

Miriam Elsholz

Vom „ring of friends“
zum „ring of fire“ –
Die Europäische
Nachbarschaftspolitik
auf dem Prüfstand anlässlich
der ENP Review 2015

Heft 12

März 2016

Vom „ring of friends“ zum „ring of fire“
– Die Europäische Nachbarschaftspolitik auf dem
Prüfstand anlässlich der ENP Review 2015

Von

Miriam Elsholz

Institut für Wirtschaftsrecht
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Miriam Elsholz ist Studentin der Rechtswissenschaft an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg sowie des postgraduellen Studiengangs „Master of Business Law and Economic Law“ des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Christian Tietje (Hrsg.), Beiträge zum Europa- und Völkerrecht, Heft 12

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://www.dnb.ddb.de> abrufbar.

ISSN 1868-1182 (print)
ISSN 1868-1190 (elektr.)

ISBN 978-3-86829-828-4 (print)
ISBN 978-3-86829-829-1 (elektr.)

Schutzgebühr Euro 5

Die Hefte der Schriftenreihe „Beiträge zum Europa- und Völkerrecht“ finden sich zum Download auf der Website des Instituts bzw der Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht unter der Adresse:

<http://telc.jura.uni-halle.de/de/node/42>

Institut für Wirtschaftsrecht
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
D-06099 Halle (Saale)
Tel.: 0345-55-23149 / -55-23180
Fax: 0345-55-27201
E-Mail: ecohal@jura.uni-halle.de

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Die europäische Nachbarschaft.....	5
B.	Die Entstehung der ENP	6
C.	Der erste Ansatz und seine Umsetzung.....	8
I.	Ziele und Inhalte der ENP	8
II.	Durchführung	9
1.	Bilaterale Beziehungen	9
2.	Multilaterale Beziehungen.....	10
a)	Union für den Mittelmeerraum (UfM)	10
b)	Östliche Partnerschaft (ÖP).....	11
3.	Finanzierung	11
III.	Rechtliche Grundlagen.....	12
1.	Kompetenzgrundlage und Handlungsauftrag in Art. 8 EUV.....	12
a)	Reichweite der Vertragsabschlusskompetenz nach Art. 8 II EUV	13
b)	Verfahren und Rechtswirkung.....	14
c)	Verhältnis zu Art. 217 AEUV.....	15
2.	Weitere Rechtsgrundlagen der ENP und ihrer Instrumente	15
D.	Die ENP Review 2011 – „alter Wein in neuen Schläuchen“	16
I.	Gründe für die Anpassung.....	16
II.	Die „neue“ Antwort auf die Entwicklungen in der Nachbarschaft.....	17
III.	Die ernüchternde Bilanz der ENP Review 2011	18
1.	Umsetzung in der südlichen Dimension	18
2.	Umsetzung in der östlichen Dimension	20
IV.	Kritik.....	21
1.	Konditionalität als Fehlkonzeption der ENP?.....	22
2.	Joint Ownership – Grundsatz oder Nebenbedingung?	22
3.	Mangelnde Differenzierung	23
4.	Geringe Effektivität.....	23
5.	Finalität der ENP	24
E.	ENP-Review 2015 – Beginn eines Paradigmenwechsels?	25
I.	Inhalt und Zielrichtung des Konsultationspapiers.....	25
II.	Die Ergebnisse der Konsultation: Mehr Stabilität, weniger Idealismus	26
1.	Neue Schwerpunktsetzung.....	26
a)	Wirtschaftliche Entwicklung	26
b)	Sicherheit.....	27
c)	Migration und Mobilität	27
2.	Anpassung der Durchführung.....	28
a)	Differenzierung.....	28
b)	Einbeziehung von EU-Mitgliedsstaaten und Drittstaaten	28
c)	Finanzierung.....	29
III.	Kritik.....	29

1. Vernachlässigung der EU-Wertebasis durch Abkehr von der Konditionalität.....	29
2. Keine Strategie für den Umgang mit den Nachbarn.....	30
3. Unzureichender Finanzrahmen.....	30
4. Finalität.....	31
F. Fazit.....	31
Schrifttum.....	32

A. Die europäische Nachbarschaft

Nachbarschaft ist Nähe – Nähe im rein örtlich-räumlichen Sinn des Aneinandergrenzens, aber damit zwangsläufig auch Nähe im abstrahierten Sinn eines sozialen Raums, der menschlichen Dialog ermöglicht und erfordert. Für einen überlegten Dialog, an dem mehrere Akteure beteiligt sind, benötigt man eine Gesprächsstrategie sowie Gesprächsregeln.

Die Nachbarschaftspolitik der EU ist gewissermaßen die Strategie für den grenzübergreifenden Dialog der Union mit ihren Nachbarstaaten. Nicht ganz eindeutig ist allerdings der Begriff der Nachbarschaftspolitik an sich – gibt es nur die eine Nachbarschaftspolitik der EU, die zwischen den Beziehungen zu den einzelnen Nachbarstaaten differenziert, oder existieren verschiedene Nachbarschaftspolitiken? Fest steht, dass sich die Nachbarschaftsbeziehungen in Intensität, Zielsetzung und Umfang teilweise deutlich voneinander unterscheiden. Die Beziehungen zu einigen Nachbarstaaten zeichnen sich weniger durch das Bemühen um ein nachbarschaftliches Verhältnis und mehr durch andere Schwerpunktsetzungen und Eigenheiten aus: In Bezug auf die Staaten des EWR sowie der Schweiz bedarf es aufgrund bereits jahrzehntelangen intensiven Austauschs und Wertekonsens keiner auf Vertiefung der Beziehung zielenden Nachbarschaftspolitik mehr. Die Beziehungen zu Russland hingegen nehmen aufgrund seines geopolitischen Status und der Ablehnung einer Einbeziehung in die ENP eine Sonderstellung ein¹, weshalb sie ebenfalls nicht unter den Begriff der Nachbarschaftspolitik im engeren Sinne fallen. Dies gilt auch für die Beziehungen zu den Ländern mit Aussicht auf einen EU-Beitritt, denen sich die sog. Erweiterungspolitik widmet.²

Im Mittelpunkt der Bemühungen der Union zur Stärkung nachbarschaftlicher Beziehungen steht die sog. Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) – dieses Politikfeld entwickelte sich im Zuge der EU-Osterweiterung 2004 und soll als einheitlicher Ansatzpunkt für die Bildung einer friedlichen Nachbarschaft – eines „Ringes befreundeter Staaten“³ – auf der Grundlage gemeinsamer Wertvorstellungen dienen, jedoch ohne die Eigenheiten und Bedürfnisse der einzelnen Nachbarstaaten hintanzustellen. Die ENP ist auf folgende Staaten gerichtet: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Syrien, Tunesien, Libyen⁴ und die Palästinensische Behörde im

¹ Vgl. *Hillion*, in: Blockmans/Lazowski (Hrsg), *The EU and Its Neighbours*, 463 (464f).

² *Kellerhals/Uebe*, in: Schwarze (Hrsg), *EU-Kommentar*, Art. 8 Rn 12.

³ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 11. März 2003, *Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn*, KOM (2003) 104 endg, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:DE:PDF>> (besucht am 15. Februar 2016), 4; das Europäische Parlament (EP).

⁴ Aufnahme in die ENP unter der Bedingung des Beitritts zum Barcelona-Prozess, siehe Mitteilung der Kommission vom 12. Mai 2004, *Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier*, KOM (2004) 373 endg, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=DE>> (besucht am 15. Februar 2016), 13.

Mittelmeerraum, außerdem Belarus, Moldau und Ukraine als osteuropäische Nachbarn sowie Armenien, Aserbaidschan und Georgien im südlichen Kaukasus.⁵

Es lässt sich also zwischen einer Nachbarschaftspolitik im engeren Sinne – der ENP – und einer Nachbarschaftspolitik im weiteren Sinne – den verbleibenden Beziehungen zu den Nachbarstaaten der Union – unterscheiden.

Die prekäre Lage vieler ENP-Staaten, die von politischen Umwälzungen und Terrorismus zerrüttet sind, stellt eine beträchtliche Herausforderung für die EU dar und zwingt sie zu kontinuierlichen Anpassungen ihrer Nachbarschaftspolitik – zuletzt in Form der ENP Review 2015. Es stellt sich die Frage, ob die ENP in ihrer derzeitigen Form eine zeitgemäße und zufriedenstellende Antwort auf die aktuellen Gegebenheiten in unserer Nachbarschaft ist und inwieweit die erfolgten Anpassungen, namentlich die ENP Reviews von 2011 und 2015, den Bedürfnissen und Zielen der Nachbarstaaten einerseits sowie der Union andererseits gerecht werden.

B. Die Entstehung der ENP

Selbstverständlich unterhielt die EU schon vor der Osterweiterung 2004 Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten. Was die ENP von diesen unterscheidet und weshalb ein einheitlicher Politikansatz nötig wurde, wird deutlich, wenn man interne Entwicklung und externe Beziehungen der EU im historischen Kontext gegenüberstellt.

Von der Gründung bis in die 1980er Jahre beschränkten sich die Beziehungen der EU zu ihren Nachbarstaaten weitestgehend auf bilaterale Abkommen zur Vertiefung der Handelsbeziehungen.⁶ Die innere Weiterentwicklung der EU durch Erweiterung und Neustrukturierung der internen Beziehungen in Form der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, die die rechtliche Grundlage für einen gemeinsamen Binnenmarkt und die Europäische Politische Zusammenarbeit schuf, stand zu dieser Zeit im Fokus – es blieb daher wenig Spielraum für die Entwicklung der außenpolitischen Präsenz. Die weltpolitischen Geschehnisse, insbesondere der Zusammenbruch der Sowjetunion, machten dann aber eine Novellierung des EU-Außenauftritts notwendig. Im Zuge des Engagements der Union bei der Neuausrichtung der ehemaligen Ostblockstaaten wurde die Unzulänglichkeit der bisherigen Strukturen außenpolitischen Handels deutlich – als Folge wurde mit dem EUV 1992 die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eingeführt. In den Folgejahren wurde denjenigen Staaten Zentral- und Osteuropas, die sich in Wertvorstellung und Staatsgefüge den EU-Staaten annäherten, im Rahmen der sog. Europa-Abkommen der EU-Beitritt in Aussicht gestellt. Des Weiteren wurde mit vielen ehemaligen Sowjetstaaten ein Partnerschaft- und Kooperationsabkommen (PKA) geschlossen, das neben Handelsbeziehungen auch einen politischen Dialog implementieren sollte, aber keine Beitrittsoption vorsah. Die Beziehungen zu den Mittelmeerstaaten waren indes trotz langjähriger Kooperation und dem Abschluss von Assoziierungsabkommen (AA) von der Krisensituation in der Region Anfang der 1990er Jahre überschattet und gelähmt. Mit dem Barcelona Prozess wurde 1995 die Europa-Mittelmeer-Partnerschaft (EMP) mit den

⁵ KOM (2004) 373 endg, 6f.

⁶ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf: *Christensen, Making of the ENP*, 54-61.

südlichen Nachbarn initiiert, die als Ausgleich zur anstehenden Osterweiterung dienen sollte.⁷ Im Rahmen dieser Partnerschaft wurden die bestehenden AA mit den Staaten des Mittelmeerraums durch die sog. Europa-Mittelmeer-Abkommen ersetzt, die ua (sicherheits-)politische und wirtschaftliche Kooperation in unterschiedlicher Ausprägung mit dem langfristigen Ziel der Errichtung einer Freihandelszone beinhalteten.⁸ Die ENP ist wohl der erste tatsächliche Versuch der EU, sich außenpolitisch auf die Initiative der Kommission hin als „kollektiver Akteur“ mit „klarem Mandat“ der Mitgliedsstaaten zu betätigen.⁹

Insgesamt zeichnete sich zum Ende des 20. Jahrhunderts hin verstärkt der Wille der EU ab, sich der Entwicklungen in ihrer direkten Nachbarschaft anzunehmen und diese mitzugestalten, was sich auch in der weiteren Ausarbeitung der Strukturen der GASP durch den Vertrag von Amsterdam zeigte.¹⁰

Im Zuge der Herausforderungen, die sich mit der näher rückenden Erweiterung im Osten im Hinblick auf die zukünftigen Nachbarn ankündigten, sowie der weitgehenden Ineffizienz der bisherigen Bemühungen in der südlichen Nachbarschaft, wurde zunehmend die Forderung nach einer Novellierung und Vereinheitlichung der Herangehensweise an die Nachbarschaftsverhältnisse laut – es schien eine Alternative zum EU-Beitritt nötig, um die fortschreitende interne Kooperation nicht zu gefährden. Erstmals in den Raum gestellt von Kommissionspräsident Prodi 1999,¹¹ nahm die Idee einer einheitlichen Nachbarschaftspolitik in Form der Mitteilung „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ vom 11. März 2003 konkrete Gestalt an.¹² Schließlich legte die Kommission mit der Veröffentlichung eines Strategiepapiers¹³ am 12. Mai 2004 den Grundstein für die ENP.

Die Diskussion um die Neugestaltung der nachbarschaftlichen Beziehungen beeinflusste die zeitgleich stattfindende Formulierung des Verfassungsvertrags durch den Europäischen Konvent und brachte Art. I-57 EVV hervor – damit wurde eine eigene primärrechtliche Grundlage für die ENP greifbar, die mit der Wichtigkeit der Beziehungen der Union zu ihren Nachbarn begründet und auch ohne wesentliche Veränderungen in den Vertrag von Lissabon übernommen wurde.¹⁴

⁷ *Vöneky/Beylage-Haarmann*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 217 AEUV Rn 105.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Christensen*, Making of the ENP, 61.

¹⁰ *Ibid.*, 62f.

¹¹ *Prodi*, On Enlargement, Rede vor dem Europäischen Parlament vom 13. Oktober 1999, SPEECH/99/130, erhältlich im Internet: <http://www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-99-130_en.htm> (besucht am 16. Februar 2016).

¹² Vgl KOM (2003) 104 endg.

¹³ KOM (2004) 373 endg.

¹⁴ *Europäischer Konvent*, Synthesebericht über die Plenartagung am 24./25. April 2003, CONV 696/03, erhältlich im Internet: <<http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/de/03/cv00/cv00696.de03.pdf>> (besucht am 15. Februar 2016), 9; *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 8 Rn 2.

C. Der erste Ansatz und seine Umsetzung

I. Ziele und Inhalte der ENP

In der Mitteilung der Kommission vom 11. März 2003 heißt es: „Es wird vorgeschlagen, dass sich die EU das Ziel setzt, eine Zone des Wohlstands und der guten Nachbarschaft – eines Ringes befreundeter Staaten – zu entwickeln, mit denen die EU enge, friedliche und kooperative Beziehungen unterhält.“¹⁵

Weiterhin wird im dazugehörigen Strategiepapier ausgeführt: „Ziel der ENP ist es, die Vorteile der EU-Erweiterung von 2004 mit den Nachbarländern zu teilen, indem Stabilität, Sicherheit und Wohlstand aller Betroffenen gestärkt werden.“¹⁶ Dabei soll die ENP unabhängig von der Erweiterungspolitik der Union bestehen, also die Möglichkeit oder Unmöglichkeit eines Beitritts offen lassen bzw ausklammern.¹⁷ Die Nähe zur Erweiterungspolitik, in deren Rahmen die Heranführung an die EU-Strukturen und -Werte angestrebt wird, ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, insbesondere da Ansätze und Maßnahmen der Erweiterungspolitik in die ENP übernommen wurden.¹⁸ Der Raum des Wohlstands soll auf gemeinsamen Werten aufbauen und durch eine Intensivierung der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Kooperation sowie einer Verstärkung grenzüberschreitender Zusammenarbeit, insbesondere auf dem Feld der Konfliktprävention, erreicht werden.¹⁹ Dabei soll es nicht Ziel der EU sein, den Nachbarstaaten Reformen vorzuschreiben – vielmehr sollen sich die Länder auf der Basis der geteilten Werte freiwillig zur Festsetzung von Reformzielen verpflichten („joint ownership“), um im Gegenzug eine Vertiefung der Beziehungen zur EU zu erreichen.²⁰ Damit ist die ENP zweigleisig angelegt.²¹ Die Prioritätensetzung im Einzelnen unterscheidet sich dabei je nach Eigenheit, Entwicklungsstand und Bedürfnissen des Nachbarlandes, weshalb individuelle Aktionspläne mit Maßstäben zur Messung der Reformerfolge gemeinsam ausgearbeitet werden.²² Zu den einschlägigen Werten, auf denen die ENP aufbaut und deren Sicherung durch die Aktionspläne erreicht werden soll, zählen Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte.²³ Konkret ist die ursprüngliche ENP in folgende Kooperationsfelder unterteilt worden:²⁴

Im Bereich des politischen Dialogs sollen Kooperation und Koordinierung bei der Bewältigung von Konflikten, Krisen und Sicherheitsbedrohungen zur Verbesserung

¹⁵ KOM (2003) 104 endg, 4.

¹⁶ KOM (2004) 373 endg, 3.

¹⁷ *Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD)*, What is the European Neighbourhood Policy?, erhältlich im Internet: <http://www.eas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm> (besucht am 16. Februar 2016); *Gaedtke*, Außenpolitik, 160.

¹⁸ *Drescher*, in: Marchetti/Demesmay (Hrsg), Vertrag von Lissabon 133 (138f); *Gaedtke*, Außenpolitik, 160.

¹⁹ KOM (2003) 104 endg, 9.

²⁰ KOM (2004) 373 endg, 8.

²¹ *Ibid.*, 10.

²² KOM (2004) 373 endg, 3, 8; KOM (2003) 104 endg, 17.

²³ KOM (2004) 373 endg, 13.

²⁴ Vgl zur folgenden Aufzählung KOM (2004) 373 endg, 14-21.

der regionalen Stabilität ausgebaut werden – möglicherweise auch im Rahmen der GASP bzw der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Durch Heranführung der Nachbarländer an das Wirtschaftsmodell der EU, bspw durch Abbau der Handelshemmnisse, soll der Wohlstand gefördert, sowie die Attraktivität der Märkte für ausländische Investoren gesteigert werden. In diesem Zuge wird die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes vorbereitet, insbesondere durch die Annäherung an den Besitzstand und die Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes. Daneben sollen Sozialreformen zur Armutsbekämpfung beitragen. Im Bereich Justiz sichert die Kommission den Ländern Unterstützung bei Asylfragen und Grenzverwaltung zu und stellt außerdem Visumserleichterungen in Aussicht. Als wichtiges Element der ENP wird weiterhin der Ausbau der Energiezusammenarbeit genannt, die sich mit der Importabhängigkeit der EU und der Rolle der Nachbarstaaten erklärt, von denen ein Großteil entweder Transitländer oder sogar Lieferanten sind.

Weiterhin sind Kooperationen zum Ausbau der Infrastruktur, zur Bekämpfung von Umweltverschmutzung, zur Entwicklung einer Informationsgesellschaft sowie zur Förderung der Forschung vorgesehen. Schließlich soll der Kontakt zwischen den Bürgern der EU- und Nachbarländer durch den Auf- und Ausbau von Austauschprogrammen uÄ vertieft werden.

Einerseits soll die ENP die Nachbarstaaten näher an die EU heranführen, andererseits aber auch unter den Staaten eine engere Verknüpfung erreichen – hier verspricht eine regionale Zusammenarbeit im Gegensatz zu einer bilateralen mehr Effizienz. In Osteuropa betrifft dies va die Bereiche Infrastruktur, Grenzverwaltung und Energie, im Mittelmeerraum liegt der Schwerpunkt regionaler Zusammenarbeit eher auf einer Verbesserung der Süd-Süd-Integration, der subregionalen Zusammenarbeit sowie der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften.²⁵

II. Durchführung

1. Bilaterale Beziehungen

Die Beziehungen zwischen der EU und den Partnerländern unter dem ENP-Schirm sind überwiegend bilateral angelegt, um den spezifischen Bedürfnissen und Herausforderungen der einzelnen Länder gerecht zu werden. Zu diesem Zweck wurden zunächst auf Grundlage einer vorherigen Evaluierung in Form von Länderberichten der Kommission die erwähnten Aktionspläne entwickelt.²⁶ Deren Umsetzung soll durch die Gremien unter den bereits existierenden PKA und AA überprüft werden (Monitoring).²⁷ Außerdem hat sich die Kommission in diesem Zusammenhang zunächst zur regelmäßigen Erstellung von Berichten zu der Entwicklung der einzelnen Länder verpflichtet, welche dann als Basis für Anpassungen der Aktionspläne dienen. Zwischenberichte innerhalb von drei Jahren nach Genehmigung eines Aktionsplans

²⁵ *Ibid.*, 22-25.

²⁶ *Kotzur*, in: von Arnould (Hrsg), Europäische Außenbeziehungen, § 7 Rn 25.

²⁷ KOM (2004) 373 endg, 10.

sollen eine Entscheidung des Rates über eine Intensivierung der Zusammenarbeit erleichtern.²⁸

2. *Multilaterale Beziehungen*

Trotz des Fokus auf bilaterale Beziehungen stuft die Kommission regionale Ansätze als hilfreich ein, um die Kooperation der Länder untereinander zu verbessern – dabei kann im Hinblick auf geografische Lage sowie kulturelle und geopolitische Umstände wie bereits angedeutet im Wesentlichen zwischen einer südlichen und einer östlichen Dimension der ENP unterschieden werden.²⁹

a) *Union für den Mittelmeerraum (UfM)*

Die Beziehungen zu Ländern der südlichen Dimension sind seit 2008 unter dem multilateralen Dach der Initiative „Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum“ gebündelt, die Nachfolgerin des Barcelona-Prozesses ist und neben den 28 EU-Staaten ursprünglich alle Mitglieds- und Beobachterstaaten des Barcelona-Prozesses³⁰ sowie die verbleibenden Mittelmeeranrainer³¹ umfassen sollte.³² Trotz Einladung zur Teilnahme am Barcelona-Prozess³³ hat Libyen bis dato keine Schritte unternommen, um die Beziehungen zur EU zu vertiefen³⁴ und hat folglich auch nicht an der Verabschiedung der gemeinsamen Erklärung des Pariser Gipfels für den Mittelmeerraum vom 13. Juli 2008³⁵ teilgenommen, ist mithin auch nicht Teil der UfM. Zu beachten ist außerdem, dass die UfM nicht auf die ENP beschränkt ist, sondern auch die allgemeine Assoziierungspolitik zu allen Mittelmeeranrainern umfasst, eben weil nicht nur die ENP-Länder, sondern die Fortentwicklung der Region als solcher im Vordergrund steht.³⁶ Die UfM zielt auf eine gleichberechtigte Kooperation zur Fortentwicklung der Beziehungen zwischen der EU und den Nachbarn des Mittelmeerraums in

²⁸ *Ibid.*, 10.

²⁹ *Ibid.*, 22.

³⁰ Mauretanien, Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten, Jordanien, Palästinensische Behörde, Israel, Libanon, Syrien, Türkei und Albanien.

³¹ Bosnien und Herzegowina, Monaco und Montenegro.

³² Mitteilung der Kommission an das EP und den Rat vom 20. Mai 2008, Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum, KOM (2008) 319 endg, erhältlich im Internet: <<http://www.eurlex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0319&from=EN>> (besucht am 15. Februar 2016), 5.

³³ Vgl Third Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers, Chairman's Formal Conclusions, vom 15./16. April 1999, erhältlich im Internet: <http://www.eas.europa.eu/euromed/conf/stutg_conc_en.pdf> (besucht am 15. Februar 2016).

³⁴ Es existieren keine vertraglichen Beziehungen zwischen der EU und Libyen, Vgl Informationen zu Libyen auf der Website der Kommission: <http://www.ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/libya_en.htm> (besucht am 16. Februar 2016).

³⁵ Gemeinsame Erklärung des Pariser Gipfels für den Mittelmeerraum vom 13. Juli 2008, erhältlich im Internet: <http://www.ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/ufm_paris_declaration1.pdf> (besucht am 16. Februar 2016).

³⁶ *Ibid.*, 13.

den Schwerpunktfeldern des Barcelona-Prozesses ab – politischer Dialog, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Freihandel sowie Austausch und Annäherung bei humanitären, kulturellen und sozialen Thematiken.³⁷ Die einzelnen Projekte zur Umsetzung dieser Ziele sollen durch zweijährliche Gipfeltreffen der Regierungschefs initiiert werden. Zur Betonung der gleichberechtigten Teilhabe an dem Prozess wird außerdem der Vorsitz offizieller Treffen zwischen einem Verantwortlichen aus den Reihen der EU-Mitgliedsländer und einem aus den Reihen der Partnerländer aufgeteilt.

b) *Östliche Partnerschaft (ÖP)*

Das Dach der östlichen Dimension bildet die ÖP, deren Grundstein mit der Gemeinsamen Erklärung des Prager Gipfels vom 7. Mai 2009³⁸ gelegt wurde. Danach umfasst die ÖP neben den EU-Staaten die ENP-Staaten Osteuropas und des südlichen Kaukasus³⁹. Im Gegensatz zur UfM ist die ÖP ausdrücklich im Rahmen der ENP angelegt.⁴⁰ Die ÖP verspricht die Vertiefung der politischen und ökonomischen Zusammenarbeit mit der EU sowie eine bessere Vernetzung der Region mittels Ausarbeitung einer neuen Generation von AA und regelmäßigen Treffen der Regierungschefs und Außenminister.⁴¹

3. *Finanzierung*

Bereits vor Einführung der ENP erhielten die östlichen und südlichen Nachbarn im Rahmen zahlreicher Programme finanzielle Unterstützung von der EU, die ehemaligen Sowjetstaaten und Russland vorwiegend durch das *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*-Programm (TACIS), die Mittelmeerstaaten durch das MEDA-Programm.⁴² Die Schaffung der ENP erforderte dann jedoch ein Instrument, das die finanzielle Unterstützung der Nachbarländer an den Kooperationsrahmen der ENP anpasst und durch die Beschränkung auf eine einzige Rechts-

³⁷ *Ibid.*, 11-14.

³⁸ Gem. Erklärung des Prager Gipfels zur Östlichen Partnerschaft vom 07. Mai 2009, erhältlich im Internet: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf> (besucht am 16. Februar 2016).

³⁹ Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und Ukraine.

⁴⁰ Mitteilung der Kommission an das EP und den Rat vom 03. Dezember 2008, Östliche Partnerschaft, KOM (2008) 823 endg, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:DE:PDF>> (besucht am 16. Februar 2016), 2.

⁴¹ Gem. Erklärung des Prager Gipfels zur ÖP vom 07. Mai 2009, 6-8.

⁴² KOM (2004) 373 endg, 25; TACIS = programme of technical assistance to CIS countries, Vgl VO (EG, EURATOM) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien, ABl. (EG) Nr. L 12/1 vom 18. Januar 2000; MEDA = Mésures d'accompagnement financières et techniques, Vgl VO (EG) Nr. 1488/96 des Rates vom 23. Juli 1996 über finanzielle und technische Begleitmaßnahmen (MEDA) zur Reform der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen im Rahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer, ABl. (EG) Nr. L 189/1 vom 30. Juli 1996.

grundlage vereinfacht.⁴³ Zur Ablösung der bisherigen Programme wurde daher für den Zeitraum von 2007-2013 das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) eingeführt.⁴⁴ Für die Verteilung des ENPI ist weitestgehend der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) verantwortlich.⁴⁵ Weiterhin werden ENP-Maßnahmen durch verschiedene Finanzinstrumente europäischer Finanzinstitutionen unterstützt, ua durch die Nachbarschafts-Investitionsfazilität, die durch Darlehensvergabe Investitionen und daraus resultierendes Wirtschaftswachstum in den Partnerländern fördern soll.⁴⁶

III. Rechtliche Grundlagen

1. Kompetenzgrundlage und Handlungsauftrag in Art. 8 EUV

Die ENP fällt unter die in Art. 205 ff. AEUV geregelten EU-Außenbeziehungen.⁴⁷ Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung in Art. 5 II EUV ist eine konkrete Grundlage in den Verträgen für den Abschluss eines Abkommens durch die Union vonnöten. Gemäß Art. 216 AEUV ist die Union zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge befugt, wenn eine diesbezügliche Kompetenz in den Verträgen vorgesehen ist. In Art. 8 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon findet sich erstmals eine primärrechtliche Grundlage für die Beziehungen der EU zu Ländern in ihrer Nachbarschaft, deren Wortlaut stark an die Formulierungen der Kommission im Strategiepapier zur ENP erinnert: gemäß Art. 8 I EUV entwickelt die Union besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet. Ob der Begriff der Nachbarschaft in Art. 8 EUV angesichts des begrenzten Umfangs der ENP auf deren Rahmen beschränkt ist oder auch die Länder des EWR und die Beitrittskandidaten miteinbezieht,⁴⁸ kann hier offen bleiben. Fest steht, dass die Zielsetzung der ENP – ein Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft – durch Art. 8 I EUV normiert wird. Art. 8 EUV ist im Ge-

⁴³ Mitteilung der Kommission vom 01. Juli 2003, Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument, KOM (2003) 393 endg, erhältlich im Internet: <http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/wider/wider_de.pdf> (besucht am 16. Februar 2016), 6-8.

⁴⁴ VO (EG) Nr. 1638/2006 des EP und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, ABl. EU Nr. L 310/1 vom 9. November 2006.

⁴⁵ Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2010/427/EU), ABl. EU Nr. L 201/30 vom 3. August 2010.

⁴⁶ Vgl Mitteilung der Kommission an das EP und den Rat vom 12. Mai 2010, Die Europäische Nachbarschaftspolitik – Eine Bestandsaufnahme, KOM (2010) 207 endg, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0207&qid=1434205169868&from=DE>> (besucht am 16. Februar 2016), 13.

⁴⁷ *Kellerhals/Uebe*, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar, Art. 8 EUV Rn 1; *Nowak*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg), Europäisches Unionsrecht, Art. 8 EUV Rn 1.

⁴⁸ Vgl dazu *Merli*, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg), Lissabonner Reformvertrag, 259 (268).

gensatz zu seiner Entsprechung im Verfassungsvertrag nicht in das Kapitel der Erweiterung, sondern in jenes der Gemeinsamen Bestimmungen des EUV eingeordnet, inhaltlich aber ohne Zweifel (ebenso) den Grundlagen des auswärtigen Handelns der EU in Art. 21-47 EUV und Art. 215-222 AEUV zugehörig.⁴⁹ Der Einordnung in die Gemeinsamen Bestimmungen wird vorwiegend symbolischer Charakter zugesprochen.⁵⁰ Gleichzeitig findet sich in Art. 8 II EUV eine neue eigenständige Rechtsgrundlage für „spezielle Übereinkünfte“ zwischen der EU und den Partnerländern der ENP zur Verwirklichung der im ersten Absatz genannten Ziele.⁵¹ Zur Durchführung besagter Übereinkünfte sollen gemäß Art. 8 II EUV regelmäßige Konsultationen erfolgen. Die Formulierung der Vorschrift („[...] kann die Union spezielle Übereinkünfte [...] schließen“) legt nahe, dass die Verwirklichung der Ziele der Nachbarschaftspolitik auch durch Übereinkünfte anderer Art als der sog. Nachbarschaftsabkommen iSv Art. 8 II EUV umgesetzt werden kann – mit anderen Worten ist der Rückgriff auf eine andere Kompetenzgrundlage ebenfalls im Rahmen der ENP möglich.⁵² Von Art. 8 II EUV sind außerdem Änderungsverträge bezüglich bereits bestehender Abkommen erfasst, ebenso wie multilaterale Übereinkünfte.⁵³ Art. 8 II EUV kann letztlich aber wohl nur ein fakultativer Charakter zugesprochen werden.⁵⁴

a) Reichweite der Vertragsabschlusskompetenz nach Art. 8 II EUV

Fraglich ist, wie weit die Vertragsabschlusskompetenz des Art. 8 EUV reicht, da sie nicht ausdrücklich materielle Regelungsbereiche nennt.⁵⁵ Eine Parallelziehung zur gleichartigen Problematik bezüglich Art. 217 AEUV, der Rechtsgrundlage für AA, erscheint sinnvoll, da Nachbarschafts- wie Assoziierungsabkommen eine Vielzahl von Sachgebieten abdecken.⁵⁶ In der diesbezüglichen Literatur werden eine enge und eine weite Auffassung vertreten: Erstere spricht einer solchen allgemein formulierten, „konturlosen“ Vertragsabschlusskompetenz lediglich prozeduralen Charakter neben den eigentlichen speziellen Sachkompetenzen zur Vertragsschließung zu, die die materielle Reichweite der AA vorgeben.⁵⁷ Die weite Auffassung führt dagegen die besonders strikten Verfahrensregeln für besagte Abkommen an, die sich ohne die Annahme einer

⁴⁹ *Hummer*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg), Europäisches Unionsrecht, Art. 8 EUV Rn 25.

⁵⁰ *Nowak*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg), Europäisches Unionsrecht, Art. 8 Rn 1; *Geiger*, in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 8 Rn 1.

⁵¹ *Nowak*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg), Europäisches Unionsrecht, Art. 8 Rn 12.

⁵² *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 8 EUV Rn 10; *Nowak*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg), Europäisches Unionsrecht, Art. 8 EUV Rn 12.

⁵³ *Streinz*, in: Streinz (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 8 EUV Rn 10f; *Nowak*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg), Europäisches Unionsrecht, Art. 8 EUV Rn 12.

⁵⁴ *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 8 EUV Rn 10.

⁵⁵ *Merli*, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg), Lissabonner Reformvertrag, 259 (270).

⁵⁶ *Ibid.*, 259 (270f); *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 8 EUV Rn 17.

⁵⁷ Vgl zur Kompetenzgrundlage von Assoziierungsabkommen *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 217 AEUV Rn 10-14; *Knopf*, Europarechtliche und völkerrechtliche Fragen, 42ff; *Meessen*, EuR 1980, 36 (39f).

sachlichen Kompetenz schwer erklären ließen, außerdem den „effet utile“ der Kompetenz und die Möglichkeit der Begrenzung des Begriffs der Assoziierung, der eben keine „Blankettbefugnis“ beinhalte.⁵⁸ Diese weite Auffassung ist vorzugswürdig, da die enge Auffassung Art. 217 AEUV gewissermaßen zu einer faktisch nutzlosen Regelung machen würde. Zu beachten ist aber, dass die Übereinkunft nur in Form eines gemischten Abkommens geschlossen werden kann, wenn ein Teil des Abkommens in einen Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten fällt.⁵⁹

Vereinzelt wird von Stimmen, die die enge Auffassung im Hinblick auf Art. 217 AEUV vertreten, angeführt, die Kompetenz in Art. 8 II EUV unterscheide sich insofern von der erstgenannten, als die Zielsetzung in Art. 8 I EUV ausreichend konkret formuliert sei, um eine originäre sachliche Regelungskompetenz zu begründen.⁶⁰ Diese Abgrenzung überzeugt jedoch nur begrenzt, da Art. 8 EUV mit der „Entwicklung besonderer Beziehungen“ nur eine ähnlich unbestimmte Begrifflichkeit wie Art. 217 AEUV mit der „Assoziation“ enthält. Damit zeigt sich jedoch, dass die Annahme einer materiellen Vertragsabschlusskompetenz für Art. 8 EUV noch mehr Rückhalt findet als die Annahme einer solchen bezüglich Art. 217 AEUV.

b) Verfahren und Rechtswirkung

Mangels besonderer Regelung ist Art. 218 AEUV als Verfahrensvorschrift zu internationalen Übereinkünften für Nachbarschaftsabkommen nach Art. 8 II EUV einschlägig. Da solche Abkommen häufig mit erheblichem finanziellen Aufwand verbunden sind oder Bereiche betreffen, die durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren geregelt werden, ist gem. Art. 218 VI UAbs. 2 a iv, v AEUV regelmäßig die Zustimmung des Europäischen Parlaments vonnöten, ansonsten ist eine bloße Anhörung gem. Art. 218 VI b, VIII UAbs. 1 EUV ausreichend. Fraglich ist, in welcher Form die Zustimmung des Rates zu erfolgen hat: Gem. Art. 218 XIII 1 AEUV ist grundsätzlich ein Beschluss mit qualifizierter Mehrheit vorausgesetzt, allerdings ist für AA und Übereinkünfte nach Art. 212 AEUV mit beitrittswilligen Staaten Einstimmigkeit erforderlich – es erscheint daher sinnvoll, Abkommen über ähnlich geartete Beziehungen zu Drittstaaten in der Nachbarschaft ebenfalls dem Einstimmigkeitserfordernis zu unterwerfen.⁶¹

Gem. Art. 216 II AEUV sind die Organe der Union sowie die Mitgliedstaaten an die von der Union abgeschlossenen internationalen Übereinkünfte gebunden, da diese mit Abschluss zum integralen Bestandteil des Unionsrechts werden.⁶² Des Weiteren sind die Abkommen unmittelbar anwendbar und unterfallen dem Vorrang des Uni-

⁵⁸ *Vöneky/Beylage-Haarmann*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 217 AEUV Rn 17; so auch: *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg), Europäisches Unionsrecht, Art. 217 AEUV Rn 33.

⁵⁹ *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg), Europäisches Unionsrecht, Art. 217 AEUV Rn 35.

⁶⁰ *Schmalenbach*, in: Callies/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 8 EUV Rn 9.

⁶¹ *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 8 EUV Rn 20.

⁶² Vgl zu Nachbarschaftsabkommen *ibid.*, Rn 21 und allg *Lachmayer/Förster*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg), Europäisches Unionsrecht, Art. 216 AEUV Rn 16.

onsrechts.⁶³ Grundsätzlich sind die Mitgliedsstaaten nicht Vertragspartner der von der EU geschlossenen völkerrechtlichen Verträge, unterliegen also auch nicht direkt deren völkerrechtlicher Bindung – dies gilt jedoch nicht, wenn es sich um gemischte Abkommen handelt, die die Mitgliedsstaaten ebenfalls unterschrieben haben.⁶⁴

c) *Verhältnis zu Art. 217 AEUV*

Art. 8 II EUV weist große Ähnlichkeit mit Art. 217 AEUV auf. Das Verhältnis von Art. 8 II EUV zu Art. 217 AEUV ist daher streitig – liegt ein Spezialitäts- oder ein Alternativitätsverhältnis vor? Für ersteres wird angeführt, dass die Rechtssystematik es nicht erlaubt, für gleichartige Verträge unterschiedliche Rechtsgrundlagen anzunehmen.⁶⁵ Die zweite Ansicht sieht in Art. 8 II EUV schlicht eine weitere Möglichkeit für Abkommen mit Anrainerstaaten, die einzig unter politischen Gesichtspunkten vorteilhafter sein kann.⁶⁶ Die beiden Vorschriften stehen jedoch weder in Spezialitäts- noch in Alternativitätsverhältnis zueinander, sondern regeln unterschiedliche Anwendungsfälle, denn die Intensität der institutionellen Zusammenarbeit bleibt bei den Nachbarschaftsverträgen mit lediglich empfehlenden Gremien unter der Assoziierungsschwelle.⁶⁷

2. *Weitere Rechtsgrundlagen der ENP und ihrer Instrumente*

Im Hinblick auf die Möglichkeiten abseits der in Art. 8 II EUV normierten Nachbarschaftsabkommen, die in Art. 8 I EUV normierten Zielsetzungen der ENP zu verwirklichen, können die erwähnten bilateralen Aktionspläne als essentiell bezeichnet werden. Diese können als politische Dokumente mit verbindlichem Charakter beschrieben werden, bauen jedoch in formaler Hinsicht auf der rechtlichen Grundlage bereits bestehender PKA bzw AA auf.⁶⁸ Erstere wurden in den 1990er Jahren insbesondere mit Russland sowie den ehemaligen Sowjetstaaten auf der Basis von Art. 133 EGV-Nizza i.V.m. Art. 308 EGV-Nizza geschlossen⁶⁹, letztere auf der Basis von Art. 310 EGV-Nizza, der Vorgängervorschrift von Art. 217 AEUV⁷⁰.

⁶³ *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 8 EUV Rn 21; allg *Terhechte*, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar, Art. 216 Rn 22.

⁶⁴ Vgl allg *Terhechte*, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar, Art. 216 AEUV Rn 21.

⁶⁵ *Hummer*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg), Europäisches Unionsrecht, Art. 8 EUV Rn 28.

⁶⁶ *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 8 EUV Rn 13; *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 8 Rn 12; *Kotzur*, in: von Arnould (Hrsg), Europäische Außenbeziehungen, § 7 Rn 27.

⁶⁷ Vgl auch *Merli*, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg), Lissabonner Reformvertrag, 271f.

⁶⁸ *Kotzur*, in: von Arnould (Hrsg), Europäische Außenbeziehungen, § 7 Rn 22f; *Auswärtiges Amt*, Europäische Nachbarschaftspolitik, erhältlich im Internet: <http://auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Erweiterung_Nachbarschaft/Nachbarschaftspolitik/Nachbarschaftspolitik_node.html> (besucht am 16. Februar 2016).

⁶⁹ *Herrnfeld*, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar, Art. 217 AEUV Rn 3; *Vedder/Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 133 EGV Rn 262.

⁷⁰ *Herrnfeld*, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar, Art. 217 AEUV Rn 3.

Andere Instrumente gründen sich nicht auf völkerrechtlichen Verträgen, sondern sind binnenrechtlicher Natur – dies betrifft insbesondere das ENPI, das durch Verordnungen geregelt ist.⁷¹

D. Die ENP Review 2011 – „alter Wein in neuen Schläuchen“⁷²

I. Gründe für die Anpassung

Zwar wurde der ENP durchaus eine positive Konkretisierung der Beziehungen zu den Nachbarländern der EU zugesprochen, dennoch überwog die Kritik deutlich:⁷³ „Ihre notorischen Schwächen – das Oszillieren zwischen Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungs- und Erweiterungspolitik, die geografische Beliebigkeit, die opake Anreizstruktur und die strategische Ambivalenz der ENP werden durch die heterogenen Präferenzen und Interessen [...] am Leben gehalten.“⁷⁴ Wesentlicher Kritikpunkt war meistens die mangelnde Differenzierung zwischen den einzelnen Ländern im Hinblick auf deren divergierende Bedürfnisse und ihren wirtschaftlichen, demokratischen und politischen Status Quo.⁷⁵ Die Kommission hat ebenfalls Schwächen der ENP eingeräumt und deshalb in diversen Bereichen immer wieder Verbesserungen eingeleitet.⁷⁶ Schließlich hat sie 2011 in einer gemeinsamen Mitteilung mit der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik befunden, dass die ENP angesichts der neuen oder neu entfachten Konfliktherde insbesondere in den südlichen Nachbarländern im Zuge des „Arabischen Frühlings“ und den damit einhergehenden Herausforderungen überarbeitet werden muss.⁷⁷

⁷¹ *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 8 EUV Rn 15f; *Nowak*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg), Europäisches Unionsrecht, Art. 8 EUV Rn 15.

⁷² *Tömmel*, Democracy and Security, 9:1-2, 19 (25); *Langbein*, in: Stratenschulte (Hrsg), Grenzen der Integration, 29 (44); *Kelley*, JCMS 44(1)/2006, 29.

⁷³ *Lippert*, ENP: Vorbehalte – Fortschritte – Perspektiven, 7f; *Kelley*, JCMS 44(1)/2006, 29 (50ff); *Langbein*, in: Stratenschulte (Hrsg), Grenzen der Integration, 29 (33-37).

⁷⁴ *Lippert*, ENP: Vorbehalte – Fortschritte – Perspektiven, 8.

⁷⁵ *Van Hüllen*, in: Börzel/Böttger (Hrsg), Policy Change, 119 (126ff); *Langbein*, in: Börzel/Böttger (Hrsg), Policy Change, 77 (93f).

⁷⁶ Vgl Mitteilung der Kommission an das EP und den Rat vom 05. Dezember 2007, Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik, KOM (2007) 774, erhältlich im Internet: <<http://www.eurlex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0774&qid=1434207961714&from=DE>> (besucht am 16. Februar 2016), 12f: Verbesserung der Berichterstattung; Vgl KOM (2010), 207, 2: Ernennung eines Kommissionsmitglieds mit spezifischem regionalen Mandat.

⁷⁷ *Kommission und Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik (EU-Außenbeauftragte)*, Gem. Mitteilung an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen vom 25. Mai 2011, Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel, KOM (2011) 303 endg, erhältlich im Internet: <<http://www.eurlex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0303&rid=1>> (besucht am 16. Februar 2016), 1f.

II. Die „neue“ Antwort auf die Entwicklungen in der Nachbarschaft

Ziele des neuen Ansatzes sind eine Vertiefung der Kooperation zur Demokratisierung der Partnerländer auf der Grundlage der gemeinsamen Wertebasis, die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung nach europäischem Vorbild, der Ausbau der regionalen Zusammenarbeit sowie die Einführung neuer Mechanismen und Instrumente zur Verwirklichung dieser Ziele. Dabei soll einerseits gemäß dem Grundsatz „mehr für mehr“ eine stärkere Konditionalität der ENP erreicht werden, indem denjenigen Ländern entgegengekommen wird, die die meisten Reformfortschritte nachweisen können,⁷⁸ andererseits soll durch die Definition von mittel- und langfristigen Prioritäten stärker differenziert werden.⁷⁹ In finanzieller Hinsicht sehen Kommission und Außenbeauftragte eine Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel vor, insbesondere im Rahmen des *Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth*-Programms (SPRING, Förderung von Partnerschaft, Reformen und breitenwirksamem Wachstum) für den südlichen Mittelmeerraum und des EaPIC-Programms für die östlichen Partnerländer.⁸⁰ Auch im Hinblick auf die multilaterale Zusammenarbeit wird nochmals die Bedeutung der geografischen Differenzierung der ENP hervorgehoben: Die ÖP soll durch gemeinsame Projekte vertieft werden, während sich die Zusammenarbeit in der südlichen Dimension auf Demokratisierung und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung mittels eines differenzierten Ansatzes unter der sog Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand⁸¹ konzentriert – die UfM soll jedoch gleichzeitig weiter ausgebaut werden.⁸² Außerdem soll durch die Neuausrichtung der ENP eine verstärkte Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure erreicht werden, um der Zivilgesellschaft mehr Raum für politische Meinungsbildung und Mitbestimmung zu geben; hierzu wurden in Form der Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft und der Einrichtung des Europäischen Fonds für Demokratie weitere Mittel zur Verfügung gestellt.⁸³ Schließlich wurde das ENPI 2014 durch das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) ersetzt, in dessen Rahmen bis 2020 eine Unterstützung von über 15 Mrd. Euro bereitgestellt wird.⁸⁴

⁷⁸ *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Mitteilung an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen vom 15. Mai 2012, Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, JOIN (2012) 14 endg, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012JC0014&rid=1>> (besucht am 16. Februar 2016), 4f; KOM (2011) 303 endg, 3.

⁷⁹ KOM (2011) 303 endg, 22.

⁸⁰ JOIN (2012) 14 endg, 4; SPRING; EaPIC = Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme (Östliche Partnerschaft Programm für Integration und Zusammenarbeit).

⁸¹ Vgl *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Mitteilung an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen vom 08. März 2011, Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand, KOM (2011) 200 endg, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0200&rid=1>> (besucht am 16. Februar 2016).

⁸² KOM (2011) 303 endg, 15ff; Vgl auch *Tömmel*, Democracy and Security, 9: 1-2, 19 (28).

⁸³ KOM (2011) 303 endg, 4-6; JOIN (2012) 14, 5f.

⁸⁴ VO (EU) Nr. 232/2014 des EP und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments, ABl. EU Nr. L 77/27 vom 15. März 2014.

III. Die ernüchternde Bilanz der ENP Review 2011

Die Bilanz zur Umsetzung der reformierten ENP fällt seitens der Kommission und der Außenbeauftragten gemischt aus: Immerhin existieren zurzeit mit 12 der 16 ENP-Länder bilaterale Aktionspläne bzw. (vergleichbare) sog. Assoziierungsagenden⁸⁵, dennoch stellen Kommission und Außenbeauftragte fest, dass die Umsetzung der ENP auch unter dem neuen Ansatz in den ENP-Ländern (mit Ausnahme von Moldau und Georgien) nur schleppend vorankommt – sie schreibt dies auf die politische und sozioökonomische Situation vieler Partnerländer zu, die mit politischer Instabilität und anhaltenden Konflikten konfrontiert sind⁸⁶. Deshalb betont sie in ihrem Bericht von 2013 nochmals die Wichtigkeit des Engagements von Seiten der einzelnen Länder und deren Bevölkerung, die Notwendigkeit der verstärkten Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure sowie einer intensiveren Zusammenarbeit mit weiteren vor Ort involvierten Akteuren, wie z.B. Drittstaaten, und der Verdeutlichung der Ziele und Vorteile, die die ENP mit sich bringt.⁸⁷

1. Umsetzung in der südlichen Dimension

In der südlichen Dimension gilt Marokko als „Vorzeigeland“⁸⁸ – aber auch die Reformen in Tunesien werden positiv bewertet, ebenso wie die derzeitigen Verhandlungen eines Aktionsplans mit Algerien.⁸⁹

In den verbleibenden Ländern erschweren jedoch anhaltende Konflikte die Umsetzung der in den Aktionsplänen vorgesehenen Reformen oder machen eine engere

⁸⁵ Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Moldau, Marokko, Palästinensische Behörde, Tunesien, Ukraine; Vgl. Homepage des EAD, erhältlich im Internet: <http://www.eas.europa.eu/enp/documents/action-plans/index_en.htm> (besucht am 16. Februar 2016).

⁸⁶ *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Mitteilung an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen vom 20. März 2013, Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Partnerschaft, JOIN (2013) 4 endg, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0004&rid=1>> (besucht am 16. Februar 2016), 2-6; *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Mitteilung an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen vom 27. März 2014, Die Nachbarschaft am Scheideweg, Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2013, JOIN (2014) 12 endg, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0012&rid=1>> (besucht am 16. Februar 2016), 2-4.

⁸⁷ JOIN (2013) 4 endg, 2-4.

⁸⁸ *Piehl*, in: Leiß (Hrsg.), Die EU nach dem Vertrag von Lissabon, 333 (355).

⁸⁹ Vgl. *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Arbeitsdokument vom 25. März 2015, Implementation of the European Neighbourhood Policy, Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners Report, SWD (2015) 75 final, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0075&qid=1434287320930&from=DE>> (besucht am 16. Februar 2016); Vgl. *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Arbeitsdokument vom 25. März 2015, Implementation of the European Neighbourhood Policy, Statistics, SWD (2015) 77 final, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0077&qid=1434287684953&from=DE>> (besucht am 16. Februar 2016), 31.

Kooperation mit der EU vollkommen unmöglich.⁹⁰ Zum einen werden die Beziehungen zu Israel und der Palästinensischen Autonomiebehörde durch die erneuten militärischen Auseinandersetzungen überschattet, die den Fokus auf Friedensverhandlungen und nicht auf eine Verstärkung der Partnerschaft mit der EU lenken.⁹¹ Zum anderen ist die Region anhaltend durch die Umstürze des Arabischen Frühlings gezeichnet:

Die offiziellen Gespräche zwischen der EU und Ägypten unter dem Schirm der ENP finden angesichts der anhaltenden Einschränkungen von Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit sowie der exzessiven Ausübung der Todesstrafe vorerst nur eingeschränkt statt, anstelle weiterer Verhandlungen wurde zunächst nur die Laufzeit des bestehenden Aktionsplans verlängert.⁹² Des Weiteren wurden die Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit Libyen im Zuge der politischen Umbrüche 2011 erst ausgesetzt, nach dem Sturz Gaddafis und den ersten freien Wahlen 2012 wurden die Gespräche immerhin vorsichtig wiederaufgenommen.⁹³ Es bestehen aber auch weiterhin keine vertraglichen Beziehungen zwischen der EU und dem libyschen Regime, die Zivilgesellschaft wird aber umfangreich in finanzieller und humanitärer Sicht durch die EU unterstützt – auch im Rahmen der ENP.⁹⁴ Die Verhandlungen eines AA mit Syrien sind im Frühjahr 2011 ebenfalls infolge des Bürgerkriegs abgebrochen worden.⁹⁵ Gegen das syrische Regime wurden aufgrund der andauernden Menschenrechtsverletzungen umfangreiche restriktive Maßnahmen eingeleitet, woraufhin von syrischer Seite die Mitgliedschaft und Teilnahme an der UfM ausgesetzt wurde.⁹⁶ Auch hier wird versucht, die Zivilgesellschaft über Hilfsorganisationen und NGOs zu unterstützen.⁹⁷ Der Bürgerkrieg in Syrien hat zudem weitreichende Auswirkungen auf die Nachbarländer, die insbesondere mit einem unablässigen Flüchtlingsstrom konfrontiert sind.⁹⁸ Neben den internen Konflikten im Zuge der politischen Umstürze

⁹⁰ Vgl. *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Mitteilung an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen vom 25. März 2015, Umsetzung der ENP im Jahr 2014, JOIN (2015) 9 endg, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0009&trid=1>> (besucht am 16. Februar 2016), 2.

⁹¹ Vgl. SWD (2015) 75 final, 2; JOINT (2015) 6 endg, 2.

⁹² *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Arbeitsdokument vom 25. März 2015, Implementation of the ENP in Egypt, Progress in 2014 and recommendations for actions, SWD (2015) 65 final, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0065&qid=1434288450299&from=DE>> (besucht am 16. Februar 2016), 2f.

⁹³ Vgl. SWD (2015) 77 final, 31; *Kommission*, Memorandum vom 27. März 2014, ENP Package - Libya, erhältlich im Internet: <http://www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-228_en.htm> (besucht am 16. Februar 2016).

⁹⁴ *EAD*, EU Relations with Libya, erhältlich im Internet: <http://eeas.europa.eu/libya/index_en.htm> (besucht am 16. Februar 2016).

⁹⁵ *EAD*, Memorandum vom 20. März 2013, ENP Package – Syria, MEMO 13/255, erhältlich im Internet: <http://www.eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_memo_syria_en.pdf> (besucht am 16. Februar 2016), 1.

⁹⁶ *Ibid.*, 1.

⁹⁷ *Kommission*, MEMO vom 27. März 2014, ENP Package - Syria, erhältlich im Internet: <http://www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-232_en.htm> (besucht am 16. Februar 2016).

⁹⁸ *Kommission*, Pressemitteilung vom 06. Februar 2015, Neue Strategie der EU: voller Einsatz und 1 Mrd. Euro für Syrien und Irak, erhältlich im Internet: <http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4222_de.htm> (besucht am 16. Februar 2016).

und militärischen Auseinandersetzungen hat der Nahe Osten zusätzlich mit der Bedrohung durch die radikalislamistische und terroristische Gruppe „Islamischer Staat“ (IS) zu kämpfen, die mittels Waffengewalt im Raum Syrien und Irak mehrere Gebiete unter ihre Herrschaft gebracht hat.⁹⁹ Die EU unterstützt die UN-Einsätze und Bemühungen zur Stabilisierung der Region und Bekämpfung des IS und hat außerdem selbst die Initiative ergriffen, insbesondere in Form von finanziellen Hilfen für die gesamte Region.¹⁰⁰

Die multilaterale Kooperation im Rahmen der südlichen Dimension ist ebenfalls durch die anhaltenden Konflikte gehemmt.¹⁰¹ Bei der regionalen Integration der Maghreb-Staaten unter dem Dach des sog. 5+5 Dialogs¹⁰² konnten aber kleinere Fortschritte verzeichnet werden, ebenso wie bei der Kooperation mit anderen Organisationen vor Ort.¹⁰³

2. Umsetzung in der östlichen Dimension

In der östlichen Dimension werden in den letzten Jahren die größten Fortschritte in der Ukraine,¹⁰⁴ sowie in Moldau und Georgien verzeichnet.¹⁰⁵ Dies wird durch den 2014 erfolgten Abschluss von AA einschließlich Regelungen zu weitreichenden und umfassenden Freihandelszonen (DCFTAs)¹⁰⁶ deutlich, ebenso wie durch die weitere Anpassung und Annäherung an die EU in den letzten Jahren, bspw in den Bereichen Mobilität (ua Visaerleichterungsabkommen)¹⁰⁷ und Energie (ua Beitritt zum Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft)¹⁰⁸. Noch 2013 wurden Rückschritte der Ukraine konstatiert¹⁰⁹, ein deutlicher Umschwung lässt sich jedoch nach der politischen Neustrukturierung infolge der Maidan-Proteste feststellen, die ua Neuwahlen nach sich zogen.¹¹⁰ Gleichzeitig wirkt sich das zunehmend aggressive Bestreben Russlands um geopolitischen Einfluss direkt auf die Nachbarstaaten und damit indirekt auch auf die ENP aus und schafft eine Konkurrenz um die Beziehungen der EU zu den Part-

⁹⁹ *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Mitteilung an das EP und den Rat vom 11. März 2015, Elemente einer EU-Regionalstrategie für Syrien und Irak sowie zur Bewältigung der Bedrohung durch Da'esh, JOIN (2015) 2 final/2, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0002R%2801%29&crd=2>> (besucht am 16. Februar 2016), 3-5.

¹⁰⁰ *Kommission*, Pressemitteilung vom 06. Februar 2015, Neue Strategie der EU, (Fn 98).

¹⁰¹ JOIN (2014) 12 endg, 18.

¹⁰² (Informelles) sog. Forum des westlichen Mittelmeerraums.

¹⁰³ SWD (2015) 75 final, 3f.

¹⁰⁴ *Piehl*, in: Leiß (Hrsg), Die EU nach dem Vertrag von Lissabon, 333 (351f).

¹⁰⁵ *Lippert*, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg), Integration 2013, 261 (264).

¹⁰⁶ JOIN (2015) 9 endg, 2.

¹⁰⁷ Vgl dazu KOM (2010) 207 endg, 5.

¹⁰⁸ Vgl dazu KOM (2010) 207 endg, 11f.

¹⁰⁹ *Lippert*, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg), Integration 2013, 261 (265).

¹¹⁰ *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Arbeitsdokument vom 25. März 2015, Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine, Progress in 2014 and recommendations for actions, SWD (2015) 74 final, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0074&qid=1434291398930&from=DE>> (besucht am 16. Februar 2016), 2.

nerstaaten der östlichen Dimension.¹¹¹ Dies zeigt sich bspw in der Gründung der Eurasischen Wirtschaftsunion, die neben Russland Kasachstan, Weißrussland und seit Januar 2015 auch Armenien umfasst, das sich mit dem Beitritt gleichzeitig gegen das bereits ausgehandelte AA inklusive einer DCFTA mit der EU entschied.¹¹² Die Beziehungen zu Belarus sind zudem schon seit Jahrzehnten von politischer Unterdrückung und Menschenrechtseinschränkungen überschattet, weshalb das 1995 ausgehandelte PKA seit 1997 eingefroren ist.¹¹³ Die EU beschränkt sich daher gegenüber Weißrussland auf die sog. Politik des kritischen Engagements, eine Mischung aus Unterstützung der Zivilgesellschaft, technischen Dialogen, Kooperation im Rahmen der ÖP und restriktiven Maßnahmen.¹¹⁴

Die multilaterale Dimension der ÖP wird außerdem für ihre Unübersichtlichkeit infolge zahlloser Projekte und Treffen kritisiert.¹¹⁵ Das kürzlich abgehaltene Gipfeltreffen in Riga hat laut Medienberichten im Wesentlichen keine neuen Ergebnisse erzielt, da einerseits die Unterschiede in der Ausrichtung der Partnerländer immer offensichtlicher werden, andererseits das Spannungsverhältnis zu Russland, das durch die völkerrechtswidrige Annexion der Halbinsel Krim weiter verschärft wurde, Zurückhaltung in Sachen Annäherung an die EU gebietet.¹¹⁶

IV. Kritik

In der Literatur werden Kommission und Außenbeauftragter ein höheres Maß an Differenzierung sowie konkretere Aussagen in den Länderberichten zugestanden.¹¹⁷ Gleichzeitig ebbt die Kritik an der ENP nicht ab, mit der Metapher des „alten Weins in neuen Weinschläuchen“¹¹⁸ wird der Vorwurf erhoben, bereits bestehende Ansatzpunkte der ENP, namentlich Differenzierung und Konditionalität, würden lediglich durch neue Methoden konkretisiert – es handele sich damit gewissermaßen nicht um

¹¹¹ JOIN (2013) 4 endg, 22; JOIN (2015) 6 endg, 2; *Lippert*, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg), Integration 2013, 261 (262f).

¹¹² *EAD*, EU Relations with Armenia, erhältlich im Internet: <http://eeas.europa.eu/armenia/index_en.htm> (besucht am 16. Februar 2016).

¹¹³ *EAD*, EU Relations with Belarus, erhältlich im Internet: <http://eeas.europa.eu/belarus/index_en.htm> (besucht am 16. Februar 2016).

¹¹⁴ Vgl *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Arbeitsdokument vom 25. März 2015, Implementation of the European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership Implementation Report, SWD (2015) 76 final, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0076&qid=1434291928017&from=DE>> (besucht am 16. Februar 2016), 3.

¹¹⁵ *Stratenschulte/Priesmeyer-Tkocz*, in: Stratenschulte (Hrsg), Grenzen der Integration, 55 (69ff).

¹¹⁶ Vgl nur *Wulf*, Christian F., tagesschau.de, EU-Gipfel zur „Östlichen Partnerschaft“, Keiner soll verloren gehen, vom 22. Mai 2015, erhältlich im Internet: <<http://www.tagesschau.de/ausland/riga-eu-partnerschaftsgipfel-101.html>> (besucht am 16. Februar 2016) sowie *Luther, Carsten*, Der Schatten Russlands, vom 21. Mai 2015, erhältlich im Internet: <www.zeit.de/politik/ausland/2015-05/eu-gipfel-riga-oestliche-partnerschaft-russland-ukraine> (besucht am 16. Februar 2016).

¹¹⁷ *Lippert*, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg), Integration 2013, 261 (263); *Langbein*, in: Stratenschulte (Hrsg), Grenzen der Integration, 29 (45).

¹¹⁸ *Tömmel*, Democracy and Security, 9:1-2, 19 (25); *Langbein*, in: Stratenschulte (Hrsg), Grenzen der Integration, 29 (44); *Kelley*, JCMS 44(1)/2006.

eine „neue Antwort“¹¹⁹, sondern um eine Rückbesinnung auf die „alte Antwort“ und deren Neuformulierung.

1. *Konditionalität als Fehlkonzeption der ENP?*

Insbesondere in der südlichen Dimension wird der ENP häufig mit Skepsis begegnet – die Anreize scheinen nicht stark und nicht konkret genug, um sich auf die geforderten Reformen tatsächlich einzulassen.¹²⁰ Auch im Hinblick auf die ÖP heißt es, diese sei weniger Partnerschaft als Strategie der EU.¹²¹ Die ENP wurde als Politik konzipiert, „die vom Wollen und Können der Nachbarn abhängt, deshalb um dieses Wollen werben und dieses Können mitermöglichen muss“,¹²² es jedoch nicht erzwingen darf. Es scheint jedoch, als greife dieser Ansatz, der als Fortführung der erfolgreichen Anpassung der ehemaligen Beitrittskandidaten im Zuge der Erweiterungspolitik gedacht war, unter dem Dach der ENP nicht richtig: Einerseits besteht bei vielen Staaten kein Interesse an einer derartigen Heranführung an die EU, andererseits geht das Angebot der EU denjenigen Staaten, die tatsächlich bereit sind, sich an den Vorgaben der EU auszurichten, nicht weit genug, da ihnen die Aufnahme in die EU immer noch verwehrt scheint.¹²³

2. *Joint Ownership – Grundsatz oder Nebenbedingung?*

Grundlage für die Partnerschaften zwischen der EU und ihren Nachbarn sollen die gemeinsamen Werte sein, die es auf dem Weg zu einem Raum des Wohlstands durch die Partnerschaft zu schützen und zu sichern gilt – dafür sollen EU und Partnerstaaten eine gemeinsame Verantwortung tragen. Vielfach scheint allerdings schon diese Wertebasis eine Illusion, allenfalls eine Nebenbedingung, deren Existenz lediglich auf dem Papier besteht – nicht zuletzt, weil andere Interessen, insbesondere an einer stabilen Nachbarschaft und guten wirtschaftlichen Beziehungen, im Vordergrund stehen.¹²⁴ Durch die Vernachlässigung der Konditionalitätsprämisse scheint die Glaubwürdigkeit der EU als Verfechterin ihrer Werte geschmälert.

Vereinzelt wird deshalb gefordert, im Hinblick auf Länder ohne erkennbare Ambitionen zur Demokratisierung gänzlich auf „Formelkompromisse“ zu verzichten und nicht weiter die gemeinsame Wertebasis als gegeben festzuhalten – stattdessen wird eine Rückbesinnung auf die Entspannungspolitik vergangener Jahrzehnte vorgeschlagen.¹²⁵ Damit würde gewissermaßen der Konditionalitätsgedanke aufrechterhalten,

¹¹⁹ KOM (2011) 303 endg.

¹²⁰ Vgl. Schumacher, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg), Integration 2013, 299 (305f); Kotzur, in: von Arnould, Europäische Außenbeziehungen, § 7 Rn 41; Gaedtke, Außenpolitik, 167.

¹²¹ Stratenschulte/Priesmeyer-Tkocz, in: Stratenschulte (Hrsg), Grenzen der Integration, 55 (57).

¹²² Kotzur, in: von Arnould, Europäische Außenbeziehungen, § 7 Rn 43.

¹²³ Delcour, The 2015 ENP Review, 2; Vobruba, Leviathan 38 (2010), 45 (52ff).

¹²⁴ Schumacher, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg), Integration 2013, 299 (300ff); Koenig/Scherer, ENP auf dem Prüfstand, 4.

¹²⁵ Stratenschulte/Priesmeyer-Tkocz, in: Stratenschulte (Hrsg), Grenzen der Integration, 55 (75f).

jedoch unter der Annahme, dass die Werte der EU eben nicht von jedem Nachbarstaat geteilt werden. Teilweise heißt es sogar, die EU sollte sich darauf beschränken, ein realistischer, strategischer und an der Durchsetzung der eigenen Interessen orientierter Akteur zu sein und keine normative Macht für sich zu beanspruchen.¹²⁶ Das eine lässt sich allerdings nicht von dem anderen trennen – die Berufung auf die Wertebasis der EU ist gleichzeitig Legitimation für ihr außenpolitisches Handeln (auch gegenüber den Mitgliedsstaaten) und deren Propagierung dient zudem der Schaffung einer friedlichen Nachbarschaft.¹²⁷ Konsequenterweise dürfte diese Wertebasis also nicht zur Nebenbedingung herabgestuft werden, sondern müsste stärker mit dem Grundsatz der Konditionalität verknüpft werden, um das Bekenntnis der EU zu ihren Grundwerten und die Zielsetzung einer auf diesen Werten basierenden Nachbarschaft in Art. 8 EUV nicht unglaubwürdig erscheinen zu lassen.¹²⁸ In der Schwierigkeit, Ideale und Interessen in Einklang zu bringen und gleichzeitig attraktive Kooperationsmöglichkeiten anbieten zu können, liegt eine wesentliche Herausforderung der EU im Hinblick auf die ENP.

3. *Mangelnde Differenzierung*

Mit Hinweis auf die zunehmende Heterogenität der ENP-Partner wird eine weitere Differenzierung gefordert, die den regionalen Gegebenheiten und Bedürfnissen gerechter wird, als dies bislang noch häufig der Fall ist.¹²⁹ Die Unterteilung in eine östliche und eine südliche Dimension stellt bereits einen Schritt in die richtige Richtung dar – weg von einem einheitlichen Ansatz, der weniger sachlichen als politischen Argumenten geschuldet war, hin zu einem Ansatz, der zwischen den europäischen Ländern mit der Möglichkeit eines zukünftigen Beitritts und nichteuropäischen Ländern ohne Beitrittsperspektive unterscheidet.¹³⁰ Dennoch zeigt der divergierende Grad des Interesses der Partnerländer an der ENP, dass die Differenzierung weiter auszubauen ist.

4. *Geringe Effektivität*

Während die EU sich auf den Feldern sektoraler und wirtschaftlicher Zusammenarbeit im Rahmen der ENP schon bewiesen hat, lässt die Betätigung im Bereich der GASP, namentlich hinsichtlich Konfliktlösung und Demokratieförderung, noch zu wünschen übrig – hier dominieren die Mitgliedsstaaten, deren diplomatische Beziehungen bereits wesentlich länger existieren als der EAD und daher ungleich effektiver

¹²⁶ Vgl Darstellung bei *Tömmel*, *Democracy and Security*, 9: 1-2, 19 (34), mit Nachweisen für diese Ansicht.

¹²⁷ *Tömmel*, *Democracy and Security*, 9: 1-2, 19 (34f); ähnlich *Wichmann*, *Rule of Law Promotion*, 215-219.

¹²⁸ Vgl *Kempin/Lippert*, *Membership, neighbourhood, partnership*, 6.

¹²⁹ Vgl *Schumacher*, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg), *Integration 2013*, 299 (306); *Kempin/Lippert*, *Membership, neighbourhood, partnership*, 7.

¹³⁰ *Stratenschulte/Priesmeyer-Tkocz*, in: *Stratenschulte* (Hrsg), *Grenzen der Integration*, 55 (56).

sind.¹³¹ Hinzu kommt, dass einige Felder der ENP in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten fallen und die EU daher deren Unterstützung bei der Umsetzung von geschlossenen Abkommen benötigt.¹³² Die je nach geografischer Lage divergierenden Interessen der EU-Mitgliedsstaaten an einer Verbesserung der Beziehungen zu den Nachbarstaaten und damit die Bereitschaft zur Unterstützung eines ENP-Vorhabens erschweren in diesem Fall die Entscheidungsfindung.¹³³ Durch die europäische Wirtschaftskrise einerseits und die Flüchtlingsproblematik andererseits legen viele Mitgliedsstaaten außerdem ein zunehmend protektionistisches Verhalten an den Tag und stehen damit der Effektivität der ENP zusätzlich im Weg, bspw bei der Verhandlung und Umsetzung von Mobilitätsabkommen.¹³⁴ Gleichzeitig sind die Mittel der EU im Rahmen des ENI zu begrenzt, um die bedürftigen Nachbarstaaten tatsächlich nachhaltig zu unterstützen.¹³⁵

Auch aus den Reihen der EU-Staaten wurde der Ruf nach einer weiteren Anpassung der ENP an die aktuellen Gegebenheiten laut¹³⁶: insbesondere wurde gefordert, die Effektivität der ENP durch den Ausbau der Zuständigkeiten des EAD sowie durch die Konkretisierung der Anreize für Reformen zu steigern. Daneben wurde eine höhere Flexibilität als Antwort auf Krisen verlangt, die durch eine verstärkte Nutzung der Instrumente der GASP und GSVP sowie eine bessere Koordinierung der Finanzinstrumente erreicht werden soll. Zudem wurden eine weitere Vertiefung der regionalen ENP-Dimensionen sowie eine bessere Vernetzung mit den „Nachbarn der Nachbarn“ gewünscht.

5. Finalität der ENP

Im Hinblick auf die reformwilligen Staaten der osteuropäischen Nachbarschaft bleibt zu klären, ob die ENP Alternative oder Vorbereitung zur Erweiterungspolitik ist.¹³⁷ Bislang hat es die EU nicht geschafft, die ENP stichhaltig von der Erweiterungspolitik abzugrenzen und die Attraktivität einer Annäherung an die EU außerhalb einer Beitrittsperspektive hinreichend zu verdeutlichen.¹³⁸ Teilweise wird deshalb ange-

¹³¹ Lippert, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg), Integration 2013, 261f.

¹³² *Ibid.*, 261 (262).

¹³³ Vobruba, *Leviathan* 38 (2010), 45 (57f).

¹³⁴ Asseburg/Lippert, in: Kempin/Overhaus (Hrsg), EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise, 20 (21-23).

¹³⁵ Blockmans, A policy in suspended animation, 1-4.

¹³⁶ Siehe dazu: *Auswärtiges Amt*, Pressemitteilung vom 01. April 2014, Die Partnerschaft mit den Nachbarn stärken: eine neue Dynamik für die Europäische Nachbarschaftspolitik – Erklärung der Außenminister des Weimarer Dreiecks, erhältlich im Internet: <http://www.auswaertigesamt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140401-Erkl_Weimar.html?nn=339328> (besucht am 16. Februar 2016); zum sog. Weimarer Dreieck zählen Deutschland, Frankreich und Polen.

¹³⁷ Vgl Lippert, ENP: Vorbehalte – Fortschritte – Perspektiven, 14; Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 8 EUV Rn 5.

¹³⁸ Gaedtke, Außenpolitik, 167f.

regt, die ENP durch die Einführung einer Art privilegierter Partnerschaft für erfolgreiche Reformer anzupassen.¹³⁹

E. ENP-Review 2015 – Beginn eines Paradigmenwechsels?

I. Inhalt und Zielrichtung des Konsultationspapiers

Mit der hohen Zahl an Flüchtlingen, die seit mehreren Monaten aus den Nachbarländern über die Grenzen der Union strömen, sowie mit den Attentaten von Paris am 13. November 2015 ist die Peripherie im Verlauf des Jahres ins Zentrum gerückt.

Schon im Konsultationspapier „Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik“ vom 4. März 2015 geben EU-Außenbeauftragte und Kommission zu, die ENP habe nicht immer eine angemessene Antwort auf die jüngsten Entwicklungen oder auf die sich verändernden Erwartungen ihrer Partner geben können.¹⁴⁰ Das Papier enthält neben einer Evaluierung der bisherigen Entwicklung der ENP einen Fragenkatalog, der sich nicht nur an die Mitgliedsstaaten und ENP-Partner richtete, sondern ua auch an zivilgesellschaftliche Akteure und internationale Organisationen.¹⁴¹ Die Konsultation war auf vier Kategorien ausgerichtet: Differenzierung, Fokussierung, Flexibilisierung sowie eine Eigenverantwortung bzw. größere Sichtbarkeit der Partnerländer. Zum Stichwort Differenzierung wurde insbesondere die Frage einer „variablen Geometrie“¹⁴² der Beziehungen zu den ENP-Partnerländern aufgeworfen, die unterschiedliche Ansätze bei unterschiedlicher Dichte der Kooperation vorsähe. Bezüglich der angestrebten Fokussierung der Beziehungen zu den Nachbarländern wollten Außenbeauftragte und Kommission wissen, was die Prioritäten der Partnerländer bei der Umsetzung der ENP seien und wie die Durchführung derselben aussehen solle. Unter dem Punkt Flexibilisierung wurden Fragen zur Praktikabilität des derzeitigen Monitorings und des existierenden Instrumentenkastens sowie zu Verbesserungsmöglichkeiten bezüglich der Reaktion auf Konfliktsituationen in den Nachbarländern aufgeworfen. Schließlich wurden Fragen zur Eigenverantwortung und Sichtbarkeit formuliert, die die Entscheidungsfähigkeit der Partnerländer herausstellen und diese zur Eigeninitiative bewegen sollen. Gleichzeitig wurde nach Möglichkeiten gefragt, wie die Vorteile der ENP der Öffentlichkeit besser verdeutlicht werden können.

¹³⁹ *Stratenschulte*, in: Stratenschulte (Hrsg), Grenzen der Integration, 7 (26); *Kempin/Lippert*, Membership, neighbourhood, partnership, 6; Vobruba, Leviathan 38 (2010), 45 (60).

¹⁴⁰ *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Konsultationspapier vom 04. März 2015, Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, JOIN (2015) 6 endg, erhältlich im Internet: <<http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0006&rid=1>> (besucht am 16. Februar 2016), 2.

¹⁴¹ Vgl auch zu Folgendem *ibid.*, 2-11.

¹⁴² *Ibid.*, 8.

II. Die Ergebnisse der Konsultation: Mehr Stabilität, weniger Idealismus

Am 18. November 2015 hat die Kommission gemeinsam mit der Außenbeauftragten nunmehr die Resultate besagter Konsultation in einer Gemeinsamen Mitteilung unter dem Titel „Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik“ veröffentlicht.¹⁴³

Darin wird die Stabilisierung der Nachbarschaft zur „wichtigste[n] politische[n] Priorität der neuen ENP“¹⁴⁴ erklärt.

1. Neue Schwerpunktsetzung

Um dem im Rahmen der Konsultation geäußerten Wunsch nach einer Konkretisierung der Zielsetzungen zu entsprechen¹⁴⁵, werden in dem Papier folgende Kooperationsfelder in den Fokus gerückt:

a) *Wirtschaftliche Entwicklung*¹⁴⁶

Die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung bleibt weiterhin ein zentraler Ansatzpunkt der ENP, um zur Verbesserung des Lebensstandards in der Nachbarschaft und damit zu deren Stabilisierung beizutragen, soll aber differenzierter und flexibler ausgestaltet werden, ua durch die Möglichkeit, anstelle der weitreichenden DCFTA nur auf einzelne Sektoren bezogene Handelsabkommen abzuschließen. Ein weiterer Schwerpunkt wird auf die schulische und berufliche Bildung und Ausbildung gesetzt. Um Innovationen, Investitionen und Wachstum effektiver zu fördern, schlagen Kommission und Außenbeauftragte die Einrichtung von Partnerschaften vor, die sowohl Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor als auch die einzelnen EU-Staaten miteinbeziehen sollen. Die Notwendigkeit des verstärkten Ausbaus der Verkehrssysteme zur Vernetzung der EU mit ihrer Nachbarschaft sowie der Nachbarländer untereinander ist ein weiteres Resultat der Konsultation. Im Lichte der eigenen Abhängigkeit von Energielieferungen der Nachbarstaaten betonen Außenbeauftragte und Kommission schließlich die Bedeutung der Zusammenarbeit im Bereich der Energieverteilung und -erzeugung und macht zugleich deutlich, dass die Nachbarschaft auf die Kooperation mit der Union angewiesen ist – einerseits, weil einige Staaten in einem vergleichbaren Abhängigkeitsverhältnis stehen, andererseits weil die Nachbarstaaten auf die Unterstützung der Union bei der Umstellung auf eine nachhaltige Energieerzeugung und angewiesen sind.

¹⁴³ *Kommission und EU-Außenbeauftragte*, Gem. Mitteilung an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 18. November 2015, Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, JOIN (2015) 50 endg, erhältlich im Internet: <http://www.ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_de.pdf> (besucht am 16. Februar 2016).

¹⁴⁴ *Ibid.*, 2.

¹⁴⁵ *Ibid.*, 3.

¹⁴⁶ *Ibid.*, 8-14.

b) Sicherheit

Angesichts der vielfältigen Krisenherde in der europäischen Nachbarschaft liegt der Wunsch nach einem „neuen Fokus ‚Sicherheit‘“ nahe.¹⁴⁷ In diesem Feld wollen Außenbeauftragte und Kommission die Zusammenarbeit an die Europäische Sicherheitsagenda¹⁴⁸ ausrichten und sich daher auf die Bekämpfung von Terrorismus, grenzüberschreitender Kriminalität, insbesondere im Zusammenhang mit illegaler Migration, Cyberkriminalität und Korruption konzentrieren, wobei gleichzeitig die justizielle Kooperation in Strafsachen ausgebaut werden soll.¹⁴⁹ Durch verstärkten Informationsaustausch, Unterstützung beim Ausbau des Sicherheitssektors und des Katastrophenschutzes, gemeinsame Operationen unter dem Dach der GSVP sowie Programme zur Vorbeugung von Radikalisierung sollen bestehende Herausforderungen und Sicherheitsrisiken gemindert und neue Bedrohungen verhindert werden.¹⁵⁰

c) Migration und Mobilität¹⁵¹

Ziel der Bemühungen, die Nachbarschaft in einen stabilen Raum mit lebenswerten Bedingungen und einer Perspektive für die Jugend umzugestalten, ist es insbesondere auch, „unkontrollierte Wanderbewegungen einzudämmen“¹⁵². Neben eher langfristig angelegten Maßnahmen, die allgemein der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie der Sicherheit der Nachbarländer dienen, stehen daher speziell Maßnahmen zur Begrenzung illegaler Migration und zur Rückführung von Personen ohne Bleiberecht einerseits, sowie Maßnahmen zur Erleichterung legaler Migration andererseits im Fokus der neuen ENP. Zusätzliche finanzielle und instruktive Unterstützung für diejenigen Nachbarländer, die einen Großteil der Flüchtlinge aus den Krisengebieten aufgenommen haben, soll mit einer stärkeren regionalen Vernetzung über die Nachbarstaaten hinaus kombiniert werden. Im Hinblick auf die Erleichterung der legalen Migration soll die Kooperation mit Akteuren des privaten Sektors ausgebaut werden, um die Bedarfsermittlung des Arbeitsmarktes der Union effektiver ermitteln zu können, während die Anerkennung ausländischer Qualifikationsnachweise verbessert und die Aufenthaltsmöglichkeiten qualifizierter Angehöriger der Nachbarstaaten im Zuge einer Überarbeitung der EU-„Blue-Card“-Richtlinie erweitert werden sollen. Zudem ist geplant, Drittstaatsangehörige nach einem Aufenthalt in der Union finanziell zu unterstützen, wenn diese sich innovativ betätigen und damit die wirtschaftliche Entwicklung des Nachbarlandes voranbringen wollen.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 15.

¹⁴⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Europäische Sicherheitsagenda, KOM (2015) 185 endg, erhältlich im Internet: <http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_de.pdf> (besucht am 16. Februar 2016).

¹⁴⁹ JOIN (2015) 50 endg, 15f.

¹⁵⁰ *Ibid.*, 16-18.

¹⁵¹ *Ibid.*, 19-21.

¹⁵² *Ibid.*, 4.

2. Anpassung der Durchführung

a) Differenzierung

Im Rückblick auf den Vorschlag einer „variablen Geometrie“ der nachbarschaftlichen Beziehungen scheinen Kommission und Außenbeauftragte schon bei Erstellung des Konsultationspapiers vorhergesehen zu haben, wie Partnerländer und politische Akteure zu den Rahmenbedingungen der bisherigen Zusammenarbeit stehen und inwiefern die ENP deshalb der Anpassung bedarf – im Ergebnis wird denn auch sehr deutlich, dass viele Nachbarstaaten sich von der Union und deren Vorgaben bevormundet fühlen und sich eine stärkere Differenzierung entsprechend der tatsächlichen Interessen der einzelnen Staaten wünschen.¹⁵³ Als Konsequenz rückt der ursprüngliche konditionelle Charakter der ENP weitestgehend in den Hintergrund, während die einzelnen Partnerschaften sich verstärkt an „eilvernehmlich vereinbarte[n] gemeinsame[n] Interessen“¹⁵⁴ orientieren sollen. Außerdem wollen Außenbeauftragte und Kommission das bisherige einheitliche Berichterstattungssystem zugunsten eines differenzierteren Systems abschaffen, das sowohl zeitlich als auch thematisch an die jeweilige Partnerschaft bzw. Region angepasst ist.

b) Einbeziehung von EU-Mitgliedsstaaten und Drittstaaten

Relativ deutlich bringen Kommission und Außenbeauftragte zum Ausdruck, dass die mangelnde Koordination der ENP-Maßnahmen mit dem Engagement der einzelnen Mitgliedsstaaten dem Einfluss sowie der Sichtbarkeit der EU und ihrer Nachbarschaftspolitik bisher im Weg stand.¹⁵⁵ Deshalb wird eine verstärkte Einbeziehung der Mitgliedsstaaten in die Kooperationen mit den ENP-Ländern vorgeschlagen – insbesondere im Zusammenhang mit dem geplanten Ausbau der Kooperation im Sicherheitssektor sowie bezüglich der Kohärenz des Engagements in der Nachbarschaft wird dieser Vorschlag nochmals konkretisiert.¹⁵⁶ Im gleichen Atemzug werden die EU-Staaten dazu aufgefordert, sich selbst intensiver einzubringen und Verantwortung für einzelne Projekte zu übernehmen.¹⁵⁷

Auch die Zusammenarbeit mit den Nachbarn der Nachbarn soll erweitert werden, allgemein im Rahmen der bestehenden regionalen Kooperationen und konkret in Form neuer Kooperationsrahmen im Energiesektor sowie im Bereich Migration und Mobilität.¹⁵⁸

¹⁵³ *Ibid.*, 3, 5.

¹⁵⁴ *Ibid.*, 5.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 6.

¹⁵⁶ *Ibid.*, 6, 18, 25f.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 6.

¹⁵⁸ *Ibid.*, 15, 19, 22-24.

c) *Finanzierung*

Hinsichtlich der Finanzierungsinstrumente unter dem Dach der ENP stellt die Mitteilung eine Divergenz zwischen den zur Verfügung stehenden Mitteln und dem tatsächlichen Bedarf der Nachbarländer fest, wobei langatmige und unflexible Verfahren die Wirksamkeit der ENP zusätzlich beschränken.¹⁵⁹ Neben dem Ausbau der bestehenden Instrumente und der Kooperation mit den großen internationalen Finanzinstitutionen sollen insbesondere ein neues Finanzierungsinstrument und eine Flexibilisierung der Finanzrahmen Abhilfe schaffen; eine Aufstockung des ENI wird jedoch nicht angesprochen.¹⁶⁰

III. Kritik

Zunächst ist der Kommission und der Außenbeauftragten zuzugestehen, dass es sich vorliegend um die bislang weitreichendste Überarbeitung der ENP seit ihrer Initiierung im Jahr 2004 handelt, die erstmalig alle Akteure, die von der Nachbarschaftspolitik betroffen sind oder deren Adressaten sind, tatsächlich in die Ausgestaltung der ENP miteinbezieht. In diesem Zusammenhang ist außerdem das Eingeständnis positiv hervorzuheben, dass ein an die Erweiterungspolitik angelehnter konditionaler Ansatz bei gegenläufigen Interessen der Partner keine Wirkung entfalten kann und deshalb zugunsten einer interessengeleiteten und differenzierteren Ausformung der Beziehungen aufgegeben werden muss.¹⁶¹ Auch die deutliche Schwerpunktsetzung in Bezug auf diejenigen Kooperationsfelder, in denen der dringendste Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Nachbarschaft besteht, kann der Kommission und der Außenbeauftragten positiv angerechnet werden.¹⁶² Der Vorsatz, die Mitgliedsstaaten stärker miteinzubeziehen sowie der damit verbundene Appell, mehr Verantwortung zu übernehmen, um eine kohärentere und damit effizientere Umsetzung von Projekten im Rahmen der ENP zu erreichen, ist ebenfalls als Fortschritt zu bewerten. Dies gilt im Übrigen auch für den Vorschlag, regionale und transregionale thematische Projekte mit den Nachbarländern sowie auch mit angrenzenden Drittländern zu initiieren.¹⁶³

Gleichwohl können die Vorschläge von Kommission und Außenbeauftragter nicht alle Kritikpunkte aus dem Weg räumen.

1. *Vernachlässigung der EU-Wertebasis durch Abkehr von der Konditionalität*

Entgegen des Ansatzes „mehr für mehr“ soll sich die Zusammenarbeit unter dem Dach der ENP nunmehr vornehmlich an den zu ermittelnden gemeinsamen Interessen ausrichten. Spricht sich die EU damit ihre transformative Kraft gewissermaßen selbst ab, indem sie die nachbarschaftlichen Beziehungen entgegen der Vorgaben des

¹⁵⁹ *Ibid.*, 24.

¹⁶⁰ *Ibid.*, 24f.

¹⁶¹ Vgl. auch *Delcour*, The 2015 ENP Review, 2f.

¹⁶² Vgl. *Blockmans*, A policy in suspended animation, 3.

¹⁶³ *Ibid.*, 4.

Art. 8 EUV nicht mehr an den Grundwerten der Union, sondern an den Interessen der Nachbarn ausrichtet? Immerhin werden zu Beginn der Mitteilung besagte Grundwerte ausdrücklich zu den Interessen gezählt, die die EU im Rahmen der ENP verfolgen will.¹⁶⁴ Fest steht jedoch, dass bislang konkrete Vorschläge zur Vermittlung dieser Grundwerte fehlen, insbesondere gegenüber denjenigen Ländern, die diese nicht teilen, obwohl deren Verwirklichung gerade für eine nachhaltige Stabilisierung der Nachbarschaft grundlegend erscheint.¹⁶⁵ Auch der Rat sieht hier noch Handlungsbedarf.¹⁶⁶

2. Keine Strategie für den Umgang mit den Nachbarn der Nachbarn

Trotz des aus der Konsultation hervorgegangenen Wunsches nach einem Ausbau der Beziehungen zu denjenigen Staaten, die an die Nachbarstaaten angrenzen, bleiben diesbezügliche Ausführungen in der Mitteilung der Kommission und der Außenbeauftragten eher vage und beschränken sich meist auf den Verweis, dass besagte Länder an regionalen Projekten mit einem gemeinsam festzulegenden thematischen Rahmen beteiligt werden könnten.¹⁶⁷ Im Hinblick auf Staaten, deren Handeln beträchtlichen Einfluss auf die Nachbarn der EU oder sogar diese selbst hat, ist jedoch ein überlegtes Vorgehen und damit eigentlich eine konkrete Strategie für die Einbeziehung dieser Länder in die ENP vonnöten.¹⁶⁸

3. Unzureichender Finanzrahmen

Zwar betonen Kommission und Außenbeauftragte, dass – abgesehen vom ENI, das zunächst nicht aufgestockt werden soll – weitere Mittel möglicherweise im Rahmen verschiedener Finanzierungsinstrumente bereitgestellt werden könnten und versucht wird, den Einsatz bestehender Mittel zu flexibilisieren. Zugleich gibt sie aber zu, dass die zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt sind und nicht zur Deckung des derzeitigen finanziellen Bedarfs ausreichen. Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel erscheint jedoch frühestens ab der Halbzeitüberprüfung 2016/2017 möglich.¹⁶⁹ Damit bleibt der Vorwurf mangelnder Effektivität in finanzieller Hinsicht vorerst bestehen.¹⁷⁰

¹⁶⁴ JOIN (2015) 50 endg, 2.

¹⁶⁵ Vgl auch *Furness/Schäfer*, more realism, less ambition; *Delcour*, The 2015 ENP Review, 3; *Blockmans*, A policy in suspended animation, 1, 3.

¹⁶⁶ Council Conclusions on the Review of the European Neighbourhood Policy, 14. Dezember 2015, erhältlich im Internet: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/14-conclusions-european-neighbourhood/>> (besucht am 16. Februar 2016).

¹⁶⁷ JOIN (2015) 50 endg, 3f, 19, 23f.

¹⁶⁸ *Blockmans*, A policy in suspended animation, 4; *Delcour*, The 2015 ENP Review, 4.

¹⁶⁹ JOIN (2015) 50 endg, 25.

¹⁷⁰ Ebenso *Blockmans*, A policy in suspended animation, 1f; *Furness/Schäfer*, more realism, less ambition.

4. Finalität

Durch die Abkehr von der Konditionalität als Grundsatz der nachbarschaftlichen Beziehungen und die Hinwendung zu einer pragmatischeren Ausrichtung an den gemeinsamen Interessen scheint nunmehr eine Abgrenzung zur Erweiterungspolitik gegeben. In der Mitteilung zur ENP Review 2015 wird aber immer noch der Wille der EU deutlich, mit denjenigen Staaten, die die Werte der Union tatsächlich teilen, die nachbarschaftlichen Beziehungen bei Interesse weiter zu vertiefen.¹⁷¹ Es besteht letztlich die Gefahr, dass die immer stärkere Differenzierung der Beziehungen, die durch die immer weiter divergierenden Interessen und die Abkehr vom Grundsatz der Konditionalität intensiviert wird, letztlich einen einheitlichen politischen Ansatz obsolet macht.¹⁷²

F. Fazit

„Die ENP ist in ihrem Zugleich aus Bilateralem und Multilateralem, Informellem und Institutionellem, Verrechtlichtem und dem freien Spiel der politischen Kräfte Überlassenem ein hybrides, von Spannungen, auch Widersprüchen geprägtes Politiksystem.“¹⁷³ Obwohl sie im europäischen Primärrecht verankert ist und die EU-Institutionen nicht müde werden, ihre Bedeutung hervorzuheben, sind ihre Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und ihre Umsetzung auch nach einem Jahrzehnt des Bestehens und mehreren Überarbeitungen noch nicht ausgereift. Die EU steht in dieser Hinsicht zahllosen Herausforderungen interner und externer Natur gegenüber, die sie in ein stetiges Ringen um die Unterstützung der Mitgliedsstaaten einerseits, um das Interesse der Partnerstaaten andererseits und schließlich um einen Ausgleich zwischen den eigenen Interessen und Idealen verwickeln. Dabei ist immer noch unklar, worauf die Bemühungen der EU unter dem Dach der ENP letztlich abzielen – es scheint jedoch, als solle die ENP Review 2015 angesichts des die Union umgebenden „ring of fire“¹⁷⁴ eine Wende der ENP einleiten, weg von einer Idealpolitik und der Idee eines „ring of friends“, hin zu einer pragmatischen Interessenpolitik, die sich im Wesentlichen auf die Stabilisierung der Nachbarschaft beschränkt. Damit entspricht sie dem Zeitgeist des von Krisen gebeutelten Europas.

Für den Großteil der Nachbarstaaten sowie einige EU-Mitgliedsstaaten mag der Fokus auf Stabilität ein zufriedenstellender und effektiverer Ansatz sein – im Lichte des in Art. 8 EUV verankerten Grundgedankens der ENP, eine friedliche und wohlhabende Nachbarschaft auf der Grundlage der Werte der Union zu schaffen, erscheint die neue Realpolitik jedoch als ein Rückschritt.

¹⁷¹ JOIN (2015) 50 endg, 3.

¹⁷² Vgl. *Blockmans*, A policy in suspended animation, 4; *Delcour*, The 2015 ENP Review, 3.

¹⁷³ *Kotzur*, in: von Arnould (Hrsg), Europäische Außenbeziehungen, § 7 Rn 41.

¹⁷⁴ Vgl. *Mogherini*, Federica, Joint press conference by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on European Neighbourhood Policy Review, 04.03.2015, abrufbar unter: <http://www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4553_en.htm> (besucht am: 16.02.2016): „region in flames, both to the East and to the South“.

SCHRIFTTUM

- Arnauld*, Andreas von (Hrsg), Europäische Außenbeziehungen, Enzyklopädie Europarecht Band 10, Baden-Baden 2014.
- Asseburg*, Muriel/*Lippert*, Barbara, Die EU und die südliche Nachbarschaft: Weder Aufbruch noch Rückschritt, in: Kempin, Ronja/Overhaus, Marco (Hrsg), EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise, SWP-Studie S 09, Berlin 2013, 20, erhältlich im Internet: <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S09_kmp_ovs.pdf#page=20> (besucht am 16. Februar 2016).
- Blockmans*, Steven, The 2015 ENP Review: A policy in suspended animation, CEPS Commentary vom 01. Dezember 2015, erhältlich im Internet: <https://www.ceps.eu/publications/2015-enp-review-policy-suspended-animation> (besucht am 16. Februar 2016).
- Calliess*, Christian/*Ruffert*, Matthias (Hrsg), EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Grundrechtecharta, 4. Auflage, München 2011.
- Christensen*, Alessandra Nervi, The Making of the European Neighbourhood Policy, Baden-Baden 2011.
- Delcour*, Laure, The 2015 ENP Review: Beyond Stocktaking, the Need for a Political Strategy, erhältlich im Internet: <https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/delcour_cepob_1-15_0.pdf?download=1> (besucht am 16. Februar 2016).
- Drescher*, Wiebke, Die Nachbarstaaten der Union, in: Marchetti, Andreas/Demesmay, Claire (Hrsg), Der Vertrag von Lissabon, Analyse und Bewertung, Baden-Baden 2010, 133-140.
- Furness*, Mark/*Schäfer*, Isabel, The 2015 European Neighbourhood Policy Review: more realism, less ambition, The Current Column (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) vom 26. November 2015, erhältlich im Internet: <<https://www.die-gdi.de/die-aktuelle-kolumne/article/the-2015-european-neighbourhood-policy-review-more-realism-less-ambition/>> (besucht am 16. Februar 2016).
- Gaedtke*, Jens-Christian, Europäische Außenpolitik, Paderborn 2009.
- Geiger*, Rudolf/*Khan*, Daniel-Erasmus/*Kotzur*, Markus (Hrsg), EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 5. Auflage, München 2010.
- Grabitz*, Eberhard (Begr.)/*Hilf*, Meinhard/*Nettesheim*, Martin (Hrsg), Das Recht der Europäischen Union, München (Stand: 54. EL 2014).
- Das Recht der Europäischen Union, München (Stand: 40 EL 2009).
- Groeben*, Hans von der/*Schwarze*, Jürgen/*Hatje*, Armin (Hrsg), Europäisches Unionsrecht: Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Band 1: Art. 1 bis 55 EUV, Art. 1 bis 54 ERC, Art. 1 bis 66 AEUV, 7. Auflage, Baden-Baden 2015.
- Europäisches Unionsrecht: Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Band 4: Art. 174 bis 358 AEUV, 7. Auflage, Baden-Baden 2015.

- Hillion*, Christophe, The Russian Federation, in: Blockmans, Steven/Lazowski, Adam (Hrsg), The European Union and Its Neighbours, A legal appraisal of the EU's policies of stabilisation, partnership and integration, Den Haag 2006, 463-497.
- Hüllen*, Vera van, The European Union and Democracy Promotion in the Mediterranean: Strategic after the Arab Spring, in: Börzel, Tanja A./Böttger, Katrin (Hrsg), Policy Change in the EU's Immediate Neighbourhood: A Sectoral Approach, Baden-Baden 2012, 119-144.
- Kelley*, Judith, New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy, Journal of Common Market Studies 44 (1)/2006, 29-55, erhältlich im Internet: <<http://www.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2006.00613.x/epdf>> (besucht am 16. Februar 2016).
- Kempin*, Ronja/*Lippert*, Barbara, Membership, neighbourhood, partnership, The EU's foreign policy triptych needs remodelling, SWP Working Papers FG 2, 2013/Nr. 03, August 2013, erhältlich im Internet: <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_Kmp_Lpt_2013.pdf> (besucht am 16. Februar 2016).
- Knopf*, Peter: Europarechtliche und völkerrechtliche Fragen einer Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten, Berlin 1983.
- Koenig*, Nicole/*Scherer*, Nikolas, Die Europäische Nachbarschaftspolitik auf dem Prüfstand: Lehren aus dem Süden, Policy Paper, Jaques Delors Institut Berlin 24.03.2015, erhältlich im Internet: <<http://www.delorsinstitut.de/2015/wpcontent/uploads/2015/03/EUNachbarschaftspolitik-KoenigScherer-JDIB-Maerz15.pdf>> (besucht am 16. Februar 2016).
- Langbein*, Julia, Achieving Regulatory Convergence in the European Neighbourhood: What's the Right Toolbox?, in: Börzel, Tanja A./Böttger, Katrin (Hrsg), Policy Change in the EU's Immediate Neighbourhood: A Sectoral Approach, Baden-Baden 2012, 77-97.
- Die Europäische Nachbarschaftspolitik: „One size fits all“ oder differenzierte Strategie?, in: Stratenschulte, Eckart D. (Hrsg), Grenzen der Integration – Europas strategische Ansätze für die Nachbarregionen, Baden-Baden 2013, 29-54.
- Lippert*, Barbara, Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008, erhältlich im Internet: <<http://www.library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05292.pdf>> (besucht am 16. Februar 2016).
- Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg), Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2014, 261-270.
- Malygina*, Katerina: Die Ukraine vor dem EU-Gipfel in Vilnius: Einflussversuche externer Akteure, abrupter Kurswechsel der Regierung und Volksversammlung zugunsten der europäischen Integration, Bundeszentrale für Politische Bildung 28. November 2013, erhältlich im Internet: <<http://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/174177/analyse-die-ukraine-vor-dem-eu-gipfel-in-vilnius?p=all>> (besucht am 16. Februar 2016).
- Meessen*, Karl Matthias, Das Abkommen von Lomé als gemischter Vertrag, Europarecht 15 (1980), 36-50.

- Merli*, Franz, EU-Erweiterung und Nachbarschaftspolitik, in: Fastenrath, Ulrich/Nowak, Carsten (Hrsg), Lissabonner Reformvertrag, Änderungsimpulse in einzelnen Rechts- und Politikbereichen, Berlin 2009, 259-273.
- Piehl*, Ernst, Die Europäische Nachbarschaftspolitik – Genesis, Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Leiß, Olaf (Hrsg), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wien 2010, 333-370, erhältlich im Internet: <<http://www.link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-531-92232-4>> (besucht am 16. Februar 2016).
- Schumacher*, Tobias: Nahost- und Mittelmeerpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg), Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2014, 299-306.
- Schwarze*, Jürgen (Hrsg), EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2012.
- Stratenschulte*, Eckart D., Europas Instrumentenkasten: Partnerschaften, Strategien, Synergien – ein Überblick, in: Stratenschulte Eckart D. (Hrsg), Grenzen der Integration – Europas strategische Ansätze für die Nachbarregionen, Baden-Baden 2013, 7-28.
- *Priesmeyer-Tkocz*, Weronika, Vilnius – Sackgasse oder Kopfbahnhof? Die Östliche Partnerschaft vor dem Neuanfang, in: Stratenschulte, Eckart D. (Hrsg), Grenzen der Integration – Europas strategische Ansätze für die Nachbarregionen, Baden-Baden 2013, 55-78.
- Streinz*, Rudolf (Hrsg), EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage, München 2012.
- Tömmel*, Ingeborg, The New Neighbourhood Policy of the EU: An Appropriate Response to the Arab Spring?, Democracy and Security, 9: 1-2 (2013), 19-39, erhältlich im Internet: <<http://www.tandfonline.com/loi/fdas20#.VX2xu0Yk3IU>> (besucht am 16. Februar 2016).
- Vedder*, Christoph Wilhelm/*Heintschel von Heinegg*, Wolff (Hrsg), Europäisches Unionsrecht: EUV, AEUV, Grundrechte-Charta, Handkommentar, Baden-Baden 2012.
- Vobruba*, Georg, Das politische Potential der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Zur Überwindung des Widerspruchs zwischen Integration und Erweiterung der Europäischen Union, Leviathan 38 (2010), 45-63.
- Wichmann*, Nicole, Rule of Law in the European Neighbourhood Policy, Normative or Strategic Power Europe?, Baden-Baden 2010.

Beiträge zum Europa- und Völkerrecht

ISSN 1868-1182 (print)
ISSN 1868-1190 (elektr.)

Bislang erschienene Hefte

- Heft 1 Gunnar Franck, Die horizontale unmittelbare Anwendbarkeit der EG-Grundfreiheiten – Grundlagen und aktuelle Entwicklung, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-086-8
- Heft 2 Jonas Finke, Private Sicherheitsunternehmen im bewaffneten Konflikt, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-088-2
- Heft 3 Daniel Scharf, Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon – Zur Zukunft Europas: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-111-7
- Heft 4 Manazha Nawparwar, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union zu internationalen Organisationen nach dem Vertrag von Lissabon, Mai 2009, ISBN 978-3-86829-143-8
- Heft 5 Julia Schaarschmidt, Die Reichweite des völkerrechtlichen Immunitätsschutzes – Deutschland v. Italien vor dem IGH, Februar 2010, ISBN 978-3-86829-245-9
- Heft 6 Roland Kläger, Die Entwicklung des allgemeinen völkerrechtlichen Fremdenrechts – unter besonderer Berücksichtigung seiner Wechselwirkungen mit dem internationalen Investitionsschutzrecht –, Juli 2011, ISBN 978-3-86829-382-1
- Heft 7 Karsten Nowrot, „Wer Rechte hat, hat auch Pflichten!“? Zum Zusammenhang zwischen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten transnationaler Unternehmen, August 2012, ISBN 978-3-86829-512-2
- Heft 8 Karsten Nowrot, Kampfdrohnen für die Bundeswehr!? – Einsatz und Weiterentwicklung von unbemannten bewaffneten Luftfahrtsystemen im Lichte des Humanitären Völkerrechts, März 2013, ISBN 978-3-86829-584-9
- Heft 9 Philipp Tamblé, Der Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta (GRC) gem. Art. 51 I 1 GRC – Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, März 2014, ISBN 978-3-86829-671-6
- Heft 10 Karsten Nowrot, Der Einsatz von Tieren in bewaffneten Konflikten und das Humanitäre Völkerrecht, Mai 2014, ISBN 978-3-86829-690-7
- Heft 11 Romy Klimke, Das heimliche Ritual – Weibliche Genitalverstümmelung in Europa, April 2015, ISBN 978-3-86829-746-1

Heft 12 Miriam Elsholz, Vom „ring of friends“ zum „ring of fire“ – Die Europäische Nachbarschaftspolitik auf dem Prüfstand anlässlich der ENP Review 2015, März 2016, ISBN 978-3-86829-828-4