



Barbara Lippert

## Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven

- Die Ziele der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) – Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in der östlichen und südlichen Nachbarschaft – sind in der EU unumstritten. Dennoch findet die ENP bislang nur zaghafte politische Unterstützung und stößt in vielen Mitgliedstaaten auf Vorbehalte und Kritik.
- Die Bundesregierung wirkt als Motor der ENP und unterstützt sie als »eine zentrale Priorität der EU-Außenpolitik«. Denn die ENP ist Ordnungspolitik zur Strukturierung des Nachbarschaftsraums.
- Die von der FES initiierte Erhebung nationaler Positionen und Interessen in elf EU-Mitgliedstaaten zeigt eine gemischte Zwischenbilanz und unsichere Perspektiven für einen Erfolg dieser jungen Politik.
- Die Finalität der ENP (Perspektive der EU-Mitgliedschaft) sollte einstweilen offen bleiben. Für einen Übergang von der ENP zur Erweiterungspolitik ist es wegen der Konsolidierungsnotwendigkeiten innerhalb der EU und der Europäisierungsdefizite der östlichen ENP-Staaten noch zu früh. Statt eine Entkoppelung der Süd- von der Ost-ENP zu forcieren, wird eine länderspezifische Differenzierung innerhalb einer ENP der verschiedenen Geschwindigkeiten favorisiert.
- Weitere Empfehlungen betreffen das intensive parlamentarische Monitoring der Umsetzung der ENP, die inhaltliche Schwerpunktsetzung auf die Bildung umfassender Freihandelszonen und die verantwortungsvolle Regierungsführung in den ENP-Ländern sowie die Ausschöpfung der neuen Bestimmungen des Lissabonner Vertrags.



## Inhalt

1. Eine Landkarte der Interessen . . . . .	2
2. ENP im nationalen Kontext – deutsche Europapolitik und ENP . . . . .	4
3. Zwischenbilanz der ENP . . . . .	7
4. Mittelfristige Herausforderungen (2009–2014) . . . . .	13
5. ENP 2020 . . . . .	14
6. Ausblick und Empfehlungen . . . . .	14

## 1. Eine Landkarte der Interessen

Jede Erweiterung der Europäischen Union bringt neue Nachbarschaften mit sich und verändert alte. Die große Erweiterung um zwölf Staaten, die 2004 und 2007 vollzogen wurde, hat die EU veranlasst, systematischer über eine Neuordnung ihrer Beziehungen zu den Nachbarn im Süden und Osten nachzudenken. Es ging ihr vor allem um den Kreis von Staaten, für den auf Dauer – siehe Nordafrika – oder auf absehbare Zeit – siehe Osteuropa – keine Perspektive der Mitgliedschaft in der EU besteht. Seit 2003/2004 hat die EU unter dem neuen Namen »Europäische Nachbarschaftspolitik« (ENP) einen einheitlichen politischen Rahmen geschaffen, innerhalb dessen sie ihre Beziehungen zu den sechs Ländern Osteuropas

staaten sind weder die Länder des westlichen Balkans, die eine europäische Perspektive besitzen, noch die Türkei, mit der die EU bereits Beitrittsverhandlungen führt, noch Russland, das eine strategische Partnerschaft mit der EU reklamiert, einbezogen.

In dem von der Friedrich-Ebert-Stiftung 2007 initiierten Projekt ging es darum, die Formation des neuen Politikfeldes ENP unter dem Gesichtspunkt der spezifischen Interessen und politischen Positionen von Mitgliedstaaten zu betrachten. Gerade die neuen Mitgliedstaaten, von denen mit Litauen, Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn, sechs in die Untersuchung einbezogen worden sind, bekräftigen ihr nachhaltiges Interesse an der ENP und vor allem der östlichen Dimension der Nachbarschaftspolitik. Darüber hinaus wurden fünf weitere Staaten

### Übersicht 1: Untersuchungsländer

Land	Größe (Einwohner)	Erweiterungsrunde	Geografie	EU/EWR-Außengrenze
Deutschland	groß (82,2 Mio.)	Gründungsmitglied	Mitte	nein
Finnland	klein (5,3 Mio.)	1995	Norden/Osten	ja
Frankreich	groß (63,8 Mio.)	Gründungsmitglied	Westen/Süden	ja
Litauen	klein (3,4 Mio.)	2004	Ostmittel	ja
Polen	mittel (38,0 Mio.)	2004	Ostmittel	ja
Rumänien	mittel (21,4 Mio.)	2007	Südost	ja
Slowakei	klein (5,4 Mio.)	2004	Ostmittel	ja
Spanien	mittel (45,3 Mio.)	1986	Süden	ja
Tschechien	klein (10,3 Mio.)	2004	Ostmittel	nein
Ungarn	klein (10,0 Mio.)	2004	Südost	ja
Vereinigtes Königreich	groß (60,9 Mio.)	1973	Westen/Norden	nein

Quelle: Eigene Darstellung.

(Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldova, Ukraine) und zehn des Mittelmeerraums (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien) gestalten will.<sup>1</sup> In diesen Ring von Nachbar-

in das Untersuchungs-Sample einbezogen, die sich nach Größe, geografischer Lage und Eintritt in die EU unterscheiden: Die beiden großen Gründerstaaten Deutschland und Frankreich, das im Rahmen der ersten Beitrittsrunde 1973 beigetretene Vereinigte Königreich sowie Spanien, ein Land der Süderweiterung, und Finnland als eines der EFTA-Erweiterung.

Von den elf Staaten liegen acht an einer EU/EWR-Außengrenze und haben so Nachbarn, die gegenüber der EU als Drittstaaten gelten.

Die ENP fängt gegenüber den 16 Partnerländern nicht bei Null an. Insbesondere in Bezug auf die Län-

1 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn*, KOM(2003)104 endg., 11. März 2003; dies.: *Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier*, KOM(2004)373 endg., 12. Mai 2004; dies.: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, KOM(2006)726 endg., 4. Dezember 2006; dies.: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Schwarzmeersynergie – Eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit*, KOM(2007)160 endg., 11. April 2007; Rat für Allgemeine

Angelegenheiten und Außenbeziehungen: *Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Fortschrittsbericht des Vorsitzes*, Dok. 10874/07, 18./19. Juni 2007; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Mitteilung der Kommission. Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik*, KOM(2007)774 endg., 5. Dezember 2007.

## Übersicht 2: EU-Vertragsbeziehungen mit ENP-Ländern – Stand: Februar 2008

ENP-Partnerland	Inkrafttreten vertraglicher Beziehungen mit der EG	ENP-Länderbericht	ENP-Aktionsplan	Annahme durch die EU	Annahme im Partnerland
Algerien	AA* – September 2005	–	–	–	–
Armenien	PKA** – 1999	März 2005 (Frühjahr 2008)	Herbst 2006	13.11.2006	14.11.2006
Aserbaidshan	PKA – 1999	März 2005 (Frühjahr 2008)	Herbst 2006	13.11.2006	14.11.2006
Belarus	–	–	–	–	–
Ägypten	AA – Juni 2004	März 2005 (Frühjahr 2008)	Ende 2006	06.03.2007	06.03.2007
Georgien	PKA – 1999	März 2005 (Frühjahr 2008)	Ende 2006	13.11.2006	14.11.2006
Israel	AA – Juni 2000	Mai 2004 (Frühjahr 2008)	Ende 2004	21.02.2005	11.04.2005
Jordanien	AA – Mai 2002	Mai 2004 (Frühjahr 2008)	Ende 2004	21.02.2005	11.01.2005 02.06.2005
Libanon	AA – April 2006	März 2005 (Frühjahr 2008)	Herbst 2006	17.10.2006	19.01.2007
Libyen	–	–	–	–	–
Moldova	PKA – Juli 1998	Mai 2004 (Frühjahr 2008)	Ende 2004	21.02.2005	22.02.2005
Marokko	AA – März 2000 Verhandlungen über Beziehungen auf ›höherer Ebene‹ – seit Juli 2007	Mai 2004 (Frühjahr 2008)	Ende 2004	21.02.2005	27.07.2005
Palästinensische Autonomiebehörde	Interims-AA – Juli 1997	Mai 2004 (Frühjahr 2008)	Ende 2004	21.02.2005	04.05.2005
Syrien	–	–	–	–	–
Tunesien	AA – März 1998	Mai 2004 (Frühjahr 2008)	Ende 2004	21.02.2005	04.07.2005
Ukraine	PKA – März 1998 Verhandlungen über ›Vertieftes Abkommen‹ – seit Februar 2007	Mai 2004 (Frühjahr 2008)	Ende 2004 Zehnpunkteplan – Februar 2005 Aktionsplan ›Freedom, Justice and Security‹ – Juni 2007	21.02.2005	21.02.2005

\* AA: Assoziierungsabkommen, \*\* PKA: Partnerschafts- und Kooperationsabkommen

Quelle: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1676&format=HTML&aged=1&language=DE>; aktualisiert.

der des Mittelmeerraums blickt sie auf eine lange Vorgeschichte als EG/EU- Mittelmeerpolitik (seit Anfang der 1970er Jahre)<sup>2</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 ost-

europäischen Nachbarn neueren Datums und war bis vor Kurzem, was die vertraglichen, institutionellen und verfahrensmäßigen Vorkehrungen angeht, weniger ambitioniert und von geringerer Intensität (vgl. Übersicht 2).

Das vorliegende Papier stützt sich auf elf Länderberichte, die das Ergebnis von strukturierten Experteninterviews mit Beamten der Ministerialverwaltungen (vorwiegend Außenministerien), Parlamentariern und unabhängigen Experten in Think Tanks und Forschungseinrichtungen sowie Journalisten in den in

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

Übersicht 1 aufgeführten Mitgliedstaaten sind. Die rund 100 Interviews wurden anhand eines einheitlichen Fragebogens geführt, *der vor allem auf die östliche Dimension der ENP Bezug nahm*. (Da den Interviewpartnern Anonymität zugesichert wurde, kann hier im Folgenden nicht wörtlich zitiert werden). Die den Ländern zugeschriebenen Positionen in diesem Text beruhen weitgehend auf den unveröffentlichten Länderberichten unter Auswertung der geführten Interviews (siehe die folgende Übersicht »Zum Projekt »Europäische Nachbarschaftspolitik« der Friedrich-Ebert-Stiftung). Darüber hinaus sei auf die FES-Analyse »EU-Nachbarschaftspolitik in der Diskussion – Konzepte, Reformvorschläge und nationale Positionen«<sup>3</sup> verwiesen.

#### **Zum Projekt »Europäische Nachbarschaftspolitik« der Friedrich-Ebert-Stiftung:**

Ziel des ENP-Projekts war die Erhebung und Analyse nationaler Positionen und Interessen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten zur Europäischen Nachbarschaftspolitik. Dazu wurden im Zeitraum Juli-Dezember 2007 insgesamt ca. 100 Experten-Interviews vorrangig mit Parlamentariern, ranghohen Mitarbeitern der politischen Administration, Fachexperten sowie Medienvertretern in folgenden Ländern der EU durchgeführt: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen, Finnland, Litauen, Rumänien, Spanien, Ungarn, Tschechien und der Slowakei. Weitere Interviews fanden außerdem mit Vertretern von EU-Institutionen in Brüssel statt. Durchgeführt wurde die Erhebung durch die nachfolgend aufgeführten Wissenschaftler/-innen anhand eines speziell dafür entwickelten Fragebogens. Schwerpunkte des Fragebogens waren u. a.: Die Europäische Nachbarschaftspolitik im nationalen Kontext; Konzepte und Instrumente der ENP; Perspektiven und Handlungsoptionen für die nächsten 3–5 Jahre; die Rolle Russlands sowie die Zukunft der ENP. Die Ergebnisse der Erhebung bilden die Grundlage für die vorliegende Studie.

Das Projekt, das unter der Federführung des Referates »Internationale Politikanalyse« der Abteilung »Internationaler Dialog« der FES durchgeführt wurde, startete am 1. Januar 2007 und endet am 30. April 2008.

Weitere Einzelheiten zum FES-Projekt erhalten Sie auf der Website des Referates unter: [www.fes.de/ipa/inhalt/nachbarschaftspolitik.htm](http://www.fes.de/ipa/inhalt/nachbarschaftspolitik.htm)

<sup>3</sup> Barbara Lippert: *Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Diskussion – Konzepte, Reformvorschläge und nationale Positionen*, Internationale Politikanalyse der FES, Juli 2007.

#### **Wir danken folgenden an der Erhebung beteiligten Wissenschaftlern/-innen für ihre Unterstützung:**

Prof. Dr. Attila Agh, Corvinus University, Budapest.

Laia Carbonell Agustin, Center of International Relations and Development Studies, Barcelona.

Prof. Dr. Christian Deubner, Paris.

Dr. Alexander Duleba, Foreign Policy Association Research Centre, Bratislava.

Olga Hetze, Friedrich-Ebert-Stiftung, Brüssel.

Dr. Petr Kratochvil, Institute of International Relations, Prag.

Octavian Milevschi, National School for Political Science, Bukarest.

Markus Palmén, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki.

Arturas Racas, Baltic News Service, Vilnius.

Andreas Stahn, Freie Universität, Berlin.

Prof. Dr. Richard Whitman, Department of European Studies and Modern Languages, University of Bath.

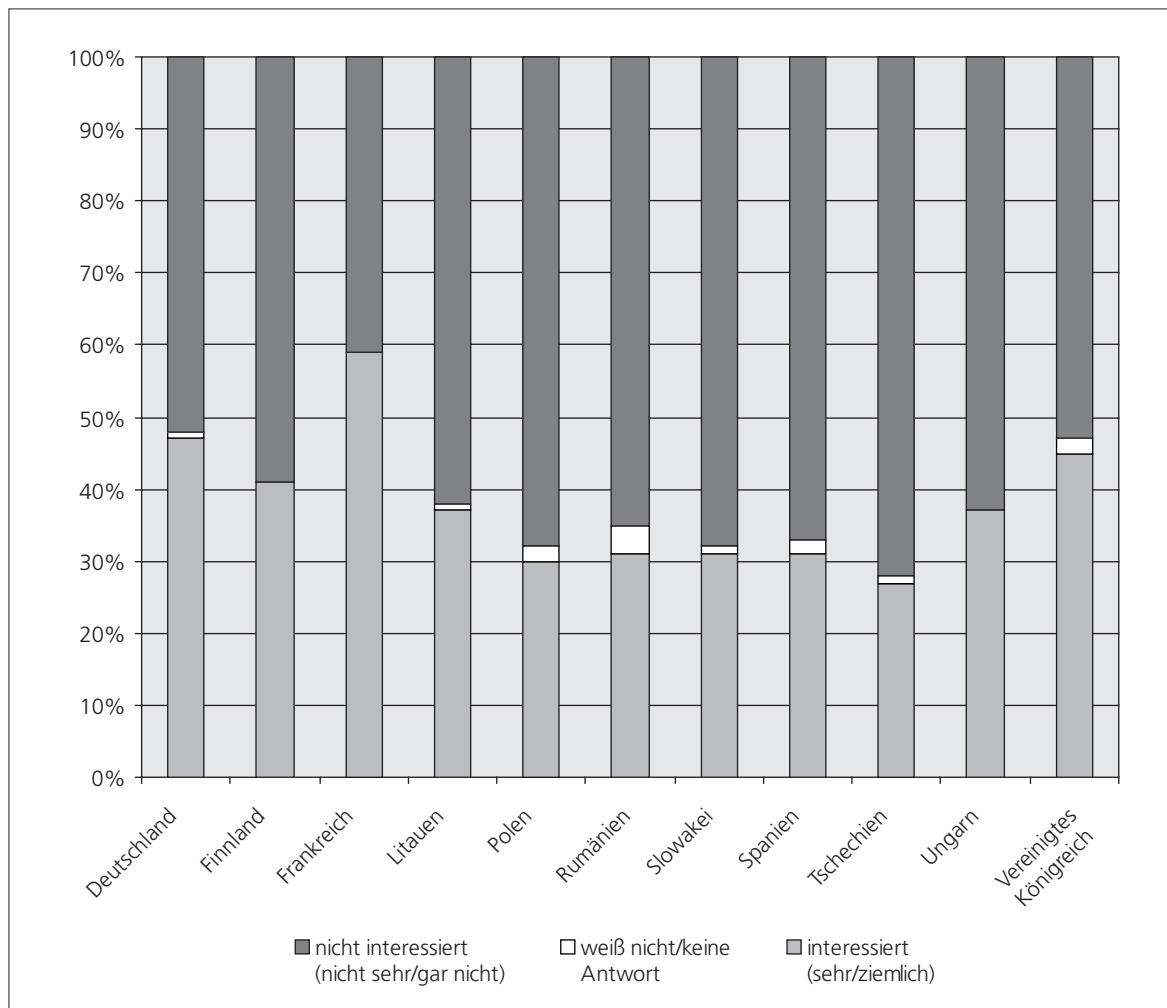
Boleslaw Wozniak, Centre for European Strategy, Warschau.

Die hier gezeichnete Landkarte der Interessen zur ENP in der EU gliedert sich in fünf Abschnitte:

- ENP im nationalen Kontext – deutsche Europapolitik und ENP
- Zwischenbilanz der ENP
- Mittelfristige Herausforderungen (2009–2014)
- ENP 2020
- Ausblick und Empfehlungen für die europäische und deutsche Politik.

## **2. ENP im nationalen Kontext – deutsche Europapolitik und ENP**

Überall in den Mitgliedstaaten ist die Meinungsbildung und Positionierung gegenüber der ENP noch im Fluss. Das birgt ebenso wie die geringe Politisierung des Themas Chancen, aber auch Restriktionen für die Fortentwicklung der ENP. Gegenwärtig wird der ENP, die ein Thema in und für Expertenzirkel ist, noch wenig eigener Stellenwert als EU-Politik zugesprochen und entsprechend geringe Loyalität entgegengebracht: Für Polen ist etwa die ENP untrennbar mit der Debatte über die Fortsetzung der EU-Erweiterung verbunden. Frankreich initiierte an der ENP vorbei eine Mittelmeerunion. In diesen und anderen Mitgliedstaaten dominiert eine enge Indienstnahme der ENP für eine nationale Agenda. Zugleich ist zu beobachten,

Übersicht 3: Interesse in EU-Mitgliedstaaten an den ENP-Ländern<sup>5</sup>

Quelle: Eurobarometer Spezial 285: *Beziehungen der EU zu ihren Nachbarländern. Eine Umfrage über Einstellungen in der Europäischen Union*, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_285\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_285_de.pdf) (letzter Zugriff: 01. Februar 2008).

dass selbst die in den Hauptstädten mit der ENP befassten Akteure in den Außenministerien oder Parlamenten unsicher sind, wie groß ihr »nationaler Einfluss« auf die Gestaltung der ENP ist. Stakeholders der ENP sind in der EU außerhalb der außen- und sicherheitspolitischen Zirkel der Exekutiven erst in Ansätzen zu finden oder zu vermuten: Es handelt sich um Geschäftsleute, Unionsbürger in Grenzgebieten zu den Nachbarn und Bevölkerungsgruppen, die wie Studierende ein besonderes Interesse und besondere Chancen (Mobilitätsprogramme) haben, in EU-Staaten zu arbeiten und sich dort aufzuhalten. Eine im Jahr 2007 durchgeführte Eurobarometer-Erhebung zur ENP ergab, dass rund 80 % der EU-Bürger keine Kenntnis von der Europäischen Nachbarschaftspolitik haben. Das Interesse der Bürgerinnen und Bürger aus den hier behandelten elf Mitgliedstaaten ist sehr uneinheitlich. In den Untersuchungsländern ist es am stärksten in Frankreich und Deutschland, am gering-

sten in Tschechien, Litauen, Polen und Spanien ausgeprägt.<sup>4</sup> Allerdings beruhen die Ergebnisse des Eurobarometer auf einer sehr allgemein gestellten Frage, die nicht nach Süden und Osten differenziert (siehe Übersicht 3).

Auch in Deutschland taucht die ENP nur sporadisch in der öffentlichen Debatte auf, gewinnt jedoch in europapolitischen Zirkeln mehr und mehr Aufmerk-

4 Eurobarometer Spezial 285: *Beziehungen der EU zu ihren Nachbarländern. Eine Umfrage über Einstellungen in der Europäischen Union*, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_285\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_285_de.pdf) (letzter Zugriff: 01. Februar 2008).

5 Eurobarometer Spezial 285, Frage QC7: Wie stark sind Sie daran interessiert, was in den Nachbarländern der EU geschieht? Sind Sie daran ...?; Den Befragten wurde eine Landkarte gezeigt, auf der die ENP-Länder farbig hervorgehoben waren. Antwortmöglichkeiten: Sehr interessiert; ziemlich interessiert; nicht sehr interessiert; gar nicht interessiert; weiß nicht/keine Angabe.

samkeit. Die Bundesregierung sieht sich als Motor der ENP und unterstützt sie als »eine zentrale Priorität der EU-Außenpolitik«<sup>6</sup>. Die ENP ist Ordnungspolitik zur Strukturierung des Nachbarschaftsraums gemäß den Prinzipien, Werten und Verfahren, auf denen die EU gründet und für die sie in den internationalen Beziehungen eintritt.<sup>7</sup>

Über das Interesse an einer aufgewerteten östlichen Dimension der ENP hinaus unterstützt Deutschland traditionell die Mittelmeerpolitik der EU einschließlich des Barcelona-Prozesses und betreibt ausdrücklich kein Nullsummenspiel Ost gegen Süd. So stellte der Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt klar: »[Die ENP] richtet sich an *alle* Partner im Süden und im Osten. Ein ausgewogenes Verhältnis muss gewährleistet sein. Ein interregionaler Wettbewerb oder gar starre Allokationsquoten sollten vermieden werden.«<sup>8</sup> Diese Position wurde auch jüngst deutlich in den Reaktionen der Bundesregierung auf französische Pläne für eine Mittelmeerunion, bei denen sie ein Teilnahme- und Mitspracherecht beansprucht. So unterstrich Bundesaußenminister Steinmeier, es sei »selbstverständlich, dass auch Deutschland, obwohl nicht Mittelmeerränder, Interessen rund um das Mittelmeer hat. Deshalb mahnen wir zu Recht an, dass auch Deutschland an dem Nachdenken über eine solche Mittelmeerunion beteiligt sein will. [...] Wir haben den Barcelona-Prozess, und wir haben den Vorschlag für eine Mittelmeerunion. Deren Mehrwert muss überzeugend dargelegt werden, und er darf nicht in Konflikt geraten zu den Zielen der EU, zu denen die Pflege der europäischen Nachbarschaft, auch südlich des Mittelmeeres, gehört.«<sup>9</sup> Die Bundesregierung hat mit der Initiative für eine EU-Zentralasienstrategie außerdem die Nachbarn der östlichen Nachbarn als Zielländer für ein starkes EU-Engagement ins Blickfeld gerückt und damit die außen- und sicherheitspolitische Stoßrichtung beziehungsweise Kontextuierung der ENP betont.<sup>10</sup>

Die Bundesregierung favorisiert den Schwebezustand hinsichtlich der politischen Finalität der ENP-Ost, der auch die Geschäftsgrundlage der ENP darstellt:

6 Rat: *Fortschrittsbericht des Vorsitzes*, 2007, [Fn. 1], S. 1.

7 Vgl. Barbara Lippert: *Teilhabe statt Mitgliedschaft? Die EU und ihre Nachbarn im Osten*, in: *Osteuropa*, 2–3/07, S. 69–94.

8 Günter Gloser: *Europäische Nachbarschaftspolitik nach der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – Bilanz und Ausblick*, in: *Integration*, 4/07, S. 493–498, hier S. 494.

9 Interview mit Frank-Walter Steinmeier, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. Dezember 2007.

10 Vgl. Frank-Walter Steinmeier: *Rede von Bundesminister Steinmeier anlässlich der Eröffnung der Konferenz »Zentralasien und Europa: Eine neue Wirtschaftspartnerschaft für das 21. Jh.«*, 13. November 2007.

»Die ENP hat sich als zentrales Instrument der Gestaltung der EU-Beziehungen zu den Nachbarstaaten etabliert. Sie wird auch mittel- und langfristig unersetzbar sein, um Trennlinien abzubauen und der Dichotomie von »EU-Beitritt: Ja oder Nein« ihre Dramatik zu nehmen.«<sup>11</sup> Diese mehrdimensionale und ergebnisoffene Position der Bundesregierung zur ENP stößt bei ihren strategischen Partnern in der EU (Frankreich, Polen, Vereinigtes Königreich) nur auf zwiespältige Unterstützung. Der brüchige Konsens mit *Frankreich* erstreckt sich allenfalls auf die nächstliegenden praktischen Schritte der ENP-Implementierung). Der Coup Sarkozys, eine Mittelmeerunion auszurufen, und die lange Zeit sehr restriktive Haltung Frankreichs gegenüber Assoziierungsangeboten für die osteuropäischen Staaten treffen sich nicht mit den Präferenzen der Bundesregierung. Das einseitige Interesse *Polens* an den osteuropäischen Nachbarn (v. a. Ukraine, Belarus, Moldova) und seine Ignoranz gegenüber der südlichen Dimension der ENP sowie das Schüren hoher Erwartungen bei den östlichen Nachbarn stehen zwar einer gemeinsamen deutsch-polnischen ENP-Agenda, nicht aber einer praktischen Kooperation gegenüber den östlichen Nachbarn im Wege. So heben einige Interviewpartner in Polen hervor, dass Berlin zwar gegen eine Mitgliedschaftsoption votiere, diese Position aber eine mittelfristige Zusammenarbeit nicht beeinträchtigen müsse.<sup>12</sup> Das *Vereinigte Königreich* ist für Deutschland wie gewohnt ein guter Partner im Hinblick auf die pragmatischen Schritte und die außen- und sicherheitspolitische Lageanalyse. Ein deutsch-britischer Dissens existiert jedoch wie bei der Erweiterungspolitik hinsichtlich der Bewertung der Implikationen der unterschiedlichen Optionen für die Fortentwicklung der ENP (als Vorstufe für eine Mitgliedschaft selbst der Staaten des Maghrebs und des Nahen Ostens) für das innere Gefüge und die politische Identität der EU. So forderte der britische Außenminister: »Das Ziel muss, nach dem Vorbild der Europäischen Freihandelsassoziation, eine multilaterale Freihandelszone in unserem Umfeld sein, die die Länder des Maghrebs, des Nahen Ostens und Osteuropas an den Binnenmarkt heranführt; nicht als Alternative zum Beitritt sondern potenziell als Schritt auf dem Weg zur Mitgliedschaft.«<sup>13</sup> Neben Polen ist *Litauen* bislang am stärksten unter den neuen Mitgliedstaaten in der ENP profiliert. Andere »natürliche« Unterstützer

11 Gloser: *Europäische Nachbarschaftspolitik*, 2007, [Fn. 8], S. 498.

12 Vgl. den *ENP-Länderbericht Polen der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2007 (unveröffentlichtes Manuskript – im folgenden u.M.)*.

13 David Miliband: *Europe 2030: Model Power not Superpower*, Rede am Europakolleg in Brügge, 15. November 2007.



der östlichen Dimension der ENP treten weniger prononciert auf oder verfolgen vorzugsweise eine enge Kooperation mit den jeweils unmittelbaren Nachbarn, zum Beispiel *Ungarn* gegenüber Serbien und der Ukraine, ohne bisher Beiträge zur Gesamtkonzeption der ENP zu liefern. So ist die Schwarzmeerkoope-ration für *Bulgarien* und *Rumänien* ein prioritäres Element der ENP. *Tschechien* ist unter den ostmitteleuropä-ischen Ländern am aufgeschlossensten für das EU-Engagement im Mittelmeerraum und unterstützt mit Blick auf die osteuropäischen ENP-Länder besonders die Anstrengungen zur Demokratisierung von Belarus. Für Tschechien, das keine EU-Außengrenze hat (siehe Übersicht 1), ist darüber hinaus die Visegrád-Gruppe ein wichtiger Zusammenschluss, um ENP-Positionen mit Ungarn, Polen und der Slowakei abzustimmen und Initiativen vorzubereiten. Das Engagement könnte auch in die tschechische EU-Ratspräsidentschaft ein-gebracht werden.

Die *nordischen Staaten* können als Verfechter sowohl der geografischen Kohärenz als auch der prag-matischen Kooperationsformen mit regionaler und multilateraler Komponente gelten. Sie akzentuieren traditionell Konditionalitätsgesichtspunkte und haben so ein offenes Ohr für die Sensibilität der neuen Mit-gliedstaaten, die sowohl von den historischen Erfah-rungen mit Russland und der UdSSR als auch den autoritär-imperialen Tendenzen der jüngsten Zeit her-rührt. Gleichgesinnte findet die Bundesregierung am ehesten bei den Regierungen der nordischen Staaten, darunter besonders *Finnland* (zuverlässig, aber pas-siv), der *Niederlande*, *Ungarns*, der *Slowakei* und *Rumäniens*. Finnlands Vorstellung von der Stärkung der ENP ähnelt der deutschen Forderung nach besse-ren Anreizen und stärkerer Differenzierung. Finnlands Hauptinteresse in der Nachbarschaft gilt Russland, so-dass es traditionell die Entwicklung der Nordischen Dimension der GASP und der Partnerschaft mit Rus-land Priorität über ein ENP-Engagement eingeräumt hat. Wie Berlin ist Helsinki an einer geografisch aus-gewogenen Ost-Süd-Ausrichtung der ENP gelegen. Ungarn hat etwa den deutschen Vorstoß für eine »neue Ostpolitik« unterstützt und ebenso wie die unter der deutschen Ratspräsidentschaft vorangetriebene Einrichtung einer Nachbarschaftsinvestitionsfazilität.

Insgesamt deutet sich aus deutscher Sicht eine Neuauflage der schwierigen Interessenskonstellation innerhalb der EU an, die schon bei der Osterweiterung vorherrschte. Jedoch ist die Position der Bundesregie-rung gegenüber der ENP ambivalenter als gegenüber der Osterweiterung. Die ENP stößt, wie die nachfol-gende Bestandsaufnahme zeigt, auf zahlreiche Vor-behalte in den EU-Hauptstädten, was ihre politische Durchsetzungskraft und Glaubwürdigkeit deutlich mindert.

### 3. Zwischenbilanz der ENP

Die ENP hat 2007 Tritt gefasst und einige Fortschritte bei der Konsolidierung und inhaltlichen Fokussierung gemacht. Folgende konsolidierte Positionen zur ENP zeichnen sich gegenwärtig ab:

- Die Ziele der ENP: Stabilität, Sicherheit und Wohl-stand in der östlichen und südlichen Nachbar-schaft;
- Das Prinzip der länderspezifischen und leistungs-bezogenen Differenzierung als Gegengewicht zum umstrittenen Gebot der geografischen Ost-Süd-Kohärenz;
- Der Instrumentenkasten der ENP (Aktionspläne, ENPI, Governance-Fazilität, Nachbarschaftsinvestitionsfazilität, TAIEX, Twinning, Öffnung von EU-Agenturen und Programmen, völkerrechtliche Ab-kommen), der 2008 durch verbesserte Monitoring-verfahren ergänzt werden soll.<sup>14</sup>

Das in den Anfängen sehr breite und diffuse ENP-Angebot – »alles außer Institutionen«<sup>15</sup> – wird stärker auf folgende Elemente fokussiert:

- Im Zentrum steht die Schaffung umfassender bi-lateraler (und später gegebenenfalls intraregional vernetzter) Freihandelszonen, die verbindlich in neuen vertieften Abkommen zwischen der EU und dem Nachbarland geplant sind. Sie sollten die Kon-vergenz im Regulierungsbereich durch die Über-nahme von diesbezüglichen Teilen des Acquis durch die Nachbarn einleiten. Die Acquisüber-nahme kann bei intensiver Nutzung und Orientie-rung auf Kernbestände des Binnenmarkts als prak-tische Beitrittsvorbereitung gelten.
- Weitere Kooperationsschwerpunkte sind aus Sicht der EU die Energiepolitik und Energiesicherheit, In-nere Sicherheit (besonders die Bekämpfung orga-nisierter Kriminalität) sowie die außen- und sicherheitspolitische Kooperation, wobei vor allem Polen und andere neue EU-Staaten (Rumänien, Slowakei) auf ein stärkeres Engagement der EU bei der Bear-beitung der eingefrorenen Konflikte drängen.<sup>16</sup>

14 Vgl. Kommission: *Für eine starke Europäische Nachbar-schaftspolitik*, 2007, [Fn. 1], S. 12 f.: »Die alljährlichen Be-richte über die Fortschritte der ENP-Partnerstaaten werden 2008 noch weiter ins Detail gehen, um einen objektiveren Vergleich der Leistung der einzelnen Partnerstaaten zuzulas-sen, was wiederum zu größerer Transparenz der Entschei-dungen über die Gewährung von Zuwendungen aus den Mitteln der Fazilität »Verantwortliches Regieren« führt.«

15 Romano Prodi: *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, SPEECH/02/619, Brüssel, 6. Dezember 2002.

16 Vgl. die *ENP-Länderberichte Polen und Rumänien der FES*, Bonn 2007(u.M.); Lippert: *EU-Nachbarschaftspolitik in der Diskussion*, 2007, [Fn. 3], S. 11 ff.

Einen weiteren Themenschwerpunkt für die EU bilden Fragen der Mobilität, wie die Migrationssteuerung und Visapolitik, die Verbesserung des zivilgesellschaftlichen Austauschs, in den vor allem junge Leute, Studierende, Geschäftsleute und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen einbezogen werden sollen. Die EU ist allerdings noch weit entfernt von einem kohärenten Ansatz, der ihre außenpolitischen Ziele – die Förderung von direktem Austausch zum Zwecke der Verständigung, der Ausbildung und der wirtschaftlichen und geschäftlichen Aktivitäten – mit ihren anderen Zielen – die Wahrung der Sicherheit im Innern und die gezielte, bedarfsdeckende Anwerbung von Arbeitskräften – in Einklang bringt.

- Die bilateralen Beziehungen der EU zu den Nachbarn sind prioritär, werden aber durch eine regionale Komponente ergänzt. Das Wunschscenario der EU läuft auf eine regionale Kooperation mit variabler Geometrie hinaus, bei der die EU, vor allem vertreten durch die Kommission, eine beobachtende und gegebenenfalls auch teilnehmende Rolle spielt. Als Vorbild zur Gestaltung der regionalen Zusammenarbeit gilt in den Mitgliedstaaten weithin die Ostsee-Kooperation. Als neuer regionaler Schwerpunkt hat sich im Zusammenhang mit der ENP der Schwarzmeerraum herausgebildet, eine Entwicklung, der jedoch beispielsweise Frankreich aufgrund des US-Einflusses in dieser Region mit einiger Skepsis begegnet.

Die konzeptionellen und strukturellen Defizite der ENP bestehen jedoch fort. Ihre notorischen Schwächen – das Oszillieren zwischen Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungs- und Erweiterungspolitik, die geografische Beliebigkeit, die opake Anreizstruktur und die strategische Ambivalenz der ENP – werden durch die heterogenen Präferenzen und Interessen, die die EU-Akteure verfolgen, am Leben gehalten:

Die Konstruktion der ENP als ein einheitlicher, integrativer und kohärenter politischer Rahmen wird intern und von außen als Schiefelage wahrgenommen, die sich zu einer Bruchstelle auswachsen könnte, die sich aber auch herunterspielen und inkrementell klein arbeiten ließe. Deutliche Kritik wird in den FES-Länderberichten aus Polen und Ungarn geübt. So wird die Kombination der östlichen und der südlichen Dimension unter dem einheitlichen Dach der ENP als klarer Konstruktionsfehler bezeichnet; in Zukunft werde es für beide Regionen (aufgrund ihres unterschiedlichen rechtlichen Status)<sup>17</sup> getrennte Politikansätze seitens

der EU geben müssen. Auch französische Experten<sup>18</sup> halten den einheitlichen Ansatz der ENP nicht für angemessen, selbst wenn die zugrunde liegende Logik – nämlich die disparaten Präferenzen der Mitgliedstaaten unter einen Hut zu bringen – nachvollziehbar sei (siehe Übersicht 4).

Zu den andauernden Restriktionen der ENP zählt neben dem geografischen Kohärenzimperativ (also Osten und Süden unter einem ENP-Dach) die strategische Ambivalenz (mit dem Dissens zur Beitrittsperspektive) beziehungsweise die offene Finalität. Zu den Hauptkritikern gehören Regierungen neuer Mitgliedstaaten wie Polen, aber auch Frankreich, das sich als Wahrer der Interessen der »alten«, südlichen Nachbarn, die ohne französische Intervention vermeintlich nur unzureichend berücksichtigt worden wären, sieht. Polnische Kritiker unterstreichen den Unterschied zwischen »Nachbarn in Europa« und den »Nachbarn Europas«. Zu fragen ist aber, wie schwer derzeit diese beiden Restriktionen in der Praxis tatsächlich wiegen. Das gilt etwa im Hinblick auf die in den untersuchten Mitgliedstaaten überwiegend als schwach eingestufte Konditionalitätspolitik. Vielfach wird die Einschätzung geteilt, dass die Konditionalitätspolitik der EU nur da stark ist und auch sein kann, wo die Gemeinschaft über einen gefestigten und operationalisierbaren Acquis verfügt. Analysen zur Erweiterungspolitik sind bereits zu ähnlichen Ergebnissen gelangt. Es wäre demnach ratsam, zwischen Acquis- und Policy- oder aber wertbezogener politischer Konditionalität zu unterscheiden, wobei letztere vergleichsweise schwächer ist.<sup>19</sup> Insofern verwundert nicht, dass die Förderung von Demokratie als Themenschwerpunkt der ENP selten genannt wird. Insgesamt herrscht in den Mitgliedstaaten der Eindruck vor, dass die ENP vor allem denen hilft, die bereits Fortschritte machen, dass sie aber nicht kraftvoll genug ist, um Blockaden bei Reformunwilligen aufzubrechen und Widerstände zu überwinden.

schaft wurde hingegen im Jahr 1987 aus geografischen Gründen zurückgewiesen.

18 Vgl. den *ENP-Länderbericht Frankreich der FES, Bonn 2007 (u.M.)*.

19 Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier: *Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe*, in: *Journal of European Public Policy*, 4/04, S. 661–679.

17 Laut Artikel 49 EUV können alle europäischen Länder, die die Grundsätze der EU achten, beantragen, Mitglied der Union zu werden. Der Antrag Marokkos auf EG-Mitglied-

## Übersicht 4: Bewertung der ENP von EU-Mitgliedstaaten – FES-Interviewergebnisse

Land	ENP bislang erfolgreich?	Stärkere geografische Differenzierung befürwortet?	Geografisches Interesse	Förderung von Demokratie/politischen Institutionen	Inhalt der Aktionspläne	Politische Konditionalität	Finanzierung
<i>Deutschland</i>	differenziert; hängt stark von Partnerland ab	Differenzierung angemessen; unterschiedliche Präferenzen unter Mitgliedern werden akzeptiert	Osten	länderspezifische Betrachtung notwendig; guter Erfolg bei Ukraine und Marokko	angemessen	bessere Anreize notwendig (finanziell, wirtschaftlich, zivilgesellschaftlich)	Ausstattung ausreichend; Evaluierung abwarten
<i>Finnland</i>	generell ja; hängt stark vom jeweiligen Partnerland ab	ja; östliche und südliche Dimension beide sinnvoll	Osten, v. a. Russland	länderspezifische Betrachtung notwendig; guter Erfolg bei Ukraine	angemessen	bessere Anreize notwendig (wirtschaftlich, zivilgesellschaftlich)	Evaluierung abwarten
<i>Frankreich</i>	eher nein	ja; kritische Beurteilung der östlichen Dimension	Süden	genau richtig; aber realistischere nur begrenzter Einfluss	–	nicht wirksam, Beitrittsperspektive ist der einzige wirksame Anreiz	–
<i>Litauen</i>	Regierung: ja Opposition: nein	ja	Osten	angemessen	angemessen	bessere Anreize notwendig (Beitritt)	mehr für die östliche Dimension
<i>Polen</i>	teilweise	ja; Unterscheidung zwischen »Europäischen Nachbarn« und »Nachbarn Europas« einführen	exklusiv Osten	begrenzte Wirksamkeit	Nicht-EU-Experten: zu vage; EU-Experten: angemessen	bessere Anreize notwendig (politisch, wirtschaftlich, zivilgesellschaftlich, Beitritt); Monitoring sollte verbessert werden	mehr Geld notwendig; ungleiche Verteilung zwischen Osten und Süden kritisiert
<i>Rumänien</i>	nein	ja; östliche und südliche Dimension beide sinnvoll	Osten	sollte besser vom Europarat übernommen werden	klarere Standards und stärkere Differenzierung notwendig	bessere Anreize notwendig (finanziell); Möglichkeit negativer Konditionalität gefordert	mehr Geld notwendig
<i>Slowakei</i>	ja	ja; kritische Beurteilung der südlichen Dimension	Osten	angemessen	angemessen	bessere Anreize notwendig (finanziell, zivilgesellschaftlich); Monitoring sollte verbessert werden	ungleiche Verteilung zwischen Osten und Süden kritisiert
<i>Spanien</i>	zu früh für Beurteilung	ja; östliche und südliche Dimension, beide sinnvoll	Süden	begrenzte Wirksamkeit aufgrund Mangels an politischem Willen	angemessen	bessere Anreize notwendig (wirtschaftlich, institutionelle Einbindung)	mehr Geld notwendig
<i>Tschechien</i>	eher ja	Differenzierung angemessen	Osten	–	–	stärkere politische Konditionalität notwendig	mehr Geld notwendig
<i>Ungarn</i>	eher nein	strikte Trennung zwischen Ost und Süd befürwortet	Osten	nicht angemessen	angemessen	bessere Anreize notwendig (wirtschaftlich, Beitritt)	stärkere Differenzierung zwischen einzelnen Ländern gefordert
<i>Vereinigtes Königreich</i>	ja (als erster Schritt zum Beitritt)	ja	Osten und Süden	–	zu vage	bessere Anreize nötig	–

Quelle: ENP-Länderberichte der FES, Bonn 2007 (u.M.).

**Übersicht 5: Prioritäten für die Weiterentwicklung der ENP von EU-Mitgliedstaaten**

Land	Prioritäten für die Weiterentwicklung
<i>Deutschland</i>	Freihandel mit ENP-Staaten; zunächst asymmetrische Marktöffnung in bestimmten Sektoren Visaerleichterung verstärkte Kooperation in Energiefragen, Migrationssteuerung, Bekämpfung der organisierten Kriminalität Stärkung sektorübergreifender Themen wie Good Governance, Rechtsstaatlichkeit, Justiz, innere Sicherheit, Verkehr, Umwelt politischer Dialog unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft stärken vertieftes Abkommen mit Ukraine als Modell
<i>Finnland</i>	bessere Anreize (v. a. Handelsliberalisierung) stärkere Differenzierung nach einzelnen Ländern Korruptionsbekämpfung zivilgesellschaftliche Kontakte stärken
<i>Frankreich</i>	Energieversorgung Migrationssteuerung Kriminalitätsbekämpfung
<i>Litauen</i>	stärkere Flexibilität und Differenzierung (in Aktionsplänen Perspektiven für Assoziierung/Beitritt) Visaerleichterung Freihandel und Handelserleichterungen
<i>Polen</i>	tiefe, umfassende Freihandelszone etablieren Kooperation auf Energiesektor Wertegemeinschaft etablieren zivilgesellschaftliche Kontakte stärken (Visafreiheit)
<i>Rumänien</i>	–
<i>Slowakei</i>	verbesserter Marktzugang Migrationssteuerung Energiesicherheit externe Sicherheit politischer Dialog stärkere Differenzierung Freihandelsabkommen als und sonstige starke Anreize für besonders »willige« Staaten wie beispielsweise Ukraine
<i>Spanien</i>	–
<i>Tschechien</i>	Fokussierung auf Energie, Migration und wirtschaftliche Zusammenarbeit Demokratisierung von Belarus
<i>Ungarn</i>	Migrationssteuerung Bekämpfung des organisierten Verbrechens (Menschenhandel und Drogenschmuggel)
<i>Vereinigtes Königreich</i>	multilaterale Freihandelszone (Vorbild EFTA) zivilgesellschaftliche Kontakte stärken Terrorismusbekämpfung Energiesicherheit

Quelle: ENP-Länderberichte der FES, Bonn 2007 (u.M.).

In den Mitgliedstaaten herrscht ferner weitgehend Einigkeit darüber, dass die ENP bessere Anreize bieten muss, um erfolgreich zu sein. Gefordert wird beispielsweise, in den Aktionsplänen ein größeres Gewicht auf die Bekämpfung von Korruption und Armut zu legen (siehe Übersicht 5). Allerdings gelten die Aktionspläne überwiegend als »angemessen«, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass nur wenige Experten in den Ministerien eine genauere Kenntnis und konkrete In-

formationen über deren Implementierung haben. Die häufigsten Verbesserungsvorschläge beziehen sich auf wirtschaftliche Anreize (Zugang zum Binnenmarkt, Gewährung asymmetrischer Handelserleichterungen) sowie auf die Erleichterung zivilgesellschaftlicher Kontakte. In Frankreich herrscht jedoch die Ansicht vor, dass Konditionalitätsmechanismen im Rahmen der ENP grundsätzlich nicht oder kaum greifen können, da die Beitrittsperspektive als ultimativer An-

reiz fehlt. Staaten, die eine Beitrittsperspektive zumindest der östlichen Nachbarländer nicht prinzipiell ausschließen, sehen entsprechend dazu die Beitrittsperspektive als bestmöglichen potenziellen Anreiz der ENP. Dies gilt besonders für Länder wie Polen aber auch Spanien.

Die Ratsformel, dass die ENP keineswegs die künftigen Entwicklungen der Beziehungen zwischen der EU und den Nachbarländern präjudiziert,<sup>20</sup> bedeutet, dass die EU die Tür zur Mitgliedschaft für die osteuropäischen Staaten nicht schließt. Tendenziell gewinnen diejenigen Staaten in der EU an Boden, die für eine Beitrittsperspektive für osteuropäische Staaten eintreten oder diese zumindest mittelfristig nicht ausschließen. Eine ideale Vorstellung von der zukünftigen Entwicklung liefe auf eine Stabilisierung des Südens und eine Integration des Ostens hinaus.<sup>21</sup> Zwar favorisieren die meisten Regierungen einen länderspezifischen Ansatz, die Länderpräferenzen variieren aber stark. Hier lauert die Gefahr fauler Paketlösungen. Für eine sachbezogene Meinungsbildung und Entscheidungsfindung müssen die Evaluationsberichte der Kommission von hoher Qualität sein und sich politische Glaubwürdigkeit verschaffen.

Die regionale Komponente der ENP wird generell begrüßt, wenn auch in unterschiedlicher Intensität für einzelne Regionen unterstützt. Die Schwarzmeerkooperation findet vor allem die Unterstützung des Anrainerstaates Rumänien,<sup>22</sup> aber auch von Deutschland, das sich für die Schwarzmeersynergie besonders eingesetzt hatte.<sup>23</sup> 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 Regional Kooperationen. Allerdings sind auch Besonderheiten

zu berücksichtigen. Zu nennen sind unter anderem 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 Konfliktdensität (bezogen auf weiche Sicherheitsrisiken und zum Beispiel Grenzfragen) sowie die finanziellen und wirtschaftlichen Anreize für eine wenn auch begrenzte Kooperation mit Russland.

Obwohl der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 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 Minderheitenkonflikte größere Aufmerksamkeit etwa seitens Ungarns, Rumäniens, aber auch Italiens. Die Mittelmeerunion stieß zunächst außerhalb Frankreichs nur in Spanien (und Italien) auf Sympathie, während die Skala ansonsten von neutral (Tschechien) bis ablehnend (Deutschland) reichte.<sup>24</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 in Osteuropa ist vielfach unter den Mitgliedstaaten vorhanden. Wie sich dies konkret und angesichts der status-quo-orientierten »Gegenkräfte« in den südlichen Mitgliedstaaten entwickelt und einpendelt, wird wohl Gegenstand politischer Verhandlungen und Tauschgeschäfte in der EU werden.

Zu weiteren Schwächen der ENP zählen außerdem ihre geringe Visibilität und das schlechte Image in den Partnerländern, aber auch in EU-Mitgliedstaaten selbst. So werden »Marketingfehler« beklagt und konstatiert, dass die ENP in den Partnerstaaten von negativen Konnotationen und Assoziationen begleitet ist. Aus Sicht vieler Mitgliedstaaten fällt die ENP-Zwischenbilanz bestenfalls gemischt aus, wobei für den Erfolg die Resonanzfähigkeit der Partnerländer gegenüber den Europäisierungsangeboten der EU ausschlaggebend ist (vgl. Übersicht 4). In vielen Mitgliedstaaten wird die Ukraine, der gute Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans bescheinigt werden und mit der gegenwärtig über ein »vertieftes Ab-

20 Vgl. Rat: *Fortschrittsbericht des Vorsitzes*, 2007, [Fn. 1], S. 2.

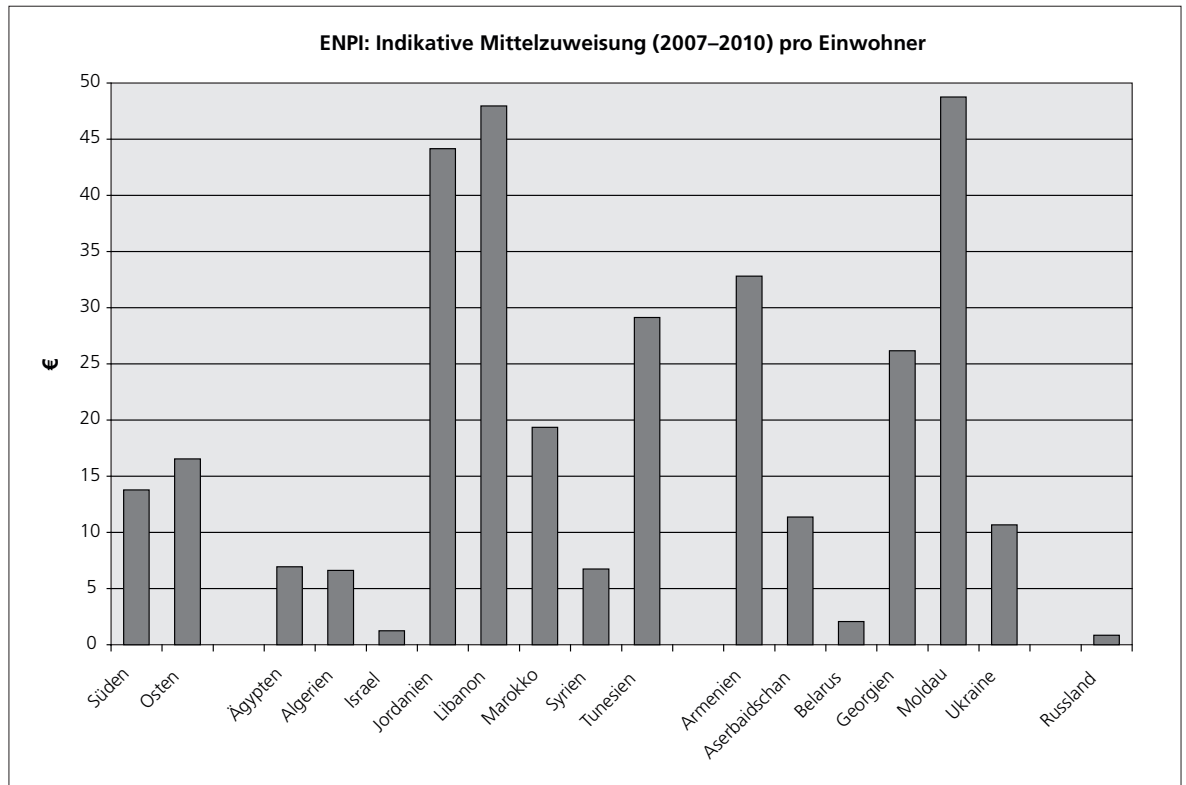
21 Vgl. *ENP-Länderbericht Tschechien der FES, Bonn 2007 (u.M.)*.

22 Vgl. *Intervention by Mr. Laszlo Borbely, Minister of Development, Public Works and Housing, Romania*, Rede auf der Konferenz »Working together – strengthening the European Neighbourhood Policy« in Brüssel, 3. September 2007: »Romania welcomes and strongly supports enhanced energy dialogue between the EU and the countries in the Black Sea-Caspian region. We believe the Black Sea region can play an important role as a transit route towards the European markets and is, therefore, strategically important.«

23 Vgl. *Staatsminister für Europa Günter Glosler anlässlich der ENP-Konferenz »Working together – strengthening the European Neighbourhood Policy« in Brüssel*, 3. September 2007.

24 Siehe *ENP-Länderberichte Tschechien und Deutschland der FES, Bonn 2007 (u.M.)*; sowie vgl. u. a. *Angela Merkel clearly against Mediterranean Union but Nicolas Sarkozy seeking to reassure her*, in: Agence Europe, 8. Dezember 2007; *Paris verprellt Berlin mit Mittelmeer-Union*, in: Handelsblatt, 6. Februar 2008.

Übersicht 6: Regionale Verteilung der ENPI-Mittel pro Kopf



Quelle: Europäische Kommission sowie eigene Berechnungen; Süden = südliche ENP-Länder + Regionalprogramm für die Partnerschaft Europa-Mittelmeer; Osten = östliche ENP-Länder (ohne Russland) + Programm für die Region Ost

kommen« verhandelt wird, als Beispiel für das große Potenzial der ENP angesehen.<sup>25</sup>

In den neuen Mitgliedstaaten wird die Aufteilung der ENP-Finanzmittel zu Lasten der östlichen ENP-Länder kritisiert. Allerdings gewinnt man ein anderes Bild, wenn man die Ausgaben pro Kopf heranzieht (siehe Übersicht 6). Rechnet man die respektiven Regionalprogramme hinzu, so erhalten die östlichen ENP-Länder (ohne Russland) für den Zeitraum 2007–2010 einen Betrag von 16,55 € pro Einwohner, die südlichen ENP-Länder hingegen nur 13,79 €. Eine Aufstockung der Mittel gehört jedoch nicht zu den prioritären Forderungen von EU-Mitgliedstaaten.<sup>26</sup>

Insgesamt ist zu konstatieren, dass sich die inhaltlichen ENP-Profile der Mitgliedstaaten gegenwärtig bei Weitem noch nicht so klar abheben wie ihre geografischen Präferenzen.

<sup>25</sup> Siehe u. a. *ENP-Länderberichte Tschechien und Finnland der FES, Bonn 2007 (u.M.)*; sowie vgl. Frank-Walter Steinmeier: *Verflechtung und Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU: Nicht Abgrenzung, sondern Vernetzung lautet das Gebot der Globalisierung*, in: *Internationale Politik*, 3/07, S. 6–11.

<sup>26</sup> Siehe u. a. *ENP-Länderberichte Finnland, Deutschland, Polen der FES, Bonn 2007 (u.M.)*.

Ein grundlegendes Problem der EU bleibt die teils schwache und insgesamt sehr uneinheitliche politische Unterstützung aus den Hauptstädten, auch wenn die politische Rhetorik seitens der Regierungen oft sehr viel positiver klingt. Ähnlich sieht es die Kommission: »Entscheidend wird in diesem Zusammenhang sein, dass die Mitgliedstaaten der Kommission bei ihren Bestrebungen den Rücken stärken [...]«<sup>27</sup> Um den Partnerländern robuste Angebote und wirkungsvolle Anreize zu geben, müssten die EU-Staaten ihren Verpflichtungen zuverlässig und energisch nachkommen und sie in einer dynamischen Perspektive von Kooperation und Integration auch in den einzelnen Sektoren substantiell anreichern. Die Kommission stößt jedoch diesbezüglich bei den Mitgliedstaaten auf die bekannten Reflexe des Protektionismus, der internen Verteilungskonflikte und der Profilierungs-egoismen einzelner Akteure. Darüber hinaus haben die ENP-Länder auf längere Sicht mit strukturellen Transformationsproblemen zu kämpfen, denen die EU vor allem durch Sozialisierungs- und Entwicklungsstrategien begegnen will. Das erfordert eine längerfristig angelegte Politik.

<sup>27</sup> Kommission: *Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik*, 2007, [Fn. 1], S. 5.

Nicht auszuschließen ist, dass die ENP auf der Stelle treten und vornehmlich von akuten Herausforderungen aus den Nachbarregionen angetrieben wird. Damit bliebe die EU ein reaktiver Spieler mit begrenzten externen Governance-Erfolgen in der östlichen und südlichen Nachbarschaft.

#### 4. Mittelfristige Herausforderungen (2009–2014)

Formal betrachtet ist die Zukunft der ENP durch den zyklischen Einsatz der oben genannten Instrumente und ihre Überprüfung sowie die regelmäßige umfassende Bewertung der politischen und wirtschaftlichen Lage des Partnerlandes vorgezeichnet. Die Implementierung der ENP und deren Kontrolle sowie die Anpassung der Instrumente stehen künftig im Vordergrund: Pragmatisierung dominiert über weiterführende konzeptionelle Ideen. Das bedeutet auch, dass sich im Zuge der Implementierung der ENP das Feld der Nachbarländer, die sich in unterschiedlichen Geschwindigkeiten auf die EU zubewegen werden, neu ordnen wird. Die EU wird Vorreiter belohnen, aber auch eine tragfähige und transparente Position gegenüber den Ländern entwickeln müssen, die entweder reformwillig, aber unfähig oder reformunwillig, aber zugleich von strategischem Interesse für die EU sind. Hier kommt es im Sinne politischer Glaubwürdigkeit darauf an, dass die EU Automatismen und doppelte Maßstäbe meidet.

Nicht auszuschließen ist darüber hinaus, dass die Ukraine und Moldova bis 2014 Beitrittsanträge stellen. Grundsätzlich hat die EU diesbezüglich zwei Optionen: Sie kann die Dinge laufen lassen, oder aber, wie im Falle des westlichen Balkans, den Prozess durch konditionierte Annäherungsstufen inhaltlich und zeitlich zu steuern versuchen. Damit wäre die ENP in die Heranführungsstrategie beziehungsweise Erweiterungspolitik übergegangen. Außerdem verfolgen insbesondere Georgien und die Ukraine den Beitritt zur NATO, wozu die EU noch keine gemeinsame Position hat. Das Thema ENP, NATO und »doppelte Erweiterung« gehört deshalb verstärkt auf die transatlantische Agenda und in die EU-USA Beziehungen.

Der größte Sprengstoff innerhalb der EU jedoch liegt in der Frage der EU-Russlandpolitik. Das Rivalitätsszenario »Brüssel-Moskau« steht dem der überlappenden Kooperationsräume gegenüber. Die ostmitteleuropäischen EU-Staaten gehen überwiegend (abgeschwächt Ungarn, Slowakei) von einem Hege-monialanspruch Russlands in Bezug auf den post-sowjetischen Raum aus. Der Kreml sabotiert aus dieser Sicht insbesondere das Abwandern des Schlüssel-

staats Ukraine in das »EU-Lager«. Russland wird von diesen EU-Ländern als negativer und destabilisierender Faktor in der Region gewertet.<sup>28</sup> Sie kritisieren die mangelhafte Kohärenz der EU-Russlandpolitik, wobei sie vor allem eine stärkere Verteidigung ihrer Interessen und Prinzipien sowie Gesten der Solidarität mit jenen EU-Staaten erwarten, die von Russland etwa bei den Energielieferungen unter Druck gesetzt werden. Das davon abgeleitete wahrscheinliche Szenario ist die vom Risikofaktor Russland ausgehende Rivalität zwischen Moskau und Brüssel, die sich besonders im ENP-Raum manifestieren kann. Dem gegenüber stehen zum Beispiel die deutsche und finnische Regierung, die die Möglichkeiten für eine strategische Partnerschaft weiter auszuloten versuchen. Sie schließen zwar das Szenario geopolitischer Rivalität nicht aus, machen es aber nicht zum Axiom der EU-Russlandpolitik. Sie lehnen demgemäß derzeit eine Containment-Politik ab und suchen statt Regression der Beziehungen wo immer möglich die Kooperation und Verflechtung der Interessen. So bekräftigt etwa Bundesaußenminister Steinmeier: »Kooperation und Partnerschaft sind auch die Konstanten unserer Russlandpolitik. Die wirtschaftlichen Verflechtungen sind groß, das stabilisiert die Gesamtbeziehungen. Ich werbe für eine strategische Partnerschaft, um Rußland so fest als möglich in Europa zu verankern. Das schließt gelegentliche Meinungsverschiedenheiten und Dissens nicht aus.«<sup>29</sup> Dieser Ansatz geht in seiner pro-aktiven und »werbenden« Attitüde deutlich über die vom polnischen Ministerpräsidenten Tusk favorisierte »harmonische Koexistenz« mit Russland hinaus.<sup>30</sup> Zu bewerten wäre, wie limitierend das russische Desinteresse an der Demokratisierung und der Etablierung einer Wertegemeinschaft mit den Nachbarstaaten ist. Als wichtigste Konfliktlinien wird vielfach auf Russlands Rolle bei den eingefrorenen Konflikten in Europa, unterschiedliche Wertevorstellungen und Energiefragen verwiesen. Einigkeit herrscht hingegen in der EU in der Einschätzung, dass auch die ENP daran krankt, dass es keine gemeinsame Russlandpolitik der EU gibt. Polen, dessen Beziehungen zu Russland in den letzten Jahren besonders belastet waren, sieht dagegen in jüngster Zeit, insbesondere

28 Siehe u. a. *ENP-Länderberichte Ungarn, Tschechien, Litauen der FES, Bonn 2007 (u.M.)*; sowie vgl. u. a. Valdas Adamkus: *Remarks by President Valdas Adamkus at the Discussion »Russia and its Neighbours«, World Economic Forum in Davos, 26. Januar 2008.*

29 Frank-Walter Steinmeier: *Rede des Bundesaußenministers anlässlich der Eröffnung der Botschafterkonferenz im Auswärtigen Amt, 3. September 2007.*

30 Donald Tusk: *Unser Nachbar Russland*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18. Februar 2008.

unter der deutschen Ratspräsidentschaft, einige Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen EU-Russlandpolitik.<sup>31</sup>

Wenig ergiebig dürfte – als Spiegelbild der offenen Finalität der ENP – die Frage der endgültigen Festlegung der Grenzen der EU sein, die in nächster Zeit im Umfeld der Reflexionsgruppe »Horizont 2020–2030« wiederbelebt wird. Die Debatte behält aber ihre immerwährende Funktion als Spiegel der politischen Identitätssuche in der EU.

## 5. ENP 2020

Viele der Interviewpartner bezweifeln, dass die ENP als überwölbender einheitlicher Rahmen bis zum Jahr 2020 halten wird. Experten aus Frankreich, Rumänien, Polen und Tschechien rechnen beispielsweise eher damit, dass es sich um eine Lösung für eine Zwischenzeit handelt. Allgemein werden verschiedene (Reform-) Geschwindigkeiten und eine Selbst-Differenzierung im südlichen und östlichen Nachbarschaftsraum prognostiziert. Im besten Falle liefe das auf »Stabilität im Süden und Integration im Osten«<sup>32</sup> hinaus. Aus deutscher Sicht dürfte sich bis 2020 die Frage der Mitgliedschaft oder engen Assoziation der Türkei im Rahmen einer Sonderbeziehung geklärt haben. Die Türkei-Problematik wirft gegenwärtig einen Schatten auf die Frage der Fortsetzung der Erweiterungspolitik gegenüber Osteuropa.

Entsprechend graduert müsste die Privilegierung von Nachbarn im Verhältnis zur EU ausfallen. Die Skala reicht von Kooperation – Assoziation – EWR – EWR plus – Mitgliedschaft minus – bis zum Beitritt. Eindeutig ist bei diesen Vorschlägen nur, dass der Bilateralismus dominiert, aber politisches Momentum haben diese Vorstellungen noch nicht gewonnen. Mit Blick auf Alternativen und Zwischenlösungen zur Aufnahme neuer Mitglieder könnte der Fortgang oder das Stocken der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei Impulse geben und nicht zuletzt die offene Debatte über die Ukraine befeuern. Wegen der bekannten reservierten Haltung (von Teilen) der Bundesregierung und der deutschen Bevölkerung zur Frage der Türkei-Mitgliedschaft wird sich die Bundesregierung aber nicht an die Spitze derer stellen können, die innovativere Modelle zur Anbindung von Nachbarstaaten suchen, wie etwa ein EWR-ähnliches Verhältnis oder andere Assoziationsformen neuen Typs,<sup>33</sup> die sich

etwa auch Frankreich<sup>34</sup>, Spanien und Großbritannien vorstellen können. Dennoch werden diese Optionen, die auch im Zusammenhang mit der Mittelmeerunion auftauchen, in Zukunft eine Rolle bei der Gestaltung der ENP spielen.

## 6. Ausblick und Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der Projektergebnisse und ihrer Analyse sollen folgende Empfehlungen für die europäische und deutsche Politik zur Diskussion gestellt werden:

(1) Um die ENP als Alternative oder als Übergangs- und Auffangstrategie zur Erweiterung zu etablieren, ist ein beharrliches politisches Engagement notwendig. Die ENP wird von politischen Kräften in der EU als ein Laboratorium genutzt, um eine neue Architektur der Beziehungen zwischen der EU und Nachbarstaaten unterhalb der Mitgliedschaft zu entwickeln und zu erproben. Diesbezüglich sollte die deutsche Politik keine politischen Tabus verhängen, auch wenn diese Debatte in Deutschland kaum von der Kontroverse über einen Beitritt der Türkei zu trennen sein wird.

(2) Die (multilaterale) institutionelle Dimension der ENP ist vernachlässigt. Vorschläge von Think Tanks und aus dem Europäischen Parlament, die politische Dimension der ENP-Ost durch multilaterale Gesprächs- und Konsultationsformate (siehe gesamteuropäische Aufgabenkonföderation<sup>35</sup>) auf parlamentarischer Ebene (Versammlung<sup>36</sup>) und auf Ministerebene symbolisch wie praktisch hervorzuheben, sind stärker auszuloten. Diese Arrangements und Initiativen dürften jedoch gerade bei ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten auf Ablehnung stoßen, sobald sie institutionalisierte Formen annähmen. Dazu würde im Prinzip auch der vom Europäischen Parlament geforderte »Europäische Wirtschaftsraum Plus« zählen. Anders

34 Vgl. Nicolas Sarkozy, zitiert nach: *France will not oppose EU talks with Turkey: Sarkozy*, in: *EUbusiness*, 27. August 2007, abrufbar unter: <http://www.eubusiness.com/Turkey/1188210721.96/> (letzter Zugriff: 11. Februar 2008): »I'm not going to be a hypocrite. Everyone knows that I am only in favor of an association [...] I think that the idea of an association will one day be recognised by everyone as being the most reasonable«.

35 Barbara Lippert: *Assoziation plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste Nachbarschaftspolitik der EU*, in: *integration* 2/06, S. 149–157.

36 Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2007 zur Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, Dok. P6\_TA(2007)0538, 15. November 2007, Punkte 42 und 43.

31 Vgl. *ENP-Länderbericht Polen der FES, Bonn 2007 (u.M.)*.

32 Vgl. *ENP-Länderbericht Tschechien der FES, Bonn 2007 (u.M.)*.

33 Vgl. Lippert: *Teilhabe statt Mitgliedschaft?*, 2007, [Fn. 7].



als der zwischen der multilateralen EFTA und der EU geschlossene EWR ist der »EWR Plus« offenbar als Entwicklungsstufe in den bilateralen Beziehungen zwischen dem Partnerland und der EU konzipiert.<sup>37</sup>

(3) Bei der Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie unter französischer Präsidentschaft sollte der ENP als »eine zentrale Priorität der EU-Außenpolitik« stärkeres Gewicht beigemessen und auch Hinweise auf die Operationalisierung und gegebenenfalls den Zeithorizont eingebaut werden. In diesem Zusammenhang sollte sich die EU nachdrücklicher für die Beilegung der eingefrorenen Konflikte im östlichen Nachbarschaftsraum einsetzen.

(4) Implikationen des Lissabonner Vertrags, die sich für die ENP aus der institutionellen Neuordnung in Bezug auf das auswärtige Handeln der EU ergeben, sollten geprüft und Optionen für die praktische Ausgestaltung entwickelt werden. Das neue Führungsquartett, insbesondere der »EU-Außenminister« (Fusion »Solana« und »Ferrero-Waldner«), müsste Kapazitäten entwickeln, die die institutionellen Synergien verbessern (ENP aus einer Hand), Reibungsverluste minimieren und der ENP eine stärkere politische Ausstrahlung und Kohärenz geben. Andernfalls müsste eine enge Koordinierung mit dem ENP-Kommissionsmitglied gelingen. Deshalb kommt der Neugestaltung des administrativen Unterbaus (z. B. spezielle Generaldirektion für ENP, Zusammenlegen der GD Erweiterung mit ENP-Referaten der GD RELEX, Europäischer Auswärtiger Dienst, administrativer Unterbau des Präsidenten des Europäischen Rats) aller am auswärtigen Handeln der Union beteiligten Akteure große Bedeutung zu. Zu bedenken ist, dass eine administrative Zuordnung unter dem Namen ENP (bei Kommission und Rat) gegebenenfalls ungewollte Restriktionen schafft, um die Differenzierung Süd/Ost und nach Ländern maximal und angemessen zu betreiben.

(5) Bei der Implementierung der Aktionspläne sollte die EU größten Wert auf die Querschnittsaufgaben der Good Governance und Rechtstaatlichkeit sowie der Einrichtung einer umfassenden und vertieften Freihandelszone legen und auf erkennbare Fortschritte in beiden Feldern im Lichte vereinbarter Indikatoren drängen. Die Verhandlungen mit der Ukraine haben Pilotfunktion und könnten ein sichtbar positives Beispiel für privilegierte Beziehungen zwischen der EU und den Nachbarstaaten sein.

(6) Bundesregierung und Bundestag sollten sich wie auch die nationalen EU-Parlamente generell intensiver mit dem Monitoring und den Fortschrittsberichten der Kommission zu den Nachbarländern befassen, für hohe Qualitätsstandards bei der Evaluierung eintreten und den Nachbarschaftsthemen regelmäßig öffentlich Aufmerksamkeit schenken. Das umso mehr, als sensible sektorale Interessen berührt werden können, die die ENP (noch vorrangig) auch als außenpolitisches Elite-Thema popularisieren (Visafreiheit, Energiesicherheit). Vorschläge zur Stärkung der positiven Konditionalitätspolitik – etwa der Ausstattung und Vergabekriterien für die Governance-Fazilität – sind auch in diesem Zusammenhang in engem Dialog mit der Kommission und staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in den ENP-Ländern weiterzuentwickeln.

(7) Die Zivilgesellschaften der Partnerländer sollten systematischer in die Prozesse der Evaluierung, aber mehr noch als Adressaten und Kooperationspartner in die ENP einbezogen werden. Dialogforen und konkrete Projekte zur Verstärkung von gesellschaftlichen Strukturen und des Engagements einzelner sollten etwa durch die politischen Stiftungen, die Parteien und andere Nichtregierungsorganisationen ins Leben gerufen, und im Sinne des *joint ownership* nachhaltig unterstützt werden.

(8) Für die Bundesregierung bleiben die französische und polnische Regierung schwierige, aber unverzichtbare Partner in der EU, um weitere Fortschritte bei der ENP durchzusetzen. Das Weimarer Dreieck ist ein zusätzliches Forum, um ENP-Themen zu behandeln und den Profilierungsehrgeiz beider Regierungen in konstruktive Bahnen zu lenken. Die Stärkung der östlichen Dimension der ENP soll weiterhin nicht auf Kosten des Engagements für den Mittelmeerraum gehen. Der Streit über eine geografische Entkoppelung der Ost- und Süd- ENP ist nachrangig. Die länderspezifische Differenzierung wird sich in der Realität im Sinne einer ENP der verschiedenen Geschwindigkeiten durchsetzen. Die EU muss durch ihre Konditionalitätspolitik diesen unterschiedlichen Reformerfolgen Rechnung tragen und diese anerkennen.

Die ursprünglich von Präsident Sarkozy vorgeschlagene Mittelmeerunion verdiente als eine Konkurrenzveranstaltung Frankreichs zum Barcelona-Prozess und zur ENP keine Unterstützung, zumal sie der ENP politische Energie und Glaubwürdigkeit entzog. Zudem suggerierte der Begriff »Mittelmeerunion«, dass die EU als ganzes oder teilweise eine feste Verbindung mit den Ländern des Mittelmeers bilden wollte (»Neben-EU«). Auch die inzwischen in »Union für das Mittelmeer« umbenannte Initiative wirft kritische Fra-

<sup>37</sup> Ebd., Punkt 31.

gen auf: ihr Mehrwert gegenüber dem Barcelona-Prozess und der ENP, die Inklusivität mit Blick auf die südlichen Nachbarn einschließlich der Türkei, die Beteiligung von EU-Organen und Einrichtungen sowie die von EU-Mitgliedstaaten, die Finanzierung der Union für das Mittelmeer, ihre inhaltliche Ausrichtung, die institutionellen Angebote, die Haltung zum Konditionalitätsprinzip, also das Verhältnis von Geben und Nehmen im Rahmen der neuen Beziehungen.

(9) Das Offenhalten der Finalitätsfrage in der ENP entspricht weiterhin den deutschen Präferenzen. Angesichts der Konsolidierungsnotwendigkeiten im Innern der EU und des noch unzureichenden Europäisierungsgrads der Nachbarn wäre ein seitens der EU angebotener Übergang von der ENP zur Heranführungs- und damit zur Erweiterungspolitik verfrüht. Solange die Strategie der ENP – »Europäisierung ohne Mitgliedschaft« – nicht offenkundig als Reform- und Modernisierungsbremse wirkt, sollte die EU von eiligen politischen Versprechen absehen. Wann und ob sich die EU für den Schritt zur Erweiterung entscheiden wird, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, die abzuwägen sind: Von der Qualität der Reformen und Modernisierung in den in Frage kommenden Ländern

Osteuropas, von der Klarheit in der Frage des Beitritts der Türkei, von der Bewertung des Faktors Russland im »gemeinsamen Nachbarschaftsraum«, vom Stand der NATO-Erweiterung, von der glaubwürdigen Umsetzung der »3 K« (Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation)<sup>38</sup> innerhalb der EU sowie – als Signal in die EU – erfahrungsgemäß von einer deutsch-französischen Einigung bei dieser Weichenstellung.

(10) Für die institutionelle Architektur des auswärtigen Handelns der Union bedeutet das zum 1. Januar 2009 erwartete Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags einen Einschnitt. Die EU sollte diese neue Lage auch dazu nutzen, um ihre außenpolitischen Prioritäten zu schärfen. Der neue »Nachbarschaftsartikel« (Art. 8 EUV) im EU-Vertrag kann ein Anknüpfungspunkt sein, um unter den Mitgliedstaaten mehr praktische Unterstützung und Loyalität für die ENP zu mobilisieren und ihre politische Sichtbarkeit zu verbessern. Im Sinne dieses neuen Artikels geht es für die EU darum, keine »ENP-Müdigkeit« aufkommen zu lassen, sondern die »besonderen Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft« kraftvoll zu entwickeln und einen »Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen«!

38 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder*, KOM(2006)649 endg., 8. November 2006. Mit Konsolidierung ist hierbei das Einhalten bestehender Verpflichtungen gegenüber den im Beitrittsprozess befindlichen Ländern bei gleichzeitiger Zurückhaltung, was die Übernahme neuer »Beitrittsversprechen« und Beitrittsperspektiven seitens der EU angeht, gemeint. Konditionalität bezeichnet die Anwendung strikter Bedingungen gegenüber den Kandidatenländern, wobei es vom Vorankommen des einzelnen Landes bei der Erfüllung der Bedingungen abhängt, ob die nächsten Schritte im Beitrittsprozess eingeleitet werden. Mit Kommunikation ist die bessere Erläuterung der Vorteile von EU-Erweiterungen für die Bürger gemeint.





#### Impressum

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

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

ISBN 978-3-89892-891-5

#### Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
z. Hd. Antje Schnadwinkel  
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/ipa](http://www.fes.de/ipa)

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.