

Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Zwischen Sommer 2013 und Sommer 2014 haben sich die Rahmenbedingungen für eine effektive Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) in vielen Zielländern und in deren regionalem Umfeld erheblich verschlechtert. Akute Gewalt und Sicherheitsprobleme, politische Rückschritte sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Zerrüttung dominierten die Szene. Die russische Annexion der Krim im März 2014 markierte den Übergang zu einer manifesten Rivalität Moskaus gegenüber der EU hinsichtlich der Gestaltung des „gemeinsamen“ Nachbarschaftsraums. Ungeachtet dieser dramatischen Entwicklung ist die Unterzeichnung von ambitionierten Assoziierungsabkommen mit der Ukraine, Moldau und Georgien im Juni 2014 als Kooperationserfolg der EU zu werten. Mit dem Bürgerkriegsland Syrien, dem „failed state“ Libyen und beispielsweise dem autoritären Ägypten bleibt die südliche Nachbarschaft für die EU ein Krisengebiet, in dem sie nur sehr begrenzt wirken kann. Dort, wie in der östlichen Nachbarschaft, verschärft sich für die EU der Interessenkonflikt zwischen Stabilität und demokratischer Transition. Hinzu kommen die spezifischen Probleme der EU, inhaltlich kohärent und kollektiv zu agieren. So fordern Kommission und Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik (HV) „die allgemeinen strategischen und bilateralen politischen Ziele [müssen] besser aufeinander abgestimmt sein, unter anderem im Bereich der GSVP und bei der Zusammenarbeit mit den Partnerländern“¹. Die prekäre Sicherheitslage in den Nachbarschaftsräumen nimmt die EU als Risiko für die eigene Sicherheit wahr. Sie will ihr Engagement im ENP-Kontext stärker in Richtung Konfliktprävention und -bewältigung lenken. Das setzt voraus, dass die EU im Sinne des umfassenden Ansatzes ein strategisches Ziel unter Einsatz aller relevanten Instrumente und Politiken verfolgt.² Die ENP kann sich nicht mehr auf zivile Instrumente beschränken. Auch deshalb gewinnen GSVP-Rahmenabkommen, wie die mit der Ukraine, Moldau und Georgien geschlossenen Vereinbarungen, praktische Relevanz.³ Solche Abkommen gelten als eine Vorstufe für die Beteiligung an zivilen und militärischen Krisenbewältigungsoperationen der EU. Die ENP-Partner sind aber nicht nur Partner bei Missionen in Drittstaaten, sondern selbst Objekte der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.

Vertragsbeziehungen und neue Assoziierungsabkommen

Ihre Beziehungen zu den ENP-Ländern will die EU auf eine vertragliche Grundlage stellen. Das unterstreicht, dass sie sich dauerhaft engagieren will. Ungeachtet der länderspezifischen Ausgestaltung umfassen die Abkommen generell die Komponenten politische

1 Europäischen Kommission und Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik: Die Nachbarschaft am Scheideweg. Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2013, JOIN(2014) 12 final, Brüssel, 27.3.2014, S. 19f.

2 Vgl. z.B. Rat der EU, Auswärtige Angelegenheiten: Council conclusions on the EU's comprehensive approach, Council meeting, Brussels, 12 May 2014, u.a. Punkt 5 zu regionalen und thematischen Strategien in der EU Nachbarschaft. Die ENP wird in den Schlussfolgerungen nicht explizit genannt.

3 Die Kommission/HV wünschen dies auch für Jordanien und Marokko.

Reform/Demokratisierung, Marktintegration, mehr Mobilität und sektorbezogene Zusammenarbeit. Am weitestgehenden sind die Assoziierungsabkommen (AA), die eine vertiefte und umfassende Freihandelszone (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) einschließen und somit die übergeordneten ENP-Ziele der politischen Assoziierung und wirtschaftlichen Integration widerspiegeln. Im Vordergrund der Vertragspolitik standen 2013/2014 die Länder der Östlichen Partnerschaft (ÖP):

Die EU hatte den Gipfel zur Östlichen Partnerschaft am 28./29. November 2013 in Vilnius als Termin eingeplant, um vier bilaterale AA/DCFTA zu paraphieren bzw. zu unterzeichnen. Allerdings wurden dort nur die Abkommen mit Moldau und Georgien paraphiert⁴ und schließlich im Juni 2014 in Brüssel unterzeichnet. Der ukrainische Präsident Janukowitsch durchkreuzte die Gipfelharmonie, als er am 21. November 2013 ankündigte, das bereits paraphierte Vertragswerk in Vilnius nicht zu unterzeichnen.⁵ Dafür machte er nationale Sicherheitsinteressen geltend und verwies auf die Notwendigkeit, Handelseinbußen mit Russland und der GUS wiederherzustellen. Dieser Paukenschlag entfachte in der Ukraine eine Protestwelle. Ungeachtet der konkreten Substanz des AA verstanden die „Euromaidan“-Aktivisten die Auseinandersetzung mit der Staatsgewalt als Richtungskampf um eine andere Ukraine. Nach der Absetzung Janukowitschs unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der EU und der neue Premierminister Jazenjuk im März 2014 demonstrativ den politischen Teil des AA und später, beim Europäischen Ratstreffen im Juni, folgten die Unterschriften des frisch gewählten Präsidenten Poroschenko und der Staats- und Regierungschefs der EU unter die zunächst ausgeklammerten Teile des Vertragswerks.⁶ Auch das weniger im politischen Scheinwerferlicht stehende Armenien machte kurz vor dem Vilnius-Gipfel einen Rückzieher und paraphierte das Abkommen nicht, weil die Regierung Mitglied der Zollunion Eurasien werden wollte, die Russland, Belarus und Kasachstan umfasst.⁷

Die Kommission hatte bereits in ihrem Strategiepapier 2013 ungewöhnlich klar festgestellt, dass es um entweder DCFTA oder Beitritt der Ukraine zur Zollunion als Teil einer Eurasischen Union gehe. Darüber müsse das Land selbst und souverän entscheiden. Auch der Rat ließ kurz vor dem Vilnius-Gipfel dazu verlauten, dass die beiden Optionen inkompatibel seien.⁸ Im Nachgang zum Vilnius-Gipfel ist ein öffentlicher Streit in Politik und Wissenschaft darüber ausgebrochen, ob Putin oder die EU-Kommission die ukrainische Regierung plötzlich vor ein Ultimatum gestellt hätten.⁹ Allerdings hatten die Chefunterhändler der EU und der Ukraine schon im März 2012, nach einem Beschluss des EU-Ukraine-Gipfels vom Dezember 2011, das AA/DCFTA paraphiert. Bis Juni 2014 gab es

4 Der Europäische Rat begrüßte das auf seiner Sitzung im Dezember. Vgl. Europäischer Rat, Tagung vom 19./20. Dezember 2013, Schlussfolgerungen, EUCO 2017/13, hier Punkt 47.

5 Die Weigerung von Janukowitsch machte dann eine förmliche Entscheidung der EU obsolet, ob ihre politischen Forderungen – Einhaltung von internationalen Standards bei Wahlen, Fortschritte bei Bekämpfung und Prävention des selektiven Vorgehens der Justiz und die Durchführung der in der Assoziierungsagenda festgelegten Reformen – erfüllt sind.

6 Der Europäische Rat begrüßte die Entscheidung. Vgl. Europäischer Rat: Tagung vom 26./27. Juni 2014, Schlussfolgerungen, S. 2.

7 Vgl. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013, Regional report: Eastern Partnership, SWD(2014) 99 final, S. 5.

8 Vgl. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik: Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Nachbarschaft, Brüssel, 20.3.2013, hier Punkt 94 sowie Štefan Füle: European Neighbourhood Policy – Priorities and Directions for Change, Annual Conference of Polish Ambassadors, SPEECH/13/661, Warschau, 25.7.2013. Außerdem Rat für Auswärtige Angelegenheiten, 3266th Council Meeting, Luxembourg, 14845/13, 18.10.2013, S. 6.

insgesamt drei Gespräche der EU mit Moskau über mögliche Implikationen des AA.¹⁰ Die EU hat es jedoch konsequent abgelehnt, bilateral mit Russland über Bestimmungen des AA mit der Ukraine zu verhandeln und Moskau so ein Mitspracherecht oder gar Veto einzuräumen. Ein trilaterales Treffen (EU, Ukraine und Russland) zu den möglichen Auswirkungen des AA/DCFTA fand erst im Juli 2014 auf Ministerebene statt.¹¹ Die EU war mit Handelskommissar Karel de Gucht vertreten. Der Rat hatte zuvor russische Drohungen, im Gegenzug Handelsbeschränkungen zu ergreifen, als ungerechtfertigt zurückgewiesen.¹² Die EU hat bis zum Vilnius-Gipfel die politische Brisanz des russischen Nullsummenspiels um die postsowjetische Einflussphäre unterschätzt und die Serie von Repressalien wie Einfuhrverbote für ukrainische Produkte und Drohungen, Gaslieferungen in und durch die Ukraine zu stoppen, kritisiert, aber nicht als Vorboten der Konfrontation gedeutet.¹³ Die ukrainische Seite unter Janukowitsch wiederum betrieb ein Pokerspiel, bei dem sie versuchte, so viel wie möglich von beiden Seiten herauszuholen. Sie kalkulierte mit einem sehr kurzfristigen Nutzen, vor allem bei Energiepreisen. Mit Aserbaidschan wurden die 2010 begonnenen Verhandlungen über ein AA klassischer Art fortgesetzt, jedoch ist das Land noch nicht Mitglied der WTO, was einem DCFTA entgegensteht.¹⁴ Die EU hält an ihren Sanktionen gegen Belarus fest und verhandelt angesichts der politischen und menschenrechtlichen Lage nach wie vor nicht über ein umfassendes bilaterales Abkommen.

Der Rat betont, dass das AA nicht das Endziel der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine sei, hält also die Beitrittsfrage offen. Ähnlich positioniert sich das Europäische Parlament in dieser Frage.¹⁵ Unter den Mitgliedstaaten gelten Polen und die baltischen Staaten als diejenigen, die die EU zu einer positiven Aussage zur Beitrittsperspektive drängen.

Mit Marokko fand die erste Verhandlungsrunde über ein DCFTA im April 2013 statt. Bislang wurden vier Verhandlungsrunden abgehalten, die letzte im April 2014.¹⁶ Mit Tunesien laufen die Vorbereitungen für einen Verhandlungsstart für ein DCFTA; mit Jordanien sind diese bereits weit fortgeschritten. Fortschritte gibt es bei der Ausarbeitung der ENP-Aktionspläne zu verzeichnen. Die neuen Aktionspläne mit Libanon, Marokko, den palästi-

-
- 9 Vgl. hierzu Iana Dreyer/Nicu Popescu: The Eurasian Customs Union: The economics and the politics, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Brief, No. 11, March 2014; Neue Züricher Zeitung: Die Scheinheilige EU, Gastkommentar von Heribert Dieter, 11.3.2014, <http://bit.ly/1tnjvTw>; Die Zeit online (Ausland): Europa ist nicht Schuld, <http://bit.ly/1kkgK2g>; Olga Shumylo-Tapiola: Ukraine at Crossroads: Between the EU DCFTA and Customs Union, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Russia/NIS Center Report Nr. 11, April 2012; Peter Havlik: Vilnius Eastern Partnership Summit: A milestone in EU-Russia relations – not just for Ukraine, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Policy Notes and Reports No. 11, November 2013.
- 10 Vgl. European Commission, Trade: EU-Russia technical meeting: effects of the EU-Ukraine Association Agreement/Deep and Comprehensive Free Trade Area on Russia's economy, <http://bit.ly/1ikofFj>.
- 11 Vgl. European Commission: Joint conclusions of the EU-Russian Federation-Ukraine ministerial meeting on the effects of implementation of the EU-Ukraine AA/DCFTA, 11. Juli 2014, <http://bit.ly/1ob6aXw>.
- 12 Vgl. Foreign Affairs Council Meeting: Council conclusion on Ukraine, Luxembourg, 23.6.2014, Punkt 6.
- 13 Vgl. Štefan Füle: Statement on the pressure exercised by Russia on countries of the Eastern Partnership, European Parliament Plenary, SPEECH/13/687, Strasbourg, 11.9.2013.
- 14 Vgl. zum Stand der Verhandlungen im Einzelnen: Eastern Partnership, hier S. 4f.
- 15 Vgl. Rat für Auswärtige Angelegenheiten: 3291. Tagung des Rates, 6264/14, 10.2.2014, hier Punkt 5 zur Östlichen Partnerschaft; Europäisches Parlament: Bericht über Bewertung und Schwerpunktsetzung für die Beziehungen der EU zu Ländern der Östlichen Partnerschaft, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, A7-0157/2014, 5.3.2014, hier Punkt 3.
- 16 Vgl. EU Neighbourhood Info Centre: EU-Morocco: fourth round of talks on free trade agreement about to start, <http://bit.ly/1rKm0P5>.

nensischen Gebieten und Tunesien werden seit 2013 umgesetzt. Mit Algerien¹⁷ wurden im Oktober 2012 Gespräche darüber aufgenommen.

Die Umsetzung der ENP 2013/2014 – die Bilanz der Kommission

Turnusgemäß hat die Kommission am 27. März 2014 das dritte ENP-Paket nach dem Abschluss der Überprüfung der Nachbarschaftspolitik 2011 veröffentlicht. Es umfasst 16 Dokumente, die gemeinsam von der HV und der Kommission vorgelegt wurden.¹⁸ Es handelt sich um das Strategiepapier „Die Nachbarschaft am Scheideweg. Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2013“ sowie um 12 Fortschrittsberichte zu den Ländern, mit denen die EU einen ENP-Aktionsplan oder ein entsprechendes Dokument vereinbart hat. Das Paket ergänzen zwei Berichte zu den regionalen Dimensionen, also zur ÖP mit den Ländern Osteuropas/Südkaucasus und zur „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ mit Nachbarländern im südlichen Mittelmeerraum, sowie ein thematisch und länderspezifisch ausgelegtes Statistikkdokument. In allen Berichten geht es jeweils um eine Bewertung der Fortschritte im Jahr 2013 im Lichte der vereinbarten Zielsetzungen aus Sicht der EU bzw. konkret der Europäischen Kommission sowie um Handlungsempfehlungen.

Die Kommission/HV bekräftigen die grundlegende Zielsetzung der ENP, nämlich die Partnerländer beim Aufbau vertiefter und tragfähiger Demokratien zu unterstützen sowie ihre wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Sie unterstreichen das Prinzip der Differenzierung, so dass die Partnerschaften die „individuellen Bedürfnisse, Kapazitäten und Reformziele dieser Länder widerspiegeln“¹⁹. Das ist allein deshalb erforderlich, weil die Reformwege und das Tempo der Veränderung sowie die Herausforderungen, denen die Zielländer gegenüberstehen, immer krasser werden. Die EU hält daran fest, dass die ENP nur da einen Unterschied machen und erfolgreich sein kann, wo die Regierungen der Partnerländer willens und fähig sind, Reformen durchzusetzen. Das steht in einem gewissen Spannungsverhältnis dazu, dass die EU seit der ENP-Reform betont, die zivilgesellschaftlichen Akteure einzubeziehen, die sich selbst oft als politische Opposition verstehen. Auch in dieser Hinsicht bemüht sich die EU um einen strukturierten Dialog zwischen der Zivilgesellschaft, staatlichen Organen und der EU auf regionaler Ebene. Außerdem will die EU die Zivilgesellschaften in vielfältiger Weise an Programmen und Projekten, oft zu sozialen Fragen, beteiligen oder, wenn es etwa um EU-Finanzhilfen geht, zu politischen und praktischen Fragen konsultieren. Nichtstaatliche Akteure sind zudem Empfänger von Hilfe. Die EU schafft dafür Plattformen wie das Forum für Zivilgesellschaft in der ÖP. 2014 sollen die EU-Delegationen in ENP-Ländern damit beginnen, systematisch Fahrpläne für diese Interaktionen zu erstellen. Die EU will nicht nur das Feld der ENP-Stakeholder ausweiten, sondern darüber auch einen

17 Vgl. Europäische Kommission: ENP Package – Algeria, MEMO/14/219, Brussels, 27.3.2014.

18 Alle Dokumente wurden in Brüssel am 27.3.2014 von der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik vorgelegt: Die Nachbarschaft am Scheideweg. Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2013, JOIN(2014) 12 final, Brüssel, 27.3.2014; Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013 Regional Reports: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners, Brussels, SWD(2014) 100 final und Eastern Partnership, SWD(2014) 99 final; Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia, in Azerbaijan, in Egypt, in Georgia, in Israel, in Jordan, in Lebanon, in Republic of Moldova, au Maroc, in Palestine, en Tunisie, in Ukraine, and Progress in 2013 and recommendations for action, SWD(2014) 69-74 und 92-97 final; Statistical Annex, SWD(2014) 98 final. Darüber hinaus: Memos zu den Fortschrittsberichten von Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldau, Marokko, Palästina, Syrien, Tunesien, Ukraine, MEMO/14/219-34.

19 Die Nachbarschaft am Scheideweg, S.2.

besseren Zugang zu potentiellen innenpolitischen Schlüsselakteuren erhalten und ihre eigenen Kapazitäten zur länderspezifischen Lagebeurteilung verbessern.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich auch für 2013 ein gemischtes Bild von den ohnehin ungleichzeitigen Fortschritten bei der Umsetzung der ENP in den Ländern.²⁰ Kommission/HV bewerten die Implementierung der zentralen Empfehlungen für die ENP-Länder, die vor allem strukturelle, politische, administrative und wirtschaftliche Rahmenbedingungen betreffen (z.B. Wahlgesetze, Justizwesen), aber auch konkrete Erwartungen formulieren (z.B. hinsichtlich einzelner Gesetzesvorhaben oder des Umgangs mit politischen Kräften in abtrünnigen Gebieten). Die Erwartungen der EU weisen in die Richtung von Pluralismus, sozialer und politischer Inklusion, Partizipation, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit. Demnach haben 2013 in der östlichen Nachbarschaft Armenien, Aserbaidschan und die Ukraine die Empfehlungen nur sehr selektiv umgesetzt, demgegenüber Georgien die Mehrzahl und Moldau immerhin eine Vielzahl von Empfehlungen. Auch wenn damit noch nichts über die Qualität und Ambition gesagt ist, so korrespondiert diese Zwischenbilanz doch mit Fortschritten bei politischen Reformen, namentlich freien Wahlen, bei der Achtung der Grundfreiheiten und dem Aufbau eines unparteiischen und professionellen Justizwesens. In der südlichen Nachbarschaft setzt nur Marokko die meisten Empfehlungen um, allerdings bei insgesamt verhaltenem Reformtempo. Tunesien macht Fortschritte bei der politischen Konsolidierung, was sich nicht zuletzt in der Annahme einer neuen Verfassung im Januar 2014 manifestierte.²¹ Selektiv geschah die Umsetzung in Israel, Jordanien und Libanon; die an die Adresse der palästinensischen Gebiete gerichteten Empfehlungen sind kaum, die an Ägypten gerichteten vor dem Hintergrund einer Verschlechterung und krassen Polarisierung der politischen Lage gar nicht in Angriff genommen worden. Dass die EU die Präsidentschaftswahlen durch Entsendung einer eigenen Beobachtungsmission mit Europaabgeordneten politisch aufwertete, gilt als diplomatisch unklug.²² Außerhalb dieser Betrachtung liegen Belarus sowie Algerien, Libyen und Syrien, die zum Teil weder Abkommen noch Aktionspläne mit der EU haben.

Was die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung angeht, so hat sich das Umfeld eher weiter verschlechtert. Die meisten ENP-Länder leiden unter einem zu geringen Wirtschaftswachstum, hoher Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen, einem überbordenden informellen Sektor und einem großen Mangel an Investitionen. Ein Schwerpunktbereich für die EU ist die Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit, insbesondere in ländlichen Räumen. Korruption bleibt ein herausragendes Problem quer durch die ENP-Länder, ist wirtschaftlich schädlich und unterminiert die Transition zu freieren und demokratischen Gemeinwesen. Die Hilfe der EU ist zwar auf diese Defizitbereiche gerichtet, reicht jedoch nach Umfang und Art nicht aus, um starke Impulse setzen zu können. Mit Ausnahme von Libyen und Syrien hat die EU ihre makroökonomischen Dialoge mit den Nachbarländern ausgebaut, die auch für die Priorisierung von Maßnahmen in den Aktionsplänen und Agenden Anhaltspunkte liefern. Mit Georgien und der Ukraine bestehen Programme zur Makrofinanzhilfe. Neue Programme sind mit Tunesien und Jordanien eingeleitet worden; eines mit Armenien wird geprüft.²³

20 Vgl. ebd.; Agence Europe: Neighbourhood: 2013 was mixed year for Neighbourhood Policy, 28.3.2014.

21 Vgl. Foreign Affairs Council Meeting: Council conclusion on Tunisia, Brussels, 10.2.2014.

22 Lars Brozus/Stephan Roll: Die Beziehungen zu Ägypten dürfen nicht normalisiert werden, Neue Zürcher Zeitung, 11.7.2014, <http://bit.ly/1Biwya7>.

Die Hauptangebote der ENP werden häufig mit den „drei M“ umschrieben: Märkte-zugang, monetäre Hilfe und Mobilität. Im Hinblick auf die Marktöffnung, also vor allem den Abbau von Hemmnissen beim Zugang zum Binnenmarkt der EU, legt die EU Wert darauf, dies auf der Grundlage bilateraler Verträge wie den DCFTA und Assoziierungsagenden oder Abkommen über die Konformitätsbewertung und Anerkennung gewerblicher Produkte (ACCA) sowie teilweise über Sektoralabkommen über Agrar- und Fischereierzeugnisse zu betreiben. Im Vergleich zu 2012 hat sich der Anteil der östlichen und südlichen ENP-Länder am EU-Außenhandel 2013 kaum verändert: Er lag bei 2,2% bzw. 4,8%. Auf die EU entfällt im Jahr 2012 ein relativ hoher Anteil an den Importen bzw. Exporten folgender Länder: Algerien (52,3% bzw. 55,2%), Marokko (46,4% bzw. 57,4%), Tunesien (53,5% bzw. 71,4%), Moldau (44,5% bzw. 46,9%), Aserbaidschan (27,7% bzw. 48,4%). Für Moldau, aber auch für Georgien und Ukraine erwartet die EU im Zuge der Verwirklichung der Freihandelszone eine deutliche Ausweitung des Handels. Für die beiden letztgenannten lag der EU-Anteil bei den Importen im Jahr 2012 bei 31%, für die Exporte bei nur 14,9 bzw. 24,9%.²⁴

Im Bereich der Mobilität²⁵ waren in beiden Nachbarschaftsräumen einige Fortschritte zu verzeichnen: Neue Mobilitätspartnerschaften schloss die EU mit Aserbaidschan (Dezember 2013), Marokko (Juni 2013) und Tunesien (März 2014),²⁶ mit Jordanien werden weiter Verhandlungen geführt. Zudem unterzeichneten EU und Aserbaidschan am 28. Februar 2014 ein Rückübernahmeabkommen und schon zuvor beim Vilnius-Gipfel ein Abkommen über die Visaerleichterung. Der fünfte Fortschrittsbericht über die Implementierung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung (VLAP) durch Moldau wurde im November 2013 veröffentlicht und zugleich der erste derartige Fortschrittsbericht für Georgien.²⁷ Ein Durchbruch gelang Chisinau im Umfeld der Ukraine-Krise, als der Europäische Rat im März 2014 das visumfreie Reisen in den Schengen-Raum mit biometrischen Pass für Moldau billigte. Die erste Phase des Visadialogs mit der Ukraine ist mit dem vierten Fortschrittsbericht zum VLAP im Mai 2014 abgeschlossen und der Beginn der zweiten Phase vom Rat im darauffolgenden Monat beschlossen worden. Nach dem Vilnius-Gipfel nahmen die EU und Belarus sogar Verhandlungen über Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen auf.²⁸

Was die finanzielle Unterstützung angeht, war 2013 mit 2,65 Mrd. Euro der höchste jährliche Stand an Hilfen für die ENP-Länder zu verzeichnen.²⁹ Das neue Nachbarschaftsinstrument ENI ist für den Zeitraum 2014 bis 2020 mit 15,4 Mrd. Euro ausgestattet und wird durch bilaterale und Mehrländerprogramme sowie grenzüberschreitende Programme operationalisiert.³⁰ Die EU vergab im Sinne des Prinzips „Mehr Geld für mehr Reformengagement“ im Rahmen des Integrations- und Kooperationsprogramms der ÖP (EaPIC) an

23 Vgl. Die Nachbarschaft am Scheideweg, S. 11.

24 Vgl. Europäischen Kommission und Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik: Implementation of the Neighbourhood Policy. Statistical Annex, 27.3.2014, Brussels, SWD(2014) 98 final, S. 34f.

25 Mehr zum aktuellen Stand der Mobilitätspartnerschaften und zur Visapolitik ist auf der Seite der EU-Kommission (Home Affairs) zu finden, <http://bit.ly/1rKprFq>.

26 Vgl. Die Nachbarschaft am Scheideweg, S. 13.

27 Vgl. Eastern Partnership, S. 11.

28 Vgl. Die Nachbarschaft am Scheideweg, S. 12f.

29 Vgl. Europäische Kommission: Pressemitteilung: Die Nachbarschaft am Scheideweg – Bilanz eines Jahres voller Herausforderungen, Brüssel, 27.3.2014, S. 3.

30 Vgl. Official Journal of the European Union: Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument.

Moldau zusätzliche Mittel in Höhe von 35 Mio. Euro, an Georgien 27 Mio. Euro und an Armenien 25 Mio. Euro, die für konkrete länderspezifische Prioritäten im sozialen, wirtschaftlichen und administrativen Bereich eingesetzt werden. Grundidee war hier, den konkreten Nutzen aus der Kooperation mit der EU schnell sichtbar zu machen und so ein wenig mehr Zustimmung in der Bevölkerung für die Reformanstrengungen zu stimulieren. Der Rat beschloss ein Unterstützungspaket in Höhe von 11 Mrd. Euro für die Ukraine. Bis Ende Juni wurden Finanzhilfen in Höhe von rund 850 Mio. Euro bereitgestellt.³¹

Sehr konkret fällt die sektorbezogene Zusammenarbeit aus. Hier erwartet die EU eine zunehmende Konvergenz mit EU-Normen und -Standards und setzt ihre Mittel dafür ein, die entsprechenden Anstrengungen in den Zielländern zu unterstützen. Als Kooperationsfelder, teilweise unterfüttert durch konkrete Vereinbarungen, nennt die Kommission unter anderem die Sektoren Energie und Verkehr, regionale Umweltprogramme wie Maßnahmen im Bereich des Klimawandels, den Aufbau eines „Gemeinsamen Raums für Wissen und Innovation“. Die Assoziierung mit laufenden EU-Programmen, wie „Horizont 2020“ für Forschung und Innovation, steht stellvertretend für die länderweise Öffnung von EU-Programmen und -Einrichtungen für ENP-Länder. Vereinbarungen mit ENP-Ländern wurden bislang mit drei Agenturen unterzeichnet: European Aviation Safety Agency (EASA), Frontex und European Centre for Monitoring on Drugs and Drug Addiction (ECMDA).³²

Schließlich engagiert sich die EU bei der Reform von Sicherheitssektoren, z.B. in der Ukraine³³ und Moldau³⁴ sowie bei der Konfliktbeilegung. Die EU ist im Osten mit den Überwachungs- bzw. Beratungs- und Unterstützungsmissionen EUBAM Moldau und mit EUMM in Georgien präsent, im Süden mit der EUBAM Libyen und durch die Unterstützung der UN Support Mission in Libya (UNSIMIL), der EUBAM Rafah sowie den EUPOL COPPS in Palästina.³⁵ Insgesamt will die EU ihre Instrumente prüfen und anpassen und gegebenenfalls um neue ergänzen, ohne die Ankündigung präzisiert zu haben.³⁶ Im Rahmen der ENP gibt es zwei EU-Sonderbeauftragte: Bernardino León für den Südlichen Mittelmeerraum (sein Mandat endete am 30. Juni 2014) und Herbert Salber für den Südkaukasus und die Krise in Georgien (Mandat bis 28. Februar 2015). Des Weiteren hält die Kommission/HV die Entscheidungsverfahren z.B. beim Einsatz der GSVP-Instrumente für zu schwerfällig, um flexibel und schnell auf sich wandelnde Situationen reagieren zu können.

Rat und Europäisches Parlament

Im Alltag der ENP sind Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) die Hauptakteure, da bei ihnen die Fäden für Planung und Umsetzung von Maßnahmen zusammenlaufen. Der Rat hielt routinemäßig Aussprachen zur östlichen und südlichen Nachbarschaft im Juni bzw. Juli 2013 sowie am 10. Februar 2014.³⁷ Er befasste sich in der zweiten

31 Vgl. Foreign Affairs Council: Council conclusion on Ukraine, Luxembourg, 14.4.2014, hier Punkt 9; European Commission: European Commission's support for Ukraine, <http://bit.ly/1xpyhfo>.

32 Vgl. European External Action Service: Participation of ENP Partners in EU Agencies and Programmes, Yerevan, 14.3.2013, <http://bit.ly/1rMtXDn>.

33 Vgl. Foreign Affairs Council Meeting: EU prepares civilian mission to assist security sector reform in Ukraine, 11156/14, Luxembourg, 23.6.2014.

34 Vgl. Die Nachbarschaft am Scheideweg, S. 16.

35 Ebd.

36 Ebd., S. 4.

Jahreshälfte 2013 mehrfach mit der Vorbereitung des Gipfels zur ÖP in Vilnius.³⁸ Angesichts der Russland- und Ukraine Krise, des Kriegs in Syrien und der instabilen Sicherheitslage in Nordafrika und im Nahen Osten setzen sich der Europäische Rat und die Außenminister laufend und teils auf Sondersitzungen³⁹ mit den akuten Herausforderungen und Entwicklungen in den Ländern und dem regionalen Umfeld auseinander. Der Europäische Rat kam seiner Aufgabe nach, strategische Entscheidungen zu treffen und Beschlüsse vorzuzeichnen, wie etwa das Vierpunkteprogramm zur Einstellung der militärischen Feindseligkeiten im Osten der Ukraine⁴⁰ oder die Verhängung bzw. Verstärkung von Sanktionen gegen Russland und Syrien.⁴¹ Die Staats- und Regierungschefs waren auch eine politische Anlaufstelle für in Bedrängnis geratene ENP-Partner.⁴² Mit der zeremoniellen Unterzeichnung der AA/DCFTA-Abkommen im März und Juni 2014 demonstrierten sie ihre Solidarität mit den Partnerländern.

Vor allem die Länder der Östlichen Partnerschaft standen im Fokus der EU-Diplomatie, die in protokollarischer Hinsicht und thematisch abgestuft gehandhabt wird. Zu den zeremoniellen Anlässen und Gipfelbegegnungen tritt der Präsident des Europäischen Rats in Aktion. Vor der Unterzeichnung der AA besuchte Herman Van Rompuy die Premierminister der Ukraine, Moldaus und Georgiens. Zudem hielt er in Tunis eine Rede anlässlich des Inkrafttretens der neuen Verfassung und war bei der Amtseinführung des ukrainischen Präsidenten Poroschenko anwesend. Die GASP-Materien und Krisendiplomatie liegen bei der HV. Catherine Ashton war zu politischen Gesprächen u.a. mit Regierungsvertretern und Mitgliedern der Werchowna Rada allein vier Mal in weniger als drei Monaten in Kiew. Allerdings übernahmen in der akuten Phase der Ukraine-Krise die Außenminister des Weimarer Dreiecks die Führung in der EU.⁴³ Als für die ENP zuständiger Kommissar war Füle vor allem in Kiew und Georgien präsent. Daneben war aufgrund der Verhandlungen zu einem DCFTA und einem Fischereiabkommen vorrangig Marokko das Ziel des EU-Spitzenpersonals einschließlich des Handelskommissars.

37 Vgl. Foreign Affairs Council Meeting: 3254th Council Meeting, 12584/14, Brussels, 22.7.2013; Rat für Auswärtige Angelegenheiten: 3291. Tagung des Rates, 6264/14, Brüssel, 10.2.2014.

38 Vgl. Foreign Affairs Council Meeting: 3266th Council Meeting, 14845/13, Brussels, 18.10.2013, S. 6; Foreign Affairs Council Meeting: 3273th Council Meeting, 16364/13, Brussels, 18./19.11.2013, S. 7.

39 Vgl. Rat für Auswärtige Angelegenheiten: 3300. Tagung des Rates, außerordentlichen Tagung zur Lage in der Ukraine, Brüssel, 6767/14, 20.2.2014; Rat für Auswärtige Angelegenheiten: 3305. Tagung des Rates, außerordentlichen Tagung zur Lage in der Ukraine, Brüssel, 7196/14, 3.3.2014; Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung der Staats- und Regierungschefs der EU zur Ukraine, Brüssel, 6.3.2014.

40 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerung des Europäischen Rates: Ukraine, Brüssel, 27.6.2014, S. 2.

41 Vgl. hierzu beispielsweise Rat für Auswärtige Angelegenheiten: 3325. Tagung des Rates, 11197/14, Brüssel, 23.6.2014, S. 10 (Syrien); Foreign Affairs Council Meeting: Council conclusion on Ukraine, Brussels, 17.3.2014, Punkt 2. EU Sanktionen sind verhängt gegen eine Vielzahl von ENP-Ländern bzw. Personen und Einrichtungen in ENP-Ländern: Belarus, Transnistrien, Libyen, Syrien, Ukraine.

42 So haben die Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Europäischen Rates am 21.2.2014 die politischen Bestimmungen des Assoziierungsabkommens mit dem ukrainischen Premierminister Arsenij Jatsenjuk unterzeichnet. Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 20./21.3.2014, EUCO 7/1/14, Brüssel, S. 1 und Punkt 26.

43 Vgl. Auswärtiges Amt: Vereinbarung zur Lösung der Krise in der Ukraine unterzeichnet, <http://bit.ly/Oj4oJl>; Auswärtiges Amt: Gemeinsame Erklärung zur Ukraine der drei Außenminister des Weimarer Dreiecks Frank-Walter Steinmeier (Deutschland), Laurent Fabius (Frankreich) und Radoslaw Sikorski (Polen) in Weimar, 31.3.2014, <http://bit.ly/1pGfymu>.

Das Europäische Parlament begleitete das Geschehen in ENP-Staaten laufend und fasste Entschlüsse zu einzelnen Ländern in beiden Nachbarschaftsräumen.⁴⁴ Es schenkte den Entwicklungen in der Ukraine, Ägypten und Syrien besondere Aufmerksamkeit und machte sich mittels Delegationsreisen von Abgeordneten, so mehrfach nach Kiew, ein eigenes Bild von der Situation im Land.⁴⁵ Hervorzuheben ist der Kowal-Bericht zur ÖP. Das Europäische Parlament drängt zu einer intensiveren Befassung mit Fragen der Energieversorgungssicherheit, mit den sogenannten eingefrorenen Konflikten und zu einem geschlosseneren Auftreten der Mitgliedstaaten.⁴⁶ Damit setzt das Europäische Parlament ein paar Akzente für die ENP, die es breit mitträgt.

Die Östliche Partnerschaft

Aus Sicht von Kommission/HV intensivierte sich die Zusammenarbeit mit den sechs Ländern der ÖP im Laufe von 2013. Dafür sprechen einige Treffen auf Ministerebene, so das erste der Minister für Inneres und Justiz am 7./8. Oktober 2013 in Luxemburg⁴⁷ und das der Verkehrsminister im Oktober 2013⁴⁸. Der als Höhepunkt angelegte Gipfel in Vilnius, der dritte seit dem Prager Treffen 2009, könnte als Wendepunkt in die Geschichte der ÖP eingehen: Die multilaterale Komponente der ÖP umfasst sechs Staaten, die sich im Feld der ÖP neu gegenüber der EU aufstellen. Aserbaidschan bleibt einerseits gegenüber einer EU inspirierten Reformagenda abgeneigt, andererseits behauptet es seinen eigenen Spielraum gegenüber Moskauer Integrationsansprüchen. Armenien gibt der Mitgliedschaft in der Eurasischen Union den Vorzug vor der vertieften Assoziation mit der EU und gerät so stärker in den wirtschaftlich-politischen Sog Moskaus. Die Verkettung mit Russland gilt auch für Belarus, das ohnehin nur in den multilateralen Teil der ÖP einbezogen ist, aber wie Eriwan daran interessiert bleibt, die Kooperationskanäle mit Brüssel offenzuhalten. Die EU setzt ihre Politik des „kritischen Engagements“ gegenüber Minsk fort.⁴⁹ Mit der EU assoziiert sind drei Länder, die allesamt mit schwelenden und akuten Konflikten im Innern zu kämpfen haben, bei denen Russland eine der Konfliktparteien stellt. Das bedeutet nicht nur ganz praktisch, dass die AA/DCFTA nicht auf dem ganzen Territorium der drei Staaten angewendet werden können. Es sind Länder, die von der EU nun ein sehr viel intensiveres Engagement bei der Konfliktbearbeitung und -lösung erwarten. Das bringt politische und finanzielle Kosten mit sich. Die Akzentuierung der GASP- und GSVP-Komponenten innerhalb der ENP, wie von Kommission/HV gefordert, findet hier ihre Begründung. Nicht zu übersehen ist, dass die Staatskrise der Ukraine strukturelle innenpolitische Ursachen hat, die unabhängig von der russischen Destabilisierungspolitik existieren. Zum anderen kann Vilnius zum Wendepunkt der ÖP werden, weil die EU ihre Prämisse revidieren muss, dass

44 Vgl. beispielsweise Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Februar 2014 zur Lage in der Ukraine (2014/2595(RSP)), Straßburg, P7_TA-PROV(2014)0170; Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Februar 2014 zur Lage in Ägypten (2014/2532(RSP)), Straßburg, P7_TA-PROV(2014)0100.

45 Vgl. Agence Europe: Ukraine: Visit of European Parliament Delegation to Kiev, 27.3.2014; European Parliament: European Parliament Ad Hoc delegation to Kiev, 22./23. 2.2014, <http://bit.ly/WJFIOr>.

46 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2014 zur Bewertung und Schwerpunktsetzung für die Beziehungen der EU zu den Ländern der Östlichen Partnerschaft (2013/2149(INI)), Straßburg, P7_TA-PROV(2014)0229.

47 Vgl. Eastern Partnership, S. 9.

48 Ebd., S. 15.

49 Vgl. Astrid Sahn: Verhaltene Reaktionen in Belarus auf die Ukraine-Krise, SWP-Aktuell 2014/A 46, Juni 2014.

Russland wie Brüssel in der ÖP eine Politik zum beider- und dreiseitigen Nutzen sieht. Die geopolitischen Nullsummenspiele und die konfrontative Strategie Moskaus erfordern auch eine Neubestimmung des Verhältnisses von ÖP und Russlandpolitik seitens der EU. Der Europäische Rat und die Außenminister der 28 haben diese Grundsatzfrage nicht direkt behandelt.⁵⁰ Gerade wegen der differenzierten Aufstellung der ÖP-Länder wird die EU die multilaterale Klammer eher noch stärken wollen und die Möglichkeiten zu formellen wie informellen Begegnungen auf Ministerebene für die Behandlung der außenpolitischen Fragen nutzen und wo möglich mit sektorbezogenen Projekten und Maßnahmen, so im Energie- und Infrastrukturbereich, praktisch verbinden wollen.

Bis zum nächsten ÖP-Gipfel in Riga im Mai 2015 fasst die EU prioritäre Bereiche ins Auge. Im Vordergrund steht die Implementierung der AA/DCFTA, besonders Fragen der Rechtsangleichung und die Verbesserung des Geschäftsklimas für kleine und mittlere Unternehmen und die Erkundung der Perspektive eines (gemeinsamen) Wirtschaftsraums. Dies soll wohl Offenheit für eine Teilnahme Russlands signalisieren und zugleich die regionale multilaterale Dimension unterstreichen. Grundlage für eine solche Vision sind die WTO-Regeln, die DCFTA/AA-Vereinbarungen und nicht zuletzt die souveräne Entscheidung der interessierten Mitglieder. Das soll einen Kontrapunkt zur Eurasischen Union setzen, in die Russland jetzige und avisierte Mitglieder wie Armenien nötigt und die Spielregeln diktiert. Im Bereich der Mobilität steht der visafreie Verkehr und dessen rechtliche und sicherheitsrelevante Voraussetzungen im Vordergrund. Im Bereich der Interkonnectoren und Netzwerke stehen die Verbesserung der Infrastruktur und Verbindungen in Verkehrs- und Energienetzwerken und vor allem die der wechselseitigen Energiesicherheit auf der Tagesordnung. Auch die Verbindung zwischen den Menschen verschiedener sozialer Gruppen, Professionen und Altersstufen soll durch Mobilitätsprogramme und -projekte intensiviert werden. Schließlich ist die Entwicklung und Konsolidierung gemeinsamer Werte ein Hauptanliegen der Kommission/HV, konkret die Stärkung einer unabhängigen und wirksamen Justiz, die Korruptionsbekämpfung und die Reform der öffentlichen Verwaltung. Alle ÖP-Länder außer Belarus profitieren von Programmen für einen umfassenden Institutionenaufbau. Außerdem hat die EU mit diesen Staaten Menschenrechtsdialoge etabliert oder thematisiert diese Fragen regelmäßig in anderen Formaten.⁵¹

Die Treffen der Kooperationsräte, die auf Ministerebene durchgeführt werden, gehören zum Grundbestand der bilateralen Beziehungen. Sie fanden statt mit Armenien (9.12.2014), Aserbaidschan (9.12.2014), Georgien (12.12.2013) und Moldau (26.6.2014). Außenministertreffen zur Vorbereitung des Vilnius-Gipfels (22.7.2013) und ein Treffen der Minister für Justiz und Inneres (7./8.10.2013) wurden multilateral durchgeführt. Der dritte informelle ÖP-Dialog fand im September 2013 in Eriwan statt. Sowohl die Außenminister als auch hohe Beamte nahmen an dem Treffen teil und diskutierten u.a. die Vorbereitung des Vilnius-Gipfels und die neuen Möglichkeiten von Erasmus+.⁵²

50 Auf dem Gymnich-Treffen der Außenminister am 4./5.4.2014 wurde jedoch eine „strategic political discussion“ geführt. Vgl. Agence Europe: Ukraine: Ministers tried to stand back from crisis when in Athens, 8.4.2014.

51 Vgl. European External Action Service: The EU's human rights dialogues, <http://bit.ly/1rOe26e>.

52 Vgl. EU Neighbourhood Info Centre: Informal Eastern Partnership Dialogue in Yerevan: progress ahead of Vilnius summit, international agenda and new education opportunities, <http://bit.ly/1mUIPIg>.

Auf Arbeitsebene bleiben die vier thematischen Plattformen relevant. Zweimal jährlich treffen sich Offizielle beider Seiten einschließlich der EU-Mitgliedstaaten, um in den Bereichen gute Regierungsführung, wirtschaftliche Integration und Wachstum, Energiesicherheit und menschliche Kontakte ihre Erfahrungen und Ansätze, die sich bewährt haben, auszutauschen. Zu erwähnen sind ferner die Stakeholder der ÖP, die eine breite gesellschaftliche Unterstützung und Akzeptanz der ÖP-Anliegen fördern sollen. In diesem Sinne sind auch die Euronest Parlamentarische Versammlung, das Zivilgesellschaftsforum, das im Oktober 2013 zum fünften Mal zusammentraf, die Konferenz von Regionen und Gebietskörperschaften und das Businessforum zu nennen.⁵³

Die südliche Nachbarschaft

In einer überaus komplexen und turbulenten, von Gewalt und politischer Polarisierung bestimmten Szene versucht die EU Ansatzpunkte und Grundlagen für demokratische Transformation, Partnerschaft mit der Bevölkerung sowie inklusives und nachhaltiges Wachstum zu fördern bzw. zu schaffen. Auch mit Blick auf die südlichen Nachbarländer hatte die EU im Mai 2012 einen Fahrplan festgelegt, der Ziele für bilaterale und regionale Zusammenarbeit in fünf Bereichen nannte: Stärkung der regionalen politischen Kooperation, die Rolle der Menschenrechte und Kooperation mit der Zivilgesellschaft, die wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Kooperation bei Fragen von Mobilität und Migration, sektorale Zusammenarbeit und schließlich die Finanzierung der Aktivitäten. Der Schwerpunkt liegt eindeutig bei den bilateralen Beziehungen. Hier fanden Treffen im Rahmen des Assoziierungsrates mit Marokko (16.12.2013), Tunesien (14.4.2014) und Algerien (13.5.2014) statt. Hinzu kamen mehrere Verhandlungsrunden über ein DCFTA mit Marokko (Juli 2013, Januar 2014, April 2014) und die Vereinbarung einer Mobilitätspartnerschaft mit Tunesien (3.3.2014).

Die multilaterale Komponente, die 43 Mitglieder umfassende Union für den Mittelmeerraum (UfM), hat weiterhin geringe politische Ausstrahlung und Substanz. Unter ihrem Dach fanden einige Treffen statt: die dritte Ministerkonferenz zur Stärkung der Rolle der Frau in der Gesellschaft (12.9.2013), eine UfM-Wirtschaftskonferenz (17./18.9.2013), ein Treffen der Verkehrsminister zur Vorbereitung eines Aktionsplans (14.11.2013), ein Ministertreffen zur industriellen Zusammenarbeit (19.2.2014), ein Ministertreffen zu Umwelt und Klimawandel (12.5.2014), der Ausschuss für Energie, Umwelt und Wasser der parlamentarischen Versammlung (12.6.2014). In dichter Folge waren die Treffen im Format des „5+5“-Dialogs, der unter Beteiligung der UfM durchgeführt wird und bei dem Portugal und Mauretanien gemeinsam den Vorsitz ausüben. Es fanden Treffen auf Ministerebene für Bildung und Forschung (20. September 2013) und der zwölfte „5+5“-Dialog der Außenminister in Barcelona am 22. Mai 2014 statt. Zum ersten Wirtschaftsforum der „5+5“ trafen sich u.a. die Außenminister am 24. Oktober 2013, zum zweiten am 21. Mai 2014. Das Parlament der UfM-Staaten trat im Februar 2014 zusammen und diskutierte u.a. zur Lage in Syrien, hier vor allem die Situation der Flüchtlinge in der Türkei und Libanon sowie den Nahost-Friedenprozess.⁵⁴ Im Vergleich zum multilateralen Arm der ÖP funktioniert das Konstrukt der UfM noch nicht als Plattform für einen gehaltvollen politischen Dialog und effektive Kooperation.

⁵³ Vgl. Eastern Partnership, S. 25f.

⁵⁴ Vgl. PAM Vice-President Sen. Halaiquah at the 10th PA-UfM Plenary Session in Jordan, <http://bit.ly/1rOem4Y>.

Ausblick

Die ENP ist eine langfristig angelegte Politik, die mit abrupten politischen Krisen bis hin zum Sturz von Regimen und militärischer Gewalt in den Zielländern zurande kommen muss. Sie will deshalb ihre Fähigkeiten zur schnellen Krisenreaktion verbessern. Die EU hat erkannt, wo die Grenzen ihrer Einflussmöglichkeiten von außen und ihrer Transformationskraft liegen.⁵⁵ Gegenüber modernisierungs- und demokratiefeindlichen Ländern der südlichen wie östlichen Partnerschaft wird sie aber im ENP-Rahmen ein Minimum an Kooperation und Dialog aufrechterhalten wollen. Inmitten der Krisen 2013/2014 hielt die EU am einheitlichen Politikrahmen für die 16 Nachbarn fest.⁵⁶ Dessen ungeachtet schreitet die Differenzierung unter den ENP-Ländern hinsichtlich des Stands von Transformation und Demokratisierung und der Beziehungen zur EU immer weiter voran. Während die EU behauptet, zumindest eine normative Ankerfunktion für Länder zu haben, die sich in einer Übergangsphase oder akuten Krise befinden, bleibt offen, wie relevant und nützlich die ENP aus Sicht der Eliten in den Zielländern wirklich ist. Die Bevölkerung der ÖP-Länder hat ein überwiegend positives Bild von der EU (41%), auch wenn ein leichter Rückgang festzustellen ist.⁵⁷ In der südlichen Nachbarschaft wird die EU vor allem in den Maghreb- (62%) und in den Mashrek-Staaten (42%) positiv wahrgenommen. In Ägypten hingegen haben nur 12% der Bevölkerung ein positives Bild von der EU.⁵⁸ Innerhalb der ENP gewinnen neben der Implementierung der AA die sicherheitspolitischen Belange und Instrumente größere Bedeutung. Auch das spräche dafür, der HV in der neuen Kommission Juncker die ungeteilte politische Zuständigkeit für die ENP zu geben. Fraglich ist, ob die russische Konfrontationspolitik und das Kriegsgeschehen im Nahen und Mittleren Osten die ENP nachhaltig verändern und stärker unter geopolitische Vorgaben stellen wird. Die EU steht jedenfalls vor einer Neubewertung ihrer Politik gegenüber Russland und muss das Verhältnis von EU-Russlandpolitik und ÖP überdenken. Auch wenn die EU einstweilen an der ambivalenten Finalität der kontinentalen ENP festhält, gerade weil die Frage einer Mitgliedschaftsperspektive intern sehr kontrovers ist, setzt sie die Agenda nicht allein, sondern wird von den Krisenereignissen, beitrtrittswilligen assoziierten Nachbarn und etwa auch den USA getrieben.

Weiterführende Literatur

Tanja A. Börzel/Vera van Hüllen: One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, Nr. 7, 2014, S. 1033-1049.

Stefan Lehne: Time to Reset the European Neighbourhood Policy, *Carnegie Europe*, February 2014.

Barbara Lippert: Die Ukraine-Krise und kritische Fragen an die EU-Erweiterungspolitik, *SWP-Aktuell* 2014/A 22, April 2014.

55 Vgl. Die Nachbarschaft am Scheideweg, S.2.

56 Dies sind Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldau, Marokko, die palästinensische Behörde, Syrien, Tunesien und die Ukraine.

57 Vgl. EU Neighbourhood Barometer: Eastern Partnership, Autumn 2013 – Wave 4, Brussels, 7 May 2014, S. 36.

58 Vgl. Baromètre du voisinage de l'UE, Sud de la Méditerranée: Automne 2013 – Vague 4, Brussels, 7 May 2014, S. 33 und S. 78; EU Neighbourhood Barometer Press Release Wave 3&4: European Union is positively perceived by people in most of its neighbours: 2013 waves of EU Neighbourhood Barometer surveys reveal, Brussels, 7 May 2014.