



Die EU am Ende der Erweiterung

Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik zur abgestuften Integration

Von Georg Vobruba

Mit dem irischen „Nein“ zum Vertrag von Lissabon am 12. Juni d.J. hat der europäische Einigungsprozess einen weiteren empfindlichen Rückschlag erlitten. Inzwischen scheint, schenkt man den aufgeregten Kommentaren Glauben, sogar die Existenz der Europäischen Union auf dem Spiel zu stehen. Doch wer an dieser Absage und dem „Nein“ der Franzosen und Niederländer zur EU-Verfassung im Jahre 2005 die Krise der Europäischen Union festmacht, greift analytisch zu kurz. Bereits die Osterweiterung der EU – in den zwei Schritten von 2004 und 2007 – hatte den Widerspruch zwischen Erweiterung und Vertiefung radikal verschärft. Infolge der Erweiterung auf jetzt 27 Mitglieder wurden ökonomische Leistungsfähigkeit und gesellschaftlicher Wohlstand innerhalb der EU zunehmend disparat. Zudem erschwert die wachsende Interessenvielfalt die Willensbildung der europäischen Institutionen. Damit erweisen sich die folgenden Ziele mehr und mehr als unvereinbar: erstens die weitere Vertiefung der europäischen Integration; zweitens die gleichmäßige Integration aller Mitgliedsländer der EU; und drittens die Begrenzung der finanziellen Lasten der Integration.¹

Eine weitere Vertiefung der europäischen Integration, welche alle Mitgliedsländer gleichmäßig einbezieht, scheitert an den zunehmenden ökonomischen Differenzen, Interessenkonflikten und divergierenden Zielvorstellungen. Also muss entweder auf die weitere Vertiefung insgesamt verzichtet werden. Dies erscheint jedoch als unrealistisch, da damit der gesamte Integrationsprozess in Frage stünde. Oder man gibt das Ideal des einheitlichen Integrationsfortschritts aller EU-Mitglieder auf und geht zum Modus abgestufter Integration über. Abstufungen der Integration innerhalb der EU werden immer wieder gefordert, nicht erst als Reaktion auf das irische „Nein“.² Eine wichtige Rolle

1 Martin Heidenreich, *Regional Inequalities in the Enlarged Europe*, in: „Journal of European Social Policy“, 4/2003, S. 313-333.

2 Vgl. Historisch: Eberhard Grabitz (Hg.), *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?* Kehl am Rhein 1984; aktuell: Jürgen Habermas, *Europapolitik in der Sackgasse. Plädoyer für eine Politik der abgestuften Integration*, in: ders., *Ach, Europa*. Frankfurt a. M. 2008, S. 96-127; Guy Verhofstadt, *Die Vereinigten Staaten von Europa*, Eupen 2006. Zur jüngsten Debatte um die Notwendigkeit eines Kerneuropas nach dem irischen „Nein“ vgl. auch die Kontroverse zwischen Jürgen Habermas und Günter Verheugen in der „Süddeutschen Zeitung“ (Jürgen Habermas, *Ein Lob den Iren*, 17.6.2008; Günter Verheugen, *Schritt für Schritt, und alle gemeinsam. Eine Antwort auf Jürgen Habermas*, 21./22.6.2008; Jürgen Habermas, *Verständnis für die Iren. Eine Antwort auf Günter Verheugen*, 24.6.2008).



beim Übergang zu einer abgestuften Integration könnte der Europäischen Nachbarschaftspolitik zukommen.

Die Frage, um die es hier im Folgenden geht, lautet: Was kann die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) zur Lösung des Widerspruchs zwischen Erweiterung und Vertiefung der EU beitragen? Und inwiefern stellt sie einen maßgeblichen Schritt in Richtung einer abgestuften EU-Integration dar?

Der Paradigmenwechsel: Expansion ohne Erweiterung

Die Strategieüberlegungen zu einer Europäischen Nachbarschaftspolitik setzten einige Jahre vor dem politisch-administrativen Vollzug der Osterweiterung der Europäischen Union ein. Ausgangspunkt dieser Überlegungen war die Auffassung, dass die Erweiterungsdynamik der EU an Grenzen geraten war. Mit dem bemerkenswerten Satz „Beitritt ist nicht die alleinige Option“ stellte der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi Deutlichkeit vor Diplomatie und leitete einen Paradigmenwechsel der Politikprogrammatisierung der Europäischen Union gegenüber ihrer Peripherie ein.³ Nach Jahrzehnten der EU-Expansion durch diverse Erweiterungsrunden sollte es nun um die Ausdehnung der Einflussosphäre ohne formelle EU-Mitgliedschaft gehen. Der Paradigmenwechsel besteht also in der Umstellung von der Expansion durch Erweiterung auf eine Expansion ohne Erweiterung.

Erstes Resultat dieser Überlegungen war die „Wider-Europe“-Strategie: Sie war ursprünglich nur auf die östlichen Nachbarländer gerichtet und wurde erst durch die Initiative von Frankreich und Schweden auf die gesamte EU-Nachbarschaft ausgeweitet. Daraus wurde das Konzept der Europäischen Nachbarschaftspolitik entwickelt.⁴ In dessen Zentrum steht die Frage, wie man die Peripherie an die EU heranführen und im Sinne der Interessen des Wohlstandskerns stabilisieren kann, ohne ihr die Aussicht auf spätere Mitgliedschaft zu bieten. Es geht also nicht darum, die Expansion an sich zu stoppen, sondern die Expansion anders als durch Erweiterungsrunden zu realisieren. Die ENP richtete ihre Aufmerksamkeit damit auf ein Tableau an Problemen, die in der Folge der Osterweiterung zu erwarten waren. Diese Probleme versteht man am besten, wenn man zuvor den Expansionsmechanismus der EU analysiert.

Expansion durch Erweiterung – der klassische Modus

Die Europäische Union ist bisher in mehreren Erweiterungsrunden nach einem Muster konzentrischer Kreise expandiert.⁵ Was treibt diese Form der Expansion an?

³ Romano Prodi, Das größere Europa – Eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität, 6. Weltkonferenz des Studienverbandes der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel, 5.-6.12.2002, S. 2.

⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier. KOM (2004) 373, Brüssel, 12.5.2004.

⁵ Georg Vobruba, Die Dynamik Europas, Wiesbaden ²2007.



Der Kern der EU hat ein Interesse an der Aufrechterhaltung seiner Stabilität und seines Wohlstands. Diesem Kern erscheinen darum zahlreiche Entwicklungen seiner Peripherie als Bedrohung und Anlass zur Intervention. Die klassische Reaktion auf Außenbedrohungen ist das Verlangen nach Grenzsicherungen. Grenzen können freilich nie komplett undurchlässig gemacht werden. Manche grenzüberschreitenden Prozesse lassen sich nur zu extrem hohen Kosten stoppen, einige können gar nicht verhindert werden: „Umweltverschmutzung kennt keine Grenzen und lässt sich daher am besten durch Maßnahmen sowohl auf internationaler als auch auf regionaler und nationaler Ebene bekämpfen.“⁶ Dazu kommt die Sicherung der Energieversorgung als weiteres wichtiges Element der Expansion der EU – ein Ziel, das nur in den Ländern, in denen die Energiegewinnung und der Energietransport stattfindet, verwirklicht werden kann.⁷

Solche Interessenkalküle führten zur fortgesetzten kalkulierten Inklusion der näheren Peripherie in den Wohlstandskern der EU. Dadurch entsteht zwischen der EU und ihrer Peripherie ein politisches Tauschverhältnis: Die Länder der Peripherie übernehmen die Kosten ihrer ökonomischen Modernisierung und politischen Demokratisierung sowie diverse Pufferfunktionen für den Kern der EU – im Tausch für finanzielle und organisatorische Unterstützung und für das Versprechen ihrer späteren Vollmitgliedschaft in der EU.⁸ Zugleich unterstützen EU und Beitrittskandidaten einander wechselseitig dabei, die Kosten eines Beitritts gegenüber ihren Wahlbevölkerungen zu legitimieren: Die Kandidaten betonen öffentlich ihre Funktion als Garanten regionaler Stabilität und erleichtern damit der EU die Rechtfertigung der Kosten der Erweiterung. Die EU hilft den Beitrittskandidaten – teils durch unmittelbare finanzielle Unterstützung, teils durch die Perspektive auf künftige Vorteile einer Vollmitgliedschaft –, die Loyalität ihrer Bevölkerungen zu sichern.

Auf diese Weise hat die Erweiterungsdynamik der EU eine Tendenz zur Selbstperpetuierung. Nach jedem vollzogenen politischen Tausch, also nach jeder vollzogenen Erweiterungsrunde, reproduziert sich zwischen den Neumitgliedern der EU und ihren äußeren Nachbarn die Ausgangskostellation: Die Neumitglieder entwickeln rasch ein starkes Interesse an der Prosperität und Stabilität ihrer Nachbarn und versuchen, diese in die Expansion und möglichst auch in die Erweiterungspolitik der EU einzubeziehen. So mutiert im Zuge des Beitritts die regionale Stabilisierungsfunktion eines Neumitglieds in die Anwaltschaft der Beitrittsinteressen seiner Nachbarn, also der weiteren Peripherie der EU. So förderte etwa Deutschland nach der Vereinigung 1990 die Beitrittsinteressen Polens, Österreich wiederum jene Ungarns und Sloweniens, Slowenien anschließend diejenigen Kroatiens und anderer Länder des Westbalkans. Polen engagiert sich seit seinem EU-Beitritt 2004 nachhaltig für die Ukraine; Rumänien deklariert seit dem EU-Beitritt 2007 seine spezielle Verantwortung für Moldawien usw.

6 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S. 20.

7 Ebd., S. 18 f.

8 Vgl. Georg Vobruba, *Expansion ohne Erweiterung. Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Dynamik Europas*, in: „Osteuropa“, 2-3/2007, S. 7-20.



Die Europäische Nachbarschaftspolitik als Zäsur

Die EU-Osterweiterung 2004 und die darauf folgende tiefe Erweiterungskrise der EU markieren jedoch den Bruch mit dem ehemals vorherrschenden Entwicklungsmuster – und den Beginn der Krise, die sich in dem dreifachen „Nein“ der Franzosen, Belgier und Iren manifestierte. Die Strategie, die in dem Papier „Wider Europe“ skizziert und in dem Konzept zur Europäischen Nachbarschaftspolitik ausgearbeitet und modifiziert wurde, ist die Reaktion darauf.

Ziel der ENP ist es, die Erweiterungs-, aber nicht die Expansionsdynamik der EU zu stoppen. Mit der ENP wird das Tauschverhältnis zwischen der EU und ihren Peripherieländern verändert: Der Beitrag der Peripherie, nämlich die Übernahme der Reformlasten und einer Pufferfunktion, bleibt weitgehend gleich, aber die Gegenleistung der EU ändert sich. Unmittelbar gibt es immer noch finanzielle Hilfe, aber perspektivisch wird nun eine Kooperationsform unterhalb von Vollmitgliedschaft, nämlich ein *special relationship*, angeboten.

Wie unterscheidet sich die Nachbarschafts- von der Erweiterungspolitik hinsichtlich Nutzen und Kosten für Zentrum und Peripherie? Der anvisierte Nutzen für die EU bleibt in etwa gleich. Die ENP ist auf größtmögliche Ähnlichkeit zur Erweiterungspolitik angelegt: „Die Vision der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist ein Ring von Ländern, die die grundlegenden Werte und Ziele der EU teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden werden, die über die Zusammenarbeit hinaus ein erhebliches Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration beinhaltet. Das wird allen Beteiligten in Bezug auf Stabilität, Sicherheit und Wohlstand enorme Vorteile bringen.“⁹ Es geht also um politische, ökonomische und kulturelle Anbindung an die EU zwecks umfassender ökonomischer und politischer Stabilisierung.

Der entscheidende Unterschied zwischen der Erweiterungspolitik und der Europäischen Nachbarschaftspolitik besteht darin, dass für die EU weniger Kosten und für die Nachbarländer weniger Nutzen entsteht. Die Nachbarschaftspolitik hat für die EU in mehrerer Hinsicht Kostenvorteile: Die Partnerländer übernehmen den *acquis communautaire* nicht. Das bedeutet vor allem, dass sie außerhalb der EU-Fonds bleiben, also am gemeinschaftlichen Umverteilungsmechanismus nicht teilhaben, und dass auf sie die klassischen vier Freiheiten der EU nur nach Maßgabe von Einzelfallregelungen Anwendung finden – während Neumitglieder im Fall von Erweiterung nur in begründungspflichtigen Ausnahmefällen temporär davon ausgeschlossen werden können. Schließlich bleiben die Partnerländer im Rahmen der ENP Vertragspartner der EU; sie sind an den Prozessen der politischen Willensbildung der EU nicht beteiligt. Die Kritik am Konzept der Europäischen Nachbarschaftspolitik hat sich bisher vor allem darauf konzentriert, dass diese Verschlechterung der politischen Tauschbedingungen zu Lasten der Nachbarländer der grundlegende Konstruktionsfehler sei, an dem die ENP zu scheitern drohe. Dies ist freilich keineswegs ausgemacht. Erfolg oder Scheitern der ENP hängt vielmehr von den Erwartungen ab, welche die Peripherieländer und die EU mit ihr verbinden.

⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaft, a.a.O., S. 5.



Regionale Unterschiede: Die Erwartungen der Nachbarländer

Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist zwar als gemeinsamer programmatischer Rahmen für die Gestaltung der Beziehungen zwischen der EU und den Ländern ihrer Peripherie konzipiert. Innerhalb dieses Rahmens jedoch ist Platz für ein hohes Maß an „Diversity“. Dieser Aspekt steckte schon im ursprünglichen Ansatz von 2004 und wurde später noch verstärkt.¹⁰

Zum einen sind individuelle Regelungen des Verhältnisses zwischen der EU und einzelnen Nachbarländern vorgesehen. Damit wird Raum für Differenzierungen im Grad der Annäherung unterschiedlicher Nachbarländer an die EU geschaffen. Und zum anderen werden die im Rahmen der ENP gemachten Angebote von unterschiedlichen Nachbarländern höchst unterschiedlich wahrgenommen.¹¹ Dabei gibt es markante regionale Unterschiede: Bei den südlichen Nachbarländern der EU finden primär die finanziellen Unterstützungsangebote positive Resonanz. So betrachtet Marokko „den ENP-Aktionsplan als ehrgeiziges Unterfangen und als erste positive Antwort Europas auf den Wunsch Marokkos nach einem fortgeschrittenen Status in den Beziehungen zur EU, den S. M. König Mohammed VI. im Jahr 2005 formuliert hat. Der ENP-Aktionsplan stellt sich als Mitverantwortung Europas für die Entwicklung des Landes dar.“ Das „Ersuchen Marokkos“, richtet sich auf „mehr als eine Assoziierung und weniger als ein[en] Beitritt“.¹²

Dagegen bleibt Marokko bezüglich Demokratisierung zwecks politischer Stabilisierung zurückhaltend. Dies gilt erst recht für die anderen südlichen Nachbarländer, zu denen die EU in ihren „ENPI“-Strategiepapieren erhebliche Demokratiedefizite, Menschenrechtsverletzungen und Rechtsunsicherheit feststellt und nicht mehr tun kann, als „Angebote“ zu deren Behebung zu formulieren.¹³ Ein über Handelsliberalisierung und finanzielle Unterstützung hinausgehendes Kooperationsinteresse Ägyptens mit der EU samt den entsprechend weiter gehenden Angeboten an die Union lässt das Strategiepapier nicht erkennen. Mit geringen Variationen ist dies die Erwartungshaltung aller südlichen Nachbarländer gegenüber der Europäischen Union. „Das Ziel der ENP, neben wirtschaftlichen Reformen und nachhaltiger Entwicklung auch eine Demokratisierung in Gang zu setzen, stößt in den arabischen Partnerstaaten auf Widerstand. Alle Staaten lehnen eine Einmischung in innere Angelegenheiten und politische Reformvorgaben ab, die Entwicklungszusammenarbeit begrüßen sie hingegen.“¹⁴

Verallgemeinernd lässt sich die Position der südlichen Nachbarländer zur ENP so beschreiben: Das Angebot der EU entspricht den Erwartungen der

10 Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik. KOM (2007) 774 endgültig, Brüssel, 5.12.2007, S. 3 f.

11 Vgl. Petr Kratochvíl, The European Neighbourhood Policy: A Clash of Incompatible Interpretations, in: ders. (Hg.), The European Union and its Neighbours: Policies, Problems and Priorities, Prag 2006, S. 13-28.; Georg Vobruba, Expansion ohne Erweiterung, a.a.O., S. 18 f.

12 Marokko, Länderstrategiepapier 2007-2013 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Ms. o.J., S. 7, 8 und 27 (Hervorheb. im Orig.).

13 Ägypten, Länderstrategiepapier 2007-2013 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Ms. o.J., S. 27.

14 Sigrid Faath, Die ENP in Nordafrika und Nahost. Wahrnehmung, Erwartungen und Probleme, in: „Osteuropa“, 2-3/2007, S. 209-216, hier S. 213.



Nachbarn oder geht über deren Erwartungen hinaus, während deren Angebot hinter den Erwartungen der EU zurückbleibt. Die Frage, ob die ENP als Alternative zu einer Vollmitgliedschaft akzeptiert wird, erübrigt sich bei den südlichen Nachbarländern, weil von ihnen eine Mitgliedschaft ohnehin kaum jemals ins Auge gefasst wurde.

Bei den wichtigsten östlichen Nachbarländern liegen die Dinge anders. Im ENPI-Strategiepapier für die Ukraine wird erst betont: „Ziel der ENP – als Konzept entstanden im Kontext der Erweiterung von 2004 – ist es, die Nachbarn der EU und somit auch die Ukraine an Stabilität, Sicherheit und Wohlstand der EU auch ohne Mitgliedschaft teilhaben zu lassen.“ Dann hält der Bericht als einen außenpolitischen Schwerpunkt der Ukraine fest: „Die Regierung ist entschlossen, die Integration des Landes in die europäischen Strukturen zu betreiben.“ Wobei nicht erläutert wird, was der Begriff „europäische Strukturen“ meint. Ebenso uneindeutig ist die Anschlussformulierung: „Die EU-Integration ist ein wichtiges Ziel der Regierung im Bereich der Außenpolitik.“ Offensichtlich versteht die EU darunter eine Form von „special relationship“, die Ukraine dagegen die EU-Mitgliedschaft. Genau diese Differenz der Interpretationen wird schließlich im Strategiepapier selbst diagnostiziert: Die Regierung der Ukraine hält „an ihrem strategisch-politischen Ziel des EU-Beitritts fest, das in der Bevölkerung breite Unterstützung findet.“¹⁵ Eine ebensolche Konstellation findet sich in abgeschwächter Form im ENPI-Strategiepapier für Georgien.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Angebote einiger wichtiger östlicher Nachbarländer reichen weit und entsprechen weitgehend den Erwartungen der EU, aber das Angebot im Rahmen der ENP bleibt hinter den Erwartungen dieser Nachbarländer zurück. Die ENP verfehlt hier also zumindest gegenüber den wichtigsten östlichen Nachbarländern ihr Ziel: Sie wird als Alternative nicht oder nur vorläufig akzeptiert.

Konfrontiert man das Angebot der ENP mit den Erwartungen der Peripherieländer, so kommt man zu einem ernüchternden Zwischenergebnis: Die ENP, konzipiert als weitreichendes Alternativangebot zu einer EU-Mitgliedschaft, ist in der südlichen Peripherie überflüssig, da diese Länder eine Vollmitgliedschaft ohnehin nicht ins Auge fassen, und in der östlichen Peripherie unzulänglich, da diese Länder auf einer Beitrittsperspektive zur EU bestehen.

Differenzen und regionale Rivalitäten innerhalb der EU

Diese äußeren Differenzen gehen mit massiven Differenzen innerhalb der Union einher. Allgemein wird die Europäische Nachbarschaftspolitik als *ein* Konzept vorgestellt, das von *allen* Mitgliedern getragen wird. Die EU-Kommission agiert also unter der Fiktion der Einstimmigkeit. Diese Fiktion löst sich freilich rasch auf, wenn man Interessen einzelner Mitglieder und Mitgliedergruppen bezüglich der Peripherieländer und damit der ENP genauer ins Auge

¹⁵ Ukraine, Länderstrategiepapier 2007-2013 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Ms. O.J., S. 3, 6, 5, 7.



fasst. Innerhalb der EU gibt es in der Interpretation der ENP eine zentrale Frage: Wird die ENP in der EU als eine Alternative oder als eine Vorstufe zur Mitgliedschaft gesehen?

Sollte es in der EU je einen Konsens gegeben haben, dass die ENP eine strikte Alternative ist, so hat er sich mit der Zeit aufgelöst: Zwar wurde die ENP eindeutig als echte Alternative zur Erweiterungspolitik entworfen, aber diese Position der Kommission wurde mittlerweile revidiert: „Was die europäischen ENP-Partner betrifft, so greift die ENP nicht der künftigen Entwicklung ihrer Beziehungen mit der EU im Einklang mit den Verträgen vor.“¹⁶ Arrangements im Rahmen der ENP schließen in diesem Sinne einen späteren EU-Beitritt nicht aus.

Die Weiterentwicklung der ENP im Jahre 2006 erweckt also den Eindruck, dass die ENP auch in der EU zunehmend als „Vorbeitragsstrategie“ verstanden wird. Das könnte nicht nur an unterschiedlichen Auffassungen über die Erweiterbarkeit der EU liegen, sondern auch Ergebnis der Einsicht in einen politisch schwer lösbaren Widerspruch der ENP sein: Je erfolgreicher sich die ENP-Beziehungen zwischen der EU und einem Nachbarland gestalten, umso klarer erfüllt dieses Land die Beitrittsvoraussetzungen, umso weniger plausibel ist also sein Verharren im ENP-Status.

Die Erklärung der Expansion der EU nach dem Muster konzentrischer Kreise geht grundsätzlich davon aus, dass der Kern gegenüber seiner gesamten Peripherie prinzipiell gleichartige Stabilisierungsinteressen verfolgt. Dies war bisher Antrieb und Grund für die Selbstperpetuierungstendenz der EU-Erweiterungen. Daraus ergibt sich zwar die Möglichkeit, EU-Erweiterungen in alle möglichen Richtungen als Resultat ein und derselben Logik zu erklären. Aber auch wenn die Interessen der EU gegenüber unterschiedlichen Teilen ihrer Peripherie gleich sind, ergibt dies keineswegs von selbst eine gemeinsam getragene Strategie. Vielmehr richten unterschiedliche Mitgliedsländer der EU ihre außenpolitische Aufmerksamkeit auf unterschiedliche Regionen der EU-Peripherie.

Interessendivergenzen innerhalb der EU werden zudem umso virulenter, je weiter die Peripherien in geographische Ferne vom EU-Kern rücken und je knapper die zu verteilenden Mittel sind. Gerade die gleichartigen Interessen unterschiedlicher EU-Ländergruppen an der Stabilisierung ihrer jeweiligen Peripherie führen zu internen Interessenkonflikten bezüglich der regionalen Schwerpunkte der politischen Aufmerksamkeit und des finanziellen Engagements.¹⁷

Am deutlichsten wird dies an der südlichen und östlichen Peripherie. Die südlichen und die östlichen Mitgliedsländer sind jeweils primär an ökonomischer Prosperität und politischer Stabilisierung ihrer jeweiligen Nachbarregionen interessiert. Deutschland und die Neumitglieder des Jahres 2004 setzen

16 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend die Verstärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. KOM (2006) 726 endgültig. Brüssel, 4.12.2006, S. 16.

17 Vgl. Georg Vobruba, *Internal Dynamics and Foreign Relations of the European Union*, in: Maurizio Bach u.a. (Hg.), *Europe in Motion. Social Dynamics and Political Institutions in an Enlarging Europe*, Berlin 2006, S. 59-77.



Schwerpunkte im Osten der Union, Frankreich, Italien, Spanien und Portugal im Süden. (Die soeben begonnene französische Ratspräsidentschaft wird ihre Ambitionen gewiss an geeigneter Stelle zum Ausdruck bringen.)

Daraus ergeben sich Rivalitäten innerhalb der EU um politische Aufmerksamkeit und finanzielle Mittel für die jeweiligen Nachbarländer. Die Interessenspaltung in der EU schlägt sich in Initiativen mit entsprechend unterschiedlichen regionalen Bezügen nieder. Die Schwarzmeersynergie etwa verfolgt das Ziel, „die Region stärker in den Mittelpunkt des politischen Interesses“ zu rücken und den Schwarzmeerländern Finanzquellen der EU zu erschließen.¹⁸ Die von Nicolas Sarkozy propagierte „Union für das Mittelmeer“ ist ein Versuch Frankreichs und der südlichen EU-Mitglieder, die politische Aufmerksamkeit der EU in Anknüpfung an die insgesamt wenig erfolgreiche EUROMED stärker auf die südliche Peripherie zu lenken. Die Schaffung einer eigenen Finanzquelle für die Entwicklung der südlichen Mittelmeeranrainer ist freilich jüngst gescheitert.

Schon diese knappen Hinweise auf unterschiedliche nachbarschaftspolitische Initiativen in der EU illustrieren die Rivalität der regionalen Interessenschwerpunkte unterschiedlicher Gruppen von EU-Mitgliedern. Die gleichlautenden Interessen der EU-Länder gegenüber ihrer jeweiligen Peripherie erleichtern zwar die Formulierung einer gemeinsamen Programmatik, doch kommt es auf der Durchführungsebene zu harten Interessenkonflikten, sobald es um die Verteilung knapper politischer oder wirtschaftlicher Ressourcen an die jeweiligen Peripherien geht.

Die ENP-Interessen der südlichen EU-Mitglieder treffen zudem auf eine Peripherie, die an der ENP nur begrenzt interessiert ist. Finanzielle Unterstützungen, Handelserleichterungen etc. werden gerne akzeptiert, es werden aber kaum rechts- und demokratiepolitische Auflagen der EU hingenommen. Die Achtung der „spezifischen Gegebenheiten“ dieser Länder durch die EU setzt der Expansion ihrer Interessensphäre im Süden Grenzen.¹⁹ Dagegen haben die östlichen ENP-Länder ein starkes Interesse an einem späteren EU-Beitritt, während die Interessen der EU eher auf Prosperität, politische Stabilisierung und Sicherung der Energieversorgung ausgerichtet sind. Dazu kommt das Interesse an einer Eingrenzung des Einflusses Russlands und der USA.

Misst man also das Potential der ENP an ihren selbst gesteckten Zielen, ist das Ergebnis ernüchternd. Dies bedeutet aber keineswegs, dass von der ENP keinerlei positive Effekte zu erwarten sind. Allerdings sind dies Effekte, die sich, zumindest einstweilen noch, hinter dem Rücken der Akteure durchsetzen – und zwar gerade mit Blick auf die anhaltende Erweiterungskrise.

Die unmittelbare Reaktion auf das „Nein“ der Franzosen und Niederländer hatte 2005 darin bestanden, zu einem Modus von Integrationspolitik als elitengesteuerter Expertenpolitik zurückzukehren.²⁰ Die Absenkung der Sichtbarkeit der EU-Politik im Zuge des Abschlusses des Vertrags von Lissabon war

18 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Schwarzmeersynergie – eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit. KOM (2007) 160 endgültig, Brüssel, 11.4.2007, S. 3, 11.

19 ENPI-Strategiepapier 2007-2013, S. 4.

20 Vgl. Maurizio Bach, Europa ohne Gesellschaft. Politische Soziologie der europäischen Integration. Wiesbaden 2008.



dafür das deutlichste Beispiel – und als solches in ironischer Weise sehr auffällig. Spätestens das „Nein“ der Iren belegt: Diese Rückkehr zu einer eliten-gesteuerten Expertenpolitik konnte nicht mehr als ein Moratorium bringen. Denn die Integration ist bereits zu weit fortgeschritten und prägt die Lebensverhältnisse zu deutlich – war also in diesem Sinne gewissermaßen schon zu erfolgreich –, um die Bevölkerungen auf Dauer außen vor zu halten. Offensichtlich lässt sich der eingangs skizzierte Zielkonflikt zwischen weiterer Vertiefung der Integration, Kostenbegrenzung und einheitlichem Integrationsfortschritt auf Dauer nicht technokratisch überspielen. Die ENP kann dagegen zur Lösung der Zielkonflikte beitragen, da mit ihr das Ziel des einheitlichen Integrationsfortschritts aller Mitgliedsländer implizit aufgegeben wird.

Auf dem Weg zur abgestuften Integration

Heute zeichnen sich, wie oben gezeigt wurde, im Rahmen der ENP zwei Entwicklungsmöglichkeiten ab: Erstens entstehen unterschiedliche Arrangements unterhalb der Vollmitgliedschaft, und zweitens sind spätere „Dennoch-Beitritte“ zu erwarten – wobei freilich die Frage offen bleibt, zu welchen Bedingungen ein solcher Beitritt dereinst erfolgen wird.

Es ist anzunehmen, dass die höchst unterschiedlichen Interessen der Nachbarländer sowie die divergierenden Auffassungen über den Gehalt des Konzepts der ENP, die zwischen einzelnen Nachbarländern und der EU bestehen, zu höchst verschiedenen Arrangements zwischen der EU und einzelnen Nachbarländern führen werden. Diese werden von späteren Mitgliedschaften zu abgesenkten Bedingungen über weitreichende *special relationships* auf der Grundlage bilateraler Verträge bis zu weniger anspruchsvollen Kooperationsbeziehungen reichen. Möglichweise wird es innerhalb dieses Fächers an Möglichkeiten auch zur Institutionalisierung von zwei unterschiedlichen Arten von EU-Mitgliedschaft kommen.

Dies aber ist der Beitrag der Europäischen Nachbarschaftspolitik nach dem Ende der Erweiterungspolitik: Sie leitet eine Phase der EU-Expansion ein, in der es zur Institutionalisierung zunehmender Differenzierungen des Integrationsgrades der Peripherieländer kommt. Jenseits der gegenwärtigen Diskussionen darüber, ob ein Programm abgestufter Integration für die EU wünschenswert ist, setzt sich das Muster abgestufter Integration der EU durch die ENP in der Praxis durch. Damit trägt die Europäische Nachbarschaftspolitik zur Auflösung des Widerspruchs zwischen Erweiterung und Vertiefung der EU bei und leistet einen entscheidenden Beitrag zur Steigerung der innen- und außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union.