

**Beitrag zum gemeinsamen Konsultationspapier JOIN (2015) 6 final der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik**

**Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik**

Zu den Verfassern dieses Beitrags:

Wir sind eine Gruppe von fünf Studierenden des Masterstudiengangs „Europäisches Verwaltungsmanagement“ an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Deutschland.

Unser Konsultationsbeitrag ist Bestandteil einer Projektarbeit zum Thema „Politik im Mehrebenensystem der EU“.

Namen der Verfasser:

Nathalie Lumpé, Claudia Schultze, Elke Fox, Alexander Sommer, Michael Hoefeld.

Kontaktperson für diesen Beitrag:

Michael Hoefeld

Hannah-Arendt-Str. 36

53175 Bonn

Deutschland

E-Mail: michael.hoefeld[at]gmail.com

**Datum: 05. Juni 2015**

## GLIEDERUNG

	Seite
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....	2
<b>1. Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Vorbemerkungen</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Differenzierung</b> .....	<b>5</b>
<b>4. Fokussierung</b> .....	<b>7</b>
<b>5. Flexibilität</b> .....	<b>8</b>
<b>6. Eigenverantwortung und Sichtbarkeit</b> .....	<b>9</b>
LITERATURVERZEICHNIS.....	12
INTERNETQUELLEN .....	13

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area
ECFR	European Council on Foreign Relations
ENI	Europäischen Nachbarschaftsinstrument
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
MENA	Middle East and North Africa
MS	Mitgliedsstaat bzw. Mitgliedsstaaten
ÖP	Östliche Partnerschaft
UfM	Union für den Mittelmeerraum

## 1. Zusammenfassung

Der Grad des Engagements für die Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und die Sichtbarkeit der ENP hängen davon ab, ob mit dieser Partnerschaftspolitik für die Europäische Union (EU), die Mitgliedsstaaten (MS) und ihre Partnerländer konkrete Resultate (das heißt ein spürbarer Mehrwert) erzielt werden. Die vorgeschlagene Neuausrichtung der ENP und insbesondere die Elemente Differenzierung und Fokussierung scheinen geeignet, die Wirksamkeit der ENP (und in der Folge auch das Engagement der EU und ihrer MS) zu erhöhen.

Da die ‚Nachbarn der Nachbarn‘ sowohl politisch und wirtschaftlich als auch hinsichtlich Stabilität und Sicherheit erheblichen Einfluss auf die Partnerländer der ENP ausüben, ist ein besseres und kohärenteres Zusammenwirken der ENP, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und weiterer Politikbereiche des EU-Außenhandelns dringend erforderlich. Hierzu könnte auch gehören, dass einzelne MS in bestimmten Fällen eine aktivere, hervorgehobene Rolle bei der Gestaltung von Partnerschaftsbeziehungen in der Europäischen Nachbarschaft einnehmen.

## 2. Vorbemerkungen

Angesichts aktueller Krisen und Instabilität in mehreren Ländern der östlichen und südlichen Nachbarschaft der EU wird vielfach betont, dass die ENP nicht ausreichend wirksam und daher reformbedürftig sei, da sie ihren Zielen und Ansprüchen nicht gerecht werde<sup>1</sup>. So gibt beispielsweise der European Council on Foreign Relations (ECFR) der EU für ihre Politik in Nord-Afrika und der Nahost-Region (sog. MENA-Region) mäßige bzw. schlechte Noten.<sup>2</sup>

Es wird eine Vielzahl von Gründen angeführt, weshalb die ENP hinter ihren Potentialen zurückbleibe und weshalb sie grundlegend reformiert werden müsse<sup>3</sup>. Zugleich wird aber auch darauf verwiesen, dass nicht allein ENP-spezifische Gründe dazu beitragen,

---

<sup>1</sup> Vgl. u.a. Fritz-Vannahme, Joachim / Schöler, Gabriele: The EU neighbourhood in shambles - Some recommendations for a new European neighbourhood strategy; Gütersloh 2015; Popescu, Nicu / Wilson, Andrew: Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood, London 2011.

<sup>2</sup> S. <http://www.ecfr.eu/scorecard/2015/mena/35>, 30.05.2015 und <http://www.ecfr.eu/scorecard/2014/mena/46>, 30.05.2015. Allerdings bewertet der ECFR die aktuelle Unterstützung der EU gegenüber der Republik Moldau, Georgien und Ukraine deutlich besser, vgl. <http://www.ecfr.eu/scorecard/2015/russia/6>, 30.05.2015.

<sup>3</sup> Vgl. Fritz-Vannahme/Schöler 2015, S. 5 ff.

dass die ENP nicht die erhofften Ergebnisse erzielt. So fehle es der ENP z.B. an adäquaten Instrumenten und Antworten, um der zunehmenden Instabilität in den EU-Nachbarstaaten zu begegnen<sup>4</sup>. Auch zeigten beispielsweise in Bezug auf die Östliche Partnerschaft zunehmende Interessensgegensätze zwischen Russland einerseits und der EU andererseits, dass die ENP nicht ausreichend für bestehende Herausforderungen gerüstet sei<sup>5</sup>.

EU-Kommissionspräsident Juncker hat Kommissar Hahn im Mandatierungsschreiben von September 2014 aufgefordert, in seinem ersten Amtsjahr eine Überprüfung der ENP vorzulegen, die die bestehende Differenzierung in der EU-Nachbarschaft in angemessener Weise reflektiert<sup>6</sup>.

Das vorliegende Konsultationsdokument dient als Arbeitsgrundlage für die zweite Überarbeitung der ENP innerhalb von weniger als fünf Jahren. Es beschreibt bestehende Herausforderungen und benennt die Bereiche, in denen die ENP bisher nicht die erwarteten Ergebnisse zu Tage gefördert hat.

Dass eine erneute Überarbeitung der ENP nötig würde, zeichnete sich bereits während der Revision im Jahr 2011 ab. Kritisiert wurde damals unter anderem, dass diese Revision dem Bedarf an Erneuerung hinsichtlich der strategischen Ausrichtung und hinsichtlich der Instrumente nicht gerecht geworden und zudem regional unausgewogen sei<sup>7</sup>.

Dieser Beitrag zur Konsultation wird sich im Folgenden auf die vier Themenbereiche und Fragekomplexe, die unter Abschnitt III des Konsultationsdokuments JOIN (2015) 6 final aufgelistet sind, konzentrieren, d.h. auf die Themen Differenzierung, Fokussierung, Flexibilität sowie Eigenverantwortung und Sichtbarkeit. Die im Konsultationspapier aufgelisteten Fragen werden hier nicht wiedergegeben.

---

<sup>4</sup> Vgl. Fritz-Vannahme/Schöler 2015, S. 13.

<sup>5</sup> Vgl. Novák, Tamás: The future on the Eastern Partnership – Strategic Changes or continued drifting, Wien 2015; Lang, Kai-Olaf / Lippert, Barbara: Optionen der EU für den Umgang mit Russland und den östlichen Partnerländern – „Kooperative Konfrontation“ als Richtschnur über den Riga Gipfel hinaus, Berlin 2015; Stewart, Susan: Die EU, Russland und eine zusehends weniger gemeinsame Nachbarschaft – Lehren des Gipfeltreffens in Vilnius, Berlin 2014.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner\\_mission\\_letters/hahn\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/hahn_en.pdf), 30.05.2015.

<sup>7</sup> Zur Kritik an Überbetonung der Konditionalitäten und unzureichenden Angeboten im Bereich Handels- und Visaliberalisierung vgl.: Bendiek, Annegret: Wenn es Europa Ernst ist, Berlin 2011. Zur Kritik an unzureichender Berücksichtigung der östlichen Dimension/ der Östlichen Partnerschaft vgl. Stewart 2014, S. 1-2.

### 3. Differenzierung

Die vertragliche Grundlage der ENP, Art. 8 EUV, benennt die inhaltlichen Vorgaben und Zielsetzungen der Nachbarschaftspolitik. Festlegungen bezüglich der Form der Partnerschaften oder über deren Umsetzung werden nicht getroffen. Somit steht Art. 8 EUV einer inhaltlichen, zeitlichen und/oder geografischen Differenzierung nicht entgegen.

Bereits in der Kommissionsmitteilung von 2003<sup>8</sup> wurde auf die notwendige Differenzierung aufgrund unterschiedlicher Ausgangslagen und Ziele der Partnerländer verwiesen<sup>9</sup>. Die gemeinsame Mitteilung der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission von 2011<sup>10</sup> betonte erneut, dass trotz des einheitlichen Politikansatzes die Partnerschaften mit den jeweiligen Ländern maßgeschneidert und insbesondere mit Blick auf die einzusetzenden Instrumente differenziert ausgestaltet werden müssten<sup>11</sup>.

Differenzierung in geografischer und inhaltlicher Hinsicht war somit nicht nur schon von Anbeginn Bestandteil der ENP-Konzeption<sup>12</sup>. Sie entspricht auch den Erfordernissen einer wirkungsvollen ENP und, allein schon aufgrund der regionalen Komponenten ‚Östliche Partnerschaft‘ (ÖP) und ‚Union für den Mittelmeerraum‘ (UfM), der Realität<sup>13</sup>. Hinsichtlich einer künftig stärkeren Differenzierung kommt es daher vor allem auf deren Umsetzung an und darauf, ob es gelingt, den Nutzen für die ENP zu erhöhen.

Die EU hat in ihrer eigenen Entwicklung bereits Erfahrungen mit Formen differenzierter Integration gesammelt. Diese führten meist dazu, dass die Komplexität zunahm, die

---

<sup>8</sup> COM (2003) 104 final vom 11.03.2003, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf), 30.05.2015.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Kapitel 2, 3 und 4 der Mitteilung der EU-Kommission COM (2003) 104 final. Die wirtschaftlichen Ausgangslagen der 16 ENP-Länder sind in der Tat sehr verschieden. Während z.B. Israel Mitglied der OECD ist (s. <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>, 31.05.2015.), stehen die 15 anderen ENP-Länder auf der OECD-Liste der Empfänger von staatlichen Entwicklungsleistungen (s. <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>, 31.05.2015.)

<sup>10</sup> COM (2011) 303, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com_11_303_en.pdf). 30.05.2015.

<sup>11</sup> Vgl. Gemeinsame Mitteilung COM(2011) 303, S. 2-3, 9, 12-14, 16.

<sup>12</sup> Auch Ansätze wie Konditionalitäten („more for more“) und Ausrichtung an den Ambitionen der Partner wurden bereits in der Mitteilung der EU-Kommission COM (2003) 104 final vom 11.03.2003 vorgeschlagen, vgl. dort S. 6 und S. 16.

<sup>13</sup> Vgl. u.a. Böttger, Katrin: Europäische Nachbarschaftspolitik, Bonn 2014, S. 202ff. Lang/ Lippert 2015, S. 6ff; Stewart 2014, S. 5ff.

politischen Zielsetzungen sich auf diesem Wege – wenn auch verzögert bzw. nicht für alle Beteiligten zum gleichen Zeitpunkt - dennoch erreichen ließen<sup>14</sup>.

Insofern erscheint eine ‚variable Geometrie‘ der Beziehungen mit den Partnerländern der Nachbarschaft eine pragmatische Lösung. Sie kann dazu beitragen, das bestehende Spannungsverhältnis innerhalb der ENP<sup>15</sup> zu ‚entschärfen‘, den unterschiedlichen Ambitionen der Partner gerecht zu werden und die Ziele der ENP – schrittweise - zu erreichen. Eines der Kernziele der ENP, die wirtschaftliche Integration der Nachbarschaft<sup>16</sup>, ließe sich aller Voraussicht nach auch anders erreichen als durch anspruchsvolle und komplexe Abkommensformen wie z.B. die so genannte Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTAs)<sup>17</sup>.

In diesem Sinne wurden durch die Erklärung des Gipfels zur Östlichen Partnerschaft vom 21. und 22. Mai 2015 in Riga die Weichen bereits in Richtung einer weiteren Differenzierung gestellt<sup>18</sup>.

Allerdings sollten im Zusammenhang mit der Diskussion über Differenzierung auch die Instrumente der EU und deren unterschiedliche Zielsetzungen differenziert betrachtet werden. Auch wenn kritisiert wird, dass sich die ENP nicht ausreichend klar von der EU-Erweiterungspolitik abgrenzt<sup>19</sup>, so sollte darauf hingewiesen werden, dass die ENP und ihre regionalen Dimensionen keine Instrumente der EU-Erweiterung sind<sup>20</sup> und dass somit die Beitrittsperspektive kein ‚Automatismus‘ der ENP ist. Die ENP dient vornehmlich der Förderung von Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in der Europäischen Nachbarschaft sowie der wirtschaftlichen Integration und Annäherung an die EU.

Eine erfolgreiche Annäherung im Rahmen der ENP kann dazu beitragen, dass sich in der EU wie auch im betreffenden Partnerland mögliche Widerstände gegen einen eventuellen späteren EU-Beitritt abbauen lassen. Dies ist jedoch gerade auch wegen

---

<sup>14</sup> Vgl. Ondarza, Nicolai v.: Zwischen Integrationskern und Zerfaserung – Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration, Berlin 2012, insbesondere S. 30ff.

<sup>15</sup> Vgl. Böttger 2014, S. 211f.

<sup>16</sup> Vgl. Mitteilung der EU-Kommission COM (2003) 104 final, S. 4, 10.

<sup>17</sup> Vgl. Lang / Lippert 2015, S. 6ff; Stewart 2014, S. 5ff.

<sup>18</sup> Vgl. Gemeinsame Erklärung des Gipfeltreffens der Östlichen Partnerschaft (Riga, 21./22. Mai 2015): [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/Riga-Declaration-220515-Final\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/Riga-Declaration-220515-Final_pdf/), 30.05.2015, Absätze 2., 6., 12.

<sup>19</sup> Vgl. Fritz-Vannahme/Schöler 2015, S. 5.

<sup>20</sup> Vgl. Mitteilung der EU-Kommission COM (2003) 104 final vom 11.03.2003, S. 5.

des aktuellen Konsolidierungsbedarfs<sup>21</sup> innerhalb der EU eine sehr langfristige und möglicherweise eher theoretische Option. In jedem Fall müssten nach einer erfolgreichen Annäherung zunächst weitere Schritte durchlaufen werden, bei denen die Instrumente der Heranführungshilfe zum Einsatz kämen<sup>22</sup>.

#### 4. Fokussierung

Das Konsultationspapier schlägt eine Fokussierung auf sieben Bereiche vor: Förderung von Handel und inklusiver nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung; bessere Netzverbindungen in den Bereichen Energie und Verkehr sowie das Thema Energie allgemein; Stabilität und Sicherheit; Governance (Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte); Migration und Mobilität inkl. der Bekämpfung von Menschenhandel und illegaler Migration; gemeinsame Herausforderungen wie grenzüberschreitende Gefahren für die öffentliche Gesundheit und die Umwelt (inkl. Klimawandel); Einbeziehungen von jungen Menschen und die Stärkung der Chancen von Frauen.

Die vorgeschlagenen Bereiche decken sich mit den Grundwerten der EU (Art. 2 EUV), den Grundsätzen des Auswärtigen Handelns der EU (Art. 21 EUV), sowie mit zentralen Interessen der EU. Damit entspricht diese Form der Fokussierung der Forderung vieler Beobachter, die eine Orientierung entlang dieser Elemente fordern<sup>23</sup>.

Allerdings ist anzumerken, dass die ausgewählten Themen/Sektoren nicht grundsätzlich neu sind. So bestehen beispielsweise im Rahmen der ÖP fünf sogenannte Flaggschiff-Initiativen für Grenzmanagement, Entwicklung kleiner und mittelständischer Unternehmen, Zusammenarbeit im Energiebereich, Katastrophenschutz und besseres Umweltmanagement. Der Politikdialog im Rahmen der ÖP deckt neun verschiedene Themenfelder ab<sup>24</sup>. Auch die Mitteilungen von 2003 und 2011 hatten bereits eine Reihe von Themenfeldern für eine fokussierte bzw. sektorale Zusammenarbeit mit der Nach-

---

<sup>21</sup> Vgl. Juncker, Jean-Claude: Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel - Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, [http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_de.pdf), 03.06.2015, S. 12.

<sup>22</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_de.htm), 01.06.2015.

<sup>23</sup> Vgl. beispielhaft Fritz-Vannahme/Schöler 2015, S. 3, S. 8ff; Popescu/Wilson 2011, S. 6ff.

<sup>24</sup> Vgl. Gemeinsame Mitteilung COM(2011) 303, Abschnitt 3.1, S. 14 ff.

barschaft identifiziert, die sich inhaltlich in weiten Teilen mit den oben genannten Sektoren decken<sup>25</sup>.

Neu ist somit insbesondere die Fokussierung auf sieben Sektoren unter deutlicher Berücksichtigung der Grundwerte und Interessen der EU.

Dieser Ansatz erscheint zum einen geeignet, die Glaubwürdigkeit des EU-Engagements für die ENP zu stärken (aufgrund der Ausrichtung an den Grundwerten und expliziten Interessen der EU)<sup>26</sup>. Die Fokussierung auf die genannten Themenbereiche erhöht das Potential, kurz- bis mittelfristig konkrete und sichtbare Ergebnisse zu liefern. Dieser Aspekt ist besonders wichtig, um in Politik und Öffentlichkeit der EU wie auch der Partnerländer Akzeptanz, aber auch weitergehendes Engagement für die ENP zu generieren<sup>27</sup>.

## 5. Flexibilität

In der Mitteilung von 2003 hatte die EU-Kommission erläutert, weshalb sie sogenannte ‚benchmarks‘ als zielführender erachtet als reine Konditionalitäten<sup>28</sup>. Dieser Ansatz erscheint weiterhin zweckdienlich, zumal, wenn diese ‚benchmarks‘ gemeinsam mit den Partnerländern entwickelt und festgelegt werden. Dadurch ließen sich voraussichtlich Akzeptanz und Engagement seitens der Partnerländer erhöhen<sup>29</sup>.

Hinsichtlich der angestrebten Flexibilisierung könnte es zweckdienlich sein, die oben genannten Grundsätze der Differenzierung und Fokussierung auch auf Aktionspläne, Berichte und Verfahren anzuwenden.

Regelmäßige Berichterstattungen erscheinen dann sinnvoll, wenn konkrete Veränderungen (Fort- oder Rückschritte) festgestellt werden. Solche Berichte können dann die Funktion des ‚Fortschrittmessers‘, aber auch des Motivationsinstruments für engagierte Partner erfüllen.

---

<sup>25</sup> Vgl. Mitteilung der EU-Kommission COM (2003) 104 final, S. 10 ff; Gemeinsame Mitteilung COM(2011) 303, Abschnitt 2., S. 6 - 12.

<sup>26</sup> Vgl. Popescu/Wilson 2011, S. 6ff.

<sup>27</sup> Vgl. Fritz-Vannahme/Schöler 2015, S. 9, Stewart 2014, S. 8.

<sup>28</sup> Vgl. Mitteilung der EU-Kommission COM (2003) 104 final, S. 16.

<sup>29</sup> Vgl. Bendiek 2011 zum Vorwurf des Paternalismus und des Werteimperialismus.

In Fällen, in denen Partner nur eingeschränktes Engagement zeigen, wird auch eine regelmäßige Berichterstattung vermutlich nicht zu einer Änderung der Grundeinstellung führen<sup>30</sup>. Der Mehrwert solcher Berichte wäre somit begrenzt. Insofern könnte eine weniger aufwendige Berichterstattung (weniger umfangreiche Berichte oder größere Berichtszeiträume) den Aufwand für alle Beteiligten verringern.

Um darüber hinaus schneller bzw. flexibler auf Veränderungen in den Partnerländern reagieren zu können, könnte es zweckdienlich sein, sowohl in den politischen Dokumenten (Aktionsplänen) als auch in den konkreten Programmierungsdokumenten des Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENI)<sup>31</sup> flexible Elemente einzuarbeiten, z.B. die Reservierung von Mitteln für unvorhergesehenen Bedarf. Dies könnte kurzfristige Umwidmungen, Aufstockungen oder die Förderung neuer Interventionsbereiche ermöglichen.

## **6. Eigenverantwortung und Sichtbarkeit**

Die Partner der EU erwarten in erster Linie Verlässlichkeit und glaubwürdiges Engagement der EU für die ENP<sup>32</sup>. Die EU sollte nicht davor zurückschrecken, ihr Engagement für die ENP an eigenen Interessen und Zielsetzungen auszurichten, da dies das geforderte ‚commitment‘ seitens der EU fördern kann<sup>33</sup>.

Die Ausrichtung der ENP an den jeweiligen Bedürfnissen der Partner heißt auch, diese nicht zu überfordern (z.B. mit zu komplexen Anforderungen und vertraglichen Beziehungen<sup>34</sup>). Unter anderem deshalb ist eine Differenzierung des Instrumenteneinsatzes anzustreben. Auch und gerade weil die EU in der EU-Nachbarschaft unterhalb der Beitrittsperspektive derzeit nur eingeschränkt über transformative Gestaltungsmacht verfügt<sup>35</sup>, müssen niedrighwelligere und zielgerichtetere Instrumente entwickelt werden, die auf die Bedürfnisse und Interessen der Partnerländer eingehen, bisherige Anstren-

---

<sup>30</sup> Vgl. Fritz-Vannahme/Schöler 2015, S. 5.

<sup>31</sup> EU-Verordnung 232/2014 vom 11.03..2014, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0027:0043:EN:PDF>, 02.06.2015.

<sup>32</sup> Vgl. Popescu/Wilson 2011, S. 5ff; Fritz-Vannahme/Schöler 2015, S. 6ff.

<sup>33</sup> Vgl. Novák 2015, S. 1.

<sup>34</sup> Vgl. Popescu/Wilson 2011, S. 3; Stewart 2014, S. 8.

<sup>35</sup> Vgl. Novák 2015, S. 2.

gungen anerkennen und zum Fortführen von Transformationen und Reformen ermutigen<sup>36</sup>.

In diesem Zusammenhang ist es denkbar, den Kooperations- bzw. Partnerschaftsansatz stärker zu betonen. Wie unter 5. erwähnt, könnte die partnerschaftliche Entwicklung von Aktionsplänen und ‚benchmarks‘ das ‚commitment‘ der Partnerländer erhöhen. Als Beispiel für einen partnerschaftlichen Ansatz in der Zusammenarbeit inkl. der gemeinsamen Festlegung von Interventionsbereichen und deren Finanzierung könnten die Beziehungen der EU zu den Staaten Subsahara-Afrikas, der Karibik und der Pazifikregion dienen<sup>37</sup>.

Um die Sichtbarkeit der EU als Akteur in der Nachbarschaftsregion zu erhöhen und um die Handlungsmöglichkeiten der EU zu verbessern, sollten die verfügbaren Instrumente stärker miteinander verzahnt und die beteiligten Politikbereiche besser miteinander koordiniert werden<sup>38</sup>. Die Kohärenz und Komplementarität der ENP und GASP müssen angesichts der Herausforderungen in der engeren und weiteren Nachbarschaft<sup>39</sup> sichergestellt werden. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus den Vorgaben des Vertrags von Lissabon<sup>40</sup>.

Dazu gehört auch, dass die Interessen und Ziele anderer (geo-)politischer Akteure (wie z.B. Russland<sup>41</sup>) angemessene Berücksichtigung in den strategischen Überlegungen

---

<sup>36</sup> Vgl. Schlussfolgerungen des Rates vom 20.04.2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-review-european-neighbourhood-policy/>, 03.06.2015, Absatz 7.

<sup>37</sup> Vgl. [https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement_en), 01.06.2015.

<sup>38</sup> Vgl. u.a.: Schlussfolgerungen des Rates vom 20.04.2015, Abs. 8; Novák 2015; Fritz-Vannahme/Schöler 2015, S. 12-13; Lang / Lippert 2015, S. 7; Kempin, Ronja / Scheler, Ronja: Migration nach Europa: Mehr außenpolitisches Engagement der EU in ihrer Nachbarschaft nötig, Berlin 2015.

<sup>39</sup> Vgl. Schlussfolgerungen des Rates zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom 18.05.2015, [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/05/st08971\\_en15\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/05/st08971_en15_pdf/), 01.06.2015, Absatz 1 ff.

<sup>40</sup> Art. 21 EUV (insbesondere Absatz 3) verpflichten die EU zu Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen des auswärtigen Handelns der EU. Die Hohe Vertreterin der EU für die GASP, die zugleich Vizepräsidentin der EU-Kommission ist und sich daher auf den Europäischen Auswärtigen Dienst und auf eine Reihe von Kommissionsdienststellen stützen kann, hat hier eine Vielzahl von Möglichkeiten zu ihrer Verfügung, um die notwendige Koordinierung des EU-Außenhandelns sicherzustellen.

<sup>41</sup> Vgl. Stellungnahme des Außenministeriums der Russischen Föderation zu den Ergebnissen des Gipfeltreffens der Östlichen Partnerschaft (Riga, 21./22. Mai 2015): [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/43F51605BF202CCA43257E51002AEA50](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/43F51605BF202CCA43257E51002AEA50), 30.05.2015.

der ENP finden, jedoch ohne dass die EU ihre eigenen Zielsetzungen und Interessen dadurch konterkariert<sup>42</sup>.

Der Erfolg der ENP hängt darüber hinaus entscheidend vom Engagement der einzelnen MS ab<sup>43</sup>. Die MS sind wichtige Akteure in den Beziehungen zu den Staaten der EU-Nachbarschaft und gem. Art. 24 EUV für die Durchführung der GASP mitverantwortlich. Einige MS verfügen über besondere Beziehungen zu Staaten der Nachbarschaft, die sich im Rahmen regionaler bzw. grenzüberschreitender, sektorbezogener Zusammenarbeit entwickelt haben (z.T. unterstützt durch finanzielle Beiträge des ENI). Diese Erfahrungen in der differenzierten Zusammenarbeit mit Partnerländern bilden einen komparativen Vorteil für die betreffenden MS und einen konkreten Mehrwert für die ENP, die es zu nutzen gilt. Im Zusammenhang mit der angestrebten Differenzierung (s. unter 3.) sollten daher Möglichkeiten erörtert werden, wie die Kooperationserfahrungen einzelner MS für die ENP nutzbar gemacht werden könnten. Beispielsweise könnte einzelnen MS eine hervorgehobene Rolle bei der Gestaltung bestimmter Partnerschaftsbeziehungen zugeteilt werden. Dies könnte sich qualitätssteigernd auf die Partnerschaftsbeziehungen auswirken - in inhaltlicher Hinsicht wie auch bezüglich des ‚commitments‘ der MS und der Partnerländer.

---

<sup>42</sup> Vgl. u.a. Stewart 2014, S. 7-8; Lang / Lippert 2015, S. 2 ff; Novák 2015, S. 3ff.

<sup>43</sup> Vgl. Novák 2015; Fritz-Vannahme/Schöler 2015, S. 6.

## LITERATURVERZEICHNIS

Bendiek, Annegret: Wenn es Europa Ernst ist, Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, Februar 2011, <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/wenn-europa-es-ernst-meint.html>, 30.05.2015.

Böttger, Katrin: Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z; Baden-Baden, 2014, in der Fassung der Lizenzausgabe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2014, S. 201 - 212.

Fritz-Vannahme, Joachim / Schöler, Gabriele: The EU neighbourhood in shambles - Some recommendations for a new European neighbourhood strategy; Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2015.

Juncker, Jean-Claude: Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel - Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, zitiert nach: [http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_de.pdf), 03.06.2015.

Kempin, Ronja / Scheler, Ronja: Migration nach Europa: Mehr außenpolitisches Engagement der EU in ihrer Nachbarschaft nötig, Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, April 2015, <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/eu-muss-migration-nach-europa-mit-mehr-aussenpolitischem-engagement-in-ihrer-nachbarschaft-begegnen.html>, 30.05.2015.

Lang, Kai-Olaf / Lippert, Barbara: Optionen der EU für den Umgang mit Russland und den östlichen Partnerländern – „Kooperative Konfrontation“ als Richtschnur über den Riga Gipfel hinaus, SWP Aktuell 43, April 2015, Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin.

Novák, Tamás: The future on the Eastern Partnership – Strategic Changes or continued drifting, Policy Brief 17/2015, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik Wien, Mai 2015.

Ondarza, Nicolai v.: Zwischen Integrationskern und Zerfaserung – Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration; in: SWP-Studie S 20, September 2012, Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin.

Popescu, Nicu / Wilson, Andrew: Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood, Policy Brief, European Council on Foreign Relations London, ECRF/31, Mai 2011.

Stewart, Susan: Die EU, Russland und eine zusehends weniger gemeinsame Nachbarschaft – Lehren des Gipfeltreffens in Vilnius, SWP-Aktuell 6, Februar 2014, Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin.

## INTERNETQUELLEN

### *Internetseiten und Informationen des Ratssekretariats:*

Gemeinsame Erklärung des Gipfeltreffens der Östlichen Partnerschaft (Riga, 21./22. Mai 2015): [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/Riga-Declaration-220515-Final\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/Riga-Declaration-220515-Final_pdf/), 30.05.2015

Schlussfolgerungen des Rates zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom 18.05.2015,  
[http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/05/st08971\\_en15\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/05/st08971_en15_pdf/),  
01.06.2015.

Schlussfolgerungen des Rates zur Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik vom 20.04.2015:  
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-review-european-neighbourhood-policy/>, 03.06.2015.

### *Internetseiten und Informationen der EU-Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes:*

Mitteilung COM(2003) 104 final der EU-Kommission: Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours:  
[http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf), 30.05.2015.

Gemeinsame Mitteilung COM(2011) 303 der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission: A new response to a changing Neighbourhood,  
[http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com_11_303_en.pdf), 30.05.2015.

Gemeinsames Konsultationspapier JOIN(2015) 6 final der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik,  
[http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/consultation\\_german.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/consultation_german.pdf),  
30.05.2015.

President Juncker's Mission Letter to Johannes Hahn, Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations:  
[http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner\\_mission\\_letters/hahn\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/hahn_en.pdf), 30.05.2015.

Informationen der EU-Kommission zum Instrument für Heranführungshilfe:  
[http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_de.htm), 01.06.2015.

Informationen der EU-Kommission Partnerschaftsabkommen der EU mit 79 Staaten Afrikas, der Karibik und der Pazifikregion:  
[https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement_en), 01.06.2015.

*EU-Verordnung 232/2014 vom 11.03.2014 zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments:*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0027:0043:EN:PDF>, 02.06.2015.

*Internetseite des Außenministeriums der Russischen Föderation:*

Stellungnahme zu den Ergebnissen des Gipfeltreffens der Östlichen Partnerschaft (Riga, 21./22. Mai 2015):  
[http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/43F51605BF202CCA43257E51002AEA50](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/43F51605BF202CCA43257E51002AEA50), 30.05.2015.

*Internetseite des European Council on Foreign Relations:*

European Foreign Policy Scorecard 2015: Russia/European security issues - 6 - Response to Russian actions in the eastern neighbourhood,  
<http://www.ecfr.eu/scorecard/2015/russia/6>, 30.05.2015.

European Foreign Policy Scorecard 2015: Middle East and North Africa - Regional Issues - 35 - Regional security in MENA region,  
<http://www.ecfr.eu/scorecard/2015/mena/35>, 30.05.2015.

European Foreign Policy Scorecard 2014: Middle East and North Africa - Regional Issues - 46 - European Neighbourhood Policy in MENA region,  
<http://www.ecfr.eu/scorecard/2014/mena/46>, 30.05.2015.

*Internetseite der OECD:*

Liste der Länder, die Empfänger von öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen sind:  
<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>, 31.05.2015.

Liste der Länder, die Mitglied der OECD sind:  
<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>, 31.05.2015.