. Rat der Europäischen Union: 2770. Tagung des Rates, Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 16289/06 (Presse 352), Brüssel, 11.12.2006, S. 20.
- 3 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM (2006) 726 endg., Brüssel, 04.12.2006.
- 4 Vgl. Europäische Kommission: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM (2006) 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 10; Europäische Kommission: Die Schwarzmeersynergie – Eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit KOM (2007) 160 endg., Brüssel, 11.04.2007. Das Dokument zur Schwarzmeersynergie konnte in diesem Arbeitspapier nicht mehr umfassend berücksichtigt werden.

5 Europäische Kommission: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM (2006) 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 13.

6 Eine Zusammenstellung wissenschaftlicher Beiträge zur EU-Nachbarschaftspolitik ist abrufbar auf der offiziellen ENP-Homepage unter: [http://ec.europa.eu/world/enp/academic\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/academic_en.htm) (letzter Zugriff: 04.04.2007). Mit Blick auf die östlichen Nachbarn vgl. das Schwerpunktheft der Zeitschrift OSTEUROPA, 57. Jahrgang, Heft 2–3, Februar-März 2007 »Inklusion, Exklusion, Illusion. Konturen Europas: Die EU und ihre Nachbarn«.

## 2 Hintergrund

Die ENP ist eine sehr komplexe Politik, die zudem auf einen heterogenen Kreis von Ländern in der östlichen und südlichen Nachbarschaft der EU gerichtet ist.<sup>7</sup> Sie liegt im Schnittpunkt von Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungs-, Erweiterungs- und Außenhandelspolitik der EU.

Sie hat demnach erstens eine starke *außen-* und *sicherheitspolitische* Komponente. Sie verfolgt das vornehmliche Ziel, an ihren Grenzen im Osten und Süden *Stabilität* und *Sicherheit* durch positive Interdependenz zu schaffen. Im Vordergrund steht die Kooperation bei der Lösung regionaler Konflikte und der Bekämpfung gemeinsamer Bedrohungen, wie internationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität und illegale Migration.<sup>8</sup> Mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) hat die EU erstmals einen umfassenden strategischen Ansatz formuliert, der auch die ENP in einen weiter gefassten außen- und sicherheitspolitischen Kontext einordnet. Die EU bekräftigt darin: »Es liegt im Interesse Europas, dass die angrenzenden Länder verantwortungsvoll regiert werden. Nachbarländer, die in gewaltsame Konflikte verstrickt sind, schwache Staaten, in denen organisierte Kriminalität gedeiht, zerrüttete Gesellschaften oder explosionsartig wachsende Bevölkerungen in Grenzregionen sind für Europa allemal Probleme.«<sup>9</sup>

Eine zweite Komponente der ENP setzt in Anlehnung an die *Mittelmeer- und Entwicklungspolitik* der EU vor allem auf die Rolle der EU als externer Förderer von *Demokratie* und als Motor für politische, wirtschaftliche und soziale *Reformen* in den Nachbarländern.<sup>10</sup> Im Mittelpunkt stehen die Verbesserung der Staatsführung (good governance) und Wirtschaftspolitik, die Stärkung der Zivilgesellschaft, die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit sowie die Achtung der Menschenrechte.<sup>11</sup> So identifizierte

die ESS u. a. Staatsversagen, organisierte Kriminalität und Armut als Quellen der Instabilität, die auch in der Nachbarschaft, beispielsweise in der Schwarzmeerregion, anzutreffen sind. Die Förderung eines Rings »verantwortungsvoll regierter Staaten«<sup>12</sup> im Osten und Süden der EU zählt zu den Zielen der ENP.

Eine dritte Quelle der ENP ist die *Erweiterungspolitik*, vor allem ihr innovativster Teil, die *Heranführungsstrategie*.<sup>13</sup> Sie wurde für die Beitrittskandidaten Ostmitteleuropas entwickelt, die über längere Zeit eine umfassende Unterstützung benötigten, um die Fähigkeiten auszubilden, die eine EU-Mitgliedschaft voraussetzt. Vor diesem Hintergrund knüpft die EU die Unterstützung für Kandidatenländer an die strenge Konditionalität der Kopenhagener Beitrittskriterien. Ziel ist die vollständige Übernahme des »Acquis«. Damit folgt die Erweiterungspolitik der Logik der *Integration durch Konvergenz* mit dem EU-System. Im Zuge der Beitrittsverhandlungen und Heranführung herrschen asymmetrische und paternalistische Beziehungen zwischen der EU und dem Kandidatenland. Im Umfeld der Großerweiterung von 2004 entstanden, hat die ENP einen starken Impuls von der EU-Erweiterung und der danach in den alten Mitgliedstaaten einsetzenden Erweiterungsmüdigkeit erhalten.

Eine vierte, pragmatische Richtung setzt vor allem auf den Ausbau der *Handels- und Wirtschaftsbeziehungen* und verfolgt wie die klassischen Assoziierungsbeziehungen der EG vor allem das Ziel, eine *Freihandelszone* (FHZ) für Waren und Dienstleistungen zwischen der EG und den Nachbarn zu schaffen, die durch Vernetzung der Nachbarn von einer bilateralen zu einer multilateralen FHZ ausgebaut werden kann.<sup>14</sup> Diesem Ansatz sind beispielsweise die als »EWR (plus)« etikettierten Vorschläge zuzuordnen,<sup>15</sup> die darüber hinaus durch Elemente politischer Kooperation und Integration flankiert werden können.<sup>16</sup>

Diese vier Komponenten – die Außen- und Sicherheitspolitik, die Entwicklungs- und die Erweiterungs-

7 Die östliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik schließt neben den osteuropäischen Ländern Ukraine und Moldau mit Armenien, Aserbaidschan und Georgien auch die Länder des Südkaukasus ein. Potentiell zählt auch Belarus zu den ENP-Ländern. Die südliche Dimension der ENP umfasst die Mittelmeerländer Ägypten, Israel, Jordanien, den Libanon, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde sowie Tunesien.

8 Vgl. Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003, S. 7–8; Dov Lynch: The security dimension of the European neighbourhood, in: The International Spectator 1/2005, S. 33–43.

9 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003, S. 7.

10 Vgl. Annette Jünemann: Zehn Jahre Barcelona-Prozess, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 45/2005, S. 7–14.

11 Vgl. Annette Jünemann/Michèle Knodt: Externe Demokratieförderung der Europäischen Union. Die Instrumentenwahl

der EU aus vergleichender Perspektive, in: integration, 4/2006, S. 187–196.

12 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12.12.2003, S. 9.

13 Vgl. Barbara Lippert: Erfolge und Grenzen der technokratischen EU-Erweiterungspolitik, in: Amelie Kutter/Vera Trappmann (Hg.): Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden 2006, S. 57–74.

14 Vgl. die Studie von Michael Emerson et al.: The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine. Centre for European Policy Studies, Brüssel 2006.

15 Zum »EWR plus«-Ansatz vgl. Elmar Brok: Glaubwürdigkeit statt »Alles oder Nichts«. Bei der Erweiterung stößt die EU an ihre Grenzen, in: Union in Europa, 5/2006, S. 4–5.

16 Vgl. Barbara Lippert: Teilhabe statt Mitgliedschaft? Die EU und ihre Nachbarn im Osten, in: Osteuropa, 57. Jahrgang, Heft 2–3, Februar-März 2007, S. 69–94, hier S. 85–88.

politik sowie der eher sektorale Außenhandelsansatz – bilden Bezugspunkte für die jeweilige Bewertung der ENP und werden von den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Europäischen Parlament als Quellen für deren konzeptionelle und praktische Weiterentwicklung genutzt. Diese schwierige Natur der ENP als eine *zusammengesetzte Politik* verstärkt ihre ohnehin notorische strategische Ambivalenz. Deshalb bleibt die *Finalité der ENP* auf der politischen Tagesordnung und in der Kontroverse.

### 3 Konzeption und Geographie der ENP

#### 3.1 Einheitlicher Rahmen

Die ENP fängt gegenüber den 16 Ländern nicht bei Null an. Insbesondere in Bezug auf die Länder des Mittelmeerraums blickt sie auf eine lange Vorgeschichte als EG-/EU- Mittelmeerpolitik (seit Anfang der 1970er Jahre)<sup>17</sup> zurück und schließt den Barcelona-Prozess (ab 1995) mit ein. Mit allen Mittelmeerländern hat die EU Assoziierungsabkommen geschlossen oder diese angeboten. Demgegenüber ist die Politik der Partnerschaft und Kooperation der EU mit den osteuropäischen Nachbarn jünger und, was die vertraglichen, institutionellen und verfahrensmäßigen Vorkehrungen angeht, bislang weniger ambitioniert und von geringerer Intensität (vgl. Übersicht 1).

Ungeachtet der unterschiedlichen Ausgangsbasis hat die EU mit der ENP für alle 16 Nachbarländer einen »einheitlichen politischen Rahmen«<sup>18</sup> geschaffen. Während die Kommission auf die Vorteile dieses übergreifenden Ansatzes verweist, sehen Kritiker in der »geographischen Beliebigkeit«<sup>19</sup> der ENP ein Hauptmanko. Die sogenannte geographische Kohärenz der ENP spiegelt in erster Linie die interne Interessenkonstellation in der EU wider. Die Mitgliedstaaten mit einer Präferenz für den Mittelmeerraum (Frankreich, Spanien, Portugal, Italien, Malta, Griechenland und Zypern) befürchten eine weitere Gewichtsverlagerung der EU in Richtung Osten und sind von daher daran interessiert, einen hohen politischen Stellenwert der Mittelmeer-Region dauerhaft abzusichern und nicht abgehängt zu werden. Dies brachte der französische

Staatspräsident Jacques Chirac sehr deutlich zum Ausdruck: »The Mediterranean must remain a strategic priority for Europe«.<sup>20</sup> Im Präsidentschaftswahlkampf beklagte sein Nachfolger Sarkozy, dass die EU dem Mittelmeer zu lange den Rücken zugekehrt habe und plädiert seitdem für eine Mittelmeerunion.<sup>21</sup> Demgegenüber sehen andere Mitgliedstaaten einen Nachholbedarf bei der Intensivierung der Beziehungen zwischen der EU und Osteuropa. Generell wird die Entwicklung der östlichen Nachbarschaftsbeziehungen von den zehn neuen Mitgliedstaaten Ostmitteleuropas, von Deutschland, Österreich sowie den nördlichen Ländern favorisiert.<sup>22</sup> Allerdings sind darunter einige, die wie Deutschland, Finnland, das Vereinigte Königreich und die Kommission die Notwendigkeit einer geographischen Süd-/Ost-Balance anerkennen und deshalb für die Klammerfunktion der ENP offen-siv eintreten.

20 Jacques Chirac: Rede in Barcelona am 8.05.2005, wiedergegeben in Standpoint n°151, 02.12.2005, abrufbar unter: <http://www.ambafrance-us.org/news/standpoint/all.asp> (letzter Zugriff: 14.12.2006); siehe auch Afkar-Interview: The Mediterranean favours closer ties amongst the peoples, Interview mit José Luis Rodríguez Zapatero, in: Afkar-magazine 11.03.2005, Download unter: [www.euromedbarcelona.org/EN/Prensa/comunicadosPrensa/03-11-2005-10.html](http://www.euromedbarcelona.org/EN/Prensa/comunicadosPrensa/03-11-2005-10.html) (letzter Zugriff: 25.01.2007); Michele Comelli: CFSP Watch 2004 – Italy, abrufbar unter: <http://www.fornet.info/CFSPwatchannualreports2004.html>, (letzter Zugriff: 03.01.2007), S. 2. Vgl. die Gesamtübersicht ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten, Punkt V, c) und d) im Anhang, S. 25.

21 Zit. in Michaela Wiegel: Im Süden sieht Sarkozy die Zukunft Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.02.2007, abrufbar unter: <http://www.faz.net/s/Rub28FC768942F34C5B8297CC6E16FFC8B4/Doc~EB617205BB94B44B886DABDB3C7B9C8DE~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (letzter Zugriff: 07.03.2007).

22 Vgl.: Frank-Walter Steinmeier: Europa neu denken, Rede anlässlich des 35-jährigen Gründungsjubiläums der Heinz-Schwarzkopf-Stiftung, Berlin, 30.08.2006, abrufbar unter <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060830-Europa-Schwarzkopf.html> (letzter Zugriff: 23.01.2007); Lech Kaczyński: Pressekonferenz nach dem Treffen des Weimarer Dreiecks in Mettlach mit Angela Merkel und Jacques Chirac, Mettlach, 05.12.2006, abrufbar unter: [http://www.bundesregierung.de/nn\\_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2006/12/2006-12-05-pk-weimarer-dreieck.html](http://www.bundesregierung.de/nn_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2006/12/2006-12-05-pk-weimarer-dreieck.html), (letzter Zugriff: 17.12.2006); Włodzimierz Cimoszewicz: Europe enlarged but open, Statement of the Polish Foreign Minister at the OECD Council, Paris, 22.04.2004, abrufbar unter: <http://www.ms.gov.pl/April,22,,2004>, Erkki Tuomioja: Speech by Minister Tuomioja at the Seminar »Visegrád Group and Finland«, Opening words, Helsinki, 31.05.2006, abrufbar unter: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=68999&nodeid=15149&contentlan=2&culture=en-US>, letzter Zugriff: 07.12.2006). Vgl. Gesamtübersicht ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten, Punkt V, c) und d) im Anhang, S. 25.

17 Vgl. Eberhard Rhein: Die EU und der Mittelmeerraum, in: Werner Weidenfeld (Hg.): Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, S. 521–538.

18 Europäische Kommission: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 2.

19 Iris Kempe: Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Belarus, die Republik Moldau, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2006, S. 267–272, hier S. 268.

## Übersicht 1: EU-Vertragsbeziehungen mit ENP-Ländern – Stand: April 2007

ENP partner countries	Entry into force of contractual relations with EC	ENP Country Report	ENP Action Plan	Adoption by EU	Adoption by partner country
Algeria	AA* – September 2005	–	–	–	–
<b>Armenia</b>	PCA** – 1999	March 2005	Agreed autumn 2006	13.11.2006	14.11.2006
<b>Azerbaijan</b>	PCA – 1999	March 2005	Agreed autumn 2006	13.11.2006	14.11.2006
<b>Belarus</b>	–	–	–	–	–
Egypt	AA – June 2004	March 2005	Largely agreed autumn 2006	06.03.2007	06.03.2007
<b>Georgia</b>	PCA – 1999	March 2005	Agreed autumn 2006	13.11.2006	14.11.2006
Israel	AA – June 2000	May 2004	Agreed end 2004	21.02.2005	11.04.2005
Jordan	AA – May 2002	May 2004	Agreed end 2004	21.02.2005	11.01.2005 02.06.2005
Lebanon	AA – April 2006	March 2005	Agreed autumn 2006	17.10.2006	19.01.2007
Libya	–	–	–	–	–
<b>Moldova</b>	PCA – July 1998	May 2004	Agreed end 2004	21.02.2005	22.02.2005
Morocco	AA – March 2000	May 2004	Agreed end 2004	21.02.2005	27.07.2005
Palestinian Authority	Interim AA – July 1997	May 2004	Agreed end 2004	21.02.2005	04.05.2005
Syria	–	–	–	–	–
Tunisia	AA – March 1998	May 2004	Agreed end 2004	21.02.2005	04.07.2005
<b>Ukraine</b>	PCA – March 1998 Negotiations on upgraded agreement – start February 2007	May 2004	Agreed end 2004 Ten Point Plan – February 2005	21.02.2005	21.02.2005

\* AA: Association Agreement, \*\* PCA: Partnership and Cooperation Agreement

Source: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1676&format=HTML&aged=0&language=EN>; updated.

### 3.2 Kurzfristige Instrumente: Aktionspläne

Zu den kurzfristigen Instrumenten, vor allem während der Übergangsphase der Aushandlung neuer Abkommen mit den östlichen Ländern, zählen die Aktionspläne. Im Sinne der gemeinsamen Verantwortung (*joint ownership*)<sup>23</sup> werden sie zwischen den Parteien (EU/ENP-Land) bilateral ausgehandelt. Sie befolgen das Prinzip der Differenzierung, sind also in ihrem Inhalt und Zeitplan auf die spezifischen Interessen und Möglichkeiten der ENP-Länder ausgerichtet. Dennoch folgen die Aktionspläne einem allgemeinen Schema. Sie decken folgende Bereiche ab:

- politischer Dialog und Reform
- wirtschaftliche und soziale Reformen und Entwicklung
- Zusammenarbeit bei Fragen des Rechts, der Freiheit und der Sicherheit

- Zusammenarbeit und Reformen in Bereichen wie Verkehr, Energie, Informationsgesellschaft, Umwelt, Wissenschaft und Forschung
- Kontakte der Bevölkerungen untereinander («people to people»), Zusammenarbeit in den Bereichen Erziehung und Bildung, öffentliches Gesundheitswesen und Kultur.<sup>24</sup>

Die Verpflichtungen beziehen sich zum einen auf gemeinsame Werte und Ziele der Außen- und Sicherheitspolitik v. a.:

- Stärkung der Demokratie und Rechtstaatlichkeit, Reform des Justizwesens, Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität
- Achtung der Menschenrechte und individuellen Freiheitsrechte
- Unterstützung der Entwicklung der Zivilgesellschaft

<sup>23</sup> Europäische Kommission: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 3.

<sup>24</sup> Vgl. exemplarisch den Aktionsplan EU/Tunesien, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/tunisia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_en.pdf) (letzter Zugriff: 04.04.2007).



- Kampf gegen Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen
- Kooperation bei der Beilegung von Konflikten und Stärkung des internationalen Rechts und internationalen Organisationen.

Eine zweite Priorität bilden die Maßnahmen und Verpflichtungen, die darauf zielen, die Nachbarländer näher an die EU heranzuführen:

- politischer Dialog und Dialog über Reform und Transformation in den ENP-Ländern
- Handel und wirtschaftliche Reformen
- soziale Folgen der Reformpolitik
- Justiz und Inneres
- regionale Dimension der Nachbarschaftspolitik v. a. in Bezug auf Energie, Verkehr, Umwelt, Informationsgesellschaft, Forschung und Entwicklung und andere Infrastrukturmaßnahmen
- Gesellschaftliche Kontakte und Austausch.

Die im Rahmen der Verträge eingerichteten gemeinsamen Institutionen (Assoziierungs- oder Kooperations-Rat, gemeinsamer Ausschuss Hoher Beamter sowie weitere Unterausschüsse, gemeinsamer parlamentarischer Ausschuss) evaluieren die Implementierung. Zu diesem Feld liegen bislang nur wenige empirisch gestützte Ergebnisse und vergleichende Analysen vor.<sup>25</sup> Sie werden wohl erst künftig im Zuge der Evaluierung der Implementierungsfortschritte Gegenstand politischer Diskussion und wissenschaftlicher Analysen.

### 3.3 Langfristige Vertragsrahmen: Neue Abkommen

Die ENP baut auf bestehenden Vertragsbeziehungen auf. Einen speziellen und einheitlichen Typus von Nachbarschaftsabkommen gibt es also bislang und wohl auch auf absehbare Zeit nicht.

Dass nur wenige originelle Vorschläge für neue Formen der Kooperation, Integration und damit der Teilhabe unterhalb der Mitgliedschaft vorliegen, hat auch mit der diesbezüglich seit Jahrzehnten kaum veränderten primärrechtlichen Lage zu tun. Erst mit den im Verfassungsvertrag (Art. I-57 VVE) genannten »speziellen Übereinkünften« mit Ländern der EU-Nachbarschaft deutet die Union einen neuen Vertragstypus an, bleibt jedoch hinsichtlich der Substanz vage. Denn die Bestimmungen des VVE, die in den Reformvertrag übernommen werden sollen, schaffen über die einschlägigen Artikel des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung

<sup>25</sup> Vgl. zum Entwicklungsstand die Länderberichte zu den ENP-Ländern, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_de.htm#3](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm#3) (letzter Zugriff: 04.04.2007).

der Europäischen Gemeinschaft (EUV/EGV) hinaus keine neuen materiellen Grundlagen. Das heißt, dass die speziellen Übereinkünfte oder Nachbarschaftsabkommen wie zuvor entweder das Spektrum der Assoziierungsabkommen (Art. 310 EGV) oder der Handels- und Kooperationsabkommen (Art. 300 EGV) ausschöpfen und modifizieren können, zumal Art. 308 EGV (beziehungsweise die Flexibilitätsklausel I-18 VVE) Spielraum für die konkrete Ausformung erlaubt.<sup>26</sup> Die wesentliche Neuerung durch den VVE/Reformvertrag wäre darin zu sehen, dass die Nachbarn unter den Drittstaaten durch die spezielle Würdigung in Teil I des VVE politisch aufgewertet würden und zum Beispiel erstmals eine Assoziierung mit der Union als einheitlicher Rechtspersönlichkeit (nicht wie zuvor nur mit der EG)<sup>27</sup> möglich wäre.

Verstärkt diskutiert werden vor allem im akademischen Kontext zur Zeit verschiedene, auch neue Formen von Assoziierung.<sup>28</sup> Im Zentrum einer »Assoziierung neuen Typs«<sup>29</sup> sollte etwa eine Modernisierungs- und Stabilitätspartnerschaft stehen. Diese Assoziierung würde durch eine vertiefte FHZ samt politikfeldspezifischer Flankierung mehr bieten als eine bloße Freihandelsassoziiierung, aber weniger beziehungsweise anderes als eine Beitrittsassoziiierung (Typ Griechenland und Türkei). Statt des Beitritts stehen eine effektive Verbesserung der Lebensverhältnisse und verlässliche politische Beziehungen im Zentrum. Maßnahmen und Themen, die in den von Wirtschaft

<sup>26</sup> Allenfalls wäre der neue Art. III-292 VVE heranzuziehen, der die Grundsätze des auswärtigen Handelns der Union betrifft und den Aufbau von nicht näher definierten »Partnerschaften« mit Drittländern und regionalen oder weltweiten internationalen Organisationen als Ziel formuliert.

<sup>27</sup> Bezüglich der 2. und 3. Säule besteht keine Assoziierungskompetenz der EG/EU. Zumeist werden die Abkommen deshalb als »gemischte Abkommen« geschlossen, die in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen. Vgl. zur Revision des neuen Nachbarschaftsartikels im VVE die Vorschläge des Europaabgeordneten Andrew Duff: Plan B: How to Rescue the European Constitution, Paris 2006 (Notre Europe, Studies and Research, 52/2006), S. 26. Der Begriff Teilintegration ist nicht aus den europäischen Verträgen abzuleiten. Er bezieht sich hier auf Drittstaaten, ist also zunächst von Formen der differenzierten oder abgestuften Integration abzugrenzen (zur Flexibilisierungsproblematik vgl. weiterhin Claus Giering: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat, Bonn 1997, bes. den Systematisierungsversuch auf S. 216), die auf Beteiligungsformen von Mitgliedstaaten bezogen sind.

<sup>28</sup> Siehe jüngst Michael Emerson/Gergana Noutcheva/Nicu Popescu: European Neighbourhood Policy two years on: Time indeed for an »ENP plus«, CEPS Policy Brief No. 126, Brüssel, März 2007.

<sup>29</sup> Vgl. ausführlich Barbara Lippert: Assoziierung plus gesamt-europäische Aufgabenkonföderation, in: integration, 2/2006, S. 149–157, hier S. 149–153.



und Handel über innere und äußere Sicherheit bis Demokratieförderung, politischer Dialog und Finanzhilfe reichenden Kooperationsfeldern ausgewählt werden, sind primär auf das Ziel der Modernisierung ausgerichtet.<sup>30</sup> Zentrales Anliegen und Gradmesser ist also die effektive Unterstützung der Transformation in Bezug auf good governance und wirtschaftliche Entwicklung,<sup>31</sup> nicht die Konvergenz mit dem EU-Acquis von der Gemeinsamen Agrarpolitik bis zur Wettbewerbspolitik. Die Komponente »Stabilitätspartnerschaft« betont außerdem das Interesse der EU, diese Länder für den Kampf gegen organisierte Kriminalität und gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, für die Sicherung von Energielieferungen und die Abwehr des internationalen Terrorismus, mithin für die Herausforderungen der global governance, auch angesichts aufsteigender Mächte wie China und Indien, zu gewinnen.

Derzeit ist zu konstatieren: Unter den Mitgliedstaaten und in der politischen Öffentlichkeit wird die rechtliche Form der Nachfolgeabkommen zu den existierenden PKAs nicht intensiv diskutiert.<sup>32</sup> Der Rat hat bislang weder ihren Namen noch die Rechtsgrundlage endgültig festgelegt.<sup>33</sup> Das jetzt in Verhandlung befindliche Abkommen mit der Ukraine dürfte allerdings Präcedenzwirkung für andere PKA-Nachfolgeabkommen haben.

Die Sprachregelung eines *neuen* und *verbesserten Abkommens*<sup>34</sup> findet als Formelkompromiss vorläufig unter den Mitgliedstaaten allgemeine Akzeptanz. Allerdings gibt es keine erkennbaren Ambitionen, einen neuen Prototypen von Nachbarschaftsabkommen zu entwickeln und diesen sukzessive als einheitlichen Vertragsrahmen für alle 16 ENP-Länder einzuführen. Nur Polen und Litauen plädieren (wie die Ukraine selbst) offen dafür, eine Assoziierung zu begründen. Die litauische Regierung ventilerte die Idee eines »Integrationsabkommens« und auch die ungarische Regierung spricht von »neuen vertraglichen Arrange-

ments«.<sup>35</sup> Das alles ist jedoch einstweilen noch sehr unbestimmt.

### 3.4 Streitpunkt Beitrittsperspektive

Die im nächsten Abschnitt ausführlicher dargestellten Vorschläge der Kommission zur Stärkung der ENP vom Dezember 2006 klammern folglich die Frage aus, auf welcher Rechtsgrundlage die Nachfolgeabkommen für die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKAs) geschlossen werden sollen. Abzusehen ist, dass die jetzt als »neue und verbesserte Abkommen«<sup>36</sup> bezeichneten Verträge substantiell Assoziierungsabkommen gleichkommen, aber nicht explizit so genannt werden. Dahinter steht die Sorge, dass die eindeutig als europäisch qualifizierten Länder Osteuropas, die gemäß Artikel 49 EUV prinzipiell und jederzeit einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU stellen könnten, aus dem Status der Assoziierung eine Beitrittsperspektive herauslesen und damit eine politische Selbstbindung der EU für sich reklamieren könnten – ganz wie im Falle der zehn ostmitteleuropäischen Länder, die 2004/07 beigetreten sind.

Unter den Mitgliedstaaten verläuft die Trennlinie überwiegend zwischen alten (gegen Beitrittsperspektive oder höchstens offen) und neuen Mitgliedstaaten (tendenziell pro Beitrittsperspektive). Eindeutig ablehnend treten Frankreich, Italien und die Beneluxstaaten auf.<sup>37</sup> Sie werden von der offiziellen Position der Kommission (Erweiterung und Nachbarschaftspolitik sind zwei getrennte Dinge<sup>38</sup>) und der deutschen Ratsprä-

30 Ebd., S. 151–152.

31 So auch die Argumentation des Generaldirektors der Generaldirektion Außenbeziehungen der Europäischen Kommission Eneko Landaburu: From Neighbourhood to Integration Policy: Are there concrete alternatives to enlargement? CEPS-Konferenz »Revitalising Europe«, Brüssel, 23.01.2006, S. 3. – [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/060223\\_el\\_iceps\\_en.pdf#search=%22From%20Neighbourhood%20to%20Integration%20Policy%3A%20are%20there%20concrete%20alternatives%20to%20enlargement%3F%22](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/060223_el_iceps_en.pdf#search=%22From%20Neighbourhood%20to%20Integration%20Policy%3A%20are%20there%20concrete%20alternatives%20to%20enlargement%3F%22) (letzter Zugriff: 25.01.2007).

32 Vgl. Gesamtübersicht der ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten, Punkt II Neue Abkommen im Anhang, S. 22.

33 Vgl. Rat der Europäischen Union: 2776. Tagung des Rates, Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 5463/07 (Presse 7), Brüssel, 22.01.2007, S. 6–7.

34 Vgl. ebenda, S. 6.

35 Petras Vaitiekunas: Rede auf der internationalen Konferenz »Caspian Outlook 2008«, Bled, 28.08.2006, abrufbar unter: <http://www.urm.lt/index.php?-259315469> (letzter Zugriff: 15.01.2007); zur ungarischen Position siehe: Institut für Europäische Politik (Hg.): EU-25/27 Watch No. 4 (2007), S. 219, abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de>; Institut für Europäische Politik (Hg.): EU-25 Watch No. 1 (2004), S. 131, abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de>.

Vgl. die Gesamtübersicht ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten, Punkt II, c) im Anhang, S. 22.

36 Rat der Europäischen Union, Mitteilung an die Presse, 2776. Tagung des Rates, Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 5463/07 (Presse7), Brüssel, 22.01.2007, S. 6.

37 Vgl. zum Länderbeispiel Frankreich Philippe Douste-Blazy: Auszüge aus der Pressekonferenz mit dem ukrainischen Außenminister Borys Tarasjuk, 11.11.2005, Kiew, abrufbar unter: <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.de.asp?liste=20051115.de.html&submit.x=0&submit.y=7&submit=consulter#Chapitre2> (letzter Zugriff: 03.01.2007); für Italien: Massimo D'Alema: Europe's Second Chance, Address before the European University Institute, 2006, abrufbar unter: [http://www.esteri.it/eng/0\\_1\\_01.asp?id=1732](http://www.esteri.it/eng/0_1_01.asp?id=1732) (letzter Zugriff: 05.06.2007).

38 Europäische Kommission: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 2.

### Übersicht 2: Mitgliedschaft/Beitrittsperspektive – ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten

Deutschland	Offen
Estland	ja
Finnland	offen (Ukraine ja)
Frankreich	nein
Italien	nein
Lettland	ja (östliche Nachbarn)
Litauen	ja
Polen	ja (Ukraine, Moldau)
Österreich	offen (eventuell Ukraine)
Rumänien	ja (östliche Nachbarn)
Schweden	offen (Ukraine, Moldau ja)
Spanien	nein (eventuell Marokko)
Ungarn	ja (Ukraine)
Vereinigtes Königreich	offen (eventuell Ukraine)

Quelle: Andreas Stahn (2007): Dokumentation (unveröffentlicht); Institut für Europäische Politik (Hg.): EU-25/27 Watch No. 1, 2 und 4 (2004, 2006, 2007), abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de> sowie eigene Recherchen.

### Übersicht 3: Features of ENP

ENP-East Strategy	ENP focus	ENP offers	ENP-mode of cooperation
<b>Scenario 1: Deep Association</b>	modernisation stability alternative to membership Region-building	Selective acquis following priority action points deep FTA and gradually economic community flanked by political association	ever deeper functional cooperation partial integration Norwegian style gradual conditionality give and take significant multilateralism and regionalism
<b>Scenario 2: Full Membership</b>	EU-Europeanisation Democratisation Pre-accession	Complete acquis full membership after pre-accession process	Integration, convergence, strong conditionality strong bilateralism

© Lippert: IEP 2007.

sidentschaft gestützt, die aber wie etwa Finnland eine mittlere Position einnimmt (s. Übersicht 2). Davon abgesehen gibt es ein weites Feld offener und ambivalenter Formeln, die im Kern ausdrücken sollen, dass die ENP ein Instrument aus eigenem Recht ohne Präjudizierung in der Frage der Erweiterung sei. Damit können einstweilen auch die Länder leben, die weiter gehen wollen, allen voran Polen und Litauen, aber auch Estland und die übrigen neuen Mitgliedstaaten aus Ostmitteleuropa. Tendenziell offen sind Schweden und das Vereinigte Königreich. Sie alle lehnen es ab, die ENP offensiv als Alternative zur Mitgliedschaft zu propagieren, so dass die ambivalente Formel («keine Präjudizierung») den derzeit erreichbaren Konsens treffend abbildet.

Modellhaft lassen sich aus den unterschiedlichen Ansätzen Konsequenzen für die Ausgestaltung der ENP ableiten (s. Übersicht 3). Eine praktische Bedeutung hat diese Konfliktlinie jedoch bislang nicht erhalten. Denn die Geschäftsgrundlage ist einstweilen, dass in den Abkommen keine explizite Mitgliedschaftsperspektive genannt wird, auch wenn einige neue Mitgliedstaaten wie Polen oder Litauen massiv in diese Richtung drängen.<sup>39</sup>

39 Vgl. die Rede von Anna Fotyga auf der Konferenz des European Union Institute for Security Studies (ISS) und des Europazentrums Natolin »Europe as a Global Power«, Warschau-Natolin, 19.05.2006, abrufbar unter: [http://www.ms.gov.pl/Wystapienie,Pani,Minister,A.,Fotygi,na,konferencji,w,Natolinie,\(19,maja,2006r.\),6107.html](http://www.ms.gov.pl/Wystapienie,Pani,Minister,A.,Fotygi,na,konferencji,w,Natolinie,(19,maja,2006r.),6107.html) (letzter Zugriff:

Vielmehr zielt die ENP zumindest auf mittlere Sicht, in der der Konsolidierung der EU der Vorzug vor weiteren politischen Beitrittsversprechen gegeben wird, darauf, die binäre Logik von Mitgliedschaft/Nicht-Mitgliedschaft also das Inklusions-/Exklusionsdilemma zu durchbrechen. Deshalb wären die inhaltlichen Angebote auf substantielle und rasch erfahrbare Kooperationserfolge auszurichten.

## 4 Inhaltliche Angebote – Aktionslinien

Jenseits der Frage des formalen Status und der vertraglichen Basis steht derzeit im Vordergrund, die Substanz der Beziehungen durch größere Anreize zur Kooperation und durch eine klare inhaltliche Schwer-

20.11.2006); »Man darf nicht mit zweierlei Maß messen«, Handelsblatt-Interview von Reinhold Vetter mit dem polnischen Ministerpräsidenten Jaroslaw Kaczynski, in: Handelsblatt, 30.10.2006; [http://www.handelsblatt.com/news/\\_pv/\\_p/200051/\\_tft/\\_b/1156714/default.aspx/index.html](http://www.handelsblatt.com/news/_pv/_p/200051/_tft/_b/1156714/default.aspx/index.html); (letzter Zugriff: 20.11.2006); sowie die Rede des litauischen Außenministers Petras Vaitiekunas auf der internationalen Konferenz »Caspian Outlook 2008« in Bled (Slowenien) vom 27.08.2006, abrufbar unter: <http://www.bledstrategicforum.org/govor-Vaitiekunasa.doc>; (letzter Zugriff: 20.11.2006). Das Europäische Parlament rekurriert in dieser strittigen Frage im Wesentlichen nur auf die Vertragslage (Art. 49 EUV), spricht sich aber nicht dezidiert für eine Beitrittsperspektive aus; anders interpretiert bei Iris Kempe: Nachbarschaftspolitik, S. 267–272, hier S. 268.

punktsetzung deutlich zu verbessern. Die Kommission schlägt dazu vor, die ENP auf sieben Aktionslinien hin auszurichten:

- **Handel, Investitionen und wirtschaftliche Integration:** stärkere wirtschaftliche Integration und Zusammenarbeit, Teilkonvergenz mit dem Acquis, »tiefgreifende und umfassende Freihandelsabkommen«, Liberalisierung der Handelsströme (asymmetrisch)
- **Erleichterung des Personenverkehrs und Migrationssteuerung:** Visaerleichterung, Fragen der Migration, illegalen Einwanderung und Rückübernahme
- **Verstärkte »People-to-People«-Austauschmaßnahmen:** Förderung direkter Kontakte zwischen den Menschen (Bildung, Kultur, Jugend, Forschung, Zivilgesellschaften, Verwaltungen)
- **Einführung einer thematischen Komponente:** multilaterale Übereinkommen u. a. Energie und Verkehr, Beteiligung an EU-Programmen und relevanten Einrichtungen
- **Stärkung der politischen Zusammenarbeit:** Anschluss an GASP-Erklärungen, regionale und multilaterale Konfliktlösung in und zwischen ENP-Staaten, stärkere diplomatische Präsenz der EU in den ENP-Staaten
- **Verbesserung und Stärkung der regionalen Zusammenarbeit:** Berücksichtigung regionaler Foren (Synergieeffekte), Schwarzmeerraum, Mittelmeerraum, und »Nachbarn der Nachbarn«
- **Verbesserung der finanziellen Zusammenarbeit:** größtmögliche Wirksamkeit und Hebelwirkungen, Governance-Fazität, Nachbarschafts-investitionsfonds, bessere Koordinierung zwischen mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen Hilfen.<sup>40</sup>

Diese Angebote und Überlegungen (»ENP plus«) sind nicht völlig neu, sie sollen aber systematischer verfolgt und die einzelnen Maßnahmen und Instrumente besser aufeinander abgestimmt werden. Damit reagiert die Kommission auf Schwächen der aktuellen ENP. Die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 will diese Vorschläge zu konkreten Aktivitäten verdichten. In diesem Sinne könnten die Aktionslinien künftig eine Orientierung geben für die gemeinsam zwischen EU und ENP-Land vereinbarten Aktionspläne und sollten auch mit den in den (neuen) Abkommen genannten Zielen und Themenfeldern für eine intensivere Kooperation und Integration korrespondieren. Im folgenden werden die Aktionslinien kurz dar-

gestellt und im Hinblick auf Positionen einzelner Mitgliedstaaten beleuchtet.

#### 4.1 Teilhabe am Binnenmarkt über vertiefte Freihandelszone

Zu den Kernangeboten der ENP gehört die schrittweise Beteiligung der Nachbarn am Binnenmarkt der EU.<sup>41</sup> Mit mehr als einer halben Milliarde Konsumenten ist der Zugang zu diesem Markt enorm attraktiv. Als wichtigste Stufe soll eine FHZ nach erfolgter WTO-Mitgliedschaft geschaffen werden, wie es jetzt in den Verhandlungen mit der Ukraine angestrebt wird.<sup>42</sup> Aus Sicht der EU sollten künftig »tief greifende und umfassende Freihandelsabkommen«<sup>43</sup>, die sich nicht auf den nur wenig handelstimulierenden Wegfall von Zöllen für Waren und Dienstleistungen beschränken, vereinbart werden. Denn die vertiefte FHZ schließt die Übernahme von technischen Vorschriften und Standards (durch Rechtsangleichung, Regulierung und Anpassung bzw. gegenseitige Anerkennung von Normen und Standards) der EU durch die Nachbarn ein. Eine derart umfassende und tiefe FHZ würde also Elemente der Konvergenz mit der Regulierungspolitik<sup>44</sup> der EU erfordern, sofern sie für Handel und Investitionen (etwa auf den Gebieten Standards und Konformitätsbewertung, sanitäre und phytosanitäre Bestimmungen, Rechte geistigen Eigentums, gegebenenfalls öffentliches Auftragswesen und Wettbewerbsregeln) relevant sind. Nur eine so angereicherte FHZ würde starke Handels- und wirtschaftliche Effekte mit sich bringen, da mehr und hochwertigere Waren Zugang zum Binnenmarkt der Union erhielten und das Umfeld für Investitionen in den ENP-Ländern deutlich verbes-

41 Vgl. Europäische Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, 12.05.2004, S. 8 sowie Eneko Landaburu: From Neighbourhood to Integration Policy: Are there concrete alternatives to enlargement? CEPS-Konferenz »Revitalising Europe«, Brüssel, 23.01.2006, S. 4. Das Europäische Parlament fordert die »volle Beteiligung« am Binnenmarkt, die »Beteiligung« an der GASP und an EG-Politiken sowie in institutioneller Hinsicht die »Teilnahme an Bereichen von gegenseitigem Interesse ...«, Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Europäischen Nachbarschaftspolitik vom 19.01.2006, P6\_TA (2006)0028, A6-0399/2005, Punkte 8 und 9.

42 Vgl. Barbara Lippert: Teilhabe statt Mitgliedschaft? Die EU und ihre Nachbarn im Osten, in: Osteuropa, 57. Jahrgang, Heft 2–3, Februar-März 2007, S. 69–94, hier S. 85–86.

43 Europäische Kommission: 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 5; vgl. die Studie von Michael Emerson et al.: The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine. Centre for European Policy Studies, Brüssel 2006.

44 Vgl. Giandomenico Majone: Regulating Europe, London 1996.

40 Vgl. Europäische Kommission: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM (2006) 726 endg., Brüssel, 04.12.2006.

sert würde.<sup>45</sup> In der intensivsten Form könnte sich die vertiefte FHZ auf alle Materien des EWR erstrecken. Folgerichtig spricht die Kommission vom Ziel einer »Wirtschaftsgemeinschaft«<sup>46</sup>.

Die Einrichtung einer FHZ findet unter den Mitgliedstaaten breite Zustimmung, wie es auch das Verhandlungsmandat mit der Ukraine belegt.<sup>47</sup> Dagegen ist der Aufbau einer Wirtschaftsgemeinschaft mit den Nachbarn (NWG) sicherlich kontroverser. Was wäre ihre Reichweite (gemeinsamer Markt für Güter und Dienstleistungen oder mehr?), wäre sie primär bi- oder multilateral angelegt? Welcher institutionelle Rahmen ist geplant, wie soll die Verbindung (Integration) mit dem EU-System aussehen? Wie wäre diese Wirtschaftsgemeinschaft (NWG) in Bezug zum EWR und zur angestrebten Euromed-FHZ zu verorten, welche Länder sollten einbezogen, wie Entwicklungsniveaus unter den Nachbarn ausgeglichen werden? Welche ökonomischen Effekte sind von einer multilateralen Wirtschaftsgemeinschaft über die bilateralen FHZ hinaus zu erwarten? Wie verhält sich eine NWG zur Perspektive der Mitgliedschaft: Wäre sie im Sinne des Region-Building eine Endstufe oder für die leistungsfähigsten Nachbarn ein Übergang zur EU- (oder zunächst EWR-)Mitgliedschaft (s. Übersicht 3)?

Auch bei diesem Vorschlag wiederholen sich also je nach konkreter Ausgestaltung die Ambivalenzen der ENP im Hinblick auf ihre Finalität. Insofern könnte der Vorschlag einer Wirtschaftsgemeinschaft durchaus politische Brisanz entwickeln. Die Kommission will dazu eine Diskussion anstoßen, in deren Verlauf sich die Positionen der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments deutlicher herausbilden werden. Bislang wird der Ansatz besonders positiv von Schweden und einigen neuen Mitgliedstaaten bewertet und unterstützt.

Aber auch ohne das weitergehende Ziel einer NWG muß sich die EU noch darauf einigen, wie weit sie zum Beispiel bei der Marktöffnung für Waren gehen will. Das betrifft insbesondere sensible Bereiche wie Textil- und Agrarprodukte.<sup>48</sup> Bei Dienstleistungen und Ar-

#### Übersicht 4: Wirtschaft und Handel – ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten

<b>Deutschland</b>	Binnenmarktöffnung (Energiesektor); vertiefte FHZ; Öffnung Programme u. Agenturen
<b>Estland</b>	Binnenmarktöffnung
<b>Finnland</b>	vertiefte FHZ (Ukraine)
<b>Frankreich</b>	FHZ (Meda)
<b>Italien</b>	–
<b>Lettland</b>	FHZ (Ukraine); Binnenmarktöffnung
<b>Litauen</b>	allgemeine Förderung wirtschaftlicher Entwicklung; Binnenmarktöffnung
<b>Polen</b>	FHZ; Integration in EWR
<b>Österreich</b>	Handelserleichterung; FHZ (Ukraine, Russland); Binnenmarktöffnung
<b>Rumänien</b>	Binnenmarktöffnung
<b>Schweden</b>	FHZ; Binnenmarktöffnung
<b>Spanien</b>	Handelsliberalisierung Mittelmeerraum
<b>Ungarn</b>	Binnenmarktöffnung; EWR
<b>Vereinigtes Königreich</b>	Handelsliberalisierung, FHZ (Ukraine)

Quelle: Andreas Stahn (2007): Dokumentation (unveröffentlicht); Institut für Europäische Politik (Hg.): EU-25/27 Watch No. 1, 2 und 4 (2004, 2006, 2007), abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de> sowie eigene Recherchen.

beitskräften dürfte die EU in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktsituation in den Mitgliedstaaten nur langsam die Restriktionen lockern.<sup>49</sup> Die Stunde der politischen Glaubwürdigkeit würde für die EU recht früh schlagen, zumal wenn Vorschläge für den Abschluss von aufwendigen Sektoralabkommen aufgegriffen würden, die in und zwischen den Mitgliedstaaten intensives *Bargaining* auslösen werden.<sup>50</sup>

45 So auch Michaela Dodini/Marco Fantini: The EU Neighbourhood Policy: Implications for Economic Growth and Stability, in: Journal of Common Market Studies, 3/2006, S. 507–532.

46 Europäische Kommission, KOM (2006) 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 6.

47 Vgl. Rat der Europäischen Union: 2776. Tagung des Rates, Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 5463/07 (Presse 7), Brüssel, 22.01.2007, S. 6. Vgl. auch Gesamtübersicht ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten, Punkt IV c) im Anhang, S. 23.

48 Vgl. Maxime Lefebvre: France and the European Neighbourhood Policy, in: Marco Overhaus/Hans W. Maull/Sebastian Harnisch (Hg.): The New Neighbourhood Policy of the Euro-

pean Union. Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova, in: Foreign Policy in Dialogue, vol. 6, issue 19, Trier 2006, S. 17–25, hier S. 18.

49 Dass die Kommission im Strategiepapier 2004 anders als im Wider-Europe-Papier von 2003 die vier Freiheiten nicht mehr im Einzelnen auflistet, unterstreicht die Sensibilität und Zurückhaltung. Vgl. Europäische Kommission: Größeres Europa – Nachbarschaft, Brüssel 11.03.2003, S. 10, sowie generell Michaela Dodini/Marco Fantini: The EU Neighbourhood Policy: Implications for Economic Growth and Stability, S. 507–532.

50 Vgl. die Rede des litauischen Außenministers Petras Vaitiekunas auf der internationalen Konferenz »Caspian Outlook 2008« in Bled (Slowenien) vom 27.08.2006.



### Übersicht 5: Hilfe und Finanzinstrumente – ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten

<b>Deutschland</b>	neue Finanzinstrumente für inter-regionale Kooperation
<b>Estland</b>	verstärkte Finanzhilfe für Reformen (Eastern Dimension); Unterstützung beim Transformationsprozess (know how)
<b>Finnland</b>	Verstärkte Finanzierung grenzübergreifender Kooperation
<b>Frankreich</b>	Zusätzliche Finanzmittel für Mittelmeerkoope-ration
<b>Italien</b>	–
<b>Lettland</b>	Unterstützung der östlichen Nachbarn beim Transformationsprozess (know how)
<b>Litauen</b>	verstärkte technische Hilfe (TAIEX)
<b>Polen</b>	bessere Koordinierung der einzelnen Finanzinstrumente; zusätzliche Finanzmittel; EBRD u. EIB (Eastern Dimension)
<b>Österreich</b>	–
<b>Rumänien</b>	–
<b>Schweden</b>	–
<b>Spanien</b>	verstärkte finanzielle Hilfe (EIB)
<b>Ungarn</b>	verstärkte finanzielle Hilfe
<b>Vereinigtes Königreich</b>	bessere Koordinierung

Quelle: Andreas Stahn (2007): Dokumentation (unveröffentlicht); Institut für Europäische Politik (Hg.): EU-25/27 Watch No. 1, 2 und 4 (2004, 2006, 2007), abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de> sowie eigene Recherchen.

Angesichts des umfassenden politischen und wirtschaftlichen Reformbedarfs benötigen die ENP-Länder ohnehin eine zielgerichtete Unterstützung durch die EU, um die Voraussetzungen für eine funktionierende vertiefte FHZ zu schaffen und daraus Vorteile zu ziehen. Deshalb werden Elemente der Heranführungsstrategie aus dem Erweiterungskontext beigemischt, also etwa TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument zur Bereitstellung von maßgeschneiderter Expertise zur technischen Unterstützung bei der Einführung, Anwendung und Umsetzung der EU-Gesetzgebung) und Twinning (Verwaltungsoperationen zwischen einer Behörde aus einem Mitgliedstaat und einer gleichgestellten Verwaltung in einem ENP-Land). Die Angebote unterstützen den Aufbau der Verwaltungsfähigkeiten der Nachbarn in grundsätzlichem Sinne, aber auch konkret, um die finanzielle Hilfe der EU effizienter aufnehmen und sich an die Regulierungspolitik der EU rechtlich anpassen und diese tatsächlich implementieren zu können.

Die Kommission hat eine lange Liste der Programme und Agenturen aufgestellt, die für Nachbarn geöffnet oder an denen sie beteiligt werden können.<sup>51</sup> Damit folgt die EU der beispielsweise gegenüber der in den assoziierten Staaten Norwegen, Schweiz und Israel etablierten Praxis.

## 4.2 Außen- und Sicherheitspolitik

In aktuellen Überlegungen zur Verbesserung der ENP werden die Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik und das kooperative Krisenmanagement stark hervorgehoben. Die EU ist vor allem daran interessiert, Energiesicherheit zu einem Querschnittsthema der ENP aufzuwerten.<sup>52</sup> Dialog und Zusammenarbeit in den Bereichen »Terrorismusbekämpfung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie Anstrengungen zur Lösung regionaler Konflikte«<sup>53</sup> sollten außerdem gestärkt werden. Ferner werden zunehmend auch Konflikte im Nachbarschaftsraum, zwischen ENP-Ländern (wie etwa Moldau und Ukraine, Israel und seinen Nachbarn, Georgien und Aserbaidschan) und in ENP-Ländern (Moldau, Georgien) als Aufgabenfeld der ENP betrachtet, da diese Konflikte als Barrieren für die innere Entwicklung und Reformen eingeschätzt werden. In gewissem Maße verschärfen sie Gefahren für die Sicherheit der EU – in Folge von Flüchtlingsströmen, Störungen der Energieversorgung, auch durch Menschen-, Drogen- und Waffenhandel. Besonders häufig fordern neue Mitgliedstaaten wie Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und Ungarn, diese Themen im Rahmen der ENP zu behandeln. Sie wollen die EU zu einer aktiveren Rolle bei der Konfliktbewältigung in der Region – vornehmlich als Mittler – drängen.<sup>54</sup>

51 Europäische Kommission: Über das allgemeine Konzept zur Ermöglichung einer Beteiligung von ENP-Partnerstaaten an Gemeinschaftsagenturen und -programmen, KOM (2006) 724 endg., Brüssel, 04.12.2006.

52 Das stimulierte u. a. die Initiative zur Schwarzmeer-Kooperation und die Strategie gegenüber Zentralasien unter deutscher Ratspräsidentschaft.

53 Europäische Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik: Die ersten Aktionspläne, Pressemitteilung IP/04/1453, Brüssel, 09.12.2004, S. 2.

54 Vgl. Riigikantselei: The Estonian Government's European Union Policy for 2004–2006, Tallinn, angenommen am 22.04.2004, S. 36, abrufbar unter: [www.riigikantselei.ee/failid/The\\_Government\\_s\\_European\\_Policy\\_for\\_2004\\_2006\\_FINAL.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/The_Government_s_European_Policy_for_2004_2006_FINAL.pdf) (letzter Zugriff: 25.01.2007); Joint Communiqué of the Meeting of the Presidents of Estonia, Latvia, Lithuania and Poland, Vilnius, 06.11.06, abrufbar unter: <http://www.president.lt/en/news.full/7225> (letzter Zugriff: 19.01.2007); zu Polen siehe etwa: Institut für Europäische Politik (Hg.): EU-25/27 Watch No. 4 (2007), S. 226, abrufbar unter:

### Übersicht 6: Außen- und Sicherheitspolitik – ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten

<b>Deutschland</b>	verstärkter politischer Dialog u. Themendialoge; Krisen- u. Konfliktprävention; Gemeinsame Erklärungen und Aktionen GASP/ESVP
<b>Estland</b>	politischer Dialog mit Georgien; Stabilitätspolitik in Bezug auf »frozen conflicts«
<b>Finnland</b>	Stabilität und Sicherheit
<b>Frankreich</b>	verstärkter Dialog, Konfliktlösung, Anti-Terror, Sicherheit (EMP)
<b>Italien</b>	Sicherheit; regionale Konflikte
<b>Lettland</b>	verstärkter politischer Dialog; stärkeres Engagement zur Lösung der »frozen conflicts«
<b>Litauen</b>	politischer Dialog (Südkaucasus); Einbindung der östlichen Nachbarn in Strukturen der GASP/ESVP
<b>Polen</b>	politischer und sicherheitspolitischer Dialog; »frozen conflicts« (Transnistrien, Südkaucasus)
<b>Österreich</b>	Krisenmanagement; Konfliktlösung; politische/sicherheitspolitische Kooperation
<b>Rumänien</b>	Konfliktlösung (Transnistrien, Georgien)
<b>Schweden</b>	Sicherheit durch verstärkte Kooperation und Integration
<b>Spanien</b>	multilateraler Dialog (südliche Dimension)
<b>Ungarn</b>	Konflikt- und Krisenmanagement (+Russland)
<b>Vereinigtes Königreich</b>	Sicherheit und Stabilität

Quelle: Andreas Stahn (2007): Dokumentation (unveröffentlicht); Institut für Europäische Politik (Hg.): EU-25/27 Watch No. 1, 2 und 4 (2004, 2006, 2007), abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de> sowie eigene Recherchen.

<http://www.iep-berlin.de>; Rafal Trzaskowski/Olaf Osica: CFSP WATCH 2004 – Poland, Warszawa 2004, S. 4. abrufbar unter: <http://www.fornet.info/CFSPannualreports2004/CFSP%20Watch%202004%20poland.pdf> (letzter Zugriff: 09.12.2006); Iulian Chifu: The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy. A Romanian Approach, in: Eurojournal.org, 10/2006, abrufbar unter: <http://www.ceel.com/asp/getdocument.aspx?logid=5&id=444fc41e-8611-4fce-8ee7-4940cc3f3829> (letzter Zugriff: 29.01.2007); Gábor Zupkó: New Europe 2020: Visions and Strategies for Wider Europe: Hungary's contribution to the EU New Neighbourhood policy, Vortrag, Turku, 27.08.2004, abrufbar unter: <http://www.tukkk.fi/pei/NewEurope/Zupko.pdf>, (letzter Zugriff 06.01.2007).

Allerdings gibt es kaum konkrete Ansatzpunkte dafür, die ENP selbst zu einem eigenen Instrument der Konfliktbeilegung auszubauen.<sup>55</sup> Zudem ist der »Elefant im Zimmer«, nämlich Russland, mit ins Bild zu nehmen. Das wiederum tun vornehmlich die großen unter den alten Mitgliedstaaten (Frankreich, das Vereinigte Königreich, Deutschland und Italien) im Sinne einer kooperativen Politik zwischen der EU und Russland. Ähnlich plädiert die Kommission: »Im Interesse aller Betroffenen sollte versucht werden, Russland zu einer engeren Zusammenarbeit bei der Konfliktprävention und Stabilisierung der Lage in Osteuropa und im Südkaukasus zu bewegen.«<sup>56</sup>

Auf eher praktisch-konkreter Ebene sollte darüber hinaus »... eine verbesserte Koordinierung im Rahmen der bestehenden Formate des politischen Dialogs ebenso wie die mögliche Einbeziehung von Partnerländern in Aspekte der GASP und der ESVP, Konfliktprävention, Krisenbewältigung, Informationsaustausch, gemeinsame Schulungen und Übungen und die mögliche Teilnahme an EU-geführten Krisenbewältigungseinsätzen«<sup>57</sup> geprüft werden. Konkret schlägt die Kommission vor, ENP-Partner zu Briefings und Koordinierungstreffen einzuladen, die die EU im Rahmen von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, dem Europarat und der OSZE sogenannten gleichgesinnten Staaten anbietet. Außerdem schlägt sie für 2007 ein informelles Treffen auf hoher Ebene mit allen ENP-Partnern, die Aktionspläne vereinbart haben, vor. Ein hochrangiges, multilaterales Treffen könnte der Initiative zur Stärkung der ENP Rückenwind und Sichtbarkeit verleihen.

Gelegentlich werden von Think Tanks »Sicherheitspartnerschaften« bis hin zu einer Art GASP/ESVP-Mitgliedschaft als Fernziel propagiert. So schlägt Grant in Abhängigkeit von der Entscheidung der EU-Mitglieder eine fall- bzw. problemorientierte Beteiligung von Nachbarländern vor.<sup>58</sup> Bislang wird lediglich erwogen und fallweise schon praktiziert, dass sich ENP-Länder GASP-Erklärungen der EU anschließen können. Weitergehende Vorstellungen, etwa als Beobachter in den GASP-Arbeitsgruppen des Rats oder

55 Allerdings legt die Kommission die Latte für einen Erfolg der ENP recht hoch: »Wenn die ENP es nicht schafft, einen Beitrag zur Bewältigung der Konflikte in der Region zu leisten, hätte es [sic!] in Bezug auf eines ihrer Hauptanliegen versagt.« Europäische Kommission: 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 11.

56 Europäische Kommission: 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 11.

57 Europäische Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, 12.5.2004, S. 14.

58 Vgl. Charles Grant: Europe's blurred boundaries. Rethinking enlargement and neighbourhood policy. Centre for European Reform, London 2006, S. 70.

gar im Politischen- und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) mitzuwirken, stehen noch nicht auf der Tagesordnung. Das Potential für eine Fortentwicklung ist also mit den Vorschlägen der Kommission noch bei weitem nicht ausgeschöpft. Generell große Zustimmung unter den Mitgliedstaaten findet ein verstärkter politischer Dialog mit den ENP-Ländern.

### 4.3 Regionale Zusammenarbeit

Vor dem Hintergrund eines umfassenden Sicherheitsverständnisses sind die Vorschläge für eine regionale Zusammenarbeit im Rahmen der ENP zu betrachten. Bislang existiert nur für die Mittelmeerländer mit dem Barcelona-Prozess bzw. der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) ein multilaterales Format. Im Osten soll nun in der aktuellen Etappe der ENP der Schwarzmeerraum zum Fokus einer umfassenden regionalen Kooperation werden. Obwohl die EU mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens selbst zum Schwarzmeeranrainer geworden ist, ist sie nicht gleich zu einer »Black Sea power«<sup>59</sup> aufgestiegen. Denn die machtpolitische Hauptachse bilden weiterhin die Türkei und Russland.<sup>60</sup> Das Schwarze Meer ist das Tor und die Transitroute für Energielieferungen aus Zentralasien und dem Kaspischen Raum. Die EU ist an der Diversifizierung der Energielieferanten und Transportwege nachhaltig interessiert, um die Abhängigkeit von Russland zu verringern.<sup>61</sup> Energieversorgungssicherheit und die Gefahren eines Ausbruchs der bislang eingefrorenen Konflikte im Südkaukasus, die erhebliche Weiterungen für den Nordkaukasus und die Beziehungen im Dreieck Russland-Nachbarn-EU haben können, stellen die Hauptmotive für ein verstärktes Engagement der EU dar.<sup>62</sup>

Die Konstellation im Schwarzmeerraum ist komplex. Dort treffen aus EU-Sicht fünf ENP-Länder (Moldau, Ukraine, Georgien, Armenien und Azerbaïd-

schan, auch wenn nicht alle direkte Anrainer sind), der strategische Partner Russland und der Beitrittskandidat Türkei aufeinander. Während die Beziehungen zwischen Belarus und der EU einstweilen ruhen, können mit dem Schwarzmeerraum alle östlichen ENP-Partner verbunden und so auch organisch die drei osteuropäischen mit den drei südkaukasischen Staaten zusammengebracht werden. Diese Konstellation bietet aus Sicht der EU ein großes Potential für Dialog und Kooperation auf regionaler Ebene, weshalb sie einen inklusiven Ansatz ungeachtet ihrer unterschiedlichen formalen bilateralen Beziehungen mit den Schwarzmeerländern verfolgt.<sup>63</sup> Die Kommission schlägt eine »Schwarzmeersynergie« vor, die existierende Initiativen verbindet (wie beispielsweise die Schwarzmeerwirtschaftskooperation [BSEC] mit ihrem elaborierten institutionellen Aufbau oder die Baku-Initiative für Verkehr und Energie)<sup>64</sup>, aber keine neuen Institutionen schafft. Grundgedanke ist, wie auch bei der EMP, dass Wirtschafts-, Sicherheits- und Politikräume nicht gegeneinander abgeschottet, sondern soweit wie möglich vernetzt werden sollen. Um diese Entwicklungen zu unterstützen sind innerhalb des ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) Finanzmittel für die grenzüberschreitende und dezentrale Zusammenarbeit z. B. zwischen lokalen und regionalen Behörden vorgesehen.

Die Kommission sieht offenbar die Möglichkeit, eine Brücke zwischen BSEC und einem multilateralen Dialog zwischen der EU und den östlichen ENP-Staaten (Back to Back Zusammenkünfte mit BSEC-Treffen) zu etablieren, der alle relevanten ENP-Themen einschließen kann. Damit würde die EU einen umfassenderen Ansatz als etwa die baltischen Staaten mit ihrer »3 plus 3 Initiative« für die Südkaukasus-Staaten verfolgen.<sup>65</sup> Die Schwarzmeerkooperation ist ein Beispiel dafür, dass die EU die regionale Kooperation fördern und zugleich ein wenig Multilateralismus in den überwiegend bilateralen ENP-Rahmen beimischen will.

59 Mustafa Aydin: Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement, EU Institute for Security Studies, Paris, Juni 2004, S. 3.

60 Vgl. Sammi Sandawi: Machtkonstellationen im Schwarzmeerraum – Implikationen eines EU-Beitritts der Türkei und anderer Anrainer, in: *Integration*, 2/2006, S. 134–148.

61 Vgl. Roland Götz: Nach dem Gaskonflikt. Wirtschaftliche Konsequenzen für Rußland, die Ukraine und die EU, SWP-Aktuell 2006/A 03, Berlin, Januar 2006; Roland Götz: Russlands Öl und Europa, FES-Analyse, Bonn, Juli 2006; Zacchary Ritter: EU Engagement in the Black Sea Region: Challenges and Opportunities for the EU, Working paper, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Dezember 2006, S. 14.

62 Vgl. u. a. Dieter Boden: Gereifte Erkenntnis. Eine Lösung der südkaukasischen Konflikte liegt auch im Interesse der EU, in: *Internationale Politik*, 7/2006, S. 86–91.

63 Vgl. Europäische Kommission: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM (2006) 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 10.

64 Vgl. Übersicht 5 »Framework of a Black Sea synergy«, in: Fabrizio Tassinari: A Synergy for Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU Initiative, CEPS Policy Brief, No. 105/Juni 2006.

65 Vgl. Valdas Adamkus: Rede vor dem georgischen Parlament, Tbilissi, 09.11.2006, abrufbar unter: <http://www.president.lt/en/news.full/6167> (letzter Zugriff: 14.01.2007); Vaira Vīķe-Freiberga: A Common Vision for a Common Neighbourhood. The Riga Summit 2006: A Benchmark or a Turning Point?, Address at the Vilnius Conference, 04.05.2006, abrufbar unter: <http://www.mfa.gov.lv/en/news/speeches/2006/May/04-1/> (letzter Zugriff: 19.01.2007).



Übersicht 7: Regionale Kooperation – ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten

Mitgliedstaaten Aspekte	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Italien	Lettland	Litauen	Polen	Österreich	Rumänien	Schweden	Spanien	Ungarn	Vereinigtes Königreich
a) Schwarzmeerkoope- ration	Starkes Engage- ment	generell ja	-	generell ja	-	-	starkes Engage- ment	geringes Interesse	generell ja	starkes Engage- ment	generell ja	-	-	-
b) Barcelona/EMP	generell ja	geringes Interesse	generell ja	starkes Engage- ment (Mittelmeer- Union?)	-	geringes Interesse	geringes Interesse	geringes Interesse	generell ja	geringes Interesse	generell ja	starkes Engage- ment	generell ja	generell ja
c) Ausdehnung Energiegemein- schaft Südost- europa	Starkes Engage- ment	-	-	-	-	-	-	-	starkes Engage- ment	-	-	-	-	-
d) andere	Northern Dimension; regionale Sektorab- kommen	Northern Dimension/ Baltic Sea Region	Northern Dimension	-	-	Northern Dimension/ Baltic Sea Region; Beteiligung an inter- regionalem Dialog (3+3)	Interregio- naler Dialog (3+3) Baltikum/ Südkauka- sus	-	-	westlicher Balkan (Stabilitäts- pakt)	-	-	Nachbar- staaten (Ukraine, westlicher Balkan); Visegrad	-

Quelle: Andreas Stahn (2007): Dokumentation (unveröffentlicht); Institut für Europäische Politik (Hg.): EU-25/27 Watch No. 1, 2 und 4 (2004, 2006, 2007), abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de> sowie eigene Recherchen.

Vor diesem Hintergrund tritt die deutsche Ratspräsidentschaft generell für eine Schwarzmeerdimension ein, die über den ENP-Kreis hinausgeht und so auch Russland einbezieht. Sie verfolgt wie die Schwarzmeersynergie zwei Ziele: die Kooperation innerhalb der Region (bottom up)<sup>66</sup> und zwischen der EU und der Region zu stärken, denn in der Vergangenheit war die EU kein sichtbarer Akteur im Schwarzmeerraum. Veto- und Blockademöglichkeiten sollen dadurch umgangen werden, dass Kooperationsprojekte von Willigen und Fähigen durchgeführt werden, also nicht unbedingt alle Schwarzmeeranrainer einbeziehen müssen. Die direkte Verbindung zwischen der Schwarzmeersynergie/-dimension und den Instrumenten und Verfahren der ENP sind jedoch – abgesehen von Finanzierungsinstrumenten – noch sehr unbestimmt. Im Prinzip müsste die EU die Schwarzmeersynergie/-dimension in der ENP in den Beitrittsverhandlungen bzw. dem Heranführungsprozess mit der Türkei und in der Strategischen Partnerschaft mit Russland verankern. Es wird aber zunächst darauf ankommen, dass die deutsche Ratspräsidentschaft eine ausreichend starke Unterstützung bei den nachfolgenden Präsidentschaften – Portugal und Slowenien – findet, damit der Rat (neben der Kommission) die Schwarzmeerkooperation auch künftig auf der politischen Tagesordnung hält.

Weiterhin stößt die regionale Kooperation in der Ostsee auf das Interesse alter und neuer Mitgliedstaaten. Dazu zählen Deutschland, Estland, Lettland, Schweden, Finnland und mit Einschränkungen Polen. Gerade die nördliche Dimension bietet für einen pragmatischen *bottom up-* und *low politics-*Ansatz einige positive Lehren für andere Regionalkooperationen. Allerdings sind auch Besonderheiten zu berücksichtigen. Zu nennen sind u. a. die relativ ausgewogene politische Kräftekonstellation, die Parallelität von EU- und NATO-Erweiterung in Bezug auf die drei baltischen Staaten und Polen, die ökonomische Stärke und die Attraktivität des Ostseeraums für Investoren, der hohe Stand demokratisch-rechtsstaatlicher Konsolidierung der Anrainerstaaten, die geringere Konflikintensität (bezogen auf weiche Sicherheitsrisiken und z. B. Grenzfragen) sowie die finanziellen und wirtschaftlichen Anreize für eine wenn auch begrenzte Kooperation mit Russland.

Obwohl der Stabilitätspakt für Südosteuropa und die Politik der EU gegenüber den Ländern des westlichen Balkans nicht unter die ENP fallen, gewinnt die Vernetzung mit dieser Region angesichts der prekären Sicherheitslage, der Grenz- und Minderheitenkon-

flikte größere Aufmerksamkeit etwa seitens Ungarns, Rumäniens, aber auch Italiens.<sup>67</sup>

Die regionale Kooperation in der östlichen Nachbarregion könnte sich künftig dynamischer entwickeln, wobei die EU als externer Impulsgeber unverzichtbar scheint. Eine Grundsympathie für regionale Kooperation und eine multilaterale Ergänzung der ENP ist vielfach unter den Mitgliedstaaten vorhanden. Wie sich dies konkret und angesichts der am Status quo orientierten »Gegenkräfte« in den südlichen Mitgliedstaaten entwickelt und einpendelt, wird Gegenstand politischer Verhandlungen und Tauschgeschäfte in der EU werden.

#### 4.4 Innere Sicherheit

Von ähnlich großem Interesse wie die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit ist aus Sicht der EU die wirkungsvolle Kooperation bei Problemen, die für die innere Sicherheit der EU relevant sind. Der Dialog in bi- und gegebenenfalls auch multilateralem Format über diese Themen soll einen inhaltlichen Schwerpunkt der ENP bilden. Dazu zählen die Intensivierung der Zusammenarbeit beim Grenzschutz, bei der Steuerung der legalen und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung, beim Kampf gegen Menschenhandel, organisierte Kriminalität, Geldwäsche sowie Finanz- und Wirtschaftskriminalität.<sup>68</sup> Die Kommission unterstreicht, dass künftig ein Geben und Nehmen gerade im Bereich des Personenverkehrs und der Steuerung von Migration zwischen der EU und den ENP-Partnern notwendig sein wird: »Die Stärke unserer Europäischen Nachbarschaftspolitik wird sich darin zeigen, ob Visa für Kurzaufenthalte – ob für Geschäfts-, Bildungs- oder Urlaubsreisen oder für die Einreise in Verbindung mit Forschungs- und wissenschaftlichen Tätigkeiten oder zur Teilnahme an zivilgesellschaftlichen Konferenzen – in einer angemessenen Zeit und zu vertretbarem Preis erteilt werden.«<sup>69</sup> Visaerleichterung und Rückübernahmevereinbarungen sind aus Sicht der EU miteinander politisch und inhaltlich zu verbinden und in einem Ausgleich der Interessen zu behandeln. Einige Mitgliedstaaten sehen weitere Visaerleichterungen etwa mit Georgien<sup>70</sup> durchaus kritisch, so die Niederlande, Frankreich, Schweden,

66 Von regionaler Bedeutung sind v. a. folgende Sektoren: Transport, Energie, Umwelt, Kampf gegen organisierte Kriminalität und illegale Migration sowie Grenzsicherung.

67 Vgl. die Gesamtübersicht ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten im Anhang, S. 38–42.

68 Vgl. Europäische Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik: Die ersten Aktionspläne, Pressemitteilung, 09.12.2004, S. 1.

69 Europäische Kommission: Stärkung der Nachbarschaftspolitik, 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 6.

70 Mit der Ukraine und Moldau sind bereits Abkommen geschlossen worden.

### Übersicht 8: Innen und Justiz – ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten

<b>Deutschland</b>	verstärkte Kooperation (Visa, Rückübernahme; Harmonisierung rechtlicher Standards)
<b>Estland</b>	verstärkte Kooperation (etwa Einwanderungs- und Asylpolitik)
<b>Finnland</b>	Grenzsicherung
<b>Frankreich</b>	Visaerleichterungen (Ukraine); operative Kooperation gegen illegale Einwanderung; Polizei und Justiz (Meda)
<b>Italien</b>	Migration; Kampf gegen organisierte Kriminalität
<b>Lettland</b>	–
<b>Litauen</b>	–
<b>Polen</b>	Visafreiheit (Ukraine) u. Visa-Liberalisierung (Weißrussland)
<b>Österreich</b>	Migration und justizielle Kooperation; Anti-Terror (Meda)
<b>Rumänien</b>	–
<b>Schweden</b>	–
<b>Spanien</b>	Justiz u. Inneres (Euromed); Migration
<b>Ungarn</b>	Kriminalitätsbekämpfung
<b>Vereinigtes Königreich</b>	Anti-Terror; Korruptionsbekämpfung

Quelle: Andreas Stahn (2007): Dokumentation (unveröffentlicht); Institut für Europäische Politik (Hg.): EU-25/27 Watch No. 1, 2 und 4 (2004, 2006, 2007), abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de> sowie eigene Recherchen.

Finnland, Estland, Lettland, Griechenland, Portugal und Deutschland.

Die Frage wird also sein, wie ein solches Gesamtpaket aus Visaerleichterung – für die besonders die neuen Mitgliedstaaten gegenüber den östlichen Nachbarn eintreten, das aber beispielsweise auch von Frankreich und Deutschland konstruktiv aufgegriffen wird – und Rückübernahme/Grenzsicherung aussehen kann. Die Beteiligung von ENP-Ländern an den Agenturen FRONTEX und Europol könnte operativ besonders wirkungsvoll sein. Entscheidend dürfte aber sein, den *Gesamtansatz Migration*<sup>71</sup> für Afrika und den Mittelmeerraum auch auf die osteuropäischen Nachbarn anzuwenden. Aus dieser Region kommen etwa 80 % der illegalen Migranten in den EU-Raum.

71 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen zur Migration vom 17.07.2006, 11730/1/06, Brüssel, 18.07.2007, S. 2; Europäische Kommission: Stärkung der Nachbarschaftspolitik, KOM (2006) 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 6.

### 4.5 Zivilgesellschaftliche Kontakte und Mobilität

Vermeehrt werden sollen außerdem die zivilgesellschaftlichen Kontakte, vor allem über die Öffnung von Mobilitäts- und Gemeinschaftsprogrammen für Nachbarländer, was auch bereits geschieht.<sup>72</sup> In Betracht kommt eine ENP-Komponente in laufende Bildungs- und Jugendaustauschprogramme aufzunehmen, also Tempus für die Hochschulkooperation und das Stipendiatenprogramm ERASMUS MUNDUS für Studierende, YOUTH und der Europäische Freiwilligendienst (EVS) für den Jugendaustausch. Darüber hinaus soll die Mobilität von Wissenschaftlern und die Anbahnung von Unternehmenskontakten aufgrund zivilgesellschaftlicher Begegnungsmaßnahmen (Städtepartnerschaften und Austausch von kommunalen Verwal-

### Übersicht 9: Andere Politiken – ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten

<b>Deutschland</b>	Energiesicherheit, Forschung, Umwelt, Kultur
<b>Estland</b>	»four freedoms«; Förderung der Zivilgesellschaft (Weißrussland); Förderung grenzübergreifender Projekte
<b>Finnland</b>	grenzüberschreitende Kooperation (Energie, Umwelt, Transport)
<b>Frankreich</b>	Energiepolitik, Bildung, inter-kultureller Dialog
<b>Italien</b>	Energiesicherheit
<b>Lettland</b>	Förderung der Zivilgesellschaft in Weißrussland
<b>Litauen</b>	sektorspezifische Kooperation; Öffnung EG-Programme; Energie
<b>Polen</b>	Öffnung EG-Programme und Institutionen; Kultur, Bildung, Wissenschaft (Ukraine)
<b>Österreich</b>	–
<b>Rumänien</b>	–
<b>Schweden</b>	–
<b>Spanien</b>	–
<b>Ungarn</b>	Öffnung von EU-Institutionen möglich; Innovation und logistische Dienstleistungen; Umwelt
<b>Vereinigtes Königreich</b>	–

Quelle: Andreas Stahn (2007): Dokumentation (unveröffentlicht); Institut für Europäische Politik (Hg.): EU-25/27 Watch No. 1, 2 und 4 (2004, 2006, 2007), abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de> sowie eigene Recherchen.

72 Vgl. Benita Ferrero-Waldner: European Neighbourhood Policy, S. 3–4.

tungen, Kontakte zwischen Gewerkschaften, Träger von kulturellen Einrichtungen und Experten des Gesundheitswesens) unterstützt werden.

Einzig die Verbindung zu Visafragen könnte hier wohl innerhalb der EU politisch brisant werden. Davon abgesehen sind diese Maßnahmen aber unter den Mitgliedstaaten unstrittig. Denn sie können viel zum positiven Image der ENP beitragen und in der politischen Kommunikation besonders öffentlichkeitswirksam herausgestellt werden.

#### 4.6 Themendialoge und Beobachterstatus

Unter den weiteren Angeboten zur Stärkung der ENP ist die Aufnahme und der Ausbau von Dialogen zu Schlüsselbereichen der Kooperation und Integration zu sehen. Sie können bi- oder multilateral angelegt sein. Derzeit sieht die Kommission Themendialoge vor allem in den Bereichen vor, in denen ENP-Partner gemeinsame Interessen und Belange verfolgen und so ein multilaterales Dialogformat nahe liegen mag. Genannt werden folgende Bereiche: »Energie, Verkehr, Umwelt, Entwicklung des ländlichen Raums, Informationsgesellschaft, Forschungskooperation, öffentliches Gesundheitswesen, Finanzdienstleistungen, Grenzschutz, Migration und maritime Angelegenheiten.«<sup>73</sup> Zu den Teilbereichen können dann künftig gesonderte Vereinbarungen geschlossen werden. Konkrete Projekte im Bereich Energie wären die Ausweitung der Energiegemeinschaft Südosteuropa auf die Ukraine und Moldau.<sup>74</sup> Der Ausbau energiepolitischer Beziehungen zu den Nachbarn ist ein Feld bei dem die östliche und die südliche Dimension der ENP gleichermaßen zum Tragen kommt. Besonders wichtige Länder sind außerdem Aserbaidschan, Ägypten, Libyen und Algerien. Auch die Verkehrsvernetzung ist von herausgehobenem praktischen Interesse.

Weitergehende und systematische Vorschläge aus der wissenschaftlichen Politikberatung greifen auf die Idee und die Erfahrungen des *strukturierten Dialogs* zurück, der beispielsweise mit den ostmitteleuropäischen Kandidatenländern sporadisch praktiziert worden war und mittelfristig den Nachbarn angeboten werden könnte. Er kann sich auf außen-, sicherheits- und integrationspolitische Themen ebenso wie Sek-

torpolitiken erstrecken. Es handelt sich um gesonderte multilaterale Beratungen auf Arbeits- und Ministerbene des Rats in seinen verschiedenen Konfigurationen. Der strukturierte Dialog bliebe also auf die Exekutive begrenzt. Er bietet weniger als einen Beobachterstatus wie ihn etwa die Länder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und insbesondere Norwegen haben. Als Beobachter kann man an ordentlichen Sitzungen von EU-Organen teilnehmen, wenngleich allenfalls mit Rederechten und prinzipiell ohne Stimmrecht.<sup>75</sup> Auch die Praxis gelegentlicher Einladungen zu Treffen der Staats- und Regierungschefs wäre systematisch wiederzubeleben. Diese regelmäßigen Dialoge könnten als Element in den verbesserten Abkommen verankert werden. Sie begründen aber weder sogenannte Teilmitgliedschaften noch die Beteiligung an Entscheidungen der EU. Das trifft im Prinzip auch für die fortgeschrittensten Beteiligungsformen von EFTA-Ländern an der Entscheidungsvorbereitung und Implementierung im Rahmen des EWR zu. Der strukturierte Dialog zwischen der EU und den Kandidaten Ostmitteleuropas wurde in den 1990er Jahren von beiden Seiten nur halbherzig betrieben und vielfach wegen seines rein konsultativen und multilateralen Charakters kritisiert. Im mitgliedschaftsfreien Kontext der ENP könnte jedoch der Mehrwert wegen der privilegierten Konsultations- und Informationsmöglichkeiten höher bewertet werden. Zudem wäre für die Länder Osteuropas (zumindest anfangs) ein bi- statt multilateraler Zugang zu erwägen.

So schlägt etwa der litauische Außenminister einen »engen institutionellen Dialog« gemäß der Formel 25/27+1 als Regelfall vor.<sup>76</sup> Er soll sich auf sektorale aber auch auf klassische Themen des politischen Dialogs beziehen. Allerdings würde aus seiner Sicht diese neue Struktur auch dazu dienen, die konkreten Fortschritte des jeweiligen Nachbarlandes und weniger die EU-Agenda zu diskutieren. Das liefe auf eine Dopplung der bilateralen Partnerschafts- bzw. Assoziierungsstrukturen hinaus.

Weitergehend wäre der Vorschlag, Nachbarn einen an politische und andere Konditionen – etwa im Hinblick auf die Reform- und Modernisierungserfolge – gebundenen, thematisch bzw. sektoral definierten *Beobachterstatus* in EU-Institutionen auf verschiede-

73 Europäische Kommission: Stärkung der Nachbarschaftspolitik, KOM (2006) 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 10.

74 Vgl. Gernot Erler: Regionale Kooperation und Energiesicherheit, Rede auf der Konferenz »Schwarzmeerkoooperation – Energieversorgung und Energiesicherheit, Sofia, 13.10.2006, abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/061013-ErlerEnergiepolitik.html> (letzter Zugriff: 22.01.2007).

75 Vgl. Barbara Lippert/Peter Becker: Structured Dialogue Revisited: The EU's Politics of Inclusion and Exclusion, in: *European Foreign Affairs Review*, 3/1998, S. 341–365.

76 Vgl. die Rede des litauischen Außenministers Petras Vaitiekunas auf der internationalen Konferenz »Caspian Outlook 2008« in Bled (Slowenien) vom 27.08.2006; <http://www.bledstrategicforum.org/govor-Vaitiekunasa.doc> (letzter Zugriff: 20.11.2006).

nen Ebenen einzuräumen.<sup>77</sup> Während der Beobachterstatus die Grenze zwischen Mitglied und assoziiertem Drittstaat aufrechterhält, würde die neue Kategorie des »assozierten Mitglieds« diese Grenze verwischen. Nach dem Vorschlag des Europaabgeordneten Duff sollte im Falle einer Neuverhandlung des VVE diese neue Kategorie Eingang in das Primärrecht finden und damit den in der Luft hängenden Bestimmungen zu den Nachbarn der EU Bodenhaftung geben. Kurz umrissen bleibt jedoch auch der Status des assoziierten Mitglieds in seiner institutionellen Dimension verschwommen, denn diese sollen der EFTA und dem EWR beitreten, dessen institutionelle Mechanismen nutzen und ad hoc an Politiken der EU beteiligt werden. Sie wären aber nicht direkt und mit Mitgliedschaftsrechten in den EU-Organen vertreten.<sup>78</sup>

#### 4.7 Verbesserung der finanziellen Zusammenarbeit

Innovationen sind bei der finanziellen Zusammenarbeit mit den ENP-Ländern zu erwarten. Mit ca. 12 Mrd. € (für 2007–2013) ist ein einheitliches Finanzierungsinstrument, ENPI, ausgestattet worden. Etwa ein Drittel der Mittel entfällt auf Osteuropa.<sup>79</sup> Sie sollen eingesetzt werden, um die ENP-Agenda zu unterstützen. Neu sind die Finanzmittel für eine Governance- und Investitions-Fazilität. Im Rahmen der Governance-Fazilität will die EU Anstrengungen und Erfolge bei der Umsetzung der nationalen Reformagenda zusätzlich prämiieren (43 Mio. € jährlich).<sup>80</sup> Damit sollen Reformkräfte politisch ermutigt und unterstützt werden. Die genauen Konditionen für die Vergabe und das Management der Fonds sind noch festzulegen. Ferner werden der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit besondere Bedeutung beigemessen und Finanzmittel für die grenznahe Kooperation zwischen ENP- und EU-Ländern sowie unter den ENP-Ländern bereitgestellt. Aus Sicht der EU sollen die Weltbank und die Bank für Wiederaufbau und Entwicklung für eine koordinierte Unterstützung mobilisiert werden. So soll ein mit 100 Millionen € jährlich ausgestatteter

77 Vgl. Barbara Lippert: Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewußte EU-Nachbarschaftspolitik, in: *integration*, 2/2006, S. 149–157, hier S. 152.

78 Vgl. Andrew Duff: *Plan B: How to Rescue the European Constitution*, Paris 2006 (Notre Europe), S. 26.

79 Verglichen mit dem Zeitraum 2000–2006 ist für die Jahre 2007–2013 eine Aufstockung der Finanzmittel von insgesamt 32% vorgesehen. Europäische Kommission: *Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, KOM (2006) 726 endg., Brüssel, 04.12.2006, S. 12.

80 ebenda, S. 15

Nachbarschaftsinvestitionsfonds Zuschüsse zu Darlehen geben, die ENP-Länder von Institutionen und z. B. EU-Mitgliedern und anderen Drittstaaten erhalten.<sup>81</sup> Strittig ist derzeit die Aufteilung der Mittel, vor allem die z. B. vom Vereinigten Königreich kritisierte zu geringe Ausstattung der Governance-Fazilität.

## 5 Gesamteinschätzung und Ausblick

Der hier skizzierte Stand der ENP und die ermittelten Positionen der EU-Mitgliedstaaten zeigen, dass die verschiedenen Aspekte und Angebote der ENP sehr uneinheitlich wahrgenommen werden. Das lässt einerseits auf unkontroverse Inhalte und Ziele der ENP schließen, die für ihren jetzigen noch sehr jungen Entwicklungsstand kennzeichnend sein mögen. Die Situation kann sich jedoch ändern, je konkreter die Politik formuliert und je mehr sie Wirkung in den Nachbarländern und EU-Mitgliedstaaten zeigen wird. Andererseits ist derzeit zu registrieren, dass grundsätzlich die Aufmerksamkeit für die ENP nur in wenigen Mitgliedstaaten besonders ausgeprägt ist, etwa in Deutschland und Polen. Während die südlichen Mitgliedstaaten an der ENP die Chance interessiert, die Euromediterrane Partnerschaft und Mittelmeerpolitik in neuem Gewand aufzuwerten oder wiederzubeleben, richten die Hauptinitiatoren und Förderer der ENP ihren Blick nach Osteuropa. Die *politische Relevanz* der ENP bewerten die EU-Mitgliedstaaten also sehr unterschiedlich.

Die *Finalität* der ENP ist innerhalb der EU umstritten und wird es auf längere Sicht bleiben. Die Prämisse, diese Frage auszuklammern und mit der strategischen Ambivalenz zu leben, ermöglicht es, sich auf die in den nächsten Jahren konkret anstehenden Schritte zur Ausfüllung des weit abgesteckten politischen Rahmens der ENP zu konzentrieren. Diese Atempause ermöglicht außerdem, Reibungspunkte zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten, die sich in dieser Frage auftun, abzuschwächen. Zieht man hingegen ein Krisen-Szenario für die Entwicklung in Osteuropa und den Südkaukasus in Betracht, so ist mit einem Überschwappen in die ENP-Diskussion zu rechnen (siehe die derzeitige Lage in der Ukraine), die wieder eine Debatte über Grundsatzfragen eröffnen kann: beispielsweise über die Anreizfunktion und den »Reformanker« der Beitrittsperspektive, die konkrete Heranführungspolitik mit Fahrplänen oder gar über die Option einer »Notaufnahme«<sup>82</sup> von Nachbarn in die EU;

81 ebenda, S. 14–15.

82 Barbara Lippert/Wolfgang Wessels: Erweiterungskonzepte und Erweiterungsmöglichkeiten, in: Cord Jakobkeit/Alparslan Yenil (Hg.): *Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Ent-*



auch die noch ungeklärte strategische Partnerschaft der EU zu Russland würde in einem Krisenszenario erheblichem Stress ausgesetzt. Grundsätzlich sind jedoch auch bei einer ruhigeren politisch-wirtschaftlichen Entwicklung in den östlichen ENP-Ländern die Vorschläge zur Weiterführung der ENP immer auch im Hinblick auf die *Finalité*, die Endstufe der ENP zu diskutieren. Jüngstes Beispiel für diese Art von Verknüpfung sind die Überlegungen der Kommission zu einer NWG. Vor diesem Hintergrund sollten die strategischen Fragen weiter mit im Blick bleiben und der Diskurs darüber fortgesetzt werden.

Die EU wird gegenüber jedem der ENP-Länder ihre gemeinsamen Interessen und den *level of ambition* definieren müssen und zwar hinsichtlich der ihrerseits angestrebten politischen und wirtschaftlichen Verflechtung und Kooperationstiefe. Derzeit sind in den Diskursen und Vorschlägen noch einige *Leerstellen* anzutreffen:

Ein noch wenig ausformuliertes Thema im Rahmen der ENP ist das Verhältnis von *Werten und Interessen*, das hingegen bei der Russland-Politik und auch der EMP sehr schnell zu politischen Differenzen unter den Mitgliedstaaten und mit den jeweiligen Partnerländern führt. So werden Konditionalitätsfragen auch in der ENP an Bedeutung gewinnen und sich länderspezifisch ausprägen. Die vor allem auf die Projektierung von Stabilität bezogenen Elemente der ENP aus dem GASP/ESVP-Kontext und die stärker auf Demokratieförderung, wirtschaftliche Entwicklung und good governance ausgerichteten Elemente, werden jeweils neu in Bezug auf die Anreize (Ressourceneinsatz und inhaltliche Angebote), die Interessenintensität und die Durchsetzungsmöglichkeiten (Sanktionen, Konditionalität) zu gewichten sein und in der EU Diskussionen auslösen, da die Mitgliedstaaten das Mischungsverhältnis sehr unterschiedlich definieren. Die Kommission hat in der Präsentation ihrer sieben Aktionslinien für die ENP vermieden, das spannungsreiche Verhältnis zwischen Interessen und Werten (etwa beim Thema Energiesicherheit) direkt anzusprechen und hat das Thema Demokratieförderung/Werteexport eher als horizontale Aufgabe aufgefasst, das implizit in den Aktionslinien auftaucht. In diesem Sinne bietet die neue Governance-Fazilität die Chance, die positive Konditionalität gegenüber erfolgreichen Reformländern demonstrativ herauszustellen. Allerdings sind die Kriterien für die Mittelvergabe noch nicht festgelegt.

Ferner ist das Interessenprofil der EU, z. B. in Richtung Südkaukasus, aber auch gegenüber Belarus und Moldau noch unscharf, was gegebenenfalls dazu füh-

ren kann, dass die derzeitige Dynamik der ENP rasch verflacht und nur bei Krisenanzeichen wieder aufflackert. In diesem Zusammenhang ist erneut auf die abgestufte politische Relevanz der ENP aus Sicht der EU-Mitgliedstaaten hinzuweisen (siehe oben).

Anzeichen für Friktionen unter den Mitgliedstaaten gibt es bereits beim parallelen Ausbau der strategischen Partnerschaft mit *Russland* und der Intensivierung der ENP. Hier sind die neuen ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten Mahner vor einer allzu unterwürfigen und konziliananten Haltung der EU auf Kosten der Durchsetzung von Werten der EU und der Achtung der Souveränität der Nachbarn. Die machtpolitische Konkurrenz wird von ihnen deutlich schärfer formuliert als von alten EU-Mitgliedstaaten und die ENP gelegentlich als eine Form der Containment-Politik (rhetorisch) in Stellung gebracht.<sup>83</sup> Ungarn nimmt unter den neuen Mitgliedstaaten eher eine vermittelnde Position ein.

Die *Koalition der ENP-Unterstützer* ist aus Sicht der deutschen Europapolitik schwierig: Unter den großen Mitgliedstaaten tritt neben Deutschland vor allem das Vereinigte Königreich (wie auch bei der Osterweiterung) klar für die geographische Kohärenz und Intensivierung der ENP nach Ost und Süd ein. Deutschland hat jedoch eindeutige Präferenzen für die osteuropäischen Staaten, während das Vereinigte Königreich neutraler ist und prinzipiell länderspezifisch und überwiegend geopolitisch argumentiert. Frankreich favorisiert wie Italien und Spanien den Mittelmeerraum, wirkt aber als Bremser für all zu ambitionierte ENP-Pläne, die Gefahr laufen könnten, zum Vorläufer einer neuen Erweiterungspolitik zu mutieren. Mit Deutschland (und dem Vereinigten Königreich) teilt Frankreich wiederum das Bestreben, die ENP so weit wie möglich störungsfrei zur strategischen Partnerschaft mit Russland auszubauen. Italien zeigt im Grundsatz ein ähnliches Interessenprofil wie Frankreich, agiert aber offener und mit mehr Sympathie gegenüber den Ambitionen der östlichen ENP-Länder. Polen zeigte bislang keinerlei Interesse für die südliche Dimension der ENP und tritt deutlich für deren Entkopplung von der »Ost-ENP« ein. Wegen dieses Fokus unterstützt Polen auch nur halbherzig die Initiative für eine Schwarzmeerkoooperation, die zudem Russland mit ins Spiel bringt. Im Verhältnis der EU zu Russland und der Forderung nach einer Beitrittsperspektive für die Ukraine treten die Unterschiede zwischen Polen und den übrigen Fünf deutlich zu Tage.

<sup>83</sup> Vgl. den Beitrag von Marek A. Cichocki: Wir kennen diesen Nachbarn nur zu gut, in: *Süddeutsche Zeitung*, 05.12.2006, S. 2.

wicklungsperspektiven, Bonn 1993, S. 439–457, hier S. 444.

## Übersicht 10: Werte und Interessen – ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten

Mitgliedstaaten	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Italien	Lettland	Litauen	Polen	Österreich	Rumänien	Schweden	Spanien	Ungarn	Vereinigtes Königreich
a) Demokratieförderung; Institutionenaufbau	Demokratieförderung; effektive rechtsstaatliche Institutionen; Angleichung von Normen u. Standards	Demokratieförderung; Menschenrechte (vor allem Meda und Weißrussland)	Demokratieförderung; Menschenrechte (v.a. Meda, Weißrussland)	Demokratieförderung; Menschenrechte; »rule of law« (Meda); neue Institutionen (EMP: Gem. Sekretariat; Entwicklungsbank)	–	demokratische Werte und Institutionen, Menschenrechte und Südkaukasus; marktwirtschaftliche Reformen	Gemeinsame Werte; Demokratie; Menschenrechte (Democracy Fund); Harmonisierung rechtlicher Standards	Demokratieförderung; Menschenrechte, civil society (Democracy Fund); marktwirtschaftliche Reformen	Reformen in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte (Meda)	ja	Demokratieförderung; Menschenrechte; marktwirtschaftliche Reformen	ja, aber sehr allgemein formuliert	Demokratieförderung; civil society (Weißrussland)	Demokratieförderung; Institutionenaufbau allgemein
b) Politische Konditionalität	Anreize zur Transformation und Reformen	Demokratie; Menschenrechte (v.a. Meda, Weißrussland)	Demokratie; Menschenrechte (v.a. Meda, Weißrussland)	Demokratie, »rule of law«, Menschenrechte	ja, aber flexibel (eher sekundär)	wichtig	Betonung politischer Konditionalität und gemeinsamer Werte (besonders Russland)	Betonung gemeinsamer Werte u. Konditionalität; benchmarks	ja	Menschenrechte, Demokratie	EU als »soft power«	–	starke Konditionalität; Demokratie und Menschenrechte	starke Betonung politischer Konditionalität; benchmarks, monitoring
c) geostrategische Bedeutung	Stärkung der östlichen Dimension; Stabilisierungspolitik; ökonomische politische Interessen; Gestaltung des Nachbarschaftsraumes	Sicherheit, wirtschaftl. Entwicklung auf marktwirtschaftlicher Basis; EU-Außen-grenze; Stärkung des eigenen außenpolitischen Profils	gemeinsame Grenze mit Russland; praktische Kooperation	Sicherheit und Stabilität; klare Präferenz für Mittelmeerraum (gegen weitere Ost-erweiterung); im Sinne eigener Präferenzen auf Balance zwischen östlicher Dimension achten	Stärkung der südlichen Dimension; im Sinne eigener Präferenzen auf Balance zwischen südlichen und östlicher Dimension	Interesse an der Stärkung der Northern Dimension; gemeinsame Grenze mit Russland	Stabilität u. Sicherheit; gemeinsame Grenze mit Russland und Weißrussland	EU-Außen-grenze; Sicherheit; Stabilität, wirtschaftl. Entwicklung	Stabilität und Sicherheit	Stärkung der regionalen Dimension der ENP (Black Sea Region)	–	Sicherheit, Stabilität und wirtschaftl. Entwicklung (Maghreb); im Sinne eigener Präferenzen auf Balance zwischen südlicher und östlicher Dimension achten	EU-Außen-grenze; Stabilität und ökonomische Entwicklung der Nachbarländer	allgemeine Betonung von Sicherheit und Stabilität; in diesem Kontext spielt Demokratie-export eine wichtige Rolle
d) konzeptionelle Grundausrichtung	Förderung multilateraler Kooperation; klare Priorität für östliche Dimension; spezifischer Ansatz für Länder mit EU-Außen-grenze gefordert; ENP-Strukturen ohne klare Beitrittsperspektive	Differenzierung, klare Priorität für östliche Dimension; spezifischer Ansatz für Länder mit EU-Außen-grenze gefordert; ENP-Strukturen ohne klare Beitrittsperspektive	regionaler Ansatz (Northern/Eastern Dimension); bilaterale Beziehungen zu Russland haben Priorität gegenüber ENP; keine Konkurrenz zwischen ENP und »Northern Dimension« entstehen (ENP)	regionaler Ansatz bzw. sub-regionaler (v.a. EMP); für multilaterale Foren (GUAM Community of Democratic Choice); klare Trennlinie zwischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik	regionaler Ansatz mit klarer Priorität für südliche Dimension; Differenzierung zwischen Eastern und Southern Dimension; Stabilitätspolitik gegenüber Balkan hat Priorität, ENP eher sekundär	individueller Ansatz (länder-spezifisch); regionaler Ansatz in Bezug auf Northern Dimension; ENP kein Alternativmodell zur Erweiterung	regionale Differenzierung betont; ermöglicht östlichen Nachbarn schnellere Integration in EU-Strukturen; Förderung regionaler Kooperation; ENP kein Alternativmodell zur Erweiterung	regionale Differenzierung, aber auch länder-spezifisch je nach Reformfortschritt; EU-Institutionen mit Integrationsziel für östliche Nachbarn	individueller Ansatz, zugleich aber Förderung regionaler Kooperation	regionale Differenzierung; Aufspalten des einheitlichen Politikrahmens der ENP (Eastern und Southern Dimension)	individueller Ansatz	individuell u. sub-regional (Maghreb); Förderung regionaler Projekte (westlicher Mittelmeerraum); ENP eher sekundär	regionaler bzw. sub-regionaler Ansatz; ENP soll durch eine langfristige Strategische Angewandtheit reichert werden; ENP kein Alternativmodell zur Erweiterung	individueller Ansatz (Länder-spezifisch); ENP als effektives Reforminstrument (cross-policy)

Quelle: Andreas Stahn (2007): Dokumentation (unveröffentlicht); Institut für Europäische Politik (Hg.): EU-25/27 Watch No. 1, 2 und 4 (2004, 2006, 2007), abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de> sowie eigene Recherchen.



Neben Polen ist Litauen bislang am stärksten unter den neuen Mitgliedstaaten in der ENP profiliert. Andere »natürliche« Unterstützer der östlichen Dimension der ENP treten weniger prononciert auf oder verfolgen vorzugsweise eine enge Kooperation mit den jeweils unmittelbaren Nachbarn, z. B. Ungarn gegenüber Serbien und der Ukraine, ohne bisher Beiträge zur Gesamtkonzeption der ENP zu liefern. So ist die Schwarzmeerkoperation für Bulgarien und Rumänien ein prioritäres Element der ENP.

Die nordischen Staaten können als Promotoren sowohl der geographischen Kohärenz als auch der pragmatischen Kooperationsformen mit regionaler und multilateraler Komponente gelten. Sie akzentuieren traditionell Konditionalitätsgesichtspunkte und haben

so ein offenes Ohr für die Sensibilität der neuen Mitgliedstaaten, die sowohl von den historischen Erfahrungen mit Russland und der UdSSR als auch den autoritär-imperialen Tendenzen der jüngsten Zeit herührt.

Die *inhaltlichen ENP-Profile* der Mitgliedstaaten – auf den oben skizzierten Feldern von Außen- und Sicherheitspolitik, Wirtschaft und Handel, Innen- und Justizpolitik und bei anderen Politiken – heben sich gegenwärtig weniger klar ab als ihre geographischen Präferenzen. Deshalb wären die Positionen zu den konkreten Angeboten der ENP, die derzeit konkretisiert und entwickelt werden, weiter und ausführlicher zu erkunden.

6 Anhang: Gesamtübersicht ENP-Positionen von EU-Mitgliedstaaten

Aspekte	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Italien	Lettland	Litauen	Polen	Österreich	Rumänien	Schweden	Spanien	Ungarn	Vereinigtes Königreich
<b>I Geographie/Subregionen</b>														
Aufmerksamkeit für														
a) östliche Nachbarn Moldau, Belarus, Ukraine	intensiv	intensiv	positiv	positiv (Ukraine)	intensiv	intensiv	intensiv	intensiv	intensiv (Ukraine)	intensiv (Moldau, Ukraine)	intensiv	gering	intensiv (Ukraine)	positiv (Ukraine)
b) Südkaukasus	positiv	positiv (Georgien)	positiv	gering	positiv	positiv (Georgien)	positiv	positiv	positiv	positiv (Georgien)	positiv	gering	positiv	positiv
c) Russland i. R. Strategische Partnerschaft	intensiv (ENP-Kompatibilität)	kritisch-intensiv Kooperation	kritisch-intensiv Kooperation	intensiv Kooperation	positiv	kritisch-intensiv Kooperation	kritisch-intensiv Kooperation	kritisch-intensiv Kooperation	intensiv (FHZ)	Kooperation	Kooperation	–	gering	Kooperation
d) Westlicher Balkan	intensiv	positiv	–	positiv	intensiv	–	–	–	intensiv (Kroatien)	positiv	positiv	positiv	intensiv	positiv
e) Mittelmeer	gering	gering	gering	intensiv (Maghreb)	intensiv	gering	gering	gering	positiv	gering	positiv	intensiv (Maghreb)	gering	gering
f) Schwarzmeerraum	intensiv (neu)	positiv	–	–	–	–	intensiv	gering	–	–	positiv	–	–	–
g) Zentralasien	intensiv	positiv	–	gering	–	–	–	positiv	–	–	–	gering	gering	intensiv
h) Einheitlicher Politikrahmen (Ost + Süd)	ja	nein	ja	noch ja	ja	nein	nein	nein	ja	nein	ja	ja	offen	ja
<b>II Neue Abkommen</b>														
mit östlichen ENP-Ländern														
a) erweiterte/enhanced agreements (neu)	ja	ja (Eastern Dimension)	ja (Ukraine)	ja (auch für EMP-Länder)	–	Konzeptionelle Weiterentwicklung der ENP	ja (Minimum)	ja	ja	ja	ja	ja (Maghreb)	ja	ja
b) Assoziation	–	–	–	nein	–	–	ja	ja (Ukraine, Moldau)	–	–	–	–	ja (Ukraine)	–
c) Nachbarschafts-abkommen (neuer Typ)	–	–	–	–	–	–	»Integration Treaties«	–	–	–	»networks of integration and cooperation«	–	»new contractual arrangements«	–
<b>III Regionale Kooperation</b>														
a) Schwarzmeer-kooperation	Starkes Engagement	generell ja	–	generell ja	–	–	starkes Engagement	geringes Interesse	generell ja	starkes Engagement	generell ja	–	–	–
b) Barcelona/EMP	generell ja	geringes Interesse	generell ja	starkes Engagement (Mittelmeer-Union?)	–	geringes Interesse	geringes Interesse	geringes Interesse	generell ja	geringes Interesse	generell ja	starkes Engagement	generell ja	generell ja

Mitgliedstaaten		Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Italien	Lettland	Litauen	Polen	Österreich	Rumänien	Schweden	Spanien	Ungarn	Vereinigtes Königreich	
Aspekte	c) Ausdehnung Energiegemeinschaft Südost-europa	Starkes Engagement	-	-	-	-	-	-	-	starkes Engagement	-	-	-	-	-	
	d) andere	Northern Dimension; regionale Sektorabkommen	Northern Dimension	Northern Dimension	-	-	Northern Dimension/ Baltic Sea Region; Beteiligung an inter-regionalem Dialog (3+3)	Interregionaler Dialog (3+3) Baltikum/ Südkaukasus	-	-	westlicher Balkan (Stabilitätspakt)	-	-	Nachbarstaaten (Ukraine, westlicher Balkan); Visegrad	-	
<b>IV EU Angebote</b>																
Aspekte	a) Mitgliedschaft/ Beitrittsperspektive	Offen	ja	offen (Ukraine ja)	nein	nein	ja (östliche Nachbarn)	ja	ja (Ukraine, Moldau)	offen (eventuell Ukraine)	ja (östliche Nachbarn)	offen (Ukraine, Moldau ja)	nein (eventuell Marokko)	ja (Ukraine)	offen (eventuell Ukraine)	
	b) Außen- und Sicherheitspolitik	verstärkter politischer Dialog + Themendialoge; Krisen- u. Konfliktprävention; Gemeinsame Erklärungen und Aktionen GASP/ ESVP	politischer Dialog mit Georgien; Stabilitätspolitik in Bezug auf »frozen conflicts«	Stabilität und Sicherheit	verstärkter Dialog, Konfliktlösung, Anti-Terror, Sicherheit (EMP)	Sicherheit; regionale Konflikte	verstärkter politischer Dialog; stärkeres Engagement zur Lösung der »frozen conflicts«	politischer Dialog (Südkaukasus); Einbindung der östlichen Nachbarn in Strukturen der GASP/ ESVP	politischer und sicherheitspolitischer Dialog; »frozen conflicts« (Transnistrien, Südkaukasus)	Krisenmanagement; Konfliktlösung; politische/ sicherheitspolitische Kooperation	Konfliktlösung (Transnistrien, Georgien)	Sicherheit durch verstärkte Kooperation und Integration	multilateraler Dialog (südliche Dimension)	Konflikt- und Krisenmanagement (+Russland)	Sicherheit und Stabilität	
	c) Wirtschaft und Handel	Binnenmarktöffnung (Energiesektor); vertiefte FHZ; Öffnung Programme u. Agenturen	Binnenmarktöffnung	vertiefte FHZ (Ukraine)	FHZ (Meda)	-	FHZ (Ukraine); Binnenmarktöffnung	allgemein Förderung wirtschaftlicher Entwicklung; Binnenmarktöffnung	FHZ; Integration in EWR	Handelserleichterung; FHZ (Ukraine, Russland); Binnenmarktöffnung	FHZ; Binnenmarktöffnung	Binnenmarktöffnung	Handelsliberalisierung Mittelmeerraum	Binnenmarktöffnung; EWR	Handelsliberalisierung FHZ (Ukraine)	Handelsliberalisierung
	d) Innen- und Justiz	verstärkte Kooperation (Visa, Rückübernahme; Harmonisierung rechtlicher Standards)	verstärkte Kooperation (etwa Einwanderungs- und Asylpolitik)	Grenzsicherung	Visaerleichterungen (Ukraine); operative Kooperation gegen illegale Einwanderung; Polizei und Justiz (Meda)	Migration; Kampf gegen organisierte Kriminalität	-	-	-	Visafreiheit (Ukraine) u. Visaliberalisierung (Weißrussland)	Migration und justizielle Kooperation; Anti-Terror (Meda)	-	-	Kriminalitätsbekämpfung	Anti-Terror; Korruptionsbekämpfung	Anti-Terror; Korruptionsbekämpfung

Mitgliedstaaten	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Italien	Lettland	Litauen	Polen	Österreich	Rumänien	Schweden	Spanien	Ungarn	Vereinigtes Königreich
Aspekte	Energiesicherheit, Forschung, Umwelt, Kultur	»four freedoms«; Förderung der Zivilgesellschaft (Weißrussland); Förderung grenzübergreifender Projekte	grenzüberschreitende Kooperation (Energie, Umwelt, Transport)	Energiepolitik, Bildung, interkultureller Dialog	Energiesicherheit	Förderung der Zivilgesellschaft in Weißrussland	sektorspezifische Kooperation; Öffnung EG-Programme; Energie	Öffnung EG-Programme und Institutionen; Innovation und logistische Dienstleistungen; Umwelt	-	-	-	-	Öffnung von EU-Institutionen möglich; Innovation und logistische Dienstleistungen; Umwelt	-
e) andere Politiken														
f) Hilfe und Finanzinstrumente	neue Finanzinstrumente für interregionale Kooperation	verstärkte Finanzhilfe für Reformen (Eastern Dimension); Unterstützung beim Transformationsprozess (know how)	verstärkte Finanzierung grenzübergreifender Kooperation	zusätzliche Finanzmittel für Mittelmeerkoope-ration	-	Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Nachbarn beim Transformationsprozess (know how)	verstärkte technische Hilfe (TALEX)	bessere Koordinierung der einzelnen Finanzinstrumente; zusätzliche Finanzmittel; EBRD u. EIB (Eastern Dimension)	-	-	-	verstärkte finanzielle Hilfe (EIB)	verstärkte finanzielle Hilfe	bessere Koordinierung
<b>V Werte und Interessen</b>														
mit besonderem Bezug auf														
a) Demokratieförderung/Institutionenaufbau	Demokratieförderung; effektive rechtsstaatliche Institutionen; Angleichung von Normen u. Standards	Demokratieförderung; civil society (Weißrussland); markt-wirtschaftliche Reformen	Demokratieförderung; Menschenrechte (vor allem Meda und Weißrussland)	Demokratieförderung; Menschenrechte; »rule of law« (Meda); neue Institutionen (EMP: Gem. Sekretariat; Entwicklungsbank)	-	demokratische Werte und Institutionen, Menschenrechte (vor allem Weißrussland und Südkaukasus), markt-wirtschaftliche Reformen	Gemeinsame Werte; Demokratie, Menschenrechte (Democracy-Fund); Harmonisierung rechtlicher Standards	Demokratieförderung; Menschenrechte, civil society (Democracy-Fund); Markt-wirtschaftliche Reformen	Reformen in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte (Meda)	ja	Demokratieförderung; Menschenrechte; markt-wirtschaftliche Reformen	ja, aber sehr allgemein formuliert	Demokratieförderung; civil society (Weißrussland)	Demokratieförderung; Institutionenaufbau allgemein
b) Politische Konditionalität	Anreize zur Transformation und Reformen	Betonung politischer Konditionalität: gemeinsame Werte (v. a. gegenüber Russland)	Demokratie; Menschenrechte (v. a. Meda, Weißrussland)	Demokratie, »rule of law«, Menschenrechte	ja, aber flexibel (eher sekundär)	wichtig	Betonung politischer Konditionalität und gemeinsamer Werte (besonders gegenüber Russland)	Betonung gemeinsamer Werte u. Konditionalität; benchmarks	ja	Menschenrechte, Demokratie	EU als »soft power«	-	starke Konditionalität; Demokratie und Menschenrechte	starke Betonung politischer Konditionalität; benchmarks, monitoring

Mitgliedstaaten Aspekte	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Italien	Lettland	Litauen	Polen	Österreich	Rumänien	Schweden	Spanien	Ungarn	Vereinigtes Königreich
c) geostrategische Bedeutung	Stärkung der östlichen Dimension; Stabilisierungspolitik; ökonomische und energiepolitische Interessen; Gestaltung des Nachbartschaftsraumes	Sicherheit, wirtschaftl. Entwicklung auf markt-wirtschaftlicher Basis; EU-Außen-grenze; Stärkung des eigenen außenpolitischen Profils	gemeinsame Grenze mit Russland; praktische Kooperation	Sicherheit und Stabilität; klare Präferenz für Mittelmeer-raum (gegen weitere Ost-erweiterung); im Sinne ei-gener Präfe-renzen auf Balance zwi-schen süd-licher und östlicher Dimension achten	Stärkung der südlichen Dimension; im Sinne eigener Präferenzen auf Balance zwi-schen süd-licher und östlicher Dimension starke Betonung des östlicher Sicherheitsmoments	Interesse an der Stärkung der Northern Dimension; gemeinsame Grenze mit Russland	Stabilität u. Sicherheit; gemeinsame Grenze mit Russland und Weiß-russland	EU-Außen-grenze; Sicherheit, Stabilität, wirtschaftl. Entwicklung der östlichen Nachbarn	Stabilität und Sicherheit	Stärkung der regionalen Dimension der ENP (Black Sea Region)	–	Sicherheit, Stabilität und wirt-schaftl. Ent-wicklung (Maghreb); im Sinne ei-gener Präfe-renzen auf Balance zwi-schen süd-lichen und östlicher Dimension achten	EU-Außen-grenze; Stabilität und ökonomische Ent-wicklung der Nachbar-länder	allgemeine Betonung von Sicherheit und Stabilität; Kontext spielt Demo-kratieexport eine wichtige Rolle
d) konzeptionelle Grundausrichtung	Förderung multilateraler u. regionaler Kooperation; klare Priorität für östliche Dimension; ENP aber gemeinsames Dach für Süd und Ost; progressive Anbindung der ENP-Länder an EU-Strukturen ohne klare Beitrittsperspektive	Differenzierung; klare Priorität für nördliche u. östliche Dimension; spezifischer Ansatz für Länder mit EU-Außen-grenze gefordert; ENP kein Alternativmodell zur Erweiterung	regionaler Ansatz (Northern/Eastern Dimension); bilaterale Beziehungen zu Russland haben Priorität gegenüber ENP; keine Konkurrenz zwischen ENP und Northern Dimension« entstehen (ENP)	regionaler bzw. sub-regionaler Ansatz (v. a. EMP); für multilaterale Foren (GUAM und »Community of Democratic Choices«); klare Trennlinie zwischen Erweiterungs- und Nachbartschaftspolitik	regionaler Ansatz mit klarer Priorität für südliche Dimension; Differenzierung zwischen Eastern und Southern Dimension; Stabilitätspolitik gegenüber Balkan hat Priorität, ENP eher sekundär	individueller Ansatz (länder-spezifisch); regionaler Ansatz in Bezug auf Northern Dimension; ENP kein Alternativmodell zur Erweiterung	regionale Differenzierung betont; ermöglicht östlichen Nachbarn schnellere Integration in EU-Strukturen; Förderung regionaler Kooperation; ENP kein Alternativmodell zur Erweiterung	regionale Differenzierung, aber auch länder-spezifisch je nach Reformfortschrittlich-keit Teilöff-nung von EU-Institutionen mit Integrations-ziel für östliche Nachbarn	Individueller Ansatz, zugleich aber Förderung regionaler Kooperation	regionale Differenzierung; Aufspalten des einheitlichen Politikrahmens der ENP (Eastern und Southern Dimension)	individueller Ansatz und regionale Kooperation	individuell u. sub-regional (Maghreb); Förderung regionaler Projekte (westlicher Mittelmeer-raum); ENP eher sekundär	regionaler bzw. sub-regionaler Ansatz; ENP soll durch eine lang-fristige Strategie ange-reichert werden; ENP kein Alternativmodell zur Erweiterung	individueller Ansatz (Länder-spezifisch); ENP als effektives Reform-instrument (cross-policy)

Quelle: Andreas Stahn (2007): Dokumentation (unveröffentlicht); Institut für Europäische Politik (Hg.): EU-25/27 Watch No. 1, 2 und 4 (2004, 2006, 2007), abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de> sowie eigene Recherchen.



#### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Abteilung Internationaler Dialog  
D-10785 Berlin

[www.fes.de/internationalepolitik](http://www.fes.de/internationalepolitik)  
E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

ISBN 978-3-89892-688-1

#### Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
z. Hd. Ursula Müller  
D-53170 Bonn

E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)  
Fax: +49 (228) 883-625

#### Alle Texte sind online verfügbar:

[www.fes.de/internationalepolitik](http://www.fes.de/internationalepolitik)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.