

3.3 Nachbarschaftspolitik

Die Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten gestaltet die Union in vielfältiger Weise aus. So zählen Norwegen, Island und Liechtenstein zum Europäischen Wirtschaftsraum, die Schweiz ist über bilaterale Verträge eng mit der EU verbunden. Mit der seit 2005 bestehenden Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) verfolgt die Union einen „Mittelweg zwischen EU-Erweiterung und loser intergouvernementaler Kooperation“¹. Zumeist aufbauend auf bereits bestehenden Beziehungen (Assoziationsabkommen mit den mediterranen Anrainern, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den östlichen Nachbarn) sollen die Nachbarn ohne Beitrittsperspektive stärker an die Union angebunden werden. Die bereits bestehenden vertraglichen Bindungen sollen jedoch sukzessive durch neue Europäische Nachbarschaftsabkommen (ENAs) ersetzt werden². Die Vision hinter dieser Politik, so die artikulierte Intention der EU, ist der Aufbau eines „Ring[s] aus Ländern, die die grundlegenden Werte und Ziele der EU teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden werden“³. Abgedeckt von einem gemeinsamen Politikrahmen (one size fits all approach) werden die Prioritäten der Beziehungen zu jedem Nachbarstaat in länderspezifischen Aktionsplänen (APs) bilateral konkretisiert⁴. Eingeschlossen in die ENP sind Politikfelder, die sich grob unter die Bereiche Politik, Wirtschaft und Kultur subsumieren lassen, womit die Nachbarschaftspolitik säulenübergreifend ausgestaltet ist.

Die Forschung der letzten Jahre widmet der ENP zwar durchaus gesteigerte Aufmerksamkeit, dennoch scheint dabei die Betrachtung der Rolle der EU als außenpolitischer Akteur vernachlässigt. Vereinzelt werden zwar Ansätze zur Konzeptualisierung der internationalen Rolle der EU an die ENP herangebracht⁵, eine überzeugende Darstellung der Performanz der EU konnte bisher aber nicht gelingen⁶.

In der ENP kommt der Kommission, kontrolliert durch den Rat, eine zentrale Rolle zu. Sie ist für das Framing der Politik verantwortlich, verhandelt die APs mit den Partnerstaaten und kontrolliert deren Umsetzung⁷. Zu beobachten ist in den letzten Jahren neben einer Kompetenzerweiterung der Kommission⁸ das verstärkte Einbeziehen von Politikbereichen aus allen drei Säulen in die Beziehungen zu den Nachbarstaaten. So ging bereits die Euro-Mediterrane Partnerschaft mit der Integration der (sicherheits-)politischen sowie der sozialen und kulturellen Partnerschaft über reine Handels- und Entwicklungshilfebeziehungen hinaus⁹. Damit kann von einer gewissen Dynamik hin zu einer Supranationalisierung in der ENP ausgegangen werden und auch Kohärenzdefizite scheinen abgebaut zu werden¹⁰. Wenngleich gerade die säulenübergreifende Struktur ebenso wie Interessengegensätze sowohl

¹ Sandra Lavenex/ Dirk Lehmkuhl/ Nicole Wichmann: Die Nachbarschaftspolitiken der Europäischen Union: zwischen Hegemonie und erweiterter Governance, in: Ingeborg Tömmel (Hrsg.): *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS, SH 40, 2007, S. 367.

² Vgl. Europäische Kommission: *Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier*, KOM(2004) 373 endgültig, S. 4.

³ Europäische Kommission: *Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier*, KOM(2004) 373 endgültig, S. 5.

⁴ Zum gemeinsamen Politikrahmen und differenzierten länderspezifischen Vorgehen vgl. Tanja A. Börzel/ Yasemin Pamuk/ Andreas Stahn: *The European Union and the Promotion of Good Governance in its Near Abroad*. SFB-Governance Working Paper 18, 2008.

⁵ Vgl. stellvertretend: Elisabeth Johansson-Nogués: The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor? in: *European Political Economy Review* 7, 2007. Einen Überblick über den Stand der Forschung in diesem Bereich gibt auch Annegret Bendiek/ Livia Schroedel/ Mitja Sienknecht: *Die EU als imperiale und hegemoniale Macht. Aus europäischen und amerikanischen Fachzeitschriften und Think-Tank-Publikationen 2008*. SWP-Zeitschriftenschau 1, 2009, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5707 (Zugriff: 29.01.2009).

⁶ Im Übrigen dominieren Untersuchungen zu Effektivität und Effizienz der ENP bzw. einzelner Aspekte aus dem Framework, insb. zu externer Demokratisierung. Daneben liegt ein Schwerpunkt der Forschung in der Analyse von Motivation, Interessen und Selbstbild der EU, Potential und Herausforderungen der ENP sowie auf case studies zu einzelnen Ländern. Vgl. stellvertretend: Rikard Bengtsson: Constructing Interfaces: the Neighbourhood Discourse in EU External Policy, in: *Journal of European Integration* 30: 5, 2008, S. 597-616; Geoffrey Edwards: The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and the Neighbourhood Policy, in: *European Integration* 30: 1, 2008, S. 45-62; sowie Frank Schimmelfennig/ Hanno Scholtz: EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange, in: *European Union Politics* 9: 2, 2008, S. 187-215.

⁷ Vgl. Geoffrey Edwards: The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and the Neighbourhood Policy, in: *European Integration* 30: 1, 2008, S. 46ff.

⁸ Vgl. Peter Schlotter: Die Europäische Union als außenpolitischer Akteur? Zur Kohärenz der EU-Mittelmeerpolitik und zur Rolle der Kommission, in: *Integration* 28: 4, 2005, S.321.

⁹ Vgl. Tobias Schumacher: *Die Europäische Union als internationaler Akteur im Mittelmeerraum. „Actor Capability“ und EU-Mittelmeerpolitik*, 2005, S. 240.

¹⁰ Vgl. Peter Schlotter: Die Europäische Union als außenpolitischer Akteur? Zur Kohärenz der EU-Mittelmeerpolitik und zur Rolle der Kommission, in: *Integration* 28: 4, 2005, S.326f.

zwischen den Mitgliedstaaten als auch den europäischen Institutionen weiterhin Konfliktpotential bergen können¹¹.

Die Partnerstaaten sind, insbesondere durch die bilaterale Aushandlung der Aktionspläne, aktiv in die Prioritätenformulierung und in „die Prozesse der Entscheidungsfindung“¹² einbezogen. Damit dominiert der Modus des Verhandeln, selbst wenn die EU sich in der stärkeren Verhandlungsposition befindet¹³.

Gemeinsames Ziel der Nachbarschaftspolitik ist es, so die artikuliert Intention der EU-Seite, „die Vorteile der EU-Erweiterung von 2004 mit den Nachbarländern zu teilen, indem Stabilität, Sicherheit und Wohlstand aller Betroffenen gestärkt werden“¹⁴. Diese Zielsetzung spiegelt sich im Strategiepapier der Kommission, das den Nutzen für beide Seiten – im Sinne der hier angewandten Analytik die Erzeugung von club goods – betont¹⁵. Sowohl das Studium der EU-Dokumente als auch die konkrete Ausgestaltung der Politik lassen nichtsdestotrotz Schlüsse auf der ENP zugrunde liegende Handlungsmotivationen zu, die die altruistisch anmutende Selbstdarstellung der EU anzweifeln lassen¹⁶. Wenn Eneko Landaburu, Generaldirektor der GD Außenbeziehungen, 2006 in einer Rede akzentuierte „by helping our neighbours, we help ourselves“¹⁷ scheint die Interessenlage der Union treffend charakterisiert zu sein. So nehmen insbesondere Politikbereiche, in denen die Union von den Nachbarstaaten abhängig oder die **vulnerability** auf Unionsseite hoch ist, im Strategiepapier eine prioritäre Position ein und sind vergleichsweise stark konkretisiert. So beispielsweise die Bereiche Energie oder Grenzverwaltung. Auch legt der häufige Rekurs auf die Europäische Sicherheitsstrategie nahe, die Nachbarschaftspolitik als Reaktion der EU auf identifizierte Sicherheitsrisiken, vor allem im Bereich der soft security, zu werten¹⁸.

Zur Erreichung dieser Politikziele bzw. um die Partnerstaaten zu den in den Aktionsplänen festgeschriebenen Reformen anzureizen, setzt die EU primär auf finanzielle, insbesondere über das European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), sowie technische Hilfe. Zudem werden den Partnerstaaten verstärkte Einbindung in den europäischen Binnenmarkt sowie in Programme und Netze der Union in Aussicht gestellt. Die Anwendung dieser Mittel stellt insofern eine positive Konditionalisierung dar, als dass sie zum Tragen kommen, sofern die Partnerstaaten in ihren Reformbestrebungen voranschreiten¹⁹.

Insgesamt lässt sich somit die Performanz der EU in der Europäischen Nachbarschaftspolitik als tendenziell imperial beschreiben, wengleich Anzeichen für eine realistische Macht, insbesondere in der Dimension der Politikziele, bestehen. Gerade die Betrachtung der Instrumente legt aber eine Dynamik hin zu einer imperialen Macht nahe, wurde doch der Instrumentenmix aus positiver und (zumindest theoretisch möglicher) negativer Konditionalität der Vorgängerpolitiken in der ENP zugunsten einer Beschränkung auf eine rein positive Konditionalisierung aufgegeben²⁰.

Kommentar [CHB1]: Vulnerability-sensitivity. Wer war das zuerst? Nye? Reicht hier evtl. Fußnote mit Verweis darauf?

¹¹ Vgl. Geoffrey Edwards: The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and the Neighbourhood Policy, in: *European Integration* 30: 1, 2008, S. 48f. Zur Bedeutung nationaler Interessen vgl. auch Elisabeth Johansson-Nogués: The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor? in: *European Political Economy Review* 7, 2007.

¹² Sandra Lavenex/ Dirk Lehmkuhl/ Nicole Wichmann: Die Nachbarschaftspolitiken der Europäischen Union: zwischen Hegemonie und erweiterter Governance, in: Ingeborg Tömmel (Hrsg.): *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS, SH 40, 2007, S. 374.

¹³ Vgl. Andreas Marchetti: *The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's Periphery*, 2006.

¹⁴ Europäische Kommission: *Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier*, KOM(2004) 373 endgültig, S. 3.

¹⁵ Vgl. Europäische Kommission: *Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier*, KOM(2004) 373 endgültig.

¹⁶ Vgl. auch für das Folgende: Geoffrey Edwards: The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and the Neighbourhood Policy, in: *European Integration* 30: 1, 2008; Europäische Kommission 2004: *Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier*, KOM(2004) 373 endgültig und Sandra Lavenex: EU external governance in ‚wider Europe‘, in: *Journal of European Public Policy* 11:4, 2004.

¹⁷ Zit. nach Rikard Bengtsson: Constructing Interfaces: the Neighbourhood Discourse in EU External Policy, in: *Journal of European Integration* 30: 5, 2008, S.611.

¹⁸ Zu Europäischer Sicherheitsstrategie und ENP vgl. auch Andreas Marchetti: *The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's Periphery*, 2006, S. 13ff.

¹⁹ Vgl. Raffaella A. Del Sarto/ Tobias Schumacher: From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? in: *European Foreign Affairs Review* 10, 2005, S. 21.

²⁰ Vgl. Raffaella A. Del Sarto/ Tobias Schumacher: From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? in: *European Foreign Affairs Review* 10, 2005, S. 22.

Literatur

- Bendiek, Annegret/ Schroedel, Livia/ Sienknecht, Mitja (2009): *Die EU als imperiale und hegemoniale Macht. Aus europäischen und amerikanischen Fachzeitschriften und Think-Tank-Publikationen 2008*. SWP-Zeitschriftenschau 1, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5707 (Zugriff: 29.01.2009).
- Bengtsson, Rikard (2008): Constructing Interfaces: the Neighbourhood Discourse in EU External Policy, in: *Journal of European Integration* 30: 5, S. 597-616.
- Börzel, Tanja A./ Pamuk, Yasemin/ Stahn, Andreas (2008): *The European Union and the Promotion of Good Governance in its Near Abroad*. SFB-Governance Working Paper 18, abrufbar unter: www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp18/SFB-Governance_Working_Paper_Nr18.pdf (Zugriff: 29.01.2009).
- Del Sarto, Raffaella A./ Schumacher, Tobias (2005): From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? in: *European Foreign Affairs Review* 10, S. 17-38.
- Edwards, Geoffrey (2008): The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and the Neighbourhood Policy, in: *European Integration* 30: 1, S. 45-62.
- Europäische Kommission (2004): *Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier*, KOM(2004) 373 endgültig.
- Johansson-Nogués, Elisabeth (2007): The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor? in: *European Political Economy Review* 7, S. 181-194.
- Lavenex, Sandra (2004): EU external governance in ‚wider Europe‘, in: *Journal of European Public Policy* 11:4, S. 680-700.
- Lavenex, Sandra/ Lehmkuhl, Dirk/ Wichmann, Nicole (2007): Die Nachbarschaftspolitiken der Europäischen Union: zwischen Hegemonie und erweiterter Governance, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS, SH 40, S. 367-388.
- Marchetti, Andreas (2006): *The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's Periphery*. ZEI Discussion Paper C158/ 2006, abrufbar unter: www.zei.de (Zugriff: 26.01.2009).
- Schimmelfennig, Frank/ Scholtz, Hanno (2008): EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange, in: *European Union Politics* 9: 2, 2008, S. 187-215.
- Schlotter, Peter (2005): Die Europäische Union als außenpolitischer Akteur? Zur Kohärenz der EU-Mittelmeerpolitik und zur Rolle der Kommission, in: *Integration* 28: 4, S.316-327.
- Schumacher, Tobias (2005): *Die Europäische Union als internationaler Akteur im Mittelmeerraum. „Actor Capability“ und EU-Mittelmeerpolitik*, Baden-Baden: Nomos.