

DEN „CONCEPTION-PERFORMANCE GAP“ DER ENP ÜBERWINDEN

Nicole Koenig | Wissenschaftlerin am Jacques Delors Institut - Berlin

ZUSAMMENFASSUNG

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) leidet unter einem „Conception-Performance Gap“, einer Kluft zwischen ihrer ursprünglichen Konzeption und den tatsächlich erreichten Zielen. Sie wurde mit dem Ziel konzipiert, einen „Ring befreundeter Staaten“ an der europäischen Außengrenze zu bilden; nach zehn Jahren der Umsetzung ist die Europäische Union (EU) jedoch von einem „Ring des Feuers“ umgeben. Dieses Policy Paper gibt einen Überblick über das erste Jahrzehnt der ENP, analysiert, inwieweit die EU mit der im November 2015 veröffentlichten Überprüfung den „Conception-Performance Gap“ überwindet und formuliert Empfehlungen für die zukünftige Umsetzung der ENP.

1. Von einem „Ring befreundeter Staaten“ zu einem „Ring des Feuers“

Während ihrer ersten zehn Jahre wurde die ENP zu einer wertvollen Plattform für die engere politische und wirtschaftliche Integration mit zahlreichen Nachbarstaaten. Trotzdem wurden ihre wichtigsten Ziele – die Begünstigung von Frieden, Stabilität und Wohlstand – nicht erreicht. Die Überprüfung der ENP erkennt die Diskrepanz zwischen Konzeption und Performanz an und setzt einen neuen Schwerpunkt in den Bereichen Sicherheit und Migration. Sie zielt darauf ab, die Leistungsfähigkeit der ENP durch stärkere Fokussierung, Differenzierung, Flexibilität und gemeinsame Verantwortung zu erhöhen.

2. Auf dem Weg zur Umsetzung: vier Spannungsfelder

Die Überprüfung der ENP 2015 passt die Konzeption dieser Politik an die Realität in der Nachbarschaft an. Ob es der EU allerdings gelingen wird, diese Realität zu beeinflussen, wird von der tatsächlichen Umsetzung der Politik abhängen. Vier Spannungsfelder dürften die zukünftige Leistungsfähigkeit der ENP maßgeblich beeinflussen:

- Pragmatischere Differenzierung vs. normative Indifferenz
- Neue Prioritäten vs. altes Streben nach Kohärenz
- Statischer Multilateralismus vs. funktionelle Flexibilität
- Technokratische Logik vs. geopolitisches Spiel

3. Eine stärker strategisch ausgerichtete ENP

Um die ENP stärker strategisch auszurichten und dabei das notwendige Gleichgewicht zwischen Werten und Interessen zu halten, sollte die EU:

- **Variable Geometrie umfassend umsetzen.** Dies beinhaltet die Bereitstellung von beträchtlichen finanziellen und politischen Anreizen für die ENP-„Pioniere“ und die Erhaltung einer normativen Schwelle für die weniger ambitionierten Partner.
- **Politikbereiche effektiver vernetzen.** Die ENP muss enger als bisher strategisch und finanziell mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und Migrationspolitik der EU verknüpft werden.
- **Das Interesse der Mitgliedstaaten aufrechterhalten.** Durch die Präsentation einer politischen Roadmap mit konkreten Vorschlägen zu funktionellen thematischen Rahmen, die die multilateralen Rahmen der ENP ergänzen.
- **Mit Geopolitik konstruktiv umgehen.** Die graduelle und selektive wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Eurasischen Wirtschaftsunion soll den Weg für einen robusten diplomatischen Dialog mit Russland über europäische Sicherheit bereiten.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG: DER „CONCEPTION-PERFORMANCE GAP“ DER ENP	3
1. Von einem „Ring befreundeter Staaten“ zu einem „Ring des Feuers“	4
1.1. Das ursprüngliche Ziel: Ein „Ring befreundeter Staaten“	4
1.2. Die heutige Realität: ein „Ring des Feuers“	5
1.3. Die Überprüfung 2015: Eine pragmatische Neukonzeption	6
2. Auf dem Weg zur Umsetzung: vier Spannungsfelder	8
2.1. Pragmatische Differenzierung vs. normative Indifferenz	8
2.2. Neue Prioritäten vs. altes Streben nach Kohärenz	11
2.3. Statische Multilateralität vs. funktionale Flexibilität	12
2.4. Technokratische Logik vs. geopolitisches Spiel	13
3. Eine stärker strategisch ausgerichtete ENP	14
3.1. Variable Geometrie umfassend umsetzen	14
3.2. Politikbereiche effektiv vernetzen	15
3.3. Das Interesse der Mitgliedstaaten aufrechterhalten	17
3.4. Mit Geopolitik konstruktiv umgehen	17
FAZIT: JENSEITS DES „CONCEPTION-PERFORMANCE GAP“	19
QUELENNACHWEISE	20
ZU DEN GLEICHEN THEMEN...	22

EINLEITUNG: DER „CONCEPTION-PERFORMANCE GAP“ DER ENP

Die Außenpolitik der EU leidet unter einem „Conception-Performance Gap“, einer Kluft zwischen ihrer ursprünglichen Konzeption und tatsächlich umgesetzten Zielen.¹ Im Wesentlichen stellt sich die EU als geeinte und wirksame internationale Akteurin dar. Was ihre politische Leistung betrifft, schafft sie es häufig jedoch nicht, diesem Selbstbild gerecht zu werden; sei es aus Mangel an gebündelter Souveränität, gemeinsamem politischen Willen und Ressourcen oder geeigneten Instrumenten. Was für die EU-Außenbeziehungen ganz allgemein gilt, trifft auf die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) im Besonderen zu.

Die ENP wurde mit dem Ziel konzipiert, einen Ring friedlicher, stabiler und wohlhabender Freunde an der europäischen Außengrenze zu bilden. Die Nachbarn sollten sich durch die „Anziehungskraft“ der EU den europäischen Werten annähern. Ein Rückblick auf das erste Jahrzehnt der Umsetzung der ENP zeigt jedoch, dass diese Auffassung auf fehlgeleiteten, oftmals eurozentrischen Annahmen beruhte, und dass die ENP ihre wichtigsten Ziele nicht erreicht hat.² Die steigende Anzahl an Krisen und Konflikten, die sich von der Ukraine bis Nordafrika erstrecken, wirkten sich destabilisierend auf die EU-Nachbarschaft aus. Diese Entwicklungen haben direkte Auswirkungen auf die Sicherheit und Stabilität der EU selbst.

„JEAN-CLAUDE JUNCKER MACHTE DIE ÜBERPRÜFUNG DER ENP ZU EINER PRIORITÄT SEINER AMTZEIT“

Angesichts der Diskrepanz zwischen dem, was die ENP leisten soll und dem, was sie tatsächlich leistet, machte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker die Überprüfung der ENP zu einer Priorität seiner Amtszeit. Im November 2014 beauftragte er den Kommissar für ENP und Erweiterungsverhandlungen Johannes Hahn damit, eine Bilanz über die ENP zu ziehen und im ersten Jahr seines Mandats zukünftige Schritte vorzuschlagen.³ Ein Jahr später stellten Kommissar Hahn und die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini die Überprüfung der ENP vor.⁴

Diese Überprüfung weist den Weg für eine realistischere, strategischere und pragmatischere ENP. Sie erkennt an, dass der Einfluss der EU in ihrer Nachbarschaft beschränkt ist. Sie nennt Stabilisierung als wichtigste strategische Priorität und lenkt die Politik stärker auf gemeinsame Interessen in den Bereichen Sicherheit und Migration. Die Überprüfung passt daher das Konzept der ENP an die Realität und Herausforderungen in der Nachbarschaft an. Die dringendere Frage ist jedoch, ob die EU im Stande sein wird, ihre Leistungsfähigkeit anzupassen, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden.

Die Überprüfung zielt darauf ab, die Leistungsfähigkeit der ENP durch geschärften Fokus, verstärkte Differenzierung, Flexibilität und Eigenverantwortlichkeit zu verbessern. Trotzdem bleibt eine Anzahl von Fragen zu ihrer Umsetzung offen. Dieses Papier benennt vier Spannungsfelder, die die Leistungsfähigkeit der ENP in den kommenden Monaten und Jahren voraussichtlich beeinflussen werden:

- Pragmatische Differenzierung vs. normative Indifferenz
- Neue Prioritäten vs. altes Streben nach Kohärenz

1. Der *Conception-Performance Gap* ist ein Konzept, das sich auf Christopher Hills *Capabilities-Expectations Gap* stützt. In diesem Papier bezieht sich der Begriff auf die Diskrepanz zwischen dem Selbstbild, das die EU mittels der ENP vermitteln möchte, und deren eigentlicher politischer Performanz. (Elgström, Ole und Smith, Michael, *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*, London: Routledge/Ecpr Studies in European Political Science, 2006; Hill, Christopher, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 1993, 31(3): 305-328).

2. Landaburu, Eneko, „*Neighbourhood Policy: more or no more?*“, Jacques Delors Institute, Tribune, Mai 2015. Lehne, Stefan, „*Time to reset the European Neighbourhood Policy*“, Carnegie Europe, Februar 2014.

3. Juncker, Jean-Claude, „*Mission letter to Johannes Hahn, Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations*“, Brüssel, 1. November 2014.

4. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, *Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, Brüssel, 18. November 2015.

- Statische Multilateralität vs. funktionelle Flexibilität
- Technokratische Logik vs. geopolitisches Spiel

Dieses Papier zeigt, wie die EU mit diesen Spannungsfelder umgehen kann, um die ENP stärker strategisch auszurichten und dabei das notwendige Gleichgewicht zwischen Interessen und Werten zu halten. Das übergeordnete Ziel ist hierbei nicht, eine abstrakte Diskrepanz zwischen Konzept und Performanz zu überbrücken, sondern die ENP wirksamer einzusetzen, um die dringenden Herausforderungen, die sich der EU und ihren Nachbarn derzeit aufdrängen, besser zu meistern.

1. Von einem „Ring befreundeter Staaten“ zu einem „Ring des Feuers“

Im Jahr 2003 hatte die EU den Eindruck, der Kontinent wäre „nie zuvor so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen“⁵. Sie richtete die ENP darauf aus, „eine Zone des Wohlstands und der guten Nachbarschaft – eines Ringes befreundeter Staaten – zu entwickeln, mit denen die EU enge, friedliche und kooperative Beziehungen unterhält“⁶. Ein Jahrzehnt später besteht der überwältigende Eindruck, die EU-Nachbarschaft habe sich in einen „Ring des Feuers“ verwandelt. Ist die ENP gescheitert und welche Lehren müssen nach einem Jahrzehnt der Umsetzung gezogen werden?

1.1. Das ursprüngliche Ziel: Ein „Ring befreundeter Staaten“

Die ENP wurde offiziell 2004 eingerichtet und als Reaktion auf die EU-Osterweiterung konzipiert. Ihr Hauptziel war es, die Entstehung von Trennlinien an den neuen Grenzen zu vermeiden. Die ENP zielte auf die Begünstigung von Frieden, Stabilität und Wohlstand in 16 Nachbarstaaten ab, mittels Zusammenarbeit in den Bereichen Politik, Sicherheit, Wirtschaft und Kultur. Von Beginn an setzte die Politik an der Schnittstelle zwischen Interessen und Werten an. Die EU hatte privilegierte Partnerschaften mit ihren Nachbarn auf dem gemeinsamen Bekenntnis zu (vermeintlich) geteilten Werten, wie etwa der Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und den Prinzipien der Marktwirtschaft, begründet. Gleichzeitig war die Förderung von Stabilität und Frieden in der Nachbarschaft schon immer eines der wenigen tatsächlich geteilten Interessen im Rahmen der EU- Außenbeziehungen.

Die Umsetzung der ENP war ursprünglich von drei zentralen Grundsätzen angeleitet:⁷

- Der erste Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung bezog sich auf das Bestreben, die Prioritäten der EU-Partner zusammen in einem bilateralen Format auszuhandeln.
- Der zweite Grundsatz bestand in der Differenzierung, wobei die ENP die bilateralen Beziehungen an die unterschiedlichen Bedingungen, Prioritäten und Interessen der Partner anpassen sollte.
- Der dritte Grundsatz, die Verwendung von „sanfter/positiver Konditionalität“, bestand in der Schaffung von Anreizen, anstelle von strengem Benchmarking oder negativen Sanktionen. Demgemäß bot die EU den Partnern – im Gegenzug zum Streben nach gemeinsamen Werten und Interessen – einen „erheblichen Grad an Integration“, etwa durch die allmähliche Teilhabe am EU-Binnenmarkt, finanzielle Unterstützung, die Teilnahme an zentralen Aspekten der Politik und Programmen der EU, verstärkte politische Zusammenarbeit und Liberalisierung der Visumsbestimmungen.⁸

5. Rat der Europäischen Union, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 1.

6. Europäische Kommission, *Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn*, Brüssel, 2003, S. 4.

7. Europäische Kommission, *Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier*, Brüssel, 2004.

8. Ebd.

- Diese Prinzipien sollten mittels der „Methodologie“ der ENP in die Tat umgesetzt werden, die sich an der Erweiterungspolitik der EU orientierte (siehe Tabelle 1).

TABELLE 1 ► Die Methodologie der ENP (bis 2015)

STRATEGIEPAPIERE	Dokumente, die die Prioritäten der ENP zusammenfassen und die jährlich von der Hohen Vertreterin und der Kommission vorgestellt werden.
ENP-AKTIONSPLÄNE (SÜDEN) / ASSOZIIERUNGSAGENDEN (OSTEN)	Bilaterale Abkommen zwischen der EU und den Partnerstaaten, die die politischen und wirtschaftlichen Reformen für die nächsten vier bis fünf Jahre skizzieren.
SINGLE SUPPORT FRAMEWORK	Länderspezifische Finanzplanungsdokumente, die mit Aktionsplänen oder Assoziierungsabkommen in Einklang stehen.
FORTSCHRITTSBERICHTE	Jährliche Berichte der Hohen Vertreterin und der Kommission, die den Fortschritt auf dem Weg zu den Zielen analysieren, die in den Aktionsplänen und Assoziierungsabkommen vereinbart wurden.

Quelle: [EAD](#), 2015

Während der ersten zehn Jahre wurden die Mittel und Instrumente der ENP erweitert. Zwischen 2000 und 2003 betrug die Fördermittel für die östlichen und südlichen Nachbarstaaten unter TACIS und MEDA insgesamt €3,71 Mrd.⁹ Im Jahr 2007 führte die EU diese Finanzinstrumentarien im Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) zusammen, das später zum Europäischen Nachbarschaftsinstrument (ENI) wurde. Unter diesem Instrument stellte die EU den ENP-Partnern zwischen 2007-2013 €11,81 Mrd. und zwischen 2014-2020 €15,4 Mrd. zur Verfügung.¹⁰ Die EU erarbeitete auch eine multilaterale Dimension der ENP. 2008 wurde die Union für den Mittelmeerraum (UfM) als zwischenstaatlicher Rahmen gegründet, der die EU-Mitgliedsstaaten und 14 Mittelmeerstaaten zusammenbringt. Ein Jahr später richtete die EU die Östliche Partnerschaft (ÖP) ein, um regionale Zusammenarbeit mit und unter den sechs östlichen ENP-Staaten zu fördern (siehe Tabelle 2).

TABELLE 2 ► Die multilateralen Rahmen auf einen Blick

RAHMEN	NICHT-EU-STAATEN	THEMATISCHE SCHWERPUNKTE
Union für den Mittelmeerraum	Albanien, Algerien, Bosnien und Herzegowina, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Mauretanien, Monaco, Montenegro, Marokko, Palästina, Tunesien, Türkei	Wirtschaftliche Entwicklung Transport & Stadtentwicklung Umwelt & Wasser Höhere Bildung & Forschung Soziale & zivilgesellschaftliche Angelegenheiten
Östliche Partnerschaft	Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Moldau, Ukraine	Demokratie, gute Regierungsführung und Stabilität Wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit den sektorbezogenen politischen Maßnahmen der EU Energiesicherheit Zwischenmenschliche Kontakte

Quelle: [UfM-Sekretariat](#) und [EAD](#) 2016

1.2. Die heutige Realität: ein „Ring des Feuers“

Wie vorgesehen diente die ENP auch als Plattform für engere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit zahlreichen Nachbarn. Die EU schloss Assoziierungsabkommen, einschließlich „tief greifender und umfassender Freihandelsabkommen“ (DCFTAs) mit Georgien, Moldau und der Ukraine. Verhandlungen über DCFTAs mit Marokko und Tunesien laufen bereits, ebenso wie Vorbereitungsgespräche mit Ägypten und Jordanien. Die EU entwickelte auch ihre Zusammenarbeit im Bereich Migration und schloss Mobilitätspartnerschaften mit Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Jordanien, Moldau, Marokko und Tunesien. Seit April 2014 profitierte

⁹. Ebd.

¹⁰. Europäischer Auswärtiger Dienst, „European Neighbourhood Policy“, Brüssel, 2016.

Moldau von visafreien Einreisemöglichkeiten in die EU. Derweil machen Georgien und die Ukraine Fortschritte in der Umsetzung ihrer Aktionspläne zur Liberalisierung der Visabestimmungen. Die EU verstärkte auch ihre Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik mit einigen ENP-Partnern. Die Ukraine, Georgien, Moldau und Marokko haben beispielsweise Rahmenbeteiligungsabkommen unterzeichnet, die es ihnen ermöglichen, an Missionen und Einsätzen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) teilzunehmen.

**„DER ÜBERWIEGENDE
EINDRUCK IST, DASS
DIE ENP AN IHREN
HAUPTZIELEN GESCHEITERT
IST“**

Der überwiegende Eindruck ist jedoch, dass die ENP an ihren Hauptzielen – der Stiftung von Frieden, Stabilität und Wohlstand – gescheitert ist. Seit 2014 waren zehn ENP-Staaten direkt von inner- bzw. zwischenstaatlichen oder eingefrorenen Konflikten betroffen. Im Osten haben der Kaukasuskrieg, die Annexion der Krim und der Hybridkrieg, der die Ostukraine destabilisiert, Russlands wachsende Bereitschaft illustriert, seinen Einflussbereich gegen die Integrationsdynamik der EU oder NATO abzuschirmen. Die arabischen Aufstände von 2010–2011 haben die südlichen Nachbarn gründlich destabilisiert.

Als Antwort auf die tiefgreifenden Umwälzungen in den südlichen Nachbarstaaten stellte die EU im Jahr 2011 eine Überprüfung der ENP vor. Sie erhöhte den Anspruch der Politik, indem sie eine vertiefte und tragfähige Demokratie, die verstärkte Beteiligung der EU an der Beilegung lang anhaltender Konflikte, stärkere Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und verstärkte regionale Initiativen forderte. Die Überprüfung unterstrich die Forderung nach Differenzierung, positiver und negativer Bedingtheit („mehr für mehr“ und „weniger für weniger“) und betonte die Notwendigkeit einer verbesserten Schwerpunktsetzung. Die EU stellte zusätzliche Geldmittel in der Höhe von etwa €1 Mrd. aus dem Gemeinschaftshaushalt zur Verfügung und entwickelte neue Instrumente, wie etwa den Europäischen Demokratiefonds, zur Unterstützung der Zivilgesellschaft. Die Überprüfung der ENP von 2011 wird jedoch oft als übereilt und wenig wirkungsvoll angesehen.

In den Folgejahren verschlechterte sich die Situation in den südlichen Nachbarstaaten. Der syrische Bürgerkrieg wurde zu einer der schlimmsten humanitären Krisen seit dem Zweiten Weltkrieg. Er erzeugte ein Machtvakuum, das es dem Islamischen Staat (ISIS) ermöglichte, weite Teile Syriens und des Iraks zu kontrollieren. Im Jahr 2014 scheiterte die demokratische Transformation Libyens und bescherte dem Land zwei rivalisierende Regierungen. Auch hier führte das politische Machtvakuum zu einer wachsenden ISIS-Präsenz. Seit 2014 bekannte sich die Terrororganisation zu zahlreichen Anschlägen in europäischen Staaten wie Frankreich, Belgien und Dänemark sowie Nachbarstaaten wie Tunesien, Türkei, Ägypten und Libyen.

Dieser regionale Flächenbrand führte zu einer Massenflucht. Relativ stabile Staaten wie der Libanon, Jordanien, Tunesien oder Marokko wurden und werden durch den Flüchtlingsstrom aus Syrien direkt beeinträchtigt. Seit 2014 erlebt die EU Migranten- und Flüchtlingsströme aus Syrien, Nord- und Subsaharaafrika in einer bisher unerreichten Dimension. Diese Entwicklungen haben gezeigt, in welchem Ausmaß die interne Sicherheit und Stabilität der EU mit der ihrer Nachbarschaft verflochten ist. Diese Tatsache wurde auch der europäischen Öffentlichkeit klar. Laut Eurobarometer-Umfragen im November 2015 stellten für die Bürgerinnen und Bürger Einwanderung und Terrorismus die beiden wichtigsten Herausforderungen für die EU dar.

1.3. Die Überprüfung 2015: Eine pragmatische Neukonzeption

Im Jahr 2014 machte Jean-Claude Juncker die Neugestaltung der ENP zu einer politischen Priorität seiner Amtszeit. Demgemäß stießen die Hohe Vertreterin Federica Mogherini und der Kommissar für ENP und Erweiterungsverhandlungen Johannes Hahn im März 2015 einen umfassenden Konsultationsprozess zur zukünftigen Ausrichtung der ENP an. Sie leiteten den Prozess mit einem gemeinsamen Konsultationspapier ein, das einige der wichtigsten Lehren aus den Erfahrungen des letzten Jahrzehnts aufgriff und insgesamt 71 Fragen zur Zukunft der ENP formulierte. Die EU bekam über 250 Antworten von einer ganzen Reihe von Interessensvertretern wie Regierungen von Mitglieds- oder Partnerstaaten, Expertenkommissionen und

Wissenschaftlern, sowie Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Veröffentlichung der ENP-Überprüfung im November 2015 schloss den Konsultationsprozess ab (siehe Kasten 1).

KASTEN 1 ► Überblick über die ENP-Überprüfung 2015

1. Einleitung
 2. Stabilisierung der Nachbarschaft
 3. Eine stärkere Nachbarschaft und stärkere Partnerschaften
 4. Gute Regierungsführung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte
 5. Vorgeschlagene gemeinsame Prioritäten für die Zusammenarbeit
 - 5.1. Wirtschaftliche Entwicklung als Mittel zur Stabilisierung
 - 5.2. Die Sicherheitsdimension
 - 5.3. Migration und Mobilität
 6. Die regionale Dimension
 7. Wirksamere Durchführung
 - 7.1. Flexibilität der Finanzierungsinstrumente
 - 7.2. Sichtbarkeit, Kommunikations- und Kontaktarbeit
 8. Weiteres Vorgehen
-

Die Überprüfung von 2015 zeichnet sich durch einen verstärkt pragmatischen und realistischen Ton aus. Sie ist sich über den begrenzten Einfluss der EU im Klaren, sowie die Tatsache, dass die ENP nicht alle Herausforderungen der Region lösen kann. Stattdessen ist es ihr Ziel, einen „wichtigen Beitrag zur Schaffung der Voraussetzungen für eine positive Entwicklung [zu] leisten“.¹¹ Das Dokument unterstreicht, dass die politische Priorität für die nächsten drei bis fünf Jahre die Stabilisierung darstellt. Drei Politikbereiche werden demnach prioritär behandelt: Wirtschaftliche Entwicklung mit dem Ziel der Stabilisierung, Sicherheit und Migration.

Vier Grundsätze sollen die Umsetzung der neuen ENP leiten:

- Erstens wiederholt die Überprüfung die Forderung nach einer stärkeren Differenzierung, die auf die unterschiedlichen Zielsetzungen, Fähigkeiten und Interessen der Partner abgestimmt ist.
- Zweitens betont sie das Bedürfnis nach einer stärkeren gemeinsamen Verantwortung. Dies schließt die Neuausrichtung der bilateralen Beziehungen auf gemeinsame Interessen ein sowie ein tieferes Engagement der Mitgliedsstaaten durch die gestärkte Rolle des Rates, gemeinsame Programmplanung und die Ernennung von Mitgliedsstaaten als „federführende Partner“ bei ausgewählten Initiativen oder Reformbestrebungen.
- Drittens fordert sie eine deutlichere und relevantere Fokussierung. Das Ziel ist, die ENP-Aktionspläne durch Abkommen über ein enger gefasstes Bündel an sogenannten „Partnerschaftsprioritäten“ zu ersetzen. Um die ENP-Methodologie entsprechend zu entschlacken, sollen die jährlichen Zwischenberichte durch einen neuen Bewertungsstil ersetzt werden, der sich auf das Erreichen der gemeinsam vereinbarten Ziele konzentriert.
- Viertens kündigt die Überprüfung eine verbesserte Flexibilität in der Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente und Ressourcen an. Dies beinhaltet flexiblere Handelsabkommen, die Partnern angeboten werden, die kein DCFTA abschließen möchten. Die Überprüfung führt auch die Idee eines „Flexibilitätspolsters“ innerhalb des ENI ein, um auf dringende konfliktbezogene oder humanitäre Bedürfnisse schneller reagieren zu können.

11. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Europäischen Union, Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, op. cit., S. 2

Die Überprüfung umfasst auch einen relativ allgemeinen Abschnitt, der die Förderung von EU- und universellen Werten unter Einsatz der ENP hervorhebt; sowohl im Inneren als auch in „Ländern aller Regionen“.¹² Gleichzeitig wird unterstrichen, dass die derzeitigen Methoden für die Förderung von Werten im Rahmen der ENP „von manchen als ineffektiv und von anderen als Hindernisse für eine gleichberechtigte Partnerschaft betrachtet werden“¹³. Menschenrechte und Demokratie bleiben Tagesordnungspunkte des politischen Dialogs mit den Partnern, der in einem „gemeinsam vereinbarten Format“ stattfindet.¹⁴ Während sich die Länderberichte auf gemeinsam vereinbarte Ziele konzentrieren, werden die wertebezogenen Aspekte der ENP nun in gesonderten Berichten regelmäßig beurteilt.

Die Überprüfung fordert die Hohe Vertreterin und die Kommission dazu auf, die ÖP und die UfM zu vertiefen. Darüber hinaus schlägt sie neue Formate vor, die es der EU ermöglichen, den Kontakt zu den Nachbarn ihrer Nachbarn zu suchen und sie einzubinden. Die Überprüfung führt die Option „thematischer Rahmen“ ein, die interessierte EU-Mitgliedstaaten, Nachbarn aus dem Osten oder Süden und andere regionale Akteure oder Organisationen ad hoc zusammenbringen würden, um transnationale Herausforderungen mit einem Schwerpunkt auf Migration, Energie und Sicherheit zu diskutieren. Diese Rahmen könnten auch Akteure der Zivilgesellschaft und des Privatsektors einschließen.

Die ENP-Überprüfung 2015 stellt die umfassendste Revision dieser Politik seit ihrer ursprünglichen Konzeption dar. Sie zielt auf die Neujustierung und Aufwertung der bilateralen Beziehung mit den ENP-Partnern ab. Die Überprüfung hat die Zielsetzung der EU gesenkt und kennzeichnet eine Verlagerung weg vom Ansatz der „Erweiterung light“. Die ENP entfernt sich also von ihrem transformativen Ziel und nähert sich eher einem transaktionalen Ansatz an.¹⁵ Das Dokument setzte Impulse für eine verstärkt realistische, konzentrierte und strategische ENP; entscheidend wird jedoch – wie zuvor – die Umsetzung der Politik sein.

2. Auf dem Weg zur Umsetzung: vier Spannungsfelder

Die Überprüfung zeugt von einem intensiven und umfassenden Lernprozess. Sie beantwortete viele der Fragen, die im gemeinsamen Konsultationspapier von März 2015 aufgeworfen wurden.¹⁶ Einige Fragen bleiben jedoch offen und viele Antworten sind noch vage. Das Risiko besteht, dass die Neukonzeption der ENP keine verbesserte Leistungsfähigkeit mit sich bringt. Die folgenden vier Spannungsfelder werden die Umsetzung der neuen ENP voraussichtlich beeinflussen.

2.1. Pragmatische Differenzierung vs. normative Indifferenz

„DIE ENP IST BEREITS
STARK DIFFERENZIIERT“

Differenzierung stellt seit ihren Anfängen ein Hauptmerkmal der ENP dar und wurde in ihren Dokumenten vielfach betont. Was die Struktur ihrer bilateralen Beziehungen und die Verteilung ihrer Ressourcen betrifft, ist die ENP tatsächlich bereits stark differenziert (siehe Tabelle 3). Einige Staaten, wie etwa Libyen und Syrien, blieben am Rande der ENP; anderen, wie etwa Tunesien, wurden privilegierte ENP-Partnerschaften angeboten. Partner wie Israel erhalten keine wesentlichen Förderungen unter dem ENI, während für andere, wie Marokko oder Palästina, für den Zeitraum 2014-2020 über €1 Mrd. vorgesehen wurde.

12. Ebd., S. 7.

13. Ebd., S. 6.

14. Ebd., S. 7.

15. Dworkin, Anthony und Wesslau, Fredrik, „Ten talking points from the new ENP“, Kommentar, *European Council on Foreign Relations*, 2015.

16. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Europäischen Union, *Gemeinsames Konsultationspapier*, op. cit.

Doch was bedeutet die neuerliche Betonung der Differenzierung in der Überprüfung dann? Die Ersetzung der ENP-Aktionspläne durch engere Abkommen über Partnerschaftsprioritäten wird für Staaten wie die Ukraine, Moldau und Georgien keine große Veränderung darstellen, da ihre jeweilige Beziehung zur EU bereits durch die Prioritäten bestimmt wird, die im betreffenden Assoziierungsabkommen festgelegt sind. Im Laufe des Jahres 2016 wird die EU neue „Verträge“ mit dem Libanon und Jordanien verhandeln, die sich mit Mobilität, Hilfe und Handel befassen.¹⁷ Die engeren Partnerschaftsprioritäten werden daher hauptsächlich dazu dienen, die bilateralen Beziehungen zu Staaten wie Algerien oder Belarus auf eine neue Grundlage zu stellen.

TABELLE 3 ➤ ENP-Differenzierung in der Praxis

PARTNER-STAAT	ENI - VORLÄUFIGE BEREITSTELLUNG IN MILLIONEN € (2014–2 020)	AA / PARTNER-SCHAFTS- UND KOOPERATIONSABKOMMEN (PCA)	AA / DCFTA	AKTIONSPLAN / ASSOZIIERUNGSAGENDA	MOBILITÄTS-PARTNERSCHAFT
Palästina	1.833-2.241	Interimsassoziiierungsabkommen über Handel und Zusammenarbeit	nein	ja	nein
Marokko	1.323-1.617	ja	laufende Verhandlungen	ja	ja
Ukraine	bis zu 1.000	/*	ja	ja	nein
Ägypten	756-924	ja	Sondierungs-gespräche	aus dem Jahr 2007	nein
Tunesien	725-886	ja	laufende Verhandlungen	„Aktionsplan für eine privilegierte Partnerschaft“	ja
Moldau	610-746	/	ja	ja	ja
Georgien	610-746	/	ja	ja	ja
Jordanien	567-693	ja	Vorbereitung der Verhandlungen	ja	ja
Libanon	315-385	ja	nein	ja	nein
Armenien	252-308	ja	nein	ja	ja
Algerien	221-270	ja	nein	nein	nein
Aserbaidshchan	139-169	ja	nein	aus dem Jahr 2006	ja
Weiß-russland	129-158	ja	nein	nein	laufende Verhandlungen
Libyen	126-154	nein	nein	nein	nein
Israel	/**	ja	nein	aus dem Jahr 2005	nein
Syrien	bilaterale Zusammenarbeit ausgesetzt***	Unterzeichnung aufgeschoben	nein	nein	nein

Quelle: EAD, 2016; Europäische Kommission, 2015

* PCAs werden durch AA/DCFTAs ersetzt.

** Israel erhält aufgrund seines wirtschaftlichen Entwicklungsgrades nur begrenzte Finanzmittel aus dem ENI.

*** Die EU hat die bilaterale Zusammenarbeit im Mai 2011 ausgesetzt. ENI-Mittel werden jedoch zur Bewältigung der syrischen Krise eingesetzt.

Der neue Schwerpunkt auf der Differenzierung steht einerseits im Einklang mit den Präferenzen der Partner, andererseits der Erkenntnis, dass der Einfluss der EU begrenzt ist. Das Risiko besteht jedoch, dass diese neue Form der pragmatischen Differenzierung als Ausrede für die normative Gleichgültigkeit und Inkonsistenz der EU herangezogen wird. Partnerschaftsprioritäten könnten durchaus den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen der EU und Partnerregierungen darstellen. Letztere könnten sich für eine ENP „à la carte“ entscheiden

17. Mogherini, Federica, „Remarks at the ‘Supporting Syria and the Region’ conference“, London, 4. Februar 2016.

und heikle Themen, die mit eingefrorenen Konflikten, Demokratie oder Menschenrechten zu tun haben, ausnehmen.¹⁸

Diese neue normative Gleichgültigkeit spiegelt sich auch in der Vernachlässigung der Konditionalität durch die Überprüfung wider. Während des Überprüfungsprozesses war die positive Bedingtheit Gegenstand von Auseinandersetzungen. Die baltischen Staaten, sowie die meisten Zentral- und Osteuropäischen Staaten, sprachen sich für die Betonung des Grundsatzes „mehr für mehr“ oder des „anreizbasierten Ansatzes“ mit Hinblick auf die assoziierten Nachbarn im Osten aus. Die Mittelmeerstaaten, wie etwa Italien, Frankreich und Spanien, stellten sich gegen diese Vorgehensweise, um einen bevormundenden Ansatz und eine Marginalisierung der südlichen Nachbarn gegenüber den stärker integrierten östlichen Staaten zu vermeiden. Diese Kontroverse wurde von unterschiedlichen Interpretationen des Grundsatzes „mehr für mehr“ genährt. Einige Mitgliedsstaaten, wie etwa Polen, haben ein breiteres Verständnis des Grundsatzes, das möglicherweise einen Beitritt einschließt, während andere wie Deutschland dieses Prinzip hauptsächlich im Sinne finanzieller Anreize auslegen.

Letztendlich erwähnt die Überprüfung den Grundsatz „mehr für mehr“ nur einmal und legt dar, dass er in den Staaten, die zur Umsetzung von Reformen bereit sind, erfolgreich war, aber dass „dort, wo der politische Wille fehlt, die Anreize allerdings nicht ausgereicht [haben], um ein solches Reformbekenntnis zu schaffen“.¹⁹ Negative Konditionalität („weniger für weniger“) wird gar nicht erst erwähnt. Die finanzielle Logik, die die Konditionalität unter der ENP untermauert, bleibt unverändert. Die ENI-Verordnung von 2014 macht das Ausmaß der finanziellen Unterstützung von den Bedürfnissen des Landes und seiner Aufnahmefähigkeit abhängig, aber auch vom Engagement für die „politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformziele“ und eine „vertiefte und tragfähige Demokratie“, sowie den Fortschritten bei deren Verwirklichung.²⁰ Sie erklärt auch, dass 10% der Mittelausstattung in Übereinstimmung mit den beiden letzteren Kriterien zugewiesen werden. Im Dezember 2015 betonte der Rat, dass die Umsetzung von Reformen, entsprechend dem anreizbasierten Ansatz, weiterhin die Zuweisung der Geldmittel unter dem ENI-Rahmen beeinflussen wird.²¹

„FAKTISCHE KONTINUITÄT DES EU-ANSATZES BEI DER KONDITIONALITÄT“

Die faktische Kontinuität des EU-Ansatzes bei der Konditionalität wirft zwei Fragen auf. Erstens, wie kann die EU nachhaltige Reformen in Partnerländern fördern, die an einer engeren politischen und wirtschaftlichen Verbindung interessiert sind? Die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass der Spielraum von 10%, der unter dem Rahmen verfügbar ist, nicht ausreicht, um vertiefte und nachhaltige Reformen in Staaten wie der Ukraine und Moldau anzuregen. Der Korruptionsskandal, der die sogenannte „pro-europäische“ Elite Moldaus betrifft, stellt nur ein einzelnes trauriges Beispiel in dieser Hinsicht dar.²² Die Überprüfung erwähnt das Ziel der Schaffung eines Wirtschaftsraums mit Partnern, die ein DCFTA abgeschlossen haben. Es könnte jedoch zehn bis fünfzehn Jahre dauern und eine Reihe schmerzhafter nationaler Reformen erfordern, bis dieses Projekt tatsächlich Realität wird. Die einzigen kurzfristigen Anreize für die engagierteren Partner bestehen daher in der Liberalisierung von Visabestimmungen und dem Versprechen, „mehr Möglichkeiten für einen politischen Dialog auf Ministerebene mit diesen Partnern [zu] schaffen“.²³

Zweitens stellt sich die Frage, wie die EU mit den Staaten umgehen wird, denen es schlicht an politischem Willen zur Reformumsetzung fehlt. Die Überprüfung 2015 enthält hier eine relativ substanzlose Formulierung, die besagt, dass die EU „in diesen Fällen [...] nach wirksameren Möglichkeiten suchen [wird], um die Partner von der Notwendigkeit grundlegender Reformen zu überzeugen. Dazu zählt u. a. die Zusammenarbeit mit

18. Laure Delcour, „The 2015 ENP Review: Beyond Stocktaking, the Need for a Political Strategy“, *College of Europe Policy Brief*, 2015.

19. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, Überprüfung der ENP, op. cit., S. 5.

20. Europäisches Parlament und Europäischer Rat, *Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments*, Art. 4(1)f, Brüssel, 2014.

21. Rat der Europäischen Union, *Council Conclusions on the Review of the European Neighbourhood Policy*, Brüssel, 14. Dezember 2015.

22. Linkevicius, Linas, „How to fix Moldova“, *EUObserver*, 8. Februar 2016.

23. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, Überprüfung der ENP, op. cit., S. 5

zivilen, wirtschaftlichen und sozialen Akteuren“²⁴. Unklar bleibt, was dies in der Praxis bedeutet – besonders, da keine zusätzlichen Ressourcen oder Instrumente für die Unterstützung der Zivilgesellschaft erwähnt werden.

Die Überprüfung der ENP versucht, die Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten durch eine gestärkte Rolle des Rates, gemeinsame Programmerstellung und die Ernennung von federführenden Partnern zu vergrößern. Diese Vorschläge können als Versuche der EU-Institutionen zur Politisierung der ENP und zur Behebung des oft beklagten Mangels als Kohärenz zwischen der ENP und nationalen Initiativen gewertet werden. In seinen Schlussfolgerungen zur Überprüfung der ENP im Dezember 2015 stellte der Rat fest, dass er mit dem Überprüfungsvorgang weiterhin befasst bleiben werde.²⁵ Er rief die Hohe Vertreterin und die Kommission dazu auf, sich mit den Partnerstaaten auseinanderzusetzen und dem Rat Fortschritte zu präsentieren, der einen regelmäßigen Dialog auf hoher Ebene zur Zielerfüllung der ENP führen würde.

Die Schwerpunktsetzung auf der verstärkten Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten wirft zwei Fragen auf. Die erste betrifft die Frage, wie Kohärenz zwischen EU- und nationalen Maßstäben in der Praxis garantiert werden kann. Obwohl die Mitgliedsstaaten größtenteils die gleichen Werte teilen, bleiben ihre Interessen und Bedrohungswahrnehmungen in Bezug auf die Nachbarschaft unterschiedlich. Werden sie diese Interessen tatsächlich einer gemeinsamen ENP-Agenda unterordnen? Ein zweiter Fragenblock betrifft die Nebenwirkungen einer stärker politisierten ENP: Wird gemeinsame Programmgestaltung zu neuen Grabenkämpfen zwischen dem Rat, dem EAD und der Kommission führen? Was wird das Konzept der „federführenden Partner“ mit sich bringen? Wird es die Mitgliedsstaaten dazu veranlassen, wichtige bilaterale Initiativen zu europäisieren oder werden diese eher versuchen, ihre engen nationalen Interessen auf die EU-Ebene ‚hochzuladen‘?

2.2. Neue Prioritäten vs. altes Streben nach Kohärenz

Zusätzlich zum traditionellen Fokus auf wirtschaftlicher Zusammenarbeit wird sich die neue ENP auch auf Sicherheit und Migration konzentrieren. Angesichts der Konflikte und der enormen Verlagerungen in der EU-Nachbarschaft sind dies bedeutende Prioritäten. Der Beitrag der ENP zur Bewältigung dieser Herausforderungen ist jedoch möglicherweise eingeschränkt.

Was Sicherheit und Migration betrifft, so bezieht sich die Überprüfung in erster Linie auf Richtlinien oder Aktivitäten in anderen Politikrahmen. Hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung und Maßnahmen gegen die Radikalisierung verweist sie auf die Europäische Sicherheitsagenda. Der Kampf gegen Cyberkriminalität soll sich an der EU-Strategie für Cybersicherheit und am Budapester Übereinkommen über die Cyberkriminalität orientieren. Im Bereich Migration erwähnt die Überprüfung die Mobilitätspartnerschaften sowie die Dialoge über Visaliberalisierung und Visabestimmungen. Sie fügt jedoch auch eine Reihe von Maßnahmen aus der Europäischen Migrationsagenda, den Schlussfolgerungen der Tagungen des Europäischen Rates, der hochrangigen Konferenz über die östliche Mittelmeerroute/Westbalkanroute sowie des Gipfeltreffens zu Migrationsfragen in Valletta hinzu. Folglich vermittelt die Überprüfung den Eindruck, dass die wirklich „wichtigen Dinge“ andernorts stattfinden.

Bei der ENP handelte es sich seit jeher um eine zusammengesetzte Politik mit einer Reihe von Zielsetzungen (Frieden, Stabilität, Wohlstand) und einer bereichsübergreifenden Funktionsweise.²⁶ Kohärenz kann deshalb als das „Meta-Prinzip“ der ENP begriffen werden. Doch der neue Fokus auf Sicherheit und Migration verstärkt möglicherweise die bestehenden Herausforderungen auf dem Gebiet der Kohärenz. Ein effektiver Beitrag der ENP zu diesen Bereichen verlangt nach hochgradiger Koordinierung mit einer Reihe von Akteuren in der Europäischen Kommission, dem Europäischen Auswärtigen Dienst, den Mitgliedstaaten, EU-Agenturen und maßgeblichen internationalen Organisationen.

24. Ebd., S. 5f.

25. Rat der Europäischen Union, *Council Conclusions on the Review of the European Neighbourhood Policy*, op. cit.

26. Noutcheva, Gergana, „Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring“, *Journal of European Integration*, 2014, 37(1): 22.

Die Tatsache, dass sich die neuen Schwerpunktbereiche der ENP auf Gebiete erstrecken, die außerhalb ihrer politischen Reichweite liegen, wirft auch eine grundlegende Frage auf: Benötigt die EU die ENP tatsächlich als einen Schirm für ihre Beziehungen zu Nachbarländern? Die ENP scheint sich in zunehmendem Maße in Richtung traditioneller Außenpolitik zu bewegen, was die bilaterale Kooperation mit Drittländern auf verschiedenen Gebieten und in Einklang mit den Werten und Interessen der EU voraussetzt. Die Überprüfung des Jahres 2015 ist ein Schritt in diese Richtung, jedoch ein Schritt, den die EU nur halb genommen hat.

**„DAS FESTHALTEN AM
ENP-SCHIRM STELLT
EINEN TYPISCHEN
EU-KOMPROMISS DAR“**

Das Festhalten am ENP-Schirm stellt einen typischen EU-Kompromiss dar. Es erlaubt ihr, die unterschiedlichen Prioritäten der Mitgliedstaaten zu bündeln. Einige Länder wie Italien sind traditionellerweise stärker an der südlichen Dimension interessiert, wohingegen andere, wie Polen, schon immer einen deutlichen Schwerpunkt auf dem Osten hatten. Zudem ist der Rahmen der ENP an die institutionelle Struktur und die Instrumente der EU gebunden, wie die Generaldirektion der Kommission für die ENP und die Verhandlungen über die Erweiterung sowie an das Europäische Nachbarschaftsinstrument. Generell spiegelt das Festhalten am ENP-Schirm die Angst politischer Entscheidungsträger wider, bestehende politische Handlungsrahmen zu verlassen, da dies als Beweis für ihr Versagen dienen könnte. Die pragmatische Antwort der ENP-Interessensvertreter lautete folglich: Lasst uns den ENP-Schirm behalten, aber seine Instrumente noch stärker im umfassenden Ansatz der EU einbetten.

2.3. Statische Multilateralität vs. funktionale Flexibilität

Die Überprüfung bleibt vage, was die Zukunft der multilateralen Dimension der ENP betrifft. Sie erwähnt die Östliche Partnerschaft und die Union für den Mittelmeerraum als nützliche Plattformen für Dialog, Zusammenarbeit und effektive Geberkoordinierung. Was die Östliche Partnerschaft betrifft, so wurde eine weitere Vertiefung in Einklang mit den beim Gipfeltreffen in Riga eingegangenen Verpflichtungen gefordert.²⁷ Schwerpunkte sind unter anderem die Stärkung von Institutionen und Regierungsführung, Mobilität und zwischenmenschliche Kontakte, Marktchancen und Verbundnetze. Mit Ausnahme der Energiesicherheit spiegeln diese Prioritäten direkt die thematischen Plattformen der Östlichen Partnerschaft wider und empfehlen damit Kontinuität (siehe Tabelle 2). Der Union für den Mittelmeerraum wird sogar noch weniger Aufmerksamkeit zuteil. Die Überprüfung verpflichtet die EU lediglich „wo immer dies sinnvoll ist [...] der Union für den Mittelmeerraum bei der regionalen Zusammenarbeit Vorrang ein[z]uräumen“.²⁸

Die Marginalisierung der multilateralen Rahmen spiegelt die Erkenntnis wider, dass diese bei der Förderung intraregionaler Kooperation im Wesentlichen versagt haben. Die Länder, die unter den regionalen Schirmen versammelt sind, unterscheiden sich zu sehr voneinander und hinsichtlich ihrer Beziehung zur EU (siehe Tabelle 3). Dies gilt in besonderem Maße für die Union für den Mittelmeerraum, die eine breite Palette an Nachbarländern und EU-Beitrittskandidaten mit unterschiedlichen historischen, kulturellen und ethnischen Hintergründen umfasst. Die Tatsache, dass diese Heterogenität ein Hindernis für sinnvolle Zusammenarbeit darstellt, wurde während des informellen Ministertreffens der Union für den Mittelmeerraum am 26. November 2015 deutlich. Obwohl die Außenminister Bereiche der „hohen Politik“, wie Terrorismus, Extremismus und illegale Migration diskutierten, konzentrierte sich die konkrete Kooperationsagenda auf Themen der „niedrigen Politik“, wie integratives Wachstum und Jugendarbeit, nachhaltige Entwicklung und Frauenförderung.²⁹

Die Überprüfung erkennt diese Beschränkungen vorbehaltlos an, indem sie verstärkte subregionale Zusammenarbeit und flexible thematische Rahmen fordert. Dennoch bleibt sie in an dieser Stelle vage. Die thematischen Rahmen sollten auf „bestehenden Strukturen“ aufbauen und ein „regelmäßiges Forum“ bieten, um die Gestaltung gemeinsamer Politikkonzepte und Investitionen zu erörtern. Gleichzeitig sollten sie mittels

27. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, *Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, op. cit., S. 3.

28. Ebd., S. 22.

29. Union für den Mittelmeerraum, „43 Member States give strong political support to the UfM“, Barcelona, 27. November 2015.

„Ad-hoc-Sitzungen“ umgesetzt werden. Es ist unklar, wie institutionalisiert diese Rahmen sein sollen und wo das Gleichgewicht zwischen Kontinuität und Flexibilität liegen wird. Migration, Energie und Sicherheit werden als Schwerpunkte für die Bildung thematischer Rahmen genannt. Es stellt sich die Frage, in welcher Beziehung die neuen Rahmen zu bestehenden Kooperationsplattformen stehen werden, wie jenen im Bereich Energie in der Union für die Mittelmeerländer und der Östlichen Partnerschaft oder der Rabat- und der Khartum-Prozess auf dem Gebiet der Migration. Die übergreifende Frage lautet, ob diese neuen funktionalen Rahmen das Ende der statischen Formationen von Ländern einläuten würden, die in der Östlichen Partnerschaft und der Union für die Mittelmeerländer künstlich zusammengewürfelt wurden oder ob sie diese ergänzen werden³⁰.

2.4. Technokratische Logik vs. geopolitisches Spiel

„DIE ÜBERPRÜFUNG DER ENP VON 2015 SCHEUT GEOPOLITIK AUCH WEITERHIN“

Basierend auf der Erweiterungspolitik der EU und umgesetzt von der Kommission, ist die ENP durch eine technokratische Logik gekennzeichnet. Obwohl die letzten Jahre durch eine deutliche Rückkehr von Geopolitik in der Nachbarschaft geprägt waren, scheut die Überprüfung 2015 dieses Thema auch weiterhin.³¹ Sie erwähnt die Notwendigkeit, „die Resilienz der EU-Partner gegenüber externem Druck zu stärken und sie auch verstärkt in die Lage zu versetzen, ihre eigenen souveränen Entscheidungen zu treffen“³². Dennoch bleibt unklar, was Resilienz hier bedeutet und wie sie in der Praxis gestärkt werden kann. Die Überprüfung hält fest, dass sich die Beziehungen der EU zu Russland „infolge der rechtswidrigen Annexion der Krim und Sewastopols und der Destabilisierung der Ostukraine verschlechtert“³³ hätten. Dennoch enthält sie keine Vorstellung von der Zukunft der Beziehung von EU und Russischer Föderation, abgesehen von der eher allgemeinen Stellungnahme, dass bei „mehreren die Region betreffenden Fragen [...] – sofern die Umstände es zulassen – eine Zusammenarbeit hilfreich“ wäre.³⁴

Noch vager ist das Dokument, wenn es um die Beziehung zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion geht. Diese Beziehung ist insofern relevant als drei Staaten der Östlichen Partnerschaft DCFTAs mit der EU abgeschlossen haben, während zwei weitere der Eurasischen Wirtschaftsunion beigetreten sind. Die Überprüfung erwähnt diese jedoch nicht einmal. Sie gibt lediglich an, dass eine allmähliche wirtschaftliche Integration durch die DCFTAs „zu dem langfristigen Ziel beitragen [wird], in ganz Europa und darüber hinaus einen Raum des wirtschaftlichen Wohlstands auf der Grundlage der Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) und souveräner Entscheidungen der einzelnen Länder zu schaffen“³⁵. Dies ist ein impliziter Bezug auf die Freihandelszone, die sich von „Lissabon bis Wladiwostok“ erstrecken soll und auf die sich in der Vergangenheit sowohl Präsident Putin als auch Kanzlerin Angela Merkel bezogen haben.³⁶

Der einzige geoökonomische Aspekt bei dem die Überprüfung etwas deutlicher wird, ist die Energie. Sie betont die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit im Bereich Energie zu intensivieren, sowohl als wirtschaftliche wie auch als sicherheitsrelevante Maßnahme, mit dem Ziel die „Energiesouveränität“ der Partner zu stärken.³⁷ Die Überprüfung gibt dafür konkrete Initiativen an, „wie die Schaffung einer Reverse-Flow-Gasverbindung mit der Ukraine, die Fertigstellung des südlichen Gaskorridors“³⁸. Zudem thematisiert sie die Bestrebungen der EU, die volle Energiemarktintegration mit Moldau, der Ukraine und Georgien im Rahmen der Energiegemeinschaft voranzutreiben. Geht es jedoch um einen der Hauptakteure im Bereich Energie, nämlich Russland, dann bleibt die Überprüfung wiederum vage: die EU könnte, „[s]ind die Voraussetzungen dafür gegeben [...], die Neuausrichtung ihrer energiepolitischen Beziehungen zu Russland [...] in Betracht ziehen“³⁹.

30. Blockmans, Stevens, „The 2015 ENP Review. A policy in suspended animation“, CEPS Commentary, 1. Dezember 2015, S. 4.

31. Dworkin und Wesslau, „Ten talking points from the new ENP“, op. cit.

32. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, op. cit., S. 4.

33. Ebd., S. 23.

34. Ebd.

35. Ebd., S. 10.

36. Huggler, Justin, „Ukraine crisis: Angela Merkel offers Russia free trade deal for peace“, *The Telegraph*, 23. Januar 2015.

37. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, op. cit., S. 14.

38. Ebd.

39. Ebd., 15.

3. Eine stärker strategisch ausgerichtete ENP

Der Vertrag über die Europäische Union verpflichtet die Union zur Förderung ihrer Werte in den „besondere[n] Beziehungen“ zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft (Art. 8), sowie zur „übrigen Welt“ (Art. 3 (5)). Einen Mittelweg zwischen Interessen und Werten zu finden ist Teil jeder guten Außenpolitik und -strategie. Dauerhafte Stabilität kann nicht zum Nachteil von Menschenrechten und Grundfreiheiten erlangt werden. Dies ist eine Lektion, die die EU im Zuge der Unruhen im arabischen Raum in den Jahren 2010–2011 sowie während der Maidan-Proteste in der Ukraine im Jahr 2014 lernen musste. Sie sollte diese Lektion in einigen Jahren nicht erneut lernen müssen. In Einklang mit diesem allgemeinen Punkt ließe sich die Umsetzung der ENP mithilfe von vier Ansätzen strategischer gestalten:

3.1. Variable Geometrie umfassend umsetzen

Die Überprüfung der ENP 2015 stellt einen Wechsel der Perspektive in der Beziehung der EU zu ihren Nachbarstaaten dar. Diese basierte ursprünglich auf der Idee einer „Nachbarschaft der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“, in der alle Partner eine immer engere Verbindung mit der EU anstreben und bereit sind, sich an deren Werte anzupassen, wenn auch mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Die Überprüfung hat diese Vorstellung mit jener einer „variablen Geometrie“ ersetzt und damit anerkannt, dass einige Partner der EU näher stehen, während die Bande zu anderen eher lose bleiben werden. Eine stärker strategisch ausgerichtete Umsetzung der ENP würde bedeuten, den Ansatz der EU sowie ihre Ressourcen an diese Vorstellung der variablen Geometrie anzupassen. In diesem Rahmen sollten drei Gruppen von ENP-Ländern unterschieden werden:

- Die erste Gruppe umfasst die „Pioniere“, die engere politische und wirtschaftliche Verbindungen mit der EU anstreben. Georgien, Moldau, die Ukraine, Tunesien und Marokko gehören zu dieser Gruppe.
- Die zweite Gruppe umfasst Länder, die (noch) nicht besonders eng mit der EU verbunden sind, die jedoch über eine strukturierte bilaterale Beziehung verfügen, die auf ENP-Aktionsplänen basiert. Jordanien, der Libanon und Armenien können zu dieser Gruppe gezählt werden.
- Die dritte Gruppe umfasst Syrien, Libyen, Algerien, Belarus, Ägypten und Aserbaidschan, die zum größten Teil am Rand der ENP verblieben sind und mit denen bilaterale Beziehungen auf eine neue Grundlage gestellt werden müssen.⁴⁰

Für die Länder in der ersten Gruppe sollte die EU den anreizbasierten Ansatz verstärken und zusätzliche Ressourcen zur Verfügung stellen. Die voraussichtliche Aufteilung des Europäischen Nachbarschaftsinstruments von €5 Mrd. unter den fünf ENP-„Pionieren“ für den Zeitraum 2014–2020 liegt immer noch weit unter den €11,7 Mrd., die den sieben Beitrittskandidaten im selben Zeitraum zugewiesen wurden.⁴¹ Um nachhaltige und oftmals schmerzhaft innenpolitische Reformen anzuregen, müsste die EU die ENP-Mittelausstattung und den Anteil der Mittel unter dem Rahmenprogramm anheben. Eine Alternative wäre eine Neuverteilung der verfügbaren Ressourcen unter den Partnern. In diesem Fall sollte die Zuweisung anstelle von Standardindikatoren wie Bevölkerungszahl oder Entwicklungsniveau wesentlich stärker das Ziel der Partnerschaft berücksichtigen. Die politischen Entwicklungen in Moldau in den Jahren 2015–2016 haben gezeigt, dass die Gruppe der ENP-„Pioniere“ keineswegs in Stein gemeißelt ist. Diese Entwicklungen unterstreichen auch die Notwendigkeit einer zielgerichteten Anwendung der finanziellen Logik des Grundsatzes „weniger für weniger“, um die Stagnation von Reformen oder Korruption zu sanktionieren.

40. Israel und Palästina stellen Sonderfälle dar, da die bilateralen Beziehungen der EU zu beiden Ländern stark vom Nahost-Friedensprozess beeinflusst sind.
41. Europäische Kommission, „Overview – Instrument for Pre-Accession“, Brüssel, 2016.

**„DIE EU KÖNNTE
DEN NEUEN STATUS
EINER „ASSOZIIERTEN
MITGLIEDSCHAFT“
ANBIETEN“**

Um ENP-„Pionieren“ Anreize für nachhaltige Reformen zu bieten, sollten die EU und die Mitgliedstaaten auch mittelfristige Optionen entwickeln, die über eine Assoziation hinausgehen, jedoch unterhalb der Schwelle der vollen Mitgliedschaft bleiben. Die EU könnte zum Beispiel den neuen Status einer „assozierten Mitgliedschaft“ anbieten, ähnlich jener, die der Türkei bereits zuvor angeboten wurde.⁴² Eine assoziierte Mitgliedschaft könnte sich auf die Zollunion konzentrieren und institutionalisierte Kooperationen in ausgewählten Politikbereichen beinhalten. Die genaue Natur und den Umfang dieser Kooperation müssten die Mitgliedstaaten untereinander ausverhandeln.

Doch alles in allem würde die Möglichkeit einer assoziierten Mitgliedschaft zum einem Trend der europäischen Integration passen, der auf die verstärkte interne Differenzierung hindeutet. Diese Tendenz wurde durch die Verhandlungen rund um die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens noch forciert und wird vermutlich ungeachtet des Ergebnisses des Referendums im Juni 2016 fortgeführt werden.

Währenddessen sollte die EU die ENP und andere EU-Bereiche der Maßnahmen im Außenbereich bündeln, um es den Ländern der zweiten Gruppe zu ermöglichen, mittelfristig zu den „Pionieren“ aufzuschließen. Die neuen umfassenden „Abkommen“, die die EU mit dem Libanon und Jordanien verhandelt, sind gute Schritte in diese Richtung. So erleichtert die EU zum Beispiel ihre Ursprungsbestimmungen und garantiert Jordanien somit besseren Zugang zum Binnenmarkt, als Gegenleistung für die Öffnung seines Arbeitsmarktes für syrische Flüchtlinge. Theoretisch könnte diese Übereinkunft den Flüchtlingen zugutekommen, während Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert werden.⁴³ Die EU verhandelt zudem ein neues bilaterales Übereinkommen mit Armenien, das auf „geteilten gemeinsamen Werten und dem starken Bekenntnis zu Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit“⁴⁴ beruht. Mit diesem Übereinkommen könnte die EU demonstrieren, dass engere Zusammenarbeit im Kontext der Östlichen Partnerschaft und eine Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion tatsächlich kompatibel sind.

Was die Länder der dritten Gruppe betrifft, so wird der EU nicht viel anderes übrigbleiben, als sich in Richtung flexiblerer Beziehungen zu bewegen, die sich auf eine limitierte Anzahl geteilter Prioritäten konzentrieren. All diese Länder fallen in die Kategorie der autoritären Regime. Obwohl die transformative Wirkung der EU eingeschränkt ist, sollte sie es vermeiden, autoritäre Stabilität zu unterstützen, was für gewöhnlich Hand in Hand mit gewaltsamer Unterdrückung und der Verletzung von Menschenrechten geht. Die gemeinsamen strategischen Prioritäten sollten deshalb durchweg Minimalanforderungen enthalten, was Menschenrechte, Grundfreiheiten und die Rechtsstaatlichkeit betrifft. Die koordinierte und robuste Diplomatie seitens der EU und der Mitgliedstaaten muss zur Umsetzung dieser Minimalforderungen beitragen. Die EU wird auch bessere Möglichkeiten entwickeln müssen, um mit der Zivilbevölkerung direkt zusammenzuarbeiten. Dies verlangt nach einem Ansatz, der fallspezifisch angepasst wird und auf eingehender Analyse der wichtigsten innenpolitischen Antriebsfaktoren für positive Veränderung sowie der Strategien der Regime zur Neutralisierung externer Demokratieförderung beruht.⁴⁵ Schließlich sollte die EU den Anteil an Budgethilfe für diese Länder weiter reduzieren und ihre Kooperation auf einen projektbasierten Ansatz ausrichten.⁴⁶

3.2. Politikbereiche effektiv vernetzen

Länder wie Libyen oder Syrien werden in absehbarer Zeit vor allem durch eine Sicherheits- bzw. Migrationslinse betrachtet werden. Die Verbindung zwischen der ENP, der GASP/GSVP und der Migrationspolitik muss deshalb auf höchster strategischer Ebene verstärkt werden. Im Dezember 2015 betonte der Rat, dass die Ergebnisse der ENP-Überprüfung in die neue globale Strategie der EU zur Außen- und Sicherheitspolitik Eingang finden sollten, die im Juni 2016 veröffentlicht werden soll.⁴⁷ Ein einfaches, jedoch eindeutiges Ergebnis der

42. Duff, Andrew, „The case of an Associate Membership of the European Union“, London School of Economics, EUROPP Blog, 2013.

43. Laub, Karin und Malkawi Khetam, „Jordan Test Ground for Large Jobs Program for Syria Refugees“, *The Associated Press*, 4. März 2016.

44. Europäischer Auswärtiger Dienst, „EU and Armenia to start negotiations for a new agreement“, Brüssel, 7. Dezember 2015.

45. Noutcheva, Gergena, „What the ENP review did not say“, BlogActiv EU, 2015.

46. Kaca, Elzbieta, „Revision of European Neighbourhood Policy: Half-Hearted Reform“, PISM Bulletin Nr. 111, 2015, .

47. Rat, *Conclusions on the Review of the European Neighbourhood Policy*, op. cit.

ENP-Überprüfung ist, dass diese Strategie den Schwerpunkt eindeutig auf die Nachbarschaft der EU legen sollte. Obwohl einige Länder wie Deutschland eine globalere strategische Perspektive bevorzugen, ist es unwahrscheinlich, dass die eingeschränkten Mittel der EU durch eine zusätzliche geografische Streuung von Prioritäten effektiver eingesetzt werden können.

Die Verbindung zwischen ENP, Sicherheit und Migration sollte auch auf den niedrigeren strategischen und operativen Ebenen gestärkt werden. Die regionalen Strategien der EU können als Instrument zur Förderung von Synergien dienen. Ein gutes Beispiel war die Regionalstrategie der EU für Syrien und Irak sowie gegen die Bedrohung durch den Islamischen Staat/Daesch, die ein breites Spektrum an kurz- und langfristigen Maßnahmen auflistete und €166 Mio. unter dem ENI für sicherheitsrelevante Ziele bereitstellte.⁴⁸ Vor Ort sollte sich die EU auf ihre Delegationen verlassen, um Maßnahmen zu identifizieren, die unter dem ENI finanziert werden könnten, um so andere Aktivitäten der EU im Bereich Sicherheit oder Migration zu ergänzen. Nützliche Versuche in dieser Beziehung wurden 2013-2014 in Libyen gemacht, als ENI-Mittel für die Reform des zivilen Sicherheitssektors sowie die Entwicklung eines rechtsbasierten Migrationsmanagements und eines Asylsystems zugeteilt wurden. Viele dieser Aktivitäten mussten jedoch 2014 aufgrund der Verschlechterung der politischen und der Sicherheitssituation ausgesetzt werden.

Wie oben aufgezeigt, ist eine wichtige Grundvoraussetzung für die Schaffung von Synergieeffekten der flexiblere und konfliktbewusstere Einsatz von ENI-Mitteln. Der Vorschlag, ein Flexibilitätspolster im Rahmen des ENI zu schaffen, für „Konflikt- und Postkonfliktsituationen, die Unterstützung von Flüchtlingen, die Bewältigung von Krisen und Naturkatastrophen sowie Sicherheits- und Stabilisierungsprogramme“, geht also in die richtige Richtung.⁴⁹ Kommissar Hahn gab an, dass dieses Polster 10% der ENI-Mittel umfassen könnte, was €1,54 Mrd. entsprechen würde, auf Grundlage der Mittelausstattung für 2014–2020.⁵⁰ Dieser Betrag wäre beträchtlich und könnte die Mittel ergänzen, die unter dem Stabilitäts- und Friedensinstrument verfügbar sind (€2,34 Mrd. für 2014–2020).

**„ZUSÄTZLICHE FLEXIBLE
FINANZIERUNGS-
MÖGLICHKEITEN FÜR
DIE NACHBARSCHAFT
ENTWICKELN“**

Die Finanzierungslücken in der internationalen Reaktion auf die Flüchtlingskrise in der südlichen Nachbarschaft sind jedoch erheblich. Das Flexibilitätspolster wird also nicht ausreichen, um als Brücke zwischen kurzfristiger humanitärer Hilfe und längerfristiger Entwicklungszusammenarbeit zu dienen. Die fortgeführte Unterfinanzierung dürfte die regionale humanitäre Krise verschlimmern und die Zahl an Flüchtlingen erhöhen, die sich auf den Weg nach Europa machen. Es liegt also im ureigenen Interesse der EU, zusätzlich flexible Finanzierungsmöglichkeiten für die Nachbarschaft zu entwickeln, vor der Fälligkeit der Halbzeitüberprüfung

der externen Finanzierungsinstrumente 2017.

Regionale Treuhandfonds der EU können der flexibleren Zuweisung von EU-Ressourcen dienen und das Flexibilitätspolster ergänzen. Ein gutes Beispiel ist der Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Syrien-Krise, in dessen Rahmen die Kommission insgesamt €500 Mio. aus längerfristigen ENI-Programmen und dem Instrument für Heranführungshilfe neuverteilt hat.⁵¹ Bislang haben es die Mitgliedstaaten jedoch verabsäumt, auf vergleichbare Weise zu den EU-Treuhandfonds beizutragen, da sie einen Einflussverlust im Entscheidungsfindungsprozess befürchten und deren Effizienz in Frage stellen. Die Kommission muss also inklusivere Verwaltungsmodalitäten entwickeln, die eine effektive Gestaltung und Umsetzung erlauben.⁵²

48. Rat der Europäischen Union, *EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Da'esh threat*, Brüssel, 16. März 2015.

49. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, *Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, op. cit., S. 25.

50. Hahn, Johannes, Kommissar für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, *Rede beim College of Europe*, 17. September 2015, Brügge.

51. Europäische Kommission, *„EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, the ‚Madad Fund‘: State of Play and outlook 2016“*, Brüssel 2016.

52. Hauck, Volker, Knoll, Anna und Herrero Cangas, Alisa, *„EU Trust Funds – Shaping more comprehensive external action?“*, European Centre for Development Policy Management, Briefing Note Nr. 81, November 2015.

3.3. Das Interesse der Mitgliedstaaten aufrechterhalten

Die Überprüfung verpflichtet die EU dazu, die Vorschläge mit den Partnern im Laufe des Jahres 2016 zu diskutieren und Empfehlungen zu deren Umsetzung zu entwickeln. Um die politische Dynamik sowie das Interesse der Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten, könnten die Kommission, der Europäische Auswärtige Dienst und der niederländische Ratsvorsitz eine politische Roadmap zur zukünftigen Ausrichtung der ENP verfassen und diesen dem Rat in der ersten Hälfte des Jahres 2016 vorlegen. Diese Roadmap sollte auch einen Kalender für die Aushandlung der neuen partnerschaftlichen Prioritäten enthalten.

Eine klarere Agenda würde eine strategische, mehrstufige Vorbereitung erlauben, die den Grad an Kohärenz zwischen ENP und nationalen Maßnahmen erhöhen könnte. Vertreter der Mitgliedstaaten könnten gemeinsame Prioritäten formulieren und potenzielle Synergien mit nationalen bilateralen Maßnahmen oder Aktivitäten identifizieren. Vorbereitungen auf Landesebene unter dem Vorsitz der EU-Delegation könnten die Identifikation von „federführenden Partnern“ und konkrete sowie machbare Initiativen vor Ort erleichtern.

Ein politischer Fahrplan zur zukünftigen Ausrichtung der ENP könnte auch das Konzept der thematischen Rahmen mit Inhalt füllen, indem konkrete Kooperationsbereiche und -formate vorgeschlagen werden. Mit Migration, Energie und Sicherheit hat die Überprüfung bereits wichtige Schwerpunktbereiche identifiziert. Konkretere Kooperationsbereiche könnten Grenzschutz, Energieeffizienz und Transit, Terrorismusbekämpfung sowie die Kontrolle von Waffen- und Drogenschmuggel sein. Thematische Rahmen sollten als ergänzende und flexiblere Instrumente genutzt werden, wenn bestehende regionale Kooperationsrahmen ineffektiv sind oder politisch blockiert werden. Sie können zudem der Einbeziehung wichtiger Nachbarn von Nachbarn, wie Russland, Türkei und Iran, dienen, oder dazu, hemmende Partner aus bestimmten Kooperationsfeldern auszuschließen.

**„THEMATISCHE RAHMEN
KÖNNEN EINGESETZT
WERDEN, UM DIE
FLEXIBILITÄT DER EU
SELBST ZU ERHÖHEN“**

Thematische Rahmen könnten auch als Instrumente eingesetzt werden, mit denen sich die Flexibilität der EU selbst erhöhen lässt. Anstatt alle 28 Mitgliedstaaten zu integrieren, könnten sie „Kerngruppen“ interessierter und engagierter Mitglieder einbeziehen, um effektive funktionale Zusammenarbeit im Bereich von Schwerpunkten sicherzustellen, die von einer limitierten Anzahl an Staaten geteilt werden.⁵³ Ein Beispiel für ein solches flexibles Format ist die so genannte „5+5 Defence Initiative“, die Kooperationen im Bereich der Sicherheit im westlichen Mittelmeerraum zwischen fünf EU-Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Malta, Portugal und Spanien) sowie fünf nordafrikanischen Ländern (Algerien, Libyen, Mauretanien, Marokko und Tunesien) fördert.⁵⁴ Kerngruppen können effektivere und zeitgerechtere Zusammenarbeit bei ausgewählten Themen leisten. Ihr Nutzen ist jedoch klar eingeschränkt, wenn es darum geht, untrennbare Probleme kollektiven Handelns, wie transregionale Migrationsströme oder den Kampf gegen den transnationalen Terrorismus anzugehen.

3.4. Mit Geopolitik konstruktiv umgehen

Der Kaukasuskrieg 2008, auch als Georgienkrieg bezeichnet, war rasch vergessen, als die Europäer in ihrer Beziehung zu Russland rasch zu „business as usual“ zurückkehrten. Dieser Fehler sollte im Fall der Ukraine nicht gemacht werden. Die EU-Mitgliedstaaten müssen die Annexion der Krim auch weiterhin scharf verurteilen. Derweil sollten sie weiterhin gemeinsam diplomatischen und wirtschaftlichen Druck auf Russland ausüben, und auf eine vollständige Umsetzung des Minsker Abkommens drängen. Die EU sollte auch auf die Ukraine politischen Druck ausüben, damit diese ihren Teil der Übereinkunft erfüllt, während sie die finanzielle und technische Unterstützung für den schwierigen Weg des Landes zu Reformen verstärkt.⁵⁵

53. Keukeleire, Stephan, „EU Core Groups: Specialisation and Division of Labour in EU Foreign Policy“, CEPS Working Document Nr. 252, 2006.

54. 5+5 Defence, *Homepage*, 2016.

55. Chromiec, Jan Jakob und Koenig, Nicole, „Die Ukraine auf ihrem schwierigen Reformweg unterstützen“, Jacques Delors Institut–Berlin, Policy Paper Nr. 143, 2015.

Mittelfristig wird ein konstruktiver diplomatischer Dialog mit Russland über die Zukunft der europäischen Sicherheit notwendig sein. Bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2016 betonte der russische Ministerpräsident Dmitri Medwedew die „Notwendigkeit, einen intensiven Dialog zur zukünftigen Architektur der euro-atlantischen Sicherheit einzuleiten“ und erinnerte daran, dass die Schlussakte von Helsinki zu einer Zeit unterzeichnet worden war, als die Schwierigkeiten sogar noch ausgeprägter waren.⁵⁶ Eine gute Basis für einen stabilen diplomatischen Dialog ist der Bericht, der von einem Expertengremium im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vorbereitet wurde.⁵⁷ Er empfiehlt einen von der OSZE geleiteten diplomatischen Prozess, der auf den Helsinki-Prinzipien basiert, um das Vertrauen wieder herzustellen und ein neues Modell kooperativer Sicherheit in Europa zu gestalten.

Ein solcher diplomatischer Prozess wird nach viel „strategischer Geduld“ verlangen. Bilaterale und vertrauliche Beratungen sollten jedoch schon unter dem OSZE-Vorsitz Deutschlands im Jahr 2016 beginnen. Im Kontext eines solchen Dialoges sollten sich die Europäer mit Russland zur Zukunft der Östlichen Partnerschaft austauschen. Das bedeutet nicht, dass Russland die Östliche Partnerschaft begrüßen wird oder dass die EU sich Russlands „roten Linien“ beugen soll. Ein offener Dialog könnte jedoch zumindest Missverständnisse reduzieren und ein besseres Verständnis der bestehenden Konfliktlinien fördern.

Die Vision einer gesamteuropäischen Freihandelszone, basierend auf den Regeln der Welthandelsorganisation, wird erst langfristig eintreten.⁵⁸ Die trilateralen Gespräche zur vertieften und umfassenden Freihandelszone der Ukraine, die dazu führten, dass Russland beschloss, seine Verpflichtungen gegenüber der Ukraine unter dem Freihandelsabkommen der Gemeinschaft unabhängiger Staaten auszusetzen, belegt, in welchem Ausmaß in Moskau immer noch ein Nullsummend Denken vorherrscht.⁵⁹ Die Eurasische Wirtschaftsunion ist immer noch eher ein politisches denn ein wirtschaftliches Instrument. Bis jetzt hat sie keinen wesentlichen Fortschritt erzielt, was die Erleichterung von Handel und die Reduzierung interner nichttarifärer Handelshemmnisse betrifft.⁶⁰ Die russische und die europäische Vision eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes, der sich von „Lissabon bis Wladiwostok“ erstreckt, sind eindeutig sehr weit voneinander entfernt.

Nichtsdestoweniger sollte die EU einen konstruktiven Dialog mit Russland beginnen, um das Nullsummend Denken allmählich zu reduzieren und die Annäherung zwischen diesen konkurrierenden Vorstellungen zu unterstützen. Selektive wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Eurasischen Wirtschaftsunion könnte zu einer Annäherung von Normen, Standards und Regeln führen und weitere Handelsbarrieren abbauen. Diese Zusammenarbeit könnte auf unterschiedliche Art und Weise stattfinden:

- Die europäische Kommission könnte ihre Zusammenarbeit mit der Eurasischen Wirtschaftskommission, die aktuell nur auf „technischer Ebene“ stattfindet, intensivieren. Durch einen regelmäßigen Dialog auf höherem Niveau könnte die EU der Eurasischen Wirtschaftskommission mehr Berechtigung verleihen und Regelungskonvergenz fördern.⁶¹
- Die EU könnte einen Ausschuss aus Handelsexperten der EU, der Östlichen Partnerschaft und der Eurasischen Wirtschaftsunion einsetzen, um die bestehenden Handelsordnungen in der gesamteuropäischen Region zu analysieren und die dringlichsten technischen Hindernisse für Handel und Investitionen zu identifizieren.
- Die EU könnte die neuen thematischen Rahmen als wirtschaftliche Foren nutzen, um Regierung und Vertreter der Wirtschaft aus der EU, der Östlichen Partnerschaft und der Eurasischen Wirtschaftsunion an einen Tisch zu bringen. Angesichts der parallelen Entwicklung der Energieunion der EU und des regionalen Energiemarktes der Eurasischen Wirtschaftsunion, wären Energiemarkt, Energiehandel, Investitionen und Transit wohl die wichtigsten Prioritäten für eine Zusammenarbeit.⁶²

56. Medwedew, Dmitri, „Speech at the Munich Security Conference“, München, 13. Februar 2016.

57. OSCE, *Back to Diplomacy: Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*, Wien, November 2015.

58. Emerson, Michael, „2016 already puts its mark on the economic map of Europe“, CEPS Essay Nr. 22, 2016.

59. Für einen guten Überblick über die trilateralen Gespräche, siehe: Europäische Kommission, „The trilateral talks on DCFTA implementation“, 2015.

60. Tarr, David G., „The Eurasian Economic Union among Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia and the Kyrgyz Republic: Can it succeed where its predecessor failed?“, *Eastern European Economics*, 2015.

61. Delcour, Laure; Kostanyan, Hrant; Vandecasteele, Bruno; van Elsuwege, Peter, „The Implications of Eurasian Integration for the EU's Relations with the Countries in the post-Soviet space“, *Studia Diplomatica*, 2015, LXVIII-1.

62. Offenberg, Philipp, „Energie: EU-Nachbarschaftspolitik & Versorgungssicherheit“, Jacques Delors Institut – Berlin, 2016. Westphal, Kirsten, „Ein gemeinsamer Energiemarkt in der Eurasischen Wirtschaftsunion: Implikationen für die EU und ihre Energiebeziehungen zu Russland“, SWP-Aktuell, 2016.

FAZIT: JENSEITS DES „CONCEPTION-PERFORMANCE GAP“

Im Laufe des ersten Jahrzehnts litt die ENP an einem ausgeprägten „Conception-Performance Gap“. Die ursprüngliche Vorstellung war zu idealistisch, die Mittel zu eingeschränkt, und die EU zu oft inkohärent. Mit der Überprüfung der ENP aus dem Jahr 2015 hat die EU dieser Kluft Rechnung getragen. Sie hat die idealistische Vorstellung hinter sich gelassen und die Zielsetzungen der Strategie zurückgeschraubt. Die Überprüfung stellt die umfangreichste Neukonzeption der Politik seit ihrer Begründung dar.

Einer effektiven ENP-Umsetzung stehen jedoch eine Reihe potenzieller Hindernisse im Weg. Trotz der großen Anzahl an Krisen hat die EU den Umfang der verfügbaren Mittel nicht erhöht. Die neue Form pragmatischer Differenzierung könnte sich leicht in eine Rechtfertigung für normative Widersprüche verwandeln. Die neuen Schwerpunkte der ENP-Strategie werden die bestehenden Herausforderungen im Bereich Kohärenz zwangsläufig noch verstärken. Die thematischen Rahmen könnten die multilateralen Rahmen womöglich in leere Hüllen verwandeln. Derweil scheut die EU weiterhin die geopolitische Dimension, die den bestehenden „Ring des Feuers“ maßgeblich mitbestimmt.

**„DIE KOMMENDEN
MONATE NUTZEN, UM EINE
WENDIGERE, POLITISCHERE
UND STRATEGISCHERE ENP
ZU FORMEN“**

Das Ziel für das nächste Jahrzehnt der ENP sollte nicht auf der Aufrechterhaltung eines Gleichgewichts zwischen zurückgeschraubten Zielsetzungen und mittelmäßiger Performanz beruhen. Die Herausforderungen, denen sich die EU und ihre Nachbarn zu stellen haben, sind dafür viel zu wichtig. Die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten sollten die kommenden Monate dazu nutzen, eine wendigere ENP zu formen, die stärker politisch und strategisch ausgerichtet ist und sich auf effektive Art und Weise mit anderen Bereichen der EU-Außenbeziehungen vernetzt. Angesichts der

Tatsache, dass die Grenzen zwischen den innen- und außenpolitischen Herausforderungen der EU immer mehr verschwimmen, dient diese Übung keiner idealistischen Vision, sondern steht direkt im Zentrum ihrer Interessen.

QUELENNACHWEISE

5+5 Defence, [Homepage](#), 2016.

Blockmans, Stevens, [“The 2015 ENP Review. A policy in suspended animation”](#), CEPS Commentary, 1 December 2015, p. 4.

Bertelsmann Stiftung, [“The EU neighbourhood in shambles: Some recommendations for a new European neighbourhood strategy”](#), 2015.

Chromiec, Jan Jakub und Koenig, Nicole, [„Die Ukraine auf ihrem schwierigen Reformweg unterstützen“](#), Jacques Delors Institut–Berlin, Policy Paper Nr. 143, 2015.

Rat der Europäischen Union, [Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie](#), Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 1.

Rat der Europäischen Union, [Council Conclusions on the Review of the European Neighbourhood Policy](#), Brüssel, 14. Dezember 2015.

Rat der Europäischen Union, [EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Da'esh threat](#), Brüssel, 16. März 2015.

Delcour, Laure; Kostanyan, Hrant; Vandecasteele, Bruno; van Elsuwege, Peter, [“The Implications of Eurasian Integration for the EU’s Relations with the Countries in the post-Soviet space”](#), *Studia Diplomatica*, 2015, LXVIII-1.

Dworkin, Anthony and Wesslau, Fredrik, [“Ten talking points from the new ENP”](#), Commentary, *European Council on Foreign Relations*, 2015.

Elgström, Ole and Smith, Michael, *The European Union’s Roles in International Politics: Concepts and Analysis*, London: Routledge/Ecpr Studies in European Political Science, 2006.

Emerson, Michael, [“Review of the Review – of the European Neighbourhood Policy”](#), CEPS Commentary, 8 June 2011.

Emerson, Michael, [“2016 already puts its mark on the economic map of Europe”](#), CEPS Essay No. 22, 2016.

Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, [A New Response to a Changing Neighbourhood: A review of European Neighbourhood Policy](#), Brüssel, 25. Mai 2011.

Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, [Implementation of the European Neighbourhood Policy Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners Report](#), Brüssel, 25. März 2015.

Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, [Joint Consultation Paper: Towards a New European Neighbourhood Strategy](#), 4. März 2015. <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/consultation.pdf>.

Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, [Review of the European Neighbourhood Policy](#), Brüssel, 17. November 2015.

Europäische Kommission, [“Standard Eurobarometer”](#), Brüssel, November 2015.

Europäische Kommission, [“Towards a new European Neighbourhood Policy: the EU launches a consultation on the future of its relations with neighbouring countries”](#), Presseerklärung, Brüssel, 4. März 2015.

Europäische Kommission, [“EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, the ‘Madad Fund’: State of Play and outlook 2016”](#), Brüssel, 2016.

Europäische Kommission, [“Overview – Instrument for Pre-Accession”](#), Brüssel, 2016.

Europäische Kommission, [“The trilateral talks on DCFTA implementation”](#), 2015.

Europäische Kommission, [European Neighbourhood Policy - Strategy Paper](#), Brüssel, 2004.

Europäische Kommission, [Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours](#), Brüssel, 2003.

Europäischer Auswärtiger Dienst, [“European Neighbourhood Policy”](#), Brüssel, 2016.

Europäischer Auswärtiger Dienst, [„EU and Armenia to start negotiations for a new agreement“](#), Brüssel, 7. Dezember 2015.

Europäisches Parlament und Rat, [Regulation establishing the European Neighbourhood Instrument](#), Brüssel, 2014.

Hahn, Johannes, Commissioner for ENP and Enlargement Negotiations, [Speech at the College of Europe](#), 17 September 2015, Bruges.

Hauck, Volker; Knoll, Anna and Herrero Cangas, Alisa, [„EU Trust Funds – Shaping more comprehensive external action?“](#), European Centre for Development Policy Management, Briefing Note No. 81, November 2015.

Hill, Christopher, [“The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”](#), *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 1993, 31(3): 305-328.

Huggler, Justin, [“Ukraine crisis: Angela Merkel ‘offers Russia free trade deal for peace’”](#), *The Telegraph*, 23 January 2015.

Juncker, Jean-Claude, [“Mission letter to Johannes Hahn, Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations”](#), Brussels, 1 November 2014.

Kaca, Elżbieta, [“Revision of European Neighbourhood Policy: Half-Hearted Reform”](#), PISM Bulletin No. 111, 2015,

Keukeleire, Stephan, [“EU Core Groups: Specialisation and Division of Labour in EU Foreign Policy”](#), CEPS Working Document, No. 252, 2006.

Landaburu, Eneko, [“Neighbourhood Policy: more or no more?”](#), Institut Jacques Delors, Tribune, May 2015.

Laub, Karin and Malkawi, Khetam, [“Jordan Test Ground for Large Jobs Program for Syria Refugees”](#), *The Associated Press*, 4 March 2016.

Laure Delcour, [“The 2015 ENP Review: Beyond Stocktaking, the Need for a Political Strategy”](#), College of Europe Policy Brief, 2015.

Lehne, Stefan, [“Time to reset the European Neighbourhood Policy”](#), Carnegie Europe, February 2014.

Linkevicius, Linas, [„How to fix Moldova“](#), *EUObserver*, 8 February 2016,

Medvedev, Dmitry, [„Speech at the Munich Security Conference“](#), Munich, 13 February 2016.

Mogherini, Federica, [„Remarks at the ‘Supporting Syria and the Region’ conference“](#), London, 4 February 2016.

Noutcheva, Gergana, [“Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring”](#), *Journal of European Integration*, 2014, 37(1): 22.

Noutcheva, Gergana, [“What the ENP review did not say”](#), *BlogActiv EU*, 2015.

Offenberg, Philipp, [“The European neighbourhood and the EU’s security of supply with natural gas”](#), Jacques Delors Institut – Berlin, Policy Paper Nr. 156, 2016.

OSCE, [Back to Diplomacy: Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project](#), Vienna, November 2015.

Tarr, David G., [„The Eurasian Economic Union among Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia and the Kyrgyz Republic: Can it succeed where its predecessor failed?“](#), *Eastern European Economics*, 2015.

Westphal, Kirsten, [“A Common Energy Market in the Eurasian Economic Union: Implications for the European Union and Energy Relations with Russia”](#), SWP Comments, 2016.

A JOBSEEKER'S VISA: TOWARDS A NEW MOBILITY POLICY FOR THIRD-COUNTRY NATIONALS

Yves Pascouau, *Policy paper*, Jacques Delors Institute, April 2016 (to be published)

HOW TO BETTER PROMOTE THE EU INTERESTS WITHIN ITS RELATIONS WITH RUSSIA?

Cyril Bret and Guillaume Parmentier, *Policy paper*, Jacques Delors Institute, April 2016 (to be published)

EU SECURITY: A MATTER OF POLITICAL URGENCY

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Etienne Davignon, Nicole Gnesotto, Elisabeth Guigou, Philippe De Schoutheete, Elvire Fabry, Nicole Koenig and Thomas Pellerin-Carlin, *Tribune*, Jacques Delors Institute, March 2016

THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD AND THE EU'S SECURITY OF SUPPLY WITH NATURAL GAS

Philipp Offenberg, *Policy paper No. 156*, Jacques Delors Institut – Berlin, January 2016

DIE UKRAINE AUF IHREM SCHWIERIGEN REFORMWEG UNTERSTÜTZEN

Jan Jakub Chromiec and Nicole Koenig, *Policy Paper No. 143*, Jacques Delors Institut – Berlin, December 2015

NEIGHBOURHOOD POLICY: MORE OR NO MORE?

Eneko Landaburu, *Tribune*, Jacques Delors Institute, May 2015

THE EXTERNAL CHALLENGES OF THE EU: WHAT STRATEGIES?

Nicole Koenig, *Synthesis of our 2014 European Steering Committee*, Jacques Delors Institute, February 2015

ENGAGING EUROPE IN THE WORLD

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Elisabeth Guigou, Etienne Davignon, Nicole Gnesotto, Philippe De Schoutheete, Elvire Fabry and Sami Andoura, *Tribune*, Jacques Delors Institute, June 2014

EU NEIGHBOURHOOD: A RENEWED OPPORTUNITY

Michele Comelli, *Synthesis of the Policy papers on EU neighbourhood in Elvire Fabry (dir.), "Think Global - Act European IV - Thinking Strategically about the EU's External Action"*, *Studies & Reports No. 96*, Jacques Delors Institute, April 2013

TRADE POLICY IN THE EU'S NEIGHBOURHOOD. WAYS FORWARD FOR THE DEEP AND COMPREHENSIVE FREE TRADE AGREEMENTS

Iana Dreyer, *Studies & Reports No. 90*, Jacques Delors Institute, May 2012

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder • Alle Rechte vorbehalten • Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig • Übersetzung aus dem Englischen: Veronika Peterseil © Jacques Delors Institut – Berlin, 2016.

Gefördert durch:



Hertie School
of Governance

Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin
19 rue de Milan, F - 75009 Paris
office@delorsinstitut.de
www.delorsinstitut.de

