

Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Seit 2004 verfolgt die Europäische Union unter dem Namen „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP) einen einheitlichen Ansatz für die Gestaltung der Beziehungen zu sechzehn Nachbarstaaten.¹ Zielländer im Süden sind Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien und Tunesien, die Zielländer im Osten sind Belarus, Moldau, Ukraine, Armenien, Georgien und Aserbaidschan. Die Beziehungen zum Nachbarn Russland und zu den Ländern des westlichen Balkan sowie zur Türkei fallen nicht unter die ENP.²

Ziele und Grundlagen

Mit der vor allem durch die Osterweiterung 2004 angestoßenen ENP verfolgt die EU das ordnungspolitische Ziel, in ihrer Nachbarschaft Stabilität, Sicherheit und Wohlstand zu fördern und von einem Ring verantwortungsvoll geregelter Staaten umgeben zu werden. Die ENP baut im Süden auf den bilateralen Assoziierungsabkommen mit den Mittelmeerländern auf. Mit den osteuropäischen Staaten sollen Nachfolgeabkommen für die wenig substanzialen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geschlossen werden. Die mit jedem ENP-willigen Nachbarn ausgehandelten Aktionspläne stellen kurz- und mittelfristig den umfassendsten und konkretesten Beziehungsrahmen dar. Freilich sind die dort genannten prioritären Handlungsfelder und Maßnahmen fast ausschließlich an die Adresse der Partnerländer gerichtet. Dennoch betont die EU die Leitgrundsätze der gemeinsamen Verantwortung und Partnerschaft.³ Die EU unterstützt finanziell und durch Beratungs- und andere Kooperationsleistungen Anstrengungen in den Bereichen Good Governance (politischer Dialog und Reform), Wirtschafts- und Sozialpolitik (marktwirtschaftliche Reformen, nachhaltige Entwicklung, Armutsbekämpfung), Handelspolitik (Abbau von Handelsbarrieren, Angleichung regulativer Standards), Innen- und Justizpolitik (Zusammenarbeit bei Grenz- und Migrationsfragen, Bekämpfung des organisierten Verbrechens), sektorale Zusammenarbeit (u.a. Umwelt, Energie, Verkehr) und der Herstellung zivilgesellschaftlicher Kontakte. In ihren Länderberichten verzeichnet die Kommission Fortschritte und Mängel, wobei sie für ihre Bewertungen keinen einheitlichen Maßstab, wie etwa die Kopenhagener Kriterien, zugrunde legt. Sie beschränkt sich auf Aussagen zu den Entwick-

Der Aufsatz ist im Rahmen des IEP-Schwerpunktprogrammes „Dialog Europa der Otto Wolff-Stiftung“ entstanden.

- 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., 11.03.2003; dies.: Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM(2004) 373 endg., 12.05.2004; dies.: Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006) 726 endg., 04.12.2006.
- 2 Vgl. Barbara Lippert zur Erweiterungspolitik sowie die Beiträge von Iris Kempe zu den Beziehungen der EU zu Russland sowie zur Ukraine, Belarus, Republik Moldau und dem südliche Südkaukasus in diesem Band.
- 3 Siehe auch Rat der EU: 2851. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen), Dok. 6496/08, 18.02.2008, S. 8 (Punkt 1); Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 11018/1/08 REV 1, 20.06.2008, S. 14 (Rdnr. 55).

lungstendenzen innerhalb eines Landes. Die EU macht ihre Unterstützung, die Anreize und den Ehrgeiz, mit denen die Beziehungen bilateral entwickelt werden von der jeweiligen Leistung und dem Wohlverhalten der Partner abhängig. Der Instrumentenkasten der ENP und die Prinzipien der Politik sollen zwar für alle gleichermaßen gelten, aber die praktische Durchführung erfolgt nicht uniform, sondern differenziert und flexibel.⁴

Jüngere Entwicklungen und Verbesserungsvorschläge

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft hatte sich 2007 ebenso wie die Kommission dafür eingesetzt, die ENP konzeptionell und praktisch zu stärken und ihr damit auch zu größerer Sichtbarkeit und Akzeptanz innerhalb der EU und in den Partnerländern zu verhelfen. Diese in der Öffentlichkeit gelegentlich als „ENP plus“⁵ bezeichnete Mischung aus konsolidierten Grundsätzen, verbesserter Profilierung und neuen Angeboten hat sich in mehreren Dokumenten niedergeschlagen, die jetzt die Geschäftsgrundlage der ENP formulieren.⁶ Dazu gehört eine zumindest vorläufige Bereinigung strittiger Positionen unter den Mitgliedstaaten zu konzeptionellen Fragen. Danach stellt die ENP keine Vorentscheidung in der Frage einer späteren Mitgliedschaft eines Partnerlandes dar, das prinzipiell nach Artikel 49 EUV einen Antrag auf Mitgliedschaft stellen könnte. Generell unterstützen die neuen ostmitteleuropäischen EU-Staaten, besonders Polen und die baltischen Staaten, sowie Schweden und das Vereinigte Königreich ein politisches Signal an die östlichen Nachbarn, das als konkrete Beitrittsperspektive verstanden werden kann. Obwohl die Sinnhaftigkeit eines einheitlichen Rahmens für die Nachbarn im Osten und Süden auch vom Europäischen Parlament in Zweifel gezogen wurde,⁷ hält die EU unter der Bezeichnung ‚geografische Kohärenz‘ an diesem Prinzip fest. Allerdings werden in die zunächst strikt bilaterale ENP ergänzend regionale Prozesse einbezogen, wie die Schwarzmeersynergie und die Union für den Mittelmeerraum. Initiativen zur stärkeren Profilierung der östlichen bzw. der südlichen Dimension gingen jeweils von interessierten Mitgliedstaaten aus. Unter deutscher und portugiesischer Ratspräsidentschaft nahm die EU zudem eine stärkere strategische Einbettung der ENP vor, und zwar im Hinblick auf die „Nachbarn der Nachbarn“ in Zentralasien und in Afrika.⁸

Die Kommission richtete in ihrem Strategiepapier vom Dezember 2007 an die Adresse des Rats drei Verbesserungsvorschläge, die die wirtschaftliche Integration, Mobilität und regionale Konflikte betreffen. Erstens sollen „maßgeschneiderte weitreichende und umfassende Freihandelsabkommen, zu denen auch Maßnahmen zum Abbau nichttariflicher Handelshemmnisse durch Herbeiführung der Konvergenz im Regulierungsbereich gehören“ in Angriff genommen werden. Während diese Formel weithin akzeptiert ist und bereits seit

4 Vgl. die Übersicht von Barbara Lippert: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven, Berlin/Bonn 2008, S. 3.

5 Vgl. Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.07.2006.

6 Vgl. Rat der EU: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Fortschrittsbericht des Vorsitzes, Dok. 10874/07, 15.06.2007; Europäische Kommission: Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik, KOM(2007) 774 endg., 05.12.2007; Rat der EU: 2851. Tagung, Dok. 6496/08, 18.02.2008, S. 8-10.

7 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2007 zur Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, P6_TA(2007)0538, 15.11.2007, Punkt 2.

8 Vgl. Europäische Kommission: Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik, KOM(2007) 774 endg., 05.12.2007, S. 4; Rat der EU: Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft, Dok. 10113/07, 31.05.2007; ders.: The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy, Dok. 16344/07, 09.12.2007.

März 2007 mit Ukraine ein entsprechendes Abkommen ausgehandelt wird, mahnt die Kommission: „die EU-Seite muss stärkeres politisches Engagement für die Förderung der wirtschaftlichen Integration und Verbesserung des Marktzugangs zeigen“⁹, also etwa im Agrar- und Fischereisektor weniger protektionistisch agieren. Ferner regt die Kommission an, sowohl den legalen Kurzreiseverkehr als auch die zirkulär gesteuerte Migration einschließlich der Öffnung der EU-Arbeitsmärkte durch konkrete Schritte einzuleiten. In Bezug auf die Lösung regionaler Konflikte – Transnistrien, Abchasien, Bergkarabach, Nahost, Westsahara – fordert die Kommission eine aktivere Rolle der EU unter Einsatz ihrer GASP und ESVP-Instrumente. Im Politischen Dialog mit den Nachbarstaaten sollen die ungelösten Konflikte einen höheren Stellenwert erhalten, wobei dies auch direkt das Verhältnis der EU zu Russland berührt. In der Frage der Russlandpolitik sind die Mitgliedstaaten jedoch uneins, was zum niedrigen Profil der EU im Südkaukasus beiträgt. So hat der Rat diesen Punkt im Gegensatz zu den Verbesserungsvorschlägen für wirtschaftliche Integration und Mobilität nicht explizit aufgegriffen.¹⁰

Dagegen ist der sektorale Dialog, also die politikfeldbezogene Interaktion mit den Nachbarn sehr viel reger und breiter.¹¹ In dieser Hinsicht ist die ENP von der Planungs- in eine erste Umsetzungsphase gelangt. Als Beispiel für erste Erfolge führt die Kommission beispielsweise die Aus- und Weiterbildung von fast 1000 Juristen und Polizeibeamten aus dem südlichen Mittelmeerraum in Hinblick auf die Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus oder die Schulung ukrainischer Ausbilder von Grenzbeamten auf EU-Standards an.¹² Die Kommission hebt folgende Bereiche besonders hervor: Energieversorgungssicherheit, Klimaschutzdialog, Verkehrsnetze, Integration in den Europäischen Wirtschaftsraum, Forschung, Bildung und Humankapital, Einrichtung von Unterausschüssen, Engagement der Bürgergesellschaft und zivilgesellschaftliche Kontakte. Diesbezüglich kommen Instrumente zum Einsatz, die aus der Heranführungsstrategie bekannt sind. So verzeichnete die Kommission für den Zeitraum von Juni 2006 bis Januar 2008 347 Anfragen auf Unterstützung im Rahmen des TAIEX-Programms, wobei aus vier ENP-Ländern (Ägypten, Marokko, der Ukraine und insbesondere Moldau) mehr als die Hälfte aller Anfragen kam. Im Zeitraum von 2004 bis 2007 wurden in den ENP-Ländern ebenfalls 146 Twinning-Projekte durchgeführt oder waren in Vorbereitung. Desweiteren nehmen die ENP-Länder teil an Programmen zur Förderung von Kontakten zwischen Jugendlichen und Studenten wie „Erasmus Mundus“, „Tempus“ und „Jugend in Aktion“. Bei der zahlenmäßigen Inanspruchnahme all dieser Instrumente zeigen sich keine bedeutenden Unterschiede zwischen den östlichen und den südlichen ENP-Ländern. Die Öffnung von Programmen und Agenturen der Gemeinschaft für Nachbarstaaten auf individueller Basis begann 2007 mit Israel, Marokko und der Ukraine, mit denen Protokolle ausgehandelt wurden. Israel wird als erstes ENP-Land am Programm Wettbewerb und Innovation teilnehmen.

Die finanzielle Zusammenarbeit erfolgt durch das Instrument der Europäischen Nachbarschaft und Partnerschaft (ENPI). Dafür sind zwischen 2007 und 2010 insgesamt 5,6 Mrd. Euro vorgesehen. Davon entfallen auf den Süden rund 58 Prozent, auf den Osten

9 Europäische Kommission: Für eine starke ENP, KOM(2007) 774 endg., 05.12.2007, S. 5.

10 Vgl. Rat der EU: 2851. Tagung, Dok. 6496/08, 18.02.2008, S. 8-10.

11 Vgl. Europäische Kommission: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Sectoral progress report, SEC(2008) 403, 03.04.2008.

12 Vgl. Europäische Kommission: The European Neighbourhood Policy – How the EU is making a difference in partner countries, MEMO/07/548, 05.12.2007.

rund 25 Prozent.¹³ Für die neue Fazilität „Verantwortliches Regieren“ sind im ENP-Gesamthaushalt für 2007-2010 50 Mio. Euro vorgesehen. Sie ist ein Instrument positiver Konditionalität.¹⁴ Als erste wurden Marokko und die Ukraine 2007 für ihre Erfolge belohnt. Die NIF-Fazilität „Investitionen in den Nachbarstaaten“ wird für den Zeitraum 2007-2013 mit 700 Mio. Euro aus dem EU-Budget ausgestattet. Darüber hinaus steht die Fazilität für zusätzliche Beiträge aus den EU-Mitgliedstaaten offen.¹⁵

Bilaterale Beziehungen

Sieht man die ENP als Summe der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interaktionen der EU mit dem jeweiligen Nachbarland, so ragen unter den 16 Ländern im Osten die Ukraine und im Süden Israel heraus. Besonders gute „Noten“ erteilte die Kommission darüber hinaus Moldau und Marokko.¹⁶ Bislang existieren weder ratifizierte Abkommen noch Aktionspläne mit Belarus, Libyen und Syrien.¹⁷ Mit Tripolis wird über ein vertieftes Freihandelsabkommen verhandelt, obwohl Libyen kein WTO-Mitglied ist. Derartige Ungereimtheiten zeigen, dass die ENP in Krisenregionen wie dem Nahen Osten zum guten Teil „realistischen Einsichten“ (Stichwort Energiepolitik und Anti-Terror-Kampf) und außenpolitischen Opportunitäten folgt. Syrien hat die Einladung zum Gründungsgipfel der Mittelmeerunion in Paris angenommen, was als Signal für entspanntere Beziehungen gesehen werden kann.¹⁸ Im Fall von Belarus ist ein Ende der Isolations- und Kontaktsperrepolitik der EU abzusehen.¹⁹

Die EU betrachtet das im Verhandlungsprozess befindliche „neue erweiterte Abkommen“ mit der Ukraine als Pilot und Prototyp für künftige Verträge mit den östlichen ENP-Partnerländern. Sie sollen die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aus den 1990er Jahren ablösen. Im Verhandlungsmandat für die Ukraine hatte die EU den Begriff ‚Assoziierung‘ noch gemieden, obwohl die angestrebte Substanz dies vollauf gerechtfertigt hätte. Aber ‚Assoziierung‘ hätte aus der Sicht einiger Mitgliedstaaten wie Frankreich als politische Anerkennung der Beitrittsambitionen der Ukraine gedeutet werden können. Die Qualifizierung als Assoziierung wäre unter systematischen Gesichtspunkten und im Sinne der Nichtdiskriminierung gegenüber den Mittelmeerländern, die allesamt Assoziierungsabkommen mit der EU geschlossen haben oder dafür im Prinzip in Frage kommen, zu rechtfertigen.

Die Kommission legte im April ein Paket von zwölf Länder-Fortschrittsberichten sowie einen sektoralen Fortschrittsbericht vor, an deren Erstellung rund 50 Mitarbeiter der Generaldirektion Außenbeziehungen über ein halbes Jahr gearbeitet hatten. Darüber hinaus haben weitere Generaldirektionen, die Kommissionsdelegationen in den ENP-Staaten und Nichtregierungsorganisationen Informationen beigetragen. Die Kommission investiert also in erheblichem

13 Rest: Interregionales Programm, Grenzübergreifende Programme sowie Governance- und Nachbarschaftsinvestitionsfazilität.

14 Dazu Petr Kratochvíl/Barbara Lippert: Improving the Cost/Benefit Balance of the ENP for the EU's Eastern Partners, IEP Policy Brief, März 2008, http://iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/Policy_Brief/Policy-Brief_3_08.pdf.

15 Vgl. Europäische Kommission: EU-Nachbarschaftspolitik: mehr Mittel für zentrale Investitionen, IP/08/709, 05.05.2008.

16 Vgl. Europäische Kommission: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007, KOM(2008) 164, 03.04.2008, insbesondere S. 9-10.

17 Vgl. Europäische Kommission: Für eine starke ENP, KOM(2007) 774 endg., 05.12.2007, S. 14

18 Vgl. Nicolas Sarkozys diplomatischer Triumph, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.07.2008.

19 Vgl. Iris Kempe in diesem Band.

Maße ihre Ressourcen in die ENP und hat damit aus Sicht mancher Beobachter eine Nachfolgeaufgabe im Stellenwert der einstigen Erweiterungspolitik der Kommission Prodi gefunden.²⁰

Die Kommission übt in den zwölf Fortschrittsberichten allenfalls verhalten Kritik und stellt selten Forderungen und Bedingungen. Ihr Tenor ist die Ermutigung zu politischen Reformen und Modernisierung. Der Maßstab sind die Selbstverpflichtungen, die das Partnerland in den Aktionsplänen eingegangen ist, nicht der EU-Acquis und EU-Standards. Das gilt vor allem für die südlichen Länder, für die eine spätere Mitgliedschaft nicht zur Diskussion steht. Die Fortschrittsberichte und besonders die sektorbezogenen Berichte reflektieren die teilweise intensiven Arbeitsbeziehungen. Erwartungsgemäß stellte die Kommission große Unterschiede bei der Umsetzung der Aktionspläne fest. Als wichtige Ergebnisse sind folgende zu nennen: Die Abhaltung größtenteils fairer Wahlen in der Ukraine und Moldau, Maßnahmen in den meisten der osteuropäischen Nachbarstaaten sowie Marokko, die die Unabhängigkeit und Transparenz der Justiz stärken, die signifikante Verstärkung des bilateralen Handels zwischen ENP-Staaten und der EU, das Inkrafttreten von Rückführungs- und Visaerleichterungsabkommen mit der Ukraine und Moldau und das Pilotprojekt einer Mobilitätspartnerschaft mit Moldau. Künftig sollen die Aktionspläne stärker auf die Ambitionen und Kapazitäten der Partnerländer zugeschnitten werden.

Regionale und multilaterale Prozesse

Die Spannung zwischen östlicher und südlicher Dimension und die prinzipielle Unterstützung von Regionalisierungsprozessen durch die EU kommen in der ENP zum Ausdruck. Im Süden stützte sich die ENP auf den 1995 gegründeten Barcelona-Prozess, der freilich ohne politische Dynamik blieb. Die für 2010 angestrebte multilaterale Freihandelszone ist nicht zu erreichen und die politische Unterstützung generell schwach. Ging es zunächst darum, vermeintliche Strategie- und Zielkonflikte zwischen dem multilateralen und regionalen Barcelona-Prozess und der explizit bilateralen ENP zu vermeiden, rückte 2007/2008 die Konkurrenz mit den östlichen Nachbarn in den Mittelpunkt. Die deutsche Präsidentschaft betrieb in der Sache, aber ohne politischen Aplomb eine Aufwertung des Ostens innerhalb der ENP. Neben der Forcierung der neuen bilateralen Verträge (siehe Ukraine) wurde – als Ergänzung zur ENP – die Schwarzmeersynergie in intensiver Zusammenarbeit mit der Kommission konzipiert und praktisch begründet.²¹ Es handelt sich um eine über den Kreis der ENP-Staaten hinausgehende Plattform, in die die Türkei und Russland als die großen Schwarzmeermächte einbezogen sind. Die Zielrichtung der Schwarzmeersynergie entspricht der der ENP. Die Kooperation innerhalb der Region und der Region mit der EU soll auf dem Weg der Bündelung der Vielzahl von Aktivitäten und Akteuren ohne Gründung neuer Institutionen ausgebaut bzw. intensiviert werden. Die Kooperation beruht auf der Bereitschaft der Willigen, ohne dass ein Zwang zur Gemeinsamkeit und damit Blockaden und Vetomöglichkeiten für einzelne gegeben wäre. Die Schwarzmeerwirtschaftskooperation (BSEC) ist eine Hauptorganisation, aber die EU will nicht exklusiv auf sie setzen. Schlüsselsektoren sind Energie, Transport, Umwelt, Meerespolitik und Fischerei, Frei-

20 Vgl. generell zur Pfadabhängigkeit des politisch-bürokratischen Aufbaus der ENP Judith Kelley (2005): *New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy*, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2006, S. 29-55.

21 Vgl. Europäische Kommission.: *Die Schwarzmeersynergie – Eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit*, KOM(2007) 160 endg., 11.04.2007; Rat der EU: *Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*. Fortschrittsbericht des Vorsitzes, Dok. 10874/07, 15.06.2007.

zügigkeit und Sicherheit. Für die EU ist bedeutsam, dass in der Schwarzmeerregion drei Politiken zusammentreffen, die möglichst kohärent und einander verstärkend entwickelt werden sollen: die ENP, die EU-Türkei-Politik im Zeichen der Erweiterung und die EU-Russlandpolitik der vier gemeinsamen Räume. Das erste Außenminister-Treffen fand am 14. Februar in Kiew statt. Das gemeinsame Kommuniqué wurde allerdings von Russland nicht unterzeichnet und auch nicht mit ausgehandelt, da es eine zweiseitige EU-BSEC Erklärung bevorzugte. Moskau torpedierte jedoch nicht die Annahme der Erklärung und befürwortete die zentrale Aussage der Erklärung, nämlich dass die EU eine größere Rolle in der Region spielen solle. Im Bericht über das erste Umsetzungsjahr der Schwarzmeersynergie bekräftigte die Kommission, dass sie etwa durch vertrauensbildende Maßnahmen „weiterhin eine aktive Rolle der EU für den Umgang mit den Ursachen dieser [schwelenden] Konflikte, u.a. innerhalb der für den Schwarzmeerraum maßgeblichen regionalen Strukturen,“²² sehe. Ferner wird der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unterstrichen. Das Europäische Parlament forderte, die EU solle sich auf eine begrenzte Zahl vorrangiger Ziele konzentrieren und so Doppelarbeit und Verzettlung entgegenwirken und einen echten regionalen Ansatz verfolgen.²³ Die Vorgehensweise ist pragmatisch und projektorientiert ohne Konditionalitätselemente. Es sollen aber langfristige und messbare Ziele vereinbart und jeweils ein federführendes Land bzw. Organisation für einen bestimmten Sektor ernannt werden. Zur Strukturierung und Konzertierung der Aktivitäten schlägt die Kommission, gestützt auf Anregungen aus EU-Mitgliedstaaten und Synergiestaaten, sektorale Partnerschaften und nach Bedarf Ministertreffen vor.²⁴

Die französische Initiative, außerhalb der ENP und unter Umgehung der EU eine Mittelmeerunion ins Leben zu rufen, holte der Europäische Rat im März 2008 auf der Grundlage eines deutsch-französischen Kompromisses unter das Dach der EU und des Barcelona-Prozesses.²⁵ Frankreich ging es darum, eine neue, von einer Reihe konkreter Projekte getragene Kooperationsdynamik im Mittelmeerraum auszulösen und damit gleichzeitig seinen Führungsanspruch in der Region zu unterstreichen.²⁶ Derartige Sonderbeziehungen Frankreichs und ein kontraproduktiver interregionaler Wettbewerb stießen auf den entschiedenen Widerspruch Deutschlands, das sich als Moderator zwischen Süd und Ost versteht, und auch die Kommission beharrte auf den Spielregeln und der Rollenverteilung in den Außenbeziehungen. Der Europäische Rat beschloss auf der Grundlage des Strategiepapiers der Kommission die Initiative „Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum“, um die regionale und bilaterale Zusammenarbeit in und mit der Region zu dynamisieren. Einerseits konnte Sarkozy sein Gesicht wahren und andererseits die EU sich schließlich die Initiative zu nutzen machen, um den eingeschlafenen Beziehungen neue Impulse zu geben. Am Gründungstreffen nahmen die 27 EU-Staaten, die Kommission, der Hohe Vertreter für

22 Europäische Kommission: Bericht über das erste Umsetzungsjahr der Schwarzmeersynergie, KOM(2008) 391 endg., 19.06.2008, S. 6.

23 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2008 zu einem neuen Ansatz in der Politik für die Schwarzmeerregion, P6_TA(2008)0017, 17.01.2008, Punkt 7.

24 Europäische Kommission: Bericht über das erste Umsetzungsjahr der Schwarzmeersynergie, KOM(2008) 391 endg., 19.06.2008, S. 8-10.

25 Vgl. die Ausführungen von Nikolas Sarkozy auf einer Pressekonferenz am Rande des Europäischen Rats am 13.03.2008 in Brüssel, <http://www.elysee.fr/download/?mode=press&filename=CPB1.pdf>.

26 Vgl. Dorothee Schmidt: Die Mittelmeerunion – ein neuer französischer Motor für die europäische Mittelmeerpolitik?, DGAPanalyse Frankreich, Januar 2008.

die GASP Javier Solana, neun Staaten des südlichen Mittelmeers (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Mauretanien, Palästinensische Autonomiebehörde und Syrien) sowie Monaco, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Albanien und die Türkei teil. Sie einigten sich darauf, alle zwei Jahre ein Gipfeltreffen und jährlich Treffen der Außenminister einzuplanen. Grundlage der Zusammenarbeit soll die gemeinsame Verantwortung (co-ownership) sein. Als konkrete sichtbare Projekte vereinbarten sie die Reinigung des Mittelmeers, See- und Landautobahnen, Katastrophenschutz, alternative Energien, Gründung einer Euro-Mittelmeer-Universität und eine Mittelmeerwirtschaftsinitiative. Endgültige Entscheidungen zur institutionellen Ausstattung wurden auf den November 2008 vertagt, wenn sich die Außenminister treffen. Jedenfalls soll ein Sekretariat eingerichtet werden, dessen Sitz noch offen ist. Das Europäische Parlament verlangt, den Sekretariatssitz nur in einem Gastland anzusiedeln, das sich für Demokratie und Menschenrechte engagiert.²⁷ Außerdem soll eine Ko-Präsidentschaft, die übergangsweise von den französischen und ägyptischen Präsidenten (Sarkozy und Mubarak) ausgeübt wird, eingeführt werden. Die Außenvertretung der EU war innerhalb der EU strittig. Die Kommission betonte, dass sie im Einklang mit dem EU-Vorsitz stehen müsse. Mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrag setze sich der Vorsitz aus dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Kommissionspräsidenten (auf Ebene der Staats- und Regierungschefs) sowie dem Hohen Vertreter/Vizepräsident der Kommission (auf Ebene der Außenminister) zusammen.²⁸ Die Mittelmeerländer müssten sich einvernehmlich auf einen Vorsitz einigen, der für jeweils zwei Jahre ernannt werden soll. Auch das Europäische Parlament fordert, dass die „zuständigen Organe der Europäischen Union den gemeinsamen Vorsitz für die Union innehaben sollten“²⁹. Mit der ENP ist die Union für den Mittelmeerraum am wirksamsten über die Nutzung der ENPI-Mittel verbunden.

In der Initiative für den Mittelmeerunion sahen die nach Osteuropa blickenden Mitgliedstaaten einen günstigen Moment für eine Stärkung der östlichen Dimension, ohne sich dem Vorwurf der Alleingänge auszusetzen. So stellten die polnische und schwedische Regierung ihre Initiative für eine Östliche Partnerschaft vom Mai 2008 direkt in den Kontext der ENP.³⁰ Der Europäische Rat billigte die Zielsetzung, die regionale und bilaterale Kooperation mit den östlichen Nachbarn voranzutreiben, und zwar unter Beachtung der Differenzierung und des Charakters der ENP als einheitliche und kohärente Politik.³¹ Damit sollen zunächst Bestrebungen zur Abkopplung und Privilegierung des Ostens gedämpft werden. Gewissermaßen schließt die Östliche Partnerschaft, die sich an die fünf ENP-Länder und auf Expertenebene an Belarus richtet, die Lücke zwischen Schwarzmeersynergie und Nördlicher Dimension. Russland kann über das ENPI einbezogen werden. Die Kommission soll bis zum Frühjahrsgipfel 2009 konkrete Vorschläge machen. Der polnisch-schwedische Vorschlag nennt als bilaterale Schwerpunktfelder Kooperation in

27 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juni 2008 zu der Initiative „Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum“, P6_TA(2008)0257, 05.06.2008, Punkt 12.

28 Europäische Kommission: Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum, KOM(2008) 319 endg., 20.05.2008, S. 6.

29 Europäisches Parlament: Entschließung zu der Initiative „Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum“, P6_TA(2008)0257, 05.06.2008, Punkt 8.

30 Vgl. Polish-Swedish proposal. Eastern Partnership, http://www.euractiv.com/31/images/080523%20polish-swedish%20proposal_tcm31-172658.doc; Rat der EU: 2870. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen), Dok. 9868/08, 26./27.05.2008, S. 24.

31 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Dok. 11018/1/08 REV 1, , 20.06.2008, S. 19 (Rdnrn. 68-70).

Migrations-, Visa- und Grenzfragen, Erarbeitung eines Fahrplans für Visafreiheit, vertiefter und umfassender Freihandel zwischen der EU und Zielländern, verstärkte sektorale Zusammenarbeit, den Ausbau zivilgesellschaftliche Kontakte, die Ausarbeitung einer neuen Generation von konkreteren Aktionsplänen, die Installation von PKA-Nachfolgeabkommen neuen Typs und die verstärkte Anwendung des Prinzips der Differenzierung. Einigen Mitgliedstaaten gingen die Anleihen bei der Heranführungspolitik zu weit: So sieht der polnisch-schwedische Vorschlag ausdrücklich das Vorantreiben der EU-Integration der östlichen Nachbarstaaten vor, etwa durch am EU-Acquis orientierte Benchmarks in den neuen Aktionsplänen, deren Erfüllung von der Kommission geprüft werden soll.

Neu ist die Schaffung eines multilateralen Rahmens, innerhalb dessen konkrete Projekte in den Schwerpunktbereichen Politik und Sicherheit, Grenzen und grenzüberschreitende Interaktionen, Wirtschaft und Finanzen, Umwelt und Gesellschaft verfolgt werden können. Wie die Union für den Mittelmeerraum soll die Östliche Partnerschaft kostenneutral sein und nur schlanke Institutionen haben. Jedoch sollen ein EU-Koordinator ernannt und spezifische Arbeitsgremien eingerichtet werden, außerdem ist von multilateralen Außen- bzw. Fachminister- sowie EU-Troika-Treffen die Rede.

Ausblick

Gegenüber ihren Kritikern konnte sich die umstrittene und oftmals halbherzig betriebene ENP behaupten, weil sie von interessierten Akteuren – der Kommission und Kernmitgliedstaaten – in den Grundlagen gestärkt und inkrementell ausgebaut, vor allem aber durch regionale und multilaterale Ergänzungen angereichert worden ist. Das steht im Einklang mit der klassischen pfadabhängigen Vorgehensweise in der Union. Der Preis dieses additiven Verfahrens, das viele Interessen einschließt, ist für die EU und die Nachbarn ein gesteigerte Komplexität bei den Mechanismen, Strukturen und Handlungssträngen der ENP. In vielen EU-Aktivitäten steckt „ENP“ drin, auch wenn etwa die Mittelmeerunion und die Östliche Partnerschaft in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates allgemein unter Außenbeziehungen und nicht als Unterfall der ENP firmieren. Ob die ENP ein Flugschiff und bevorzugter Handlungsrahmen der EU wird oder ein Beiboot bleibt, ist derzeit noch offen.

Weiterführende Literatur

Barbara Lippert: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven, Berlin/Bonn 2008, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05292.pdf>.

Dieter Mahncke/Sieglinde Gstöhl (Hrsg.): Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy, Brüssel 2008.

Dossier: Un débat transatlantique sur l'UE et son voisinage, in: *Politique étrangère* 1/2008, S. 23-76. Mit Beiträgen von Denis Bauchard, Esther Brimmer, Barbara Lippert und Dorothee Schmid.