2013 aus, wobei sie auch potenzielle Risiken, wie Konzeptions-, Errichtungs- und Marktrisiko, berücksichtigt. Ende November/Anfang Dezember 2007 kam es schließlich im Verkehrsrat zu einer Einigung über ‚Galileos' Zukunft und die Regeln zur Auftragsvergabe. Mehrere EU-Organe und -Institutionen sind also maßgeblich in aktuelle und künftige Entwicklungen einer europäischen Raumfahrtpolitik eingebunden.

Fortschritte beim Ausbau einer kohärenten politischen und rechtlichen Struktur hängen in diesem Politikbereich aber auch stark von nationalen Interessen ab. Tendenziell haben Staaten mit umfangreichem Weltraumprogramm und umsatzstarker Raumfahrtindustrie, wie Frankreich und Deutschland, auch ein größeres Interesse an neuen Entwicklungen. Weitere Impulse könnte vor allem die französische EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 bringen, die Weltraumpolitik und -projekte auf die Agenda der Europäischen Union setzen wird.

Europäische Nachbarschaftspolitik und externe Demokratieförderung durch die EU im Spiegel der Forschung

*Anne Faber**

Johannes Varwick und Kai-Olaf Lang (Hrsg.): European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours, Barbara Budrich Publishers: Opladen & Farmington Hills 2007, ISBN 978-3-86649-125-0; 229 Seiten, 24,90 €.

Annette Jünemann und Michèle Knodt (Hrsg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. European External Democracy Promotion, [Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 58], Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2794-3; 376 Seiten, 49,00 €.

Martin Große Hüttmann, Matthias Chardon und Siegfried Frech (Hrsg.): Das neue Europa, WOCHENSCHAU Verlag: Schwalbach/Ts. 2007, ISBN 978-3-89974355-5; 298 Seiten, 16,80 €.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ist seit den ersten Ausgangsüberlegungen zu einer systematischeren und kohärenteren Politik der Europäischen Union gegenüber ihren neuen Nachbarstaaten in Ost- und Südeuropa in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zunehmend in den Vordergrund politischer und wissenschaftlicher Debatten über die europäische Außen- und Erweiterungspolitik gerückt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dies der einzig gangbare Weg bei der schwierigen Konsenssuche zwischen der ‚Erweiterungsmüdigkeit' beziehungsweise der vielfach zitierten, scheinbar erschöpften ‚Absorptionskapazität' der Europäischen Union einerseits und dem erklärten Wunsch nach einer baldigen Vollmitgliedschaft seitens einer Reihe von Staaten in Mittel- und Osteuropa, aber auch in Südeuropa andererseits, ist. Gleichzeitig werden bei der konkreten Umsetzung und Anwendung der ENP die Brüche und Grenzen dieser Politik deutlich, was eine Reihe von Fragen nicht nur zu ihrer Konzeption und ihrem aktuellen Stand, sondern auch ihrer zukünftigen Entwicklung aufwirft. Aber auch das außenpolitische Handeln der Europäischen Union insgesamt steht auf dem Prüfstand: Wie steht es um die Umsetzung des erklärten Ziels, De-

* Dr. Anne Faber, ehem. Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jean Monnet Lehrstuhl Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

https://doi.org/10.5771/0720-5120-2008-1-89
Generiert durch IP '18.119.126.166', am 12.10.2024, 07:31:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

mokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten als den Leitprinzipien europäischen politischen Handelns weltweit zur Durchsetzung zu verhelfen? Welche Ergebnisse sind hier seit den 1990er Jahren zu verzeichnen? Wo lassen sich Defizite und Handlungsbedarf feststellen? Und welche Instrumente und Wege stehen der Europäischen Union jenseits der ENP zur Verfügung, um als außenpolitischer Akteur ihre Interessen durchzusetzen?

Aus der Vielzahl der Veröffentlichungen zu diesem Themenbereich werden hier drei neue Sammelbände herausgegriffen und besprochen, die sowohl repräsentativ für die am häufigsten aufgegriffenen Fragestellungen stehen als auch neue, eigene Schwerpunkte in der Debatte setzen.

Stabilisierung durch ENP?

In dem von *Johannes Varwick* und *Kai-Olaf Lang* herausgegebenen Band gehen die insgesamt 18 Autorinnen und Autoren Fragen in drei Schwerpunktbereichen nach: den konzeptionellen und strategischen Herausforderungen der Europäischen Nachbarschaftspolitik, den Prioritäten und Kooperationsfeldern in der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten und neuen Mechanismen bei der Einbeziehung von Drittstaaten in das europäische Integrationsprojekt. Leitfragestellung des Bandes ist dabei, ob – und wenn ja auf welchem Weg – die Europäische Union in der Lage ist, ihre Peripherie mithilfe der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu stabilisieren (S. 9). Dabei zielt der Band darauf ab, Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage zu liefern, ob die ENP tief greifend reformiert werden sollte, oder ob nur kleinere Anpassungen in der Implementation erforderlich sind (S. 12). Ergänzt wird der Band durch einen kurzen Anhang mit Überblickstabellen zum Entwicklungsstand der ENP-Länder und der Geschichte der ENP.

In ihrer Einleitung umreißen Varwick und Lang die veränderte außenpolitische Lage der Europäischen Union nach den Süd- und Osterweiterungen der Union sowie die wachsende „Erweiterungsmüdigkeit“. Sie betonen dabei die besondere Verantwortung der Europäischen Union für die Stabilität Europas im Ganzen, die aber eine politisch und institutionell gefestigte Union zwingend voraussetzt, um Stabilität exportieren zu können, und nicht Instabilität zu importieren.

Die folgenden 14 Beiträge thematisieren eine breite Palette von konzeptionellen und praktischen Fragen, die die ENP von Beginn an begleitet haben: Motive, Ursachen und kritische Bewertungen des Entwicklungsstands der ENP aus unterschiedlichen (institutionellen) Perspektiven, die Analyse der ENP als Dach für unterschiedliche Regime, Fragen der Grenzziehung und Grenzdurchlässigkeit im Rahmen der ENP, die Chancen und Grenzen der ENP bei der Demokratisierung von Nachbarstaaten, die Bedeutung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für den Erfolg der ENP, die Möglichkeiten, Probleme und institutionellen Wege einer Einbeziehung der Nachbarländer in die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Anreize und Vorteile einer wirtschaftlichen Kooperation mit den ENP-Ländern, die Bedeutung einer engeren gesellschaftlichen Vernetzung zwischen der Europäischen Union und den Nachbarländern für den Erfolg der ENP, die innere Verfassung und Stabilität der Europäischen Union und alternative Modelle differenzierter Integration und Kooperation (wie eine Modernisierungs- und Stabilisierungspartnerschaft oder eine ‚modulare Integration‘) als Alternativen zur ENP.

Zwischenergebnisse

Trotz der vielfältigen Aspekte, die von den Autorinnen und Autoren des Bandes untersucht werden, ergeben sich eine Reihe von Schnittpunkten und gemeinsamen Schlussfolgerungen zu Stand und Zukunft der ENP:

- Die ENP entspricht in ihrer Umsetzung weniger ‚einer‘ Politik, sondern stellt einen Rahmenbegriff für ein Set hochkomplexer und differenzierter, bilateraler Maßnahmen und Politiken zwischen der Europäischen

https://doi.org/10.5771/0720-5120-2008-1-89
Generiert durch IP '18.119.126.166', am 12.10.2024, 07:31:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Union und ihren Nachbarstaaten dar: „Looking at the extreme diversity of conditions and the wide geographic spread of the EU neighbours one has to admire the courage of EU policy makers to design a single set of policy with similar objectives, tools and methodology" (*Eberhard Rhein*, S. 42). Es erscheint daher sinnvoll, die ENP als ein Set unterschiedlicher Regime oder als ein multidisziplinäres Projekt zu konzeptionalisieren und zu analysieren, das auf viele unterschiedliche Bereiche und Politiken abzielt (*Annegret Bendiek*, *Wilhelm Knelangen*).

- Die ENP stellt den Versuch einer ‚Quadratur des Kreises' dar, bei der einerseits die umfassende ‚Europäisierung' der Nachbarländer der Europäischen Union erreicht werden soll, um das Sicherheitsbedürfnis der Union zu befriedigen, gleichzeitig aber eine neue Erweiterungsrunde ausgeschlossen werden soll. Die Paradoxien und Widersprüche im Design der ENP sind ein Beleg hierfür. Bleibt die ENP aber eine permanente Alternative zur Erweiterung, so wird die Europäische Union nicht in der Lage sein, die von ihr gewünschten Reformen nachhaltig durchzusetzen. Ein Beitritt der ENP-Länder sollte daher nicht von vornherein ausgeschlossen werden (*Eberhard Rhein* S. 45, *Jo Leinen/Sandra Weidemann* S. 58, *Martin Kahl* S. 69).

- Die Motive der ENP-Länder, mit der Union zu kooperieren, liegen in der Unterstützung bestehender Reformbemühungen und Transformationsprozesse. Gleichzeitig ist das Interesse der Nachbarländer an einer Kooperation im Rahmen der ENP die Achillesferse dieser Politik, die nur dann greifen kann, wenn in einem Land bereits die grundsätzliche Bereitschaft zu Reformen und Demokratisierungsprozessen besteht (*Jo Leinen/Sandra Weidemann* S. 59, *Wilhelm Knelangen* S. 98). Die ENP beruht, viel stärker als eine Vorbeitrittsstrategie, auf Sozialisierungseffekten. Wenn Länder aber eher arm und autokratisch regiert sind und der Wille zu Reformen nur bedingt oder überhaupt nicht vorhanden ist (wie etwa in Weißrussland), lassen sich Demokratie, Menschenrechte und wirtschaftliche Reformen allein im Rahmen der ENP kaum durchsetzen (*Stefan Fröhlich*, *Volkhart Vincentz*). Das bedeutet, dass die Europäische Union im Rahmen der ENP noch viel weniger als in einem Beitrittsprozess Reformen erzwingen, sondern nur verhandeln und Anreize bieten kann.

- Für eine optimale Umsetzung der ENP ist das geschlossene und konsequente Handeln der Union, vertreten durch die Kommission, bei der Förderung von Demokratie und Menschenrechten eine zwingende Voraussetzung.

- Das Nachdenken über die Weiterentwicklung der ENP wie auch der Europäischen Union insgesamt muss alternative Modelle differenzierter Integration und Kooperation unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft, aber oberhalb bloßer bilateraler Beziehungen explizit mit einschließen, um die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu bewahren (*Johannes Varwick/Joachim Koops*, *Michael Wohlgemuth/Clara Brandi*, *Barbara Lippert*, *Andreas Maurer/Max Haerder*).

Damit wird im Hinblick auf die eingangs gestellte Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der ENP bei einer Stabilisierung des europäischen Nachbarschaftsraumes sehr deutlich, dass die ENP nur unter einer Reihe von institutionellen und politischen Voraussetzungen sowohl in der Europäischen Union als auch in den Nachbarländern das geeignete Instrument ist beziehungsweise sein wird, um die Interessen der Europäischen Union (die Interessen ihrer Mitgliedstaaten) mit den Interessen der Nachbarländer in Einklang zu bringen. Dabei bleibt die ENP durch eine Vielzahl von Brüchen gekennzeichnet. Darüber hinaus wird der Erfolg der ENP in jedem Einzelfall auch von externen Faktoren und dem Verhalten von Drittstaaten abhängen. Ihre größten Erfolge, da sind sich die Autorinnen und Autoren des Ban-

https://doi.org/10.5771/0720-5120-2008-1-89
Generiert durch IP '18.119.126.166', am 12.10.2024, 07:31:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

des einig, wird die ENP in denjenigen Nachbarländern haben, denen eine Mitgliedschaft in Aussicht gestellt werden kann – und sei es als Langzeitperspektive.

Demokratieförderung durch die EU

Der Sammelband von *Annette Jünemann* und *Michèle Knodt* geht der Frage nach, warum es in der Art und Weise, wie Demokratieförderung durch die Europäische Union konkret geschieht, zu teilweise deutlichen Unterschieden in der Wahl der Strategien und Mittel sowie den Ergebnissen in der Implementierung kommt, was Rückwirkungen auf die außenpolitische Glaubwürdigkeit der Union hat: „In practice, the EU policy of democracy promotion is a policy of double standards, as some countries are strictly sanctioned while others remain almost untouched. This has led to a credibility gap which weakens the EU's room to manoeuvre" (Michèle Knodt/Annette Jünemann, S. 19). Ziel des Bandes ist eine komparative Untersuchung dieser Fragestellung, wobei fünf Schwerpunktregionen in den Blick genommen werden: Afrika, Lateinamerika und Karibik, Asien, Russland und Mittel- und Osteuropa, Arabien und der Mittelmeerraum. Nach Auffassung der beiden Herausgeberinnen stellen dabei das Mehrebenensystem der Europäischen Union, Interdependenzstrukturen zwischen der Europäischen Union und einem Drittstaat sowie die innenpolitischen Voraussetzungen in einem Drittstaat (seine ‚Resonanzstruktur') die wichtigsten Faktoren bei der Auswahl von Instrumenten durch die Europäische Union dar (S. 19). Annette Jünemann und Michèle Knodt unterscheiden hier zwischen positiven (das heißt konstruktiven) und negativen (das heißt restriktiven) Instrumenten und stellen fünf Hypothesen vor, die die Wahl der Instrumente der Europäischen Union bei der externen Demokratieförderung zu konzeptionalisieren und zu kontextualisieren versuchen (S. 22ff.).

Diesem methodisch-theoretischen Rahmen sind die folgenden 15 Länderstudien verpflichtet (Beiträge von *Siegmar Schmidt*, *Stefan Brüne* und *Gordon Crawford* zu Afrika, *Kirsten Westphal* und *Susanne Gratius* zu Lateinamerika und der Karibik, *Florian P. Kühn*, *Franco Algieri* und *Alexander Warkotsch* zu Asien, *Timm Beichelt*, *Susan Stewart*, *Sabine Fischer* und *Pamela Jawad* zu Russland und Mittel- und Osteuropa sowie *Annette Jünemann*, *Ana Echagüe/Richard Youngs* und *Elena Baracani* zu Arabien und dem Mittelmeerraum).

Die zentralen Ergebnisse der komparativen Länderstudien werden von den beiden Herausgeberinnen in einem Schlusskapitel zusammengefasst. Annette Jünemann und Michèle Knodt betonen insbesondere folgende Punkte: die internen Schwierigkeiten der Europäischen Union bei der Suche nach einer kohärenten und konsequenten außenpolitischen Linie, die aus der Mehrebenenstruktur der Europäischen Union und den unterschiedlichen außenpolitischen (kolonialen) Traditionen und Interessen der Mitgliedstaaten herrühren (S. 353ff.); die Bedeutung anderer Akteure auf der internationalen Ebene, die durch ihr Handeln die Durchsetzungskraft (negativer) europäischer Demokratisierungsinstrumente deutlich relativieren können (S. 357ff.) sowie die Rolle des politischen Systems in dem jeweiligen Drittstaat und des Timings von Maßnahmen, die wesentlich zum Erfolg oder Scheitern externer Demokratisierungsversuche beitragen (S. 360ff.). Schlussfolgernd halten die beiden Herausgeberinnen fest, dass das Zusammenspiel einer Vielzahl von Faktoren für das widersprüchliche, zurückhaltende und oftmals unzureichende außenpolitische Auftreten der Europäischen Union bei der Demokratieförderung verantwortlich ist. Insbesondere die unterschiedlichen Interessenlagen der Mitgliedstaaten erschweren im Mehrebenensystem der Europäischen Union die konsequente Durchsetzung negativer Demokratisierungsinstrumente. Aber auch eine instabile innenpolitische Struktur in einem Drittstaat oder außenpolitische Alternativen zu den Angebo-

https://doi.org/10.5771/0720-5120-2008-1-89
Generiert durch IP '18.119.126.166', am 12.10.2024, 07:31:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

ten der Europäischen Union beeinflussen die externe Demokratieförderung negativ.

Nachbarschaften und Beitrittsmodelle: Defizite und Perspektiven

Der von *Martin Große Hüttmann*, *Matthias Chardon* und *Siegfried Frech* herausgegebene Band beschreibt die Politik der Europäischen Union gegenüber ihren Nachbarländern. Dabei gehen die Herausgeber von der Annahme aus, dass „die Europäische Kommission die bislang gültigen Wege der Erweiterung einerseits, aber auch der Außenbeziehungen der EU andererseits verlassen und neue Wege eingeschlagen hat" (Martin Große Hüttmann/Matthias Chardon/Siegfried Frech, S. 7). Die Autorinnen und Autoren des Bandes behandeln in insgesamt zwölf Beiträgen vier Schwerpunktthemen: alte und neue Beitrittskandidaten, zeitlich begrenzte oder permanente Alternativen zur Vollmitgliedschaft (wie die ENP oder den Stabilitätspakt für Südosteuropa), permanente bilaterale Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten sowie Perspektiven für das europäische Integrationsprojekt. Damit bildet auch dieser Sammelband die große Bandbreite des Themenfeldes ab. Die Autorinnen und Autoren heben in ihren Beiträgen folgende Punkte hervor:

- Vom Beitritt der Länder Ostmitteleuropas werden sowohl die neuen Mitgliedstaaten als auch die Union wirtschaftlich wie politisch profitieren, selbst wenn die Union dadurch heterogener geworden ist (*Kai-Olaf Lang*, *Jürgen Dieringer*). Gleichzeitig zeigt sich am Beispielfall Türkei, dass der unbestreitbar große Erfolg der Erweiterungspolitik für die Union zu einem Verlust ihrer Kohärenz und Handlungsfähigkeit führen könnte. Es bedarf daher neuer Konzepte und Alternativen zu einem Beitrittsautomatismus (Beitrag von *Martin Große Hüttmann*/*Matthias Chardon*).
- Die ENP steht ebenso wie der Stabilitätspakt für Südosteuropa und die Partnerschaftspolitik vor der Herausforderung, zu der von der Union gewünschten Stabilisierung und Europäisierung ihres Nachbarschaftsraums zu führen. Voraussetzung für den Erfolg dieser Politiken ist die Kohärenz europäischen Handelns sowie das Engagement der Europäischen Union bei der Suche nach Problemlösungsstrategien im konkreten Einzelfall. Den innenpolitischen Strukturen und Voraussetzungen in den jeweiligen Partnerländern kommt jedoch eine Schlüsselrolle für das Gelingen oder Scheitern beziehungsweise Verpuffen dieser Politiken zu (*Iris Kempe*, *Barbara Lippert*, *Annegret Bendiek*, *Annette Jünemann* und *Sabine Fischer*).
- Permanente bilaterale Beziehungen zwischen der Europäischen Union und einem Drittstaat erscheinen – wie im Fall der Schweiz oder Norwegens – für bestimmte Staaten zwar als passende Alternative zu einer Vollmitgliedschaft, sie werden jedoch um den Preis einer hohen Komplexität und Intransparenz der Beziehungen sowie eines fehlenden Mitspracherechts dieser Staaten bei der europäischen Rechtssetzung erkauft (*Burkard Steppacher* und *Ulf Sverdrup*/*Hans-Jörg Trenz*).
- Die erfolgreiche Weiterentwicklung der Europäischen Union erfordert dreierlei: die Reform und den Ausbau der internen Entscheidungsstrukturen, die bessere Sichtbarkeit und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union auf der weltpolitischen Ebene (durch neue Institutionen und Aufgaben für die Europäische Union im außen- und sicherheitspolitischen Bereich) sowie verständliche und kommunizierbare gemeinsame (Groß-)Projekte (*Franco Algieri*/*Janis E. Emmanouilidis*, *Almut Möller*).

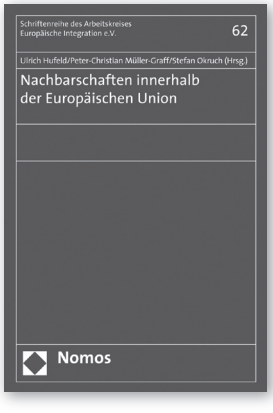
Ausblick: Reformen und Handlungsbedarf

Die drei Sammelbände bilden die Breite und Heterogenität der wissenschaftlichen Debatte zu europäischem außenpolitischen Handeln in den Bereichen ENP, Beitrittspolitik und externe Demokratieförderung exemplarisch ab. Diese Breite und Heterogenität der Debatte verweist dabei auf die Komplexität des Poli-

https://doi.org/10.5771/0720-5120-2008-1-89
Generiert durch IP '18.119.126.166', am 12.10.2024, 07:31:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

tikfeldes, das ebenfalls durch eine stetig zunehmende Heterogenität und neue Schwerpunkte gekennzeichnet ist. Auch innerhalb von Politiken wie der ENP oder bei Querschnittsaufgaben wie der externen Demokratieförderung sind große Unterschiede bei den Zielen, den eingesetzten Instrumenten und den Ergebnissen festzustellen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden institutionellen Ausdifferenzierung europäischen außenpolitischen Handelns überrascht es nicht, dass in der wissenschaftlichen Debatte vor allem vergleichende Studien einerseits und Versuche einer Theoriebildung zum außenpolitischen Handeln der Europäischen Union andererseits selten zu finden sind, wie auch Annette Jünemann und Michèle Knodt feststellen. Dennoch wird in allen drei Bänden deutlich, dass die Hauptschwierigkeit der Europäischen Union als ‚außenpolitischem Akteur im Werden' in ihrer mangelnden internen Kohärenz liegt, die den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten geschuldet ist. Gleichzeitig ist dies der einzige Faktor, bei dem die Europäische Union selber handeln könnte, um ihre außenpolitische Leistungsfähigkeit zu verbessern und als Akteur auf der weltpolitischen Ebene stärker Einfluss auszuüben. Solange sich die Europäische Union nicht als geeinter Akteur präsentieren kann, werden auch ENP, Beitrittspolitik und externe Demokratieförderung weiter den Schwierigkeiten und Brüchen ausgesetzt bleiben, die in den drei vorgestellten Sammelbänden umfassend beschrieben und analysiert werden. Neben vergleichenden und theoretischen Beiträgen wären daher auch alle Vorschläge für institutionelle Reformen begrüßenswert, die den dringenden Reform- und Handlungsbedarf in der europäischen Außenpolitik weiter verdeutlichen.

Nachbarschaftspolitik



Nachbarschaften innerhalb der Europäischen Union

Herausgegeben von Ulrich Hufeld, Peter-Christian Müller-Graff und Stefan Okruch

2008, 273 S., brosch., 59,– €, ISBN 978-3-8329-2994-7 (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 62)

Die Nachbarschaften an den Binnengrenzen der Europäischen Union sind ein interdisziplinäres Thema dauerhafter integrationswissenschaftlicher Aktualität. Der Band ist Ergebnis einer multidisziplinären Konferenz zum Thema. Er vereint vierzehn Beiträge, welche die Grundlagen, einzelne Nachbarschaften in Mitteleuropa und die Perspektiven darstellen.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Nomos

https://doi.org/10.5771/0720-5120-2008-1-89
Generiert durch IP '18.119.126.166', am 12.10.2024, 07:31:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.