



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 36

23.08.2005

Robin van der Hout:

Äußere Sicherheit durch gute Nachbarschaft?

Die sicherheitspolitische Dimension der europäischen Nachbarschaftspolitik

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Dieser Beitrag erscheint in: Christian Calliess (Hrsg.), *Äußere Sicherheit – neue Herausforderungen an eine neue Staatsaufgabe – Wissenschaftliches Kolloquium aus Anlaß des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Torsten Stein, Baden-Baden 2005*

Äußere Sicherheit durch gute Nachbarschaft?

Die sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Der hergebrachte Staatsauftrag, äußere Sicherheit zu gewährleisten, bildet zunehmend auch eine europäische Herausforderung. Mittels der 1992 im Maastrichter Vertrag begründeten *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)*¹ zielt die Europäische Union (EU) auf „die Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen“ und „die Stärkung der internationalen Sicherheit“ (Artikel 11 Abs. 1 EUV). Trotz der mittlerweile über zehnjährigen Geltung dieses Regelwerks ist die EU aber immer noch weit davon entfernt, ihren Mitgliedern diesen Schutzauftrag effektiv abzunehmen. Vielmehr liegt die Garantie äußerer Sicherheit nach wie vor primär in den Händen der Nationalstaaten, nicht zuletzt deshalb, weil deren Bereitschaft gering ist, mit letzter Konsequenz auf eigene Entscheidungsbefugnisse zugunsten von europäischen Zuständigkeiten zu verzichten. Gleichwohl wurden in den vergangenen Jahren bemerkenswerte Schritte hin zu einer gemeinsamen Sicherheitspolitik unternommen. Die sich verstärkende Verflechtung der nationalen Außenpolitiken wurde vor allem durch die immer wieder gewonnene Erkenntnis beschleunigt, allenfalls gemeinschaftlich in der Lage zu sein, als ernstzunehmender internationaler Akteur Einfluß ausüben zu können. Die nach und nach Gestalt annehmende *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)* ist die sichtbarste Reaktion auf die zumeist ernüchternden Erfahrungen.²

In enger Verbindung zur zweiten Säule des EU-Vertrages steht die im Jahr 2004 offiziell eingeführte *Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)*. Sie kombiniert Elemente der GASP

* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Torsten Stein, Direktor des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes. Besonderer Dank gebührt meiner Kollegin Inge Ziegler für die Durchsicht des Manuskripts.

¹ Titel V, Artikel 11-28 des Vertrags über die Europäische Union vom 7.2.1992 in der Fassung von Nizza (ABl. C-325/1 vom 24.12.2002). Für einen Überblick Regelsberger „Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Nizza“, *Integration* 2001, S. 156 ff.; sowie Stein „Das Zusammenspiel von Mitgliedstaaten, Rat und Kommission bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“, in: Ress/Schwarze/Stein (Hrsg.), *Die Organe der Europäischen Union im Spannungsfeld zwischen Gemeinschaft und Zusammenarbeit*, EuR 1995, Beiheft 2, S. 69 ff. Die Weiterentwicklung der GASP durch den Verfassungsvertrag behandelt der Beitrag von Meiser „Äußere Sicherheit als Aufgabe der EU - Die außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen der EU nach der Europäischen Verfassung“ im vorliegenden Band.

² Zur Entwicklung der ESVP Stein „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik - Realität oder Chimäre?“, in: Reiter (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, Band 2, 2002, S. 55 ff., m.w.N.

mit solchen des auswärtigen Handelns nach der ersten und der dritten Säule (*cross-pillar-mixity*), verfolgt dabei aber zugleich einen eigenständigen, politikübergreifenden Ansatz. Die ENP strebt im Kern die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Sicherheitslage ihrer Mitglieder an, indem sie gezielt die politische, wirtschaftliche und rechtsstaatliche Stabilisierung ihrer Anrainer zu fördern trachtet. In den Worten des früheren EU-Kommissionspräsidenten *Prodi* soll mittels der Nachbarschaftspolitik langfristig ein „Ring von Freunden“ um die EU gelegt werden.³

A. Neue Nachbarn - neue Herausforderungen

Spätestens seit Vollzug der Osterweiterung am 1. Mai 2004 ist auch einer breiten Bevölkerungsmehrheit in den EU-Staaten bewußt geworden, daß die Union neue Nachbarn bekommen hat und mittelfristig weitere hinzugewinnen wird. Der Mitgliedsstaat Polen beispielsweise verfügt über gemeinsame Grenzverläufe mit Weißrußland, der Ukraine und der zu Rußland gehörenden Kaliningrader Oblast. Die im Dezember 2004 zum offiziellen Beitrittskandidaten erklärte Türkei⁴ zählt die südkaukasischen Republiken Georgien und Armenien sowie den Iran, den Irak und Syrien zu ihren Anrainern. Die neuen Grenzverläufe mögen vielfältige Chancen für die Union und ihre Mitgliedstaaten eröffnen, die genutzt werden wollen. Zugleich aber muß auch entschlossen neuen Gefahren begegnet werden, die sich ebenfalls durch die neue Nachbarschaft ergeben. Zu den Gefährdungen zählen Erscheinungsformen der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität (z. B. illegale Immigration, Zwangsprostitution und Geldwäsche), die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (Proliferation) und nicht zuletzt der internationale Terrorismus. Die fortschreitende territoriale Aus- und vermutlich auch Überdehnung der Europäischen Union stellt damit besondere Anforderungen an deren äußere und innere Sicherheit.

Aufgrund dieser Lage setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, daß der Union zukünftig aufgrund ihrer Größe und ihres wirtschaftlichen sowie politischen Gewichts schlicht nichts anderes übrig bleiben wird, als in ihren Nachbarregionen eine gestaltende Rolle zu überneh-

³ Siehe die Rede von *Prodi* „Das größere Europa - eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität“ vor der Sechsten Weltkonferenz des Studienverbandes der EG, Brüssel 5./6.12.2002, SPEECH/02/619. Die Formulierung gehört seither zum offiziellen Sprachgebrauch, siehe die Rede des zuvor für die Erweiterungspolitik zuständigen EU-Kommissars *Verheugen* in einer Rede vom 19.3.2004, SPEECH/04/141.

⁴ Nachdem die Europäische Kommission mit Mitteilung vom 6.10.2004 (KOM(2004) 656 endgültig, S. 10) die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen hatte, sah der Europäische Rat von Brüssel die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen für Oktober 2005 vor (vgl. die Schlußfolgerungen des Rates vom 16./17.12.2004, Dokument Nr. 16238/1/04 REV 1, S. 6).

men.⁵ Dies gebietet sich zum einen schon aus wohl verstandenem eigenen Sicherheitsinteresse, zum anderen zeigt sich immer deutlicher, daß auch die neuen Anrainer im Süden wie im Osten eine aktivere Rolle der Europäischen Union geradezu erwarten. Dies gilt insbesondere für jene Staaten, die in regionale Konflikte verstrickt sind, zu deren Lösung sie alleine nicht in der Lage scheinen. Sowohl der Nahost-Konflikt als auch der Unruheherd des Südkaukasus mit seinen unzähligen territorialen und ethnischen Spannungen sind näher gerückt und drohen, ihre Sogwirkung auch in Richtung der EU zu entwickeln.⁶ Daß diese, wenn auch oft noch zögerlich, dabei ist, in ihre neue Rolle hineinzuwachsen, zeigen beispielsweise ihre Ambitionen, im Streit um das iranische Atomprogramm als Vermittler aufzutreten⁷, sowie die Behandlung der politischen Krise im Anschluß an die manipulierten ukrainischen Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004⁸. Im letzten Fall gelang es der Union, die Herbeiführung internationalen Standards genügender Neuwahlen und einen Regierungswechsel zu unterstützen und dabei die russische Einflußnahme auszubalancieren.⁹

Dem weit verbreiteten Selbstverständnis vieler Europäer und ihrer Mitgliedstaaten, in erster Linie Zivilmacht zu sein, mag es zwar entsprechen, den Nachbarstaaten gegenüber eine im Ansatz „weiche“ Außenpolitik zu verfolgen, die im Idealfall alle wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen und zivilen Aspekte der Außenbeziehungen kombiniert und inhaltlich aufeinander abstimmt.¹⁰ Gleichwohl scheint sich die Einsicht zu verstärken, daß die Union - wenn sie nicht aktiv Stabilität und Sicherheit in ihre Nachbarstaaten zu exportieren vermag - es riskiert, von dort Instabilität und Unsicherheit zu importieren, und daß es deswegen angezeigt ist, eine selbstbewußte und klar interessenbasierte Nachbarschaftspolitik zu verfolgen.¹¹

⁵ In dieses Sinne *Borg* „Enlargement and the European Neighbourhood Policy“, SPEECH/04/247, S. 5: „(...) this is not a process we can decide to opt out of.“

⁶ Die Europäische Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003 nennt die Lösung des israelisch-arabischen Konflikts eine „strategische Priorität“ (S. 8). Als weitere regionale Konflikte, an deren Lösung die EU aktiver als bisher arbeiten müsse, nennt die Kommissionsmitteilung „Größeres Europa“ (KOM(2003) 104 endgültig, S. 12) diejenigen um die Westsahara und den international nicht anerkannten Staat Transnistrien. Daneben besteht seit langem die Auseinandersetzung zwischen Aserbaidschan und Armenien um Nagorny-Karabach.

⁷ Siehe die Rede von *Michel* „The Non Proliferation Treaty must be preserved by all means“ vor dem Europäischen Parlament vom 8.3.2005, IP/05/147.

⁸ Siehe dazu die Rede der Kommissarin *Ferrero-Waldner* für Außenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik „Situation in der Ukraine“ vom 1.12.2004 vor dem Europäischen Parlament, SPEECH/04/506.

⁹ Die besonderen russisch-ukrainischen Beziehungen beschreibt *Gatev* „The EU’s New Neighbourhood Policy towards Ukraine“, Vortrag gehalten an der European Foreign Policy Conference, LSE, 2./3. Juli 2004, abrufbar unter: <http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPC/Papers/Gatev.doc>. Zur aktiven Vermittlerrolle Polens in den Verhandlungen siehe *Schuller* „Man versteht sich - Die besonderen Beziehungen zwischen Polen und der Ukraine“, F.A.Z. vom 1.3.2005, S. 5.

¹⁰ Siehe die Europäische Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003, S. 11: „Die Union könnte einen besonderen Mehrwert erzielen, indem sie Operationen durchführt, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz kommen.“

¹¹ Ähnlich *Wallace* „Looking After the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25“, Notre Europe, Policy Papers, Nr. 4, Juli 2003, S. 18 f.

B. Die Europäische Nachbarschaftspolitik

Die Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) gibt aus Sicht der Union eine konsequente Antwort auf die Osterweiterung und die neue Lage an ihren Außengrenzen. Schon vor Beschluß des ENP-Strategiepapiers verabschiedete die EU-Kommission einige Dokumente, welche die Grundsätze der neuen Politik skizzierten.

In der Mitteilung „*Größeres Europa*“ vom 11.3.2003¹² kommt die sicherheitspolitische Dimension der ENP bereits deutlich zum Ausdruck, insbesondere die enge Verbindung von Nachbarschaftspolitik mit GASP und ESVP. Das Dokument stellt die Notwendigkeit einer „intensiveren Zusammenarbeit zur Prävention und Bekämpfung der Bedrohung der gemeinsamen Sicherheit“ heraus und mahnt eine „stärkere politische Beteiligung der EU an Konfliktprävention und Krisenmanagement“ an. Als potentielle Partnerstaaten schloß die Mitteilung im Unterschied zum späteren Strategiepapier die südkaukasischen Staaten noch aus.¹³ Die Kommissionsmitteilung „*Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument*“ vom 1.7.2003¹⁴ behandelt im Schwerpunkt die zukünftige Finanzierung. Das dazu entworfene Nachbarschaftsinstrument (ENPI) soll nach Ablauf der gegenwärtigen Haushaltsperiode ab 2007 die bisherigen EU-Programme vereinheitlichen und insbesondere grenzüberschreitende Projekte ermöglichen.¹⁵

I. Das Strategiepapier als Grundlage der ENP

Das Strategiepapier der Europäischen Kommission zur Europäischen Nachbarschaftspolitik vom 12.5.2004¹⁶ knüpft hieran an und konkretisiert Ziele, Reichweite und Instrumente der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

1. Ziele und Mechanismen der ENP

Erklärtes Ziel der ENP ist es, langfristig einen „*Ring verantwortungsvoll regierter Staaten*“ um die Union zu legen, in dem demokratische Stabilität und wirtschaftliche Prosperität

¹² KOM(2003) 104 endgültig „Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ vom 11.3.2003.

¹³ KOM(2003) 104 endgültig, S. 4 (Fn. 4): „Wegen ihrer Lage fallen auch die Länder südlich des Kaukasus nicht in den räumlichen Anwendungsbereich dieser Initiative.“

¹⁴ KOM(2003) 393 endgültig „Größeres Europa“.

¹⁵ ENP-Bezug haben jedenfalls sechs bestehende EU-Programme: *Interreg* (internes Finanzinstrument i. R. d. Strukturfonds, VO 1260/1999 vom 21.6.1999), *PHARE* (Heranführungsinstrument für Beitrittskandidaten, VO 2760/1998 vom 19.12.1998), *TACIS* (Programm für die GUS-Staaten, VO 99/2000 vom 29.12.1999), *CARDS* (Stabilisierungs- und Assoziierungsprogramm für die westlichen Balkanländer, VO 2666/2000 vom 5.12.2000), *Meda* (Programm zur Zusammenarbeit mit den Mittelmeeranrainern, VO 2698/2000 vom 27.11.2000). Näheres unter I.5.

¹⁶ KOM(2004) 373 endgültig. Das Strategiepapier wurde im Juni 2004 vom Rat gebilligt, siehe Schlußfolgerungen des Rates (Außenbeziehungen) vom 14.6.2004 sowie die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel vom 17./18.6.2004.

herrscht. Nur so kann sowohl den EU-Mitgliedstaaten als auch ihren Nachbarn dauerhaft Sicherheit garantiert werden. Keinesfalls sollen nach der Osterweiterung neue Trennlinien auf dem europäischen Kontinent entstehen; vielmehr müssen die innerhalb der Union erreichte Stabilität und Wohlfahrt langfristig in die benachbarten Regionen übertragen werden.

Zur Erreichung dieses weitgefassten Ziels werden mit den beteiligten Ländern *Aktionspläne* vereinbart, die gemeinsame Interessen und Ziele definieren¹⁷. Deren Implementierung wird zusammen verfolgt und entscheidet über die weitere Zusammenarbeit (*benchmarking*). Das Strategiepapier betont dabei immer wieder, daß dies auf Dauer nur durch einen gleichberechtigten Dialog, gegenseitige Zugeständnisse und gemeinsame Verantwortung (*joint ownership*) gelingen könne und nicht, indem die EU ihren Nachbarstaaten zu erfüllende Vorgaben setzt.

„Die auf das Bewusstsein um gemeinsame Werte und Interessen gestützte gemeinsame Verantwortung für den Prozess ist von wesentlicher Bedeutung. Die EU will ihren Partnern keine Prioritäten oder Bedingungen diktieren. Der Erfolg der Aktionspläne hängt an der eindeutigen Anerkennung gegenseitiger Interessen bei der Lösung einiger vorrangiger Fragen. Keinesfalls sollen die Partnerländer aufgefordert werden, ein vorgefertigtes Prioritätenpaket zu akzeptieren.“¹⁸

Den gemeinsamen Ausgangspunkt und das Fundament der Zusammenarbeit bilden „*gemeinsamen Werte*“. Dazu zählen die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Rechtsstaatlichkeit¹⁹, wie sie sich etwa in Artikel 6 Abs. 1 EUV finden. Einen entsprechenden Wertekonsens der EU mit ihren Nachbarstaaten setzt das Strategiepapier voraus, weil auch letztere bereits völkervertragsrechtlich auf diese Grundlagen verpflichtet seien. Zutreffend ist, das alle Anrainerstaaten Vertragsparteien der beiden UN-Menschenrechtspakte von 1966²⁰ sind. Darüber hinaus sind die europäischen Nachbarn als Mitglieder der OSZE deren Grundsätzen²¹ verpflichtet sowie als Vertragsstaaten des Europarats²² an die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)²³ gebunden. Hinzu tritt, daß diejenigen ENP-Partner, die bereits vertragliche Beziehungen zur EU in Form von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) unterhalten oder Assoziationsverträge ge-

¹⁷ Zu den Instrumenten der ENP ausführlicher unter I. 4.

¹⁸ KOM(2004) 373 endgültig, S. 8.

¹⁹ Zur Rolle der Rechtsstaatlichkeit (rule of law) ausführlich *Cremona* „The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues“, CDDRL Working Paper, Nr. 25, 2.11.2004, S. 17 ff.; abrufbar unter: <http://cddrl.stanford.edu/>.

²⁰ *Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte* und *Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, dazu *Baum* (Hrsg.) „Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen“, 1998.

²¹ Die *Charta von Paris* von 1990 der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verpflichtet die heute 55 Mitgliedstaaten (Stand April 2005) auf eine „menschliche Dimension“, zu der neben der Achtung von Menschenrechten und Grundfreiheiten auch die Prinzipien der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit gehören. Näheres bei *Tudyka* „Das OSZE-Handbuch: die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok“, 2002.

²² Dem Europarat und damit der EMRK gehören heute 45 Staaten an (Stand April 2005), darunter die osteuropäischen und südkaukasischen ENP-Partner. Ein Beitritt zum Europarat ist nicht mehr ohne Ratifikation der EMRK möglich.

²³ Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950.

geschlossen haben, ohnehin in diesen Wertekanon eingewilligt haben.²⁴ Denn diese Verträge enthalten in aller Regel sog. Menschenrechtsklauseln, welche die „gemeinsamen Werte“ definieren und die es erlauben, bei erheblichen Verstößen gegen diese die vertraglich eingeräumten Präferenzen auszusetzen.²⁵ Allerdings lehrt die politische Praxis, daß diese Klauseln bislang kaum in Anspruch genommen wurden, weil sich meist zwischen den Mitgliedstaaten ein Fürsprecher für den vertragsbrüchigen Partner fand, der ein konsequentes Vorgehen aus eigenen Interessen vereitelte. Die EU wird daher zukünftig nur dann glaubhaft die Einhaltung der vereinbarten Werte einfordern können, wenn sie diesbezüglich kohärent handelt.²⁶

Trotz der bestehenden Vertragspflichten kann aber nicht darüber hinweggesehen werden, daß in nahezu allen potentiellen Partnerstaaten bei der praktischen Umsetzung dieser Prinzipien gravierende Mängel bestehen. Die beabsichtigte Verpflichtung, die Umsetzung dieser „europäischen Werte“ kontrollieren zu lassen, dürfte daher für viele Regierungen ein erhebliches Zugeständnis darstellen und dessen Einhaltung große politische Anstrengungen abverlangen. Die EU wird hinsichtlich der Effektivität der Gewährleistung einen hohen Standard anlegen müssen und kaum zu gravierenden formalen Zugeständnissen bereit sein. Dies läßt jedenfalls die im Strategiepapier mehrfach wiederholte Formulierung vermuten, daß die angestrebte Intensität der bilateralen Beziehungen entscheidend davon abhängen wird, inwiefern die gemeinsamen Werte tatsächlich geachtet werden.²⁷ Im Anschluß hieran sieht der Verordnungsentwurf für ein neues Finanzinstrument die Aussetzung von Hilfen bei Verstößen durch die Partnerländer vor.²⁸ Mit bloßen politischen Lippenbekenntnissen zu europäischen Werten, wie sie durch einige der betroffenen Staaten insbesondere im Rahmen des Europarats schon lange abgegeben werden, wird sich die Union nicht zufriedengeben können.²⁹ Daß allerdings die Gewährung von wirtschaftlichen und politischen Vorteilen immer nur von der effektiven

²⁴ Siehe etwa das Partnerschaftsabkommen der EU mit Tunesien (Abl. 1998 L97 vom 30.03.1998, S. 2) oder der Ukraine (Abl. 1999 L49 vom 19.02.1993, S. 3). Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) unterhält die EG gegenwärtig mit Rußland, der Ukraine, Moldau, Armenien, Aserbaidshan, Georgien. Ferner bestehen Assoziationsverträge mit den meisten Staaten des Barcelona-Prozesses (mit Syrien wurden die Verhandlungen darüber abgeschlossen, mit Libyen sind solche hingegen erst noch geplant). Das mit Weißrußland 1995 vereinbarte PKA ist bislang nicht ratifiziert worden.

²⁵ Bisher handelt es sich dabei in erster Linie um Handelserleichterungen. Solche Menschenrechtsklauseln finden sich auch in den entwicklungspolitischen Abkommen der Europäischen Gemeinschaft. Das AKP-EG-Partnerschaftsabkommen von Cotonou etwa spricht in Artikel 96 von der Befugnis der Gemeinschaft, „geeignete Maßnahmen“ zu treffen, sollte ein Vertragspartner die gemeinsamen Werte dauerhaft verletzen. Solche Sanktionen bestehen als *ultima ratio* in der Suspendierung des Abkommens gegenüber dem betroffenen Staat, also etwa in der zeitweisen Zurücknahme von Handelserleichterungen oder der Einstellung von Hilfsleistungen. Ein praktisches Beispiel für ein solches Vorgehen, sind die gegenüber Simbabwe im Jahr 2002 verhängten Sanktionen wegen dessen diskriminierender Siedlungspolitik (Ratsbeschluß 2002/148). Zum Ganzen ausführlich *Windmeißer* „Der Menschenrechtsschutz in der Entwicklungszusammenarbeit“, 2003.

²⁶ Als wegweisendes Exempel in dieser Hinsicht könnte sich die Entscheidung der EU erweisen, die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien auszusetzen, solange dieser Beitrittsaspirant nicht in vollem Umfang mit dem UN-Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag kooperiert. Siehe dazu „Die EU verschiebt die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien“, F.A.Z. vom 17.3.2005, S. 1 f.

²⁷ KOM(2004) 373 endgültig, S. 8 und 14.

²⁸ Siehe Artikel 28 i. V. m. Artikel 1 Abs. 3 KOM(2004) 628 endgültig.

²⁹ Ähnlich *Stratenschulte* „Adé Ambiguität! Die neue Nachbarschaftspolitik der EU“, Osteuropa 2004, S. 69 ff., der schon in der Festschreibung der Werte als „gemeinsame Grundlage“ einen Widerspruch sieht, solange diese nicht effektiv gewährt werden. Kritisch zur gemeinsamen Überzeugung hinsichtlich des Rechtsstaatsprinzips *Cremona*, a.a.O. (o. Fn. 19), S. 22.

Durchsetzung dieser Werte abhängig gemacht werden wird, läßt die bisherige, uneinheitliche Praxis auch nicht erwarten. So zeigte die EU bislang diesbezüglich Rußland gegenüber eine eher großzügige Haltung, wohingegen Weißrußland aus vergleichbaren Gründen der Ausbau der Beziehungen bislang verweigert wird.

Praktisch wird sowohl die Vereinbarung von Aktionsplänen, deren Umsetzung als auch deren Erweiterung durch interne *Länderberichte* der EU-Kommission maßgeblich bestimmt. Letztlich installiert die ENP so ein „politisches Aufsichtsverfahren“, dem sich die an enger Kooperation interessierten Staaten unterwerfen müssen. Vielsagend bezeichnet die Kommission ihre Evaluierungen auch als „Länderbewertungen“ und spricht „Empfehlungen“ aus, über die zunächst der Ministerrat entscheidet, bevor sie dann erst der gemeinsame Kooperationsrat billigt.³⁰ Für die Einigung auf diese „politische Dimension“ der Nachbarschaftspolitik dürften daher viele der Staaten bereits entsprechende Gegenleistung der Union verlangen, die vornehmlich in finanziellen Hilfen und in der graduellen Einbeziehung in deren ökonomische Strukturen liegen wird. Die Gesamtschau der ENP zeigt, daß diese trotz aller „Gegenseitigkeitsrhetorik“ als eine klar definierte Interessenpolitik der Europäischen Union verstanden werden muß. Mit einer wirklichen Gleichberechtigung in der Partnerschaft ist es letztlich nicht weit her.³¹ Überspitzt ausgedrückt „erkauft“ sich die EU unter Einsatz ihres politischen wie wirtschaftlichen Gewichts Stabilität und Sicherheit an ihren Grenzen durch gezielte Wirtschaftshilfe für politisches Wohlverhalten.

2. Partnerländer der ENP

Bei den gegenwärtig siebzehn potentiellen Partnern in der Nachbarschaftspolitik handelt es sich um jene an die erweiterte Europäische Union angrenzenden oder in ihrer näheren Umgebung liegenden Staaten, die über keine oder zumindest keine unmittelbare Beitrittsperspektive verfügen.³² Sie lassen sich in drei *Ländergruppen* einteilen: die osteuropäischen Anrainer (Rußland, Ukraine, Weißrußland und Moldau), die südkaukasischen Staaten (Aserbaidschan, Armenien und Georgien) sowie die am Barcelona-Prozeß beteiligten Mittelmeerländer und Staaten des Nahen Ostens (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko,

³⁰ Siehe etwa die Mitteilung der Kommission an den Rat KOM(2005) 72 endgültig, vom 2.3.2005 „Europäische Nachbarschaftspolitik - Empfehlung für Armenien, Aserbaidschan und Georgien sowie für Ägypten und Libanon“.

³¹ Ähnlich *Cremona*, a.a.O. (o. Fn. 19), S. 7: „The real mutuality of partnership is somehow missing.“ Von „asymmetric bilateralism“ und „little more than EU unilateralism, with proclamations of equality acting merely as political window-dressing“ spricht *Vahl* „Models for the European Neighbourhood Policy - The European Economic Area and the Northern Dimension“, CEPS Working Paper Nr. 218, Februar 2005, S. 5.

Syrien, Tunesien und die Palästinensische Autonomiebehörde). Die ENP umfaßt somit eine große Anzahl von Staaten, die untereinander wegen ihrer ungleichen regionalen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen allenfalls sehr eingeschränkt vergleichbar sind. Trotz ihres einheitlichen Ansatzes ist die Nachbarschaftspolitik daher nur als ein Rahmen konzipiert, innerhalb dessen die EU maßgeschneiderte, bilaterale Beziehungen zu den einzelnen Staaten auf- und ausbauen kann. Bereits bestehende, regionale Kooperationsstrukturen wie etwa der Barcelona-Prozeß sollen von ihr nicht ersetzt, sondern ergänzt und neu belebt werden. Aus dem Strategiepapier geht ferner deutlich hervor, daß die EU ihre Beziehungen zu allen Partnerländern mit spezifischen Fragestellungen der äußeren Sicherheit verbunden sieht.³³

a) Osteuropa

Die osteuropäischen Nachbarn sind bereits untereinander deutlich heterogen. Die vormalige Sowjetrepublik *Moldau* befindet sich wegen des ungelösten Konflikts um die abtrünnige und von Rußland geduldete Republik Transnistrien in einer unsicheren staatlichen Lage. Moldau lehnt sich zunehmend enger an den EU-Beitrittskandidaten Rumänien an und hat bereits selbst seine Beitrittswilligkeit bekundet.³⁴ Die EU hat ihrerseits erklärt, verstärkt auf eine Lösung der Transnistrien-Problematik hinzuwirken.³⁵ Ferner gilt *Weißrußland* als zumindest potentieller ENP-Partner. Die EU lehnt den Ausbau der bislang nur rudimentären Beziehungen allerdings ab, solange das gegenwärtig regierende, autoritäre System an der Macht ist.³⁶ Daher wurde das bereits unterzeichnete Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1995 auch noch nicht ratifiziert.

Von aktueller Bedeutung sind die sich intensivierenden Beziehungen der EU zur *Ukraine*. Nach dem demokratischen Regierungswechsel setzt die neue Führung in Kiew auf die baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, wohingegen die EU die Ukraine bislang nicht als Beitrittskandidaten einstuft, sondern vielmehr im Rahmen der ENP die bestehenden Beziehungen

³² Eine Beitrittsperspektive billigt die EU hingegen den fünf Staaten des westlichen Balkans und der Türkei zu, die deswegen nicht unter die ENP fallen. Die Beitrittsperspektive der verbleibenden osteuropäischen Nachbarstaaten ist hingegen noch nicht endgültig geklärt. A.A. *Stratenschulte*, a.a.O. (o. Fn. 29), S. 66.

³³ Siehe KOM(2004) 373 endgültig, S. 4 f.: „Die ENP stärkt Stabilität und Sicherheit und trägt zu Konfliktlösungsbemühungen bei“ und die EU zielt auf die „(...) Lösung bestimmter Probleme, die an den Außengrenzen der erweiterten EU auftreten.“

³⁴ Siehe „Vage Vorstellungen von Brüssel“, F.A.Z. vom 5.3.2005, S. 5. Ungeklärt sind bislang die Auswirkungen eines rumänischen EU-Beitritts auf Teile der moldauischen Bevölkerung, die auch über eine rumänische Staatsbürgerschaft verfügen und somit zu Unionsbürgern würden, bevor der eigene Staat Mitglied der EU wäre. Darauf verweist *Müller-Kraenner* „Die Europäische Nachbarschaftspolitik“, Vortrag vom 27.10.2004, Heinrich Böll Stiftung, abrufbar unter: http://www.ecologic.de/download/dinner_dialogue/2004/europaeische_nachbarschaft_smk.pdf. Ausführlich zum Verhältnis EU/Moldau *Benchevi* „The Integration of the Republic of Moldova in the European Union: Problems and Solution“, in: Attina/Rossi (Hrsg.), *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, 2004, S. 102 ff.

³⁵ Siehe die Kommissionsmitteilung „Größeres Europa“ KOM(2003) 104 endgültig, S. 12.

³⁶ Siehe KOM(2004) 373 endgültig, S. 12. Näheres bei *Timmermann* „Die EU und die »Neuen Nachbarn« Ukraine und Belarus“, SWP Studie, Oktober 2003, S. 16 ff.

ausbauen will.³⁷ Wie lange sich diese offizielle Position der EU nach dem demokratischen Regierungswechsel noch aufrechterhalten läßt, wird sich zeigen. Die Union dürfte insbesondere dann unter politischen Druck geraten, der Ukraine zumindest offiziell eine Beitrittsperspektive einzuräumen, wenn die angekündigten politischen und wirtschaftlichen Reformen wirksam umgesetzt werden. Die angrenzenden EU-Mitgliedstaaten Polen und Slowakei haben sich jedenfalls bereits als Befürworter eines ukrainischen Kandidatenstatus⁷ zu erkennen gegeben. Im mit der Ukraine bereits vereinbarten ENP-Aktionsplan wird ihr eine wesentliche Rolle bei der anvisierten Lösung des Transnistrien-Konflikts zugewiesen.³⁸ Die Nachbarschaftspolitik bildet somit den Rahmen für ein gemeinsames sicherheitspolitisches Vorgehen.

Die *Russische Föderation* nimmt eine noch nicht abschließend geklärte Sonderrolle unter den Nachbarn der Union ein.³⁹ Während frühere Kommissionsmitteilungen unter besonderer Hervorhebung der besonderen Stellung Rußlands noch von einer weitgehenden Einbindung des Landes in das ENP-Konzept ausgingen⁴⁰, betont das Strategiepapier stärker die singulären Umstände der Stellung Rußlands im Vergleich zu den anderen ENP-Partnern und bleibt ansonsten nebulös⁴¹. Mittlerweile ist klar, daß Rußland allenfalls sehr beschränkt an der Europäischen Nachbarschaftspolitik teilhaben wird. Dafür sind in erster Linie diplomatisch-protokollarische Gründe ausschlaggebend. Die Führung in Moskau war schlicht nicht gewillt, in einem EU-Programm formal auf einer Ebene mit Moldau und dem Libanon eingeordnet zu werden und hat es daher abgelehnt, unter dem Dach der Nachbarschaftspolitik zu verhandeln. Die EU und die Russische Föderation beabsichtigen daher, auf der Grundlage des bestehenden Kooperationsabkommens von 1997 und der St. Petersburger Beschlüsse von 2003 ihre Beziehungen weiter auszubauen. Auf dem EU-Rußland-Gipfel wurde eine „strategische Partnerschaft“ vereinbart, die durch den Aufbau von „vier Räumen“ ausgestaltet werden soll. Diese umfassen die Politikbereiche „Wirtschaft und Energie“, „Außen- und Sicherheitspolitik“, „Innere Sicherheit und Recht“, sowie „Bildung und Kultur“.⁴² Die enge thematische Verbin-

³⁷ Der neue ukrainische Staatspräsident *Juschtschenko* strebt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bereits für 2007 an und beabsichtigt, zuvor ein Assoziationsabkommen abzuschließen. Siehe die Rede vor dem Deutschen Bundestag vom 9.3.2005. Dazu „Dank, Hoffnung und die Bitte um Visa-Erleichterungen“, F.A.Z. vom 10.2.2004, S. 2 und „Das Ziel heißt Beitritt“, F.A.Z. vom 23.2.2005, S. 5. Grundlage der bisherigen EU-Politik gegenüber der Ukraine ist das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1998 (98/149/EG, Abl. L49/1), die Gemeinsame Strategie von 1999 (1999/877/GASP), sowie der Aktionsplan vom 21.2.2005, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf.

³⁸ Siehe den mittlerweile gebilligten Kommissionsvorschlag für einen Aktionsplan EU-Ukraine, (o. Fn. 37) S. 6.

³⁹ Zur Problematik, Rußland angemessen an die EU-Strukturen heranzuführen *Stratenschulte* „Wandel durch Annäherung - oder Selbstaufgabe? Die Politik der ‚neuen Nachbarschaft‘ und die Europäische Union“, *Integration* 2004, S. 95 ff. und *Timmermann* „Zur Strategie der EU gegenüber den Neuen Nachbarn Ukraine und Belarus“, *Osteuropa* 2003, S. 1605 ff.

⁴⁰ Der frühere Kommissar *Verheugen* erklärte noch am 27.10.2003 vor der Diplomatischen Akademie in Moskau, daß die Einbeziehung Rußlands als wichtigsten EU-Nachbar in die ENP „self-evident, for reasons of coherence and inclusiveness“ sei. Ebenso: „And Russian participation in our neighbourhood policy forms an obvious and integral part (...)“ Siehe: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/Verheugen-Russia-EU_Enlargement_and_the_Union_en.pdf.

⁴¹ Das Strategiepapier betont immer wieder die besondere Rolle Rußlands (z. B. S. 3, 4, 14).

⁴² Siehe die Schlußerklärung des EU-Rußland-Gipfels in St. Petersburg vom Mai 2003 sowie die EU-Strategie hinsichtlich Rußlands (KOM(2004) 106 endgültig).

dung, wenn nicht gar weitgehende inhaltliche Deckungsgleichheit mit dem ENP-Konzept ist dabei nicht zu übersehen⁴³. Auch beabsichtigt die EU, die Finanzierung der Wirtschaftshilfen an Rußland über das geplante Nachbarschaftsinstrument (ENPI)⁴⁴ vorzunehmen. Gleichwohl wird es weder „Aktionspläne“ noch eine „EU-Aufsicht“ über deren Umsetzung geben. Den Beziehungen der EU zu Rußland fehlt daher das in der ENP angelegte dynamische, auf stetige Verbesserung zielende Element, andererseits aber auch das strukturelle Übergewicht der EU, so daß sich beide Partner weiterhin „auf Augenhöhe“ begegnen.

Wie sich das mit Rußland vereinbarte Parallelsystem zur ENP in der Praxis entwickeln wird, ist schwer vorherzusagen - die bisherige Kooperation kann jedenfalls nur als enttäuschend bezeichnet werden. Stärker noch als in der strukturierten Nachbarschaftspolitik wird der auf beiden Seiten vorhandene politische Wille zur weitergehenden Zusammenarbeit maßgeblich sein. In der weitgehenden, formalen Ausgliederung Rußlands aus der ENP eine Isolierung zu sehen⁴⁵, scheint hingegen bislang nicht gerechtfertigt, zumal der Sonderstatus in erster Linie auf russischen Wunsch begründet bzw. beibehalten wird⁴⁶. Ein Potential für Friktionen und eine strategische Integrationskonkurrenz mit Blick auf die anderen osteuropäischen Staaten birgt er aber allemal.⁴⁷

b) Südkaukasus und Mittelmeerränder

Die drei *südkaukasischen Staaten* Aserbaidschan, Armenien und Georgien wurden im Juni 2004 nachträglich als potentielle Partnerstaaten anerkannt.⁴⁸ Für ihre „Aufnahme“ hatten sich insbesondere einige der neuen Mitgliedsstaaten sowie Deutschland eingesetzt⁴⁹, nachdem zuvor festgelegt wurde, daß die ENP selbst keine Beitrittsperspektive eröffnet. Für eine Einbeziehung spricht die besondere strategische Bedeutung der Region, für die es bislang an ei-

⁴³ Im Strategiepapier (KOM(2004) 373 endgültig) werden auf S. 3 als inhaltliche Schwerpunkte u. a. folgende Politikbereiche benannt: politischer Dialog und Reform, Handel und Binnenmarkt, Justiz und Inneres, Energie und Kontakte der Bevölkerung (people-to-people). Der Verordnungsentwurf KOM(2004) 628 endgültig, S. 41 ist besonders deutlich: „However, the issues discussed in this framework are largely similar to those dealt with in the ENP context. For this reason the ENPI will also cover Community assistance to Russia“.

⁴⁴ Dazu sogleich unter I.5.

⁴⁵ So aber *Stratenschulte* (Fn. 28), S. 74, der von einer „negativen Sonderstellung“ und einer „faktischen Herausnahme Rußlands“ aus der ENP ausgeht. Siehe dazu auch *Barysch* „The EU and Russia: strategic partners or squabbling neighbours?“, CER Policy Brief, May 2004.

⁴⁶ Darauf verweist auch die luxemburgische Ratspräsidentschaft (Außenminister *Asselborn* am 14.3.2005 vor den Vorsitzenden der Auswärtigen Ausschüsse der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten). Ob daraus der Schluß gezogen werden kann, die Beziehungen zu Rußland seien so hinreichend eng, daß es der Unterstützung durch die ENP nicht bedürfe, scheint zweifelhaft, zumal die durch die ENP in Aussicht gestellte finanzielle Unterstützung auch Rußland zugute kommen wird. Abrufbar unter: <http://www.eu2005.lu/en/actualites/discours/2005/03/14jauparl/>.

⁴⁷ Darauf verweist auch *Timmermann*, a.a.O. (o. Fn. 36), S. 19 f.

⁴⁸ Vgl. die Schlußfolgerungen des Europäischen Rats von Brüssel vom 17./18.6.2004.

⁴⁹ Ebenfalls für eine Aufnahme *Batt* „Partners and neighbours: a CFSP for a wider Europe“, *Chaillot Papers* 2003, S. 125 ff., siehe ferner *Frankenberger* „Europäische Nachfragen - Die Länder Transkaukasiens streben in die euro-amerikanischen Strukturen“, F.A.Z. vom 13.11.2004, S. 10.

ner klar definierten EU-Strategie fehlt. Neben der angestrebten „Energiepartnerschaft“ hat Brüssel dabei auch die Brückenfunktion zum Nahen und Mittleren Osten im Auge. Von sicherheitspolitischer Relevanz sind der zwischen Armenien und Aserbaidschan fortbestehende Konflikt um Nagorny-Karabach, an dessen Lösung die EU verstärkt mitwirken will⁵⁰, sowie die innergeorgischen Streitigkeiten um Abchasien. Auf Seiten der Kaukasus-Staaten fordert insbesondere die neue und demokratisch gewählte Regierung Georgiens politische und wirtschaftliche Unterstützung von Seiten der Europäer ein und bekundet darüber hinaus seine langfristigen Beitrittsabsichten.⁵¹

Fast alle Länder des *Mittelmeerraumes* sind mit der EU bereits durch den Barcelona-Prozeß verbunden. Dessen Grundlage bildet die Barcelona Deklaration von 1995, die gemeinsam von der EU und den beteiligten Mittelmeeranrainern verabschiedet wurde.⁵² Alle verbleibenden zehn Partnerstaaten unterhalten in diesem Rahmen bereits enge vertragliche Beziehungen zur EU durch sog. Euromed-Assoziationsverträge.⁵³ Die ENP soll nun den regional ausgerichteten Barcelona-Prozeß nicht ablösen, sondern neu beleben⁵⁴. Die stärkere Betonung eines bilateralen Elements in der ENP könnte zu einer Revitalisierung der zum Teil erstarrten Beziehungen kommen, indem es einzelnen Ländern der Region erlaubt, sich schneller auf die EU zuzubewegen. Eine Sonderrolle in der Euromed-Partnerschaft nimmt aus politischen wie wirtschaftlichen Gründen *Israel* ein. Während seine (Teil-)Integration in den europäischen Binnenmarkt weitaus leichter zu bewerkstelligen wäre als etwa die eines ökonomisch schwach entwickelten Nachbarstaates, gestaltet sich die politische Kooperation vor dem Hintergrund des Nahost-Konflikts als äußerst schwierig. Dementsprechend liegt die Priorität der EU auf dessen Lösung.⁵⁵ Keine vertraglichen Beziehungen unterhält die EU bislang zu *Libyen*. Nach der Aufhebung der UN-Sanktionen wurde es nun aber als potentieller ENP-Partner anerkannt. Vorbedingung dafür ist die Übernahme des Besitzstandes (*acquis*) des Barcelona-Prozesses sowie die „Lösung offener bilateraler Fragen mit EU-Mitgliedstaaten“⁵⁶.

⁵⁰ Siehe die Europäische Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003, S. 8.

⁵¹ Siehe die (gekürzte) Rede des georgischen Präsidenten *Saakaschwili* vom 29.1.2004 in Berlin vor der DGAP, Internationale Politik 2004, S. 125 ff.

⁵² Barcelona-Deklaration der Euro-Med-Konferenz vom 27./28.11.1995.

⁵³ Nach dem Beitritt Zyperns und Maltas zur EU verbleiben im Barcelona-Prozeß noch Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, die Palästinensische Behörde, Syrien (Abkommen ausgehandelt, aber noch nicht in Kraft), Tunesien und die Türkei. Letztere wird allerdings wegen ihres Kandidatenstatus nicht über den Barcelona-Prozeß in die ENP einbezogen, vgl. o. Fn. 4.

⁵⁴ Das betont die EU-Kommissarin *Wallström* in ihrer Rede vor der euro-mediterranen parlamentarischen Versammlung in Kairo vom 14.3.2005, SPEECH/05/171.

⁵⁵ Die Europäische Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003 sieht in der Lösung des Nahost-Konflikts eine „strategische Priorität“ (S. 8). Auch der jüngst zwischen Israel und der EU vereinbarte Aktionsplan nennt dieselbe Priorität (S. 3), abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Israel.pdf

⁵⁶ Siehe KOM(2004) 373 endgültig, S. 12 f. Damit sind die noch nicht geklärten Schadensersatzforderungen z. B. Frankreichs und Deutschlands wegen von Libyen geförderte Terrorakte (z. B. *La Belle*) gemeint.

3. Entwicklungspotential des ENP-Status

Die Europäische Union versteht die mit ihrer Nachbarschaftspolitik eröffnete Perspektive als ein Angebot an ihre Nachbarn, die bilateralen Beziehungen in einem vorgegebenen thematischen und instrumentellen Rahmen zu vertiefen. Dabei betont nicht nur das Strategiepapier immer wieder die immensen Unterschiede zwischen den potentiellen Partnern hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, der bereits bestehenden Bindungen an die EU sowie ihrer strategischen Lage.

Oberstes Leitprinzip der Nachbarschaftspolitik ist daher die *Differenzierung*. Jeder ENP-Partner kann sein Verhältnis zur EU so ausgestalten, daß die landesspezifischen Umstände berücksichtigt werden. Diese Vorgehensweise unterscheidet sich durchaus von früheren Ansätzen. Insbesondere dem Barcelona-Prozeß liegt ein mehr regionaler Ansatz zugrunde, der eine gewisse Vergleichbarkeit und übereinstimmende Interessenlagen innerhalb der Staatengruppe voraussetzt. Es läßt sich vermuten, daß dieser Strategiewechsel hin zu einem stärker zweiseitigen Vorgehen im Rahmen der ENP auch in den bescheidenen Fortschritten in der Euromed-Partnerschaft begründet liegt. Setzen politische Konzepte eine Einheitlichkeit voraus, die es in Wirklichkeit nicht gibt, kann es schnell zu Stillstand und Frustrationen kommen.⁵⁷ Das Prinzip der Differenzierung erlaubt hingegen ein kompetitives Verhältnis der ENP-Staaten untereinander. Diese Methode basiert ganz wesentlich auf den positiven Erfahrungen der Union in den bisherigen Beitrittsrunden. Gerade die Transformationsprozesse in den ost- und mitteleuropäischen Ländern wären ohne die Perspektive auf eine EU-Vollmitgliedschaft, gekoppelt mit einer gewissen nachbarlichen Rivalität, ohne Zweifel nicht in der erreichten Geschwindigkeit vonstatten gegangen. Zu Recht wird daher das Beitrittsziel als „das wirkungsvollste außenpolitische Instrument“ der Union bezeichnet.⁵⁸

Für die ENP gilt jedoch, daß dieses Erfolgsmuster nicht ohne weiteres übernommen werden kann, sondern vielmehr die konkrete Beitrittsperspektive mit einer viel vageren Kooperationsperspektive ersetzt werden muß. Denn die Union selbst setzt dem ENP-Prozeß deutliche Grenzen, indem das Strategiepapier und andere Verlautbarungen ausdrücklich festlegen, daß es sich bei der Nachbarschaftspolitik um *keine* Vor-Beitrittsstrategie handelt. Die ENP-Staaten sollen gerade nicht Schritt für Schritt zu einer Vollmitgliedschaft hingeleitet werden,

⁵⁷ Von einer so verursachten „Paralyse“ im Euromed-Verhältnis spricht *Borg* „Enlargement and the European Neighbourhood Policy“, SPEECH/04/247, S. 5.

⁵⁸ Dazu ausführlich *Cremona* „Enlargement: A Successful Instrument of EU Foreign Policy?“, in: Tridimas/Nebbia (Hrsg.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, 2004.

wie dies etwa durch die sog. Europa-Abkommen bei den dann im Mai 2004 beigetretenen Staaten der Fall war. Vielmehr eröffnet die ENP eine „strategische Partnerschaft“ unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft, die zwar eine sehr weitgehende Teilintegration in die einzelnen Politikbereiche erlaubt, letztlich aber die Nachbarn nicht in das institutionelle Gefüge der Union aufnimmt (*everything but institutions*)⁵⁹.

Inwiefern diese äußerste Integrationsgrenze für alle ENP-Staaten gleichermaßen gilt, ist allerdings fraglich.⁶⁰ In dieser Hinsicht läßt das Strategiepapier die ansonsten so angemahnte Notwendigkeit zur Differenzierung vermissen. Auch Äußerungen von EU-Repräsentanten dazu sind zweideutig: Es heißt, die ENP sei zwar keine Vor-Beitrittsstrategie, schließe einen EU-Beitritt aber auch nicht prinzipiell aus und könne ggf. solche Absichten auch unterstützen.⁶¹ Dennoch soll die Integration durch die Nachbarschaftspolitik soll im Vergleich zu Artikel 49 EUV ein „*aliud*“ sein. Eine solche theoretische und generelle Trennung erscheint aber wirklichkeitsfremd, da sie die sich zwingend anschließende Frage nach der langfristigen Perspektive nicht angemessen zu beantworten vermag. Realistischerweise muß an dieser Stelle zwischen den potentiellen ENP-Partnern unterschieden werden. Bei der großen Mehrheit von ihnen handelt es sich um nicht-europäische Staaten, denen *prinzipiell* eine Beitrittsperspektive nach Artikel 49 EUV („Jeder europäische Staat (...)“) fehlt und denen sich eine solche auch nicht im Laufe des ENP-Prozesses eröffnen wird. In diese Gruppe gehören afrikanische und arabische Staaten wie etwa Ägypten, Libyen, der Libanon oder Syrien. Das Beitrittsgesuch Marokkos wurde bereits 1986 von der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ausdrücklich und umgehend aus diesem Grund zurückgewiesen. Ob davon ausgehend die Perspektive einer Teilintegration für diese Staaten hinreichend attraktiv ist, um wirkliche Reformen anzustoßen, kann allerdings bezweifelt werden⁶².

Hingegen kann eine Mitgliedschaft der wenigen verbleibenden europäischen Staaten wie der Ukraine, Weißrußlands oder Moldaus nicht prinzipiell ausgeschlossen werden, auch wenn

⁵⁹ Auf diese Formel brachte der frühere Kommissionspräsident *Prodi* das Integrationspotential der (späteren) ENP. Siehe seine Rede „Das größere Europa - eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität“ vor der Sechsten Weltkonferenz des Studienverbandes der EG, Brüssel 5./6.12.2002, S. 3.

⁶⁰ So auch *Cremona*, a.a.O. (o. Fn. 19), S. 8. A. A. *Stratenschulte* a.a.O. (o. Fn. 29), S. 66, der davon ausgeht, daß auch für die osteuropäischen Nachbarn dauerhaft keine Beitrittsperspektive besteht. Diese Einschätzung scheint aber mittlerweile durch gegenteilige Äußerungen der Kommission, z. B. SPEECH/04/141, S. 6, sowie durch die Ereignisse in der Ukraine überholt zu sein. Für eine Differenzierung auch *Müller-Kraenner*, a.a.O. (Fn. 32), S. 3.

⁶¹ So etwa der frühere EU-Kommissar für die Erweiterung *Verheugen* in einer Rede vom 19.3.2004 (SPEECH/04/141, S. 6), unklar auch das Strategiepapier, KOM(2004) 373 endgültig, S. 3. Sehr mißverständlich *Verheugen* in einer Rede vom 27.10.2003 in Moskau (o. Fn. 40): „Our neighbourhood policy does not close the door to the European aspirations of any country. On the contrary, by enhancing co-operation and encouraging reform, it should be of great help in supporting such aspirations (...)“

ihre Aufnahme in die ENP-Strukturen nicht darauf zielen mag.⁶³ Zunächst sieht die Nachbarschaftspolitik eine äußerst weitreichende, graduelle Integration vor. Das Strategiepapier nennt als Kernelement die Aufnahme in die Binnenmarktstrukturen⁶⁴ und eröffnet ferner die Möglichkeit einer intensiven Zusammenarbeit in den Bereichen der GASP (und damit auch in der ESVP), der Energiewirtschaft, der Umweltpolitik und der Dritten Säule (Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit) sowie in der Visa- und Immigrationspolitik. Diese „Politik der halboffenen Tür“⁶⁵ zwischen bloßer Partnerschaft und Vollmitgliedschaft birgt also ein beträchtliches Integrationspotential. Einem osteuropäischen Staat, der mittel- oder langfristig dieses voll ausschöpft und somit so nahe wie möglich an die Union herangerückt ist, könnte kaum die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen verwehrt werden, wenn er auch ansonsten die notwendigen Beitrittskriterien nach Artikel 49 EUV zu erfüllen im Stande wäre.⁶⁶ Dies um so weniger, wenn die EU schon mit einem allenfalls teileuropäischen Staat wie der Türkei Beitrittsverhandlungen aufnimmt.⁶⁷

Auch wenn die EU daher heute erklärt, daß ihre Nachbarschaftspolitik gerade kein Mittel sei, um Anrainer näher an die Union heranzuführen und ihren späteren Beitritt zu ermöglichen, dürfte sich diese Chance dennoch für einige von ihnen eröffnen. Diese Einschätzung scheinen zumindest einige der betroffenen Staaten (Ukraine, Moldau, aber auch Georgien und Aserbaidschan) zu teilen, wenn sie einen späteren Beitritt ausdrücklich zum außenpolitischen Ziel erklären, obwohl die Union dies in ihren offiziellen Verlautbarungen bislang ausschließt. Hoffnungen werden letztlich auch durch sybillinische Äußerungen von EU-Repräsentanten genährt,⁶⁸ was weniger an deren Inkonsequenz liegt, als an dem im ENP-Konzept angelegten Widerspruch, zunächst eine fast vollständige Integration in die EU-Strukturen anzubieten,

⁶² Kritisch *Grabbe* „How the EU should help its neighbours“, CER Policy Brief, June 2004, abrufbar unter: http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_eu_neighbours.pdf. Einen wirklichen Anreiz („real carrot“) für die Mittelmeerstaaten fordert *Biscop* „The European Security Strategie and the Neighbourhood Policy: A New Starting Pont for a Euro-Mediterranean Security Partnership?“, in: Attinà/Rossi (Hrsg.), *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, 2004, S. 28.

⁶³ Rußland hat seinerseits eine EU-Mitgliedschaft prinzipiell ausgeschlossen. Ähnliches ist zwar auch aus Weißrußland zu hören, dennoch eröffnet die EU Minsk bewußt eine europäische Perspektive, um langfristig eine demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung zu fördern, vgl. das Strategiepapier (KOM(2004) 373 endgültig, S. 11.

⁶⁴ Entgegen der Wortwahl in früheren Dokumenten wie z. B. der Mitteilung „Größeres Europa“ (KOM(2003) 104 endgültig, S. 10) nimmt das Strategiepapier gleichwohl keinen direkten Bezug mehr auf die „vier Grundfreiheiten“. Man mag darin eine gewisse Zurückhaltung dahingehend sehen, wie weit die ENP-Partner letztlich in den Binnenmarkt eingebunden werden könnten.

⁶⁵ *Timmermann* „Die EU und die »Neuen Nachbarn« Ukraine und Belarus“, SWP Studie, Oktober 2003, S. 8.

⁶⁶ Ob sich daraus aber ein Rechtsanspruch auf einen Beitritt ableiten läßt, erscheint zweifelhaft. In diesem Sinne *Zeh* „Recht auf Beitritt? Ansprüche der Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union“, in: Calliess/Isak (Hrsg.), *Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung*, 2004, S. 81 ff.

⁶⁷ So der Beschluß des Europäischen Rats von Brüssel, Beitrittsverhandlungen im Oktober 2005 zu eröffnen (vgl. die Schlußfolgerungen des Rates vom 16./17.12.2004, Dokument Nr. 16238/1/04 REV 1, S. 6).

dann aber auch europäischen Staaten den letzten Schritt zu verweigern. Dieses Vorgehen kann letztlich nur politisch damit erklärt werden, daß die Union nach der Osterweiterung und den noch ausstehenden Beitritten von Rumänien und Bulgarien eine Phase der internen Konsolidierung einleiten und sichern will. Deswegen verweigert sie weiteren Aspiranten zunächst und nur scheinbar endgültig jegliche Perspektive, ist sich dabei aber gleichwohl im Klaren darüber, daß sich diese Annahme langfristig selbst überholen kann.

4. Rechtsinstrumente und Rechtsgrundlage der ENP

Die bis auf weiteres zentralen Instrumente der Nachbarschaftspolitik sind die von der EU mit den einzelnen Partnern auszuhandelnden *Aktionspläne*⁶⁹. In diesen werden gemeinsame Prioritäten und Ziele vereinbart, die es umzusetzen gilt. Trotz der beabsichtigten *joint ownership* ist nicht zu übersehen, daß letztlich die EU weitgehend einseitig den inhaltlichen Kanon, über den verhandelt werden soll, vorgibt. Mögliche Politikfelder für Vereinbarungen sind „politischer Dialog und Reform“, „Handel und Vorbereitung der Partner auf die allmähliche Teilnahme am Binnenmarkt“, „Justiz und Inneres“, „Energie“, „Verkehr“, „Informationsgesellschaft“, „Umwelt“, „Forschung und Innovation“, „Sozialpolitik“ sowie „Kontakte der Bevölkerung (*people-to-people*)“.⁷⁰ Völkerrechtlich handelt es sich bei den Aktionsplänen um zweiseitige, politische Absichtserklärungen, die für sich genommen keine neuen Rechtspflichten begründen⁷¹. Sie ersetzen folglich auch nicht die bestehenden Assoziations- oder Kooperationsabkommen, sondern knüpfen lediglich an diese an. Die Aktionspläne werden gleichwohl als die wesentliche politische Grundlage der bilateralen Beziehungen dienen und besitzen eine Laufzeit von (mindestens) drei bis fünf Jahren, die verlängert werden kann.

Den Verhandlungen über und der Vereinbarung von Aktionsplänen sind *Länderberichte* der Kommission über den jeweiligen Partner vorgeschaltet, die vom Ministerrat bestätigt werden müssen. In diesen wird die politische, wirtschaftliche und institutionelle Lage des fraglichen Landes analysiert und letztlich auch über die Möglichkeit, einen Aktionsplan auszuhandeln,

⁶⁸ Etwa die für die ENP zuständige Kommissarin *Ferrero-Waldner* in einer Rede vor dem Europäischen Parlament zur europäischen Perspektive der Ukraine: „Die Frage eines EU-Beitritts der Ukraine stellt sich im Moment nicht. Allerdings ist auch ganz klar, daß wir keine Türen zuschlagen wollen“, SPEECH/04/506. Fast schon im entgegengesetzten Sinne ihr Vorgänger *Verheugen* in einer Rede vom 27.10.2003 in Moskau (o. Fn. 40): „Our neighbourhood policy does not close the door to the European aspirations of any country. On the contrary, by enhancing co-operation and encouraging reform, it should be of great help in supporting such aspirations (...)“ Diese Zweideutigkeit kritisiert *Stratenschulte* „Das Brüsseler Illusionstheater - zu Gast in Osteuropa“, Osteuropa 2003, S. 764 ff., sowie *ders.* „Abschied von Illusionen. Osteuropa und der Europäische Wirtschaftsraum“, Osteuropa 2002, S. 139 ff.

⁶⁹ KOM(2004) 628 endgültig, S. 41 nennt sie „main operational tool“.

⁷⁰ KOM(2004) 373 endgültig, S. 3.

⁷¹ Nach den Worten der zuständigen EU-Kommissarin *Ferrero-Waldner* handelt es sich um eine Absichtserklärung („(...) a statement of intent by our two sides.“), SPEECH/04/529, S. 2.

entschieden.⁷² Die „Gegenseitigkeit“ in den Verhandlungen entsteht also in der Praxis erst, nachdem Kommission und Ministerrat „grünes Licht“ gegeben haben. Das Strategiepapier unterstreicht zwar im Sinne der Differenzierung, daß die Aktionspläne individuell zu vereinbaren und daher „maßgeschneidert“ seien. Es ist aber abzusehen, daß die Union kaum bereit sein wird, essentielle Verhandlungsgegenstände auf Wunsch eines Partners unberücksichtigt zu lassen. Aktionspläne, die sich lediglich der Intensivierung von Wirtschaftskontakten widmen, jedoch politisch heikle Themen wie das Rechtsstaatsgebot und die effektive Gewährleistung von Menschenrechten außen vorlassen, wird es nicht geben. Wie das weißrussische Beispiel zeigt, verzichtet die EU eher gänzlich auf Aktionspläne.

Im Dezember 2004 verabschiedete die Kommission die ersten sieben Aktionspläne mit Moldau, der Ukraine, Marokko, Tunesien, Jordanien, Israel und der Palästinensischen Behörde⁷³, die mittlerweile auch durch den Rat gebilligt wurden. Diese erste Länderwelle umfaßt diejenigen Staaten, mit denen ein Assoziations- bzw. ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bereits in Kraft ist, an welches in den Verhandlungen angeknüpft werden konnte.⁷⁴ Nach Billigung durch den jeweiligen Assoziationsrat wird die Umsetzung des Aktionsplans weitestgehend durch die Kommission überwacht (*monitoring*) und mittels weiterer Länderberichte bewertet. Nur bei Erreichen der zuvor gesetzten Ziele (*benchmarking*) steht eine Vertiefung der bisherigen Kooperation offen, was dann durch die Verlängerung und ggf. Ausweitung des Aktionsplans geschieht. Gerade dieser Mechanismus zeigt deutlich, wie in der ENP-Partnerschaft die Gewichte tatsächlich verteilt sind.⁷⁵

Als nächsten Schritt nach erfolgreicher Umsetzung der Aktionspläne sieht das Strategiepapier den Abschluß von *Europäischen Nachbarschaftsabkommen* vor, die langfristig die bisher sehr unterschiedlich ausgestalteten Vertragsbeziehungen zu den Nachbarstaaten vereinheitlichen sollen.⁷⁶ Ähnlich den Aktionsplänen würden sie zwar mit den einzelnen Partnerländer „maßgeschneidert“ ausgehandelt, ermöglichten aber wegen des einheitlichen Rahmens auch, den Stand der jeweiligen bilateralen Verhältnisse zu vergleichen. Der Abschluß solcher ENP-Abkommen steht aber frühestens nach Auslaufen der ersten Aktionspläne auf der Tagesord-

⁷² Im Februar 2005 legte die EU-Kommission Länderberichte für Ägypten, den Libanon, Armenien, Aserbaidschan und Georgien vor, auf deren Grundlage der Ministerrat über die Verhandlungen von Aktionsplänen mit den südkaukasischen Staaten beschließen wird, wohingegen die (positive) Entscheidung bezüglich Ägypten und Libanon bereits gefallen ist. Siehe dazu die Presseerklärung der Kommission „European Neighbourhood Policy: the next steps“ vom 2.3.2005, IP/05/236.

⁷³ Siehe die Erklärung der Kommission „Europäische Nachbarschaftspolitik: Die ersten Aktionspläne“, IP/04/1453 vom 9.12.2004. Die einzelnen Aktionspläne sind abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm

⁷⁴ Siehe etwa den von der EU mit der Ukraine vereinbarten Aktionsplan (o. Fn. 37), der in fast jedem Abschnitt an die einschlägige Norm des PKA anknüpft.

⁷⁵ Wie bereits erwähnt, soll das neue Finanzinstrument (ENPI) eine Klausel einschließen, die bei Nichteinhaltung der gemeinsamen Werte eine Aussetzung der Hilfe ermöglicht (Artikel 28 KOM(2004) 628 endgültig).

nung und würde dann die bestehenden Verträge nach und nach ersetzen. Gelingt es der Kommission, diesen kohärenten Ansatz umzusetzen, entstünde unter dem Dach der ENP ein System gestaffelter Kooperationsverträge als Basis für einen „Ring von Freunden“.

Als *Rechtsgrundlage* für solche Nachbarschaftsabkommen bietet sich (bis auf weiteres) insbesondere Artikel 181a Abs. 3 EGV an.⁷⁷ Die erst durch den Vertrag von Nizza (2001) eingeführte Vorschrift ermächtigt die Europäische Gemeinschaft⁷⁸ zum Abschluß von Verträgen zur technischen, wirtschaftlichen und finanziellen Kooperation, die weder entwicklungs- politische Abkommen im Sinne von Artikel 177 ff. EGV noch (bloße) Assoziationsabkommen gemäß Artikel 310 EGV darstellen.⁷⁹ Beide Vertragstypen bleiben in ihrer bisherigen Ausprägung deutlich hinter dem zurück, was nun die ENP an Kooperation und (Teil-)Integration ermöglichen soll. Artikel 181a Abs. 3 EGV wurde bislang als Rechtsgrundlage noch kaum genutzt, dürfte aber im Fall von ENP-Abkommen die speziellere und damit einschlägige Kompetenznorm sein. Weil die meisten der in den Nachbarschaftsabkommen potentiell geregelten Politiken zumindest auch unter die mitgliedstaatliche Zuständigkeit fallen, könnte die EG diese Verträge nicht alleine und stellvertretend für ihre Mitglieder abschließen. Vielmehr müßten diese durch sog. *gemischte Abkommen* am Vertragsschluß beteiligt werden.⁸⁰ Ferner ermöglicht Artikel 181a Abs. 1 Uabs. 2 EGV zur Umsetzung des besonderen Wertebezugs der ENP die Aufnahme von sog. Menschenrechtsklauseln, wie sie auch in der Entwicklungszusammenarbeit üblich sind.⁸¹

Europäische Partnerschaftsabkommen dürften frühestens nach Ablauf der ersten Aktionspläne abgeschlossen werden, also jedenfalls nicht vor 2008. Die Frage nach der richtigen Rechtsgrundlage würde sich daher erledigen, wenn bis dahin der *Vertrag über eine Verfassung für Europa*⁸² (VVE) in Kraft getreten sein sollte. Dieser sieht nämlich in Artikel I-57 Abs. 2 eine gesonderte Rechtsgrundlage für Europäische Nachbarschaftsabkommen vor und

⁷⁶ Siehe KOM(2004) 373 endgültig, S. 4, 9, 10.

⁷⁷ A.A. *Cremona*, a.a.O. (o. Fn. 19), S. 6, die allein auf Artikel 310 EGV abstellen will.

⁷⁸ Möglicher Vertragspartner solcher Nachbarabkommen neben den Mitgliedstaaten wäre bislang allein die Europäische Gemeinschaft (EG), die gemäß Artikel 281 EGV Völkerrechtspersönlichkeit besitzt und damit über eine entsprechende Vertragsschlußkompetenz verfügt. Der Europäischen Union (EU) kommt bislang keine eigene Rechtspersönlichkeit zu, sie wird aber eine solche bei Inkrafttreten des Verfassungsvertrages erhalten (Artikel I-7 VVE).

⁷⁹ Siehe *Schmalenbach* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Auflage, Artikel 181a EGV, Rn. 2, m. w. N.

⁸⁰ Zur Praxis und den Rechtsproblemen der gemischten Abkommen siehe *K.Stein* „Der gemischte Vertrag im Recht der Außenbeziehungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“, 1986 sowie *Geiger* „Vertragsschlußkompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und auswärtige Gewalt der Mitgliedstaaten“, JZ 1995, S. 973 ff.

⁸¹ Siehe dazu bereits oben unter a) und o. Fn. 25.

⁸² Abl. C 310 vom 16.12.2004. Als frühestmöglichem Zeitpunkt für ein Inkrafttreten sieht Artikel IV-447 VVE den 1.11.2006 vor.

verankert die ENP in seinem Abs. 1.⁸³ Die Vorschrift unter dem Titel „Die Union und ihre Nachbarn“ lautet:

- (1) Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.
- (2) Für die Zwecke des Absatzes 1 kann die Union spezielle Übereinkünfte mit den betreffenden Ländern schließen. Diese Übereinkünfte können gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen. Zur Durchführung der Übereinkünfte finden regelmäßige Konsultationen statt.

5. Finanzierung der ENP

Die mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik verfolgten, ambitionösen Ziele, verlangen nach adäquaten finanziellen Mitteln. Bis Ende 2006 muß die ENP, insbesondere die Umsetzung der Aktionspläne, gleichwohl aus dem laufenden Gemeinschaftshaushalt finanziert werden.⁸⁴ Genutzt werden die bestehenden Fonds und Programmen, die zumeist regional ausgerichtet sind. Das TACIS-Programm deckt beispielsweise die östlichen Nachbarn (Rußland, Moldau, Ukraine und Weißrußland) ab und das MEDA-Programm die Mittelmeeranrainer im Rahmen des Barcelona-Prozesses. Für den Zeitraum von 2000 bis 2003 entfielen auf die TACIS-Zielländern rund 1,33 Milliarden Euro und auf die MEDA-Partner etwa 2,38 Milliarden Euro. Für die verbleibenden Zeit von 2004 bis 2006 wurde in den Haushalt ein Betrag von 255 Millionen Euro für die Programme eingestellt⁸⁵.

Ab 2007 hält die Europäische Kommission es für erforderlich, daß die Mittel „erheblich aufgestockt“⁸⁶ werden. Sie geht in ihrem Verordnungsentwurf von einem finanziellen Bezugsrahmen in Höhe von knapp 15 Milliarden Euro für die Finanzierungsperiode von 2007

⁸³ Zur Entstehungsgeschichte der Vorschrift im Verfassungskonvent siehe *Kempe* „Nachbarschaftspolitik als neues Handlungsfeld der EU“, in: Giering (Hrsg.), *Der EU-Reformkonvent - Analyse und Dokumentation*, 2003, S. 111 ff.

⁸⁴ Diese Zweiteilung sah auch schon die Mitteilung „Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument“ vom 1.7.2003 vor (KOM(2003) 393 endgültig, S. 8). Direkten ENP-Bezug haben die beiden externen Finanzhilfeprogramme *TACIS* (Programm für die GUS-Staaten, VO 99/2000 vom 29.12.1999) und *MEDA* (Programm zur Zusammenarbeit mit den Mittelmeeranrainern, VO 2698/2000 vom 27.11.2000). Im Kontext stehen das interne Instrument *Interreg* (im Rahmen des Strukturfonds, VO 1260/1999 vom 21.6.1999) sowie *PHARE* (Heranführungsinstrument für Beitrittskandidaten, VO 2760/1998 vom 19.12.1998) und *CARDS* (Stabilisierungsprogramm für die westlichen Balkanländer, VO 2666/2000 vom 5.12.2000).

⁸⁵ Diese Zahlen nennt das Strategiepapier KOM(2004) 373 endgültig, S. 25 f. Freilich werden diese Ressourcen wegen eines Mangels an passenden Projekten (Prinzip der Kofinanzierung) nicht voll ausgeschöpft.

⁸⁶ KOM(2004) 373 endgültig, S. 29. Dabei wird ein jährliches (reines) ENP-Budget zwischen 0,5 und 1 Milliarde Euro anvisiert, so die *Friedrich-Ebert-Stiftung* „Thema aus Brüssel - Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP): Neues Etikett auf alte Flaschen und Trostpflaster für die östlichen EU-Aspiranten?“, No. 5/2004, S. 2.

bis 2013 aus⁸⁷. Ein verbindlicher Beschluß dazu obliegt aber noch den im Ministerrat vertretenen Mitgliedstaaten gemeinsam mit dem Europäischen Parlament⁸⁸. Ob die dann für die ENP tatsächlich im Haushalt bereitstehende Summe wirklich eine signifikante Mittelserhöhung beinhaltet, ist daher noch keineswegs ausgemacht. Zur grundsätzlichen Umstrukturierung und Vereinfachung der bisherigen Finanzprogramme sieht der Verordnungsentwurf ferner die Einführung eines *Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments*⁸⁹ (ENPI) vor, das die bestehenden Programme zum Teil ersetzen soll (insb. TACIS und MEDA). Bislang mußten interne und externe Finanzinstrumente aufeinander abgestimmt werden, was nicht nur wegen der unterschiedlichen Verfahrens- und Abstimmungsvorschriften praktisch schwierig ist. Rein geographisch oder thematisch ausgerichtete Fonds werden damit weitgehend aufgegeben und somit auch die finanzielle Trennung von Projekten innerhalb und außerhalb der Union. Das ENPI wird zukünftig ausschließlich grenzüberschreitende Vorhaben mit ENP-Partnern ermöglichen. Als Rechtsgrundlage sind Artikel 179 und 181a EGV vorgesehen.

II. Die Verbindung von ENP und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik

Die Nachbarschaftspolitik verfolgt ganz zentral sicherheitspolitische Ziele. Nach Überzeugung der Europäischen Union bietet nur ein „Ring von Freunden“ dafür Gewähr, daß auf beiden Seiten ihrer Außengrenzen dauerhaft Stabilität und Wohlstand möglich werden. Die ENP zielt somit auch auf den Aufbau eines „*cordon sanitaire*“ als Beitrag zur äußeren Sicherheit der Mitgliedstaaten.⁹⁰ Eine solchermaßen akzentuierte Außenpolitik erscheint um so dringlicher, als die zumindest vorläufige Absage an die Beitrittswünsche einiger ihrer Nachbarn deren engere Anlehnung an die EU jedenfalls nicht befördert und damit ein Destabilisierungspotential birgt. Einem möglichen Entfremdungsprozeß will die Union vorbeugen, indem sie ihren Anrainern ohne unmittelbare Mitgliedschaftsperspektive eine gewinnversprechende Zusammenarbeit in Aussicht stellt und eine gemeinsame Verantwortung für die Stabilität in den

⁸⁷ Siehe Artikel 29 des Entwurfs, der einen Betrag von 14 929 Mio. Euro beziffert (Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, KOM(2004) 628 endgültig vom 29.9.2004.).

⁸⁸ Im EU-Haushaltsverfahren gemäß Artikel 272 EGV verfügen Ministerrat und Europäisches Parlament je nach Ausgabenart (zwingend/nicht-zwingend) über verschiedene Entscheidungsbefugnisse. Näheres bei Häde „Die Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften - ein Überblick“, EuZW 1993, S. 401 ff.

⁸⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, KOM(2004) 628 endgültig vom 29.9.2004.

⁹⁰ In diesem Ansatz zeigt sich der weite Sicherheitsbegriff, den sich die EU in ihrer Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003 zu eigen gemacht hat. Biscop bezeichnet daher die Sicherheitsstrategie auch als (umfassendere) Strategie für das auswärtige Handeln der Union insgesamt, „The European Security Strategie and the Neighbourhood Policy: A New Starting Point for a Euro-Mediterranean Security Partnership?“, in: Attinà/Rossi (Hrsg.), *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, 2004, S. 25 ff.

Grenzregionen anbietet.⁹¹ Die Interdependenz der Sicherheit der EU-Mitgliedern und der Verhältnisse in ihren Nachbarstaaten bringt auch die Europäische Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003 deutlich zum Ausdruck:

„Es liegt im Interesse Europas, dass die angrenzenden Länder verantwortungsvoll regiert werden. Nachbarländer, die in gewaltsame Konflikte verstrickt sind, schwache Staaten, in denen organisierte Kriminalität gedeiht, zerrüttete Gesellschaften oder explosionsartig wachsende Bevölkerungen in Grenzregionen sind für Europa allemal Probleme. Die Integration der beitretenden Staaten erhöht zwar unsere Sicherheit, bringt die EU aber auch in größere Nähe zu Krisengebieten. Wir müssen darauf hinarbeiten, dass östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen pflegen können.“⁹²

Somit sind viele der mittels der ENP verfolgten Ziele zugleich sicherheitspolitische Anliegen der Union, die Gegenstand von GASP-Maßnahmen sein können. Dementsprechend schlägt das ENP-Strategiepapier Verbindungen zur Europäischen Sicherheitsstrategie,⁹³ dem Grundlegendokument der GASP, und geht umgekehrt die Sicherheitsstrategie auf das Verhältnis zu den Nachbarstaaten ein⁹⁴. Trotz dieser Querverbindungen der ENP erfolgt ihre Ausführung schwerpunktmäßig über den EG-Vertrag. Die Verschränkung von supranational und intergouvernemental geführten Politiken stellt aber besondere Anforderungen an die handelnden Organe, um trotz unterschiedlicher Entscheidungsverfahren und Beteiligungsrechte eine einheitliche Außenvertretung der Union zu gewährleisten, wozu schon Artikel 11 Abs. 2 EUV verpflichtet. So ist etwa der Hohe Vertreter für die GASP in die Aushandlung der Aktionspläne mit den ENP-Partnern eingebunden, soweit es um sicherheitspolitische Fragen geht. Die von der Kommission eingerichtete „*Task Force Wider Europe*“ soll die Koordination der verschiedenen Kommissionsdienststellen, des Ratssekretariats und der jeweiligen EU-Ratspräsidentschaft sowie der Mitgliedstaaten sicherstellen.⁹⁵

Auch die mit den Partnerländern ausgehandelten bzw. angestrebten Aktionspläne spiegeln die sicherheitspolitische Ausrichtung der ENP wider. Das Strategiepapier nennt die Zusammenarbeit in diesem Bereich eine „Handlungspriorität“ und regt beispielsweise für die Akti-

⁹¹ KOM(2004) 373 endgültig, S. 14, sowie zuvor schon KOM(2003) 104 endgültig, S. 12.

⁹² Europäische Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003, S. 7 f.

⁹³ Siehe KOM(2004) 373 endgültig, S. 1: „Die Europäische Nachbarschaftspolitik (...) wird auch die Anstrengungen zur Umsetzung der Ziele der Europäischen Sicherheitsstrategie unterstützen.“

⁹⁴ Europäische Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003, S. 7 f.

onspläne die Vereinbarung gemeinsamer Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus, zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie zur verstärkten Beachtung des Völkerrechts und zur verstärkten Konfliktlösung an.⁹⁶ Ausdrücklich wird auch die Einbeziehung der Nachbarländer in Aspekte der ESVP vorgesehen, wie etwa deren Teilnahme an EU-geführten Krisenbewältigungseinsätzen.⁹⁷ Nach dem Prinzip der Differenzierung soll jedes ENP-Land gemäß seinem individuellen Vermögen diese Ziele unterstützen und entsprechend eingebunden werden. Die Ukraine etwa könnte zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen beitragen und helfen, den Konflikt um Transnistrien zu lösen,⁹⁸ wohingegen z. B. Ägypten in der Lage wäre, gemeinsam mit der EU die Lösung des Nahost-Konflikts zu fördern. Daneben ist die ENP in ihrem politikübergreifenden Ansatz auch offen zur Verfolgung „weicher“ Sicherheitsaspekte, wie etwa der maritimen Sicherheit, des Schutzes vor Umweltverschmutzungen⁹⁹, sowie der Auswirkungen von Drogenhandel und illegaler Immigration.

Die sicherheitspolitischen Aspekte der Nachbarschaftspolitik stehen darüber hinaus in einem transatlantischen Kontext. Die große Mehrzahl der EU-Staaten ist zugleich Mitglied der NATO, die ebenfalls strategische Interessen in den Nachbarregionen verfolgt.¹⁰⁰ Beide Organisationen haben ihre Zusammenarbeit, u. a. mittels des sog. Berlin-Plus-Abkommens (Teil der EU-NATO-Dauervereinbarung), auf eine verbindliche Grundlage gestellt, um eine wechselseitige Unterstützung zu ermöglichen und den Aufbau paralleler Strukturen zu verhindern.¹⁰¹ Daher muß die ENP auch unter Beachtung von NATO-Anliegen ausgeführt werden; umgekehrt, muß die NATO Anstrengungen der EU berücksichtigen. Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, daß die Interessen gegenüber den Nachbarstaaten vielfach deckungsgleich sind. Für zahlreiche mittel- und osteuropäische Staaten war eine vorgezogene NATO-Mitgliedschaft zugleich eine Vorstufe für den späteren EU-Beitritt. Ebenso dürfte sich eine NATO-Mitgliedschaft von ENP-Partner stabilisierend auswirken und damit im Interesse der EU liegen. Zwar ist noch kein neuer Nachbar offiziell Beitrittskandidat der Atlantischen Alli-

⁹⁵ Die „Task Force“ ist mit Bediensteten der mit der GASP befaßten Generaldirektionen (Außenbeziehungen und Erweiterung) besetzt, wird vom stellvertretenden Generaldirektor der Generaldirektion Außenbeziehungen geleitet und ist in der täglichen Arbeit auch für das „monitoring“ der Aktionspläne zuständig.

⁹⁶ KOM(2004) 373 endgültig, S. 3, 10, 14.

⁹⁷ Ein praktischer Anknüpfungspunkt könnte das bereits bestehende polnisch-ukrainische Bataillon sein. Ferner arbeiten ENP-Staaten und EU-Mitglieder bereits unter Ägide der UNO zusammen. Beispielsweise waren im Jahre 2004 sowohl Marokko und Tunesien als auch eine Anzahl EU-Staaten an der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) beteiligt.

⁹⁸ Siehe „Priorities for Action“, EU-Ukraine Aktionsplan, (o. Fn. 37) S. 2, 6. Insbesondere ist die EU an den ukrainischen Lufttransportkapazitäten interessiert, die ihr selbst immer noch fehlen.

⁹⁹ Zu den sicherheitspolitischen Implikationen des Umweltschutzes siehe den Beitrag von Wolff „Äußere Sicherheit und Umweltschutz - Auf dem Wege zur ökologischen Intervention?“ im vorliegenden Band.

¹⁰⁰ So unterhält auch die NATO einen institutionalisierten Dialog mit den Mittelmeeranrainern (sog. *Mediterranean Dialog* (MD) und die *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI)) und den osteuropäischen Staaten (sog. *Partnership for Peace* (PfP)).

¹⁰¹ In den Worten der früheren US-amerikanischen Verteidigungsministerin Albright: „No duplication, no decoupling and no discrimination“, *Financial Times* vom 8.12.1998, S. 3. Näheres bei von Buttlar „The European Union’s security and defence policy: a regional effort within the Atlantic Alliance“, in: *The emerging constitutional law of the European Union*, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 163 (2003), S. 387 ff.

anz geworden, doch haben fast alle in Betracht kommenden Staaten ihr Interesse an einer Vollmitgliedschaft signalisiert.¹⁰² Bereits jetzt sind alle osteuropäischen und die südkaukasischen Länder Mitglieder im Euro-Atlantischen-Partnerschaftsrat¹⁰³ sowie die Mittelmeeranrainer am „*Mediterranean Dialog*“ der NATO beteiligt.

III. Die Verbindung von ENP und Innerer Sicherheit

Viele Aspekte der inneren Sicherheit sind untrennbar mit solchen der äußeren Sicherheit verbunden.¹⁰⁴ Der internationale Terrorismus, die illegale Immigration und die Formen der organisierten Kriminalität (z. B. Menschenhandel, Geldwäsche, Drogenschmuggel und Waffenhandel) bedrohen die Europäische Union sowohl innerhalb als auch jenseits ihrer Grenzen. Gerade im Kontext der Osterweiterung wurden zwar zahlreiche Vorkehrungen getroffen, um die innere Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten wirkungsvoller zu schützen. Es herrscht aber allenthalben Übereinstimmung, daß angesichts der neuen Lage an den Außengrenzen die bislang umgesetzten Maßnahmen noch keinesfalls ausreichend sind und daher die innere Sicherheit der EU-Staaten auch ein Anliegen der ENP sein muß.

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich Justiz und Inneres spielt sich nicht mehr nur im zwischenstaatlichen Bereich der „Dritten Säule“ (Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Artikel 29 ff. EUV) ab, sondern wurde zu wesentlichen Teilen in den supranationalen EG-Vertrag verlagert („Vergemeinschaftung“)¹⁰⁵. Insbesondere dessen Kapitel IV (Artikel 61 ff. EGV), welches gemeinsame Anstrengungen in den Bereichen Visa, Asyl und Immigration vorsieht, ist hier von herausragender Bedeutung.¹⁰⁶ Insgesamt verfolgt die Union das Ziel, einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Artikel 29 EUV) zu errichten. Dies wird auf Dauer nur gelingen können, wenn dieser Raum der inneren Sicherheit nicht an den Außengrenzen endet, sondern vielmehr sich darüber hinweg auch in den Nachbarregionen entfalten kann. Die ENP will genau dies fördern, indem sie die Nach-

¹⁰² So etwa die Ukraine, Moldau und die südkaukasischen Staaten.

¹⁰³ Dabei handelt es sich um einen Konsultationsmechanismus über sicherheitspolitische Fragen zwischen den 26 NATO-Staaten und 20 Nachbarstaaten, der durch eine Vereinbarung (Basic Document of the Euro-Atlantic Partnership Council) vom 30.5.1997 ins Leben gerufen wurde.

¹⁰⁴ Auf diesen Zusammenhang weist auch die Europäische Sicherheitsstrategie hin (S. 4): „Diese interne Bedrohung für unsere Sicherheit hat auch eine wichtige externe Dimension.“

¹⁰⁵ Siehe *Meyring* „Die Reform der Bereiche Justiz und Inneres durch den Amsterdamer Vertrag“, EuR 1999, S. 309 ff., m. w. N. Zwischen beiden Bereichen besteht zudem eine Verbindung über die „Passarelle“ des Artikels 42 EUV.

¹⁰⁶ Die Grundlage hierzu bilden das *Schengener Übereinkommen* vom 14.6.1985 zur Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen sowie das *Schengener Durchführungübereinkommen* vom 19.6.1990, die in ihren wesentlichen Bestandteilen durch ein Protokoll zum Amsterdamer Vertrag in das Unions- und Gemeinschaftsrecht übertragen wurden. Für den Bereich des Asylrechts gilt das *Dubliner Übereinkommen* vom 15.6.1990. Zum Ganzen siehe *Nanz* „Visapolitik und Einwanderungspolitik der Europäischen Union“, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, 1996, S. 63 ff.; sowie *Hailbronner/Thiery* „Amsterdam - Vergemeinschaftung der Sachbereiche Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstandes auf EU-Ebene“, EuR 1998, S. 583 ff.

barländer auf Prioritäten festlegt, welche die Grundlage für eine solche Entwicklung bilden. Nur die Achtung des Rechtsstaatsprinzips, der Aufbau funktionierender Verwaltungsstrukturen und ein effizientes Justizsystem verhelfen dauerhaft zu innerer Sicherheit.

Aus Sicht der Union sind gleichwohl der Aufbau und die Aufrechterhaltung eines effektiven Grenzregimes das kurz- und mittelfristig zentrale Anliegen. Dies soll z. B. durch die Unterstützung bei der Errichtung von Grenzschutzkorps und der Ausstellung sicherer Reisedokumente geschehen. Um keine „neuen Trennlinien durch Europa“ entstehen zu lassen, ist es essentiell, die ENP-Partner für diese Aufgabe zu gewinnen, so daß sie diese als gemeinsames Anliegen begreifen. Sowohl das Strategiepapier als auch die bereits ausgehandelten Aktionspläne gehen daher ausführlich auf diese Thematik ein.¹⁰⁷ Komplementär zur besseren Sicherung der Außengrenzen soll zugleich auch mit den Anrainern ein System des kleinen Grenzverkehrs und der Reiseerleichterungen errichtet werden, das es erlaubt, bisherige Reiseströme in Einklang mit den Erfordernissen des Schengen-Systems zu bringen.

An diesem Punkt wird sich die „Gegenseitigkeit“ der ENP besonders bewähren müssen. Es ist kaum davon auszugehen, daß sich die Nachbarstaaten dauerhaft für eine erhöhte Sicherheit an den EU-Außengrenzen einsetzen werden, wenn dies mit dem weitreichenden Ausschluß der Reisefreiheit der eigenen Staatsangehörigen einhergeht. Vielmehr werden sie sich wohl nur im Gegenzug zu Reiseerleichterungen bereit erklären, verstärkt zu kooperieren. Dabei ist es offensichtlich, wie schwer diese beiden Ziele - größere Reisefreiheit bei größerer Sicherheit - in Einklang zu bringen sind. Entsprechend zurückhaltend fielen etwa die Reaktionen der EU-Mitgliedstaaten auf die in diesem Zusammenhang jüngst erhobenen Forderungen des neuen ukrainischen Staatspräsidenten Juschtschenko aus.¹⁰⁸ Gleichwohl gibt es an der finnisch-russischen Grenze diesbezüglich auch positive Erfahrungen.¹⁰⁹

Ferner soll es auch zu einer institutionellen Verknüpfung von EU-Einrichtungen wie EUROPOL¹¹⁰ und EUROJUST¹¹¹ mit den Verwaltungen der Nachbarstaaten kommen. Es bedarf allerdings nicht nur einer engen Verwaltungskooperation mit den Anrainern; auch die EU selbst muß in der Lage sein, hier intern wirkungsvoll zu koordinieren. In praktischer Hinsicht

¹⁰⁷ Als Prioritäten legt das ENP-Strategiepapier (KOM(2004) 373 endgültig, S. 18) die Einwanderungspolitik, die Asyl- und Visapolitik, Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität, Drogen- und Waffenhandel, Geldwäsche sowie Finanz- und Wirtschaftskriminalität fest. Ähnlich schon die Mitteilung „Größeres Europa“ vom 11.3.2003 (KOM(2003) 104 endgültig, S. 12).

¹⁰⁸ Etwa vor dem Deutschen Bundestag am 9.3.2005. Dazu „Dank, Hoffnung und die Bitte um Visa-Erleichterungen“, F.A.Z. vom 10.2.2004, S. 2. Der EU-Ukraine Aktionsplan (o. Fn. 37) spricht unter 2.3. lediglich von einem „konstruktiven Dialog über Visaerleichterungen“ und den „Vorbereitungen für zukünftige Verhandlungen über ein entsprechendes Abkommen“.

¹⁰⁹ Darauf verweist *Haukkala* „A Hole in the Wall? Dimensionalism and the EU's New Neighbourhood Policy“, Helsinki, 2003, S. 10.

¹¹⁰ Siehe das Übereinkommen über das Europäisches Polizeiamt in Den Haag (Abl. 1995, C 316, S. 1). Näheres *Lindner* „Europol: Baustein europäischen Polizeirechts“, BayVBl. 2001, S. 193 ff.

stößt dieses Gebot jedoch an Grenzen, weil viele der besonders sicherheitsrelevanten Zuständigkeiten überwiegend in den Händen der Mitgliedstaaten liegen, die sich hier erfahrungsgemäß mit einer Aufgabe eigener Kompetenzen besonders schwertun.¹¹²

C. Sicherheitspolitische Perspektiven der ENP

Nach Abschluß der letzten Erweiterungsrunde blickt die Europäische Union nun verstärkt auf ihre neuen Nachbarn im Osten und auf ihre alten, zum Teil näher gerückten Anrainer im Süden. Gerade noch rechtzeitig scheint es gelungen zu sein, diesen Ländern gegenüber ein umfassendes und kohärentes außenpolitisches Konzept zu formulieren. Neben den vielfachen Chancen der veränderten Grenzen nimmt die ENP auch die sich stellenden sicherheitspolitischen Herausforderungen an. Die EU will verhindern, daß neue Trennungslinien in Europa entstehen, verliert dabei aber die eigenen (Sicherheits-)Interessen nicht aus dem Blick. Ob dieses Vorhaben letztlich von Erfolg gekrönt sein wird, ist jedoch noch nicht ausgemacht.

Was die unionsinterne Seite angeht, erfordert die ENP eine funktionierende Koordination der beteiligten Organe und ein einheitliches Auftreten der Mitgliedstaaten. Indem die Nachbarschaftspolitik Elemente aller drei Säulen verbindet (*cross-pillar-mixity*), entsteht ein erhöhter Abstimmungsbedarf, zu dessen Bewältigung die neue Task Force plazierte wurde. In dieser Verschränkung zeigt sich deutlich eine Tendenz zur weiteren „Vergemeinschaftung“ der Außenpolitik. Diese tut auch not, weil bis heute die Effektivität der (allgemeinen) Unions-Außenpolitik an der Vielzahl interner Abstimmungsvorgänge und Rücksichtnahmen so sehr leidet, daß die EU zu oft, wenn es darauf ankommt, in ihrer Handlungsfähigkeit erheblich behindert oder sogar gänzlich blockiert ist.¹¹³ Auch die ENP birgt ein Blockadepotential, wenn in ihrem Rahmen Länder adressiert werden, zu denen die Mitgliedstaaten unterschiedlich intensive Beziehungen unterhalten und denen gegenüber sie auch voneinander abweichende Interessen verfolgen. Polen ist ein vehementer Fürsprecher einer möglichst weitgehenden Einbindung der Ukraine in die EU-Strukturen, wohingegen Spanien seinen Blick schwerpunktmäßig auf die andere Seite des Mittelmeers richtet. Die ENP wird daher nur dann erfolgreich gestaltet werden können, wenn es der EU zunächst selbst gelingt, interne Partikularinteressen zu bündeln und den Anrainern gegenüber mit einer Stimme zu sprechen.

¹¹¹ Dokumentations- und Clearingstelle zur Koordination der nationalen Staatsanwaltschaften (ABl. 2002 L 63, S. 1 ff.). Näheres bei Schomburg „Eurojust neben Europol“, Kriminalistik 2000, S. 13 ff.

¹¹² Zu denken ist etwa an die langwierige und schwerfällige Einführung des europäischen Haftbefehls (Rahmenbeschluß 2002/584/JI des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. 2002 L 190, S. 1 ff.).

¹¹³ Jüngstes Beispiel einer völligen Blockade war die Spaltung der EU-Mitgliedstaaten über die Haltung zur britisch-amerikanisch angeführten Irak-Intervention 2003.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß sich im ENP-Konzept deutlich eine klare Interessenbasierung gepaart mit einem präventiven Ansatz in der EU-Außenpolitik zeigt. Beides entspringt der Einsicht, daß mit den neuen Nachbarn neue Sicherheitsrisiken verbunden sind, denen sich die Union nicht entziehen kann, sondern selbstbewußt stellen muß. Die ENP ist daher durchaus mehr als nur „ein neues Etikett auf eine alte Flasche“ oder ein bloßes Trostpflaster für außen vor gelassene Beitrittsaspiranten.

Das Erreichen der mit der ENP verfolgten Ziele hängt ferner von der Kooperationswilligkeit der Partnerländer selbst ab. Diese sind zu unterschiedlich beschaffen, als daß eine einheitliche Prognose über den zukünftigen Verlauf der Zusammenarbeit getroffen werden könnte. Für alle gilt aber, daß sie sich zunächst ernsthaft auf die in der ENP liegende Offerte der EU einlassen müssen. Die Verabschiedung eines letztlich unverbindlichen Aktionsplans bringt hier noch keine Gewißheit, wie etwa die stagnierende Euromed-Partnerschaft mit ihrer Vielzahl an Vereinbarungen zeigt. Die Union beabsichtigt, ihre Werte im „Huckepackverfahren“ mit der auf ihnen gründenden internen Stabilität und Wohlfahrt über die Grenzen in die Nachbarregionen zu exportieren und wird dazu auch beträchtliche finanzielle Mittel aufbringen. Diesem großzügigen Angebot stehen aber keine weniger umfangreichen Forderungen gegenüber. Die EU wird den ENP-Staaten viel abverlangen, zunächst, was das Verfahren und die mit ihm verbundene Symbolik angeht. Es ist letztlich die Union, welche die Agenda bestimmt, die Erfüllung der gesetzten Ziele überwacht und über eine Verstärkung der Kooperation befindet. Trotz aller „Gegenseitigkeitsrhetorik“ müssen die Partnerländer daher in eine gewisse Unterordnung einwilligen. Dies dürfte vielen der Staaten wegen ihres Selbstverständnisses und ihres ausgeprägten Souveränitätsdenkens schwerfallen und es fordert zugleich von der EU viel diplomatisches Fingerspitzengefühl.¹¹⁴

Ferner verlangt die ENP den Partnerstaaten inhaltlich viel ab. Für alle von ihnen setzt die Ausschöpfung der Möglichkeiten, welche die Nachbarschaftspolitik bietet, tiefgreifende interne Reformen voraus. Vergleichbar dem immer noch nicht abgeschlossenen Transformationsprozeß der mittel- und osteuropäischen Staaten, die am 1. Mai 2004 zu Vollmitgliedern der Union geworden sind, impliziert dies eine grundlegende Umgestaltung der wirtschaftlichen, rechtlichen und in vielerlei Hinsicht auch der politischen und sozialen Strukturen. Dies gilt in besonderem Maße für jene ENP-Staaten, die überwiegend autoritär regiert werden und in denen sich bislang nur Ansätze demokratischer Strukturen bilden konnten. Eine solcher Re-

¹¹⁴ Siehe die Rede von EU-Kommissarin *Wallström* vor der euro-mediterranen parlamentarischen Versammlung in Kairo vom 14.3.2005, SPEECH/05/171, in der sie ausführlich versucht, die gegen die ENP bestehenden Vorbehalte zu zerstreuen.

formprozeß, erfahrungsgemäß begleitet von vielen internen Hindernissen, werden die ENP-Staaten nur dann bewältigen können und wollen, wenn die in Aussicht gestellte „Belohnung“ hinreichend attraktiv ist.¹¹⁵

Das bislang erfolgreichste außenpolitische Instrument der EU, die Aussicht auf eine Vollmitgliedschaft, steht für den Großteil der ENP-Staaten dauerhaft nicht zur Verfügung.¹¹⁶ Es ist daher durchaus fraglich, ob die mittels der Nachbarschaftspolitik mögliche Kooperation eine vergleichbare Anziehungskraft entwickeln kann. Das Frustrationspotential wird dann besonders groß sein, wenn bei den Nachbarn der Eindruck entsteht, daß mehr gefordert als letztlich geboten wird. Es ist aber im ureigensten wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interesse der Europäischen Union, ihre Beziehungen so auszugestalten, daß alle Partner einen wirklichen Anreiz erhalten, sich dem anstrengenden Reformprozeß zu unterwerfen, den die Übernahme von EU-Standards abverlangt. Wesentliche Faktoren werden dabei für die Nachbarstaaten der Zugang zum Binnenmarkt, insbesondere für Waren und Personen bilden. Die EU muß sich daher darüber klar werden, inwieweit eine Integration in den Binnenmarkt und damit letztlich auch in alle seine Grundfreiheiten eine realistische Versprechung ist. Denn sie erfordert zum einen eine weitgehende Übernahme des *acquis communautaire*, schließt aber zum anderen eine institutionelle Einbindung und damit Mitbestimmung aus (*everything but institutions*). Gerade die Warenverkehrsfreiheit (in Verbindung mit der Gemeinsamen Agrarpolitik) und die Personenfreizügigkeit sind aber Bereiche, in denen sich alle EU-Mitglieder bislang schwertun, ihren Protektionismus aufzugeben und wirkliche Zugeständnisse zu machen. Dennoch, auf Dauer dürfte die anhaltende Subventionierung des Binnenmarktes, kombiniert mit den aufgestockten Förderprogrammen für die ENP-Staaten der Union teurer zu stehen kommen als die baldige Aufgabe liebgewonnener Privilegien.

Trotz dieser internen und externen Hindernisse auf dem Weg zu einer erfolgreichen Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik kann kein Zweifel darüber bestehen, daß ihre Formulierung außen- und sicherheitspolitisch unerlässlich war und zu ihr letztlich keine erfolgsversprechende Alternative besteht. Gelingt es nicht, die ENP für beide Seiten nutzbringend zu gestalten, wird sich ein geschlossener „Ring von Freunden“ schwerlich bilden können. Gleich, wo zukünftige Erweiterungsrounden der Union enden, werden sich auf der anderen Seite des Grenzzaunes Länder finden, die in ihrer ökonomischen und demokratischen Entwicklung weit hinter den Standard auch der neuen Mitgliedstaaten zurückfallen. Von die-

¹¹⁵ Daran zweifelt *Grabbe*, a.a.O. (o. Fn. 62), S. 6; *Biscop*, a.a.O. (o. Fn. 90), S. 28 fordert: „A real ‚carrot‘ should be offered by the EU”.

¹¹⁶ Vgl. die unter B.I.3. vorgenommene Differenzierung hinsichtlich der europäischen ENP-Partner.

sen Nachbarn werden immer auch Sicherheitsrisiken ausgehen, sei es durch Formen der organisierten Kriminalität, die ein schwacher Staat nicht unterbinden kann, sei es durch konträre außenpolitische Ziele. Nur eine erfolgreiche Nachbarschaftspolitik wird es daher vermögen, dauerhaft Stabilität in den Nachbarregionen zu schaffen. Ansonsten wird sich die Union - insbesondere bei sich vergrößerndem Wohlstandsgefälle - mit sich zunehmend verschärfenden Konflikten an und in der Nähe ihrer Außengrenzen auseinandersetzen müssen.¹¹⁷

¹¹⁷ Darauf verweist auch *Grabbe*, a.a.O. (o. Fn. 62), S. 6.