

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP): eine adäquate Außen- und Sicherheitspolitik für die EU?

Helmerich, Nicole

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Helmerich, N. (2006). *Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP): eine adäquate Außen- und Sicherheitspolitik für die EU?* (KFIBS-Analysis, 4). Brühl: Kölner Forum für Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik e.V. (KFIBS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-366905>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



KFIBS-Analyse

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) – eine adäquate Außen- und Sicherheitspolitik für die EU?

Eine Problemskizze der ENP in Osteuropa und im Südkaukasus

Von Nicole Helmerich

N.Helmerich@gmx.net

Ausgabe

4/06

* * *

„Share everything with the Union but institutions.“

– Romano Prodi¹ –

Zu Beginn des Jahres 2007 übernimmt die Bundesrepublik Deutschland die Ratspräsidentschaft der EU. Der Planungsstab des Auswärtigen Amtes arbeitet derzeit einen Vorschlag für eine „neue Ostpolitik“² der EU aus. In diesem Zusammenhang wird die Europäische Nachbarschaftspolitik³ (ENP) auf den Prüfstand gestellt. Diese nahm ihren Anfang im Zuge der Beitrittsvorbereitungen der zehn neuen Mitglieder, als Javier Solana und Christopher Patten im August 2002 in einem gemeinsamen Brief an den Ministerrat der EU erstmals die Idee eines „Wider Europe“ formulierten.⁴ Ziel war es, eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber den neuen Nachbarstaaten der EU-25 zu formulieren. Darunter fielen anfänglich lediglich die Ukraine, Moldawien und Russland,⁵ jedoch wurden bald die südlichen Nachbarstaaten (Stichwort: „Barcelona-Prozess“)⁶ und die drei Länder des Südkaukasus – Armenien, Aserbaidschan, Georgien – mit einbezogen.

Die ENP stellt das erste Projekt einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) dar und gilt zusammen mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) als Kernstück der europäischen Diplomatie. In wenigen Monaten wird die ENP durch einen Zwischenbericht der EU-Kommission kritisch beleuchtet werden; sie steht ab Januar 2007 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft zur Diskussion.

¹ Vgl. Prodi, Romano: A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability, S. 5, Rede als EU-Kommissionspräsident im Rahmen der 6. ECSA-World-Konferenz „Peace, Security and Stability – International Dialogue and the Role of the EU“, Brüssel, 5.-6. Dezember 2002. Quelle: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>. Letzter Zugriff: 14.10.2006 (künftig: Rede von Prodi).

² So Frank-Walter Steinmeier in einem Interview des Inforadios am 13.10.2006. Quelle: www.inforadio.de/static/dyn2sta_article/246/147246_article.shtml. Letzter Zugriff: 14.10.2006.

³ Auch Benita Ferrero-Waldner bekräftigt die Bereitschaft der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007, die ENP aktiv zu unterstützen sowie die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, um die ENP wieder stärker in den Fokus der EU-Mitgliedstaaten zu rücken. Siehe: Eröffnungsrede von Ferrero-Waldner beim Panel 3 „European Neighbourhood Policy: defining the end game“ im Bled Strategic Forum am 28.8.2006 in Bled (Slowenien), S. 4. Quelle: www.bledstrategicforum.org/speech-bfw-panel.shtml. Letzter Zugriff: 14.10.2006 (künftig: Eröffnungsrede v. Ferrero-Waldner, Bled Strategic Forum).

⁴ Vgl. gemeinsamer Brief von Javier Solana und Chris Patten an die EU-Kommission und an das EU-Parlament unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/_0130163334_001_en.pdf. Letzter Zugriff: 14.10.2006 (zukünftig: gemeinsamer Brief).

⁵ Vgl. ebd., S. 3 f. (Fußn. 4).

⁶ Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästina, Syrien und Tunesien.

Insbesondere die Europäische Nachbarschaftspolitik in Osteuropa und dem Südkaukasus muss aufgrund der dort ungelösten „gefrorenen“ Konflikte und der angespannten Lage zwischen Georgien und Russland Veränderungen erfahren; deswegen konzentriert sich dieser Beitrag auf die Analyse der ENP und ihrer Problematik in diesen beiden Regionen. Im Mittelpunkt des Beitrages stehen somit ein Problemaufriss der gegenwärtigen Situation sowie mögliche Lösungsansätze.

Hierzu muss zuerst einmal der Ursprung der ENP und deren Bedeutung innerhalb der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik beleuchtet werden. Daran schließt sich eine kurze Analyse der ENP hinsichtlich ihrer sicherheitspolitischen Erträge an, welche dann in die Diskussion der derzeit eklatantesten Probleme der ENP in den beiden zu betrachtenden Regionen mündet. Abschließend werden mögliche Änderungen der ENP während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft angesprochen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen: Stellt die ENP ein geeignetes sicherheitspolitisches Instrument dar, um die sicherheitspolitische Lage in der Kaukasusregion und in Osteuropa zu überwinden? Wie fällt eine erste Bilanz der ENP aus? – Oder mit anderen Worten: Kann das Kantianische Europa seine Hobbesschen Nachbarländer⁷ mithilfe der ENP an die demokratische Friedenszone binden und somit eine langfristige Stabilisierung und Sicherheit an der östlichen Peripherie bewirken?

1. Bestandsaufnahme der Europäischen Nachbarschaftspolitik

1.1. Entstehung

Anfang des neuen Jahrtausends sah sich die EU einer veränderten außen- und sicherheitspolitischen Lage gegenüber. Mit den Anschlägen auf das *World Trade Center* am 11.9.2001 sowie dem damals bevorstehenden EU-Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten im Mai 2004 und den so genannten farbigen Revolutionen⁸ begann innerhalb und außerhalb der EU ein neues Kapitel in der internationalen Sicherheitspolitik.

Der gemeinsame Brief von Javier Solana und Chris Patten mündete in einer von der EU-Kommission erarbeiteten Mitteilung an den Rat der EU und das Europäische Parlament

⁷ Die Bezeichnung „Consequences of Turkish membership for the EU and its neighborhood“ (draft paper prepared for the conference on *Caspian Outlook 2008* organized by the Bled Strategic Forum, Bled, 27-28 August 2006, S. 1) wurde von Kemal Kirişci übernommen. Quelle: <www.bledstrategicforum.org/speech-bled-kirisci.doc>. Letzter Zugriff: 14.10.2006.

⁸ Serbien 2000, Georgien 2003, Ukraine 2004 und Kirgisien 2005.

im März 2003, besser bekannt unter dem Namen „Wider Europe“.⁹ Darin werden die Grundzüge der ENP festgelegt. Diese finden sich auch im darauf folgenden Strategiepapier zur Europäischen Nachbarschaftspolitik wieder.¹⁰

Gegenwärtig sind im östlichen Raum in der Ukraine und in Moldawien Aktionspläne 2004 unterzeichnet worden; Anfang 2005 sind diese dann in Kraft getreten.¹¹ Die Aktionspläne gründen sich auf die Ende der 1990er Jahre umgesetzten EU-Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA),¹² die mit den neun Neuen Unabhängigen Staaten (NUS)¹³ geschlossen worden sind. Mit Weißrussland, das theoretisch auch ein ENP-Partnerland sein könnte, sieht man so lange von einer Kooperation ab, bis dort ein demokratisches Regime herrscht.

Weitere Aktionspläne mit den drei südkaukasischen Staaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien werden dieses Jahr folgen. Bei der Reise der EU-Troika¹⁴ vom 2. bis 3. Oktober 2006 in die Kaukasusregion wurde mit den drei genannten Staaten eine Einigung über den Inhalt der jeweiligen Aktionspläne erzielt. Diese werden im Rahmen der nächsten Kooperationsräte am 14. November 2006 in Brüssel unterzeichnet werden und haben eine voraussichtliche Laufzeit bis zum Jahr 2011.¹⁵

1.2. Ziele der EU

Die Europäische Nachbarschaftspolitik dient zusammen mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) als neue Strategie der europäischen Außen- und

⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, März 2003. Quelle: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf. Letzter Zugriff: 14.10.2006 (künftig: Wider Europe).

¹⁰ Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, Mai 2004. Quelle: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf. Letzter Zugriff: 14.10.2006 (künftig: ENP Strategy Paper).

¹¹ Ende 2004 wurden die ersten sieben Aktionspläne mit Israel, Jordanien, Moldawien, Marokko, den Palästinenser-Gebieten, Tunesien und der Ukraine beschlossen. Zur Bedeutung der Aktionspläne siehe Abschn. 1.3. „Aufbau und Prinzipien der ENP“.

¹² Siehe Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA).
Quelle: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r17002.htm>. Letzter Zugriff: 14.10.2006.

¹³ Republik Armenien, Republik Aserbaidschan, Georgien, Republik Kasachstan, Republik Kirgisistan, Republik Moldau, Russische Föderation, Ukraine und Republik Usbekistan.

¹⁴ Bestehend aus dem finnischen Außenminister Erkki Tuomioja (für die finnische EU-Ratspräsidentschaft), der Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner (für die EU-Kommission) und dem EU-Sondergesandten für den Südkaukasus Peter Semneby (für das Ratssekretariat). Siehe Auswärtiges Amt unter: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Meldungen/2006/061002StMGloserReiseARM_GEO_navCtx=27304.html (letzter Zugriff: 14.10.2006).

¹⁵ Für Armenien siehe: PanARMENIAN.Net: EU-Armenia Action Plan to Be Signed November 14, 2.10.2006 unter: www.panarmenian.net/news/eng/?nid=19480. Für Aserbaidschan: Today.Az: European New Neighborhood Policy action plan to be signed with Azerbaijan November 14, 3.10.2006 unter: www.today.az/news/politics/30979.html und für Georgien: Civil.Ge Online Magazine: EU, Georgia Sign ENP Action Plan, 3.10.2006, unter: www.civil.ge/eng/article.php?id=13747. Letzter Zugriff auf alle Zeitungen: 14.10.2006.

Sicherheitspolitik – mit dem Ziel, einen „ring of friends“¹⁶ um die Europäische Union herum zu errichten. Konkret will die ENP aktiv die Stabilität, die Sicherheit und die Wohlfahrt der unmittelbaren Nachbarn im Osten (Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Ukraine, Weißrussland) und im Süden (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästina, Syrien, Tunesien)¹⁷ fördern. Aus diesem Grund unterstützt die EU diese Länder mit finanziellen Mitteln¹⁸ zur Förderung von wirtschaftlichen und politischen Reformen und bietet ihnen bei Erfolg im Gegenzug einen Zugang zum EU-Binnenmarkt an.

Die Möglichkeit einer Integration in den EU-Binnenmarkt erinnert stark an das Konzept des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR). Die am EWR beteiligten Nicht-EU-Staaten Liechtenstein, Norwegen und Island pflegen ein enges wirtschaftliches Verhältnis zur EU und sind durch die Übernahme des EU-Wirtschaftsacquis in den Binnenmarkt integriert, besitzen jedoch keinerlei politische Entscheidungsbefugnisse und auch kein Stimmrecht in den EU-Institutionen.¹⁹ Auf diesen Zusammenhang verwies Romano Prodi mit dem Satz: „We share everything but institutions.“²⁰

Weiter schafft – laut Ferrero-Waldner – die graduelle Partizipation in einigen EU-Policies und -Programmen, die bisher nur für die EU-Mitgliedstaaten und EU-Beitrittskandidaten zugänglich waren, eine engere Beziehung zwischen der EU und seinen direkten Nachbarn. Insbesondere der Zugang zum EU-Binnenmarkt stelle einen großen Anreiz für die ENP-Staaten dar.

1.3. Aufbau und Prinzipien der ENP

Die ENP sieht vier aufeinander folgende Phasen vor: **(1)** Herstellung von Vertragsbeziehungen mit den EU-Nachbarländern; **(2)** Die Erarbeitung von

¹⁶ Rede von Prodi (Fußn. 1).

¹⁷ Ursprünglich war die ENP nur für die unmittelbaren Nachbarn im Osten von Europa vorgesehen (sprich: Weißrussland, Ukraine, Russland, Moldawien). Aufgrund des Drängens der südlichen Nachbarn kamen noch Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästina, Syrien und Tunesien, die auch Mitglieder im Barcelona-Prozess sind, hinzu. Im Jahr 2004 schließlich wurden die drei südkaukasischen Länder Armenien, Aserbaidschan und Georgien hinzugenommen. Russland wird nicht über die ENP, sondern mittels des Konzeptes der strategischen Partnerschaft – die „vier gemeinsamen Räume“ – mit einbezogen.

¹⁸ Ab 2007 wird das zentrale Finanzinstrument „ENPI“ die bisherigen Finanzierungsinstrumente „TACIS“, „PHARE“ und „CARDS“ ablösen.

¹⁹ Vgl. EU External Relations. The European Economic Area, unter: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/eea/index.htm. Letzter Zugriff: 14.10.2006.

²⁰ Vgl. Rede von Prodi (Fußn. 1).

Länderberichten; **(3)** Einigung über die Ziele und in Kraft treten des Aktionsplans; **(4)** Implementierung und Monitoring.²¹

Die bilateralen Aktionspläne stellen den Kern der ENP dar.²² Der bilaterale Ansatz ermöglicht maßgeschneiderte Aktionspläne für jedes Partnerland, die unter dessen Mitarbeit entworfen werden. Kernelemente der ENP sind die Demokratie- und Wirtschaftsförderung sowie die Sicherung der EU-Außengrenzen, welche die EU-Mitgliedstaaten mit den ENP-Ländern teilen.²³ Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, *Good Governance*, Prinzipien der Marktwirtschaft sowie Aspekte der Nachhaltigkeit werden innerhalb einer „privilegierten Partnerschaft“ von Seiten der EU als gemeinsame Werte betrachtet, an die sich beide Seiten in gegenseitiger Verpflichtung zu halten haben.²⁴

Besagte Aktionspläne enthalten zwei Strategien der EU: Konditionalität und Sozialisation. Zum einen knüpfen die EU-Finanzhilfen an bestimmte Reformvorhaben und setzen so Reformanreize, zum anderen setzt die EU auf bewusstes Lernen, das durch eine verstärkte Kooperation einsetzt und Verhaltensänderungen sowie einen Identitätswandel zur Folge haben kann. Dieses Vorgehen erinnert an die mit den neuen Beitrittsländern der Beitrittsrunde 2004 geschlossenen Europaabkommen.

Problematisch erweist sich jedoch das Monitoring der Aktionspläne. Grund hierfür sind die im Aktionsplan recht allgemein gehaltenen Ziele und Verpflichtungen des Partnerlandes. So enthält z. B. der Aktionsplan der Ukraine²⁵ 71 verschiedene Ziele in den Bereichen Politik, Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung – mit jeweils durchschnittlich vier bis fünf Unterpunkten. Zwar sind insgesamt vierzehn Prioritäten am Anfang des Dokuments festgelegt, darunter auch die Arbeit an einer Lösung des Transnistrien-

²¹ Vgl. Marchetti, Andreas: The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's Periphery. Discussion Paper C 158. Center for European Integration Studies (ZEI). 2006, S. 7. Quelle: www.zei.de/download/zei_dp/dp_c158Marchetti.pdf. Letzter Zugriff: 14.10.2006.

²² Alle Aktionspläne sind auf den Webseiten der EU über die Europäische Nachbarschaftspolitik abrufbar: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm. Letzter Zugriff: 14.10.2006. Die ersten sieben Aktionspläne wurden im Jahr 2004 vereinbart und sind seit Anfang 2005 in Kraft.

²³ Vgl. ENP Strategy Paper (Fußn. 10), S. 14.

²⁴ Vgl. European Neighbourhood. The Policy. Quelle: http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm. Letzter Zugriff: 28.8.2006.

²⁵ Der Aktionsplan der Ukraine ist abrufbar unter folgender URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf. Letzter Zugriff: 14.10.2006 (künftig: Ukraine-Aktionsplan).

Konflikts,²⁶ jedoch überwiegen allgemeine Absichtserklärungen gegenüber konkreten politischen Maßnahmen.

2. Sicherheit und Stabilität als Hauptziele der ENP?

Zwar geht keine direkte militärische Bedrohung von den östlichen EU-Nachbarländern aus, dennoch existieren in dieser Region einige „gefrorene“ Konflikte und „weiche“ Sicherheitsbedrohungen;²⁷ diese werden z. B. im Aktionsplan der Ukraine aufgeführt. So sind folgende Ziele für diesen Bereich schriftlich fixiert: die Wahrnehmung einer aktiven Mittlerrolle der Ukraine im Transnistrien-Konflikt, eine verstärkte Kooperation im Bereich der Entwaffnung und Nonproliferation,²⁸ Kooperation im Bereich der regionalen Sicherheit und bei Grenzangelegenheiten,²⁹ Kampf gegen Korruption,³⁰ Entwicklung einer Kooperation zwischen der Ukraine und Moldawien, um Grenzfragen zu klären und eine effektive Grenzkontrolle herzustellen, Beendigung der Verhandlung des EU-Ukraine-Sicherheitsabkommens, Kooperation im Kampf gegen allgemeine Sicherheitsbedrohungen, wie z. B. den Terrorismus, Nonproliferation und illegale Waffenexporte.³¹

So stellen Stabilität und Sicherheit zwei Hauptziele der Europäischen Nachbarschaftspolitik dar. Neben den in den Aktionsplänen festgestellten länderspezifischen Sicherheitsthemen finden allgemeine Stabilitäts- und Sicherheitskriterien sowie Ziele Eingang in das Strategiepapier der ENP. Außerdem sind einige Verweise auf die ENP in der Europäischen Sicherheitsstrategie anzutreffen.³² Unter der Überschrift „Building Security in our Neighbourhood“ im Kapitel 2 („Strategic Objectives“) betont die ESS: „Our task is to promote a ring of well governed countries to

²⁶ So setzt sich Ukraine zum Ziel, weiterhin als Mediator im Transnistrien-Konflikt aufzutreten. Siehe Ukraine-Aktionsplan, S. 9 (Fußn. 24).

²⁷ Vgl. Alboni, Roberto: The Geopolitical Implication of the European Neighbourhood Policy, in: European Foreign Affairs Review 10: 1-16, 2005.

²⁸ Siehe Ukraine-Aktionsplan, S. 4 u. S. 6 (Fußn. 24).

²⁹ Vgl. ebd., S. 5 (Fußn. 24).

³⁰ Vgl. ebd., S. 6 (Fußn. 24).

³¹ Vgl. ebd., S. 10 (Fußn. 24). Diese Ziele sind im Kapitel „Politischer Dialog und Reformen“ vermerkt, das insgesamt 15 Großziele umfasst. Dagegen nimmt das Kapitel „Ökonomische und soziale Reformen und Entwicklung“ mit insgesamt 56 Großzielen den meisten Raum im ukrainischen ENP-Aktionsplan ein.

³² Siehe auch Attinà, Fulvio/Rossi, Rosa (Hrsg.): European Neighbourhood Policy. Political, Economic and Social Issues. The Jean Monnet Centre “Euro-Med” Department of Political Studies, Catania 2004. Quelle: <www.fscpo.unict.it/EuroMed/ENPCataniabook.pdf>. Letzter Zugriff: 14.10.2006.

the East of the European Union and on the borders of the Mediterranean with whom we can enjoy close and cooperative relations.“³³

Damit stellt die ESS die ENP in den Mittelpunkt der außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten der EU und zieht daraus den Schluss: „The best protection for our security is a world of well-governed democratic states.“³⁴ – Dies bedeutet ein verstärktes EU-Engagement in den seit 15 Jahren „gefrorenen“ Konflikten der östlichen Nachbarn, der Transnistrien-Konflikt in Moldawien, der Konflikt um Nagorno-Karabach zwischen Armenien und Aserbaidschan sowie die abtrünnigen Provinzen Südossetien und Abchasien in Georgien. Diese könnten, falls sie ungelöst blieben, eine destabilisierende Wirkung auf die EU und ihre Grenzen haben und weiterhin einen fruchtbaren Nährboden für terroristische Gruppen, Geldwäsche, Waffen- und Menschenhandel bieten. Auch werden „die ungelösten Regionalkonflikte als die Hauptursachen für politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Mißstände im Südkaukasus identifiziert“.³⁵

Das Engagement der EU im Rahmen der ENP hat zwar *in puncto* Lösung dieser „gefrorenen“ Konflikte in den letzten Jahren deutlich zugenommen, ist aber gewiss noch verbesserungsbedürftig.³⁶ So ist die EU nur über ihre Mitgliedstaaten oder über die OSZE bei den formell institutionalisierten Konfliktlösungsverhandlungen beteiligt.³⁷ Dies hängt zum Teil mit dem Faktum zusammen, dass das Krisenmanagement beim Rat der EU angesiedelt ist und die ENP bei der EU-Kommission. Popescu stellt mit Recht fest: „[T]he conflict resolution dimension of the ENP has remained underdeveloped.“³⁸

Weiterhin ist die EU im Rahmen der ESVP im westlichen Balkan und in Sub-Sahara-Afrika präsenter als bei Konflikten in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft.³⁹ Zudem sind die Finanzinstrumente der ENP weder für den Einsatz im Bereich des

³³ Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003, S. 8. Quelle: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. Letzter Zugriff: 15.10.2006 (künftig: ESS).

³⁴ ESS, S. 10 (Fußn. 32).

³⁵ So Uwe Halbach, Mitglied der SWP-Forschungsgruppe „Russland/GUS“, im Gespräch mit Khatuna Tchaturia in der Online-Wochenschrift *Caucas.com*. Quelle: www.caucas.com/home_de/breve_contenu.php?id=184. Letzter Zugriff: 15.10.2006.

³⁶ Für eine Übersicht über den Transnistrien-Konflikt vgl. Popescu, Nicu: *The EU in Moldova – Settling conflicts in the neighbourhood*, Occasional Paper No. 60. Institute for Security Studies, October 2005. Quelle: www.iss-eu.org/occasion/occ60.pdf. Letzter Zugriff: 14.10.2006 (künftig: Popescu).

³⁷ Die EU agiert jedoch vor allem in den letzten drei Jahren außerhalb der institutionellen Verhandlungen mithilfe von diplomatischen Missionen oder EUSR im Südossetien-Konflikt und im Transnistrien-Konflikt.

³⁸ Vgl. Popescu, S. 11 (Fußn. 32).

³⁹ Vgl. ebd., S. 11 (Fußn. 32).

Krisenmanagements geeignet noch sind sie dafür vorgesehen.⁴⁰ Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gab es bei dem Transnistrien-Konflikt eine Reihe diplomatischer Bemühungen, insbesondere von Seiten des EU-Sondergesandten für Moldawien (EUSR), Jacobovits de Szeged.⁴¹ Auch wird seit November 2005 an der moldawisch-ukrainischen Grenze mithilfe einer europäischen Beobachtermission erstmals eine Grenzüberwachung durchgeführt.⁴²

Die EU-Kommissionsmitglieder haben mehrfach in Verträgen und Reden bekräftigt, dass die Konfliktlösung der „gefrorenen“ Konflikte in Osteuropa und im Südkaukasus oberste Priorität innerhalb der ENP genieße. Auch der EU-Sondergesandte für den Südkaukasus Peter Semneby betont dies: „Conflict resolution is an explicit part of the individual Action Plans.“⁴³

Dennoch ist der sicherheitspolitische Bereich innerhalb der ENP im Vergleich zu den ökonomischen und politischen Zielen deutlich weniger entwickelt.⁴⁴ Möchte die ENP jedoch einen erfolgreichen Beitrag zur Konfliktlösung in der Region leisten – und somit die außenpolitische Ziele der EU fördern –,⁴⁵ müssen die GASP und die ESVP an einem Strang ziehen und eine umsetzbare Friedenslösung für die „gefrorenen“ Konflikte finden. Dies erweist sich aber – wie oben ausgeführt – als recht problematisch. So lässt sich festhalten, dass zum derzeitigen Zeitpunkt davon ausgegangen werden kann, dass die ENP kein geeignetes sicherheitspolitisches Instrument darstellt, um zur Lösung der „gefrorenen“ Konflikte beizutragen. Zwar scheinen die politischen und wirtschaftlichen Ziele der ENP-Aktionspläne ausgereift und auch im Verlauf der Implementierung in einigen Punkten Erfolg versprechend, jedoch sind die sicherheitspolitischen Ziele in den

⁴⁰ Vgl. ebd., S. 12 (Fußn. 32).

⁴¹ Im Südossetien-Konflikt gab es ähnliche diplomatische Bemühungen der GASP.

⁴² Für weitere Informationen vgl. European Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine. Quelle: <www.eubam.org/index.php?action=welcome&sid=pgas7dgvqz0cfuip38ja15xzzdub7rbn>. Letzter Zugriff: 14.10.2006.

⁴³ Vgl. Rede von Peter Semneby, EU Special Representative for the South Caucasus, Council of the European Union, im Rahmen des Panels 3, „European Neighbourhood Policy: defining the end game“, beim Bled Strategic Forum am 28.8.2006, S. 2. Quelle: <www.bledstrategicforum.org/speech-semneby.doc>. Letzter Zugriff: 14.10.2006.

⁴⁴ Dies lässt sich beispielsweise am Überwiegen der ökonomischen und politischen Ziele im Vergleich zu den sicherheitspolitischen Zielen im moldawischen und ukrainischen Aktionsplan festmachen. Außerdem sind Erstere konkreter ausformuliert als Letztere. Lediglich der moldawische Aktionsplan widmet dem Transnistrien-Konflikt ein eigenes Unterkapitel. Siehe dazu folgende URL:

<http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf>. Letzter Zugriff: 15.10.2006. Bei den südkaukasischen Länderberichten der EU-Kommission bleiben die Hinweise auf die Regionalkonflikte doch recht vage. Siehe hierzu etwa die Länderberichte zu Armenien, Aserbaidschan und Georgien unter: <http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm>. Letzter Zugriff: 15.10.2006.

⁴⁵ Vgl. ENP Strategy Paper, S. 8 (Fußn. 10).

Aktionsplänen unterentwickelt und die vorgesehenen Konfliktlösungsstrategien unzureichend.

3. Probleme der ENP: „No carrots, no sticks?“ – und weitere Aspekte

3.1. Asymmetrie der Beziehungen

Die EU besitzt innerhalb der ENP eine Art hegemoniale Stellung gegenüber den ENP-Ländern. Dadurch, dass die Aktionspläne bilateral ausgehandelt werden, wird eine östliche Blockbildung gegenüber der EU verhindert. Dennoch sind gerade im Hinblick auf die ungelösten Regionalkonflikte „richtige“ Partner und nicht abhängige Staaten erforderlich, um die Probleme in der Region zu lösen.⁴⁶

Ein weiterer Aspekt, der die Asymmetrie der Beziehungen verdeutlicht, ist die Tatsache, dass in den Aktionsplänen lediglich für das jeweilige ENP-Land Ziele formuliert werden und sich dieses einer Zielerreichung verpflichtet. Die EU geht innerhalb der Aktionspläne, abgesehen von der Zusage finanzieller Unterstützung und einer möglichen Integration in den EU-Binnenmarkt, keine weiteren Verpflichtungen ein. Die Zielerreichung der Aktionspläne hängt somit allein vom betreffenden ENP-Land ab: „The Action Plans [...] list the policy areas where our partners want to make progress.“⁴⁷

3.2. Ökonomische, politische und soziale Probleme der Regionen Osteuropa und Südkaukasus

Neben den „gefrorenen“ Konflikten sehen sich die beiden Regionen mit politischen und sozialen Instabilitäten, teilweise schwachen Ökonomien, langsamem Wirtschaftswachstum, Korruption, Schmuggel, Geldwäsche sowie Waffen- und Menschenhandel konfrontiert. Diese Situation ist sowohl Ursache als auch Wirkung der Regionalkonflikte und erschwert deren Lösung sowie die Implementierung der ENP-Aktionspläne – insbesondere auch deshalb, da es sich zumeist um „schwache“ Staaten handelt, deren Gewaltmonopol sich nicht über das gesamte Staatsgebiet erstreckt.

⁴⁶ Vgl. Wallace, William: Looking After the Neighbourhood. Responsibilities for the EU-25, Policy Paper No. 4, Juli 2003, S. 29.

⁴⁷ Eröffnungsrede v. Ferrero-Waldner, Bled Strategic Forum, S. 2 (Fußn. 3).

3.3. Konkurrenz der EU mit anderen internationalen Akteuren in Osteuropa und im Südkaukasus

Die EU hat – im Vergleich zu Russland und den USA – traditionell weniger politisches und wirtschaftliches Engagement in Osteuropa sowie insbesondere im Kaukasus gezeigt. Mit Inkrafttreten der Europa-Abkommen mit den damaligen zehn Beitrittskandidaten in den 1990er Jahren und der Schaffung der ENP 2004 trat die EU in direkte Konkurrenz mit den beiden dominierenden Akteuren USA und Russland, um den Einfluss in den beiden genannten Regionen. Charakteristisch für beide Regionen ist, dass es weder ein kohärentes Auftreten der EU – zusammen mit den USA – noch mit Russland gibt. Dies erschwert die Lösung der Regionalkonflikte, in welche die USA, aber vor allem auch Russland direkt verwickelt sind.

3.3.1. Russland

Russland beteiligt sich nicht an der ENP, sondern regelt seine Beziehungen zur EU durch das System der „privilegierten Partnerschaft“, die durch das Konzept der „vier Räume“ umgesetzt wird. Dies bringt vor allem zum Ausdruck, dass Russland sich in einer besonderen Beziehung zur EU sieht und sich nicht neben den anderen EU-Nachbarstaaten einreihen will. Hinzu kommt, dass Russland die positiven und negativen Konditionalitäten in der ENP umgehen will.

Das aktive Engagement der EU in beiden Regionen könnte ein *Cleavage* in den EU-Russland-Beziehungen entstehen lassen.⁴⁸ So tritt die EU z. B. durch die künftig geplante aktivere Einbringung bei der Konfliktlösung der „gefrorenen“ Konflikte in eine direkte Konkurrenz zu Russland, das in viele dieser Konflikte als direkte oder indirekte Konfliktpartei involviert ist. Dieser Problematik müssen die EU-Verhandlungsführer während den Neuverhandlungen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Russland im Jahr 2007 besondere Beachtung schenken.

Problematisch ist auch, dass die ENP eine neue „Grenze“ zu Russland zieht. Diese kann von Seiten der EU durch die aktive Förderung von Regionalorganisationen, die auch über den Mitgliederkreis der ENP hinausgehen, aufgefangen werden. Ein Beispiel hierfür ist die aktive Unterstützung der Schwarzmeer-Kooperation.⁴⁹ Dies könnte die Gegensätze

⁴⁸ Vgl. Aliboni, Roberto: The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy, in: European Foreign Affairs Review 10:1-16, S. 14, 2005.

⁴⁹ Vgl. ENP Strategy Paper (Fußn. 10).

zwischen der EU und Russland abmildern sowie die Kooperation zwischen Russland und der Türkei anregen, die sich positiv auf die Konfliktlösungen auswirken könnte.

Seit den „farbigen Revolutionen“ hat Wladimir Putin einen Politikwechsel vollzogen; er legt den Schwerpunkt russischer Außenpolitik nunmehr verstärkt auf Asien. Hier konkurriert Russland mit der EU, was die Wirtschaftsbeziehungen und vor allem die Energiebeziehungen in der Region anbelangt. Russland pflegt enge Beziehungen mit dem ölreichen Kasachstan und möchte die Schanghai-Organisation, in der es gemeinsam mit China Mitglied ist, ausbauen, sowie Indien und Pakistan darin aufnehmen. Gelingt dies, könnte die Schanghai-Organisation künftig zu einem energie- und sicherheitspolitischen Machtzentrum werden.⁵⁰

Ein weiteres Problem stellt aktuell die angespannte Lage zwischen Russland und Georgien dar. Die Festnahme der Spionage verdächtigten russischen Offiziere in Georgien hat die Situation weiter zugespitzt. Dies macht eine Verhandlungslösung hinsichtlich der abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien, die von Russland unterstützt werden, derzeit unmöglich.

3.3.2. Die USA

Neben Russland sind die USA ein wichtiger regionaler *Player* im Südkaukasus und in Osteuropa. In diesen Regionen stehen beide Akteure in direkter Konkurrenz zueinander. Das vorrangige Ziel der USA in Osteuropa und im Südkaukasus ist, ihren Einfluss langfristig zu sichern und auszubauen. Aus diesem Grund wirken die USA aktiv auf einen NATO-Beitritt von Georgien und der Ukraine hin.⁵¹ Des Weiteren wollen sie die Energieversorgung der westlichen Industrienationen durch den Bezug von Erdöl und Gas aus dem Schwarzmeer- und Kaspischen Raum absichern sowie die Transportwege weiter ausbauen (Stichwort: „Pipeline-Projekt Baku-Tiflis-Ceyhan-Ankara“).

Im Vergleich zur EU können die USA im postsowjetischen Raum die zeitlich längeren und kontinuierlicheren Beziehungen nachweisen. So spielen politische Stiftungen aus den USA – insbesondere in der Ukraine, aber auch im Kaukasus – neben den vielen in der Region angesiedelten US-amerikanischen Unternehmen eine wichtige Rolle.

⁵⁰ Vgl. Rahr, Alexander: EU im postsowjetischen Raum. Konturen einer neuen Ostpolitik, in: GUS-Barometer, Nr. 41, Mai 2006, S. 2. Quelle: www.weltpolitik.net/attachment/0644a930ba1074b5cca2acd4809cbcd5/b9189e607da2fce5f5bd5b1f126716c87/GUS-Barometer+41_02.pdf (künftig: Rahr: EU im postsowjetischen Raum).

⁵¹ Vgl. ebd., S. 1.

3.3.3. Weitere zentrale Akteure im postsowjetischen Raum

Neben den zuvor genannten Akteuren spielt die OSZE aufgrund zahlreicher Missionen und ihrer Beteiligung an den institutionellen Konfliktlösungsverhandlungen im Südkaukasus eine bedeutende Rolle. Ihr Einsatz weist jedoch bislang nur einen relativ geringen Erfolg auf. Trotz eines mehrjährigen Engagements sind die Verhandlungen zur Lösung des Transnistrien-Konflikts in Moldawien, des Konflikts um Nagorno-Karabach zwischen Armenien und Aserbaidschan sowie des Konflikts aufgrund der abtrünnigen Provinzen Südossetien und Abchasien in Georgien festgefahren.

Denkbar wäre hier auch der Einsatz des Europarats als friedensstiftender Akteur, da die betrachteten Länder – Ukraine, Moldawien, Georgien, Armenien und Aserbaidschan – in diesem seit einigen Jahren Mitglieder sind.⁵²

3.4. Die fehlende Beitrittsperspektive

Die ENP wurde schon des Öfteren von Seiten der Wissenschaft und Politik kritisiert, da sie die Beitrittsmöglichkeit der meisten ENP-Staaten kategorisch ausschließt. Die beiden Fragen, die sich in diesem Kontext stellen, sind: Wie kann man mit den Hoffnungen der Ukraine und Georgiens in Bezug auf einen EU-Beitritt umgehen und diese – trotz fehlender Beitrittsperspektive – auf Reformkurs halten?⁵³ Diese beiden Probleme sowie eine Lösungsmöglichkeit werden im Abschnitt 4 im Rahmen der Diskussion um die Zukunft der ENP diskutiert.

4. Fazit: Zukünftige Perspektiven der ENP

In diesen Tagen laufen die Vorbereitungen für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft auf Hochtouren. Seit einigen Monaten geistert das Projekt einer Neuformulierung der Ostpolitik der EU durch die Medien.⁵⁴ Der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier gab diesem Projekt kürzlich den Namen „Annäherung durch Verflechtung“ – in Anlehnung an Willi Brandts Slogan: „Wandel durch Annäherung“; es ist auch unter dem

⁵² Dies wird in einem nachfolgenden KFIBS-Beitrag noch näher zu analysieren sein.

⁵³ Emerson fragt zu Recht: “General question of how much reform the EU can buy”. Emerson, Michael/Noutcheva, Gergana: From Barcelona Process to Neighbourhood Policy. Assessments and open Issues. CEPS working document 220, März 2005, S. 15. Quelle: <http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1209>. Letzter Zugriff: 15.10.2006.

⁵⁴ Vgl. F.A.Z.-Artikel „Berlin entwickelt eine neue Nachbarschaftspolitik für die EU“, 2.7.2006. Quelle: <www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E2FDB15D2F5084C19B6D27D5C1C72DDA1~ATpl~Ecommon~Scontent.html>. Letzter Zugriff: 14.10.2006 (künftig: F.A.Z.-Artikel).

Namen „Europäische Nachbarschaftspolitik plus“ bekannt. Deutschland möchte damit eine Neuausrichtung der ENP im postsowjetischen Raum bewirken. Der genaue Inhalt ist bislang nicht bekannt und wird derzeit noch erarbeitet. In einem Papier des Planungsstabes des Auswärtigen Amtes wird von einer „Modernisierungspartnerschaft der EU mit Osteuropa und dem Kaukasus“ gesprochen. Diese ist als regionaler Ansatz konzipiert⁵⁵ und soll die Kooperation zwischen der EU auf der einen Seite und Osteuropa und dem Kaukasus auf der anderen Seite weiter verstärken. So heißt es in dem Papier wörtlich: „Europäische Nachbarn müssen stärker eingebunden werden als Nachbarn Europas.“⁵⁶ Angedacht ist auch, einen Beobachterstatus für die Staaten der Modernisierungspartnerschaft in EU-Gremien einzurichten.

Fest steht, dass das Thema „Energieversorgung und Energiesicherheit“ künftig eine größere Rolle in der EU-Nachbarschaftspolitik spielen wird.⁵⁷ Außerdem soll es neue Anstrengungen von Seiten der EU hinsichtlich einer Lösung der „gefrorenen“ Konflikte in der Region geben sowie eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und weiterer demokratischer Werte erfolgen.⁵⁸

Angesichts des vorläufigen Abschlusses der Osterweiterung mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens Anfang 2007, so Steinmeier, müsse man sich mit den Nachbarn neu beschäftigen. Drei Punkte erachtet er in diesem Zusammenhang als relevant:⁵⁹ Erstens muss eine klare Position der EU gegenüber den zentralasiatischen Staaten bestimmt werden, zweitens läuft 2007 auch das bestehende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland aus und muss neu verhandelt werden – und drittens wird die EU-Kommission voraussichtlich im November dieses Jahres einen Zwischenbericht zum Stand der ENP vorlegen. Steinmeier fügte hinzu, dass überdacht werden müsse, wie zukünftig die Mittel der Nachbarschaftspolitik eingesetzt werden sollen.

⁵⁵ Ähnlich wie der Barcelona-Prozess, der den regionalen Ansatz für die südlichen EU-Nachbarstaaten darstellt.

⁵⁶ Vgl. F.A.Z.-Artikel (Fußn. 53).

⁵⁷ Zum Thema „EU-Energieaußenpolitik“ vgl. auch Harks, Enno: Sichere Energieversorgung – Herausforderung im 21. Jahrhundert, in: Perthes/Mair (Hrsg.): Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft. SWP-Studie, September 2006, S. 73-80.

⁵⁸ Vgl. auch Rahr: EU im postsowjetischen Raum, S. 1 (Fußn. 49).

⁵⁹ Siehe dazu Frank-Walter Steinmeier im Interview mit Ingo Kahle des Inforadios des RBB, ausgestrahlt am 14.10.2006 um 12.22 Uhr. Quelle: <www.inforadio.de/static/dyn2sta_article/246/147246_article.shtml>. Letzter Zugriff: 14.10.2006.

In „etwa 20 Jahren [...] [wird] die EU 90 Prozent ihrer Energieeinfuhren aus Ländern mit nichtdemokratischen Regierungen bestreiten müssen“.⁶⁰ – Eine weitere Diversifizierung der Energieanbieter ist daher dringend notwendig.

Die Länder im Kaukasus und in Osteuropa stellen, insbesondere was Rohstoffressourcen und den Transit von Öl und Gas anbetrifft, für die EU-Mitgliedsländer wichtige Partnerländer dar. Deswegen muss die EU – mithilfe der ENP, der GASP und der ESVP – auf eine dauerhaften Stabilität und Sicherheit in den beiden Regionen hinwirken.⁶¹

⁶⁰ Vgl. Rahr: EU im postsowjetischen Raum, S. 4 (Fußn. 49).

⁶¹ Der vorliegende Beitrag dient der Darstellung eines ersten Problemaufrisses. Im Mittelpunkt stehen dabei die Probleme der ENP im Kaukasus und in Osteuropa sowie die künftige Entwicklung der ENP. In den folgenden KFIBS-Beiträgen zur Europäischen Nachbarschaftspolitik wird diese von unterschiedlichen Seiten her beleuchtet werden. Zum einen gilt es zu analysieren, welchen Einfluss die ENP auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hat. Ferner soll geprüft werden, inwiefern die ENP als außenpolitische Strategie geeigneter erscheint als vorherige Strategien der EU und der EU-Mitgliedstaaten, um den internationalen politischen Herausforderungen adäquat Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang ließe sich zudem auch gut die Wirksamkeit der ENP-Instrumente überprüfen.