



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

Nördliche Dimension und Östliche Partnerschaft
Wie wird eine nationale Initiative zum Gegenstand der europäischen
Außenpolitik?

Verfasserin

Katarzyna Jackowska

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Mai 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Dieter Segert

Danksagung

Für die wissenschaftliche Unterstützung, fachliche Betreuung und wertvolle Hinweise möchte ich mich bei Herrn Univ.-Prof. Dr. Dieter Segert bedanken.

Diese Diplomarbeit widme ich meinen Eltern als herzlicher Dank für die Ermöglichung dieses Studium und eine liebevolle Unterstützung über alle Studienjahre.

Mein besonderer Dank gilt meinem Freund für die Hilfe bei der Erstellung dieser Arbeit, für seine Geduld und sein verständnisvolles Begleiten.

Abkürzungsverzeichnis

- AStV – Ausschuss der Ständigen Vertreter (auch COEPER)
- BEAC – Barents Euro-Arctic Council (Euroarktischer Barentssee-Rat)
- CBSS – Council of the Baltic Sea States (Ostseerat)
- EBWE – Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
- ECOFIN – Rat „Wirtschaft und Finanzen“
- EIB – Europäischen Investitionsbank
- ENP – Europäische Nachbarschaftspolitik
- EPG – Europäische Politische Gemeinschaft
- EPZ – Europäische Politische Zusammenarbeit
- EuGH – Europäische Gerichtshof
- EVG – Europäische Verteidigungsgemeinschaft
- EWG – Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
- EWR – Europäischer Wirtschaftsraum
- GASP – Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU-Mitgliedstaaten
- Mst – Mitgliedstaat/en
- ND – die nördliche Dimension
- NDEP – Northern Dimension Environmental Partnership
- NDPHS – Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-Being
- OSZE – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
- ÖP – die östliche Partnerschaft
- PfP – Partnership for Peace
- PiS – Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit – polnische konservative Partei)
- PJZ – Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten
- PO – Platforma Obywatelska (die Bürgerplattform – polnische konservativ-liberale Partei)
- PSK – Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
- RF – die Russische Föderation
- UfM – Union für das Mittelmeer

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	2
Einleitung	7
i. Problemstellung und Erkenntnisinteresse	8
ii. Stand der Forschung	9
iii. Analyserahmen und Aufbau	10
iv. Formaler Hinweis	11
TEIL I: METHODISCHE UND THEORETISCHE GRUNDLAGEN	12
1. Methodenauswahl	12
1.1. Methoden der Datenerhebung	13
1.2. Methoden der Datenauswertung	13
2. Forschungsprozess	14
3. Theoretische Grundlagen	14
3.1. Institutionalismus	15
3.2. Der Fall der EU	19
3.3. Theorie und Praxis der Interessenvermittlung	22
3.3.1. Was ist Interessenvermittlung?	23
3.3.2. Ansätze der Interessenvermittlung	24
3.3.3. Praxis der Interessenvermittlung	28
TEIL II: AUSSENPOLITIK DER EU IM NACHBARSCHAFTSPOLITISCHEN	
KONTEXT	33
1. Einführung	33
2. Charakteristik der GASP	34
2.1. Entwicklung der GASP	34
2.2. Besonderheiten der europäischen Außenpolitik und der Neuanfang	38
2.3. Institutionen und Instrumente	40
2.4. Prozess der Entscheidungsfindung	45
3. Europäische Nachbarschaftspolitik – ein Konzept für die Gestaltung der Außenbeziehungen	48
3.1. ENP – ihre Entstehung, Struktur und Ziele	48
3.2. Stärken und Schwächen der ENP	56

TEIL III: DIE NÖRDLICHE DIMENSION	61
1. Einführung	61
2. Hintergründe für die Entstehung der ND	62
2.1. Äußere Umstände	62
2.2. Motivation	63
2.3. Der Ursprung	66
3. Struktur und Ziele der ND	67
4. ND als Angelegenheit der europäischen Außenpolitik?	70
4.1. Gründe für das Wenden an die EU	70
4.2. Handlungen der finnischen Regierung	72
4.2.1. Der Ablauf	72
4.2.2. Ansprechpartner	74
4.2.3. Argumentation	75
4.3. Reaktionen auf die ND	78
4.4. Bewegte die neue EU-Policy tatsächlich was?	80
5. Fazit – Gründe für den Erfolg	86
TEIL IV: DIE ÖSTLICHE PARTNERSCHAFT	89
1. Einleitung	89
2. Hintergründe der polnischen Engagements für die östlichen Nachbarstaaten nach 1989	91
2.1. Geschichtlicher Abriss der polnischen Ostpolitik nach 1989	91
2.2. Motivation	97
2.3. Polnisches Handeln und dessen Schwachstellen	100
3. Struktur und Ziele der ÖP	105
4. ÖP als Teil der europäischen Außenpolitik?	108
4.1. Gründe für das Wenden an die EU	108
4.2. Prozess vor der Initiativeumsetzung	110
4.2.1. Ansprechpartner	110
4.2.2. Argumente	112
4.3. Reaktionen auf die ÖP	115
4.4. Ablauf des Umsetzungsprozesses	117
5. Fazit – Gründe für den Erfolg	120

TEIL V: SCHLUSSFOLGERUNGEN	123
1. Vergleich	124
2. Schlussfolgerungen	128
3. Ausblick	132
Literaturverzeichnis	135
Anhang	145
Anhang 1: Brief des finnischen Premierministers, Paavo Lipponen, an den Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 14. April 1997	145
Anhang 2: Brief des finnischen Premierminister, Paavo Lipponen, an den Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 24. September 1997	147
Anhang 3: Rede des finnischen Premierminister, Paavo Lipponen, an der Konferenz zur Barentssee Region in Rovaniemi, am 15. September 1997	150
Anhang 4: Die polnisch-schwedische Initiative für die Östliche Partnerschaft	157
Abstract	159
Lebenslauf	160

Einleitung

Die Europäische Union ist in den letzten zwanzig Jahren zum Zentrum des politischen Geschehens auf dem europäischen Kontinent und zu einem global angesehenen Akteur geworden. Der Grund für diese Position liegt in der nach außen kommunizierten Einheit und der dahinter stehenden politischen und ökonomischen Kraft von momentan 27 Staaten. Die unter dem EU Symbol repräsentierte Politik ist jedoch der Effekt eines langen und nicht selten turbulenten Entscheidungsprozesses, in dem 27 Vertreter unterschiedlicher Ansichten, Ideen und Lösungsvorschlägen sich auf ein Ergebnis einigen, das zur gemeinsamen Policy erklärt wird. Die Vorteile, die sich für alle Mitgliedstaaten aus der Vereinheitlichung ihrer Vorgehensweisen ergeben, bewegten die Mitgliedsstaaten dazu, bei immer mehr Themenbereichen eine gemeinsame Policy zu vereinbaren. Mittlerweile ist das Spektrum der Themen, die sie gemeinsam eingehen wollen, sehr umfangreich geworden und betrifft zwei Ebenen, nämlich die EU-interne und die EU-externe Ebene. D.h. es werden nicht nur die Themen behandelt, wo es um die Regulierung des Zusammenlebens untereinander geht, sondern auch jene, die sich auf die Gestaltung der Beziehungen der gesamten Union zu den äußeren Partnern beziehen. Die zweite Ebene umfasst unterschiedliche Aspekte des internationalen Agierens von Handelsbeziehungen über die Unterzeichnung der bi- und multilateralen Verträge bis hin zur Entwicklungszusammenarbeit und der Etablierung strategischer oder partnerschaftlicher Kooperationen. Bei allen Verhandlungen mit den äußeren Partnern tritt die Union als ein einheitlicher Akteur auf. Dabei ist anzumerken, dass während die Mehrheit der gemeinsamen Policies auf der EU-internen Ebene nach dem Mehrheitsprinzip entschieden wird, benötigen die gemeinsamen Handlungen auf der EU-externen Ebene in den meisten Fällen eine einstimmige Bewilligung der Mitgliedstaaten. Sind nicht alle Mitgliedstaaten mit einem Handlungsvorschlag im Bereich der Außenbeziehungen einverstanden, kann die EU in dem bestimmten Fall nicht aktiv werden. Sind nicht alle Mitgliedstaaten mit einem Handlungsvorschlag im Bereich der Außenbeziehungen einverstanden, kann die EU in dem bestimmten Fall nicht aktiv werden. Nichtsdestotrotz, motiviert durch die ideologischen und ökonomischen Überlegungen und infolge des selbst erhobenen Anspruches, ein globaler Spieler zu sein, ist die EU bemüht, sich in die Demokratie- und Friedensförderung in Europa und darüber hinaus zu engagieren.

Die Bestimmung der gemeinsamen Policies gegenüber den äußeren Partnern zeigt sich als ein komplexer Prozess, weil die Suche nach dem Konsens unter so vielen mitbestimmenden

Akteuren in solch einem fragilen Bereich wie die Außenpolitik sich besonders schwierig gestaltet. Der Grund dafür ist die Heterogenität der Ansichten und Interessen der Mitgliedsstaaten und das von den Staaten bewahrte Recht, über die außenpolitischen Angelegenheiten des eigenen Landes souverän entscheiden zu dürfen. Unter diesen Umständen sind die Überzeugung aller Mitglieder darüber, dass die Realisierung einer Policy für sie und für die Union vorteilhaft ist und ihr Wille, die Entscheidungsmacht an die Gemeinschaft abzugeben, für die Einigung notwendig. Die Breite der außenpolitischen Aktivitäten der EU beweist jedoch, dass der gemeinsamen Realisierung außenpolitischer Projekte in vielen Fällen zugestimmt wird. Dabei ist zu beachten, dass die Initiative für ein gemeinsames Handeln im Bereich der GASP hauptsächlich von den Mitgliedsstaaten ausgeht. Sie schlagen konkrete Projekte vor, von denen einige umgesetzt und andere abgelehnt werden. Warum einem Projekt zugestimmt wird und einem anderen nicht, hängt mit einem Bündel an unterschiedlichen Faktoren zusammen, das im bestimmten Fall anders sein mag und jeweils separat untersucht werden müsste. Trotzdem stellt sich die Frage, ob es bestimmte konstante Faktoren zu erkennen sind, die das Erreichen der Zustimmung für ein Projekt begünstigen oder behindern, der diese Forschungsarbeit auf den Grund zu gehen versucht.

i. Problemstellung und das Erkenntnisinteresse

Der Ausgangspunkt für die Entstehung der vorliegenden Arbeit war die Zustimmung des Europäischen Rates während des Zusammentreffens im Juni 2008 für die Realisierung des von polnischem und schwedischem Außenminister vorgeschlagenen Projekts der Östlichen Partnerschaft. Im Kontext der früheren gescheiterten Versuche der polnischen Regierungen, ihre Vorschläge für die Gestaltung der europäischen Ostpolitik, stellte sich die Frage, warum jetzt und warum ausgerechnet dieses Projekt die Akzeptanz aller Mitgliedsstaaten fand. Welche Kriterien muss ein Vorschlag erfüllen, damit er akzeptiert wird? Wie ein Staat vorgehen muss, damit die europäische Außenpolitik nach seinem Vorschlag gestaltet wird? Wie ist die polnische Regierung vorgegangen? Wie sah es im Falle anderer Vorschläge aus? Lassen sich hier bestimmte Gesetzmäßigkeiten erkennen oder spielen bei der Entscheidung für oder gegen die Umsetzung einer neuen Initiative jeweils andere Faktoren die Rolle?

Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit stützt sich auf der Erfassung der Merkmale eines im Kontext der GASP erfolgreich durchgesetzten Vorschlags und der Faktoren, die dessen erfolgreiche Durchsetzung determinieren. In diesem Zusammenhang erfordert die

Untersuchung der Analyse des Prozesses der Projekteinbringung, was als Interessenvermittlung aufgefasst wird, und der Entscheidungsfindung innerhalb der EU. Dabei ist der Fokus der Untersuchung weniger auf die rechtlich-formellen Bedingungen dieser Prozesse gerichtet, sondern vordergründig auf die Motivation der Akteure, ihre Initiative auf der EU-Ebene vorzustellen, und auf ihre Handlungsweise während des gesamten Durchsetzungsprozesses. Als Analysematerial dient der Durchsetzungsprozess der finnischen Initiative der Nördlichen Dimension der europäischen Außenpolitik und der polnisch-schwedischen Initiative der Östlichen Partnerschaft im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Der Grund für das Heranziehen dieser Initiativen liegt in ihrer Orientierung auf der Kooperation mit den EU-Nachbarn im Osten bzw. Nordosten und in dem für beide Fälle relevanten Aspekt der Beziehungen zwischen der EU und der Russischen Föderation. Der Vergleich beider Fallbeispiele gibt Aufschluss über die sich deckenden Merkmale, was die Grundlage für die Erschließung der für den Durchsetzungsprozess relevanten Faktoren darstellt. Eine Systematisierung dieser Faktoren ist das Ziel der Untersuchung.

ii. Stand der Forschung

Das außenpolitische Handeln der EU erlangt aufgrund dessen Auswirkungen auf die EU-internen Angelegenheiten und auf die Geschehnisse in der EU-Umgebung und darüber hinaus, ein hohes Interesse der Öffentlichkeit und der Wissenschaft. Die europäischen Initiativen im Bereich der Außenpolitik werden oft diskutiert, wobei es sich in erster Linie um beschlossene und realisierte Policies der EU handelt. Im Zentrum der Analyse steht daher vor allem ihr Inhalt und ihre Effektivität und nicht der Entscheidungsfindungsprozess an sich. Im Falle der Nördlichen Dimension steht im Mittelpunkt der Untersuchung nicht der Prozess der Unterstützungsgewinnung für eine Initiative (außer Romsloe 2005), sondern die Initiative bzw. die spätere Kooperation selbst. Die Handlungsweise der Regierung und die Gründe für die Umsetzung der Initiative werden nur als Element der Initiativbeschreibung thematisiert (Gebhard 2007, Heikkilä 2006). Was die Östliche Partnerschaft betrifft, fehlt es in diesem Fall verständlicherweise noch an einer ausführlichen Aufarbeitung der Initiative und im Besonderen an der Analyse des Entscheidungsprozesses von der Seite der EU. In den bis dato publizierten wissenschaftlichen Kommentaren werden Initiativinhalte, Handlungen der polnischen Regierung, auch im Kontext ihrer früheren Vorschläge bezüglich der europäischen Ostpolitik, und die Gründe für den Erfolg beschrieben.

Die Aufdeckung der Faktoren, die im Falle beider Initiativen jeweils die Entscheidung für ihre Umsetzung beeinflussten, und ihr anschließender Vergleich bilden die Grundlage zur Beantwortung der Frage, welche Faktoren als konstante Determinanten der Entscheidungsfindung für oder gegen eine eingebrachte Initiative genannt werden können. Weiters benötigt die Klärung dieser Frage einer Analyse der Praxis der Interessenvermittlung und Entscheidungsfindung im GASP-Bereich.

In der umfangreichen Literatur zur europäischen Außenpolitik werden größtenteils die rechtlich-institutionellen Merkmale des Entscheidungsfindungsprozesses behandelt (Wessels 2008, Knodt/Princen 2003). Wovon die Entscheidungen in der Praxis abhängen, wird dagegen kaum thematisiert. Diese Frage wird im Rahmen der Forschung zum Thema der Interessenpolitik auf der EU-Ebene aufgegriffen. In den wissenschaftlichen Publikationen werden die bei der Interessenvermittlung zu beachtenden Aspekte sowohl von der theoretischen (Eising/Kohler-Koch 2005, Michalowitz 2007) als auch praktischen Seite (Ritter/Feldmann 2005) aufgearbeitet. Die Analyse wird aber hauptsächlich aus der Perspektive der zivilgesellschaftlichen und privaten Akteure, die auf der EU-Ebene ihre Vorschläge durchzusetzen versuchen, geführt. Die staatlichen Akteure werden dabei nur als Entscheidungsträger behandelt. Die Regierungsvertreter agieren auf der EU-Ebene jedoch auch als Interessenvermittler. Im Rahmen dieser Arbeit wird die Interessenvermittlung von ihrer Seite analysiert. Die wissenschaftliche Relevanz dieser Untersuchung besteht weiters in der bis dato fehlenden systematischen Darstellung der Faktoren, ohne deren Berücksichtigung, die von den Regierungsvertretern eingebrachte Initiative kaum Zustimmung findet. Auf diese Weise trägt diese Forschungsarbeit zum besseren Verständnis der Funktionsweise des europäischen politischen Systems bei.

iii. Analyserahmen und Aufbau

Im Rahmen dieser Forschungsarbeit werden Faktoren untersucht, die bei der Einbringung und Durchsetzung eines Vorschlags durch die Mitgliedsstaaten im Bereich der GASP eine entscheidende Rolle spielen. Die Analyse schränkt sich konkret auf die Gestaltung der Unionspolitik gegenüber den äußeren Partnern ein. Die sonstigen im Rahmen der GASP behandelten Themen werden ausgeblendet. Weiters ist darauf hinzuweisen, dass die Schlussfolgerungen dieser Untersuchung sich nur auf den Entscheidungsfindungsprozess im Bereich der GASP beziehen und können daher nicht als die für alle Entscheidungsprozesse innerhalb der EU gültigen Einflussfaktoren betrachtet werden. Direkte Rückschlüsse auf

andere Themenbereiche können nicht gezogen werden, da eventuelle Analogien nicht überprüft wurden.

Der Forschungsprozess zur Beantwortung der Fragestellung – wie wird eine nationale Initiative zum Gegenstand der europäischen Außenpolitik – ist in fünf Teile gegliedert. Der erste Teil stellt eine methodische und theoretische Grundlage für die späteren Schlussfolgerungen dar. Als erstes werden die wissenschaftlichen Methoden, mit denen gearbeitet wurde, kurz geschildert und anschließend die theoretischen Ansätze – der Institutionalismus und die Theorie der Interessenvermittlung – erläutert, die im Kontext der Fragestellung als besonders aufschlussreich erachtet wurden. Im nächsten Teil werden die Besonderheiten der europäischen Außenpolitik und formelle Aspekte der außenpolitischen Entscheidungsfindung diskutiert. Zusätzlich wird die Europäische Nachbarschaftspolitik, zum einen als Element der Außenpolitik der EU und zum anderen als Bezugspunkt im Kontext der beiden Initiativen bearbeitet. Der dritte und vierte Teil stellen eine detaillierte Analyse der jeweiligen Initiative, der Hintergründe ihrer Entstehung und schließlich ihrer Durchsetzungsprozesse dar. Im zusammenfassenden, fünften Teil werden die Merkmale beider Initiativen und der Handlungsweisen ihrer Autoren verglichen, Schlüsse im Hinblick auf die Forschungsfrage gezogen und einen Ausblick bezüglich der Zukunft der Initiativdurchsetzung im außenpolitischen Bereich im Zusammenhang mit der mittlerweile vollbrachten Reform der Europäischen Union gegeben.

iv. Formaler Hinweis

An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass die in der Arbeit verwendete männliche Form ausschließlich der besseren Übersichtlichkeit und Verkürzung dient. Die Arbeit ist geschlechtsneutral zu verstehen, da Frauen und Männer gleichermaßen gemeint sind.

TEIL I: METHODISCHE UND THEORETISCHE GRUNDLAGEN

1. Methodenauswahl

Die Forschungsmethoden, die in der Politikwissenschaft angewendet werden, wurden aus der Soziologie übernommen und teilweise weiterentwickelt, um die Spezifik der politikwissenschaftlichen Forschung zu erfassen. Man muss nämlich beachten, dass einen Politologen oft andere Aspekte des öffentlichen Lebens der Gesellschaft interessieren als einen Soziologen. Einem Politologen reicht eine Erklärung der Sachverhalte nach quantitativer Vorgehensweise meistens nicht aus. Er strebt nicht nur nach Beantwortung der Frage „wie“, sondern vor allem „warum“ es zu einem Sachverhalt kommt. Auf der anderen Seite ist auch eine qualitative Analyse eines einzelnen Falls nicht zufrieden stellend, da die Forschungsergebnisse nur für den einen bestimmten Fall gelten. Auf diese Weise kann der Forscher dem Anspruch auf die Aufdeckung von Gesetzmäßigkeiten, die das politische Agieren determinieren, nicht gerecht werden. Eine klare Trennung zwischen den Methoden der Datengewinnung und -auswertung fällt daher im politikwissenschaftlichen Bereich meistens schwer. Demnach ist ein Methodenmix eine übliche Forschungstechnik bei einer politikwissenschaftlich orientierten Fragestellung.

Die Erkenntnisse der vorliegenden Diplomarbeit werden ebenso mit Hilfe des Methodenmix gewonnen, sowohl im Hinblick auf die Generierung vom Datenmaterial als auch dessen Auswertung. Ein Methodenmix ist deswegen notwendig, weil die Untersuchung nicht nur darauf zielt, zu erklären, wie eine Initiative auf die Agenda der EU-Außenpolitik gelangen kann und ob es da kausale Gesetzmäßigkeiten gibt, sondern auch aufzudecken, warum eine Initiative überhaupt vorgeschlagen wird und welche Faktoren ihr Erfolg bzw. Misserfolg determinieren. Die Beantwortung beider Fragen benötigt eine andere Herangehensweise. Im ersten Fall geht es um die Definierung von Regelmäßigkeiten, die mittels einer quantitativen Analyse möglich ist. D.h. es wird nachgeprüft, was, wo, wann und von wem unternommen werden muss, damit eine Initiative tatsächlich zum Gegenstand der EU-Außenpolitik wird und ob dieser Prozess nach gleichen Prinzipien abläuft? Die Frage nach dem „warum“ etwas passiert ist, ist qualitativ ausgerichtet und betrifft einen konkreten Fall. Falls aber die Faktoren in beiden untersuchten Fällen übereinstimmen, kann die Formulierung einer allgemein gültigen Aussage versucht werden.

1.1. Methoden der Datenerhebung

Die Gewinnung der benötigten Informationen erfolgt durch eine Untersuchung der primären (Dokumententexte, Stellungnahmen, Reden, Briefe) und sekundären (Expertenanalysen, Monographien, Sammelbände, Presseberichte) Quellen. Bei der Untersuchung wird die Methode der Inhaltsanalyse und des Vergleichs angewendet. Die Methode der Inhaltsanalyse wurde deswegen gewählt, weil die Untersuchung zum einen unterschiedliche Textsorten und zum anderen nur ihre im Hinblick auf die Fragestellung relevanten Inhalte umfasst. Der Vergleich soll wiederum verhelfen, die Bedeutung von bestimmten Faktoren aufzuzeigen und ist deswegen angebracht, weil es sich um eine fallorientierte Analyse handelt. Die mittels Inhaltsanalyse gesammelten Daten über die beiden Initiativen und deren Durchsetzungsprozesse werden anhand bestimmter Variablen (u. a. Handlungen der Regierung, Handlungen der EU-Organe, Argumentation, Zeitpunkt der Initiativeeinbringung und der Entscheidungsfindung, äußere Einflussfaktoren) verglichen. Die Inhalte werden dagegen nach einem festgelegten, sich an der Fragestellung orientierenden Kategoriensystem den Texten entnommen. Als Kategorien gelten folgende Stichworte: Aspekte der europäischen Außenpolitik, Entscheidungsfindung in der EU, Reaktionen der EU auf die finnische und polnische Initiative, Handlungen der polnischen, finnischen Regierung und der EU-Organe, Argumente, Chronologie der Ereignisse, ENP und deren Prinzipien, ENP gegenüber den östlichen Nachbarstaaten, die Nördliche Dimension und deren Folgen, die Östliche Partnerschaft, die europäische Ostpolitik.

1.2. Methoden der Datenauswertung

Die Inhaltsanalyse wird in der Literatur als „*empirische Methode zur systematischen, intersubjektiv nachvollziehbaren Beschreibung inhaltlicher und formaler Merkmale von Mitteilungen*“¹ definiert. Unter formalen und inhaltlichen Merkmalen sind quantitative und qualitative Aspekte eines Textes bzw. Textteiles zu verstehen. Auch wenn mit der Inhaltsanalyse meistens eine quantitative Auswertung des Inhalts assoziiert wird, weist die Definition von Werner Früh darauf hin, dass eine Inhaltsanalyse beide Aspekte umfasst. Sie kann bloß stärker quantitativ (statistisch) oder qualitativ (interpretativ) ausgerichtet sein.

Im Falle vorliegender Arbeit werden die gewonnenen Daten hauptsächlich im qualitativen Verfahren ausgewertet. Die Bedeutung von Daten wird also im Sinne der hermeneutischen

¹ Früh, W.: Inhaltsanalyse: Theorie und Praxis; 3. Aufl., Ölschläger, München, 1991; zitiert nach Alemann von, U./ Tönnesmann, W.: Grundriss: Methoden in der Politikwissenschaft; in: Alemann von, U. (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung; Westdeutscher Verlag, Opladen, 1995; S. 120

Lehre mittels Analyse des Textganzen und dessen Kontextes (Autors, Quelle, Situation, in der der Text entstanden ist, Motivation) und anhand des Vorverständnisses dekodiert und interpretiert. Die Textinhalte werden aber zum Teil auch der quantitativen Analyse unterzogen. Auf diese Weise werden Daten den Variablen zugeordnet, die als Maßstab für den Vergleich des Verhaltens der Akteure im Kontext der Initiativdurchsetzung dienen.

2. Forschungsprozess

Der Forschungsprozess läuft nach der deduktiven Methode ab. Er beginnt mit der Erfassung von Erkenntnissen der ausgewählten Theorieansätze. Die gewonnenen empirischen Daten werden dann im Hinblick auf die theoretischen Erkenntnisse analysiert. Auf diese Weise können Schlussfolgerungen über die Faktoren, die das Durchsetzen einer Initiative auf dem europäischen Forum determinieren, gezogen werden. Es kann also festgestellt werden, ob da eine Gesetzmäßigkeit zu erkennen ist und damit ob die Theorie ihre Bestätigung findet. Ist dies nicht der Fall, können Erklärungshypothesen formuliert werden, deren Überprüfung in einem andern Forschungsprozess erfolgen kann.

Zum Beginn der Forschung wird aufgrund des Vorwissens eine Hypothese gestellt. Das Forschungsanliegen ist es, diese Hypothese zu prüfen, indem die beobachtbaren Sachverhalte auf Basis der Theorieerkenntnisse und der Fallanalyse eruiert werden. Daraufhin werden Determinanten des Durchsetzungsprozesses im Falle der mitgliedstaatlichen Initiativen im GASP Bereich ausgearbeitet. Sie dienen als Grundlage für die Bestätigung oder Widerlegung der Hypothese. Die für diese Arbeit angenommene Hypothese lautet:

Eine Initiative des Mitgliedstaates im Bereich der GASP wird dann umgesetzt, wenn sie entsprechend vermittelt wird und wenn die politischen Umstände für das von der Initiative aufgegriffene Thema günstig sind.

3. Theoretische Grundlagen

Die Theorie der internationalen Politik nennt zwei grundlegende Motive, die die politischen Akteuren auf dem internationalen Forum, also vordergründig Staaten aber auch internationale Organisationen, zur Interaktion bewegen. Zum einen handelt es sich um Konfliktbearbeitung und zum anderen um Gewährleistung der Sicherheit des eigenen

Staates.² Es gibt jedoch keine universelle Antwort dafür, wie beide Ziele zu erreichen sind. Jedes von vielen Theoriekonzepten liefert eine andere Antwort. Sie ist aber auch nicht universell, sie ändert sich mit der Wandlung der internationalen Gegebenheiten. So auch wurden mit der Entstehung von internationalen Organisationen (UNO, NATO, EGKS) nach dem Zweiten Weltkrieg neue Theoriekonzepte entwickelt, um neue Phänomene der internationalen Politik zu erklären. Das Augenmerk der politikwissenschaftlichen Forschung wurde von der Konkurrenz auf die Zusammenarbeit zwischen den Staaten verlegt. Auf den Erkenntnissen des Funktionalismus, der sich mit der Zusammenarbeit für eine friedliche Konfliktregelung innerhalb internationalen Organisationen beschäftigte, wurde der institutionalistische Ansatz entwickelt. Das Ziel der Institutionalistinnen war die Erforschung des Mechanismus der bi- und multilateralen Zusammenarbeit, die außerhalb einer internationalen Organisation stattfindet und unterschiedliche Themenbereiche umfasst. Die Kooperation im Rahmen der Europäischen Union, die keine internationale Organisation darstellt, da mittlerweile bindende Regelungen auch supranational getroffen werden (d.h. sie gelten in jedem Mitgliedstaat, unabhängig von negativer Stimme mancher Staaten), wird daher meist mit Hilfe des institutionalistischen Ansatzes erörtert. Die Erkenntnisse des Institutionalismus bilden auch die Grundlage für die Analyse der europäischen Entscheidungsfindung im außenpolitischen Bereich, was die Aufgabe der vorliegenden Arbeit ist.

3.1. Institutionalismus

Die Theoretiker der internationalen Politik (also der Theorie der Konfliktregelung und Sicherheitsbewahrung der Staaten) können in zwei Gruppen geteilt werden – den Vertreter der realistischen und der auf Kooperation orientierten Ansätze. Im zweiten Fall handelt es sich um eine Gruppe von ideologisch nahe liegenden, auf sich beziehenden Konzepten. Gemeint sind (Neo-)Liberalismus, Funktionalismus und (Neo-)Institutionalismus.

Der institutionalistische Grundsatz der Kooperation als Friedensgarant ist das Unterscheidungsmerkmal zum realistischen Ansatz. Die Realisten stehen der Kooperationsformen mit Distanz gegenüber, da sie davon ausgehen, dass die Staaten jegliche Art von Abhängigkeit vermeiden sollen. Eine Kooperation einzugehen, bedeutet laut ihnen, sich in einer gewissen Abhängigkeit von anderen zu befinden. Diese Vorsicht argumentieren sie mit der Prämisse des anarchischen Charakters der internationalen Beziehungen. Der Prämisse nach handeln Staaten, also die Hauptakteure der internationalen Politik, willkürlich,

² Czempiel, E.: Internationale Beziehungen: Begriff, Gegenstand und Forschungsabsicht; in: Knapp, M. (Hg.): Einführung in die internationale Politik; 4. Aufl., Oldenbourg, München/Wien, 2004; S. 13

da es keine übergeordnete Kontroll- und Sanktionsinstanz gibt. Infolgedessen besteht die Gefahr, dass zum einen ein Partner, der selbst von der Kooperation profitiert, die abgesprochene Gegenleistung nicht erbringt und zum anderen, dass die Profitgewinnung nicht symmetrisch ausfallen könnte, was einen Machtausbau eines Partners zur Folge hätte.³ Diese Befürchtungen haben ihren Ursprung in der Überzeugung, dass die Hauptaufgabe des Staates im internationalen Kontext darin liegt, sich als autonom und unabhängig handelnder Akteur gegenüber den anderen zu behaupten und eigene Sicherheit zu gewährleisten, um jeglichen Gefahren (Angriff von Außen, politische Unterordnung) entgegensteuern zu können.⁴ D.h. im Falle der realistischen Theorie wird ein kooperatives Verhalten aus der Grundeinstellung heraus mit einer zwanghaft ungleichen Nutzenverteilung verknüpft. Aus Angst vor überproportionaler Machterweiterung anderer Kooperationspartner und vor der Ausnutzung wird eine Kooperation eher vermieden oder sehr vorsichtig eingegangen. Die Anhänger des Kooperationsprinzips, also auch die InstitutionalistInnen, vertreten wiederum eine ganz andere Sichtweise und machen auf neue Phänomene der internationalen Politik aufmerksam.

Ein verstärkt auftretendes Phänomen, das die postmoderne internationale Politik veränderte, war die „*Emanzipation der Gesellschaft gegenüber ihrem politischen System* (...).“⁵ Das bedeutet, gesellschaftliche Akteure, vor allem Unternehmen aber auch Organisationen, hauptsächlich aus dem euro-atlantischen Raum, begannen dank technologischer Fortschritt im Kommunikations- und Verkehrsbereich unabhängig vom Staat, international zu interagieren. Der Austausch von Informationen oder Waren im Sinne der Vorteilsgewinnung führte zur Entstehung wechselseitiger Abhängigkeitsbeziehung, deren Unterbrechung sich ungünstig für die Interessen der Partner auswirken würde. Dieses Phänomen wurde von den Theoretikern Interdependenz genannt.

Die enger zusammenarbeitenden Unternehmen forcierten eine Absicherung der Transaktionen auf zwischenstaatlicher Ebene, was Staaten zwangsläufig in ein kooperatives Verhältnis stürzte. Die Interdependenz und die damit verbundene Notwendigkeit zur Zusammenarbeit verursachten die Etablierung der sog. internationalen Regime. Das sind formelle oder informelle Regeln der Zusammenarbeit, die von Staaten erarbeitet werden und zu deren

³ Hellmann, G./ Wolf, R.: Systematische Theorien nach dem Ende der Ost-West-Konfliktes, in: ÖZP, Nr. 2, (22 Jg.), 1993, S. 157ff zitiert nach Gu, X.: Theorien der internationalen Beziehungen. Einführung; R. Oldenburg Verlag, München/Wien, 2000; S. 48f

⁴ Gu, X.: Theorien der internationalen Beziehungen. Einführung; R. Oldenburg Verlag, München/Wien, 2000; S. 51

⁵ Czempel, E.: Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert; Verlag C.H. Beck, München, 1999; S. 45

Einhaltung sie sich selbst verpflichten.⁶ In Anbetracht der steigenden wirtschaftlichen Verflechtung sind solche Regelwerke entstanden, um vor allem das Verhalten von privaten Akteuren, aber auch von den Regierungen, auf internationaler Ebene zu regulieren, um Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit der Handlungen zu erhöhen. Das nicht regimekonforme Verhalten wird zwar nicht direkt sanktioniert, bedeutet aber den Vertrauensbruch oder das Ende der Zusammenarbeit und in Folge den Verlust der Vorteile, die aus der Kooperation hervorgehen. Regime gelten trotzdem als „*stabil und dauerhaft*“, denn sie „*beruhen auf der wechselseitig vorhandenen Einsicht, dass ein optimales Ergebnis nur durch Zusammenarbeit erreicht werden kann (...)*“.⁷ Regime bilden aber nur ein Vorstadium für engere kooperative Beziehungen, die sich später vor allem im euro-atlantischen Raum weiterentwickelten. Denn wie es Czempiel zusammenfasst, „*[d]ie Kooperation kann unterschiedliche Formen und Grade annehmen, angefangen von der lockeren Zusammenarbeit in einem bilateralen Kontext über ihre informelle Stabilisierung in einem Regime bis hin zur Fixierung in einer Internationalen Organisation und dem äußersten Grad, dem Übergang des internationalen Systems in eine Integration*“⁸, dessen Beispiel die EU darstellt. Die Kooperation ist hier viel weiter fortgeschritten, weil die Beteiligten in manchen Politikfeldern auf ihre Entscheidungssouveränität verzichten. Die Rolle der Institutionen ist somit aufgewertet worden, da sie unmittelbar über das Recht in den Mitgliedstaaten (Mst) entscheiden und die Handlungsweise der Regierungen bestimmen. Trotz der Etablierung von eigenständigen Institutionen bleiben sie weiterhin das Instrument der Staaten, da sie von ihnen konstituiert werden. Alle erwähnten Kooperationsformen bzw. –stadien machen den Gegenstand des Forschungsinteresses von InstitutionalistInnen aus.

Die Institution ist ein zentraler Begriff des Institutionalismus, der seit den 1980er Jahren (d.h. seit der Etablierung des Neoinstitutionalismus) breiter definiert wird als bei den klassischen Kooperationsansätzen. Der neue Institutionalismus sieht als Institution nicht mehr nur Exekutivbehörden, Parlamente oder Gerichte, sondern auch die von Staaten vereinbarten Werte, Ziele, Normen und Regeln formeller und informeller Art, die die Interaktion zwischen den kooperierenden, sowohl gesellschaftlichen, als auch staatlichen Akteuren, regeln und ihr Verhalten vorschreiben.⁹ Laut InstitutionalistInnen halten sich Staaten an diese Vereinbarungen,

⁶ Hartmann, J.: Internationale Beziehungen; Leske+Budrich Verlag, Opladen, 2001; S. 53f

⁷ Czempiel, 1999; S. 48

⁸ Ebd.; S. 47

⁹ Bomberg, E./ Stubb, A.: Introduction; in: Bomberg, E/ Stubb, A. (ed.): The European Union: How does it work?; Oxford University Press, Oxford, 2003; S. 11 und Gu, X.: Theorien der internationalen Beziehungen. Einführung; R. Oldenburg Verlag, München/Wien, 2000; S. 73

auch wenn sie nur informell geschlossen werden, weil es leichter fällt, jene Regeln zu befolgen, die man selbst mitbestimmen konnte und wenn sie alle Partner auf gleiche Art und Weise binden, d.h. ihre Autonomie gleichermaßen einschränken. Es wird außerdem argumentiert, dass die dadurch entstandene Möglichkeit der Kontrolle der Handlungen anderer Staaten ebenso eine Rolle spielt.

Es stellt sich aber die Frage, warum wollen Staaten solche Regelwerke entwickeln und selbst ihre Handlungsautonomie begrenzen? Der Schlüssel zur Beantwortung dieser Frage liegt laut Institutionalistin in der auch von Neorealisten vertretenen Annahme, dass Menschen und damit auch Staaten rational handeln. Sie wollen ihre Interessen durchsetzen und sich Vorteile verschaffen, was in einer stark verflochtenen Welt nur auf dem Weg der Kooperation realisiert werden kann. Die Handlungen der Staaten sind also Folgen einer rationalen Strategie, nach welcher gewinnbringende Privilegien manchmal geopfert werden müssen, um sich andere nützliche Vorteile zu sichern. Laut Theorie sind die Beteiligten deswegen bereit, zum Teil auf eigene Forderungen zu verzichten und sich auf eine konsensuale Lösung zu einigen, weil sie merken, dass auch wenn die Vorteile geringer ausfallen mögen, gewinnen sie trotzdem mehr, als wenn es zu keiner Einigung kommt.¹⁰ Es ist daher günstiger zu kooperieren, sogar bei kleineren oder erst langfristigen Gewinnen als nicht zu kooperieren und jegliche Vorteile aufzugeben. Eine negative Folge des Nicht-Kooperierens ist außerdem die Isolation, die solche Nachteile mit sich bringt wie der Ausschluss von gemeinsamer Entscheidungsfindung und Handlung oder das Fehlen des Zugangs zu Informationen. Die kooperierenden Staaten, auch wenn sie gewisse Kosten hinnehmen müssen, haben letztendlich größeren Nutzen als beim Kooperationsverzicht.

Ein weiterer Faktor, der für eine kooperative Form der zwischenstaatlichen Beziehungen spricht, ist die Grundannahme der internationalpolitischen Theorie bezüglich des anarchischen Charakters des internationalen Systems. Die Institutionalistin beobachteten, dass ein kooperatives Verhältnis zwischen Staaten sich positiver auf ihre Sicherheit auswirkt als die Bewahrung der Entscheidungsautonomie und Stärkung eigener Position gegenüber anderer Staaten, was von den Realisten vorgeschlagen wird. Laut institutionalistischer Annahme führt die Zusammenarbeit zu einer engeren Relation und einer verstärkten Kommunikation zwischen Staaten und somit auch zum Aufbau einer Vertrauensgrundlage. Das macht das Verhalten der Staaten vorhersehbarer und verlässlicher und reduziert das Bedrohungsgefühl. Die Willkür der Handlungen der Staaten wird außerdem mit einer

¹⁰ Hartmann, 2001; S. 62

transnationalen Harmonisierung des ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Lebens eingeschränkt und das Konfliktpotenzial abgebaut.¹¹ Allerdings weisen Theoretiker darauf hin, dass das besonders auf jene Staaten zutrifft, die gemeinsame Werte und gleiche Entscheidungsstrukturen aufweisen.¹² Im anderen Fall ist die Kooperation weniger stabil und eher durch Spannungs- bzw. Streitzustand oder auch Abbruch gefährdet.

Der Grundgedanke, der auf den sicherheitsfördernden Charakter einer kooperativen Interaktion schließen lässt, ist die Tatsache, dass gemeinsam erarbeitete Lösungen eher akzeptiert und eingehalten werden als die aufgezwungenen. Die Kooperation trägt also zum friedlichen Dasein der Gesellschaften bei. Damit aber eine Entscheidung tatsächlich alle Partner anerkennen und danach handeln, soll sie im Konsens getroffen werden. Denn eine Vereinbarung, die für alle Beteiligten eine Begünstigung darstellt, gilt als Garant einer stabilen Zusammenarbeit und bildet daher das Ziel der Verhandlungen.

3.2. Der Fall der EU

Die EU ist ein Präzedenzfall hinsichtlich der zwischenstaatlichen Kooperation, dessen Entwicklungsverlauf ein interessantes Analysematerial für Theoretiker der internationalen Beziehungen darstellte. Eine Kooperation, die ähnlich wie alle anderen ausgelöst wurde, nämlich durch die Wahrnehmung gleicher Interessen mehrerer Partner und durch die Harmonisierung ihrer Vorgehensweisen im Sinne der Interessebewahrung bzw. Nutzenmaximierung, entwickelte sich zu einer politischen Union, die die Partner zu einer politischen Einheit zusammenschweißt. Somit wurde die Qualität einer internationalen Organisation bzw. eines Regimes mit der Ratifizierung des EU-Gründungsvertrags von Maastricht 1992 überschritten und ins Stadium der Integration übergegangen. Solch eine Entwicklung entsprach der These des funktionalistischen Ansatzes, die besagt, dass wenn Staaten bei einer Angelegenheit in ein kooperatives Verhältnis eingetreten sind, kommt es infolge eines funktional-mechanischen Prozesses zur Ausdehnung der Kooperation auf benachbarte Problembereiche.¹³ Da sie im unmittelbaren Zusammenhang stehen, wird dadurch sichtbar, dass auch ihre Harmonisierung notwendig ist. Laut Theoretiker kommt es zwangsläufig zu dem sog. „spill over effect“, der dafür sorgt, dass *„sich die Staaten immer aktiver und intensiver an Integration beteiligen.“*¹⁴ So entwickelte sich auch die europäische Zusammenarbeit von einer Gemeinschaft, die nur Harmonisierung der Produktions- und

¹¹ Gu, 2000; S. 78

¹² Ebd.: S. 75f

¹³ Ebd.; S. 79

¹⁴ Ebd.; S. 79

Handelsbedingungen für Kohle und Stahl bezweckte über eine Wirtschaftsgemeinschaft, innerhalb welcher schon mehrere Aspekte der international werdenden Wirtschaftsbeziehungen gemeinsam reguliert wurden bis hin zu einer vollständigen Integration der Regulationsbefugnisse in vielen Bereichen bei den EU-Organen.

Eine politische Union bedeutete die Vereinheitlichung der Policy-Making in bestimmten Bereichen, in denen die gleichen, gemeinsam festgelegten Regeln für den gesamten EU-Raum gelten sollen. In diesen Bereichen übergeben die Mst ihre Entscheidungssouveränität an die EU-Institutionen und verzichten damit freiwillig auf das Recht, autonom über sich selbst zu entscheiden. Diese sog. supranationale Entscheidungsfindung charakterisiert jedoch nur Bereiche innerhalb der ersten Säule der EU, die vor allem die Wirtschaftspolitik umfasst. Die Mst kooperieren aber auch in weiteren Politikbereichen, nämlich Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und Justiz und Polizei, die die zweite und dritte Säule bilden. In diesen Bereichen müssen die vorgeschlagenen gemeinsamen Regelungen oder Handlungen von allen Mst anerkannt werden. Die Entscheidungen werden also intergouvernemental getroffen. Die Mst bewahren das Recht zur autonomen Entscheidung über eigene Handlungsweise. Im Falle dieser Themenbereiche findet die Kooperation also im Rahmen eines Regimes und nicht einer Union statt, da die Regelungen nur „*unter dem Postulat der Einstimmigkeit zwischen den beteiligten Regierungen*“¹⁵ gelten.

Warum aber wollen die Mst diese Bereiche eigentlich nicht vergemeinschaften? Man möge fragen, was ist mit dem „spill over effect“ passiert? Es können unterschiedliche Ursachen identifiziert werden. Zum einen sind die Bereiche der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder polizeilichen und justiziellen Angelegenheiten erst seit 1993 der Gegenstand der kooperativen Handlungen. Das scheint noch relativ kurz zu sein, vor allem wenn man bedenkt, dass bevor es zur Integration des wirtschaftlichen Bereichs kam, mussten über 40 Jahre einer regimeartigen Kooperation vergehen, bis die Mst zum nächsten Schritt, nämlich zur Abgabe der Entscheidungssouveränität reif waren. Zum anderen sind es sehr heikle Themenbereiche im traditionellen Verständnis der Aufgaben des Staates und im Kontext der äußeren Souveränität. Die Regierungen sind deswegen nicht bereit, die Entscheidungsbefugnis über die eigene Außenpolitik, die die Sicherheitsproblematik einschließt, mit anderen zu teilen. Zumal wenn die Meinungen darüber, wie die Sicherheit gewährleistet werden soll, unter den Mst auseinander klaffen und wenn sich ihre Interessen diesbezüglich nicht decken. Denn Sicherheit eines solchen Staates wie Portugal determinieren

¹⁵ Hartmann, 2001; S. 141

andere Faktoren wie jene von Malta oder Polen. Die Staaten wollen daher in der Entscheidung, ob ein außen- oder sicherheitspolitisches Thema mit anderen konsultiert wird oder nicht, frei bleiben. Auch wenn EU-Reformideen in Richtung Integrierung der EU-Politiken innerhalb zweiter und dritter Säule (z.B. Vorschläge des EU-Verfassungsentwurfs) gehen, zeigten die Ablehnung des Verfassungsvertrags und Schwierigkeiten bei der Aushandlung eines neuen Reformvertrags, dass es für einen weiteren Schritt bei diesen Themen möglicherweise noch zu früh ist bzw. dass es zu schwer fällt, Interessen zusammenzubringen.

Trotz alledem findet eine gemeinsame EU-Außenpolitik statt. Es handelt sich aber um gemeinsame Handlungen nur bei jenen außenpolitischen Angelegenheiten, von denen die Regierungen meinen, dass sie im Interesse aller Mst besser gemeinsam aufgegriffen werden sollen. Im Kontext einer Vielzahl von Entscheidungsträgern, d.h. der Mst, ist es nicht unüblich, dass bestimmte Anliegen für einen Teil von Mst von großer Bedeutung und für den anderen nicht bzw. kaum von Interesse sind. Der Aufbau des Verständnisses für die Notwendigkeit einer gemeinsamen Handlung und das Suchen nach gemeinsamen Nenner ist für die EU-Aktivität im Rahmen der GASP ausschlaggebend, denn ohne Zustimmung aller Mst kann kein gemeinsames Handeln im GASP-Bereich zustande kommen.

Nach der kurzen Darstellung von einigen grundlegenden Merkmalen der europäischen Kooperation und Integration bleibt es noch zu klären, inwieweit die Hauptthesen des institutionalistischen Ansatzes im Falle der EU ihre Bestätigung finden.

1) Eine der Thesen besagt, dass die Kooperation sich positiv auf die Sicherheit der kooperierenden Staaten auswirkt. Infolge häufigerer Kommunikation und gemeinsamer Handlungen werden Partnerschaften aufgebaut, wodurch das Bedrohungsgefühl seitens der Partner verschwindet. Die EU-Politiker betonen öfters, dass es innerhalb des integrierten Europas seit über 60 Jahren zu keinen kriegerischen Konflikten kam, was die längste friedliche Periode in der Geschichte Europas darstellt. Die Etablierung und Vertiefung kooperativer Verhältnisse zwischen den europäischen Staaten im Rahmen der EG bzw. EU ist mit Sicherheit einer der wichtigsten Ursachen. Eine Bedrohung, die von einem EU-Mst gegenüber einem anderen oder gegenüber einem Nicht-EU-Staat ausgehen könnte, scheint unwahrscheinlich zu sein. Das Konfliktpotential im integrierten Europa ist tatsächlich minimal geworden.

2) Institutionalistinnen machen auch darauf aufmerksam, dass die Gleichheit der von den kooperierenden Partner vertretenden Werten, politischer, wirtschaftlicher und

gesellschaftlicher Natur, ein die Kooperation stabilisierender und stärkender Faktor ist. Die EU gilt im Vergleich zu anderen Organisationen bzw. Regimen, trotz manchmal auftauchender Stolpersteine auf dem Kooperationsweg, in der Tat als ein stabil, relativ intensiv und zügig arbeitendes Forum und vor allem als ein Forum, das gewollt ist, mitzuarbeiten. Die Tatsache, dass die EU von demokratischen Staaten, die sich nach gleichen Werten richten und ähnliche Verhaltensprinzipien der politischen Elite und Entscheidungsstrukturen aufweisen, gebildet wird, ist nicht bedeutungslos im Hinblick auf die Stabilität der über 50 Jahre bestehenden Kooperation. Ihre Bedeutung wird deutlicher, wenn man sich die Zusammenarbeit der EU mit einigen äußeren Partnern anschaut. Die Wertegemeinschaft ist mit Sicherheit einer der Gründe, warum sich die Zusammenarbeit beispielsweise mit der Russischen Föderation (RF) „holpriger“ gestaltet als mit Norwegen.

3) Ein weiterer Grundsatz des Institutionalismus betrifft die Beständigkeit der auf Konsensbasis getroffenen Entscheidungen. Die EU-Institutionen sind bemüht, nach Möglichkeit alle Entscheidungen im Konsens zu treffen, auch bei jenen Themenbereichen, für deren Regulierung keine Einstimmigkeit erfordert ist. Diese informelle Praktik deutet auf ein etabliertes Verständnis für die Wichtigkeit der Kooperationsstabilisierung als Garant der weiteren Vorteilgewinnung und der die Sicherheit erhöhende Faktor hin. Man wählt also den Weg der Verhandlung, um die Zustimmung aller Beteiligten für die vorgeschlagene Lösung zu erringen oder eine neue, alle zufrieden stellende Lösung auszuhandeln. Dies mag zur Folge haben, dass die Vorbereitung eines Standpunktes oder Rechtsaktes lange dauert. Es scheint aber der Preis für die Stabilität und Kontinuität der Zusammenarbeit zu sein.

Der Institutionalismus erklärt allerdings nicht, wie die Verhandlungen zwischen den Mitgliedern einer Organisation/eines Regimes aussehen und wie es zum Kompromiss kommt. Da dieser Aspekt für die Beantwortung der Forschungsfrage relevant ist, werde ich versuchen, diese theoretische Lücke mit Hilfe der Ansätze der Interessenvermittlung zu decken. Sie sollen Aufschlüsse darüber liefern, wie die Kooperationspartner zu gemeinsamen Aktionen überzeugt werden können und welche Faktoren dabei berücksichtigt werden müssen, um die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Durchsetzung eigener Anliegen zu maximieren.

3.3. Theorie und Praxis der Interessenvermittlung

Eines der Ziele dieser Forschungsarbeit ist herauszufinden, wie es dazu kommt, dass ein Vorschlag eines Mst im GASP-Bereich die Zustimmung der EU-Institutionen und anderen Mst gewinnt und ein anderer nicht. Da stellt sich die Frage, was macht einen Vorschlag

akzeptabel für alle EU-Mitglieder, die sehr oft unterschiedliche Interessen und Sichtweisen haben? Oder auch wie ein Vorschlag akzeptabel gemacht werden kann? Um diese Fragen beantworten zu können, müssen neben theoretischen Erkenntnissen vor allem praktische Aspekte eines Durchsetzungsprozesses innerhalb der EU herausgearbeitet werden. Die Grundlage dafür bieten theoretische und praktische Erkenntnisse der Interessenvermittlung in der EU. Ihre Analyse gibt Aufschluss darüber, wie die mitgliedstaatlichen Initiativen optimal vermittelt werden sollen, damit sie von der EU übernommen und umgesetzt werden.

3.3.1. Was ist Interessenvermittlung?

Die Begriffe der Interessenvermittlung, Interessenvertretung, des Lobbying und der Interessenpolitik werden in der Literatur meist als Synonym verwendet. Unter all diesen Begriffen wird der Prozess der Überzeugung der Entscheidungsträger von der Zweckmäßigkeit eines Vorschlags, um auf diesem Weg einen Einfluss auf ihre Entscheidung auszuüben, gemeint. Obwohl alle Begriffe semantisch miteinander verwandt sind, ist hier auf die für Zwecke dieser Arbeit angenommene Unterscheidung der Begriffe im Hinblick auf die handelnden Akteure hinzuweisen. Das Explizitmachen dieses Unterschiedes ist insofern von Bedeutung, als für diese Untersuchung nur die Regierungsvertreter als Interessen vermittelnde Akteure relevant sind.

Demnach wird die Interessenpolitik, die als „*Organisation, Aggregation, Artikulation und Vermittlung von Interessen*“¹⁶ definiert wird, als Oberbegriff für die weiteren Begriffe verstanden. Zwischen der Interessenvermittlung, -vertretung und dem Lobbying wird hingegen aufgrund des handelnden Akteurs und dessen Intention unterschieden. D.h. als Interessenvermittler gelten jene Akteure, die innerhalb eines Entscheidungsgremiums untereinander „eigene“ Ansichten und Interessen austauschen, die aber prinzipiell für gesellschaftliche bzw. staatliche Interessen stehen (z.B. ein Minister repräsentiert nicht den eigenen Standpunkt, sondern jenen der Regierung, Parlamentsmehrheit, Gesellschaft oder einer Gruppe von Staaten). Sie versuchen bei den Verhandlungen möglichst offen und neutral zu bleiben und alle beteiligten Akteure zum Konsens zu bewegen. Ein Interessenvertreter dagegen arbeitet im jemandes Auftrag. Es ist ein außenstehender Experte, der keinen eigenen Bezug zum vertretenden Interesse hat (z.B. Beratungsfirmen, Consulting-Agenturen) oder auch ein engagierter Akteur, der sich für jemandes Interessen einsetzt (z.B. Ausschuss der Regionen). Seine Aufgabe ist die Verteidigung bzw. der Kampf für ein bestimmtes Anliegen des Auftraggebers. In diesem Fall wird eine klare Position bezogen und die

¹⁶ Eising, R./ Kohler-Koch, B.: Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem; in: Eising, R./ Kohler-Koch, B. (Hg.): Interessenpolitik in Europa; Nomos Verlag.; Baden-Baden, 2005; S.11

Kompromissbereitschaft ist nur bedingt vorhanden. Das Lobbying bedeutet wiederum eine Strategie der an der finalen Entscheidungsfindung nicht beteiligten, meist gesellschaftlichen (z.B. Unternehmenskonzerne, Verbände, NGOs) Akteure, die ihre „privaten“ Interessen durch die Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger durchzusetzen versuchen.¹⁷

Ein weiterer Punkt, den es im Bezug auf diese Arbeit zu erläutern gilt, sind die Interessenpolitik betreibenden Akteure. Im Fokus der europäischen interessenpolitischen Forschung stehen in erster Linie gesellschaftliche und private Akteure. Am Anfang (d.h. seit Anfang der 1960er Jahre) orientierte sich das Forschungsinteresse auf den Einfluss der nationalen Verbände auf die Entscheidungen der EG-Organen und in den 1990er Jahren verlagerte es sich auf eine direkte Interessenpolitik der privaten Unternehmen und schließlich der NGOs und professioneller Beratungsfirmen.¹⁸ Die Regierungsvertreter oder allgemein Politiker werden dabei vorwiegend nicht als Lobbyisten oder Interessenvermittler betrachtet, sondern als Hauptadressaten der Lobbyarbeit. In der Praxis aber, vor allem auf der europäischen Ebene, werden Politiker sehr wohl zu Interessenvermittlern oder auch Lobbyisten für ein bestimmtes Anliegen. Demnach gelten für sie als Interessenvermittler grundsätzlich genau die gleichen Prinzipien wie für andere lobbyierenden Akteure, nach denen sie ihr Verhalten und ihre Handlungsstrategie ausrichten sollen, um die Chance für eine erfolgreiche Durchsetzung ihres Vorschlags zu erhöhen.

Dies bezieht sich ebenfalls auf die hier behandelten Akteure, nämlich Regierungen der Republik Polen und Finnland, im Hinblick auf die Durchsetzung ihrer Initiativen auf der EU-Ebene. Auf der Grundlage der mittels Analyse von Theorie und Praxis der Interessenvermittlung gewonnenen Erkenntnisse werden später Aussagen über die Vorgehensweisen der beiden Akteure formuliert und verglichen.

3.3.2. Ansätze der Interessenvermittlung

Um den Prozess und nicht nur den Begriff der Interessenvermittlung als auch das Verhalten der beteiligten Akteure erklären zu können, werden verschiedene Theorieansätze zur Anwendung gebracht. Dabei handelt es sich um Theorieansätze, die von den Großtheorien der europäischen Integration (Institutionalismus, Intergouvernementalismus) abgeleitet werden. Die „Theorien mittlerer Reichweite“, wie sie Michalowitz nennt, „*dienen zur Strukturierung*

¹⁷ Speth, R.: Wie viel Lobbying verträgt die Demokratie? und Haunold, V.: Sind anerkannte Interessen leichter zu vertreten als kontroverse Interessen? in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005; S. 41 und 101

¹⁸ Eising/ Kohler-Koch, 2005; S. 15f

*und Interpretation von kleinräumigeren Abläufen, die innerhalb der durch Großtheorien erforschten Gebiete zu beobachten sind.*¹⁹ D.h. sie fokussieren sich auf die Analyse von konkreten Phänomenen. Ihr Geltungsrahmen begrenzt sich also auf einen Bereich. Im Kontext der Interessenvermittlung in der EU werden in der Literatur (siehe Michalowitz, Eising/Kohler-Koch) folgende Ansätze angesprochen: Pluralismus, (Neo)Korporatismus, Netzwerkansatz, Rational-Choice Ansatz, Policy-Analyse und demokratietheoretische Ansätze. Während für die ersten drei die Beziehung zwischen staatlichen Entscheidungsträgern und gesellschaftlichen Akteuren der Analysegegenstand ist, versuchen die zwei weiteren zu beantworten, wie und mit welchen Auswirkungen die Akteure für ihre Interessen agieren. Im Mittelpunkt der demokratischen Ansätze steht wiederum die Frage nach demokratischer Legitimierung der Interessenpolitik der privaten Akteure.

Da im Rahmen dieser Arbeit vordergründig analysiert werden soll, welche Schritte von der polnischen und finnischen Regierung unternommen wurden, um die Unterstützung für ihr Vorschlag zu gewinnen und wie die Interaktion mit anderen Akteuren verlief, stellen die handlungsorientierten Ansätze, nämlich Rational-Choice und Policy-Analyse, den entsprechenden theoretischen Rahmen dar.

Der ursprünglich aus der Ökonomie stammende Rational-Choice Ansatz fand seine Anwendung auch in anderen Disziplinen. In der Politikwissenschaft (z.B. Downs in Bezug auf Wahlverhalten der Wähler und Parteien) wird er als Erklärungsmodell für die Handlungsmotivation, das Verhalten der Akteure oder auch für die Beziehungen zwischen den handelnden staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren angewendet, sowohl im innenpolitischen Kontext z.B. während der Wahlkampagne als auch im außenpolitischen z.B. beim Agieren in den internationalen Gremien, also auch innerhalb der EU.

Der Grundsatz des rationalistischen Ansatzes ist die Annahme, dass *„Akteure strategisch vorgehen und jene Mittel einsetzen, die sie ihre Ziele am besten erreichen lassen.“*²⁰ Demnach besteht die Hauptmotivation einer Handlung in der Erreichung eines vorgenommenen Zieles, das hinsichtlich der Interessen des handelnden Akteurs relevant ist. Sein Erstinteresse ist es, aus der gegebenen Situation einen maximalen Nutzen für sich zu gewinnen. Dafür muss der Akteur die Normen und Regeln des Systems, in dem er agiert, zur Kenntnis nehmen und sein Verhalten nach diesen Normen ausrichten, um Erfolg zu haben. Darüber hinaus beinhaltet ein rationales Vorgehen die Analyse dessen, was überhaupt erreicht

¹⁹ Michalowitz, I.: Lobbying in der EU; Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, 2007; S. 25

²⁰ Ebd.; S. 38

werden kann, eine Präferenzsetzung und das Abwägen der Vor- und Nachteile aller möglichen Alternativen und Verhaltensweisen. Darauf folgt die Entscheidung für eine aus subjektiver Sicht günstigere Variante und eine entsprechende Handlungsstrategie.

Die Interaktion zwischen Akteuren, im Sinne des rationalistischen Ansatzes, wird auch anhand der tauschtheoretischen Erkenntnisse erklärt. Die Tauschtheorie betrachtet die Interaktion in der Kategorie eines Austauschs von Gütern zwischen zwei Partnern.²¹ D.h. ein Partner bietet etwas an und bekommt eine Gegenleistung dafür. Nach diesem einfachen Axiom laufen die Wirtschaftsbeziehungen ab, wo es klar und bindend festgelegt wird, was man für welches Gut bekommt. Die Tauschbeziehungen auf der politischen Ebene sind allerdings meistens informell und nicht bindend und basieren ausschließlich auf guten kollegialen Beziehungen zwischen den Verhandlungspartnern. Deswegen gibt es keine Garantie der Gegenleistung und ein Tausch kann auch aufgrund sich veränderten externen Faktoren oder eines besseren Angebots letztendlich nicht zustande kommen.²²

Die Tauschgegenstände im Falle politischer Beziehungen sind hauptsächlich die Information bzw. Expertise, ein Rechtsakt oder ein Vorschlag. Das trifft auch auf die Wechselbeziehungen innerhalb der EU zu, sowohl im Sinne der Interaktion zwischen Vertretern der Mst als auch jener zwischen privaten und gesellschaftlichen Interessenvertretern bzw. Lobbyisten und Entscheidungsträgern. Die Information ist für die EU-Institutionen deswegen ein wichtiger Gut, weil sie selbst nicht imstande sind, eine detaillierte Expertise über ein spezifisches Problem zu erstellen. Ihre administrative Ressourcen sind knapper und der zur Verfügung stehende wissenschaftliche Dienst kleiner als jener der nationalen Akteure. Deswegen sind sie, darunter vor allem die Kommission als Initiatorin der europäischen Gesetzgebung, auf Informationen und Input von außen angewiesen.²³ Pieter Bouwen spezifiziert, dass es sich dabei um drei Arten von Information handelt, nämlich erstens um das Fachwissen, zweitens um die Information über das umfassende europäische Interesse und drittens um Information über das umfassende nationale Interesse.²⁴ Damit eine Expertise für die EU-Organe aufschlussreich ist, müssen die vorgeschlagenen Maßnahmen praktisch einsetzbar sein. D.h. sie soll darlegen, wie ein Problem zu lösen ist und warum diese Lösung aus Sicht der EU-Interessen und jener des Nationalstaates relevant ist.

²¹ Michalowitz, I.: Lobbying in der EU; Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, 2007; S. 39

²² Ebd.; S. 40

²³ Koch-Mehrin, S.; Worin liegen die Unterschiede des Lobbying zwischen Brüssel und Berlin?; in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005; S. 63

²⁴ Bouwen, P.: Zugangslogik in der Europäischen Union: Der Fall des Europäischen Parlaments; in: Eising, R./ Kohler-Koch, B. (Hg.): Interessenspolitik in Europa; Nomos Verlag.; Baden-Baden, 2005; S.98

Durch das Prisma der tauschtheoretischen Perspektive kann auch das Verhalten der finnischen und polnischen Regierungen bezüglich der Initiativendurchsetzung betrachtet werden. Denn beide Akteure boten der Kommission und dem Europäischen Rat einen Lösungsvorschlag an, in der Erwartung, dass das jeweilige Projekt umgesetzt wird, was tatsächlich geschehen ist. Hinter diesem einfachen Austausch verbirgt sich jedoch eine komplexe Interessenvermittlungsarbeit und ein Überzeugungsprozess.

Der Policy-Analyse Ansatz im Kontext der Interessenvermittlung und Durchsetzung ist deswegen interessant, weil dessen Schwerpunkt auf der Untersuchung von Rahmenbedingungen des politischen Wandels und einer erfolgreichen Beeinflussung von Entscheidungen liegt. D.h. mit dessen Hilfe wird geklärt, wie und wann eine Policy eine entsprechend große Aufmerksamkeit innerhalb eines politischen Systems gewinnen kann, damit sie umgesetzt wird. In diesem Kontext wird die Bedeutung des Sabatier Konzepts von sog. „belief system“, also eines Systems „von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperezeptionen“²⁵ unterstrichen.

Nach Erkenntnissen der Policy-Forschung tendieren politische Akteure eher zur Beibehaltung des Status quo als zur Veränderung. Aus diesem Grund kommt es nur dann zu einem politischen Wandel, wenn günstige Rahmenbedingungen (z.B. infolge eines Ereignisses oder Machtwechsels) gegeben sind und wenn die Akteure für eine Veränderung auch bereit sind.²⁶ Das ist der Fall, wenn die Veränderung ihren Interessen entspricht, diese nicht berührt oder mit ihren Werten kompatibel ist. Damit aber eine neue Policy, die einen Wandel zur Folge hat, auf die Agenda gesetzt wird, hängt es laut Policy-Forschung mit drei Faktoren zusammen, nämlich der Koalitionsbildung, strukturellen Bedingungen der Entscheidungsbeeinflussung und dem Interessentyp.²⁷ Der Begriff der **Koalitionsbildung** geht auf den „advocacy coalitions“ Ansatz zurück und betrifft die Gewinnung von unterschiedlichen Akteuren, die an der Durchsetzung einer Policy gleichermaßen interessiert sind und eine Interessenkoalition bilden wollen. Je vielfältiger die Akteure, die die Koalition bilden und je größer die Koalition, desto eher kommt es zu einem Wandel. „*Das Gewicht und die Durchsetzungskraft eines Interesses wird also davon bestimmt, ob Interessenvertreter Teil einer oder außerhalb einer großen Koalition von Interessen steht.*“²⁸ Weiters spielt eine Rolle,

²⁵ Sabatier, P.: Advocacy-Koalitionen, Policy Wandel und Policy-Lernen: eine Alternative zum Phrasenheuristik; in: Heritier, A. (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung; Politische Vierteljahresschrift, Jg. 34, Sonderheft 24, 1993, S. 116-148; hier S.127

²⁶ Michalowitz, 2007; S. 42

²⁷ Ebd.: S. 42f

²⁸ Ebd.; S. 43

wie das **Entscheidungsverfahren** abläuft und welche Akteure über welche Befugnisse oder Einflussmöglichkeiten innerhalb dieses Verfahrens verfügen. Im Falle der EU ist dieser Faktor aufgrund der Komplexität und Differenziertheit der Entscheidungsverfahren und einer Mehrzahl der daran teilnehmenden Akteure von besonderer Bedeutung. Denn je nach Themenbereich kommen den EU-Akteuren unterschiedliche Befugnisse zu, was ihren Einfluss auf die Setzung und Gestaltung einer Policy verstärkt oder einschränkt. Entscheidend ist schließlich auch der **Interessentyp**. Je nach Inhalt des vertretenen Interesses steigt oder sinkt das Konfliktpotential während der Verhandlungen. Ein besonders starkes Konfliktpotential weisen jene Interessen auf, die den Kern eines Rechtsaktes oder einer gegenläufigen Policy der EU berühren. Ist es nicht der Fall, wird das Anliegen als ein „technisches Interesse“²⁹ betrachtet. In diesem Fall sind die Entscheidungsträger eher bereit, ihre Meinung zu ändern und einer Veränderung zuzustimmen, allerdings nur wenn die Veränderung im Rahmen eines von ihnen geteilten „belief systems“ stattfindet und dessen Prinzipien nicht verletzt.

3.3.3. Praxis der Interessenvermittlung

Die oben dargestellten theoretischen Ansätze bilden allerdings nur den Rahmen für die weitere Analyse. Damit der Kern der Interessenvermittlung, nämlich das „*wie man die richtige Information zum richtigen Zeitpunkt an den richtigen Adressaten überbringt*“³⁰, erfasst und verstanden werden kann, müssen praktische Elemente dieser Tätigkeit näher gebracht werden. Nicht zuletzt aus dem Grund, weil finnische und polnische Regierungsvertreter ebenso praktische Schritte setzen mussten, um ihre Vorschläge den EU-Institutionen zu präsentieren und durchzubringen.

Auf der Grundlage der Beobachtungen und Erfahrungen der die Interessenpolitik betreibenden Akteure wurden folgende Regeln der Interessenvermittlung und die zu berücksichtigenden Faktoren ausgearbeitet.

➤ Information über das System und den Zugang

Nachdem das zu erreichende Ziel klar festgelegt ist, soll zuerst das politische System, in dem man agieren wird, als auch das Rechtsverfahren, das im konkreten Fall angewendet wird, mit all ihren formellen und informellen Aspekten sorgfältig erkundet werden. Somit gewinnt man Information darüber, wer ist/sind der/die Entscheidungsträger/n, also an wen man sich mit dem Anliegen wenden soll und ob bzw. welchen Zugang man zu den entscheidenden

²⁹ Michalowitz, I.: Lobbying in der EU; Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, 2007; S. 45

³⁰ Koch-Mehrin, 2005; S. 61

Akteuren hat. Im Falle der Regierungsmitglieder der MSSt als Teilen des Entscheidungssystems ist es ein direkter Zugang. Das erleichtert ihre Ausgangsposition im Vergleich zu privaten und gesellschaftlichen Interessengruppen, deren Zugang sich je nach Themenbereich und Institution unterscheidet und bei einigen (vor allem beim Ministerrat und im Falle der GASP und PJZ) bedeutend eingeschränkt ist.³¹ Sie agieren daher sehr oft indirekt, d.h. über einen Politiker oder eine Partei auf europäischer und nationaler Ebene.

➤ Analyse der politischen Arena und Einstellungen der Akteure

Die nächste entscheidende Aufgabe ist es, sich mit den im System agierenden Akteuren, deren Positionen zum betreffenden Thema und deren Verhaltensweisen vertraut zu machen. Dabei sind solche Aspekte wie die Nationalität der Person und die damit zusammenhängende religiöse bzw. kulturelle Denkweise, die Wertehierarchie und ihre persönliche Einstellung, ein bedeutendes Indiz. Die interkulturelle Kompetenz des Interessenvermittlers ist daher nicht zu unterschätzen.³² Dank einer Umfeldanalyse sammelt man Informationen darüber, welche Akteure möglicherweise Interesse am Thema bekunden werden oder direkt betroffen sind und welche Zielsetzung ihre Unterstützer- bzw. Gegnerposition motiviert.³³ Das betrifft auch Akteure, die kein Teil der europäischen Institutionen sind, sich aber für ein Anliegen engagieren und als Experte in den Diskussionsprozess einbezogen werden können.³⁴ All diese Aspekte müssen berücksichtigt werden, um eine an die jeweilige Akteurskategorie (potentielle Befürworter, Gegner und neutrale Beobachter) angepasste Handlungs- und Argumentationsstrategien planen zu können.

➤ Strategie planen

Bei der Wahl und Planung einer Strategie der Interessenvermittlung sind mehrere Punkte zu beachten. Als erstes müssen Ansprechpartner ausgewählt werden. Zum einen sind es jene, die auf die Entscheidung den größten Einfluss ausüben können, zum anderen auch die, die als Experten auf einem Gebiet gelten, denn mit ihrer Beteiligung steigt nicht nur das gesellschaftliche Gewicht eines Anliegens, sondern auch die Glaubwürdigkeit des Vermittlers. Zunächst sind potentielle Gegner unter den Entscheidungsträgern zu definieren, um daraus resultierende Interessenkonflikte zu erkennen. Eine gründliche Analyse von unterschiedlichen Ansichten zu einer neuen Initiative und von unterschiedlichen Interessen der Akteure ist

³¹ Eising./ Kohler-Koch, 2005; S. 20

³² Koch-Mehrin, 2005; S. 61f

³³ Knott, G./ Voigts, H.: Warum muss ein Unternehmen seine Interessen vertreten und wie kann es dieses verantwortungsvoll tun? und Haunold, V.: Sind anerkannte Interessen leichter zu vertreten als kontroverse Interessen? in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005; S. 71 und 102

³⁴ Haunold, V.: Sind anerkannte Interessen leichter zu vertreten als kontroverse Interessen? in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005; S. 102

notwendig, „damit man für möglichst viele potentielle Interessenkonflikte Gegenargumente und Lösungen anbieten kann.“³⁵ Je nach Einstellung der Ansprechpartner zur Initiative werden unterschiedliche Argumentationsstrategien erarbeitet. Vor allem im Falle der Opponenten werden andere Argumente hervorgehoben und zusätzliche Bereiche angesprochen, um sie zur Milderung ihrer Position zu bewegen. Die Argumentation soll aber immer sachlich bleiben und auf gut recherchierten, mit Fakten versehenen Informationen aufbauen, damit die Ansprechpartner überzeugt sind, dass sie sich für eine wichtige, gut begründete Sache einsetzen.³⁶ Denn „[n]icht Mauschelei, sondern die Qualität des Vortrags sowie die solide Untermauerung verschaffen einem Anliegen Durchsetzungskraft.“³⁷

Ein weiterer Punkt ist die Wahl der entsprechenden Instrumente. Zum Instrumentarium der Interessenvermittlung gehören eine direkte und indirekte Kommunikation. Die direkte Kommunikation erfolgt persönlich in Form von Besuchen, Anrufen, Treffen bei offiziellen und inoffiziellen Veranstaltungen (z.B. beim Essen), mit Einsatz von glaubwürdigen Experten (trifft auf die Regierungsvertreter zu) oder schriftlich in Form von Briefen, Positionspapieren, Statistiken, Artikel oder Studien. Man kommuniziert sein Anliegen auch indirekt, wenn ein direkter Kontakt nicht möglich ist. Dies erfolgt durch Referenten und Mitarbeiter der öffentlichen Akteure, durch die Öffentlichkeit beispielsweise in Form von Kampagnen in Medien, Petitionen oder durch das Publik machen einer Studie.³⁸ Welches Instrument richtig ist, kommt es auf die Art des Interesses und die Ausgangssituation an. Laut Praktikern ist in manchen Situationen „ein direkter formeller, öffentlichkeitswirksamer Ansatz ratsam, in anderen ein verdecktes, unauffälliges, hinter den Kulissen agierendes Verhalten von Vorteil.“³⁹ Eine Öffentlichkeitskampagne ist beispielsweise dann sinnvoll, wenn man unter den politischen Akteuren kaum Unterstützung für das Anliegen findet und dessen Durchsetzung auf dem Spiel steht. Da sie meist eine breite Diskussion auslöst, kann sie als Druckmittel eingesetzt werden. Diese Strategie ist aber kostspielig und der Effekt langfristig. Darüber hinaus muss ein Interessenvermittler bei der Strategieplanung flexibel bleiben und seine Chancen realistisch einschätzen können. Denn „[d]ie Erreichbarkeit der Anliegen ist wesentlich für die Erarbeitung einer Kommunikationsstrategie. Äußert man utopische

³⁵ Haunold, V.: Sind anerkannte Interessen leichter zu vertreten als kontroverse Interessen? in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005; S. 104

³⁶ Knott, G./ Voigts, H.: Warum muss ein Unternehmen seine Interessen vertreten und wie kann es dieses verantwortungsvoll tun? in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005; S. 72

³⁷ Ebd.; S. 73

³⁸ Vgl. Humborg, Ch.: Spielregeln des Lobbying – Wo beginnt die Korruption?; in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005; S. 118

³⁹ Ebd.; S. 101

*Wünsche oder schlägt unrealistische Änderungen vor, ist der Erfolg gering.*⁴⁰ Falls man feststellt, dass die Unterstützung für sein Anliegen nicht oder kaum gegeben ist, ist dessen Durchsetzung praktisch nicht möglich.⁴¹ In diesem Fall ist es vorteilhafter, eigene Ziele zu revidieren und sich neu zu orientieren, anstatt auf eigene Vorstellungen kompromisslos zu beharren. Die Flexibilität ist außerdem deswegen essentiell, weil sich die Positionen der Akteure im Laufe des Diskussionsprozesses oder aufgrund einer veränderten politischen Lage wandeln können. Darauf soll man reagieren und sich schnell die neue Lage anpassen können.

➤ Koalitionsbildung und Überzeugungsprozess

Der nächste Schritt ist die Kontaktaufnahme mit Ansprechpartnern, die als Verbündete angesehen werden, um ihnen den eigenen Vorschlag und dessen Vorteile vorzustellen. Dabei sind nicht nur allgemein günstige Aspekte hervorzuheben, sondern auch jene, die die Interessen des jeweiligen Akteurs betreffen oder dessen Wertekatalog ansprechen, damit man sein Interesse an dem Anliegen erweckt und sich eventuell sein Engagement bei der Gewinnung weiterer Verbündeten sichert. Die Fähigkeit, Koalitionen zu bilden, ist auf der EU-Ebene besonders wichtig, da die EU-Entscheidungsträger im Auge behalten müssen, dass jede Maßnahme für die Mehrheit der Mst akzeptabel und in allen Staaten umsetzbar sein muss. Dafür ist ihre Repräsentativität unbedingt erforderlich. Aus dem Grund reicht eine Einzelstimme selten aus, um ein Argument überzeugend einzubringen.⁴² Dagegen, wenn die Interessen gebündelt, von mehreren Akteuren an die EU-Institutionen herangetragen werden, ist die Chance für ihre Umsetzung viel größer. Der Überzeugungsprozess verläuft also zweidimensional, zum einen bei den Verhandlungen mit den strategischen Partnern und zum anderen mit den Entscheidungsträgern. In beiden Fällen kommt es darauf an, die Repräsentativität der Maßnahme mit detaillierter Expertise und sachlichen Argumenten zu beweisen und von ihrer Notwendigkeit zu überzeugen anstatt zu einer Handlung im eigenen Interesse zu überreden.⁴³ Ein solches Vorgehen, das durch reine Kosten-Nutzen-Kalkulation determiniert ist, und Normen, Werte und die Auswirkungen für die Gesamtheit der EU ausblendet, wird schnell entlarvt und als unglaubwürdig zurückgewiesen.⁴⁴ Die Verhandlungen sollen daher in Form von Informationsaustausch konzipiert sein und andere Meinungen oder ergänzende Vorschläge berücksichtigt und als gleichwertig erachtet werden.

⁴⁰ Humborg, 2005; S. 103

⁴¹ Ebd.: S. 105

⁴² Michalowitz, 2007; S. 66

⁴³ Schlauch, R.: Regieren die Lobbyies? Interessenvertretung aus Politikersicht; in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005; S. 34

⁴⁴ Vgl. Knott/ Voigts, 2005; S. 71 und Bayers, J./ Kerremans, B.: Bürokraten, Politiker und gesellschaftliche Interessen. Ist die Europäische Union entpolitisiert?; in: Eising, R./ Kohler-Koch, B. (Hg.): Interessepolitik in Europa; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005; S. 128

Denn „[n]ur durch die Balance des Gebens und Nehmens von (...) Informationen wird es gelingen, gemeinsam politische Entwicklungen voranzutreiben.“⁴⁵

➤ Bedeutungsvolle Aspekte: Eigeninitiative, informelles Netzwerk und Reputation

Ein neues Thema in das europäische Blickfeld zu rücken und nicht erst auf einen fertigen Entwurf Einfluss zu nehmen, erhöht die Einflusschancen. Denn wenn ein Dossier schon fertig gestellt ist, bleibt es nur noch die Möglichkeit, die Änderungsvorschläge vorzulegen. Grundsätzlich gilt es, schon im Vorfeld für den Vorschlag zu werben, sodass dessen Punkte direkt in den Entwurf übernommen werden. Dabei werden sich nur jene Akteure bei den EU-Institutionen durchsetzen können, die neben relevantem Fachwissen und konkreten Lösungsvorschlägen auch Informationen über den Grad der öffentlichen Unterstützung und politischer Akzeptanz der Maßnahme liefern.⁴⁶

Ein früh- bzw. rechtzeitiges Einbringen einer neuen Initiative erfordert einem Informationsvorsprung gegenüber den anderen. Bei der rechtzeitigen Verschaffung wichtiger Informationen und bei dem Aufbau eines breiten Verständnisses für das Anliegen ist ein informelles Netzwerk sehr hilfreich. Das Kontakt-Netzwerk wird unter den Beamten in den Rats- oder Kommissionsausschüssen und unter den Politikern anderer MSt aufgebaut. Die einmal geknüpften partnerschaftlichen Kontakte sollen ständig gepflegt werden, denn sie stellen ein Kapital für die zukünftig wichtigen Koalitionen dar. Dabei ist das Image des Interessenvermittlers ein nicht zu unterschätzender Faktor. Die Reputation „*als verlässlicher und ehrlicher Makler von Informationen*“ ist die Voraussetzung dafür, dass die Akteure für ein Gespräch bereit sind.⁴⁷ Zum einen die Glaubwürdigkeit der Person, die dank sachlichen Argumente und eines professionellen Vortrags erreicht wird und zum anderen das Vertrauen, das man nur dank langfristiger, kontinuierlicher Mitarbeit gewinnen kann, sind Grundlagen für eine erfolgreiche Durchsetzung eigener Initiativen.

➤ Gefahren der Interessenvermittlung

Eine effektive Interessendurchsetzung kann durch ein Fehlverhalten des Interessenvermittlers verhindert werden. Eine der Fallen ist der Glaube, im Besitz der Wahrheit zu sein.⁴⁸ Ein Interessenvermittler spricht mit seinem Vorschlag meistens Probleme und ihre Lösungsmöglichkeiten hinsichtlich eines Sachverhalts an, der ihm sehr gut bekannt ist. Man sieht sich als Experte an, was schnell zu der Annahme führen kann, dass die eigene

⁴⁵ Knott/ Voigts2005; S. 72

⁴⁶ Bayers, J./ Kerremans, B.: Bürokraten, Politiker und gesellschaftliche Interessen. Ist die Europäische Union entpolitisiert?; in: Eising, R./ Kohler-Koch, B. (Hg.): Interessepolitik in Europa; Nomos Verlag.; Baden-Baden, 2005; S. 139

⁴⁷ Koch-Mehrin, 2005; S. 58

⁴⁸ Haunold, 2005; S. 105

Konzeption für die Problemlösung die richtige ist. Es ist daher wichtig, für Argumente und Meinungen der anderen immer offen zu bleiben. Ein weiteres Problem bildet eine stark emotionale Bindung mit dem Thema. Das erschwert eine nüchterne Analyse der Positionen und des Verhaltens anderer Akteure und führt zur tendenziellen Aberkennung der Legitimation anderer Ansichten.⁴⁹ Die Konsequenz einer verzerrten Wahrnehmung der Realität ist meistens eine inadäquate Strategie und in Folge die Schädigung eigener Interessen. Wenn eine Angelegenheit von mehreren Akteuren berührt wird, wirkt es sich ebenso ungünstig aus. Sind ihre Positionen auch noch unterschiedlich, verringert sich die Chance, das erwünschte Ergebnis zu erreichen. Eine rechtzeitige Interessenbündelung und Einigung auf eine Position ist daher ein relevanter Faktor.

Ein professionelles Vorgehen und die Einhaltung der Regel ist also der Schlüssel zur effektiven Durchsetzung eigener Interessen. *„Werden diese Interessen aber nicht professionell verteidigt, bleiben sie ein reines Lippenbekenntnis ohne faktische Konsequenzen.“*⁵⁰

TEIL II : AUSSENPOLITIK DER EU IM NACHBARSCHAFTSPOLITISCHEN KONTEXT

1. Einführung

Mit dem EU-Gründungsvertrag von Maastricht wurde die Außenpolitik zu einem der drei Bestandteile (sog. Säulen) der gemeinsamen policy-making der Mst. Neben der bisherigen wirtschaftlichen Integration innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) haben sich die Mst entschlossen, die gemeinsame Entscheidungsfindung auf die Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit (PJZ) auszudehnen. Im Rahmen der GASP sollen Fragen der Friedenssicherung, Stärkung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit und der Sicherheits- und Verteidigungspolitik von den Mst erörtert werden. Darüber hinaus wird die Unionspolitik gegenüber den äußeren Partnern bestimmt.

⁴⁹ Haunold, 2005; S. 108

⁵⁰ Ebd.; S. 109

Dabei ist es zu beachten, dass die europäische Außenpolitik über die Dimension der GASP hinausgeht. Die EU als ein außenpolitisch engagierter und aktiver Akteur beschäftigt sich mit einem breiten und vielfältigen Spektrum an Themenbereichen, von denen nicht alle ausschließlich im Rahmen der GASP behandelt werden. Diese Bereiche, die zum festen Bestandteil des außenpolitischen Handelns der EU wurden, wie der Außenhandel, die Entwicklungspolitik, Assoziierungs- und Kooperationspolitik oder Erweiterungspolitik, werden im Rahmen der EG reguliert. Das hat insofern eine Bedeutung, als für unterschiedliche Aspekte der Außenpolitik unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen, was die Gestaltung der Policies und die Entscheidungsfindung betrifft, gelten.

In der vorliegenden Forschungsarbeit werden außenpolitische Initiativen der Mst untersucht, die den Aufbau einer neuen Kooperationsform zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten zum Gegenstand haben. Diese Thematik wird im Rahmen der GASP behandelt. Für die Zwecke dieser Arbeit ist also die Klärung des Entscheidungsprozesses und der Kompetenzen der EU-Organe in der GASP von Relevanz.

2. Charakteristik der GASP

2.1. Entwicklung der GASP

Die Gründungsstaaten der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und heutigen EU zeigten sehr früh das Interesse an gemeinsamer Gestaltung ihrer Verteidigung (Europäische Verteidigungsgemeinschaft – EVG) und ihres außerpolitischen Auftretens (Europäische Politische Gemeinschaft – EPG). Alle Versuche einer außerwirtschaftlichen Zusammenarbeit scheiterten erstmals. Die Tatsache, dass eine Koordination der Außenbeziehungen unbedingt notwendig ist, verdeutlichte aber die Realität der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Zum einen waren die Mst gezwungen, mit dem Abbau der Handelshemmnissen innerhalb der EWG die Regulierung ihren Handelsbeziehungen mit den Drittstaaten untereinander abzustimmen. So kam es zur Vergemeinschaftung des ersten außenpolitischen Bereiches, nämlich der Außenhandelspolitik. Der andere Faktor, der die Notwendigkeit gemeinsamer Außenpolitik näher brachte, war der Prozess der Dekolonisierung der afrikanischen Staaten. Da die Dekolonisierung die EWG-Staaten als Kolonialmächte direkt betraf, entschieden sie sich, Mittel für die Unterstützung der ehemaligen Kolonien im Aufbau ihrer Unabhängigkeit aus dem EWG-Budget auszuersehen.⁵¹

⁵¹ Broschüre der Europäischen Kommission: Die EU in der Welt. Die Außenpolitik der Europäischen Union, Juni 2007; S. 5; abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/de.pdf> (05.05.2009)

In Anbetracht der internationalen Ereignisse (Vietnam Krieg, Konflikt im Nahen Osten) und der ersten Erweiterung 1973 einigten sich die EWG-Staaten für eine außenpolitische Kooperation im Rahmen einer Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Die am Gipfeltreffen in Den Haag 1969 vereinbarte und 1970 beschlossene EPZ war *“a loose intergovernmental framework (...)to try to give collective expression to the foreign policy interests of EC member states.”*⁵² Als eine institutionelle Basis dieser informellen Zusammenarbeit galten regelmäßige Treffen der Außenminister und Konsultationen der Außenministerien zur Abstimmung der Vorgehensweisen bezüglich der außenpolitischen Angelegenheiten, jedoch ohne bindende Folgen. Die Mitwirkung der EWG-Organen war dabei kaum möglich. Die Kooperation ist also im Rahmen der EWG entstanden, realisiert war sie aber völlig unabhängig von ihr. Eine direkte Verknüpfung etablierte sich erst mit der Zeit, mit dem steigenden Engagement der EWG-Länder in die Entwicklungshilfe und für die Wahrung der Menschenrechte. Da die Beschlüsse über finanzielle Hilfe für Entwicklungsländer oder über Sanktionen Konsequenzen für das Budget der EWG mit sich zogen, entstand die Verknüpfung zwischen EWG und der gemeinsamen Außenpolitik.⁵³

Durch die Übernahmen der EZP 1986 in die Europäische Einheitliche Akte (EEA) bekam sie eine formelle, rechtliche Verankerung. Zu den wichtigsten Prinzipien gehörten: Konsultation vor endgültiger Stellungnahme, Beachtung gemeinsamer Standpunkte, Grundsätze und Ziele oder Vermeidung von Maßnahmen, die der Wirksamkeit der Vertragsparteien als kohärente Kraft schaden würde.⁵⁴ Als wichtigste organisatorische Struktur galt das Außenministertreffen.

Diese Periode der außenpolitischen Zusammenarbeit dauerte nicht lang. Nur wenige Jahre später kam es mit dem Sturz der sozialistischen Regime, der Wiedervereinigung Deutschlands und dem Zerfall Jugoslawiens zur absoluten Veränderung der politischen Umstände auf dem europäischen Kontinent. All diese rasant fortschreitenden Geschehnisse gaben der inzwischen deutlich größer gewordenen EG (von 6 auf 12 Mst) einen zusätzlichen Impuls für die Revision ihrer außenpolitischen Aufgaben und Ziele und in diesem Zusammenhang auch der Entscheidungsfindungsstrukturen. Es kam zur Ausarbeitung und Billigung des neuen politischen Systems der europäischen Zusammenarbeit. Die GASP wurde zum Teil der 1992 ins Leben gerufenen Europäischen Union. Es handelte sich zwar nicht um

⁵² Peterson, J./ Smith, M.E.: The EU as a global actor; in: Bomberg, E./ Stubb, A. (ed.): The European Union: How does it work?, Oxford University Press, Oxford, 2003; S. 207

⁵³ Ebd.; S. 207

⁵⁴ Neisser, H./ Verschraegen, B.: Die Europäische Union. Anspruch und Wirklichkeit; Springer Verlag, Wien/New York, 2001; S.113

eine vollständige Integration der Außenpolitiken der MSt wie im Falle der Wirtschaft. Dies zeigte jedoch, dass die MSt reif geworden sind, einen entschlossenen Schritt in Richtung gemeinsamer Gestaltung der Außenpolitik der EU als eines Akteurs zu wagen.

Als Motivation für die Gründung der europäischen Diplomatie werden unterschiedliche Faktoren genannt. Zum einen schienen die MSt erkannt zu haben, dass eine Zusammenarbeit notwendig ist, um die Kohärenz und Effektivität der Handlungen zu erhöhen und dass damit die Kosten für die diplomatische Tätigkeit einzelner Staaten reduziert werden können.⁵⁵ Zum anderen wollte die EU, die zu einer wirtschaftlichen Macht aufgestiegen ist, auch im außenpolitischen Bereich eine bedeutende Rolle spielen.⁵⁶ Die Kommission fasste die Gründe für die Entstehung der GASP folgendermaßen zusammen:

„Nach dem sie [die EU] ihren eigenen Bürgern Stabilität und Wohlstand gebracht hat, strebt sie nun nach Zusammenarbeit mit anderen in einer interdependenten Welt, um überall deutlich zu machen, welche Vorteile offene Märkte, Wirtschaftswachstum, und ein politisches System, das auf sozialer Verantwortung und Demokratie beruht, mit sich bringen. (...) Das Handeln der EU ist in gleichem Maße von aufgeklärtem Eigeninteresse wie von globaler Solidarität bestimmt. Auf einem zunehmend vernetzten Planeten ist es eine Investition in die eigene Zukunft, die wirtschaftliche Entwicklung und die politische Stabilität weltweit zu fördern. Indem sie anderen hilft, trägt die EU dazu bei, dass innerhalb ihrer Grenzen das Leben für die eigenen Bürger sicherer wird.“⁵⁷

Diese Worte verdeutlichen eine klare Einbettung der europäischen Auffassung der außenpolitischen policy-making in die institutionalistische Theorie der internationalen Beziehungen, nämlich dass die Kooperation ein effektiver Schlüssel zur eigenen Sicherheit ist. Die MSt wurden sich auch dessen bewusst, dass sie international mehr erreichen und grenzüberschreitende Phänomene besser bewältigen können, wenn sie die Kräfte bündeln als wenn sie individuell handeln. So ergab sich vor allem für die kleineren Staaten die Chance, ihre Position und Einflussmöglichkeiten auf der internationalen Arena zu stärken.⁵⁸

⁵⁵ Czaputowicz, J.: Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny; in: Raporty i Analizy, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 4/05; S. 5; abrufbar unter: http://www.csm.org.pl/images/rte/File/Raporty%20i%20publikacje/Raporty%20i%20analizy/2005/rap_i_an_0405.pdf (08.05.2009)

⁵⁶ Peterson/ Smith, 2003; S. 206

⁵⁷ Broschüre der Europäischen Kommission: Die EU in der Welt. Die Außenpolitik der Europäischen Union, Juni 2007; S. 4; abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/de.pdf> (08.05.2009)

⁵⁸ Peterson/ Smith, 2003; S. 196

Als Motivationsfaktor können außerdem die erstmals klar definierten außenpolitischen Ziele (auch wenn sie als grob eingeschätzt werden mögen), für welche sich die EU einsetzen wollte, gesehen werden. Mit der Unterzeichnung und Ratifizierung des Maastrichter Vertrags stellten sich die Mst als Aufgabe: gemeinsame Werte, grundlegende Interessen und ihre Unabhängigkeit zu wehren; ihre eigene und die internationale Sicherheit gemäß der völkerrechtlichen Grundsätzen zu stärken; internationale Zusammenarbeit zu fördern; sich für die Entwicklung und Stärkung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einzusetzen (Art.11, Abs. 1, EUV).

Die gemeinsame Entscheidungsfindung zur Erreichung dieser Ziele findet aber im Rahmen der GASP nicht überstaatlich, d.h. innerhalb Institutionen wie im Falle der EG, statt, sondern direkt unter den Mst. Sie haben die alleinige Entscheidungsbefugnis. Der Grund, warum die sog. intergouvernementale Methode der Entscheidungsfindung für die Themenbereiche der GASP bestimmt wurde, lag in der Tatsache, dass die Staaten auf ihre Entscheidungssouveränität in den für sie so heiklen, da durch das Prisma von subjektiv definiertem Relevanzgrad der außenpolitischen Angelegenheiten betrachteten Punkten, wie die Sicherheit oder Beziehungen zu einem bestimmten Land, nicht verzichten wollten. In dessen Folge wurde die GASP zu keinem Ersatz der nationalen Außenpolitiken der Mst, sondern stellte bloß das Resultat deren Übereinstimmungen über gemeinsames Handeln in den konkreten, von ihnen bestimmten Themenbereichen dar. Auch wenn die Kooperation immer wieder um neue Themen ausgedehnt wurde, ihre Intensität und das Engagement der Mst durch die Europäisierung der nationalen Politiken und Sensibilisierung für das Gemeinwohl infolge des ständigen Austausches innerhalb der EU-Organen gestiegen sind, blieb weiterhin der Wille der Mst, im konkreten Fall gemeinsam zu handeln, ein wichtiger Abhängigkeitsfaktor der europäischen Außenpolitik und gleichzeitig ihr faktischer Motor. Das wurde dadurch deutlich, dass die EU imstande war, in einem Fall eine kohärente Policy zu formulieren und umzusetzen (z.B. Einreiseverbot für den Belarussischen Präsidenten Lukaschenko 2006), in anderem aber nicht (vor allem bei militärischen Krisen wie Balkan- oder Irakkrieg), auch wenn die Struktur der Entscheidungsfindung identisch war.⁵⁹ Princen zieht also den Schluss, dass die internen Strukturen der EU per se kein Indikator für das Gelingen oder Scheitern der gemeinsamen außenpolitischen Aktionen sind. Da spielen andere Faktoren eine bedeutendere Rolle mit, darunter im gravierenden Ausmaß der Wille, das

⁵⁹ Princen, S./ Knodt, M.: Understanding the EU's external relations; in: Knodt, M./ Princen, S., (ed.): Understanding the EU's external relations; Routledge, London/New York, 2003, S. 201

politische Interesse oder auch die im Laufe der Verhandlungen entwickelte Überzeugung für die Richtmäßigkeit eines Vorgehens.

2.2. Besonderheiten der europäischen Außenpolitik und der Neuanfang

Obwohl die Mst eine ausschlaggebende Rolle bei der Gestaltung der gemeinsamen Außenpolitik spielen, ist sie nicht ausschließlich ihre Domäne. Die Kommission und das EP sind ebenso involviert, auch wenn deren Einfluss deutlich geringer ausfällt. Das Engagement der Gemeinschaftsorgane im Bereich der Unionspolitik ergibt sich aus den Beschlüssen der Verträge, die die europäische Außenpolitik zu einem „*cross-pillar*“ bzw. „*multi-pillar issue*“⁶⁰ gemacht haben. D.h. die drei Säulen Darstellung der europäischen Politik ist eine starke Vereinfachung der in sich sehr komplex aufgebauten legislativen und exekutiven Strukturen. Denn die drei Bereiche der EU-Politik sind keine separate Materien, sondern miteinander verflochten. Z.B. dadurch, dass für die Implementierung der durch den Europäischen Rat (ER) innerhalb der GASP getroffenen Entscheidungen nicht die Unterorgane des Rates verantwortlich sind. Die Umsetzung wird auf die Kommission übertragen, obwohl sie primär ein Gemeinschaftsorgan ist. Auf diese Weise wird sie aktiv in die Gestaltung der GASP, also einer intergouvernementalen Domäne, involviert. Die Aktivität der Kommission und des EP ist im außenpolitischen Bereich auch deswegen von nicht zu unterschätzender Relevanz, weil laut Verträgen einige außenpolitische Themen in die Kompetenz der EG fallen, nämlich die gemeinsame Handelspolitik (Titel IX, EGV), Entwicklungszusammenarbeit (Titel XX, EGV) und die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern (Titel XXI, EGV). Die zwei letzten stellen allerdings „*eine Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedstaaten*“ (Art. 177, Abs. 1 EGV) dar. D.h. sie basieren auf den intergouvernementalen Entscheidungen der Mst und sind daher keine vergemeinschaftete Policies im typischen Sinne, sondern lediglich auf die Präzisierung und Vertiefung der von Mst bewilligten Zusammenarbeit mit anderen Staaten ausgerichtet. Darüber hinaus, aufgrund dessen, dass die Verwaltungs- und operativen Ausgaben der GASP zulasten des Haushaltes der EG fallen (mit Ausnahme der militärischen und verteidigungspolitischen Ausgaben) (Art. 28, Abs. 2 und 3, EUV), bestimmen die Kommission und das EP gemeinsam mit dem Rat den Haushalt, und können auf diese Weise den Einfluss auf die Gestaltung der GASP ausüben.

Diese Besonderheiten der außenpolitischen policy-making der EU finden ihren Ursprung also in der Mehrdimensionalität der EU-Politik, die ein Vektor von „*the national foreign*

⁶⁰ Knodt, M./ Princen, S.: Introduction; in: Knodt, M./ Princen, S., (ed.): Understanding the EU's external relations; Routledge, London/New York, 2003; S. 10

*policies of the member states, the CFSP and the 'external relations' of the first Community pillar“*⁶¹ darstellt. Dieses Zusammenspiel von vielen Akteuren und die verwirrende Verflechtung von unterschiedlichen Entscheidungsebenen verursachen, dass das europäische außenpolitische Handeln manchmal als inkohärent und wirkungsschwach beurteilt wurde. Mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen neuen Reformvertrag von Lissabon soll die Koordinierung des außenpolitischen Handelns von nun an besser funktionieren.

Die Vereinheitlichung der Unionsstruktur ist der erste Schritt. Der neue Vertrag schafft den Dualismus von sich überschneidenden Rechtssubjekten – der EG und der EU – ab.⁶² Beide Subjekte verschmelzen zum einem – der EU. Der Gemeinschaftsbegriff fällt weg. Von nun an gibt es nur den Unionsbegriff. Die EU bekommt damit eine Rechtspersönlichkeit, was das internationale Agieren als ein Akteur vereinfacht. Die in der Praxis sich schon längst vollzogene Verflechtung aller Säulen ist jetzt gesetzlich.

In der Struktur der policy-making innerhalb der GASP selbst ändert sich allerdings nicht viel. Die Teilung zwischen den supranational zu entscheidenden außenpolitischen Bereichen wie Handelspolitik oder Entwicklungszusammenarbeit, ergänzt um die humanitäre Hilfe, Regulationen zur restriktiven Maßnahmen, internationalen Übereinkünfte, EU-Beziehungen zu den internationalen Organisationen und die Solidaritätsklausel⁶³, und dem weiterhin intergouvernemental zu entscheidenden GASP Bereich (darunter ESVP, die jetzt Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik heißt, und Nachbarschaftspolitik) bleibt erhalten. Die Trennung vollzieht sich auch weiterhin in der vertraglichen Verankerung. Gemäß dem Lissabon Vertrag baut die EU auf zwei rechtlich gleichrangigen (Art. 1 des neuen EUV)Verträgen auf – dem alten EUV, der die Grundsätze der EU und ihren organisatorischen Unterbau festlegt und dem neuen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der den EGV ersetzt und in dem die Handlungsvorschriften zu fast allen Politikbereichen der EU detailliert ausformuliert sind. Zu fast allen, weil die GASP als einzige Politik ausgenommen wurde. Grund dafür war die Tatsache, dass die Beschlussfassung weiterhin die unbedingte Einstimmigkeit aller Mst erfordert. Außerdem ist die Handlungsbereich der Union innerhalb der GASP offen und hängt von der Entscheidung des

⁶¹ Sjursen, H.: Understanding the common foreign and security policy; in: Knodt, M./ Princen, S., (ed.): Understanding the EU's external relations; Routledge, London/New York, 2003; S. 42

⁶² Lieb, J./ Maurer, A. (Hg.): Der Vertrag von Lissabon; SWP Diskussionspapier, 3. Aufl., Berlin, April 2009; abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861 (20.02.2010); S. 10

⁶³ Fischer, K.: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon; in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Nr. 1, 2008; S. 57-67, hier S. 63; abrufbar unter: http://ausenpolitik.net/midcom-serveattachmentguid-1de75f5c152ac1c75f511deb182e7ba50b6a239a239/zfas-1-2008_fischer.pdf (20.02.2010)

ER ab, im Gegensatz zu den sonstigen außenpolitischen Bereichen, wo der Handlungsspielraum der Union im AEUV konkret reguliert ist.

Wie die doch weiters getrennte Außenpolitik kohärenter werden soll? Dafür sollen die neu geschaffenen Ämter – des Präsidenten des Europäischen Rats und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik – sorgen. Die beiden Beamten sollen in der Kooperation mit dem Kommissionspräsidenten erstens zur Kohärenz zwischen der GASP und sonstigen Außenpolitikbereichen und zweitens innerhalb der GASP beitragen.

Aufgrund dessen, dass die beiden hier behandelten Initiativen innerhalb der Rechtsrahmen vor dem Lissabon Reformvertrag eingebracht wurden, ist die Klärung der Zuständigkeiten der EU-Organe im GASP-Bereich und des Ablaufs des Entscheidungsprozesses nach den damals geltenden Regelungen von Relevanz.

2.3. Institutionen und Instrumente

Bis zum Inkrafttreten des Lissabon Vertrags waren hauptsächlich zwei EU-Institutionen für die Gestaltung der GASP verantwortlich. Zum einen war es der ER, der jedoch nur eine allgemeine Richtung der Außenpolitik bestimmte, und zum anderen der Rat der Europäischen Union. Das Organ, das einen bedeutenden Einfluss auf die Gestaltung der GASP hatte und weiterhin haben wird, ist die Kommission. Die Kompetenz des Parlaments beschränkt sich auf das Anhörungsrecht und die Budgetfrage. Dessen Zustimmung ist nur bei bestimmten Abkommen erforderlich. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) spielt im Falle der EU-Außenpolitik keine formelle Rolle. Darüber hinaus waren an die Gestaltung und Umsetzung der EU-Außenpolitik solche Institutionen wie der Hohe Vertreter für die GASP, der Staat, der den Ratsvorsitz innehatte und die sog. Troika beteiligt.

Europäischer Rat

Der Europäische Rat, der 1974 als ein Forum für die Besprechung und gemeinsame Gestaltung der weiteren Entwicklung nicht nur der EWG, sondern auch Europas gegründet war, wurde mit dem Maastrichter Vertrag in die Struktur der EU als ein Nebenorgan aufgenommen. Den ER bildeten die Staats- und Regierungschefs der Mst und der Kommissionspräsident, die sich meist vier Mal im Jahr trafen, um *„der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse [zu geben] und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung [festzulegen]“* (Art. 4, EUV), was als Aufgabenstellung für die Union verstanden werden kann. Als das oberhalb der sonstigen EU-

Organe stehende Gremium billigte er die vom Rat vorgeschlagenen außenpolitischen Policies und Handlungen der EU.

Er war und bleibt die höchste politische Leitungsinstanz der EU, die der Union die Richtung ihrer Zukunftsentwicklung vorgibt. Damals verfügte sie aber über keine formell bindenden Weisungsrechte, d.h. die Union war autonom in der Realisierung der vorgegebenen Vorsätze. Der ER spielte somit vor allem die Rolle eines Beratungs- und Verhandlungsforums für die höchsten Vertreter der Mst, wo die Pläne für die Unionsentwicklung geschmiedet wurden. Durch sein Zustimmungsrecht war er aber trotz alledem eine Institution, die die europäische Politik bedeutend prägte (z.B. durch Entscheidung für die Demokratieförderung in EU-Nachbarstaaten) und die Unionsgestalt veränderte (z.B. durch die Zustimmung für die Aufnahme neuer Mitglieder).

Das betrifft auch die GASP. Die Stimme des ER war hier insofern von Bedeutung, als die Begrüßung einer neuen Politik durch alle Mst, beispielsweise einer intensiveren Nachbarschaftspolitik, ein direktes Signal an die Union war, in diesem Politikbereich aktiv zu werden. Über den ER wurde die Überzeugung aller Staats- und Regierungschefs der Mst für die Relevanz von neuen Politikbereichen für die Union geäußert und ein grünes Licht für die damit verbundenen Maßnahmen gegeben. Den Konsensus im ER über die allgemeine Richtung der zukünftigen Unionspolitik war meistens nicht schwer zu finden. Die Streitigkeiten begannen erst bei der Bestimmung von Details, was in der Kompetenz des Rates lag. Die entscheidende policy-making fand also im Rat statt.

(Minister-)Rat

Der Rat der Europäischen Union, der kurz als Rat bzw. Ministerrat bezeichnet wird, spielte und spielt weiterhin bei der Gestaltung der GASP die Schlüsselrolle. Er bestimmt die Policyinhalte und die Maßnahmen, die im GASP Bereich von der Union zu unternehmen sind. Anders als im Bereich der EG, wo die Entscheidungskompetenz zwischen dem EP, dem Rat und der Kommission geteilt war, war die Entscheidungsmacht im Falle der zweiten und dritten Säule formell in den Händen des Rates konzentriert. Laut Art. 21 des EUV wurde das EP lediglich vom Ratsvorsitz und der Kommission über die Entwicklungen in der GASP unterrichtet. Das EP konnte nur Anfragen stellen und Empfehlungen abgeben, die unverbindlich zu berücksichtigen waren. Das EP verfügte über das Mitentscheidungsrecht nur in jenen außenpolitischen Fragen, die im Rahmen des EGV geregelt waren, wie z.B. Assoziierungsabkommen oder Beitritt neuer Staaten.

Die formellen Aufgaben des Rates im Bereich der GASP wurden in den Art. 13 bis 15 des EUV bestimmt. Demnach war der Rat verpflichtet, die Policies auf die vom ER festgelegten allgemeinen Leitlinien aufzubauen. Dies betraf die Beschließung gemeinsamer Aktionen (z.B. Projekte wie Nachbarschaftspolitik), die im Rahmen der definierten Strategien zu Erfüllen waren, und gemeinsamer Standpunkte, in welchen die Konzepte der Union für die Lösung der außen- und sicherheitspolitischen Fragen definiert wurden. Der Rat verabschiedete auch als Element der gemeinsamen Diplomatie Erklärungen zu politischen internationalen Ereignissen, die den Standpunkt aller Mst repräsentierten.

Die Ratssitzungen, an denen die höchsten Regierungsvertretern (Premierminister/Minister, evtl. Vertreter regionaler Selbstverwaltung) teilnehmen, dienen der Besprechung von Lösungsvorschlägen, der Konsensfindung und der Beschlussfassung bezüglich der Unionspolitik im GASP-Bereich. Die inhaltliche Ausarbeitung der Ratsdokumente und die Vorverhandlungen finden in den institutionellen Unterorganen des Rates statt, so dass die Vorentscheidungen durch den Rat nur noch besiegelt bzw. Details modifiziert werden. Die Arbeit des Rates wird von dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER; Abk. AStV) organisiert und in neun thematisch gegliederten Formationen (auch Räte genannt) und mehreren Arbeitsgruppen vorbereitet. Die Fragen der GASP werden im sog. AStV II, der für den Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ arbeitet, und im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) behandelt.⁶⁴

In der Praxis erfüllte der Rat die Funktion des einzigen EU-Organs, in dem die nationalen Interessen der Mst in allen drei Säulen vertreten und verteidigt wurden. Anders als im Falle der Kommissare, Beamten oder Abgeordneten des EP, die vordergründig im Interesse der Union arbeiten sollen, war das Handeln der Regierungsvertreter im Rat in erster Linie durch die nationalen Interessen geprägt. Es fiel den Staaten schwer, die Unionspolitik allein im Namen des allgemeinen Wohls zu akzeptieren, wenn diese unvereinbar mit der nationalen Politik war. Im Bereich der GASP, da die Beschlüsse, auch nach dem Lissabon Vertrag, hauptsächlich einstimmig gefasst werden müssen, ist es besonders wichtig, dass die Interessen zusammentreffen, damit alle Mst einer Policy zustimmen. Dies ist eher der Fall, wenn es sich um eine Policy handelt, die universalen Werte (Demokratieförderung, Umweltschutz) betrifft als wenn es sich um heikle Themen handelt (Finanzierung, Beitritt neuer Staaten). Andererseits, eben aufgrund der intergouvernementalen Ausrichtung der GASP und des Freiwilligkeitsprinzips, haben die Mst das Recht, einer mit ihrer nationalen

⁶⁴ Wessels, W.: Das politische System der Europäischen Union; VS Verlag, Wiesbaden, 2008; S. 211f

Politik nicht in Einklang stehenden Maßnahme, fern zu bleiben. Aus Solidaritätsgründen sollen sie aber keine Handlungen unternehmen, die der Unionspolitik zuwiderlaufen (Art. 23, Abs. 1 des EUV). Solche Situationen, wo die Union keinen Kompromiss über ihre Vorgehensweise bei außenpolitischen Angelegenheiten ausarbeiten kann und einige Mst die Handlungen der Union nicht unterstützen, wirken sich aber ungünstig auf die Position der EU als internationalen Makler und auf die interne Zusammenarbeit aus. Die klassischen Beispiele dafür sind die Krisen bezüglich des Balkankonflikts in den 1990er Jahren und Irakkriegs 2003.

Kommission

Die Kommission kann aufgrund des breiten Spektrums ihrer Tätigkeit als treibende Kraft der Union bezeichnet werden. Sie steuert die Politik der Union, indem sie die Vorschläge vorbereitet, diese nach der Abstimmung im EP und Rat ausführt und anschließend auch kontrolliert. Auch wenn die Tätigkeit und Kompetenzen der Kommission hauptsächlich auf die Politik der EG ausgerichtet sind, spielt sie eine Rolle auch im Bereich der Außenpolitik, nicht nur aufgrund der Verknüpfung der Außenpolitik mit der EG.

Im Vergleich zur EG hat die Kommission in der GASP zwar sehr begrenzte Kompetenzen, ihre Position wurde aber seit dem Maastrichter Vertrag immer stärker. Ihr steht das Recht zu, neben den Mst Initiativen vorzuschlagen, an den Ratsberatungen teilzunehmen und aktiv mitzusprechen, jedoch ohne abzustimmen. Mit dem Amsterdamer Vertrag 1997 wurde die Kommission als Mitglied der sog. „Troika“, die die EU nach Außen vertrat, noch stärker in die Außenpolitik eingeschlossen. Das galt auch für die Führung der Verhandlungen mit den äußeren Partnern (Staaten und Internationalen Organisationen) vor dem Abschluss eines Abkommens zwischen der EU und ihrem/n Partner/n, wozu sie durch den Rat ermächtigt wurde (Art. 300 Abs. 1 EGV). Darüber hinaus war die Kommission laut dem vage formulierten Artikel im EUV *„in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt“* (Art. 27 EUV). In der Praxis bedeutete das aber, dass sie im Bereich der GASP grundsätzlich dann tätig wurde, nachdem der Rat sie mit der Ausarbeitung eines detaillierten Konzepts für die Durchführung einer beschlossenen Policy beauftragte. Sie bereitete die Projekte bzw. Koordinierungsmaßnahmen vor, die dem ER auf Empfehlung des Rates zur Bewilligung vorgelegt wurden.⁶⁵

Auch wenn die Aufgaben der Kommission vor allem auf dem organisatorischen Teil der Gestaltung der GASP fielen, war sie trotzdem ein wesentlicher Faktor der gemeinsamen

⁶⁵ siehe Art. 132 Abs. 1, Art. 180 Abs. 2, 181a Abs. 2 des EGV

policy-making. Ihre Bedeutung ist auf die Einflussmöglichkeit, die sie bei der Ausformulierung der Unionsmaßnahmen auf die Politik nehmen konnte, zurückzuführen.

Das Unionshandeln innerhalb der GASP wurde aber nicht nur von den oben beschriebenen Hauptakteuren determiniert. Als einen einflussreichen Faktor wurde auch die Tätigkeit des Ratsvorsitzes, des Hohe Vertreters der GASP und der Troika eingestuft.

Der Regierungschef des Staates, der den **Ratsvorsitz** innehatte, wurde zu einem tonangebenden Akteur der gemeinsamen Außenpolitik aufgrund der Kompetenzen, die er während der Ratspräsidentschaft übernahm. Neben anderen Aufgaben war er für die Leitung der GASP verantwortlich, indem er für die Kohärenz der Außenpolitik sorgte, laufende Policies weiterführte und Ratsbeschlüsse ausführte. Mit der Prioritätensetzung für die Ratspräsidentschaft konnte er neue Policies initiieren, die laufenden, die für seinen Staat von besonderer Bedeutung waren, beschleunigen und entscheiden, welche Themen demnächst auf die Agenda gesetzt werden. Letztlich fungierte er bei Kontroversen als Vermittler und Kompromissuchender und repräsentierte unionsintern und -extern den Standpunkt des Rates.

Der Ratsvorsitzende wurde in seiner Arbeit von dem Generalsekretär des Rates, also dem **Hohen Vertreter für die GASP** unterstützt. Diese Institution führte der Amsterdamer Vertrag als einen zusätzlichen administrativen Unterbau des Rates ein, mit der Aufgabe, dem Rat bei der Formulierung und Durchführung seiner politischen Entscheidungen zu helfen. Der Generalsekretär führte auch im Namen des Rates politische Dialoge mit Drittstaaten, falls der Vorsitz ihn damit beauftragte (Art. 26 EUV). Das war allerdings eher der Fall, wenn es sich um weniger prestigehaltige bzw. weniger wichtig eingestufte Partnerschaften handelte.⁶⁶ Der Hohe Vertreter repräsentierte auch den außenpolitischen Standpunkt der Union gegenüber Nicht-EU-Staaten, jedoch nicht autonom, sondern gemeinsam mit der aktuellen Ratsspitze und der Kommission in sog. **Troika**. Dieses Gebilde erfüllte grundsätzlich nur eine Funktion, nämlich die Vertretung und Wahrung der Unionspolitik und –interessen auf dem internationalen Forum.

Zusammenfassend ist es zu betonen, dass das Steuer der GASP sich in Händen des Rates befand. Alle anderen Institutionen gaben dem Rat Impulse für seine Entscheidungen, bereiteten die Policies vor, führten diese aus oder administrieren die Ratsarbeit. Sie bestimmten also nicht direkt, wie die europäische Außenpolitik aussah, aber aufgrund ihrer spezifischen Aufgaben und Kompetenzen gestalten sie diese Politik mit.

⁶⁶ Regelsberger, E.: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; in: Weidenfeld, W./ Wessels, W. (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2007; S. 240

Instrumente

Die Grundlage für die Gestaltung der europäischen Außenpolitik bilden politische Dialoge mit den Nicht-EU-Staaten und den internationalen Organisationen und Projekte, die die EU in und mit den Drittstaaten realisiert. Die Hauptthemen, die dabei berührt werden, betreffen die Sicherheitssteigerung, Demokratieförderung und Kooperation auf solchen Feldern wie Umweltschutz, Kriminalitätsbekämpfung, Terrorismus oder Entwicklungshilfe und Wirtschaftsförderung. Das Instrumentarium, mit welchem die EU diese Aufgaben verwirklicht, ist vor allem auf die Maßnahmen im Rahmen der sog. „soft-policy“ (also langfristigen, zivilen Projekte) ausgerichtet.

Der Unionsvertrag (Art. 12 EUV) nannte vier Instrumente, die vom Rat und dem ER festgelegt werden und mit deren Hilfe die Union ihre außenpolitischen Ziele erreichen sollte. Die **Leitlinien** bestimmten die Richtung des außenpolitischen Handels der Union. Die **gemeinsamen Strategien** betrafen die Vereinbarungen der Mst bezüglich des Umgangs der Union und individuell der Mst mit Angelegenheiten, die die wichtigen gemeinsamen Interessen berührten (Art. 13, Abs. 2 EUV), mit dem Ziel, die nationalen Außenpolitiken zu koordinieren. Die gemeinsamen Strategien wurden gegenüber Russland, der Ukraine und der Mittelmeerregion vereinbart.⁶⁷ Zu weiteren Instrumenten gehörten **gemeinsame Standpunkte** und **gemeinsame Aktionen**, die mit der Einsetzung konkreter Unionshandlungen verbunden waren. Die gemeinsamen Standpunkte bezogen sich auf Unionsvorschläge für die Lösung bestimmter internationaler Probleme. Die gemeinsamen Aktionen dagegen waren konkrete Maßnahmen der Union gegenüber eines oder mehreren Drittländern mit definiertem Ziel, Umfang, Zeitraum und der Finanzierung (Art. 14, Abs. 1 EUV). Es handelte sich dabei meist um positive Maßnahmen wie Kooperationsprojekte, humanitäre Hilfeleistung oder Operationen zur Krisenmanagement, aber auch um politische und wirtschaftliche Sanktionen.

Der Ausmaß und in Folge die Wirkung der eingesetzten Maßnahmen blieben jedoch oft aufgrund eines knappen GASP-Budgets begrenzt. Das war neben der fehlenden Einstimmigkeit der Mst einer der Gründe, durch welche die Bedeutung der EU als internationalen Akteur im Vergleich zu den USA deutlich kleiner ausfiel. Ob es sich nach der inzwischen verwirklichten Reform der EU (Lissabon Vertrag) ändert, wird sich noch zeigen.

2.4. Decision-Making Prozess

Die Analyse des Entscheidungsfindungsprozesses soll Aufschluss darüber geben, wie die europäische Außenpolitik im Rahmen der GASP zustande kam und welche Etappen der

⁶⁷ Wessels, 2008; S. 407

Entscheidungsfindung es gab. Grundsätzlich galt und weiterhin gilt, dass die GASP betreffenden Beschlüsse einstimmig vom Rat und dem ER angenommen werden müssen. Ein Veto verhindert die Beschlussfassung. Eine Stimmenenthaltung dagegen hat keine Konsequenzen für die Gültigkeit des Beschlusses, es sei den mehrere Mst, die gemeinsam mehr als ein Drittel der gewogenen Stimmen zusammen bringen (Art. 23, Abs.1 EUV bzw. ein Drittel der Unionsbevölkerung ausmachen Art. 31 des neuen EUV), nicht abstimmen Die Stimmenenthaltung gibt den Mst die Möglichkeit, den Beschluss nicht durchführen zu müssen, er muss aber die Folgen, die der Beschluss für die Union mit sich bringt, akzeptieren.

Seit dem Nizza Vertrag 2001 wurden auch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen (d.h. 232 Stimmen, von mindestens zwei Drittel der Mst, die mindestens 62% der Bevölkerung repräsentieren) zugelassen. Mit qualifizierter Mehrheit entschied der Rat über Verfahrensfragen und über Annahme und Durchführung der gemeinsamen Standpunkte und Aktionen, die im Rahmen schon einstimmig bewilligten Strategien realisiert werden sollten (Art. 23, Abs.2 EUV). Für die Entscheidungsfindung bei den GASP-Fragen ist trotz der Einführung von Mehrheitsabstimmungen, die die Ratshandlungsfähigkeit steigern sollten, weiterhin eine vorsichtige Haltung der Mst charakteristisch (auch nach dem Lissabon Vertrag). Das zeichnet sich durch die Existenz von Sicherheitspforten wie Blockadememechanismen oder Zurückhaltungsmöglichkeiten ab, welche ein Indiz für die fehlende Bereitschaft sind, die gemeinsame Außenpolitik über die nationale zu stellen. Die Schau, das Risiko einer Überstimmung einzugehen, unterstreicht noch die Tatsache, dass auch im Falle der Mehrheitsentscheidungen gemäß dem Gewohnheitsrecht ein Konsens gesucht wird.

Die für die außenpolitische Entscheidungsfindung typische Einstimmigkeit wird von den Experten meist als ein Störungsfaktor betrachtet, der eine entschiedene und konsequente Führung der gemeinsamen Außenpolitik und schnelle Resultate verhindert.⁶⁸ Die europäische Außenpolitik hängt nämlich von dem Willen aller Mst ab, eine Maßnahme zu finanzieren und ihre Konsequenzen zu tragen. An der nötigen Entschiedenheit fehlt es aber, wenn die EU-Maßnahmen mit dem nationalen außenpolitischen Handeln als inkompatibel erscheinen. An der Kollision der Nationalen- und Unionsinteressen leidet oft die Effektivität der GASP.

Die Entscheidung selbst ist aber das den Entscheidungsfindungsprozess schließende Element. Wie aber und vor allem von wem der Prozess in Gang gesetzt kann? Nach dem Wortlaut des EUV sind es im Bereich der GASP jeder Mst und die Kommission (Art. 22, Abs. 1 EUV). D.h. die Policies werden von einem oder mehreren MSt dem Rat vorgeschlagen und

⁶⁸ Sjursen, 2003; S. 37

mit der Zustimmung des Rates initiiert. Die Vorschläge legt auch die Kommission vor. (Nach dem Lissabon Vertrag kann es auch der Hohe Vertreter der Union für die GASP tun. Der Entscheidungsprozess ändert sich sonst nicht viel.)

Die Beratungen der Minister über die Vorschläge finden hinter den verschlossenen Türen statt. Der Öffentlichkeit wird nur das letztendliche Ergebnis mitgeteilt. Es wird zwar das Abstimmungsverhalten öffentlich gemacht, aber beim Widerspruch lassen es die Staaten aus taktischen Gründen nicht protokollieren.⁶⁹ In den Hilfsorganen des Rates „*the member states of the EU share information and exchange ideas, analysis and comments as well as draft common statements*“.⁷⁰ Die Minister debattieren meist untereinander in kleinen Kreisen über die vorgeschlagene Policy, begleitet von ihren Beamten oder alleine. Typisch sind informelle Treffen beim Essen, bei denen es um „*delicate probing of nationale positions and willingness to deal*“⁷¹ geht. Das ermöglicht die Schließung von Allianzen für die Unterstützung oder Ablehnung eines Vorschlags oder Überzeugung von Unentschlossenen bzw. vorläufigen Gegnern. Das ist die Phase des Bargaining um letztendliche Form einer Policy, in der Lobbying intensiv betrieben wird. Es kommt zum Argumentationsaustausch, der entweder positiv endet, weil alle überzeugt wurden, „*that an alternativ course of action or objective is in the equal interest of all*“ bzw. weil „*the actors make use of the force of a norm, a principle or a common authoritative values*“⁷² oder im Falle einer hartnäckigen Vetoposition mit der Blockade. Das will man meistens vermeiden, indem der jeweilige Ratsvorsitzende die Rolle eines neutralen Vermittlers übernimmt und eine Konsenslösung im Gespräch mit der den Einspruch erhebenden Delegation zu finden versucht.

Resümierend kann man sagen, dass die gemeinsame Außenpolitik sich aus den nach einer kürzeren oder längeren Verhandlungsperiode angenommenen nationalen bzw. Unionsinitiativen (vorgeschlagen durch die Kommission) zusammensetzt. Die Entstehungsgrundlage für die Initiativen sind die Interessen der Mst und das Bedürfnis, diese Interessen umzusetzen. Die Interessen der Mst prägen die Politikgestaltung, weil sie zusammen kommen müssen, damit sich die Mst für eine gemeinsame Aktion engagieren wollen. Der politische Wille der Mst ist neben den überlappenden Interessen ausschlaggebend, um eine Policy nach vorne zu bewegen.

⁶⁹ Wessels, 2008; S. 208

⁷⁰ Sjursen, 2003; S. 45

⁷¹ Bomberg, E./ Cram, L./ Martin, D.: Introduction: institutions in Treaty and practice; in: Bomberg, E./ Stubb, A. (ed.): The European Union: How does it work?, Oxford University Press, Oxford, 2003; S. 54

⁷² Sjursen, 2003; S. 45f

3. Die Europäische Nachbarschaftspolitik – ein Konzept für die Gestaltung der Außenbeziehungen

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ist ein relativ neuer Teil der europäischen Außenpolitik, der explizit für die Gestaltung der bilateralen Beziehungen zu unmittelbaren, schwächer entwickelten EU-Nachbarstaaten ausgearbeitet wurde. Eine kurze Analyse dieser speziellen EU-Policy ist im Hinblick auf die Erfassung der Entstehungsgründe und Wirksamkeit der beiden Initiativen notwendig, weil sie die Gestaltung der Beziehungen zu den EU-Nachbarn betreffen. Vor allem im Kontext der Östlichen Partnerschaft stellt sich nämlich die Frage, warum neue Formen der Kooperation mit den EU-Nachbarn vorgeschlagen werden, wenn die Kooperation schon im Rahmen der ENP geregelt sein soll? Warum reicht die ENP nicht aus und was sind die Beweggründe für neue Lösungen? Damit diese Fragen beantwortet werden können, ist die Charakteristik der ENP ausschlaggebend.

3.1. Die ENP – ihre Entstehung, Struktur und Ziele

Die ENP wird von der Kommission kurz als ein Angebot der EU an ihre Nachbarstaaten, „eine privilegierte Beziehung“ mit der EU aufzubauen, definiert.⁷³ Von Experten wird sie als „innovative Form der Gestaltung der Außenpolitik“⁷⁴ betrachtet, die auf der Überzeugung aufbaut, dass eine Kooperation auf möglichst vielen Ebenen viel mehr die Etablierung politischer Stabilität fördert als punktuelle Zusammenarbeit. Barbara Lippert nennt die ENP konkret als „Ordnungspolitik zur Strukturierung des Nachbarschaftsraumes gemäß den Prinzipien, Werten und Verfahren, auf denen die EU gründet (...)“.⁷⁵ Sie fasst mit diesen Worten treffend den Kern der ENP zusammen. Die ENP stellt nämlich ein einheitliches Modell für den Aufbau und Regulierung der bilateralen Beziehungen zu den Nachbarländern dar. Präziser gesagt, zu jenen Ländern, mit denen die EU eine Land- oder Seegrenze hat und die politisch noch instabil oder undemokratisch regiert sind bzw. ein lokaler Konflikt ihre Stabilität beeinträchtigt (Israel). Die ENP umfasst somit Länder an der östlichen – die Ukraine, Moldawien, Armenien, Georgien, Aserbaidshan und bedingt Belarus – und südlichen EU-Grenze – Marokko, Tunesien, Algerien, Ägypten, Israel, das besetzte palästinensische Gebiet,

⁷³ siehe Homepage der ENP; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm (03.08.2009)

⁷⁴ Bendiek, A.: Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Länder im Vergleich; SWP-Studie, Berlin, September 2008; S; 31; abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5234 (03.08.2009)

⁷⁵ Lippert, B.: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven; Friedrich Ebert Stiftung, März 2008; S. 6; abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05292.pdf> (03.08.2009)

Jordanien, Libanon und bedingt Libyen und Syrien. Mit den restlichen Nachbarn – Norwegen, Island, der Schweiz und der Russischen Föderation (RF) – wurden spezielle Formen der Integration bzw. Kooperation ausgearbeitet. Norwegen, Island und die Schweiz genießen eine enge Integration mit der EU aufgrund ihrer stabilen und ausgeprägten demokratischen Politiksysteme. Mit der RF kooperiert die EU im Rahmen spezieller Abkommen wegen ihrer politischen und wirtschaftlichen Bedeutung sowohl global als auch für die EU.

Die Kooperation der EU mit den meisten ENP-Staaten (außer Belarus, Libyen und Syrien) begann schon Ende der 1990er Jahre in Form von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA, mit östlichen Nachbarn) bzw. Assoziierungsabkommen (mit südlichen Nachbarn). Die Kooperation im Rahmen der ENP unterscheidet sich von der alten Kooperationsform, die ein klassischer völkerrechtlicher Vertrag über die Kooperation mit einem Drittland auf bestimmten Gebieten war. Die Besonderheit der ENP-Kooperation besteht in der Möglichkeit der Integration der Partnerländer in die Handlungen der Union und in den Binnenmarkt nach einem politischen und wirtschaftlichen Reformprozess und nach der Angleichung an die EU-Standards. Mit dem Transfer des nötigen Know-hows und den Finanzmitteln agiert die EU als treibende Kraft und Betreuer des Modernisierungsprozesses in den ENP-Ländern.

Die Motivation der EU, sich im Falle der Nachbarländer in den Aufbau einer engen Kooperation und in die Entwicklungshilfe besonders stark zu engagieren, liegt in dem institutionalistischen Verständnis für die Sicherheitsschaffung, was mittels Ansprechen der gemeinsamen Interessen und Unternehmung von gemeinsamen Handlungen erreicht werden kann. Der damit verbundene Aufbau einer institutionalisierten Zusammenarbeitsplattform bildet die Grundlage für die Etablierung engerer und vertrauter Beziehungen, vorausgesetzt der politische Wille ist vorhanden.

Einer der Beweggründe der EU für die Entstehung der ENP war der Wille „*über ihre Grenzen hinaus Sicherheit und Stabilität [zu]gewährleisten*“⁷⁶ und „*ein Ring befreundeter Staaten zu entwickeln, mit denen die EU enge, friedliche und kooperative Beziehungen unterhält.*“⁷⁷ Das sollte über die Förderung des Demokratieaufbaus und der Demokratiestärkung in den Nachbarländern geschehen, im Sinne der Czempels These, dass

⁷⁶ Kempe, I.: Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Moldau und Belarus; in: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2004; S.261

⁷⁷ Mitteilung der Europäischen Kommission: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn; KOM (2003) 104, Brüssel, 11.03.2003; S. 4; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:DE:PDF> (04.08.2009)

die Demokratien untereinander friedliche Beziehungen pflegen ohne jeglichen Gewalt anzuwenden und grundsätzlich militärische Auseinandersetzungen meiden.⁷⁸ Der Weg zum angestrebten Ziel, nämlich zur Demokratisierung des Nachbarräumes, führt laut der Kommission über die Wirtschaft⁷⁹ und zwar über die Hilfe bei der Schaffung bzw. Modernisierung der marktwirtschaftlichen Regelungen und über die Förderung des Warenaustauschs durch die Öffnung der Märkte. Auf diese Weise wird die Wirtschaft angekurbelt und die Entwicklung des Landes von innen aus in Gang gesetzt. Der Mehrwert dieses Prozesses für die EU ergibt sich aus der von Seymour Martin Lipset entdeckten Gesetzmäßigkeit, die lautet: „[t]he more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy.“⁸⁰ D.h. eine gut funktionierende Wirtschaft führt zur Steigerung der Stabilität des Landes und des Lebensstandards der Gesellschaft, was einen Demokratisierungsprozess erheblich begünstigt. Zusätzlich bedeutet das für die EU die Ausdehnung des Marktes und der Investitionsmöglichkeiten, da die neuen Märkte im Zuge der Demokratisierung, Angleichung der Marktregelungen und der „Gewährleistung von Transparenz, Vorhersehbarkeit und Vereinfachung des Rechtsrahmens“⁸¹ für die Investitionen attraktiver werden.

Neben den wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen war die Entstehung der ENP durch die Osterweiterungen 2004 und 2007 nicht nur motiviert, sondern auch bedingt. Mit der Erweiterung verlagerte sich die Ostgrenze der EU unmittelbar an die osteuropäischen Staaten, deren Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung aus Sicht der EU gefördert werden sollte. Die Entwerfung eines speziellen Modells der Beziehungen zu diesen Ländern, welches sie an eine Kooperation mit der Union eng anbindet, war auch aus dem Grund notwendig, weil sie von internen Konflikten betroffen sind. Die EU ging davon aus, dass sie sich in die Stabilisierung der Region engagieren muss, weil die Folgen der Konflikte sich auf die EU auswirken können.

Aufgrund solcher Faktoren wie ungelöste Konflikte, unzureichende Demokratisierung, russischer Einfluss, fehlender Wille unter den Mst, in nächster Zeit weitere Staaten aufzunehmen (vor allem aus sozioökonomischen Gründen und aus Angst vor Verlust der

⁷⁸ Vgl. z.B. Czempiel, E.: Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert; C. H. Beck Verlag, München, 1999

⁷⁹ Mitteilung der Europäischen Kommission: Über die Stärkung der ENP; KOM (2006) 726, Brüssel, 04.12.2006; S. 5; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_de.pdf (04.08.2009)

⁸⁰ Lipset, S. M.: Political Man. The Social Bases of Politics; Doubleday, New York, 1960; S. 31, zitiert nach: Schimmelfennig, F./ Scholtz, H.: EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood; European Union Politics, Vol. 9, Nr.2, June 2008, S. 187- 215; hier S. 192

⁸¹ Mitteilung der Europäischen Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier; KOM (2004) 373, Brüssel, 12.05.2004; S. 17; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf (04.08.2009)

Handlungsfähigkeit und kulturellen Heterogenität der Union), und die ungeklärte Frage der geographischen Grenzen der EU, war die Union aber nicht bereit, ihnen eine Beitrittsmöglichkeit anzubieten. Die politischen Umstände waren diesmal völlig anders als im Falle des Beginns der Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten Ende der 1990er Jahre, sowohl geographisch als auch, wie es Kai-Olaf Lang nennt, politisch-moralisch. Lang erklärt es folgendermaßen:

„Erschwerend kommt hinzu, dass die Faktoren, die für die Zustimmung zur Osterweiterung gesorgt haben, mit wachsender Distanz zur Endphase des Ost-West-Konflikts an Einfluss auf die Meinungsbildung verlieren. Das politisch-moralische Motiv, die mittel- und osteuropäischen Staaten in ein »weltanschauliches Gegensystem« zu integrieren, verblasst mit der Zeit ebenso wie das Gebot historischer Gerechtigkeit. (...) Auch wenn weiterhin Stabilitätsrisiken in den EU-Nachbarstaaten vorhanden sind und die EU aufgrund der gefestigten Demokratie und Rechtstaatlichkeit nach wie vor eine systematische Alternative für die östlichen Nachbarstaaten darstellt, dürfen diese Argumente heute keine ähnlich starke Wirkung mehr haben, wie dies im Vorfeld der Osterweiterung noch der Fall war.“⁸²

Unter Berücksichtigung dieser Hintergründe musste die EU ein neues Modell des Beziehungsaufbaus ausarbeiten, das diese Staaten, gemäß ihren Wünschen, an die Union bindet und gleichzeitig eine Alternative für einen Beitritt darstellt.

Der Entwurf einer ENP, die ursprünglich nur an die östlichen Nachbarn gerichtet war und auf Druck der südlichen Mst um Länder des Mittelmeerraumes erweitert wurde⁸³, wurde von der Kommission im März 2003 formuliert und in Form einer Mitteilung mit dem Titel „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ dem Rat und dem EP vorgestellt. In dem Dokument begründet die Kommission die Wichtigkeit einer engeren Kooperation mit den Nachbarn und ihrer tieferen Integration in die Politik der EU, sowohl für die Nachbarstaaten als auch für die EU. Es werden Instrumente und Maßnahmen genannt, mit welchen die Integration erreicht werden könnte. Sie entstammen dem Konzept der „soft diplomacy“, also *„diplomacy resorting to economic, financial, legal and institutional means to export values, norms and*

⁸² Lang, K./ Schwarzer, D.: Die Diskussion über die Aufnahme-fähigkeit der EU. Nötiger Zwischenschritt oder Ende der Erweiterung? SWP-Studie, Berlin, Dezember 2007; S. 15f; abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4558 (05.08.2009)

⁸³ Bendiek, 2008; S. 8

rules and achieve long-term cultural influence.”⁸⁴ Somit setzt die EU auf die ökonomische Entwicklung und Modernisierung der ENP-Länder durch finanzielle Unterstützung und den Ausbau der Wirtschaftszusammenarbeit. Außerdem bildet die Durchführung gemeinsamer Projekte die Möglichkeit zum Austausch des Know-hows und der Werte und damit zum besseren Vertrauensaufbau, was für die Stabilität der zukünftigen Kooperation prägend ist. Dabei spielt die Integration der Partner in die Bestimmung des Kooperationsausmaßes und der Bedingungen eine bedeutende Rolle, damit sie sich als Mitgestalter in die Projekte engagieren. Auf diese Weise wird versucht, die Ansicht für die Vorteilhaftigkeit des Reformprozesses für die weitere Entwicklung des Landes zu erwecken, so dass die Motivation für die Veränderung von innen kommt. Denn im Falle einer aufgezwungenen Kooperation kooperieren die Partnerländer meist nur aus Opportunismus, geführt lediglich von der Perspektive materieller Profite, was die Kooperation langfristig ineffektiv macht. Der EU liegt es außerdem daran, dass die Nachbarländer die Modernisierung von sich aus und für sich anstreben, weil die EU sich die Garantie für ihre Reformierung durch die Eröffnung der Beitrittsperspektive nicht einholen kann/will und daher versucht, über andere Instrumente wie die ENP den Reformprozess Richtung der rechtlich abgesicherten liberalen Marktwirtschaft und der Demokratie zu ermutigen. Die EU verfolgt damit auch ihr eigenes Interesse, nämlich die Stärkung der Stabilität, der Sicherheit und des Wohlstandes⁸⁵ um sich herum und innerhalb der EU. Als primäre Kooperationsbereiche im Rahmen der ENP gelten daher die Grenzüberwachung und justitielle Zusammenarbeit und Förderung des Wirtschaftswachstums als Mittel zur Armutsbekämpfung und Migrationverringern.

Die Initiative der Kommission wurde vom ER bei den Sitzungen im Juni und Oktober 2003 begrüßt. Als eine Initiative im Bereich der Außenbeziehungen musste sie vom ER einstimmig bewilligt werden. Mit der Ausarbeitung, Durchführung und Überwachung der ENP und der Projekte beauftragte der ER die Kommission. Die Kommission erstellt Berichte und Expertisen zu den ENP-Angelegenheiten, gibt Empfehlungen zur Verbesserung der ENP und kommuniziert mit den ENP-Partnerländern. Die für die Entstehung und Gestaltung der ENP sind der Rat und die Kommission mit ihren Unterorganen verantwortlich. De facto aber ist die Kommission der Autor dieser Policy und der handelnde Akteur seitens der EU.

⁸⁴ Petiteville, F.: Exporting ‚values‘? EU external co-operation as a ‚soft diplomacy‘; in: Knodt, M./ Princen, S. (ed.): Understanding the EU’s External Relations; Routledge, London/New York, 2003; S. 134

⁸⁵ Mitteilung der Europäischen Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier; KOM (2004) 373, Brüssel, 12.05.2004; S. 3; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf (15.08.2009)

Im nächsten veröffentlichten Dokument zur ENP, nämlich dem Strategiepapier von 15 April 2004, konkretisiert die Kommission die Vorgehensweise bei der Verwirklichung der Vision der EU hinsichtlich der ENP. Diese Vision wird definiert als Entstehung eines Ringes von stabil und „verantwortungsvoll regierte[n] Staaten (...) die die grundlegenden Werte und Ziele der EU teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden werden, die über die Zusammenarbeit hinaus ein erhebliches Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration beinhaltet.“⁸⁶ Ihre Realisierung soll über die Erarbeitung der individuellen Aktionspläne zusammen mit den Partnerländern erfolgen, in denen die als Priorität erachtenden Reformen und Bedingungen für ihre Umsetzung festgelegt werden. Die Reformen, sprich die Anpassung an die europäischen politischen und wirtschaftlichen Standarten, beziehen sich vor allem auf folgende Bereiche: „Handel und Maßnahmen für die Vorbereitung der Partner auf allmähliche Teilnahme am EU-Binnenmarkt, Justiz und Inneres, Energie, Verkehr, Informationsgesellschaft, Umwelt, Forschung und Innovation sowie Sozialpolitik und Kontakte der Bevölkerung.“⁸⁷ Die Modernisierung dieser Bereiche in den Partnerländern, wodurch eine schrittweise Integration mit der EU möglich wird, würde messbare Vorteile für beide Seiten bringen. Dies hängt aber von der Erfüllung durch die ENP-Länder einer Reihe von den durch die EU gestellten Bedingungen ab. Zum einen ist das die Bekenntnis zu gemeinsamen Werten, wie Achtung der Menschenrechte, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit, und das Engagement der Partnerländer in ihre Umsetzung und Einhaltung. Zum anderen sollen sie aktiv an den politischen Dialog mit der EU teilnehmen und sich für die Lösung der internationalen und regionalen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik, Konfliktprävention, Informationsaustausch und die gemeinsame Bekämpfung der Sicherheitsbedrohungen einsetzen.⁸⁸ Weiters werden engere Handelsbeziehungen, technische und materielle Hilfe und eine zukünftige Integration in den Binnenmarkt von der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, der Teilnahme an EU-Programmen sowie einer stärkeren politischen und wirtschaftlichen Anbindung an die EU abhängig gemacht.⁸⁹ Darüber hinaus sollen die ENP-Länder die Mitverantwortung für den Annäherungsprozess übernehmen als Folge der Annerkennung des gegenseitigen Nutzens. D.h. der Erfolg der ENP, nämlich die Integration in die Policies der EU, liegt nicht in den Händen der EU, sondern viel mehr in den Händen der Partnerländer und hängt mit ihrem

⁸⁶ Mitteilung der Europäischen Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier; KOM (2004) 373, Brüssel, 12.05.2004; S. 6 und 5; abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf (15.08.2009)

⁸⁷ Ebd.; S. 13

⁸⁸ Ebd.; S. 14

⁸⁹ Ebd.; S. 14

freiwilligen und zielbewussten Engagement, die Aktionspläne mitzugestalten und die darin festgelegten Reformen durchzuführen, zusammen.

Einerseits stellt die EU den Nachbarländern harte Bedingungen, damit sie die Vorteile der Integration mit der EU nutzen können. Andererseits sind sie als Orientierung für die Gestaltung des Reformprozesses zu verstehen. Die Motivation, diesen Weg bestreiten zu wollen, muss aber von den Nachbarländern selbst kommen. Im Interesse der EU liegt es, diese Entscheidung zu beeinflussen und zu beschleunigen, indem sie gewisse Instrumente anbietet, die für die Partnerländer durch Beschaffung konkreter Vorteile attraktiv erscheinen und damit als Anreiz für die Reformdurchführung anzusehen sind.

Als erfolgreichstes Instrument, die Nachbarländer zur schnellen und nachhaltigen Reformierung zu bewegen, gilt die Beitrittsperspektive. Die Kommission stellt in der Mitteilung „Größeres Europa“ fest: „[d]ie Erweiterung ist zweifellos das erfolgreichste außenpolitische Instrument der Union.“⁹⁰ Da die Eröffnung der Beitrittsperspektive aus den oben beschriebenen Gründen (siehe S. 49f) zuerst nicht möglich war, bedeutete die ENP eine Konsenslösung zwischen dem als unzureichend erachteten PKA bzw. Assoziierungsabkommen und dem Beitritt, für welche es noch zu früh war. Die Idee der ENP erschien als Weg zum vorläufigen Ziel, nämlich einer Integration im Sinne der EWR statt eines Beitritts, vor allem im Falle der östlichen Nachbarn, da der Beitritt der Nachbarn im südlichen Mittelmeerraum nach der Ablehnung des Marokkos Beitrittsantrags 1987 aus geographischen Gründen vorerst ausgeschlossen wurde.

Die Kommission schlug ein breites Instrumentenspektrum im Rahmen der ENP vor, mit welchem der Fortschritt in den Nachbarländern angeregt werden sollte. Dessen Hauptelement stellen die Aktionspläne dar. Sie „*liefern einen Bezugsrahmen für die Programmierung von Hilfe*“⁹¹ und nennen die mit den Partnerländern vereinbarten Prioritäten des Reformprozesses, die die Partnerländer in den nächsten Jahren umsetzen sollen. Aufgrund der Differenzen hinsichtlich politischer und wirtschaftlicher Entwicklung, geographischer Lage, Intensität der Beziehungen mit der EU, Interessen und Kapazitäten jeweiligen Landes werden Aktionspläne individuell nach den Gesprächen mit den betreffenden Partnern von der

⁹⁰ Mitteilung der Europäischen Kommission: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn; KOM (2003) 104, Brüssel, 11.03.2003; S. 5; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:DE:PDF> (15.08.2009)

⁹¹ Mitteilung der Europäischen Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier; KOM (2004) 373, Brüssel, 12.05.2004; S. 4; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf (16.08.2009)

Kommission in Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter für die GASP ausgearbeitet. Vorher bereitet die Kommission ein Länderbericht vor, in dem sie die politische und wirtschaftliche Lage im jeweiligen Land beschreibt und die weitere Entwicklung der Beziehungen zu diesem Land einschätzt. In regelmäßigen Berichten bewertet die Kommission dann die Fortschritte bei der Umsetzung der vereinbarten Punkte und beschließt mit dem jeweiligen Land die Veränderungen im Aktionsplan oder auch den Übergang zur neuen, tieferen Form der bilateralen Beziehungen. Die Umsetzung wird außerdem von einem aus den Vertretern der Partnerländer, der MSt, der Kommission und des Ratssekretariats bestehenden Gremium überwacht.⁹² Bei der Realisierung der Aktionspläne werden die Länder von der EU finanziell und technisch unterstützt. Zu den technischen Instrumenten, in dessen Rahmen sie mit dem fachlichen Know-how versorgt werden, gehören TAIEX, wo fachlicher Rat der Sachverständigen angeboten wird und „Twinning“, wodurch über die Partnerschaften der nationalen und lokalen Verwaltungen der Nachbarländer mit jenen der Mst ein Informationsaustausch stattfindet und verantwortungsvolle Governance vermittelt wird.⁹³ Dem dient auch die Teilnahme an sonstigen Gemeinschaftsprogrammen wie z.B. Bildungsprogramme („Tempus Plus“) oder Programme, die die Zusammenarbeit zwischen NGOs fördern. Die Finanzierung der ENP erfolgt auf Basis mehreren Instrumente. Die Mittel werden aus dem Budget der EG generiert und über die EG-Fonds (finanziert durch die MSt unabhängig von den Budgetbeiträgen) den Ländern für konkrete Maßnahmen zur Verfügung gestellt. Die zusätzlichen Mittel kommen von der Europäischen Investitionsbank (EIB). Als primäre Finanzhilfelinstrumente wurden zuerst schon bestehende Instrumente übernommen, nämlich TACIS, MEDA, INTERREG und EIDHR.⁹⁴ In der Zwischenzeit erarbeitete die Kommission ein neues Finanzinstrument, das die alten ersetzt bzw. sie in sich vereint. Das neue sog. Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) ist 2007 eingeführt worden. Gleichzeitig wurden die Hilfsmittel für den Zeitraum 2007-2013 um 32% erhöht⁹⁵ und die Mittelverteilung flexibilisiert, um die Finanzierungseffizienz zu optimieren. Zusätzlich wurden zwei spezielle Instrumente geschaffen, die als Belohnung der Partnerländer, die die meisten Fortschritte bei der Umsetzung der Aktionspläne gemacht haben und als Ansporn für die anderen gedacht sind. Das eine Instrument heißt Governance-Fazilität und stellt Mittel für die Förderung der guten Regierungsführung bereit. Das zweite,

⁹² Mitteilung der Europäischen Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier; KOM (2004) 373, Brüssel, 12.05.2004; S. 10; abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf (16.08.2009)

⁹³ siehe Homepage der ENP; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm (16.08.2009)

⁹⁴ Hilfsprogramme für östliche Nachbarn und Russland, Nachbarn im südlichen Mittelmeerraum, regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit und für Stärkung der Demokratie und Menschenrechte

⁹⁵ siehe Homepage der ENP; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm (16.08.2009)

Investitionsfazilität, dient der Mobilisierung der Kredite, um mit deren Hilfe die mit den in Aktionsplänen vereinbarten Prioritäten zusammenhängenden Investitionsprojekte (vor allem in Bereichen Energie, Verkehr und Umwelt) in den ENP-Ländern zu ermöglichen.⁹⁶

Auch wenn die Idee der ENP und das politische und materielle Engagement der EU in die Modernisierung und Stabilisierung des Nachbarrumes begrüßenswert ist und die Beweggründe für dieses Vorgehen nachvollziehbar sind, wird diese Politik jedoch oft kritisiert. Warum die ENP eher kritisch bewertet wird und welche Folgen ihre Schwachstellen implizieren, soll im nächsten Punkt analysiert und geklärt werden.

3.2. Die Stärken und Schwächen der ENP

Nach der Veröffentlichung der Mitteilung „Größeres Europa“ und des anschließenden Strategiepapiers folgten 2006, 2007 und 2008 Mitteilungen der Kommission zur Effektivität der ENP. In diesen Dokumenten wird auf die Erfolge der ENP hingewiesen und darauf, was nicht erreicht werden konnte und was verbessert werden müsste.

Die ersten Jahre der Umsetzung der ENP zwischen 2004-2006 waren nicht zufrieden stellend und brachten die Schwachstellen der ENP ans Licht. Die ausbleibenden unmittelbaren Effekte der Hilfsprojekte führten zur Konklusion, dass die EU mehr tun muss, damit die ENP ihre Ziele erreichen kann. Deswegen war die erste Mitteilung zur Effektivität der ENP von 2006 eher von den Verbesserungsvorschlägen als von einer sorgfältigen Analyse der Fortschritte bei der Umsetzung der Aktionspläne geprägt. Die Kommission berichtete lediglich von „*solider Basis für gestärkte Beziehungen*“ zu den Nachbarn, die geschaffen werden konnte, einem neuen Finanzinstrument, das die „*Qualität der Unterstützung*“ verbessern wird, und bewertete den Reformprozess sehr allgemein als „*gut vorangekommen*“ in den meisten Nachbarländern.⁹⁷ Außerdem sah sie die ENP als eine Policy, die „*ihren Wert bereits unter Beweis gestellt [hat]*“⁹⁸, klärte allerdings nicht, inwieweit. Die von der Kommission suggerierten Änderungen betrafen vor allem: die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, wo ein klares Signal für eine weitreichende Wirtschaftsintegration seitens der EU folgen müsse; die Erleichterung des Personenverkehrs, um Mobilität und Austausch zu fördern; die Förderung eines multilateralen Dialogs und der Zusammenarbeit unter den Partnerländern und der EU, damit sie sich austauschen und

⁹⁶ Mitteilung der Europäischen Kommission: Über die Stärkung der ENP; KOM (2006) 726, Brüssel, 04.12.2006; S. 15; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_de.pdf (16.08.2009)

⁹⁷ Ebd.; S. 2

⁹⁸ Ebd.; S.3

Schwierigkeiten bei dem Reformprozess oder konkrete Interessen (Energieversorgung, Grenzenschutz) gemeinsam angehen können; die Notwendigkeit des verstärkten Engagements und des entschiedenen Auftretens der EU bei der Konfliktbewältigung in den Partnerländern.

Dies führte vor Augen, dass während die EU von den ENP-Ländern höchstes Engagement und Liberalisierung der Märkte erwartete, verhielt sie sich sehr reserviert bezüglich der Öffnung der EU-Grenzen. Ihr Einsatz war mehr politisch und symbolisch als tatkräftig und entschlossen. Der Erfolg schien eher von dem Willen und der Aktivität der Partnerländer abzuhängen als von der zwar notwendigen, aber nur schulungsartigen Tätigkeit der EU und den nicht ausreichenden Hilfsmitteln. Der Einsatz des wirkungsvollsten Instruments – der Wirtschaftsintegration – war weit entfernt. Die Kommission konkludierte zu Recht, dass auch wenn die ENP das Potenzial erweist, muss die EU die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit ihrer Politik erhöhen, um dieses Potenzial auszuschöpfen.⁹⁹ Zumal wenn die Beitrittsperspektive nicht eröffnet werden kann, muss die EU attraktive Angebote parat haben, um die *„Umsetzung der anspruchsvollen und kostspieligen Reformen zu unterstützen.“*¹⁰⁰ Auch wenn die Maßnahmen ihren Preis haben, ist er laut Kommission *„nicht unzumutbar und in jedem Fall viel geringer als der Preis der Untätigkeit.“*¹⁰¹

In der ähnlichen Mitteilung von 2007 wurden gleichartige Bereiche als verbesserungswürdig gesehen. Etwas mehr Aufmerksamkeit wurde der Kooperation in Bereichen wie Energie, Umwelt, Verkehr, Forschung geschenkt. Diesmal wurden einige wenige konkrete Fortschritte genannt. Diese betrafen die Einführung der neuen Finanzierungsmechanismen und der Auszahlung der ersten Beträge im Rahmen der Gouvernement-Fazilität an die Ukraine und Marokko, Erhöhung der Finanzmittel für die ENP, Entstehung der Rahmen für die neue regionale Kooperation der ENP- und EU-Länder, die sog. Schwarzmeersynergie. Auch wenn einige Fortschritte in der Realisierung der ENP-Aufgaben deutlicher zu erkennen waren, blieben sie weiterhin begrenzt.

Die eingeführten Neuerungen in die ENP dürften sich allerdings als ein verspäteter aber doch wirkungsvoller Impuls erweisen. Darauf schließen, ließ die letzte Mitteilung zur Umsetzung der ENP von 2008. Sie unterscheidet sich deutlich von den früheren durch eine konkrete Nennung der positiven und negativen Entwicklungen und deren Ursachen in den

⁹⁹ Mitteilung der Europäischen Kommission: Über die Stärkung der ENP; KOM (2006) 726, Brüssel, 04.12.2006; S. 16; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_de.pdf (16.08.2009)

¹⁰⁰ Ebd.; S. 16

¹⁰¹ Ebd.; S. 16

bestimmten ENP-Ländern. Es wird von „*deutlichen Fortschritten*“¹⁰² berichtet, darunter werden z.B. hohes Wirtschaftswachstum in den ENP-Ländern, Zuwächse im Handel mit der EU, Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen, Einführung neuer Rechtsvorschriften, eine erhöhte Zahl der multilateralen Gipfeltreffen und Tagungen genannt. Diese wirkten sich laut Kommission positiv auf die Zunahme des Interesses an die ENP in den ENP-Ländern. Als deutlichster Beweis für das Fortschreiten der ENP wird die Aufnahme der Verhandlungen mit der Ukraine über ein neues vertieftes Abkommen gesehen.

Die grundlegende Stärke der ENP liegt in der Demokratiepromotion und –förderung. Die Demokratisierung des Nachbarräume gelingt der EU obwohl der Faktor der Beitrittsperspektive entfernt oder unsicher ist. Nichtsdestotrotz wäre der Einfluss einer gesicherten Beitrittsperspektive laut Schimmelfennig und Scholtz natürlich höher.¹⁰³ Aus der Untersuchung der Annegret Bendiek geht wiederum hervor, dass der Einfluss der ENP auf die Reformbereitschaft in jenen Ländern höher ausfällt, die von der EU politisch und finanziell stärker abhängen (die Ukraine, Moldau, Marokko, Georgien, Armenien, Libanon). In diesem Fall entwickelt sich die Zusammenarbeit intensiver. Die Länder, die hauptsächlich aufgrund ihrer Rohstoffvorkommnisse finanziell unabhängig sind, weisen eine geringere Reformmotivation auf (Ägypten, Algerien, Jordanien, Aserbaidschan, Syrien, Libyen) und sind resistenter auf äußere Einflüsse.¹⁰⁴ Die restlichen Staaten stellen aufgrund bestimmter länderspezifischer Faktoren einen Sonderfall dar. Diese Erkenntnis erklärt das begrenzte Engagement der meisten südlichen Mittelmeerländer und damit die nicht zufrieden stellende Effektivität der ENP. Nicht zuletzt aus dem Grund, dass sie einen Beitritt (nach Zurückweisung Marokkos Antrags) nicht erwarten, im Gegensatz zu den östlichen Nachbarn. Es überrascht dagegen die Tatsache, dass in den klar EU-orientierten und prinzipiell reformwilligen östlichen Staaten das Image der ENP relativ schlecht ist. Das hat seine Ursache zwar auch in den hohen Erwartungen dieser Länder an die EU, jedoch die Schwächen der ENP spielen da nicht kleinere Rolle.

In diesem Kontext erweisen sich mehrere Elemente der Handlungsweise der EU-Organe und der Mst als problematisch. Zum einen wird das politische Engagement der EU vor allem im Osten als zurückhaltend empfunden, was für Enttäuschung und Kritik sorgt. Die

¹⁰² Mitteilung der Europäischen Kommission: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007; KOM (2008) 164, Brüssel, 03.04.2008; S. 2; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/com08_164_de.pdf (27.08.2009)

¹⁰³ Schimmelfennig, F./ Scholtz, H.: EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood; European Union Politics, Vol. 9, Nr.2, June 2008, S. 187- 215; hier S. 207

¹⁰⁴ Bendiek, 2008; S; 12

Autorin des Artikels über die Beziehungen der Ukraine zur EU im Rahmen der ENP, Kataryna Wolczuk, beurteilt die ENP als „*the precarious balancing act between the Union's aspirations as a foreign actor and the interests and willingness of its Member States to bear the resulting costs.*“¹⁰⁵ Diese Diskrepanz zwischen hohen Ansprüchen an die ENP seitens der EU und fehlender Bereitschaft, entsprechend hohe Mittel zur Verfügung zu stellen, ist für die schleppenden Erfolge der ENP mitverantwortlich. Auch wenn die Finanzmittel für die ENP seit 2007 deutlich erhöht wurden, und für den Zeitraum 2007-2013 11,2 Milliarden Euro betragen, fallen sie trotzdem recht bescheiden aus, wenn man bedenkt, dass jedes einzelne der EU-Kandidatenländer, die schon ein höheres Entwicklungs- und Demokratisierungsniveau erreicht haben, sogar etwas mehr, nämlich 11,5 Milliarden, bekommen.¹⁰⁶ Negativ wirkt sich auch die ausstehende Entscheidung über die Zukunft der Union und Definierung ihrer maximalen Grenzen aus. Daraus erfolgen die „*geographische Beliebigkeit*“ und „*strategische Ambivalenz*“¹⁰⁷ der ENP, die Resultate einer nicht durchdachten Policy sind, deren Konsequenzen die EU Kapazitäten teilweise übertreffen. Wie Lippert treffend bemerkt, stoßen die Kommissionsversuche, den ENP-Partner mehr Anreize zu geben, „*auf die bekannten Reflexe des Protektionismus, der internen Verteilungskonflikte und der Profilierungsegoismen einzelner Akteure.*“¹⁰⁸ Bemängelt wird weiters das unkonsequente Verhalten der EU, die die Vorreiterstaaten zwar belohnt, aber die reformunwilligen oder unzuverlässigen Partner mit keinen Sanktionen bestraft. Im Falle strategisch wichtiger Länder wird ein Auge zugeedrückt, denn „*Pragmatismus dominiert über weiterführende konzeptionelle Ideen.*“¹⁰⁹

All diese Aspekte hängen mit einem weiteren Faktor zusammen, der die Gestaltung der Beziehungen der EU zu den osteuropäischen Nachbarn kompliziert und die Stärke ihres Engagements beeinflusst, nämlich die Beziehungen der EU zur RF. In dieser Hinsicht versagt die Koordinierung der Außenpolitik der Mst innerhalb der GASP, denn an einer einheitlichen Politik der EU gegenüber der RF fehlt es. Die wirtschaftlichen Interessen einzelner Akteure, unterschiedliche Ansätze für den Umgang mit der RF als einer rohstoffreichen, atomaren und politisch unüberschaubaren Macht und ungleiche politische Interessen gegenüber den östlichen ENP-Partner (Diskrepanzen vor allem zwischen „alten“ und „neuen“ Mst) führen zur Inkohärenz in den Verhaltensweisen der EU-Organe und Regierungen der Mst gegenüber

¹⁰⁵ Wolczuk, K.: Ukraine and its relations with the EU in the context of the European Neighbourhood Policy; in: Chaillot Papers: Ukraine: Quo Vadis? European Union Institute for Security Studies; Nr. 108, Februar 2008, S. 87-117; hier S. 116

¹⁰⁶ Bendiek, 2008; S; 7

¹⁰⁷ Lippert, 2008; S. 8

¹⁰⁸ Ebd.; S. 12

¹⁰⁹ Ebd.; S. 13

den Osten. Dabei liegt der Schlüssel zum Erfolg der EU-Politik in den östlichen Nachbarn gerade in der Einheit und Entschlossenheit der Politik gegenüber der RF.

Ferner spielt die EU-interne Polarisierung zwischen den Mst, die sich in Folge nationaler Interessen für die Vertiefung der Kooperation mit den östlichen oder den südlichen Nachbarn einsetzen, eine nicht unwesentliche Rolle. Das Argument der ungleichen Finanzmittelverteilung für die Hilfsmaßnahmen zwischen Süd und Ost stellt einen heiklen Streitpunkt dar. Denn trotz der deutlichen Erhöhung der für 2007-2010 geplanten Ausgaben für die östlichen Partner fließt weiterhin mehr Geld in die südlichen Länder, was nur aufgrund höherer Länder- und Bevölkerungszahlen nachvollzogen sein mag.¹¹⁰

Gerade der Konflikt um die südliche und östliche Dimension wird zur Bruchstelle der ENP. Die ENP bricht an der unterschiedlichen Charakteristik der Länder beider Regionen, der unterschiedlichen geographischen Lage, dem ungleichen Niveau der Fortentwicklung und den stark abweichenden politischen Voraussetzungen und Einflussfaktoren (wie Geschichte, die RF und die Einstellung zur EU und zum EU-Beitritt), die laut Wissenschaftler genügende Gründe für eine differenzierte und damit effizientere Nachbarschaftspolitik darstellen.¹¹¹ Die Differenzierung und Revision der Ziele der ENP, die im Süden auf Stabilisierung und im Osten auf Integration gerichtet wären¹¹², würde die ENP wesentlich realitätsnäher und den Wünschen der Partnerländer entgegenkommender machen.

Die Schwachstellen der ENP und die Skepsis gegenüber ihrer Effektivität, aber vor allem die Nicht-Berücksichtigung der folgereichen Unterschiede zwischen Ost und Süd verursachen, dass die ENP von vielen Mst kritisiert und als unausreichend gesehen wird. Das schafft die Gelegenheit für die Einbringung neuer, nicht zuletzt national motivierter, Initiativen, die an die Problemstellen anknüpfen und bessere Lösungen gefunden zu haben glauben. Als Beispiel gilt die polnisch-schwedische Initiative der Östlichen Partnerschaft, die später genauer analysiert wird. Diese Initiative orientiert sich an die ähnlichen, schon vor der Etablierung der ENP eingeführten Initiativen, nämlich an die Initiative für die Kooperation mit Ländern im Mittelmeerraum, der sog. Barcelona-Prozess von 1995, und im Norden Europas, die Nördliche Dimension von 1999. In letzter Zeit wurden beide Initiativen neu aufgegriffen, um ihre Ziele zu revidieren und Kooperation effizienter zu gestalten. Aus der

¹¹⁰ Cianciara, A.: Czy wzmocniona EPS przywraca równowagę na osi Południe-Wschód? In: Analizy i Opinie, Instytut Spraw Publicznych, Nr. 78, November 2007, S. 4f; abrufbar unter: <http://www.isp.org.pl/files/13522516060030891001195642980.pdf> (28.08.2009)

¹¹¹ Vgl. Bendiek, 2008; S. 32 und Lippert, 2008; S. 14

¹¹² Lippert, 2008; S. 14

Initiative des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy wurde der Barcelona-Prozesses 2008 mit einer Union für das Mittelmeer (UfM) ersetzt. Während die Ziele und Aufgabenbereiche der nördlichen und südlichen Kooperationsplattformen sich ähnlich sind, scheinen sie im Falle der polnisch-schwedischen Variante etwas abzuweichen. Sie wird dem Vergleich mit der nördlichen Variante unterzogen, um Differenzen zwischen den Initiativen auszuforschen. Der Grund, warum die Nördliche Dimension als Vergleichsbasis gewählt wurde, ist ein gemeinsamer Nenner, der die beiden Initiativen verbindet, nämlich der russische Faktor.

TEIL III : DIE NÖRDLICHE DIMENSION

1. Einführung

Die Bezeichnung, „die Nördliche Dimension“ (ND), steht für die Initiative der finnischen Regierung, die europäische Kooperation mit den im Norden Europas liegenden Nicht-EU-Staaten – Island, Norwegen, den baltischen Staaten, dem nördlichen Teil Polens und dem nord-westlichen Teil der RF – zu intensivieren. Die in Folge des finnischen Vorschlags entwickelte EU-Policy übernahm den Namen.

Das Wort „nördlich“ wurde von den finnischen Politikern gezielt gewählt. Man wollte damit den breiteren Geltungsbereich dieser Initiative im Unterschied zur traditionellen „nordischen“ Kooperation der skandinavischen Staaten unterstreichen. Die Idee dahinter war die Mobilisierung aller nördlich gelegenen Staaten und der EU zur gemeinsamen Lösung der Probleme des großräumig verstandenen Nordens Europas, nämlich von der Arktis über die Ostsee bis an die Barentssee. Es stellt sich jedoch die Frage, warum Finnland eine weitere Kooperationsplattform im Norden anstrebte, wenn mehrere, sich auf ein bestimmtes Gebiet spezialisierenden Kooperationsformen schon existiert hatten, wie Arktischer Rat, Ostseerat (CBSS) oder Barentssee-Rat (BEAC). Warum reichte die Kooperation auf regionaler Ebene nicht aus und auf die EU-Ebene verlagert werden musste? Im vorliegenden Teil sollen die Antworten auf diese Fragen gefunden werden. Des Weiteren ist es im Kontext der Forschungsfrage zu klären, wie und warum die ND zur EU-Policy geworden ist. Dementsprechend liegt der Analyseschwerpunkt auf der Entstehung der Initiative und auf dem Durchsetzungsprozess in seinen Anfängen. Die weitere bzw. aktuelle Entwicklung dieser EU-Policy wird daher nur am Rande behandelt.

2. Hintergründe für die Entstehung der ND

2.1. Äußere Umstände

Das durch den Nachbarn jahrhundertlang unterdrückte Finnland ging mit seiner erst 1917 gewonnenen Unabhängigkeit immer sehr vorsichtig um, zumal diese während des Zweiten Weltkriegs wieder an das sowjetische Russland verloren wurde. Das Kriegsende brachte Finnland erneut die Unabhängigkeit, aber seine Souveränität war lediglich de jure ein Faktum. Die Erfahrungen aus der langen Geschichte der angespannten und schwierigen Beziehungen zum zaristischen und sowjetischen Russland, die unmittelbare Nähe des übermächtigen Nachbarn und das Entfachen des Kalten Krieges erzeugten politischen Druck und drängten Finnland zur Wahl einer vorsichtigen, Kontroverse meidenden Politik gegenüber der UdSSR und zur Annahme einer streng neutralen Position in dem West-Ost-Konflikt hinein.

Das Ende der Bipolarität und die politischen Umwälzungen in der UdSSR und in Mittel- und Osteuropa eröffneten neue Möglichkeiten für Finnland. Insbesondere hatte der Fall des sowjetischen Regimes „*major repercussions for Finnish sovereignty, and most significantly, for its freedom of action in the foreign and security political field.*“¹¹³ Finnland musste nicht mehr zur Sicherheit seine Neutralität manifestieren und konnte die in der Kalten-Krieg-Periode eingefrorenen Bedürfnisse und Interessen realisieren. Das eine klare Ziel war die politische Absicherung des Landes mittels Integration mit der EU. Damit beabsichtigte Finnland sein „*>return to Europe< and the liberalisation from past dependences both in political and ideological terms.*“¹¹⁴ Die sicherheitspolitischen Aspekte, die aus der EU Zugehörigkeit erfolgen, spielten bei der Entscheidung für den EU-Beitritt eine zentrale Rolle als Element des Territorium- und Grenzschatzes. Das war auch deswegen sehr wichtig, weil ein NATO-Beitritt aufgrund russischer Sensibilitäten diesbezüglich noch ein zu heikles Thema war. In Folge entschied sich Finnland, seine militärische Neutralität formal weiterhin zu bewahren. Der schnell und entschlossen geäußerte Wille der Integration mit der EU bewies zum einen, dass die finnische Neutralität nicht aus einer Tradition oder politischen Überzeugung hervorging, sondern ein pragmatischer, geopolitisch bedingter Schritt war. Zum anderen war es auch Ausdruck der Angst eines Kleinstaates um seine Staatlichkeit.

Im März 1992 stellte Finnland den Beitrittsantrag an die EU. Nach den schnellen und erfolgreichen Beitrittsverhandlungen und einem positiv ausgegangenen Referendum über den EU-Beitritt (ca. 57% dafür) ist Finnland am 1.1.1995 EU-Mitglied geworden. Damit ergriff

¹¹³ Gebhard, C.: European Integration. A Northern Perspective; Dissertation an der Universität Wien, Wien, 2007; S. 123

¹¹⁴ Ebd.; S 123

Finnland „*the chance of ending its unloved state of conditioned isolation (...) [and] has sought to achieve a maximum of integratedness and – due to the absence of direct threat – also set out to assume a more proactive role in international politics.*“¹¹⁵ Schon als EU-Mitglied fokussierte sich Finnland auf die Sensibilisierung der EU-Partner für die Probleme Nordeuropas. Seine Aktivität konzentrierte sich auf die eigene unmittelbare Umgebung, auf die Problemlösung über diplomatische und ökonomische Mittel und in einer Kooperation von möglichst vielen Akteuren und auf die Absicherung der Kooperation durch multinationale Abkommen, was dem politischen Handlungsprofil eines Kleinstaates entspricht.¹¹⁶ Dabei handelte Finnland pragmatisch und vorsichtig, *“trying to make the best out of its membership without taking any major risk of violating the principle of solidarity and loyalty.”*¹¹⁷

2.2. Motivation

Mit dem Beitritt Finnlands und Schwedens in die EU verlagerte sich der Geltungsbereich der EU-Aktivität nach Norden und die mit dieser Region zusammenhängenden Fragen wurden auf eine natürliche Weise zu Fragen der EU. Die finnischen Politiker haben das Thema der Schaffung einer europäischen Politik Richtung Norden bzw. Nord-Osten Europas schon in den Diskussionen um den Finnlandsbeitritt als ein unabdingbares Element der zukünftigen Außenpolitik angesprochen. Was das Einbringen einer entsprechenden Initiative betrifft, wurde Finnland von der Kommission vorangegangen, indem sie im April 1996 nach Schwedens Lobbying und ihrer Einbindung in den CBSS eine „Baltic Sea Region Initiative“ einleitete.¹¹⁸ Es handelte sich allerdings nicht um eine neue Unionspolitik, sondern um Aufgaben, die sich die Kommission für die Kooperation innerhalb der CBSS stellte. Dieses Ereignis war der entscheidende Anstoß für Finnland, auf der EU-Arena aktiver zu werden, um eigene Interessen zu schützen. Den finnischen Politikern wurde es klar, dass Finnland, ohne ein aktives Vorgehen innerhalb der EU, sich selbst wieder in eine Peripherie treiben würde und Finnlands Interessen in der EU unerhört bleiben würden. Eine ND-Initiative entstand eben aus dem Bedürfnis heraus, eigene Interessen best möglich zu vertreten.

Das Einbringen der Initiative diente in erster Linie der Lenkung der Unionsaufmerksamkeit auf den Norden, *„to its challenges and opportunities“*¹¹⁹, darunter

¹¹⁵ Gebhard, 2007; S. 166

¹¹⁶ Vgl. Ebd.; S. 160f

¹¹⁷ Ebd.; S. 174

¹¹⁸ Luif, P.: Die finnische Initiative zur Entwicklung einer „Nördlichen Dimension“ in den EU-Außenbeziehungen; in: Luif, P. (Hg.): Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union; Böhlau Verlag, Wien/Köln/Weimar, 2007; S.204

¹¹⁹ Erkki Tuomioja während der Konferenz „The Renewed Northern Dimension: A Tool for Enhanced Regional and Cross-border Cooperation“; Tallinn, am 9. Juni 2006; abrufbar unter:

insbesondere auf Probleme, die aus der unmittelbaren Nachbarschaft des nord-westlichen Gebietes der RF, vor allem für Finnland, damit aber auch für die EU, erfolgen. Es handelte sich dabei um grenzüberschreitende Probleme, wie Umweltverschmutzung, Lagerung der Nuklearabfälle, Grenzschutz, die die Sicherheit und Lebensqualität in der EU bedrohen, aber auch um die Förderung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem nord-westlichen Teil der RF und der Aktivitäten zum Transfer des Know-hows im technischen und sozialen Bereich. Dadurch soll der große Unterschied im Lebensstandard in diesem Teil Europas verringert und die Investitionsmöglichkeiten verbessert werden. Die ND sollte ein Unionsinstrument zur Förderung des Wohlstands und der Stabilität im Nordosten Europas sein, so wie der Barcelona-Prozess für den Mittelmeerraum geworden ist. Sie wäre eine Ergänzung zum Engagement der Union im Süden und stünde nicht in der Konkurrenz mit dem Barcelona-Prozess.¹²⁰ Die Umsetzung der ND würde allerdings bedeuten, dass die Unionsgelder nicht nur nach Süden oder Osten fließen würden, sondern auch für die Bedürfnisse der nordischen Mst investiert wären, was für Finnland als EU-Nettozahler ein wesentliches Anliegen war.¹²¹ Des Weiteren nutzte die Regierung die ND als ein Mittel zur Steigerung der Akzeptanzwerte unter den Finnen zum EU-Beitritt.¹²²

Einer der weiteren Beweggründe für die Entstehung des Vorschlags war die Ausdehnung der EU bis ans arktische Meer und durch Finnland bis an die 1300 km lange unmittelbare Grenze zur RF. Das führte laut dem Dokument des finnischen Außenministeriums zur ND dazu, dass „[t]here was a need in the EU to find out about ist northern parts and policies.“¹²³ Außerdem, dadurch dass die Grenzlänge zur RF mit dem EU-Beitritt der baltischen Staaten und Polens größer wird, wäre eine kohärente Politik gegenüber den an die EU angrenzenden russischen Gebieten umso mehr erforderlich. Aus finnischer Sicht sollte die EU der RF zeigen, dass sie von der Kooperation mit der EU profitieren kann, um auf diese Weise die Motivation und das Engagement der russischen Behörden zu erhöhen. Denn eine erfolgreiche Bewältigung der Umwelt-, Sicherheits-, Transport- oder

<http://www.finland.ee/public/default.aspx?contentid=149833&nodeid=40661&contentlan=13&culture=et-EE>
(12.09.2009)

¹²⁰ Vgl. Vortrag des finnischen Generalkonsuls in Hamburg, Mikko Jokela, während SCHIFF-Kolloquium „Kooperaton und Konflikt in der Ostseeregion“; Kiel, am 27. November 2001; S. 3; abrufbar unter: http://www.frieden.uni-kiel.de/pdf_files/jokela.pdf (12.09.2009)

¹²¹ Catellani, N.: Outlining the Northern Dimension: toward regional co-operation in Northern Europe; in: Catellani, N./ Missiroli, A.: The European Union's Northern Dimension; Laboratorio CeSPI, Nr. 1, Mai 2000; S. 22; abrufbar unter: http://www.cespi.it/Laboratorio/Lab_1=2000.pdf (12.09.2009)

¹²² Romsloe, B.: Finland and the case of Northern dimension for the EU: Inclusion by bargaining or arguing? Centre for European Studies, University of Oslo, Working Paper No.31, December 2005; S. 15; abrufbar unter: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_31.pdf (12.09.2009)

¹²³ Ministry for Foreign Affairs of Finland: The Northern Dimension. A Finish Perspective; Helsinki, 2007; S. 11; abrufbar unter: <http://formin-origin.finland.fi/Public/download.aspx?ID=22506&GUID=%7BE30A3864-A0E9-47D2-9955-D2013D84D282%7D> (13.09.2009)

Gesundheitsprobleme im Raum des arktischen Meeres, der Ost- und Barentsseen ist nur beim Kooperationswillen der russischen Seite möglich.

Hier stellt sich die Frage nach der Rolle der regionalen Organisationen, in denen sowohl die RF als auch die Kommission ein Mitglied ist und die als Zusammenarbeitsforen zur gemeinsamen Problemlösung gedacht waren. Warum strebte Finnland eine übergeordnete Unionspolitik, d.h. eine durch den ER bewilligte, verbindliche und aus EU-Mitteln finanzierte Politik? Archer und Etzold weisen darauf hin, dass Arktischer Rat, CBSS oder BEAC, „[w]hile providing important political forums, dialogue and debate“, zu schwach waren, um „a real difference in terms of implementing concrete projects and policies“ zu machen.¹²⁴ Dabei bewerten sie die RF zwar als einen an die Kooperation interessierten, aber auch „reluctant and unpredictable“ Partner.¹²⁵ Es deutet darauf hin, dass Finnland von der uneffektiven Arbeit der Regionalräte enttäuscht war. Da diese Uneffektivität u. a. durch die fehlende Abstimmung der Aktivitäten der Räte verursacht wurde, sollte die ND zum EU-Instrument werden, das die bestehenden Programme und Projekte der Regionalräte und der EU (PHARE, TACIS, INTERREG), die teilweise parallel liefen, koordiniert. Darüber hinaus gelang es Finnland nicht, seine Interessen umzusetzen. Der Handlungsbereich der Regionalräte war begrenzt und vor allem auf Aufklärungs- und Schulungsmaßnahmen ausgerichtet. Finnland suchte aber eine tiefer gehende Kooperation mit der RF und sichtbare Resultate. Denn Finnland hatte in dieser Region vitale Interessen nicht nur im Umweltbereich, sondern auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Der finnische Premierminister, Paavo Lipponen, gestand offen: *“Our [finish] industry and the whole economy, including our [Nordic states] region, can benefit. Finland will be developed as a business centre for the region, with global opportunities.”*¹²⁶ Die weiteren Interessen spricht Castellani an: *„Finland has a clear economic interest in the exploitation of the Russian raw materials, which will provide the EU with vital supplies of which Finland will benefit the most.“*¹²⁷ Auch die Entstehung neuer Transport- und Kommunikationswege *„would enhance, economically speaking, Finland’s strategic position in the subregion.“*¹²⁸ Als kleiner Staat ist es jedoch schwieriger, eigene Interessen gegenüber einem hinsichtlich des internationalen politischen Gewichts überlegenen und oft eigenwillig handelnden Staates wie die RF allein durchzusetzen. Die

¹²⁴ Archer, C./ Etzold, T.: The EU’s Northern Dimension: Blurring Frontiers between Russia and the EU North? in: NORDEUROPAforum 1/2008; S.7-28; hier S. 10; abrufbar unter: <http://edoc.hu-berlin.de/nordeuropaforum/2008-1/archer-clive-7/PDF/archer.pdf> (13.09.2009)

¹²⁵ Ebd.; S. 10

¹²⁶ Rede des finnischen Premierministers, Paavo Lipponen, an der Konferenz zur Barentssee Region; Rovaniemi, am 15. September 1997; siehe Anhang 3

¹²⁷ Castellani, 2000; S. 22

¹²⁸ Castellani, 2000; S. 22

Durchsetzungskraft steigt, wenn sie von einem politisch gleich großen, angesehenen Akteur, der zur gewissen Druckerzeugung fähig ist, vertreten werden. Außerdem pochte Finnland auf eine ausgebaute Kooperation, geleitet von der Überzeugung der institutionalistischen Theorie, dass eine Kooperation, auch unter schwierigen Bedingungen, sich positiver auf die Sicherheit und Stabilität auswirkt als ihre Unterlassung. Auf Basis der Schlussfolgerungen der finnischen Wissenschaftlerin, Hanna Ojanen, fasst Gebhard die Hauptmotive für die Einbringung der ND folgendermaßen zusammen:

„First of all (...), Finland wanted to show some sort of integrationist activism, offering its specific knowledge and experience in the region for a common project on the European level. Secondly, it probably tried to seize the chance of customising the EU policy agenda to its own national interests. Thirdly, Finland wanted to give a clear statement of its post Cold War policy direction, namely the conscious break with historical dependencies and its traditional status of non-alignment.“¹²⁹

2.3. Der Ursprung

Das Thema einer speziellen EU-Policy Richtung des nördlichen Teils Europas wurde zum ersten Mal in den Debatten während der Vorbereitungszeit auf den EU-Beitritt angesprochen. Der erste, der die Formulierung „nördliche Dimension“ benutzte, war der finnische Außenminister, Heikki Haavisto, in einer Pressekonferenz im Februar 1994. Nach seinen Worten *„[n]ew Nordic members, if and when they join, will bring with them a whole new northern dimension to the EU.“¹³⁰* Die Bezeichnung wurde seitdem von den finnischen Politikern übernommen. Zu dieser Zeit gab es aber noch kein ND-Projekt.

Der Vorschlag, eine ND der EU-Politik einzuführen, wurde offiziell erst im April 1997 in einem Brief von Paavo Lipponen an dem damaligen Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, formuliert. Inoffiziell wurde das Thema schon während der Beitrittsverhandlungen signalisiert und dann am Ratsgipfeltreffen in Dublin in Dezember 1996 erwähnt. Mit der Rede von Paavo Lipponen an der internationalen Konferenz zur Barentssee-Region in Rovaniemi, am 15. September 1997, wurde die Initiative das erste Mal öffentlich präsentiert. In seiner Rede nannte Lipponen den erwünschten Rahmen und

¹²⁹ Gebhard, 2007; S. 182

¹³⁰ Heikki Haavisto zitiert nach Ministry for Foreign Affairs of Finland: The Northern Dimension. A Finnish Perspective; Helsinki, 2007; S. 10; abrufbar unter: <http://formin-origin.finland.fi/Public/download.aspx?ID=22506&GUID=%7BE30A3864-A0E9-47D2-9955-D2013D84D282%7D> (13.09.2009)

Kooperationsbereiche der ND, die fast vollständig in den Unions ND-Policy-Entwurf von der Kommission übernommen wurden.

3. Struktur und Ziele der ND

In den ersten Aussagen über den Vorschlag beschreibt Paavo Lipponen, der die ND einleitete, eher allgemein den Charakter dieser Kooperation und lässt viel Raum für die Detailbestimmung, die später in der Zusammenarbeit mit den EU-Organen stattfand. Lipponen nennt zwar Bereiche, in denen die Kooperation notwendig wäre, Akteure, die involviert werden sollen und Prinzipien, nach denen die ND funktionieren soll, jedoch ohne konkret zu werden. Trotzdem lässt sich ein grobes Bild der ND erkennen.

Laut finnischem Vorschlag sollte die ND eine EU-Policy zur Erreichung des obersten Zieles der GASP, nämlich einer Zone der Stabilität, Sicherheit und der wirtschaftlichen Entwicklung um Europa herum, werden, nach dem Beispiel der Mittelmeerkoooperation, und daher regulär auf der außenpolitischen Agenda stehen.¹³¹ Die ND gehöre in den Bereich der außenpolitischen Beziehungen, da die Maßnahmen in erster Linie nicht der Entwicklung der nördlichen EU-Staaten, sondern primär jener Nicht-EU-Staaten dienen würden, die bei der Modernisierung unterstützt werden sollten (nämlich RF, Baltische Staaten und Polen). Es sei umso mehr im Unionsinteresse, eine ND zu schaffen und sich in diese Kooperation zu engagieren, weil sie auch unionsinterne Politikbereiche berührt wie Energieversorgung, Infrastrukturausbau oder Grenzschutz. Dadurch aber, dass „*EU-internal, all-European and global aspects clearly overlap in the North*“¹³², soll sie eine Kooperationsplattform darstellen, in der die EU, alle nördlichen Staaten und die regionalen Organisationen (CBSS, BEAC, Arktischer Rat) zum gemeinsamen Wohl mitwirken. In die Kooperation sollen aber auch die Regierungen Norwegens und Islands, der Baltischen Staaten, Polens und insbesondere der RF, außerdem Großbritanniens, der USA und Kanadas aktiv einbezogen werden. Es sei notwendig, weil die Probleme im Norden Europas eine globale Betrachtung benötigen und daher die ND ein breiteres Konzept sein muss, das den Raum vom arktischen Meer, über die Ostsee, bis zur Barentssee umfasst. Außerdem kann man gemeinsam effektiver Probleme (harsches Klima, weite Distanzen, Umweltverschmutzung, Lebensstandardunterschiede) angehen und die Möglichkeiten (Energie- oder Holzressourcen), die der Norden bietet, nützen.

¹³¹ Paavo Lipponen in seinem Brief an den Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 14. April 1997, siehe Anhang 1 und Paavo Lipponen in seiner Rede in Rovaniemi am 15. September 1997, siehe Anhang 3

¹³² Paavo Lipponen in seiner Rede in Rovaniemi am 15. September 1997, siehe Anhang 3

In seiner Rede in Rovaniemi zählt Lipponen Bereiche auf, die einer kooperativen Herangehensweise bedürfen, um Wohlstand, Stabilität und Sicherheit im Norden zu gewährleisten. Zum einen ist es der Infrastrukturausbau, der als Vorbedingung für den Anstieg der Handels- und Wirtschaftskooperation in der Region und damit als Stimuli für die dynamische Entwicklung dienen soll. Bei erhöhter Mobilität sind aber Erleichterungen beim Grenzverkehr notwendig, mit gleichzeitiger Absicherung der polizeilichen und justiziellen Kooperation zwischen den Ländern, um den Drogenhandel und die organisierte Kriminalität in Griff zu bekommen. Ein weiteres Thema wäre die Kooperation bei verantwortungsvoller Nutzung und beim Zugang zu den Rohstoffen. In dieser Hinsicht wäre die Sicherung der Energieversorgung durch den Bau einer Gaspipeline über die Skandinavische Halbinsel nach Westeuropa willkommen, wie auch die Kooperation bei Stromversorgung. Benötigt wären bindende Regelungen zur Holzverarbeitung im Interesse des Schutzes der Waldbestände und der Artenvielfalt. Grundsätzlich sollte die Kooperation im Bereich des Umweltschutzes, vor allem mit der RF, revidiert und neue Umweltprogramme ausgearbeitet werden. Eine Gefährdung, sowohl für die Umwelt als auch für die Sicherheit der Menschen, bilde die uneffiziente Kooperation im Bereich der Lagerung und Verarbeitung des radioaktiven Materials. Als Hauptgefahr gelten die am Ufer der Barentssee stationierenden alten U-Boote der russischen Marine und die mit den Nuklearwaffen ausgestatteten Militärbasen auf der Kola Halbinsel. Im Grenzbereich zur EU befinden sich außerdem 10 Atomkraftwerke im Betrieb ¹³³, deren sichere Nutzung im Unionsinteresse liege und durch Modernisierungsprojekte unterstützt werden müsse. Die ND sollte auch die Kooperation im Gesundheitswesen umfassen, um der Verbreitung von ansteckenden Krankheiten (vor allem Tuberkulose und AIDS) entgegenzusteuern. Die Maßnahmen müssen darauf zielen, die medizinischen Standards in der RF und den EU-Kandidatenländer zu erhöhen. Nicht zuletzt müssten auch Maßnahmen zur Förderung der marktwirtschaftlichen und demokratischen Entwicklung, der Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte folgen, damit die Ziele der ND, nämlich die Schaffung eines Raumes der Stabilität und Wohlstandes im Norden und die Intensivierung der Kooperation mit den östlichen Nachbarn, erreicht werden können.

Es ist nicht zu übersehen, dass die Kooperation im Rahmen der ND auf die Maßnahmenergreifung hauptsächlich gegenüber der RF ausgerichtet ist, da hier der meiste Handlungsbedarf besteht, auch bezüglich dem Kooperationswillen und dem Verständnis für

¹³³ nach Catellani, 2000; S. 10

die Umweltthemen. Die ND zielt aber darauf ab, eine subregionale Kooperation zu werden¹³⁴, daher sollen sich auch weitere Akteure aus der Region in die Projekte engagieren, um die RF gemeinsam zum „verantwortungsvollen Regieren“ zu bewegen und die Modernisierung in den an die EU und das arktische Meer angrenzenden Gebieten finanziell und mit Rat und Tat zu unterstützen, zugunsten der eigenen Sicherheit und der Qualität der umgebenden Natur.

Obwohl Finnland von der Effektivität der regionalen Organisationen enttäuscht war, hielt es sie für einen ausreichenden institutionellen Unterbau für die Implementierung der ND. Laut Lipponen „[c]ooperation in the Northern regions is already organized well enough to make major new institutional arrangements unnecessary.“¹³⁵ Was fehlt und worauf die ND zielt, ist die Schaffung einer besser koordinierten EU-Policy, mit klar definierten Prioritäten für die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern im Norden und Nordosten, die darüber hinaus „an integral and generally recognized part of the Union’s relations with Russia“¹³⁶ wäre. Daher schlägt Finnland mit der ND vor, eine einheitliche Policy für diese Region zu schaffen, die die EU-Programme und sonstige EU-Aktivitäten vereint. Es sei notwendig, um Unionshandeln besser zu managen und die Mittel effizienter einzusetzen. Die ND benötige außerdem keine neue Institution. Sie wäre ein Managementinstrument für die Kooperation, das in den Händen von allen beteiligten Akteuren liegen würde. Damit ist gemeint, dass die betreffenden Staaten gemeinsam mit der EU zu ND-policy-makers werden sollen und nicht nur zu policy-takers.¹³⁷ Die ND sollte nämlich nach dem „partner-oriented approach“¹³⁸ gestaltet sein, nach dem die Entscheidungen, welche Projekte, mit welchen Mitteln und wie durchgeführt werden sollen, gemeinsam getroffen werden. Wie es später spezifiziert wurde, sollten sich zur Entscheidungsfindung die Regierungsvertreter der Teilnehmerstaaten und der EU jedes zweite Jahr treffen und die Senior Officials in zusätzlichen Treffen weitere Details besprechen. Was die Implementierung der ND betrifft, sollen ebenso alle Partner miteinbezogen werden und nach dem „multilevel approach“¹³⁹ zusammenarbeiten. D.h. die Implementierung soll auf drei Ebenen verlaufen und die Aufgaben entsprechend geteilt werden. Die EU- und Regierungsvertreter als höchste Ebene sollen den Kooperationsrahmen,

¹³⁴ Catellani, 2000; S. 13

¹³⁵ Paavo Lipponen in seiner Rede in Rovaniemi am 15. September 1997, siehe Anhang 3

¹³⁶ Ebd.

¹³⁷ Lannon, E./ Elsuwege von, P.: The EU’s Northern Dimension and the EMP-ENP: Institutional frameworks and decision-making process compared; in: Xuereb, P. G. (ed): The European Union and the Mediterranean - The Mediterranean’s European Challenge; Volume V, European Documentation and Research Center, Malta, 2004; S. 25; der Beitrag ist abrufbar unter: <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/EDRC5/euneighbours01.pdf> (16.09.2009)

¹³⁸ Catellani, 2000; S. 12

¹³⁹ Catellani, 2000; S. 17;

die Prioritäten und Projekte bestimmen. Da keine speziellen Institutionen gebildet werden, sollen die existierenden regionalen Organisationen mit dem Management des Implementierungsprozesses beauftragt werden. Zu ihren Aufgaben gehöre, die Realisierung der Projekte auf nationaler und subregionaler Ebene zu beaufsichtigen und neue Impulse für die weiteren Maßnahmen zu geben. Wie Lipponen betonte, “[p]romotion of the concept of the Northern Dimension does not either, in our view, require new financial instruments.”¹⁴⁰ Die Finanzierung der ND-Projekte sollte sich aus den EU-Mitteln zusammensetzen, die für die bi- und multilateralen Projekte im Rahmen der EU-Hilfsprogramme für die Nicht-EU-Staaten im Osten bestimmt wurden. Eine weitere Finanzquelle sollten jene Mittel darstellen, die von internationalen Finanzinstituten (der Weltbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), der Europäischen Investitionsbank (EIB), der Nordische Investitionsbank) für die Entwicklung zur Verfügung gestellt werden. Schließlich sollen auch die Nationalregierungen der betreffenden Staaten einen Beitrag leisten und Sponsoren aus dem Privatsektor gewonnen werden.

Der Vorschlag Finnlands gewann relativ schnell die Unterstützung seitens der EU und die Struktur und Ziele der ND als EU-Policy wurden durch die Kommission kaum geändert. In der weiteren Phase des Durchsetzungsprozesses wurden lediglich organisatorische Elemente präzisiert. Warum die finnische Initiative angenommen wurde soll im nächsten Punkt geklärt werden.

4. ND als Angelegenheit der europäischen Außenpolitik?

4.1. Gründe für das Wenden an die EU

Finnland schrieb der EU bei der Promotion und Umsetzung der ND eine essentielle Rolle zu, auch wenn es offiziell hieß, dass alle Akteure gleiche Bedeutung und gleichen Einfluss auf die Kooperation haben sollen. Das erfolgte aus dem besonderen Status der Union in der regionalen und internationalen Politik. Finnlands Schritt, sich mit der Initiative an die EU zu wenden, hatte aber noch weitere Gründe.

Zum einen war die Enttäuschung mit der Kooperation in den regionalen Organisationen, die organisatorisch, politisch und finanziell nur schwach ausgeprägt war, der Ausgangspunkt für die Entstehung eines neuen Kooperationsmodells. Zum anderen eröffneten

¹⁴⁰ Paavo Lipponen in seinem Brief an den Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 24. September 1997; siehe Anhang 2

sich mit dem EU-Beitritt neue Möglichkeiten für Finnland, was zum Richten des Vorschlags an die EU bewegte. Da die EU eine Gemeinschaft zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder darstellt, respektiert sie auch ihre Anliegen. Mit dem Vorschlag einer neuen Politik sprach Finnland seine Anliegen, aber auch jene der weiteren nördlichen EU-Staaten, nicht nur an, sondern ergriff als Mitglied die Chance, die EU-Policy nach eigenem Bedarf zu beeinflussen. Darüber hinaus hatten die ND Partners „*an interest in maintaining the EU's presence in the north, including the continued availability of its large funds.*“¹⁴¹

Eine weitere Legitimation dieses Schrittes, wie der finnische Journalist, Markku Heikkilä, andeutet, sah Finnland in den Unionserwartungen, „*that as a Member State of the Union Finland would introduce new ideas concerning the EU-Russian relations.*“¹⁴² Alle Maßnahmen zur Entwicklung intensiver, partnerschaftlicher Beziehungen zur RF waren immer von der EU begrüßt, da sie sich daran große, vor allem wirtschaftliche, Möglichkeiten erhoffte. Der Ausbau des Handelsvolumens und der Investitionsmöglichkeiten in der RF war eines der Ziele der ND. Finnland wies aber in der Initiative auch auf weitere im Unionsinteresse liegenden Themen hin, nämlich Schutz der eigenen Umwelt vor der Verschmutzung und der nuklearen Verseuchung, Schutz des EU-Gebietes vor übertragbaren Krankheiten, dem Drogenhandel und der organisierten Kriminalität, das Einsetzen für die wirtschaftliche und infrastrukturelle Entwicklung der Region oder für die Gewährleistung der Energieversorgung und Ressourcennutzung. Ein wichtiger Punkt in diesem Zusammenhang war die unmittelbar gewordene Nachbarschaft des EU-Gebietes mit der RF.

Außerdem sollte die EU deswegen involviert werden, weil die in der ND angesprochenen Themen nicht nur den regionalen Charakter haben, sondern auch global zu betrachten sind, vor allem was den Umweltschutz und einen verantwortlichen Umgang mit den im Norden reichlich vorhandenen Energieressourcen betrifft. Solche Themen müssten von allen Akteuren in der Region mit Hilfe von multilateralen Instrumenten (wie die ND) eingegangen werden. Man hoffte, dass die EU als wichtigster politischer Akteur in Europa, die Dringlichkeit einer intensiveren, effektiveren Kooperation zur Lösung der Probleme im Norden erkennt und die Initiative ergreift. Die Aufnahme der ND in die außenpolitische Agenda der EU würde der nördlichen Zusammenarbeit mehr Ansehen verleihen, die

¹⁴¹ Aalto, P./ Smith, H./ Blakkisrud, H.: Policy recommendations for the northern cooperation; in: Aalto, P./ Blakkisrud, H./ Smith, H. (ed.): The new Northern dimension of the European neighbourhood; Centre for European Policy Studies, Brussels, 2008; S. 224; abrufbar unter: <http://www.ceps.be/files/book/1772.pdf> (20.09.2009)

¹⁴² Heikkilä, M.: The Northern Dimension; Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 2006; S. 15; abrufbar unter: <http://www.eurooppatiedotus.fi/Public/download.aspx?ID=21875&GUID=%7B4B7A9DB6-5A3E-41AF-B007-05DADB6D4C56%7D> (20.09.2009)

Annerkennung garantieren und ein Stück bekannter machen. Was aber noch wichtiger zu sein scheint, wäre die ND multinational abgesichert. Für Finnland, als einen kleinen Staat, spielten diese Faktoren eine relevante Rolle, denn ohne Unterstützung eines politisch größeren Partners hätte die Initiative weniger Chance, verwirklicht zu werden.

4.2. Handlungen der finnischen Regierung

4.2.1. Der Ablauf

Die Promotion der finnischen Initiative auf dem EU-Forum begann während dem Dezember Ratsgipfeltreffen in Dublin 1996, wo finnische Vertreter im Rahmen der Besprechung der regionalen Kooperation auf den Kooperationsbedarf im Norden aufmerksam machten.¹⁴³ Der nächste Schritt war die Sendung eines Briefes im April 1997 an den Kommissionspräsidenten, mit dem ND-Vorschlag. Im Brief äußert Lipponen den Wunsch, dass das Thema während des persönlichen Treffens mit dem Kommissionspräsidenten im Mai besprochen und am Ratsgipfeltreffen im Juni berührt wird. In den Schlussfolgerungen des ER nach dem Treffen im Juni wird die ND aber nicht erwähnt, was darauf hindeutet, dass das Thema nur in inoffiziellen Gesprächen oder überhaupt nicht angesprochen wurde. Dem zweiten Brief von Lipponen an Jacques Santer im September 1997 kann man entnehmen, dass die Position der Kommission zur ND zurückhaltend war. Santer wies nämlich eher auf die schon laufenden Kommissionsaktivitäten bezüglich der regionalen Kooperation im Norden hin, als ein besonderes Interesse für das neue Kooperationsmodell zu zeigen. Darüber hinaus lässt der Stil des etwas konkreter formulierten und ausführlicheren zweiten Briefes (im Gegensatz zum eher vorsichtigen Stil des ersten Briefes) den Schluss zu, dass Finnland um das Wohlwollen der Kommission gegenüber der ND kämpfen musste. Das tat Finnland mit der gewissen Präzisierung seines Vorschlags. Während im ersten Brief nichts über die Funktionsweise der neuen EU-Policy gesagt wird, informiert Lipponen im zweiten Brief darüber, dass die ND eine der EU-Policies gegenüber ihren äußeren Partnern sein soll, die aus bestehenden Mitteln finanziert und von bestehenden Institutionen umgesetzt werden soll. Des Weiteren formuliert Lipponen konkret und selbstbewusst seine Erwartungen bezüglich der Setzung der ND auf die Agenda:

“Firstly, in the Commission’s report on regional cooperation to the European Council in Luxembourg, the northern regions should be considered as a whole with a view to future activities. I consider it [is] important that the European Council in December should decide -

¹⁴³ Vgl. Paavo Lipponen in seinem Brief an den Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 14. April 1997, siehe Anhang 1

by recording the matter in the Presidency Conclusions - on the development of the EU's Northern Dimension. It would seem natural to assign this task to the Commission. On the basis of the Commission's work, the matter could be reverted to in the European Council in the course of next year."¹⁴⁴

Genau diesen Lauf nahm der Umsetzungsprozess der ND. Während des Ratsgipfeltreffens im Dezember 1997 in Luxemburg lag die finnische Regierung die Initiative dem ER vor. Der ER begrüßte die Initiative und beauftragte die Kommission mit der Vorbereitung eines Zwischenberichts, der ein Jahr später, während des Ratsgipfeltreffens in Wien vorgelegt werden soll.¹⁴⁵ In den Schlussfolgerungen des Rates nach dem Treffen in Wien verweist der ER *„auf die Bedeutung, die diesem Thema [der ND] sowohl hinsichtlich der internen Politiken der Union als auch hinsichtlich ihrer Außenbeziehungen, insbesondere zu Russland und zum Ostseeraum, zukommt“* und auf den erforderlichen weiteren *„Gedankenaustausch mit allen betroffenen Ländern über die Entwicklung des Konzepts für eine nordische Dimension“*. Schließlich stellt er sich die Aufgabe, *„anhand des Zwischenberichts der Kommission Leitlinien für Maßnahmen auf den einschlägigen Gebieten auszuarbeiten.“*¹⁴⁶ Die Leitlinien wurden im Juni 1999 vom Rat *„Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“* angenommen. Bemerkenswert ist die vom ER benutzte falsche Bezeichnung für die Initiative, nämlich *„nordische Dimension“*. Es ist jedoch unklar, ob es sich um einen zufälligen Fehler handelt, oder ob es als Hinweis auf ein fehlendes Verständnis der ND oder geringes Interesse des ER gegenüber dem Projekt gesehen werden könnte.

Der nächste Schritt Finnlands in Richtung der ND-Umsetzung war die Organisierung eines Treffens aller Außerminister der EU und der ND-Partnerstaaten zur Besprechrechung der praktischen Implementierung der ND. Das Treffen fand während der ersten finnischen Ratspräsidentschaft im November 1999 in Helsinki statt. Es folgte der Prioritätensetzung der finnischen Regierung für die Ratsvorsitzperiode, die u. a. auf das Vorantreiben der ND-Umsetzung ausgerichtet war. Im Anschluss an das Ratsgipfeltreffen im Dezember 1999 in Helsinki, beauftragte der ER die Kommission mit der Vorbereitung eines Aktionsplans, der beim nächsten Gipfeltreffen im Juni 2000 angenommen wurde. Damit endete der formelle Umsetzungsprozess und die ND wurde zur offiziellen EU-Policy.

¹⁴⁴ Paavo Lipponen in seinem Brief an den Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 24. September 1997; siehe Anhang 2

¹⁴⁵ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats, Luxemburg, 12-13 Dezember 1997; abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm (22.09.2009); Punkt 68

¹⁴⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats, Wien, 11-12 Dezember 1998; abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-R1.D8.htm (22.09.2009); Punkt 109

4.2.2. Ansprechpartner

Obwohl Finnland den Regierungsvertretungen schon während des Treffens im Dezember 1996 seine Vorstellungen hinsichtlich der EU-Policy Richtung Norden präsentierte, wurde das Thema noch nicht genauer besprochen. Die Initiative hatte damals noch keine feste Gestalt. Der erste faktische Akteur, an den sich Lipponen mit der Initiative wendete, war der Kommissionspräsident. Das diente der Sensibilisierung der Kommission auf die auch unionsbetreffenden Fragen der regionalen Kooperation im Norden. Damit versuchte Finnland einen Verbündeten im Überzeugungsprozess der restlichen Mst von der Rechtmäßigkeit und Notwendigkeit einer neuen, tieferen EU-Policy Richtung Nordeuropa zu gewinnen.

Interessant im Kontext der Bildung einer Unterstützerkoalition für die Durchsetzung der ND ist die Tatsache, dass Finnland die anderen nördlichen EU-Staaten zur Zusammenarbeit nicht eingeladen hatte. Die finnische Regierung konsultierte die Initiative mit keinen potentiellen Befürwortern. Dieses Verhalten entspricht nicht den Grundprinzipien der Interessenvermittlung und ist atypisch für einen Kleinstaat. Es gibt mehrere mögliche Gründe dafür, warum Finnland den Alleingang gewählt hat. Zum einen konnte der Zeitfaktor eine Rolle spielen. Finnland wollte schnell auf das durch die Kommissionsinitiative zur Ostsee Kooperation hervorgerufene Thema der Kooperation im Norden reagieren. Eine zeitaufwändige Konsultationsphase würde den Reaktionszeitpunkt verspäten. Zum anderen lag es Finnland daran, aus dem Schatten eines passiven Peripheriestaates unter den skandinavischen Ländern auszukommen. Daher war es wichtig, dass der Initiative nicht mehrere Autoren zugeschrieben werden, sondern Finnland als einziger Urheber und Initiator des Projekts angesehen wird.

Erst nachdem die Initiative der Kommission vorgestellt wurde, begann Lipponen zu betonen, dass an der Initiative alle betroffenen Staaten mitwirken sollen und begann sie über das ND-Projekt zu informieren. Die erste öffentliche Vorstellung der ND fand während der Konferenz zur Barentssee Region in Rovaniemi im September 1997 statt. Alle EU-Staaten wurden dann während des Ratsgipfeltreffens in Dezember 1997 informiert. Da die Initiative zuerst auf ein geringes Interesse der Mst, Unionsorgane und der Partnerstaaten gestoßen ist, musste Finnland sie von der Relevanz der ND überzeugen.¹⁴⁷ Finnland engagierte sich aktiv in die Informations- und Überzeugungskampagne. Dafür besuchten die finnischen Vertreter zweimal alle Hauptstädte der Mst¹⁴⁸, um persönlich die Vorteile der ND den Co-Entscheidungsträgern zu erklären. Es wurden mehrere Treffen mit den russischen Vertretern

¹⁴⁷ Romsloe, 2005; S. 19

¹⁴⁸ Romsloe, 2005; S. 21

arrangiert. Die Gespräche wurden auch mit den weiteren Partnerstaaten und mit der Kommission, nicht zuletzt über die finnischen Beamten in Brüssel, geführt. Dabei wurde unterstrichen, dass man auf die Vorschläge bezüglich der ND offen sei. Finnland ermutigte die Mst, die Kommission, das EP und die Partnerstaaten, ihre Präferenzen zu diesem Thema zu äußern.¹⁴⁹ Finnlands Ziel war es, die Akteure in die Definierung konkreter Aufgaben für die ND einzubeziehen, um ihr Engagement zu erhöhen. Ein von Børge Romsloe zitierter finnischer Diplomat kommentiert diese Taktik Finnlands folgendermaßen:

„[i]t was important that they [i.e. the other member states] could present their ideas as well...so Finland didn't come to the capitols with already made policy-concepts, but it was based on a dialogue and a mutual interest, so the actors were not only the Commission, but also 15 member states and 7 partner countries. (...) it was very important that everybody could agree upon the ideas of the concept.“¹⁵⁰

Dank dieser Vorgehensweise und einer durchdachten Argumentationsstrategie gelang es Finnland, die Unterstützung aller involvierten Akteure für die ND zu erhalten.

4.2.3. Argumentation

Die Begründung der Notwendigkeit einer Maßnahme mit gut recherchierten, sachlichen und realistischen Argumenten ist nicht nur nach Theorie der Interessevertretung ein Schlüsselement im Überzeugungsprozess, sondern auch in der Praxis bestätigt. Es gilt umso mehr für die Kleinstaaten, deren politische, wirtschaftliche oder militärische Einflussmöglichkeiten begrenzt sind und sie sich daher beim Kampf um ihre Anliegen auf eine gut vorbereitete Argumentationsstrategie verlassen müssen. Sie können dabei aber gleichermaßen erfolgreich sein, wie die proportional größeren Akteure, was z.B. die dänischen Politiker bestätigen: *„A small member state has a good possibilities to influence decision making with the right arguments.“¹⁵¹* D.h. jeder Mst hat die Chance, seine Initiative durchzusetzen, wenn er die anderen mit gründlicher Argumentation überzeugt. Denn innerhalb der EU *„the power of the ‚better‘ argument is fundamental when actors reach common policies.“¹⁵²* Es bleibt also zu klären, welche Argumente Finnland einsetzte und warum sie überzeugend genug erschienen.

¹⁴⁹ Ebd.; S. 20

¹⁵⁰ ein anonymen finnischer Diplomat zitiert nach Romsloe, 2005; S. 20

¹⁵¹ Danish Ministry of Foreign Affairs: The Amsterdam Treaty and the CFSP; Report, February 1998, zitiert nach Romsloe, 2005; S. 9

¹⁵² Romsloe, 2005; S. 8

Die von Finnland vorbereitete Liste der Argumente war vielfältig. Es wurde auf rationalistische Gründe für die Einführung der ND hingewiesen, aber auch die emotionale Seite und Ambitionen der EU wurden angesprochen.

Die schon vollzogene (nach Norden) und die bevorstehende EU-Erweiterung (nach Osten) nutzte Lipponen als Argument für eine neue EU-Politik für den Nordosten. Denn mit dem Beitritt Finnlands und Schwedens „[t]he EU has thus acquired a natural ,northern dimension’“¹⁵³ und eine entsprechende Politik für diese Region muss geschaffen werden. Zumal, dass die EU nach dem Amsterdam Vertrag für eine gemeinsame Außenpolitik besser gerüstet sei. Was die Osterweiterung betrifft, hänge sie von der Regulierung der Beziehungen und Schaffung einer stabilen und engen Kooperation mit der RF ab, worin die ND helfen würde. Das stärkere Einbeziehen der RF in die Kooperation mit der EU sei außerdem deswegen unabdingbar, weil die EU jetzt eine lange unmittelbare Grenze mit der RF teilt. Weiters betonte Lipponen die Möglichkeiten, die der Norden bietet und Herausforderungen, die zu bewältigen sind. Das erfordere aber eine Kooperation zwischen den Staaten im Norden und Nordosten Europas. Die Teilnahme der EU an der Kooperation wäre wünschenswert, weil die behandelten Themen für die EU von Interesse seien und die Kooperation für die Union ein „added value“ bringen könnte. Lipponen überzeugt, dass “[e]conomically this area offers the EU a very great potential. (...) there are globally very significant natural gas and oil depots. In the future, these energy resources are of great strategic importance for the EU.”¹⁵⁴ Weitere wirtschaftliche Vorteile würde die Entwicklung der Forstwirtschaft und Holzindustrie aufgrund großer Holzressourcen, Ausbau der Infrastruktur und Aufhebung der Handelshemmnisse bedeuten. Als die zu lösenden Probleme nennt Lipponen die Umweltverschmutzung, vor allem der Gewässer im Norden, Bedrohung für die Menschen und die Umwelt infolge der nicht abgesicherten nuklearen Abfälle, Erhöhung der Sicherheit durch Kooperation bei Drogenhandel, organisierter Kriminalität und Grenzschutz und zuletzt die Minderung der Lebensstandardunterschiede durch Reformankurbelung und Hilfs- und Coachingsprojekte im politischen, medizinischen und sozialen Bereich. Da der größte Teil der Probleme und Möglichkeiten unmittelbar mit der RF zusammenhängt, sei es wichtig, dass die EU viel Wert auf die Kooperation mit der RF legt, suggerierte Lipponen in dem ersten Brief an Jacques Santer. Darüber hinaus betonten die finnischen Vertreter, dass es sich dabei um internationale Probleme handelt und die Entwicklung einer ambitionierten EU-

¹⁵³ Paavo Lipponen in seiner Rede in Rovaniemi am 15. September 1997, siehe Anhang 3

¹⁵⁴ Paavo Lipponen in seinem Brief an den Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 24. September 1997; siehe Anhang 2

Policy für diese Region „*an important line of action in making the Union a more effective global actor*“¹⁵⁵ wäre. Lipponen begrüßte die Kommissionsbeteiligung in den existierenden regionalen Organisationen, argumentierte gleichzeitig, dass diese Kooperation für die EU nicht ausreichend sein sollte, weil die Risiken für die Union, ihre Möglichkeiten und Interessen anders aufgeteilt sind.¹⁵⁶ Daher sollte die EU ihr Engagement im Norden gemäß ihren politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen neu definieren. Es folgten auch weitere, sich auf die EU Ambitionen stützende Argumente, z.B. dass die EU, gemäß ihren Grundsätzen, zentrale Rolle in Promotion der regionalen Kooperation und Stabilitätssicherung spielen soll.¹⁵⁷ Des Weiteren berief sich Finnland auf die EU-Werte und Solidarität, untermauerte die ND mit der Unionsprämisse der Sicherung der friedlichen Beziehungen durch die Kooperation und hob den Einfluss der ND auf die Entwicklung der Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit vor allem in östlichen Nachbarländern hervor. Eines der entscheidenden Argumente dürfte aber der Hinweis sein, dass für die ND Umsetzung keine zusätzlichen EU-Mittel oder institutionellen Elemente erforderlich wären.

Finnland handelte sehr überlegt und wählte die Argumente strategisch aus. Finnland nutzte die Tatsache aus, dass die finnischen nationalen Interessen mit jenen der EU überlappten und konnte eigene Anliegen als Interessen der ganzen Union darstellen. Wenn zusätzlich die ND Umsetzung mit der Realisierung der GASP nach Unionswerten in den Zusammenhang gebracht wurde, konnten die EU-Staaten und Organe diese Initiative kaum ablehnen. Hanna Ojanen, die finnische Wissenschaftlerin, fasste auf dem Punkt zusammen, warum Finnland mit seiner Initiative überzeugen konnte:

*„Instead, it [Finnland] has found three matchless marketing strategies: the stressing of the common good, building on the Union’s own premising and using its vocabulary, and appealing even to the most economical of minds.“*¹⁵⁸

4.3. Reaktionen auf die ND

Die erste Reaktion der EU-Organe und der Mst war größtenteils entweder skeptisch oder zurückhaltend. Als ein klarer Unterstützer der Initiative zeigte sich von Anfang an Deutschland, vor allem wegen der Integrierung der baltischen Staaten und der RF in die

¹⁵⁵ Paavo Lipponen in seiner Rede in Rovaniemi am 15. September 1997, siehe Anhang 3

¹⁵⁶ Paavo Lipponen in seinem Brief an den Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 14. April 1997, siehe Anhang 1

¹⁵⁷ Paavo Lipponen in seinem Brief an den Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 24. September 1997; siehe Anhang 2

¹⁵⁸ Ojanen, H.: How to Customise Your Union: Finland and “The Northern Dimension of the EU”; in: Northern Dimensions, Yearbook of the Finnish Institute of Foreign Affairs, Helsinki, 1999; S. 13-26; hier S. 16f, zitiert nach Romsloe, 2005; S. 19

Policy. Innerhalb der EU wurde die Initiative ansonsten nur von dem EP, Luxemburg und Portugal klar befürwortet.¹⁵⁹ Unter den Nicht-EU-Staaten zeigte vor allem Norwegen das Interesse an der ND und informell auch die RF, ein offizielles Statement blieb aber aus.¹⁶⁰ Die sonstigen natürlichen Verbündeten, Schweden, Dänemark und einige baltische Staaten, standen der Initiative skeptisch bzw. kritisch gegenüber. Ebenso die südlichen Mst, vor allem Spanien und Italien, reagierten zurückhaltend und Frankreich stellte die Rolle der USA und Kanada (die letztendlich den Beobachterstatus bekamen) infrage.¹⁶¹ Auch die Kommission verhielt sich sehr vorsichtig. Sie lehnte die Initiative nicht ab, betonte aber das bisherige Engagement der Union in die Entwicklung der Region durch PHARE und TACIS. Das Bedenken löste außerdem die Beteiligung der Nicht-EU-Staaten an der ND aus, weil die Kommission mit ihnen schon im Rahmen der Regionalräte kooperierte. Die erste Phase der Initiativdurchsetzung charakterisierte also „*only lukewarm support for the initiative*“.¹⁶²

Die anfängliche Skepsis einiger nördlicher Partner war meist durch Angst um die eigenen Anliegen verursacht. Die Besorgnis Lettlands betraf die potentielle Konkurrenz am Energiemarkt bezüglich des Transits der Rohstoffe und Estland äußerte Bedenken bezüglich Finnlands tatsächlicher Absichten.¹⁶³ Sowohl Dänemark als auch Schweden zogen die Kooperation in den regionalen Organisationen vor und sahen kaum einen Unterschied zwischen der Struktur und den Zielen der ND und dem CBSS. Der essentiellste Unterschied liegt aber in der Rolle der EU, die im Falle der ND eine Hauptrolle spielen würde und außerdem wäre die ND eine offizielle EU-Policy. Negativ, vor allem durch Schweden, wurde die ausgelassene Konsultation mit den Nachbarstaaten aufgefasst. Obwohl diese Tatsache die Ambitionen des Regionleaders, für den sich Schweden hielt, verletzen vermochte, war der Grund der schwedischen Skepsis ein anderer. Die schwedische Regierung war nämlich per se kein Anhänger der weit gehenden Supranationalisierung innerhalb der EU und besonders im Bezug auf regionale Angelegenheiten wünschte sie keinen supranationalen Einfluss. Daher vertrat sie die Meinung, dass der CBSS den entsprechenden Rahmen für die regionale Kooperation im Nordosten Europas darstellt.

¹⁵⁹ Romsloe, 2005; S. 17

¹⁶⁰ Ebd.; S. 3f

¹⁶¹ Ebd.; S. 3

¹⁶² Catellani, N.: The EU's Northern Dimension. Testing a New Approach to Neighbourhood Relations? Utrikespolitiska Institutet, Research Report 35, Stockholm, 2003; S. 15, zitiert nach Gebhard, 2007; S. 184

¹⁶³ Vgl. Romsloe, 2005; S. 17

In der Anfangsphase mussten die finnischen Vertreter daher das Bewusstsein für die Notwendigkeit der ND unter den Mst wecken.¹⁶⁴ Finnland lieferte eine fachliche Expertise über die Umweltfragen im Norden, was sehr positiv von der Kommission aufgenommen wurde.¹⁶⁵ Im Laufe des Überzeugungsprozesses wurde es klar, dass die ND sich mit der EU Strategie Richtung der RF deckt und die bilateralen Beziehungen EU-RF begünstigen könnte. Die erste Wahrnehmung der ND als nur ein weiteres Hilfeprojekt der EU änderte sich. „*Consequently, the focus of the Northern Dimension has shifted somewhat from what the EU can do for Northern Europe, to what the Northern Dimension can do for the EU.*“¹⁶⁶ Diese Faktoren, zusammen mit der infolge der EU-Sozialisation entwickelten Gewohnheit zur Kooperation, dürften für die Zustimmung der Mst für die ND gesorgt haben.

Auf Basis dieser Zustimmung bereitete die Kommission den ersten Report zur ND, in dem die Struktur, Prioritäten und Richtlinien der Policy bestimmt wurden. Das Dokument ist aber zurückhaltend formuliert und wiederholt die Begründungsrhetorik Finnlands, ohne Ziele und Aufgaben der EU im Rahmen der ND zu konkretisieren, was ein fehlendes Engagement der Kommission für dieses Projekt bestätigt. Was die Kommission aber ausdrücklich betont, ist die Tatsache, dass die ND keine neue regionale Initiative sein soll, sondern ein im Rahmen der existierenden Beziehungen und Finanzinstrumente realisiertes Konzept zur Verbesserung der Kooperation¹⁶⁷, wodurch sie die Rolle der ND minderte. Auch in weiteren Etappen des Implementierungsprozesses verhielt sie sich passiv und erfüllte bloß ihr anvertraute Aufgaben. Die die ND-Implementierung treibende Kraft blieb die finnische Regierung und später auch die schwedischen und dänischen Regierungen, die während ihrer Ratspräsidentschaften (entsprechend 1999, 2001, 2002) die ND auf die Agenda stellten. Schweden änderte seine Einstellung und engagierte sich für die ND, als sie zur offiziellen EU-Policy wurde. Der Grund dafür war die Überlegung, dass erstens, nur auf diese Weise die ND von Schweden beeinflusst werden kann und zweitens, um das Feld nicht ausschließlich Finnland zu überlassen.

¹⁶⁴ Mikko Jokela, der finnische Generalkonsul in Hamburg, in seinem Vortrag während SCHIFF-Kolloquium „Kooperaton und Konflikt in der Ostseeregion“; Kiel, am 27. November 2001; abrufbar unter: http://www.frieden.uni-kiel.de/pdf_files/jokela.pdf (26.09.2009)

¹⁶⁵ Romsloe, 2005; S. 18 (26.09.2009)

¹⁶⁶ Browning, Ch. S.: Westphalian, Imperial, Neomedieval. The Geopolitics of Northern Europe and the Role of the North; in: Browning, Ch. S. (ed.): *Remarking Europe in the Margins. Northern Europe after the Enlargements*; Aldershot, 2005; S. 91, zitiert nach Gebhard, , 2007; S. 185

¹⁶⁷ Vgl. Punkt 10 und 11 in: *Communication from the Commission: A Northern Dimension for the policies of the Union*; COM (1998) 589 final, Brussels, 25.11.1998; abrufbar unter: http://aei.pitt.edu/3360/01/000536_1.pdf (26.09.2009)

Das Interesse aller anderen Mst und der EU-Organe hielt sich aber in Grenzen und nach dem formellen Umsetzungsprozess war allgemein sehr niedrig. Als das erste Signal des Desinteresses wird die Abwesenheit fast aller Vertreter der Mst während der von Finnland organisierten Ministerkonferenz der teilnehmenden Staaten zur ND im November 1999 interpretiert. Obwohl offiziell als Abwesenheitsgrund der Protest gegen die RF wegen dem Tschetschenienkrieg galt und trotz dem, dass an der Konferenz die Ausarbeitung eines Aktionsplans für die ND beschlossen wurde, offenbarte diese Situation zum einen das Fehlen eines überzeugten Einsatzes der Mst und der EU-Organe für die ND und zum anderen, „*a certain loss of credibility or (...) of political influence*“¹⁶⁸ der finnischen Regierung.

Trotz gewisser Bedenken und eher reduziertem Interesse an der ND wurde die Initiative innerhalb drei Jahren umgesetzt. Aus welchem Grund? Neben dem Aspekt, dass die Initiative obwohl zweitrangig eingestuft, doch wichtige EU-Interessen vertrat, lag es zum großen Teil daran, dass das Thema kaum Kontroverse hervorrief (weil es genau in den Rahmen des EU-Konzepts für die Gestaltung der Außenbeziehungen hineinpasste und keine Zusatzkosten verursachte) und daher die Emotionen um die ND nur „lauwarm“ werden ließ. Darauf lässt auch die Tatsache schließen, dass um die ND keine besondere Debatte europaweit entfacht ist und diese EU-Policy von der Öffentlichkeit unbemerkt blieb. Der Solidaritätsaspekt, etwas zugunsten eines Mst zu tun, dürfte auch eine Rolle gespielt haben.

4.4. Bewegte die neue EU-Policy tatsächlich was?

Der Ausgangspunkt für die Implementierung der ND war der am Ratsgipfeltreffen in Feira im Juni 2000 angenommene Aktionsplan. Er sollte, wie es im Dokument heißt, „*derive maximum added value from Community and MS programmes through better co-ordination and complementarity, thereby achieving a more coherent approach to addressing a specific problems and needs of the North and to developing its potential.*“¹⁶⁹ Weiter werden die Herausforderungen und Möglichkeiten der ND wiederholt und der Implementierungsrahmen genannt. Dieser basiert auf den Vereinbarungen zwischen der EU, den Mst und den ND-Partnern. Zu den Bereichen, in denen Aktionen gestartet werden sollen, gehören: Infrastruktur, darunter Energie, Transport, Information und Telekommunikation, Umweltschutz und Naturressourcen, Nuklearsicherheit, Gesundheitswesen, Handel, Wirtschaftskooperation und Investitionsförderung, Humankapital und Forschung, Justiz und grenzüberschreitende

¹⁶⁸ Catellani, 2000; ; S. 24

¹⁶⁹ Action Plan for the Northern Dimension in the external and cross-border policies of the European Union 2000-2003; abrufbar unter: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/303/nd%20action%20plan.pdf (28.09.2009)

Kooperation. Die vorgeschlagenen Aktionen begrenzen sich jedoch meistens zur Promotion von modernem Management und Technologie, zum Monitoring und Dialogausbau, weswegen der Aktionsplan für wenig Inhalt und Fehlen von konkreten Maßnahmen kritisiert wurde. Er setzte keine Prioritäten und reduzierte die Rolle der ND zur Koordination der bestehenden EU-Programme und Arbeit der Regionalräte, während Finnlands Initiative die Ausarbeitung separater EU-Policy beabsichtigte.¹⁷⁰ Mehr Substanz bekam der Implementierungsprozess erst mit dem „Full Report on Northern Dimension Policies“, vorbereitet 2001 durch die schwedische Ratspräsidentschaft in Kooperation mit der Kommission. Im Dokument wird die Kommission mit der Implementierung und Maßnahmenkoordinierung beauftragt, wobei die MSt sich ebenso für die Umsetzung und weitere Entwicklung der ND einsetzen sollen.¹⁷¹ Auf die Rolle der Regionalräte wird nicht tiefer eingegangen. Sie fungieren prinzipiell als beratende Akteure, sollen aber auch bei der Implementierung mitwirken. Erst in diesem Report werden konkret Instrumente genannt, mit deren Hilfe die Projekte bestimmt und ihre Realisierung überwacht werden soll, nämlich jährliche Fortschrittsberichte, reguläre Konferenzen der Außenminister, Treffen der Senior Officials (15+7 Format) und High Level Forum als Besprechungsraum für die Vertreter der Regierungen, NGOs und des Privatsektors.

Während des Ratsgipfeltreffens in Göteborg 2001 wurde die Einführung einer neuen Kooperationsform gebilligt, nämlich Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP). Die Aufgabe der NDEP ist die Umsetzung der Projekte im Bereiche Umwelt und Nuklearsicherheit. Die Idee der NDEP entstand aus der Initiative der Nordischen Investitionsbank in Zusammenarbeit mit der EBWE, Dänemark, Finnland und Schweden und wurde beim zweiten Außenministertreffen zur ND in Luxemburg im April 2001 begrüßt. Damals wurde auch ein grünes Licht für die Realisierung eines anderen Projekts gegeben, des Northern e-Dimension Action Plans (NeDAP), einer von CBSS vorgeschlagenen Initiative zur Entwicklung der Informationstechnologie in den Partnerstaaten. Auf Basis der Erfolge der NDEP wurde beim High Level Forum im Oktober 2003 in Oslo eine Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-Being (NDPHS) geschaffen. Das Ziel dieser Partnerschaft war die Verbesserung des medizinischen Services, der Gesundheitsvorsorge und Promotion des gesunden Lebensstils. Beide Partnerschaften wurden zum innovativen Instrument der Projektplanung und –durchführung und brachten einen Schwung in die Realisierung der ND Ziele. Ihre Besonderheit liegt im Zusammentun von öffentlichen (die EU, einzelne MSt, Partnerstaaten, IFIs und internationalen Organisationen WHO, IOM, ILO) und

¹⁷⁰ Luif, 2007; S.210

¹⁷¹ Vgl. Report from the Presidency to the European Council, Göteborg, 15/16. June 2001; abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/09804.en1.html (28.09.2009)

privaten Akteuren (nach Modell der Public Private Partnership – PPP) im Rahmen nur eines Kooperationsbereichs, die konkrete Projekte in diesem Bereich durchführen und dafür auch Finanzmittel zur Verfügung stellen wollen. Auf diese Weise fiel es leichter, Projekte mit den betreffenden Partnern auszuarbeiten und zu verwirklichen. Ein vereinfachender Faktor dabei ist die unmittelbare Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden, ohne die föderalen Vertreter zu involvieren, wenn diese Möglichkeit besteht. Als Beispiele können im Rahmen der NDEP solche Projekte wie Modernisierung der Abwasserkläranlage in St. Petersburg, Abfallmanagement im Leningrad Gebiet, Reduktion des Energieverbrauchs im Kaliningrad Gebiet genannt werden.¹⁷² Die Projekte im Rahmen der NDPHS betreffen vor allem die Organisation von Promotions- und Aufklärungsaktionen bzw. Fachkonferenzen.¹⁷³

Der gewisse Erfolg der Partnerschaften ist damit zu erklären, dass die Kooperation für ein konkretes Projekt aufgebaut wird und die Partner für dieses eine Projekt gewonnen werden ohne sie zur weiteren Kooperation zu verpflichten. Dank dieser einschränkungsfreien, unbürokratischen Kooperationsstruktur und freiwilliger Beteiligung gelingt es, sehr heterogene, aber kooperationswillige Akteure zusammenzubringen, die sich für die Umsetzung jenes Projekts, das für sie wichtig ist, einsetzen. Außerdem geht es um Projekte, die vor allem auf technische Aspekte konzentriert sind. Im Falle der Projekte, die die politische Ebene berühren wie Energie- oder Sozialpolitik, sinkt die Kooperationsbereitschaft und damit die Chance für die Umsetzung. Das Potential der Partnerschaften kann jedoch nicht ausgeschöpft werden, weil die meisten Projekte an die RF gerichtet sind und ihre Realisierung die Mitarbeit der russischen Behörden erfordert, was manchmal nicht gegeben ist. Nichtsdestotrotz gelten sie als „*the big achievement of the Northern Dimension*“¹⁷⁴ auf ihrer Mikroebene und daher ist eine Partnerschaft im Bereich des Transports und Logistik in Aussicht und weitere, in Bereichen Forschung oder Energie, sind erwünscht. Was die ND auf der Makroebene mit sich brachte, war die Sensibilisierung für die Notwendigkeit der Kooperation im Norden, vor allem mit der RF, die Lenkung der EU-Aufmerksamkeit zum ersten Mal auf Kaliningrad (auch im Kontext der EU-Osterweiterung), die Involvierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in die Planung, Finanzierung und Übernahme der

¹⁷² Ministry for Foreign Affairs of Finland: The Northern Dimension. A Finish Perspective; Helsinki, 2007; abrufbar unter: <http://formin-origin.finland.fi/Public/download.aspx?ID=22506&GUID=%7BE30A3864-A0E9-47D2-9955-D2013D84D282%7D> (29.09.2009); für eine genaue Auflistung der Projekte siehe die Homepage der NDEP: <http://www.ndep.org>

¹⁷³ Auflistung aller Projekte siehe die Homepage der NDPHS: <http://www.ndphs.org>

¹⁷⁴ Erkki Tuomioja während der Konferenz „The Renewed Northern Dimension: A Tool for Enhanced Regional and Cross-border Cooperation“; Tallin, am 9. Juni 2006; abrufbar unter: <http://www.finland.ee/public/default.aspx?contentid=149833&nodeid=40661&contentlan=13&culture=et-EE> (29.09.2009)

Verantwortung für die Politik und Projekte, gemäß dem Governance Prinzip, und die Fokussierung auf solche Phänomene wie Netzwerkaufbau, Integration oder sog. free flow (abwechselnde Beteiligung) der Akteure. Für den gewissen Erfolg des ND-Kooperationsmodells spricht außerdem die Tatsache, dass nicht nur die Kommission bei der Schaffung der ENP an der ND Beispiel nahm, sondern auch die Mst (Polen – Östliche Partnerschaft; Deutschland/Rumänien – Schwarzmeersynergie).

Der erste, in der Summe wenig erfolgreiche Aktionsplan wurde durch einen neuen, im Oktober 2003 vom Rat verabschiedeten Aktionsplan für die Periode 2004-2006 ersetzt. Mit dem neuen Aktionsplan wurden die regionalen Organisationen stärker in die ND einbezogen, die Partnerschaften als neue Kooperationsform und die Einführung von neuen Mechanismen wie Senior Official Meeting und High Level Forum bestätigt.¹⁷⁵ Die Neuerungen brachten aber kaum neue Dynamik in die ND-Kooperation. Die Fortschritte waren meist im Falle der schon etablierten Partnerschaften zu verzeichnen. Das änderte auch kaum etwas an den Problemen, mit denen die ND-Policy zu kämpfen hatte.

Erstens stellte die unterschiedliche Engagementstufe der ND-Partner das Hindernis dar. Während die nördlichen Partnerstaaten, vor allem Finnland und Norwegen, aber auch Schweden und Dänemark, sich für die Projektvorbereitung und –durchführung stark einsetzten, war die Kommission in die Weiterentwicklung der ND wenig engagiert und die RF zeigte sich nur bedingt als aktiver Partner. Die Kommission zog den Aufbau tieferer Beziehungen mit der gesamten RF einer ihrer regionalen Ausprägung vor. Die RF verweigerte eine aktive Beteiligung und nahm an der zweiten Außenministerkonferenz zur ND 2002 nur als Beobachter teil. Auf diese Weise manifestierte sie ihre Unzufriedenheit mit der Gestaltung der ND und warf vor, dass die ND de facto von der EU bestimmt wird und den restlichen Partnern lediglich die Entscheidung gelassen wird, mitmachen zu wollen oder nicht. Mit dem Argument, dass ihre Meinung nicht ausreichend berücksichtigt werde, kritisierte die RF auch den zweiten Aktionsplan und zeigte geringes Interesse an der ND. Der mögliche Grund für dieses Verhalten war nach Archer und Etzold die Tatsache, dass die RF sich bei der Entscheidungsfindung nicht als gleicher Partner behandelt fühlte.¹⁷⁶ Die ND-Aktionspläne wurden zwar als EU-Policy von der Kommission vorbereitet, sie konnten aber von den ND-Staaten korrigiert werden. Trotzdem setzte sich vor allem Finnland dafür ein, den russischen Einwänden entgegenzukommen und die ND zu erneuern. Die „renewed Northern Dimension“, die der RF mehr Bestimmungsmöglichkeit gab, wurde 2006 angenommen. Das bestärkte aber

¹⁷⁵ Heikkilä, 2006; S.21;

¹⁷⁶ Archer/ Etzold, 2008; S. 24

nur die Problematik der Kooperation, die darin bestand, dass *„the more the initiative is taken away from its functional, regional ‚low politics‘ roots (...), the greater the danger that it becomes tainted by the wider political difficulties of Russia-European relations.“*¹⁷⁷

Zweitens waren die nicht übereinstimmenden Positionen der ND-Akteure gegenüber der Initiative einer der Gründe für die schrumpfende Aufmerksamkeit gegenüber der ND. Ein anderer Grund war die rotierende Ratspräsidentschaft. Die ND fand sich in der Regel nur an der Agenda der Ratspräsidentschaft der nördlichen Mst. Nach der Ratspräsidentschaft Dänemarks 2002 wurde die ND während der nächstfolgenden Ratspräsidentschaften Italiens und Griechenlands überhaupt nicht erwähnt. Nach Heikkilä *„[a]s the external framework began to take shape, the initiative started to lose its vigour and energy.“*¹⁷⁸ Negativ wirkte sich außerdem das Fehlen einer langfristigen Vision für die ND aus, was sie zur *„second-class policy“*¹⁷⁹ machte. Schuld daran wird der Kommission zugeschrieben, die bei der Gestaltung der ND inkonsequent war (z.B. gegenüber der Rolle der Regionalräte) und sonst einen limitierten Einsatz zeigte. Das manifestierte sich auch in der Durchsetzung 2003 einer neuen Kooperationsform mit der RF, der sog. *„four Common Spaces“* Politik und einer ENP 2004, was die Neudisponierung der Mittel und eine neue Richtung der Projektrealisierung bedeutete. Beide Ereignisse führten zur Marginalisierung der ND an der Prioritätenliste der EU-Policies und ihrer Reduzierung zu einem regionalen Element der EU-RF Beziehungen. Kaum sichtbare bzw. kaum öffentlich kommunizierte Erfolge der Kooperation hatten ebenso einen demotivierenden Effekt.

Problematisch stellte sich auch die Koordinierung der EU-Hilfsprogramme und ihrer Finanzmittel, mit welchen die ND-Projekte bezahlt werden sollten, heraus. Die Schwierigkeiten folgten daraus, dass unterschiedliche Unterorgane der Kommission die Programme verwalteten (PHARE und TACIS – Generaldirektor für Außenbeziehungen und INTERREG – Generaldirektor für Regionalpolitik) und ihre Laufzeit und Budgets unterschiedlich waren. Die Administrierung des Geldflusses für viele Projekte, die teilweise außerhalb der Programmrahmen anzusiedeln waren, war komplex und verlangsamte die Projektrealisierung. Zur Kumulierung der Finanzmittel kam es erst 2007 mit der Entstehung des ENPI. Die diskutierte Idee eines separaten Budgets für die ND war nie verwirklicht, da die Meinungen darüber auseinander klaffen. Die Etablierung der Partnerschaften löste partiell, denn nur in dem betreffenden Bereich, das finanzielle Problem. Ihre Finanzierung hängt nicht

¹⁷⁷ Archer/ Etzold, 2008; S. 10

¹⁷⁸ Heikkilä, 2006; S. 20;

¹⁷⁹ Catellani, N.: The EU's Northern Dimension after the Enlargement; in: Barbe, E./ Johansson-Nogues, E. (ed.): Beyond enlargement. The new members and new frontiers of the enlarged European Union; Barcelona, 2003; S. 174, zitiert nach Gebhard, 2007; S. 196

von einem starren Budget ab, sondern wird für jedes Projekt extra gewonnen. In Folge wird die Projektgröße an die gewonnenen Mittel angepasst, was die Projektrealisierung beschleunigte.

Der letzte Problempunkt, der die ND-Umsetzung beeinflusste, war die Komplexität der europäischen policy-making im Bereich der Außenpolitik. Das Ziel der ND-Autoren, sie zum neuen regionalen Kooperationsmodell zu machen, scheiterte an „*the EU's foreign policy capacity, which is affected by institutional obstacles and problems of inter-pillar coherence.*“¹⁸⁰ Viele Themenbereiche und Kompetenzen der EU-Organe bezüglich der Außenpolitik überschneiden sich nämlich wie z.B. im Falle der Handels- oder Umweltpolitik (siehe, S. 37).

Aufgrund der beschriebenen strukturellen und inhaltlichen Schwächen, der Schaffung neuer Kooperationsplattformen mit den östlichen Nachbarn und der sinkenden Motivation einiger ND-Partner drohte es, dass die ND nach dem Ablauf des zweiten Aktionsplans 2006 eingestellt wird. Es war wiederum Finnland, das sich für die Reformierung der ND einsetzte. Während des Außenministertreffens zur ND im November 2005 entschieden sich die Beteiligten, die Policy fortzusetzen und bestimmten die Richtlinien für eine neue ND. Die ND-Partner (seit der EU-Erweiterung 2004 die EU, die RF, Norwegen und Island) unterzeichneten eine gemeinsame Policy Declaration on the ND Policy und auf Basis bestimmter Richtlinien handelten sie ein neues ND Policy Framework Document aus, das im November 2006 angenommen wurde. Die neue ND stellte die Partner in der Projektgestaltung und Finanzierung gleich (d.h. jeder am Projekt Beteiligte trägt zur Finanzierung bei). Die ND wurde somit zu „*a common project and a common responsibility.*“¹⁸¹ Sie bekam „*less EU-centric and more flexible framework*“¹⁸², ein „joint ownership“ aller Beteiligten. Die Rolle der Regionalräte als implementierende Akteure wurde aufgewertet. Eine wichtige Neuerung war die Ersetzung des befristeten Aktionsplans durch das Framework Document als dauerhafte Kooperationsbasis. Das Dokument nennt Prioritäten und knüpft die Kooperationsergebnisse nicht an einem Zeitlimit an. Die Lockerung der ND-Struktur brachte mit sich aber die Gefahr, dass sie dadurch an Substanz einbüßt und sich zur Anfangsphase zurückentwickelt. Die Reform war jedoch ein Entgegenkommen gegenüber den Einwänden der RF und ermöglichte den Nicht-EU-Staaten, mehr Einfluss zu nehmen. Bemerkenswert war aber, dass die ND eine Gegenentwicklung zu der von Finnland in seinem ND-Projekt beabsichtigten einschlug.

¹⁸⁰ Lannon/ Elsuwege; 2004; S. 29

¹⁸¹ Northern Dimension Policy Framework Document; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/docs/frame_pol_1106_en.pdf (04.10.2009)

¹⁸² Aalto/ Blakkisrud/ Smith, 2008; S. 9

Finnland wollte nämlich die ND an die EU fest anbinden, damit sie die Verantwortung für die ND übernimmt. Mit der ND-Reform verlor die EU aber ihre Führungsrolle, was Finnland für die Beibehaltung der RF an dem ND-Projekt in Kauf nehmen musste.

Die Zukunft der ND ist ungewiss. Sie kann sich zur effizienten Kooperation weiterentwickeln, vorausgesetzt die involvierten Akteure kooperationswillig und determiniert in der Projektrealisierung bleiben und die Interaktion zwischen ihnen reibungslos verläuft. Der ausschlaggebende Punkt wird weiterhin die Aktivität der RF in der Kooperation, als Hauptobjekt der ND, sein. Wichtig für das Fortbestehen der Kooperation wird sein, dass sie pragmatisch und regional bleibt und von den Aspekten der „high-politics“ nicht überholt wird. Dieses Risiko ist aber gegeben, aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen der ND-Kooperation und der vielfältigen strategischen Partnerschaft der EU mit der RF.¹⁸³ Von der Kondition dieser Beziehungen wird der Erfolg der ND determiniert.

5. Fazit – Gründe für den Erfolg

Abgesehen davon, wie die Entwicklung der ND insgesamt beurteilt werden mag, war der Einbringungs- und Durchsetzungsprozess trotz der anfänglichen Zurückhaltung der einzelnen Akteure vom Erfolg gekennzeichnet. Finnland erreichte das, was es sich vorgenommen hatte. Seine Initiative wurde zum integralen Teil der EU-Außenbeziehungen. Zufrieden kann Finnland aber nicht sein, denn die spätere Entwicklung der ND entsprach nicht den finnischen Erwartungen. „*What is happening to its ND Initiative was and still is very embarrassing and frustrating for Finland*“¹⁸⁴, gab der finnische Wissenschaftler, Hiski Haukkala, zu. Von Finnlands Versagen kann aber auch nicht gesprochen werden, da die ND von ihrer Struktur her an die Co-Arbeit aller Beteiligten angewiesen war.

Es bleibt die Frage, welche Faktoren dafür gesorgt haben, dass Finnlands Initiative zur EU-Policy wurde. Einige Punkte sprachen doch gegen sie, wie die Tatsache der schon existierenden Kooperationsplattformen im Norden, in denen die EU vertreten war, das sich in Grenzen haltende Interesse der Kommission und einiger Mst an der neuen Policy oder die Vagheit des Vorschlags, die ihn etwas abstrakt und unrealistisch erscheinen ließ. Warum fand die ND trotzdem die Zustimmung, entsprach Finnlands Verhalten den Regeln der

¹⁸³ Archer/ Etzold, 2008; S. 28

¹⁸⁴ Hiski Haukkala im Interview mit C. Gebhard zitiert nach Gebhard, Wien, 2007; S. 199

Interessensvermittlungstheorie und wenn ja, inwiefern könnte es einen Einfluss auf die Entscheidung des ER gehabt haben? Folgende Punkte konnten herausgearbeitet werden:

1) Finnland handelte strategisch und mit Hilfe einer gut durchdachten, gezielt ausgewählten Argumentation, also gemäß einer der Hauptregel einer erfolgsversprechenden Interessenvermittlung. Zum einen gelang es Finnland, die ND, die das nationale Interesse abdeckte, zu denationalisieren und als ein gemeinschaftliches Interesse der gesamten EU darzustellen. Dafür sprach die Tatsache, dass Finnlands Interessen sich mit jenen der EU überlappten und die EU für die Themen wie Umweltschutz oder nukleare Sicherheit sensibilisiert war. Zum anderen wurde der Wertekatalog angesprochen und auf die EU-Solidarität hingewiesen. Weiters ließ Finnland die Kritik an der bisherigen Aktivität der EU im Norden aus und unterstrich bloß den „added value“ der neuen Kooperation wie Kohärenzsteigerung. Schließlich argumentierte Finnland, dass eine Policy für den Norden nach einer EU-Erweiterung um die nördlichen Staaten kreiert werden muss und machte auch einen gewissen Druck mit dem Verweis auf die Mediterrane Kooperation. Wie Romsloe kommentiert, Finnland *„simply ‚used‘ such arguments strategically, in order to satisfy a ‚given‘ set of preferences.“*¹⁸⁵ Es versuchte aber nicht, mit den Mst zu verhandeln, sondern *„succeeded in achieving support for the proposal through reason-giving.“*¹⁸⁶ Denn eine sachlich und rational begründete Angelegenheit, so dass die Partner das Gefühl bekommen, sich für eine gute Sache einzusetzen, bekommt laut Interessenvermittlung die Zustimmung. Auch innerhalb der EU gewinnt offenbar das „bessere“ Argument. Die zusätzliche Vorlegung von Expertisen und Ausformulierung der Policy-Punkte wirkte ebenso überzeugend, was eine fast vollständige Übernahme dieser Punkte in den ND-Policy-Entwurf beweist.

2) Finnland mied eine bestimmende bzw. fordernde Haltung. Es formulierte seinen Vorschlag relativ vage und lud alle Partner ein, diesen um ihre Anmerkungen und Ideen zu ergänzen. Mit ihrer Involvierung in den Gestaltungsprozess wollte Finnland ihre Identifizierung mit dem Projekt erhöhen, was das Engagement der Partner versprechen würde. Finnland zeigte sich flexibel und offen für andere Meinungen, was von den Interessenvermittlern empfohlen wird. Trotzdem war das Interesse vieler Partner an der ND begrenzt. Warum Finnland aber keine Befürworter-Koalition im Vorfeld der Initiativeinbringung gebildet hat, die möglicherweise einen stärkeren Einsatz der Kommission und den restlichen Partnern bewirken könnte, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Am

¹⁸⁵ Romsloe, 2005; S. 19

¹⁸⁶ Ebd.; S. 23

plausibelsten scheinen der Zeitfaktor und die abweichende Meinung Schwedens bezüglich der Kooperation mit Norden.

3) Ein wesentliches, die Durchsetzung erleichterndes Element war die Tatsache, dass die Schaffung der ND keine zusätzlichen Kosten verursachen würde und keine neue Institution notwendig wäre. Das spielte eine Rolle sowohl im Kontext der fehlenden Bereitschaft mehr Geld für die Entwicklungshilfe auszugeben als auch des Entscheidungsfindungsprozesses.

4) Der weitere Aspekt, der den Erfolg der ND ausmachte, war ihre Kontroverslosigkeit. Die ND wurde gezielt auf pragmatische, regionale Themen und Problemstellen wie nukleare Sicherheit, Umweltschutz für saubere Gewässer im Norden oder Infrastrukturausbau konzentriert. Diese Themenbereiche bereiteten kaum Polemik innerhalb der für diese Problematik sensibilisierten Union und der Handlungsbedarf der Union in diesen Bereichen fand Akzeptanz der Mst. Die ND löste daher kaum Emotionen, damit aber auch keine große Aufmerksamkeit aus. Die heiklen, den Konsensfindung (was im Falle der ND als GASP-Element notwendig war) erschwerenden Themen der „high policy“ wie die Sicherheitspolitik wurden vermieden. Finnland setzte auf „smart small policy“¹⁸⁷, um die Initiative durchzusetzen. Daher *„avoided [Finland] moral judgments and sought solutions through consensus and compromise rather than condemnation and pressure“*.¹⁸⁸

5) Die relativ schnell erreichte Zustimmung der Union für die ND steht im Zusammenhang neben guter Argumentation auch mit dem Phänomen der sozialisierenden Wirkung der Zusammenarbeit in der EU auf das Verhalten der Politiker der Mst. Es wurde festgestellt, dass die Unionspolitiker und –beamte im Namen des Gemeinwohls schneller zum Kompromiss bereit sind, nicht nur bei Angelegenheiten der ersten, sondern auch der zweiten Säule. Da die EU von der Initiative nicht sehr überzeugt zu sein schien, lässt es den Schluss zu, dass die Zustimmung aus gewissem Pflichtbewusstsein resultierte. Darauf weist auch die Beobachtung hin, dass in der EU sich ein „co-ordination reflex“¹⁸⁹ entwickelte, nach dem die Mst unter Unionseinfluss ihre Positionen anpassen, wodurch ein Konsens schneller erreicht werden kann. Das gilt aber für weniger kontroverse Themen.

6) Ein mitspielender Aspekt ist laut Interessenvermittlung ein gutes Image und die Glaubwürdigkeit des Interessenvermittlers. Das gute Image Finnlands als zuversichtlicher, professioneller und EU-freundlicher Akteur war gegeben. Die Glaubwürdigkeit erreichte

¹⁸⁷ Ausdruck von Busygina, I./ Filippov, M.: End comment: EU-Russian relations and the limits of the Northern Dimension; in: Aalto, P./ Blakkisrud, H./ Smith, H. (ed.): The new Northern dimension of the European neighbourhood; Centre for European Policy Studies, Brussels, 2008; S. 212; abrufbar unter: <http://www.ceps.be/files/book/1772.pdf> (14.10.2009)

¹⁸⁸ Ries, T.: Activism and Nonalignment. The Case of Finland; in: Dahl, A./ Hillmer, N. (ed.): Activism and (Non)Alignment; Stockholm, 2002; S. 75, zitiert nach Gebhard, 2007; S. 156

¹⁸⁹ Romsloe, 2005; S. 11

Finnland durch die Argumentation, Vorlegung von Expertisen und das Vorschlagen neuer Lösungen zur finanziellen und praktischen Effizienzsteigerung der Unionshandlungen.

7) Schließlich hatte der Zeitfaktor auch einen Einfluss auf den Erfolg der ND-Durchsetzung. Die Initiative war kurz nach der nördlichen EU-Erweiterung eingebracht. Die Absprache der ND ihrer Verankerung in die Unionspolitik würde in diesem Kontext die Unionsglaubwürdigkeit und Unionsentscheidung für die Erweiterung infrage stellen.

TEIL IV : DIE ÖSTLICHE PARTNERSCHAFT

„The East of Europe is not just European neighbourhood – it is Europe.”¹⁹⁰

Włodzimierz Cimoszewicz

1. Einführung

Die Östliche Partnerschaft (ÖP) ist eines der neuesten Projekte der EU, angenommen im Juni 2008 und offiziell im Mai 2009 ins Leben gerufen. Sie wurde als ein Teil der ENP eingeführt, der sich explizit an die östlichen Nachbarstaaten der EU richtet, die schon innerhalb der ENP mit der EU kooperieren. Das neue Kooperationsangebot dient einer gezielten Unterstützung der östlichen Nachbarn bei der Reformdurchführung, was zur Etablierung einer Freihandelszone zwischen der EU und dem jeweiligen Land und einer partiellen Integrierung des Landes in den EU-Raum führen soll. Diese Chance bekommen aber nur jene Staaten, die es wollen und den EU-Standarten entsprechend reformiert sind. Auf diese Weise wird beabsichtigt, den Osten Europas nachhaltig an die EU und an die westlichen Werte anzubinden.

Die Idee der ÖP wurde von der polnischen Regierung vorgeschlagen. Sie stellt aber kein neues Konzept dar, sondern entstammt der zwanzigjährigen Erfahrung der polnischen Politik Richtung der ehemaligen Sowjetrepubliken, die nach der Unabhängigkeitserklärung Anfang der 1990er Jahre zu eigenständigen Staaten wurden. Das polnische Engagement für die Souveränität der neuen Nachbarn und ihre demokratische Transformation ist nur durch

¹⁹⁰ Włodzimierz Cimoszewicz in seiner Rede während der Konferenz „The Eastern Policy of the European Union“, Institute of Political Science, Paris, am 22. April 2004; abrufbar unter: http://www.msz.gov.pl/April.22.,2004.-.The.Eastern.Policy.of.the.European.Union?._speech.by,Wlodzimierz,Cimoszewicz,Minister.of,Foreign,Affairs.of,the,Republic.of,Poland.,Paris.,Institute.of,Political,Science,1437.html (02.12.2009)

Prisma der früheren Geschichte Polens und der Ereignisse um die Wende 1989 zu verstehen. Sie waren die Hauptelemente, die die polnische Außenpolitik nach 1989 geprägt haben.

Im Gegensatz zu den Unruhen der polnischen Innenpolitik nach der Wende, die aus vielen Kontroversen und starken Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Gestaltung des Transformationsprozesses erfolgten, schien die Außenpolitik, ihre Ausrichtung und Ziele die einzige Konstante der damaligen polnischen Politik zu sein. Die zwei vorrangigen außenpolitischen Ziele waren für den polnischen Staat von Anfang an eindeutig. Zum einen war es die Orientierung nach Westen, im Sinne des Aufbaus der engen Beziehungen mit der EU und den USA. Zuerst blieben die polnischen Politiker vorsichtig und mit symbolischen Parolen wie „Zurück zu Europa“ oder „Ende des Jalta Systems“ äußerten sie nur den Wunsch, dass Polen in die politischen Strukturen der westlichen Welt bald aufgenommen wird. Sobald die letzten russischen Truppen das polnische Territorium (am 17. September 1993) verließen, begannen sie klare Schritte Richtung Integration mit dem Westen zu setzen. Im April 1994 stellte Polen den Antrag auf die EU-Mitgliedschaft, im Februar 1994 wurde die Teilnahme Polens an dem NATO Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP) unterzeichnet. Gleichzeitig führte die Regierung die Gespräche über den NATO-Beitritt, der am 12. März 1999 erfolgte. Fünf Jahre später, am 1. Mai 2004, wurde Polen Mitglied der EU. Somit wurde das erste Ziel der polnischen Außenpolitik erreicht.

Die zweite Priorität betraf die Regulierung der Beziehungen zur UdSSR/RF und den neuen östlichen Nachbarn. Ihre Notwendigkeit war unumstritten. Über die Art und Weise, wie die neue polnische Ostpolitik gestaltet werden soll, gab es jedoch anfänglich Unstimmigkeiten zwischen den politischen Eliten. Sie vertraten unterschiedliche, stark divergierende Ansichten bezüglich der Ostpolitik, deren Ausgangspunkt immer die Haltung gegenüber der UdSSR/RF und der sicherheitspolitische Aspekt waren. Es gab: 1) Vertreter des Ansatzes, dass das Finden von gemeinsamen Zielen und der Aufbau einer pragmatischen Kooperation möglich sei; 2) ideologisch-romantische Ansätze, laut denen die alten Ressentiments zwischen Polen und Russen in Zeiten der Freiheit die beiden Nationen nicht mehr spalten werden; 3) das traditionell antirussische Umfeld, das an die Änderung der imperialistischen Politik der UdSSR/RF gegenüber Polen und den anderen postsowjetischen Ländern nicht glaubte; 4) Ansatz der postkommunistischen Linke, nach dem vorrangig die freundlichen Beziehungen zur UdSSR/RF weiter gepflegt werden sollten.¹⁹¹ Der erste Außenminister nach der Wende, Krzysztof Skubiszewski, vertritt wiederum, entgegen allen diesen Ansätzen, eine empirisch

¹⁹¹ Kuźniar, R.: Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej; Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 2008; S. 73

orientierte Haltung einer kalten, vorurteilsfreien und emotionslosen Analyse der Situation, was mit einer stabilen, auf die Lösung konkreter Probleme orientierten Politik gegenüber der UdSSR/RF resultierte.

Zur gewissen Umschichtung der Ziele der polnischen Ostpolitik kam es, als die Ukraine im August 1991 ihre Unabhängigkeit erklärte. Polen war nicht zufällig der erste Staat, der die Unabhängigkeit der Ukraine anerkannte. Es entsprach der sicherheitspolitischen Staatsraison, nämlich der Reduzierung des russischen Einflusses in Mittel-Osteuropa und Schaffung einer räumlichen Distanz zur UdSSR/RF. Dieses Ereignis führte zur Herauskristallisierung zwei neuer Aufgaben der Außenpolitik, nämlich einer geopolitischen Aussonderung des Mittel-Osteuropas als einer eigenständigen Region und Unterstützung der Selbständigkeit und Souveränität der ehemaligen Republiken der UdSSR.¹⁹²

Die zweite Priorität der polnischen Außenpolitik ist der Gegenstand dieses Kapitels. Es werden Hintergründe der Entscheidung für das Engagement Polens in der östlichen Nachbarschaft und dessen Europäisierung erörtert, die Bemühungen Polens, die EU für die Problematik Osteuropas zu sensibilisieren und ihre Bedeutung für die EU klar zu stellen, analysiert und anschließend der Durchsetzungsprozess der ÖP untersucht.

2. Hintergründe des polnischen Engagements für die östlichen Nachbarstaaten nach 1989

2.1. Geschichtlicher Abriss der polnischen Ostpolitik nach 1989

Als Hauptarchitekten der polnischen Ostpolitik, anfänglich verstanden als Regulierung der Beziehungen mit den unmittelbaren Nachbarn, der Ukraine, Belarus, Litauen und UdSSR/RF, gelten Krzysztof Skubiszewski und Tadeusz Mazowiecki, der Außenminister und Premierminister der ersten Regierung nach der Wende 1989. Sie bestimmten Fundamente der Politik gegenüber den östlichen Nachbarn, die später durch keine Regierung infrage gestellt wurden. Skubiszewski und Mazowiecki orientierten sich bei der Gestaltung der Ostpolitik an der Meinung von Jerzy Giedroyc und Juliusz Mieroszewski, die Anfang der 1970er Jahre in der Zeitschrift „Kultura“ überzeugten¹⁹³, dass eine unabhängige Ukraine, ein unabhängiges Belarus und Litauen im polnischen Sicherheitsinteresse liegen, denn ohne Imperium kann

¹⁹² Kuźniar, 2008; S 66f

¹⁹³ Jerzy Giedroyc war Redakteur der angesehenen Zeitschrift der polnischen Emigration „Kultura“, die in Jahren 1947-2000 monatlich in Paris herausgegeben wurde; Juliusz Mieroszewski, Journalist und Schriftsteller im Exil in London, publizierte in „Kultura“.

Russland nicht mehr imperial bleiben.¹⁹⁴ Wie später Zbigniew Brzeziński es zusammenfasste: „*Russia with Ukraine is an empire; Russia will not be one without Ukraine.*“¹⁹⁵

Dieser Sichtpunkt wurde zum Leitmotiv der polnischen Ostpolitik. Gleichzeitig lag es im polnischen Interesse, eine auf Basis der Partnerschaft und Gleichberechtigung gestützte Beziehung zur RF aufzubauen. Es stellte sich allerdings schnell heraus, dass die Erreichung beider Ziele, nämlich des Erhalts guter Beziehungen zur RF und der Entstehung einer demokratischen, völlig souveränen Staatlichkeit in den östlichen Nachbarstaaten, unmöglich ist, da die RF vom Einfluss auf die politischen Entwicklungen in den ehemaligen Sowjetrepubliken nicht absehen möchte. Diese Situation führte zur Etablierung zwei Richtungen der Ostpolitik, zwischen denen Polen eine Balance schaffen musste. Denn einerseits konnte Polen aufgrund der Energieabhängigkeit, den wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Faktoren die Beziehungen zur RF nicht all zu strapazieren, andererseits wollte es aber auf die Unterstützung der Demokratisierung der östlichen Nachbarn¹⁹⁶, was als Garant der Stabilität in Mittel-Osteuropa verstanden wurde¹⁹⁷, nicht verzichten. Die daraus folgernden Spannungen mit dem Kreml mussten die polnischen Regierungen bewusst in Kauf nehmen, denn eine in Westeuropa dominierende Strategie – „Russia first“ – lehnte Polen kategorisch ab. Demzufolge bemühte sich Polen die Zusammenarbeit mit der Ukraine, Belarus und Litauen zu intensivieren, beim Transformationsprozess zu helfen und auf diese Weise ihre Westorientierung zu sichern.

Auf der bilateralen Ebene begrenzte sich die Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarn bis 1994 zur Unterzeichnung der Abkommen über die freundschaftlichen Nachbarbeziehungen, die Sicherung der Grenzen und die wirtschaftliche Kooperation. Das Jahr 1994 war aus zweierlei Hinsicht für die polnische Ostpolitik signifikant. Einerseits kam es zum Durchbruch in der Kooperation mit der Ukraine. Die Außenminister, Andrzej Olechowski und Anatolij Zlenko, unterzeichneten im März 1994 ein Abkommen über enge nachbarschaftliche Kooperation. Die Ukraine galt seither für Polen als „enger Partner“ und zwei Jahre später wurde die Kooperation zur „strategischen Partnerschaft“ erklärt.¹⁹⁸ Der deutliche Aufschwung

¹⁹⁴ Vgl. Pomianowski, J.: Niezbędnik; in Nowa Europa Wschodnia: Ankieta: Od Giedroycia do Partnerstwa Wschodniego, Nr. 2/2009; abrufbar unter: <http://www.new.org.pl/index.php?module=newspaperarticles&id=80> (02.12.2009)

¹⁹⁵ Zbigniew Brzeziński zitiert nach Smolar, A.: Poland's Eastern Policy and Membership in the European Union; in: Centre for International Relations: The EU's "Eastern Dimension – An Opportunity or Idée Fixe of Poland's Policy?", Warsaw 2002; S. 10-14, hier S. 11; abrufbar unter:

http://www.ipp.md/files/Calendar/2003/Atelier7/4_Pawel%20Kowal_03_10_2004.pdf (02.12.2009)

¹⁹⁶ die Bezeichnung wird weiters in dieser Arbeit auf Polens Nachbarn im Osten, außer der RF, bezogen

¹⁹⁷ Kuźniar, 2008; S. 155f

¹⁹⁸ Ebd.; S. 161

in den polnisch-ukrainischen Beziehungen war die Folge mehrerer Faktoren: 1) erste Zeichen für die Westorientierung der Ukraine wurden gesetzt – im August 1993 unterzeichnete der ukrainische Präsident Krawtschuk ein Dekret über die Kooperation mit der EU und 1994 trat sie dem NATO-Programm PfP bei; 2) die Stabilisierung der politischen Führung in Polen nach dem häufigen Regierungswechsel zwischen 1990-93; 3) Präsidentenwechsel in beiden Ländern. Krawtschuk wurde 1994 durch Kutschma und Wałęsa 1995 durch Kwaśniewski abgelöst. Die guten persönlichen Kontakte zwischen den beiden neuen Präsidenten wirkten sich positiv auf die Intensivierung der Kooperation aus. Andererseits brach die sich bis dato sehr gut entwickelnde Kooperation mit Belarus nach den Präsidentschaftswahlen im Juli 1994 in Belarus zusammen. Die vorerst unternommenen demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen wurden gestoppt, die polnischen Investitionen in Belarus erschwert und Rechte der polnischen Minderheit in Belarus ignoriert. Was die Kooperation mit Litauen betrifft, kam es seit 1995 zum positiven Durchbruch, da ein gemeinsames Ziel definiert wurde, nämlich die Integration mit der EU, was den Ausmaß der Kooperation steigen ließ. Ab diesem Zeitpunkt waren die Beziehungen zu Litauen kein Teil der Ostpolitik mehr, da Litauen den Weg der prowestlichen Entwicklung entschieden und unumkehrbar eingeschlagen hat.

Auch international setzten sich polnische Politiker für die Unterstützung der postsowjetischen Republiken ein und sprachen dieses Thema z.B. während des Treffens im Rahmen des Weimarer Dreiecks an, obwohl Resultate der Gespräche für die polnische Seite kaum zufrieden stellend waren. Die westeuropäischen Partner verhielten sich sehr lange weit zurückhaltender in punkto Integration der neuen osteuropäischen Republiken mit den westeuropäischen politischen Strukturen als es sich die polnischen Politiker gewünscht hätten.

Auf der zivilgesellschaftlichen Ebene war das Engagement der polnischen NGOs (z.B. Stefan Batory Stiftung (Fundacja im. Batorego)) und der unabhängigen wissenschaftlichen Instituten für die demokratische Transformation im Osten von Anfang an bemerkenswert. Neben vielen Projekten und Initiativen der NGOs, den durch wissenschaftliche Institute (u. a. Zentrum für Internationale Beziehungen (CSM), Institut für Öffentliche Angelegenheiten (ISP) oder Zentrum für Oststudien (OSW)) organisierten internationalen Konferenzen, ist das Ökonomische Forum Osteuropas (Forum Ekonomiczne) in Krynica-Zdrój ein besonders nennenswertes Beispiel des zivilgesellschaftlichen Engagements. Dieses 1990 durch den späteren Gründer der Stiftung Institut für Oststudien (ISW), Zygmunt Berdychowski, ins Leben gerufene und jährlich organisierte Treffen der Politiker und Unternehmer aus den Ländern Mittel- und Osteuropas in einer kleinen Bergortschaft im Südosten Polens wird mittlerweile als osteuropäisches Davos bezeichnet.

Seit dem Zeitpunkt als Polen mit der Ratsentscheidung vom 30. März 1998 zur Beitrittsverhandlungen eingeladen wurde, wurde das europäische Forum vermehrt zur Promotion einer engeren Kooperation der EU mit den östlichen Nachbarstaaten genutzt. Der damalige polnische Außenminister, Bronisław Geremek, betonte in der Rede anlässlich des Beginns der Beitrittsverhandlungen die Notwendigkeit die östlichen Nachbarn in die Debatte über die Zukunft Europas (Agenda 2000) einzubeziehen.¹⁹⁹ Die polnische Konzeption der europäischen Politik gegenüber den Osten wurde dann in dem vom Außenministerium ausgearbeiteten und im Juni 2001 veröffentlichten Dokument zur europäischen Ostpolitik („Polityka Wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej – polski punkt widzenia“) niedergeschrieben.

Obwohl den polnischen Politikern bewusst war, dass die Reformumsetzung in der Ukraine zögernd und im nicht ausreichenden Maße verläuft und die Bemühungen für die stärkere Kooperation mit der EU kaum sichtbar sind, wurde die Promotionspolitik, vor allem durch die sozialdemokratische Regierung 2001-2005 und den Präsidenten Kwaśniewski, fortgesetzt. Zwischen 15-16. Oktober 2002 fand eine Konferenz „Ukraine in Europa“ in Warschau statt, an der die ukrainischen und europäischen Vertreter (J. Solana, G. Persson als Ratsvorsitzende, Vertreter anderer MSt und Kandidatenländer) teilnahmen. Während des Ratsgipfeltreffens im Dezember 2002 in Kopenhagen präsentierte das polnische Außenministerium ein Non-paper²⁰⁰ mit Vorschlägen bezüglich der europäischen Ostpolitik als Antwort auf die von Schweden und Großbritannien 2002 eingebrachte Initiative zur EU-Nachbarschaftspolitik. In dem Dokument spricht sich Polen für die Nachbarschaftspolitik, betont aber gleichzeitig, dass eine stärkere Unterstützung der östlichen Nachbarn zum wesentlichen Teil dieser Politik werden sollte. Polen verstand sich als Experte aufgrund der eigenen Erfahrungen mit der Transformation und der unmittelbaren Nachbarschaft mit den betreffenden Ländern und wollte als solcher, trotz noch nicht vollzogener Mitgliedschaft, in der EU fungieren.

In dem Non-Paper wurde ausgewogen und sachlich für die Etablierung einer östlichen Dimension der EU-Policy argumentiert. Viele Ähnlichkeiten mit der Finnlands Initiative sind ein Zeichen dafür, dass bei der Formulierung der östlichen Dimension die ND als Vorbild

¹⁹⁹ Rede von B. Geremek während des Treffens des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ der EU mit den Außenministern der Kandidatenländer, Brüssel, 30. März 1998; im Original (polnisch) abrufbar unter: [http://www.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/9EE879FD66BF9963C1256E75005621B7/\\$file/ME1815PL.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/9EE879FD66BF9963C1256E75005621B7/$file/ME1815PL.pdf?Open) (04.12.2009)

²⁰⁰ Non-paper with Polish proposals concerning policy towards new Eastern neighbours after EU enlargement; MSZ (Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten), Jänner 2003; abrufbar unter: <http://www.msz.gov.pl/Non-paper,with,Polish,proposals,concerning,policy,towards,the,new,Eastern,neighbours,after,EU,enlargement,2041.html> (04.12.2009)

herangezogen wurde. Es wird u. a. vorgeschlagen, dass die östliche Dimension in sich alle laufenden Hilfsprogramme für den Osten vereinen soll, dass internationale Finanzinstitute in die Kooperation engagiert werden sollen und dass die Unterstützung auf mehreren Ebenen stattfinden soll. Zur Argumentationsstrategie gehörte, gleich wie im Falle der ND, die Hervorhebung der Vorteile für die EU, die aus einem stärkeren Engagement im Osten folgen würden. Aus polnischer Sicht ist diese Region für die Stabilität und Sicherheit des gesamten Europas und im wirtschaftlichen Kontext sehr relevant. Polen betonte allerdings, im Gegensatz zu Finnland, dass eine Beitrittsperspektive im Falle der Länder, die solch einen Wunsch äußern, den Modernisierungs- und Anpassungsprozess wesentlich beschleunigen und den westlichen Kurs festigen würde. Schon damals schlug Polen vor, die Beziehungen zu den östlichen Nachbarländern separat zu behandeln und für jedes Land, je nach Entwicklungsstand, eine individuelle Herangehensweise vorzubereiten, denn nur auf diese Weise wird die Unterstützung effektiv sein. Darüber hinaus müsse die EU im Osten präsenter werden und eine Informationskampagne starten, um die EU den Nachbarn näher zu bringen.

Der ehemalige Außenminister, Włodzimierz Cimoszewicz, nutzte unterschiedliche Gelegenheiten, um für die Kooperation mit den östlichen Nachbarn zu werben und für ihre Bedeutung als Schlüssel zur europäischen Sicherheit zu sensibilisieren. Als Beispiel können seine Reden während der Konferenz zur EU-Erweiterung im Februar 2003 in Warschau oder während der Konferenz zur Ostpolitik der EU in Institute of Political Science im April 2004 in Paris.²⁰¹ Die Argumentation konzentrierte sich auf ein paar wesentlichste Punkte: 1) die Ukraine, Belarus und Moldau liegen nicht außerhalb Europa; 2) das sind Grenzregionen und die Entwicklungen in diesen Ländern haben unmittelbare Auswirkungen auf die Sicherheit der EU; 3) aus diesem Grund ist die Unterstützung ihrer Transformation und politischen Annäherung an die EU wichtig; 4) sie sind für die EU strategisch relevant als Transportländer von Energieressourcen.

Die polnischen Politiker konnten aber die EU zur polnischen Vision der zukünftigen EU-Nachbarschaftspolitik nicht überzeugen. Als Gründe dafür werden geringe Durchsetzungskraft Polens, geringe Bedeutung der östlichen Nachbarn für die europäischen Politiker und die Unterschiede im Stellenwert der RF (die EU zog die Beziehungen zur RF

²⁰¹ beide Reden abrufbar unter: <http://www.msz.gov.pl/20,lutego,2003r,-,The,Eastern,Dimension,of,the,European,Union.,The,Polish,View.,Speech,by,Wlodzimierz,Cimoszewicz.,Polish,Minister,of,Foreign,Affairs.,at,the,Conference,The,EU,Enlargement,and,Neighbourhood,Policy.,Warsaw.,20,February,2003,1305.htm> bzw. <http://www.msz.gov.pl/April,22.,2004,-,The,Eastern,Policy,of,the,European,Union?,-,speech,by,Wlodzimierz,Cimoszewicz.,Minister,of,Foreign,Affairs,of,the,Republic,of,Poland.,Paris.,Institute,of,Political,Science,1437.html> (04.01.2010)

vor, für Polen waren sie wichtig, aber nicht auf Kosten der Ukraine) genannt.²⁰² Darüber hinaus erweiterte die Kommission das ENP-Konzept auf Druck von Frankreich und Spanien um die Länder des südlichen Mittelmeerraumes. Das bedeutete Aufteilung der Mittel auf mehrere Länder, geringe Vertiefung der Kooperation und vor allem, obwohl formell nicht direkt ausgedrückt, die Entfernung der Chance für die Beitrittsperspektive für die Oststaaten. Somit entsprach die letztendliche Form der ENP keinesfalls den polnischen Vorstellungen, wodurch die Einstellung Polens zur ENP distanziert bis kritisch geworden ist.

Die Ereignisse in der Ukraine Ende November und im Dezember 2004, der zivilgesellschaftliche Widerstand gegen die Verfälschung der Präsidentschaftswahlergebnisse und die pro-demokratischen Manifestationen lenkten die Aufmerksamkeit Europas auf die Ukraine und veränderten die Einstellung der EU zu den östlichen Nachbarn. Die Orangene Revolution kam dem polnischen Kampf um das EU-Interesse an den östlichen Nachbarn entgegen. Sie bestätigte die polnischen Bemühungen hinsichtlich der Nachbarschaftspolitik der EU und untermauerte die Argumentation. Das Engagement der polnischen Politiker, vor allem des Präsidenten Kwaśniewski, in die Lösung des Konflikts um die Wahlwiederholung und in die Anbindung der EU (in Person des Hohen Vertreters J. Solana) an den Vermittlungsprozess war ein diplomatischer Erfolg Polens, was dem Image Polens als kompetenter Experte für die östliche Nachbarschaft verhalf. Aber auch wenn es Polen gelang, die osteuropäische Thematik wieder auf die EU-Agenda zu bringen, war das Output nicht zufrieden stellend aus der Sicht polnischer Interessen. Die sich demokratisch orientierende Ukraine gewann zwar das Interesse der EU und die Kooperation bekam einen gewissen Schwung. Für eine Entscheidung über die Eröffnung der Beitrittsperspektive war es jedenfalls noch zu früh.

Kaum Fortschritt in der Durchsetzung der östlichen Dimension der ENP brachten die zwei Jahre (2005-2007) Regierung der konservativen Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS). Zum einen war der Schwerpunkt der politischen Handlungen deutlich auf die Innenpolitik verlagert und zum anderen konnte die Regierung durch ihre skeptische und nicht kompromissbereite Einstellung gegenüber der EU kaum Unterstützung (außer seitens Litauen) für Polens Anliegen gewinnen. Der fordernde Auftretungsstil sowohl im Falle der Beitrittsperspektive für die Ukraine oder Georgien als auch im Falle der Energiepolitik war

²⁰² Kaczmarek, M.; Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej, czyli Europa idzie na wschód; w ramach projektu Monitoring polskiej polityki zagranicznej, CSM, czerwiec 2009, S. 21; abrufbar unter: http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2009/Marcin%20Kaczmarek_POLSKA%20POLITYKA%20WSCHODNIA%20NA%20TLE%20POLIT.pdf (05.01.2010)

eher Ziel verfehlend als Ziel führend. Das verbale Kämpfen um die Ukraine auf der EU- und NATO-Ebene fand jedoch keine bedeutende Entsprechung in den praktischen Handlungen Polens in der Ukraine und für die Ukraine. Der wesentlichste Punkt war die Kooperation bei der Diversifizierung der Energieversorgungsquellen, wobei als Ansprechpartner nur der Präsident Juschtschenko wahrgenommen wurde und die Kooperation mit der Regierung ignoriert. Ein schlechtes Image hinterließ die Säumigkeit der Regierung bei der Vorbereitung der Visa Regulationen für die Ukrainer hinsichtlich des in Kraft tretenden Schengen Abkommens. Im Effekt verlor Polen in den Augen der ukrainischen Politiker die Glaubwürdigkeit als entsprechender Partner für die Unterstützung der ukrainischen EU-Ambitionen. Sie begannen daher über die Zukunft ihres Landes direkt in Berlin oder Paris zu sprechen.²⁰³

Der Regierungswechsel Ende 2007 änderte zwar nichts an der Prioritätsstellung der polnischen Politik gegenüber den östlichen Nachbarn, dieser Politik wurden aber ein anderer Stil und mehr Substanz verliehen. Die in der Koalition mit der Bauernpartei (PSL) regierende, EU-enthusiastische, wirtschaftsliberale Bürgerplattform (PO) distanzierte sich von der Außenpolitik ihrer Vorgänger und begann, Koalitionen für die Unterstützung des neuen Modells der EU-Politik gegenüber den östlichen Nachbarn (vor allem der Ukraine, Moldau, Georgien und evtl. Belarus) zu bilden. Schon während des Ratsgipfeltreffens im Dezember 2007 sprach der Premierminister Donald Tusk Polens Vorschläge bezüglich der ENP an und im Mai 2008 präsentierte der Außenminister Radosław Sikorski mit dem schwedischen Außenminister Carl Bildt während der Tagung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ das Projekt einer ÖP im Rahmen der ENP, das damals akzeptiert und einen Monat später, während des Ratsgipfeltreffens im Juni offiziell angenommen wurde.

2.2. Motivation

Der Kampf Polens um die Stabilisierung und Demokratisierung der östlichen Nachbarstaaten und um ihre Anschließung an die westlichen politischen Strukturen, ist *“in the context of national security, political and economic interests, but also history and culture”*²⁰⁴ zu verstehen. Die Geschichte Polens, beginnend von der ersten Teilung 1772 bis zur kommunistischen Vergangenheit, die geopolitischen Faktoren und die Unzufriedenheit mit der europäischen Ostpolitik spielen hier die Schlüsselrolle.

²⁰³ Piekło, J.: Donald Tusk's Government Policy towards Ukraine; in: Analyses&Opinions, The Institute of Public Affairs; No.5/87, November 2008; S. 2; abrufbar unter: <http://www.isp.org.pl/files/20806226470069002001227869012.pdf> (06.01.2010)

²⁰⁴ Smolar, 2002; S. 10

Die geschichtlichen, kulturellen und auch familiären Verbindungen zwischen Polen, der Ukraine und Belarus sind noch stark präsent. Sie erfolgen aus einer langen Geschichte des polnischen Staates, zu dem die westlichen Teilen der heutigen Ukraine und Belarus gehörten und die bis heute von der polnischen Minderheit bewohnt sind. Die westlichen Gebiete waren seit dem XVII Jh. durch die polnische Staatlichkeit und Kultur geprägt, während die östlichen Gebiete sich unter dem russischen Einfluss befanden. Die Trennlinie zwischen dem polnischen und dem russischen Staat verlief durch das Territorium der heutigen Ukraine und Belarus und diese Spaltung ist weiterhin deutlich, besonders im Falle der Ukraine.

Das kollektive Bewusstsein der gemeinsamen Geschichte und kulturellen Identität, auch trotz schwieriger Abschnitte (UPA Morde an Polen in Wolhynien 1943, Vertreibung der Ukrainer aus Südost Polen 1947, sog. Aktion Weichsel), ist in Polen stark vorhanden, was das Interesse an den Ostnachbarn generiert. Wie der ukrainische Publizist, Mykola Rjabtschuk, anmerkt, ähnelt es *„der britischen Aufmerksamkeit gegenüber den Ländern des Commonwealth oder vielleicht auch dem Interesse der Deutschen an Danzig, Breslau oder Königsberg.“*²⁰⁵ Das verstärkte Interesse Polens an den Entwicklungen in der Ukraine und Belarus erfolgt außerdem aus der historisch bedingten Furcht vor imperialen Ambitionen der RF und der oben erwähnten These (siehe S. 90f), dass Russland ohne die Ukraine kein Imperium sein kann. Aufgrund dessen, dass die RF in Polen als *„potential source of risk if not to the integrity then to the interests of Poland and the whole region“*²⁰⁶ gesehen wird, gilt es im Interesse eigener Sicherheit, den russischen Einfluss auf die UdSSR-Nachfolgestaaten zu relativieren, indem die pro-europäische Orientierung dieser Staaten angeregt und gesichert wird.

Der sich heute ereignende *„Streit um die ukrainische Seele“*²⁰⁷ ist zum einen die Folge der osteuropäischen Geschichte und zum anderen der Geo- und Sicherheitspolitik. Aus polnischer Perspektive ist es wichtig, dass die östlichen Nachbarländer demokratisch und souverän regiert und westeuropäisch orientiert sind, damit eine sichere geopolitische Distanz zur RF entsteht. Die Unabhängigkeit der Länder an der polnischen Ostgrenze wird daher als einer der relevantesten Garanten der polnischen Sicherheit und der europäischen Stabilität betrachtet. Ihre Demokratisierung ist auch der erste Schritt für ihre eventuelle NATO-Mitgliedschaft, die das polnische Sicherheitsgefühl zusätzlich steigern würde.

²⁰⁵ Rjabtschuk, M.: Die polnisch-ukrainische Partnerschaft. Probleme und Aussichten; in: Polen-Analysen Nr. 14, 2007; S. 2; abrufbar unter: <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen14.pdf> (14.01.2010)

²⁰⁶ Smolar, 2002 S. 11

²⁰⁷ Kuźniar, 2008; S. 247

Das polnische Engagement im Osten und der Aufbau von partnerschaftlichen Beziehungen mit der Ukraine erfolgten also aus dem Willen, die Demokratisierung und den geopolitischen Pluralismus im postsowjetischen Raum zu stimulieren, zumal die politische Souveränität der UdSSR-Nachfolgestaaten nur eingeschränkt vorhanden war und ihre reale demokratische Transformation unsicher. Trotz der schleppend voranschreitenden Transformation bzw. der Abkehr von dem pro-demokratischen Reformprozess (Belarus) galt es für Polen, seine Politik gegenüber den Nachbarländern fortzusetzen und die EU zum Ausbau ihres Engagements für die demokratische Entwicklung und Westorientierung der östlichen Nachbarländer zu bewegen. Aus polnischer Sicht würde ein fehlendes Interesse seitens Europas bzw. eine Isolierung die Oststaaten zur pro-russischen Politik drängen, was Polen unbedingt verhindern wollte.

Mit der Zeit tauchten weitere Faktoren auf, die das Einsetzen polnischer Politiker auf der europäischen Ebene für die östlichen Nachbarn beeinflussten. Zum einen geht es um wirtschaftliche und energiepolitische Interessen. Die Ukraine ist für Polen, neben der RF, ein großer potentialer Exportmarkt im Osten, der in Hinsicht auf Unzuverlässigkeit des russischen Partners (z.B. russisches Embargo auf das polnische Fleisch 2005-2007) an Bedeutung gewinnt. Weiters spielt die Ukraine verstärkt eine Rolle als Partner- und Transitland bezüglich eines von der RF unabhängigen Imports der Energierohstoffe aus dem Kaukasus im Rahmen der von Polen angestrebten Differenzierung der Energieversorgung. Zum anderen trieb die Unzufriedenheit mit der ENP Polen zur Ausarbeitung neuer Initiativen für die Kooperation mit den östlichen Nachbarn. Polen kritisierte die ENP als wenig ambitionierte und ineffektive Politik, da sie den Nachbarstaaten nur einen schwachen Anreiz für den Reform- und Anpassungsprozess bieten würde. Polen, basierend auf eigener Erfahrung, hielt die Beitrittsperspektive für die richtige Maßnahme. Die Schwäche der ENP sah Polen auch in der Gleichstellung der südlichen Nachbarn, bei denen die Mitgliedschaft ausgeschlossen wurde, und der östlichen Nachbarn, die zukünftig Mitglieder werden könnten. Deswegen plädierte Polen für eine separate Politik gegenüber beiden Dimensionen, da die Diskrepanzen zwischen den individuellen Interessen der Mst dafür verantwortlich seien, dass es an der Solidarität hinsichtlich der ENP-Umsetzung fehlt, was in Folge das Fortschreiten dieser Politik behindert. Die ÖP solle deswegen einen separaten ENP-Zweig darstellen.

Die Orangene Revolution nahm Polen als Bestätigung seiner Bemühungen wahr und erhoffte sich einen Durchbruch sowohl in der Politik der EU Richtung der Ukraine als auch im internen ukrainischen Reformprozess. Wie es sich herausstellte, wurde die

Zusammenarbeit zwar vertieft, es kam aber zu keinem Durchbruch auf beiden Seiten. Die ausbleibenden konkreten Fortschritte in dem Heranrücken der Ukraine an die EU enttäuschten die polnische Seite. Zumal, dass Polen mit seinem Einsatz bei der Gestaltung der europäischen Ostpolitik punkten und als kompetenter Ansprechpartner gelten wollte. Andererseits sah Polen die europäische Ostpolitik als seine Domäne, die die polnische Position in der EU steigen lassen würde. Aus diesen Gründen startete Polen einen Neuversuch, die Änderung der EU-Politik Richtung der östlichen Nachbarn zu beeinflussen. Im Falle des Projekts der ÖP änderte Polen auch seine Vorgehensweise. Laut Piotr Bures *„it seems that the Poles learnt the lesson on their own mistakes and shifted strategies towards a more low-key and pragmatic approach (...) and pursued a “small steps” approach (...)“*²⁰⁸ Ein zusätzlicher Impuls, der die Entscheidung, eine ÖP auszuformulieren und vorzuschlagen, beeinflusste, dürfte der französische Vorschlag einer UfM von 2007 gewesen sein.

2.3. Polnisches Handeln und dessen Schwachstellen

Im Falle des polnischen Einsetzens für die Überzeugung der östlichen Nachbarn zum pro-westlichen Entwicklungsweg und für ihre Unterstützung bei der Vorbereitung auf die Integration in die westlichen politischen Strukturen können grundsätzlich zwei Etappen unterschieden werden, nämlich bis zum EU-Beitritt Polens und danach, wobei die zweite Etappe durch unterschiedliche Herangehensweisen gekennzeichnet ist.

Die erste Etappe, zwischen Mitte der 1990er Jahre und kurz vor Polens EU-Beitritt 2004, spielt vorwiegend auf bilateraler und internationaler Ebene. Diese Etappe charakterisiert sich durch eine relativ hohe Frequenz der Treffen polnischer Politiker mit ihren vor allem ukrainischen aber auch belarussischen Partnern.²⁰⁹ Dabei war der Einfluss der persönlichen guten Kontakte zwischen den Präsidenten Kwaśniewski und Kutschma von Bedeutung. Die polnische Aktivität umfasste weiters Kontakte zwischen den Unternehmern, regionalen Verwaltungsvertretern, Medien- und Kulturvertretern und Experten.²¹⁰ In die Transformationshilfe engagierten sich stark auch die NGO's (siehe S. 92). Auf internationaler Ebene nutzte Polen solche Foren wie das Weimarer Dreieck oder die OSZE, wo Polen sich beispielsweise gegen die Isolierung von Belarus einsetzte, mit dem Argument, dass es sich

²⁰⁸ Buras, P./ Pomorska, K.: Poland and the European Neighbourhood Policy; in: Overhaus, M./ Maull, H./ Harnisch, S. (ed.): The New Neighbourhood Policy of the European Union; Foreign Policy in Dialog, Vol. 7, Issue 19, July 2006; S. 34-43, hier S. 42; abrufbar unter: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue19.pdf> (17.01.2010)

²⁰⁹ Vgl. Kuźniar, 2008; S. 163ff

²¹⁰ Ebd.; S. 242

auf die Etablierung der Zivilgesellschaft ungünstig auswirken würde. Was das Weimarer Dreieck betrifft, verlief die Kooperation anfänglich regelmäßig und eher harmonisch. Mit dem Machtwechsel in Deutschland (Kanzler H. Kohl wurde 1998 von G. Schröder abgelöst) schwächte die Intensität dieser Kooperationsform ab. Die Treffen wurden unregelmäßig und es kam öfters zu Meinungsverschiedenheiten, was nicht zuletzt mit dem Kanzlerwechsel und den unterschiedlichen Positionen gegenüber dem Irakkrieg 2003 zusammenhing. Auch regional versuchte Polen eine Kooperation zu initiieren. Eine nennenswerte Initiative kam vom Präsidenten Kwaśniewski während des Treffens der den NATO-Beitritt anstrebenden mittel- und südosteuropäischen Staaten in Riga 2002. Er schlug vor, im Namen der Solidarität mit den osteuropäischen Staaten, die aktuell von dem NATO- und EU-Erweiterungsprozess noch nicht umfasst sind, in der letzten Transformationsphase und bei der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft in den westlichen Strukturen zu verhelfen. Trotz positiver Reaktionen auf die Initiative gelang es jedoch nicht, konkrete Maßnahmen auszuarbeiten.²¹¹

Mit dem EU-Beitritt verlagerte sich der Handlungsschwerpunkt auf die EU-Ebene. Das eröffnete neue Möglichkeiten der Einflussnahme, z.B. über das EP oder innerhalb der GASP. Dessen bewusst stellte der Außenminister Cimoszewicz im Sejm ein Jahr vor dem Beitritt fest:

*„Die Mitgliedschaft in der EU eröffnet einen neuen Abschnitt in unserer Geschichte. Sie verleiht auch unserer Außenpolitik eine neue Dimension. (...) Es entstehen neue Möglichkeiten, die grundsätzlichen Ziele unserer Außenpolitik zu realisieren. Es hängt von uns ab, ob wir sie nutzen können.“*²¹² [Übersetzung aus dem Polnischen von der Verfasserin]

Deswegen auch könne sich Polen nicht erlauben, aus falscher Schüchternheit auf die Mitsprache zu verzichten. Im Falle der europäischen Ostpolitik war Polen in der Tat aktiv. Die polnischen Politiker machten die Union auf das Osteuropa aufmerksam, sensibilisierten die europäischen Partner auf die Problematik der Transformationsprozesse in dieser Region und zeigten Eigeninitiative. Im EP sorgten die polnischen Abgeordneten (Bogdan Klich, Marek Siwiec) dafür, dass das EP sich für den Ausbau der europäischen Unterstützung der ukrainischen Reformen und der belarussischen Opposition aussprach. Auf die polnische Initiative hin rief das EP in einer Resolution die EU auf, ihre Politik gegenüber der Ukraine

²¹¹ Kuźniar, 2008; S. 252f

²¹² Włodzimierz Cimoszewicz zitiert nach ebd.; S. 201; [„Członkostwo w Unii Europejskiej otworzy w naszej historii nowy rozdział. Nada też nowy wymiar naszej polityce zagranicznej. (...) Pojawiają się nowe możliwości realizacji zasadniczych celów naszej polityki zagranicznej. Od nas zależy, czy potrafimy je wykorzystać.”]

zu ändern und verwies auf das Recht der Ukraine, eine EU-Mitgliedschaft anzustreben.²¹³ Bei den Budgetverhandlungen für die Jahre 2007-2013 gelang es Polen, die finanziellen Mittel im Rahmen der ENP zugunsten der östlichen Nachbarn zu verschieben. Im Rat warb Polen 2004 gemeinsam mit Deutschland erfolgreich um die Anerkennung der Ukraine als Schlüsselnachbarstaat und strategischer Partner.²¹⁴ Später wies Polen immer wieder auf die Schwächen der ENP und das Ungleichgewicht zwischen ihren südlichen und östlichen Ausprägungen hin und versuchte gemeinsam mit den baltischen und den Vyšhegrad Staaten darauf hinzuwirken, dass ein neues, den Erwartungen der östlichen Nachbarn entsprechendes Konzept für die Kooperation mit ihnen entsteht und dass die Länder „des alten Europas“ zur Vertiefung dieser Kooperation überzeugt werden.²¹⁵ Weiters setzte sich Polen für eine neue Öffnung in der Politik gegenüber Belarus ein, da die Isolierung nicht Ziel führend sei und sorgte dafür, dass bei den Ratsgipfeltreffen das Thema besprochen wurde.

All diese Maßnahmen wurden auf ein Ziel gerichtet, nämlich dass die EU die östlichen Nachbarn als westeuropäische Staaten anerkennt und ihnen eine Beitrittsperspektive eröffnet. Eine auffallend hohe Intensität der polnischen Handlungen und die Dringlichkeit, mit der Polen in der EU um die Ostnachbarn warb, kamen aber weder gut noch glaubwürdig an. Im Gegensatz, die osteuropäische Frage wurde als „polnische Besessenheit“²¹⁶ betrachtet.

Das überdurchschnittliche Engagement für die Oststaaten auf der europäischen und internationalen Ebene, einschließlich des Vorschlags einer östlichen Dimension, brachte jedoch kaum konkrete Effekte. Piotr Bures beobachtet richtigerweise, dass der wichtigste Beitrag Polens war „*its constant efforts to keep Eastern policy high on the EU agenda*“²¹⁷, was an sich positiv war. Die in vieler Hinsicht eher leidenschaftliche als pragmatische Handlungsweise der polnischen Vertreter hatte aber ungünstiges Licht auf Polen in den Augen der EU geworfen. Der polnische Enthusiasmus bezüglich der Unionserweiterung verursachte, dass Polen als ein Land gesehen wurde, das die Komplexität des Integrationsprozesses nicht versteht.²¹⁸ Die polnischen Politiker beharrten nämlich auf die Eröffnung der Beitrittsperspektive für den Osten, ohne weitere, die Entscheidung beeinflussende Faktoren zu beachten. Polen schien die Spezifik der für die EU wichtigen

²¹³ Kuźniar, 2008; S. 312

²¹⁴ Vgl. Buras/ Pomorska, 2006; S. 39ff

²¹⁵ Wojna, B.: Polska; in Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warszawa, kwiecień 2009; S. 41-43, hier S. 41f; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf (18.01.2010)

²¹⁶ Kuźniar, 2008; S.246

²¹⁷ Buras/ Pomorska, 2006; S. 41

²¹⁸ Kuźniar, 2008; S. 284

Beziehungen zur RF und das Ausstehen der Systemreformen in der Ukraine außer Acht zu lassen. Dieser Nachdruck war die Folge der ungeklärten und angespannten Beziehung Polens zur RF. Die „*Polens Russlandpolitik hieß: >>Aufwertung der Ukraine<<*“, denn eine explizite Russlandpolitik gab es nicht.²¹⁹ Das Hauptziel war bloß, die Aufrechterhaltung des russischen Einflusses in den Nachbarländern zu verhindern.

Die Orangene Revolution, in der die polnischen Politiker eine Chance für die Konkretisierung der EU-Politik gegenüber den Osten sahen, brachte nicht den erhofften Durchbruch. Die Ukraine deklarierte zwar den Willen, sich an die EU anzunähern, es fehlte aber an der Determination bei der Reformdurchführung. Außerdem machte die Instabilität der Regierungsführung und der Mangel am Konsens bezüglich der ukrainischen Europapolitik keinen guten Eindruck. Die kulturelle und geschichtliche Spaltung des Staates wurde in den politischen Auseinandersetzungen sichtbar. Die europäischen Politiker haben zwar, auch infolge der polnischen Aktivität, eingesehen, dass die Kooperation mit den Ostnachbarn vertieft werden muss, argumentierten aber, dass ohne eine entsprechende politische und wirtschaftliche Anpassung keine Integration möglich sei. Außerdem bestimme die Ukraine mit dem Tempo des internen Reformprozesses das Tempo der Integration mit der EU selbst, wie der deutsche Außenminister, Frank-Walter Steinmeier, in einem Interview anmerkte.²²⁰ Der Annäherungsprozess hänge jetzt also von der Ukraine und nicht von der EU ab.

Die eher formelle Reaktion der EU auf die politischen Veränderungen in der Ukraine und aus ukrainischer Sicht zu geringe Unterstützung seitens der EU enttäuschten die ukrainischen pro-europäischen Politiker. Enttäuscht waren auch die polnischen Politiker, deren Aufgabe jetzt lautete, die Ukraine trotzdem auf dem EU-Kurs zu halten. Sie mussten die ukrainischen Partner überzeugen, dass es vorteilhaft ist, die von der EU verlangten schwierigen Reformen zu unternehmen, und dass selbst der lange Vorbereitungsprozess an sich für die politische und wirtschaftliche Entwicklung des Landes günstig ist. Diese Aufgabe übernahm der Präsident Kwaśniewski. Mit dem Regierungs- und Präsidentenwechsel (Beginn der Regierungsperiode von PiS und der Präsidentschaft von Lech Kaczyński) in Polen Ende 2005 nahm die Dynamik der polnischen Ostpolitik jedoch deutlich ab. Die neue Regierung sprach sich zwar für die Fortsetzung der bisherigen Politik gegenüber den Ostnachbarn aus und verhärtete sogar ihre Position hinsichtlich der EU-Beitrittsperspektive für die Ukraine und Moldau. Der Kooperation fehlte es aber an Substanz. Die polnischen Maßnahmen, die

²¹⁹ Lang, K.: Polen und der Osten; SWP-Aktuell, Nr. 22, Mai 2005; S. 2; abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2208 (19.01.2010)

²²⁰ Frank-Walter Steinmeier, „Ich empfehle eine selbstbewusste Bescheidenheit“, Interview in der Frankfurter Allgemeine Zeitung von 06.03.2006

politischen Entwicklungen in der Ukraine und in Belarus zu beeinflussen, ließen nach. Stattdessen wurden die Forderungen an die EU gestellt, konkrete Schritte zu setzen, und die Verantwortung für die Transformationshilfe nach Brüssel verschoben. Die polnische Seite zeigte keine Eigeninitiative mehr, dabei lehnte sie den deutschen Vorschlag, die sog. „ENP Plus“, der während der deutschen Ratspräsidentschaft 2007 vorgestellt wurde und zur Vertiefung der Kooperation mit der Ukraine beitragen sollte, kompromisslos ab.

Die polnische Handlungsweise wurde weniger emotional, dafür aber pragmatischer und ausgeglichener erst mit der Regierungsübernahme durch den Premierminister Tusk. Infolge einer nüchternen Beurteilung der politischen Entwicklungen in den östlichen Nachbarn und des besseren Verständnisses für den Prozess der policy-making in der EU wurde die Position Polens gegenüber einer schnellen Beitrittsperspektive für die Ukraine relativiert. Die Stärkung des Ostpfeilers der ENP war weiterhin eine der Prioritäten der polnischen Ostpolitik, die Taktik der Vermittlung dieses Anliegens änderte sich aber. In einem Interview sagte Tusk:

*„Ich weiß nur, dass die polnischen Interessen in der Union realisiert werden können, indem man ununterbrochen diskutiert und verhandelt, ein zuverlässiger Partner ist und nicht indem man herumschreit und die Faust zeigt.“*²²¹ [Übersetzung aus dem Polnischen von der Verfasserin]

Die neue Regierung schien erstens zu erkennen, dass mit einer ausgewogenen, faktennahen Argumentation, einem aufgeschlossenen und kompromissbereiten Auftreten und einer distanzierteren, objektiveren Situationsanalyse mehr erreicht werden kann. Sie entschied sich, mit kleineren Schritten dem großen Ziel (Eröffnung der Beitrittsperspektive) näher zu kommen. Zweitens wollte Tusk das Image Polens als einen kompetenten, die Komplexität der EU-Außenpolitik verstehenden Partner wieder aufbauen. Deswegen konzentrierte sich Polen auf eine engere Kooperation mit den EU-Partnern in punkto der Stärkung der ENP zugunsten der östlichen Nachbarn. Der Kontakt zu den Adressaten dieser Politik wurde dagegen etwas distanzierter. Somit wollte Tusk zeigen, dass Polen in der EU-Mannschaft spielt und nicht gegen sie. Drittens wusste die Tusks Regierung, die Unterstützung für ihre Initiativen zu gewinnen. Als die Idee einer reformierten Struktur der Beziehungen zu den östlichen Nachbarn während des Ratsgipfeltreffens im Dezember 2007 erstmals vorgestellt wurde, stand Litauen hinter Polen. Für die konkrete Ausarbeitung der ÖP gewann Polen die schwedische Unterstützung, was nicht unwesentlich für die Durchsetzung des Projekts sein dürfte. Die Vorbereitung eines positiven politischen Klimas, indem die Blockade für den

²²¹ Donald Tusk, „Nie naciskać na Irlandię“, Interview in Gazeta Wyborcza von 21.06.2008 [„Ja tylko wiem, że w Unii załatwić interesy Polski można, nieustannie rozmawiając i negocjując, będąc wiarygodnym partnerem, a nie wykrzykując i wymachując pięścią.”]

Beginn der Verhandlungen des neuen PKA mit der RF Ende 2007 aufgehoben wurde²²² und die Zustimmung für die im März 2008 von Frankreich vorgeschlagene UfM gegeben wurde, könnte sich ebenso positiv ausgewirkt haben.

3. Struktur und Ziele der ÖP

Die Initiative, eine ÖP im Rahmen der ENP zu schaffen, wurde Ende 2007 dem Rat von Premierminister Tusk vorgeschlagen und während des Außenministertreffens im Mai 2008 wurde das ausformulierte Projekt von Außenminister Sikorski präsentiert. Im Anbetracht des langjährigen Kampfes der polnischen Diplomaten für eine tiefer gehende EU-Politik gegenüber den postsowjetischen Nachbarstaaten, der Mitte der 1990er Jahre begann und mit der Vorstellung des Non-Papers Ende 2002 dessen Europäisierung angenommen werden könnte, ist eine scharfe Bestimmung weder des Entstehungspunktes der Initiative noch deren Autoren möglich. Zumal, sie eine Fortsetzung des früheren Vorschlags (Östliche Dimension) darstellt, auch wenn mit relevanten Änderungen. Wer konkret für diese Änderungen verantwortlich ist, bleibt unklar, obwohl sie innerhalb der Führung der Tusk Partei lange vor der Machtübernahme besprochen werden mussten, da die ÖP schon ein paar Wochen nach dem Amtseintritt Tusks von ihm im Rat angesprochen wurde.

Eine der Änderungen betraf den Namen der Initiative. Die Bezeichnung Dimension wurde bewusst durch die Partnerschaft ersetzt. Es ging um die Abgrenzung zu dem alten Vorschlag und der ND. Die ÖP sollte nicht mit der ND gleichgesetzt werden, weil sie andere Ziele verfolgt, vor allem im politischen Sinne. Die ND galt für Polen nur als Vorbild einer erfolgreichen Policy-Durchsetzung, als Beispiel einer Kooperation und als Argument für die Realisierung neuer Kooperationen. Außerdem war es wichtig, den Begriff der EU-Ostpolitik zu vermeiden, da er in Polen mit der Dominanz des russischen Vektors in den Beziehungen der EU zu Osteuropa assoziiert wird.²²³ Die ÖP ist aber in erster Linie an die postsowjetischen Staaten Europas und des Kaukasus gerichtet, nämlich: die Ukraine, Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan und unter Umständen an Belarus. Das Angebot ist nur bedingt für die RF offen, die jedoch bis dato kein Interesse an der Beteiligung an der ENP zeigte.

²²² Polen legte 2006 ein Veto gegen die Aufnahme der Verhandlungen mit der RF über ein neues PKA ein als Antwort auf das Ende 2005 durch die RF verhängte Embargo auf das polnische Fleisch und pflanzliche Produkte.

²²³ Ochmann, C.: Östliche Partnerschaft contra EU-Partnerschaftsabkommen mit Russland?; in: Polen-Analysen Nr. 46, 2009; S. 4; abrufbar unter: <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen46.pdf> (28.01.2010)

Die von Polen und Schweden vorgeschlagene ÖP soll eine EU-Policy werden, die auf der ENP aufbaut, aber separat realisiert wird und im Endeffekt über die ENP hinausgehen soll. Es folgt dem polnischen Postulat der differenzierten EU-Politik gegenüber den südlichen und östlichen Nachbarn aufgrund der unterschiedlichen geopolitischen, geschichtlichen und kulturellen Vorbedingungen. Da aus polnischer Sicht die östlichen Nachbarn, im Gegensatz zu den südlichen, ein Teil Europas sind, soll die Zusammenarbeit mit ihnen erweitert werden, um ihnen schrittweise an den EU-Policies und dem gemeinsamen Markt teilnehmen zu lassen. Die damit erreichte Europäisierung dieser Länder bringe Vorteile nicht nur für sie, sondern vor allem für die EU. Die ÖP soll einen Plan dieses Annäherungsprozesses darstellen, dessen Tempo von dem Reformstand in den jeweiligen Ländern und deren Erwartungen bezüglich der Zusammenarbeit abhängen wird.²²⁴ Dabei diene die ÖP nicht direkt dem Beitritt der östlichen Nachbarn in die EU, sondern der Hilfe bei der Erfüllung von *acquis communautaire* in den Bereichen, in denen sie es möchten.²²⁵ Im Endeffekt sollen jene Oststaaten, die es wollen und die Kriterien erfüllen, in einer dem EWR ähnlichen Form mit der EU integriert sein.

Im Rahmen der ÖP soll die Zusammenarbeit in folgenden Bereichen gestärkt werden: Demokratie und Sicherheitspolitik, Grenzverkehr, Wirtschaft und Finanzielles, Umwelt und Soziales.²²⁶ Aufgrund hoher Heterogenität zwischen den mit der ÖP umfassten Ländern hinsichtlich der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung als auch der Einstellung gegenüber der Zusammenarbeit mit der EU (die Ukraine, Moldau und Georgien wünschen sich eine Annäherung an die EU, Armenien, Aserbaidschan und Belarus bleiben zurückhaltend) soll die Zusammenarbeit individuell, d.h. bilateral, gestaltet werden. Die ÖP Autoren schlugen vor, auf bilateraler Ebene in folgenden Punkten zusammenzuarbeiten: Migrationfragen, Vorbereitung des Road Map für die Abschaffung der Visapflicht, Schaffung und schrittweise Ausdehnung der Freihandelszone, Verstärkung der EU-Unterstützung bei der Durchführung entsprechender Reformen und die Ausarbeitung neuer Kooperationsabkommen je nach Fortschritt des Reformprozesses, Ausarbeitung neuer Aktionspläne, verstärkte Förderung der *people-to-people* Kontakte und der EU-Promotion.²²⁷ Ergänzend sollte die Kooperation noch auf zweiter, multilateraler, Ebene stattfinden. Auf diese Weise sollen die ÖP-Staate zur Kooperation untereinander ermutigt werden. Außerdem soll sie ein Element

²²⁴ Wojna, B.: Wprowadzenie; in Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warszawa, kwiecień 2009; S. 5-12, hier S. 5; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf (29.01.2010)

²²⁵ Radosław Sikorski nach Gazeta Wyborcza, „Co się wydaje. Partnerstwo Wschodnie - otwiera drzwi do Unii”, Internetausgabe vom 13.01.2010; abrufbar unter: http://wyborcza.pl/1,75515,7446120,Co_sie_wydaje_Partnerstwo_Wschodnie_otwiera_drzwi.html (29.01.2010)

²²⁶ Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership, June 2008; siehe Anhang 4

²²⁷ Ebd.

des Vertrauensaufbaus und des gegenseitigen Ansporns für den Reformprozess sein. Die multilaterale Kooperation soll die Durchführung konkreter Projekte umfassen und die Beteiligung der Partnerländer freiwillig sein, je nach dem individuellen Interesse an einem konkreten Projekt.

Laut den ÖP Autoren verlangt diese Policy keinen großen institutionellen Unterbau. Ausreichend wäre die Ernennung eines Koordinators oder einer Koordinationseinheit, was in Übereinstimmung aller Beteiligten geschehen soll. Der Koordinator bzw. die Koordinationseinheit würde der Kommission unterstehen. Die Kommission sollte für die Ausarbeitung und Realisierung der ÖP verantwortlich sein, da sie auch die ENP verwaltet. Eine der Aufgaben sollte das Monitoring der Fortschritte im Reformprozess sein, ähnlich wie bei den Kandidatenländern. Was den multilateralen Pfeiler betrifft, könnte die Kooperation im Rahmen der Ministertreffen bestimmt werden, an denen die EU-Troika, Minister der ÖP-Länder und der interessierten EU-Länder teilnehmen würden. Die Projekte und die Koordinierung sollen aus Mitteln des ENPI finanziert werden, ergänzt um die Kredite der europäischen Finanzinstitute (EIB und EBWE) und die von den EU- und ÖP-Ländern bzw. allen Interessierten zur Verfügung gestellten Mittel. Den ÖP Autoren lag es daran, dass die ÖP keine zusätzliche Belastung für das EU-Budget darstellt, was in dem Vorschlag ausdrücklich betont wird.

Das Ziel der im Rahmen der ÖP unternommenen Maßnahmen ist die Neubestimmung und Erweiterung der bisherigen Kooperation mit den östlichen Nachbarn. Den Staaten soll die Möglichkeit gegeben werden, ohne Druck und nach eigenem Tempo die Reformen vorzunehmen. Dabei werden die schneller fortschreitenden Staaten dank dem flexiblen und individuellen Rahmen der ÖP in ihrem Annäherungsprozess an die EU durch die weniger fortgeschrittenen nicht behindert. Ein weiterer Erwägungsgrund war der Wille, eine Politik zu schaffen, die die gesamte Region umfasst und nicht nur ihren Teil wie die ND oder Schwarzmeersynergie. Allerdings würde die ÖP diese regionalen Policies bloß ergänzen und nicht ersetzen. Die ÖP ziele darauf ab, dass Osteuropa als eine Region wahrgenommen und behandelt wird. Das war wichtig auch im Kontext der Abgrenzung zur südlichen Nachbarschaft. Nicht zuletzt sollte die ÖP aus polnischer Sicht eine Konterbalance für das von Frankreich lancierte Projekt der UfM darstellen.²²⁸

²²⁸ Cianciara, A.: 'Eastern Partnership' – opening a new chapter of Polish Eastern policy and the European Neighbourhood Policy?; in: The Institute of Public Affairs, Analyses&Opinions, No.4, June 2008; S. 2; abrufbar unter: <http://www.isp.org.pl/files/6836313080210145001213793194.pdf> (29.01.2010)

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die ÖP kein bahnbrechendes Projekt darstellt, in dem völlig neue bzw. kontroverse Lösungen angeboten wären. Im Gegensatz, die Maßnahmenvorschläge ähneln jenen, die 2006 von der Kommission für die Stärkung der ENP präsentiert wurden. Schon damals wurde von einer Zusammenarbeit hin zur Wirtschaftsintegration, die später eventuell einen Beitritt zur Folge haben könnte, oder Visabegünstigungen gesprochen. Nichtsdestotrotz bildete diese Initiative aus zweierlei Gründen einen wichtigen Schritt zum Umdenken der ENP. Zum einen, weil sie die Teilung der südlichen und östlichen ENP-Dimensionen vollzieht und zum anderen, weil sie die Schaffung konkreter und regulärer Strukturen der multilateralen Zusammenarbeit verlangt. Darüber hinaus *„kann [der Vorschlag] konkrete Projekte anstoßen, mit denen sich die Umsetzung der Nachbarschaftspolitik flankieren lässt, und er kann dazu beitragen, der ENP-Ost den nötigen politischen Rückhalt unter den EU-Mitgliedsstaaten zu sichern.“*²²⁹ Zu den Stärken der ÖP gehöre auch, dass sie die Kooperationsinhalte und nicht die Strukturschaffung im Vordergrund stellt und dass sie keinen radikalen Neuanfang fordert.²³⁰ Von einer Beitrittsperspektive wird nicht mehr gesprochen, obwohl die polnischen Politiker sich mit der Steigerung des EU-Engagements im Osten im Rahmen der ÖP eine anschließende EU-Mitgliedschaft der Ukraine und Moldau erhofften. Des Weiteren ist die Initiative relativ offen formuliert. Es werden nur Rahmen der neuen Policy festgelegt und viel Raum für die Präzisierung der Details gelassen. Ihr allgemeiner und elastischer Charakter scheint von Vorteil zu sein, weil zum einen die skeptischen Mst zur Unterstützung der Initiative leichter überzeugt werden können und zum anderen, weil sie für alle Partnerländer attraktiv erscheinen kann, sowohl für jene, die eine schrittweise Integration mit der EU anstreben, als auch für jene, die sich nur eine enge Kooperation wünschen.

4. ÖP als Teil der europäischen Außenpolitik?

4.1. Gründe für das Wenden an die EU

Im Kontext der ÖP Initiative ist die Antwort auf die Frage, warum Polen diesen Vorschlag an die EU richtete, eindeutig. Hier, anders als bei der ND, handelt es sich um einen Reformvorschlag einer schon existierenden EU-Politik und nicht um die Schaffung eines neuen Handlungsbereiches. Zum bessern Verständnis der polnischen Handlungsweise sollen

²²⁹ Lang, 2005; S. 1

²³⁰ Ebd.; S. 2

an dieser Stelle jedoch die Beweggründe dargestellt werden, die polnischen Vertreter dazu verleitet haben, die osteuropäischen Fragen von Anfang an zu europäisieren.

Einer der Hauptgründe, warum Polen in punkto der osteuropäischen Fragen die Unterstützung der EU suchte, war die Disproportion des Machtverhältnisses im Vergleich zu dem an Osteuropa am meisten interessierten Akteur, nämlich der RF. Dieses Ungleichgewicht, das in Polen als Ursache der empfundenen Geringschätzung Polens und seines Standpunktes seitens der RF wahrgenommen wurde, galt es auszugleichen. Die einzige Möglichkeit war die Anbindung polnischer Anliegen an die EU-Politik, die in Folge von der EU und nicht nur von Polen vertreten und verteidigt werden. Denn „*[n]ur wenn seine [Polens] Ziele >>europäisiert<< werden, erhalten sie eine internationale Resonanz.*“²³¹ Da die EU-Stimme viel mehr Gewicht als die polnische hat, steigt die Chance, die eigenen Anliegen gegen die russischen durchzusetzen. Neben den politischen, verfügte Polen auch nicht über die nötigen finanziellen Ressourcen, um mit der RF zu konkurrieren. In der Abwesenheit von eigenen Mitteln und Instrumenten mussten die europäischen generiert werden.

Diese Taktik ist übrigens der Theorie der internationalen Beziehungen gut bekannt, besonders in Hinsicht auf die kleineren Staaten. Damit aber die Unterstützung des Stärkeren gewonnen wird, müssen die Interessen und Ziele beider Seiten übereinstimmen. Im Polens Interesse gegenüber der östlichen Nachbarschaft lag in erster Linie die Stabilisierung und Demokratisierung der Region, was auch die EU als Ziel der ENP deklarierte. Für Polen waren aber die Souveränitätssicherung der jungen Staatlichkeit der postsowjetischen Republiken und ein direktes Engagement, um ihre prowestliche Entwicklung zu stimulieren, vorrangig. Die EU dagegen, aufgrund einer anderen Einstellung gegenüber der Politik zur RF als die polnische, verhielt sich diesbezüglich deutlich zurückhaltender.

Darüber hinaus war die EU-Osterweiterung der Punkt, wo Osteuropa, einschließlich dem Kaukasus als direktes Grenzgebiet nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden musste und die osteuropäischen Fragen mit mehr Nachdruck behandelt werden mussten. Ein wichtiger Faktor, der das Umdenken Europas hinsichtlich seiner Ostpolitik verursacht hat, war die Problematik der Energieversorgung, die infolge der russischen Energiepolitik gegenüber Belarus und der Ukraine in den letzten Jahren schlagartig ans Tageslicht gekommen ist. Dadurch gewann die Kooperation mit den östlichen Nachbarn, als strategischen Partnern bei der Energieversorgung, an Gewicht. Damit die Energiezusammenarbeit erfolgreich gestaltet und die Oststaaten als potentielle Handels- und

²³¹ Lang, 2005; S.5

Investitionsmärkte wahrgenommen werden können, müssen im Unionsinteresse die politischen und marktwirtschaftlichen Standarten abgesichert werden, was die Unterstützung jeglicher dazu führenden Maßnahmen motiviert. Polen wurde in diesem Kontext von der EU als Akteur gesehen, der bei der Entwicklung der Ostpolitik der EU hilfreiche Hinweise und neue Ideen liefern könnte.²³² Diese Position nutzten die polnischen Vertreter aus und boten der EU eine Nachbarschaftspolitik an, die allerdings für die EU zu radikale Schritte voraussetzte. Erst mit dem, im Vergleich zu den früheren Postulaten, gemäßigten Vorschlag der ÖP gelang Polen ein kleiner Durchbruch im Bereich der ENP, wobei der Respekt des „alten Europa“ gegenüber den russischen Faktor bei der ENP weiterhin stark ausgeprägt ist.

4.2. Prozess vor der Initiativeumsetzung

Der Vorbereitungsprozess, der zur Umsetzung der ÖP führen soll, begann mit der Ankündigung des polnischen Vorhabens während des Ratsgipfeltreffens im Dezember 2007. Beim nächsten Treffen im März 2008 bestätigte der Außenminister Sikorski die Vorbereitung der Initiative für die Vertiefung der Kooperation mit den östlichen ENP-Staaten, die letztlich während der Sitzung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ im Mai 2008 von ihm vorgestellt wurde. Laut Sikorski wurde die Initiative schon im Vorfeld mit der Kommission konsultiert und an alle Mst verschickt.²³³ Das Außenministertreffen leitete eine Pressekonferenz von Sikorski ein, um Details und Vorteile der Initiative zu erklären, „*in order to shape the public opinion of EU Member States.*“²³⁴ Weiters wurde ein von Sikorski initiiertes ‚breakfast briefing‘ im Gebäude des European Policy Center in Brüssel organisiert, zu dem EU-Funktionäre, Diplomaten, Journalisten und Lobbyisten eingeladen wurden²³⁵, das ebenfalls der Vorbesprechung der Initiative dienen sollte.

4.2.1. Ansprechpartner

Wann die polnischen Politiker (vor allem Tusk und Sikorski) begannen, sich einen Rückhalt unter den Mst für die Umsetzung der Initiative zu verschaffen bzw. nach einem Koalitionspartner zu suchen, der die Verantwortung für das Projekt mittragen würde, ist unklar. Da es darauf keine Hinweise zu finden sind, weder in den Aussagen von Tusk vor

²³² Vgl. Trzeciak, S.: Ukraine: a part of Europe or apart from Europe; in: Centrum Europejskie Natolin, Analizy natolińskie, 3(3)/2005; S.7; abrufbar unter: http://www.trzeciak.pl/pl/analizy_natolinskie_ukraine_a_part_of_europe_or_apart_from_europe_analiza.html (02.02.2010)

²³³ Radosław Sikorski nach gazeta.pl, „Wschodnie Partnerstwo to marka polskiego przewodnictwa w UE“, Internetausgabe vom 26.05.2008; abrufbar unter: <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5245233.html> (02.02.2010)

²³⁴ Cianciara, 2008; S.2

²³⁵ Ebd.; S. 2

dem Amtseintritt als Premierminister noch in seinem Exposé am 23.11.2007, lässt diese Tatsache vermuten, dass die Vorbereitungen für die Ausformulierung und Umsetzung der ÖP erst nach dessen Ankündigung im Dezember 2007 stattfanden.

Als Koalitionspartner und Co-Autor der Initiative wurde Schweden gewonnen. Warum gerade Schweden ausgewählt wurde, klärte der Premierminister Tusk in einer Pressekonferenz folgendermaßen:

*„Wir wandten uns an Schweden deswegen, weil es ein sehr erfahrenes Land hinsichtlich der EU ist, aber auch deswegen, weil es ein Land ist, das keine Grenzen mit den östlichen Nachbarstaaten hat. Das zeigt, dass unser Projekt keinen exklusiven Charakter hat, das nur für die mit der Ukraine, Belarus oder Russland grenzenden Länder reserviert ist.“*²³⁶

[Übersetzung aus dem Polnischen von der Verfasserin]

Außerdem arbeiteten die Außenminister beider Staaten, Bildt und Sikorski, schon früher zur Frage der Ukraine zusammen.²³⁷ Schweden ist die Kooperation eingegangen, weil es zum einen die gleiche Meinung bezüglich der EU-Beziehungen zu Osteuropa vertritt, und zum anderen, weil es sich bewusst war, dass die gemeinsame Vorstellung der Initiative eine bessere Chance für die Promotion des Projekts darstellt.²³⁸ Weiters folgten Konsultationen in vielen europäischen Hauptstädten, um sich im Vorfeld eine Unterstützung für die ÖP und das Interesse an ihrer Ausarbeitung abzusichern. Als klare Befürworter zeigten sich vor allem die baltischen aber auch mitteleuropäischen Staaten. Polen und Schweden gewann die Unterstützung von Dänemark und Großbritannien. Entscheidend für die Umsetzung der ÖP war aber die Haltung Paris und Berlins. Mit der Zustimmung zur UfM im März 2008 sicherte sich Polen die französische Stimme. Auch Deutschland, das generell an einer näheren Kooperation mit den osteuropäischen Nachbarn interessiert ist, beurteilte die ÖP positiv.

Es taucht an dieser Stelle allerdings die Frage auf, warum Polen als Koalitionspartner nicht Deutschland gewählt hat, das erstens als das größte EU-Land über viel Durchsetzungsvermögen verfügt und zweitens sich stark in Osteuropa engagiert? Warum

²³⁶ Donald Tusk zitiert nach Życie Warszawy, „Premier Finlandii: nie ma potrzeby rozmawiać z Rosją”, Internetausgabe vom 29.05.2008; abrufbar unter: <http://www.zw.com.pl/artykul/254406.html> (04.02.2010) [„Zwróciliśmy się do Szwecji dlatego, bo to jest bardzo doświadczony kraj, jeżeli chodzi o UE i też dlatego, że jest to kraj, który nie granic z naszymi wschodnimi sąsiadami. To pokazuje, że nasz projekt nie ma charakteru ekskluzywnego tylko dla krajów graniczących z Ukrainą, Rosją czy Białorusią.”]

²³⁷ The New York Times „Poland and Sweden try to direct EU attention eastwards”, Internetausgabe, 22.05.2008; abrufbar unter: http://www.nytimes.com/2008/05/22/world/europe/22iht-union.4.13140175.html?_r=3 (04.02.2010)

²³⁸ Kreczmańska, A.:Szwecja; in: Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warszawa, kwiecień 2009; S. 48-49, hier S. 49; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf (04.02.2010)

verzichtete Polen auch auf die Kooperation mit den baltischen oder mitteleuropäischen Staaten, die als typischen Partner Polens in der EU erscheinen? Der Grund dürfte die Beziehung zur RF sein. Deutschland diskreditierte seine Teilnahme an dem North-Stream Projekt, das in Polen nicht akzeptiert wird. Darüber hinaus unterscheidet sich die deutsche Vision der Ostpolitik von der polnischen in der Hinsicht, dass die Beziehungen zur RF, gesehen als unentbehrliches Element der europäischen Sicherheit, zentrale Position einnehmen.²³⁹ Polen dagegen betonte zwar, dass der Dialog und die Zusammenarbeit mit der RF notwendig sind, war aber der Ansicht, dass die Unionsmaßnahmen gegenüber den östlichen Nachbarn nicht von den Beziehungen zur RF abhängig gemacht werden dürfen. Was die mitteleuropäischen Staaten betrifft, geht ihre Haltung gegenüber der RF deutlich auseinander. Während einige von ihnen (Rumänien, Tschechien) der RF eher vorsichtig eingestellt sind, bevorzugten die anderen (Bulgarien, Slowakei, Ungarn) eine engere Kooperation mit der RF.²⁴⁰ Die Haltung der baltischen Staaten gleicht wiederum der polnischen. Solch eine Koalition wäre möglicherweise als nicht objektiv eingestuft und ihre Durchsetzungskraft schwächer. In dieser Hinsicht scheint die Wahl Schwedens als eines alten Mst mit dem Image eines professionellen und sachlichen Partners, der außerdem an der Effektivitätssteigerung der europäischen Ostpolitik interessiert ist, optimal. Zumal Schweden seine kritische Haltung gegenüber dem Demokratisierungsprozess in der RF immer offen legte und beide Staaten – Polen und Schweden – die Kritik des North-Stream Projekts zusammenfügte. Trotzdem dürfte es eine pragmatische und nicht ideologische Entscheidung gewesen sein. Tusk betonte nämlich, dass die schwedische Hilfe bloß eine sachbezogene und organisatorische Unterstützung auf der EU-Ebene gewesen sei.²⁴¹ Wie es sich später herausstellte, war in diesem Fall solch eine ad hoc Koalition günstig und vor allem wirksam.

4.2.2. Argumentation

Infolge der langjährigen Bemühungen um die Annerkennung der östlichen Nachbarn als strategische Partner der EU war die Position Polens gegenüber der osteuropäischen Thematik mittlerweile gut bekannt und ein breiter Konsens darüber, dass die Kooperation mit den Ostnachbarn notwendig ist, gegeben. Der einzige Streitpunkt zwischen der Position Polens und der EU betraf das Tempo der Eröffnung der Beitrittsperspektive für diese Länder. Dieses Element spielte allerdings im Falle der neuesten Initiative nicht direkt eine Rolle. Es

²³⁹ Kaczmarek, 2009; S. 3

²⁴⁰ Ebd.; S. 4

²⁴¹ Życie Warszawy, „Premier Finlandii: nie ma potrzeby rozmawiać z Rosją”, Internetausgabe vom 29.05.2008; abrufbar unter: <http://www.zw.com.pl/artykul/254406.html> (04.02.2010)

wurde in der Initiative nicht thematisiert und die Ziele der ÖP wurden anders gesetzt, was in Hinblick auf die Haltung der EU gegenüber dieser momentan noch heiklen Frage gerade richtig war. Nichtsdestotrotz schwang das Thema der zukünftigen EU-Erweiterung indirekt mit. Wie der Außenminister Sikorski erklärte, die ÖP sei konstruiert worden, um den Oststaaten bei der Annäherung an die EU-Standards effektiver zu helfen, „so dass sie zum Beitritt best möglich vorbereitet sind, wenn die EU politisch bereit wird, ihnen den Beitritt anzubieten.“²⁴² Er überzeugte: „sie [die ÖP] wird die Prinzipien für die EU-Mitgliedschaft oder der Finanzierung nicht ändern, sondern diesen Staaten, die sich möglichst schnell mit der EU integrieren und sich innenpolitisch reformieren wollen, die Möglichkeit geben, sich an die EU anzupassen.“²⁴³ [Übersetzung aus dem Polnischen von der Verfasserin]

Aus dem oben genannten Grund wurden die früher eingebrachten Argumente nur am Rande behandelt. Solche Argumente wie – die Notwendigkeit der Hilfe bei der Modernisierung und Demokratisierung der östlichen Nachbarn als Vorbeugung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kluft zwischen der EU und ihrer Nachbarn, die Sicherheitsrisiken für die EU (Migration, Kriminalität) schafft; die Bedrohungen infolge der ungelösten regionalen Konflikte; die strategische Lage dieser Staaten als Transitländer der Energierohstoffe; die geografische Nähe aufgrund des EU-Erweiterungsprozesses und damit zusammenhängende Kooperation für den Grenzschutz besonders in Hinsicht auf die an der EU-Ostgrenze liegenden Mst wie Polen; die Notwendigkeit der Lösung überregionaler Probleme; die historische, geografische und kulturelle Identität; die separate und unabhängige Gestaltung der Beziehungen gegenüber der RF und den postsowjetischen Republiken – klangen offenbar. Der schwedische Premierminister Fredrik Reinfeldt bekräftigte all diese Argumente als er erinnerte: „If we don't export stability, we have seen that we will import instability.“²⁴⁴ Die Anmerkung, dass die Politik gegenüber den Staaten, die in Europa liegen und zukünftig zur EU gehören könnten und jenen, die lediglich an dem europäischen Kontinent angrenzen und deshalb ihre EU-Mitgliedschaft ausgeschlossen ist, sich unterscheiden muss, war der EU ebenfalls bekannt. Trotzdem verdeutlichte Sikorski während des Treffens in European Policy Centre:

²⁴² Radosław Sikorski zitiert nach gazeta.pl, „Wschodnie Partnerstwo to marka polskiego przewodnictwa w UE“, Internetausgabe vom 26.05.2008; abrufbar unter:

<http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5245233.html> (05.02.2010) [„Tak, by te kraje były jak najlepiej przygotowane do akcesji, kiedy UE będzie politycznie gotowa im to zaproponować.”]

²⁴³ Ebd. [„Coś, co nie zmieni zasad członkostwa w UE czy finansowania, ale umożliwi tym krajom, które chcą jak najszybciej integrować się i zmieniać się wewnętrznie, dostosowywać się do UE.”]

²⁴⁴ Fredrik Reinfeldt zitiert nach NEWEUROPE, „No Devils in Prague“, Internetausgabe vom 11.05.2009; abrufbar unter: <http://www.neurope.eu/articles/No-Devils-in-Prague/94156.php> (05.02.2010)

*„Wir, in Polen, unterscheiden zwischen den südlichen und östlichen EU-Nachbarn. Im Süden gibt es die Nachbarn Europas. Im Osten gibt es die europäischen Nachbarn der EU, die nach Erfüllung aller Kriterien eines Tages die EU-Mitgliedschaft anstreben können.“*²⁴⁵
[Übersetzung aus dem Polnischen von der Verfasserin]

In dem Vorschlag selbst werden Lösungen angeboten, aber nicht begründet. Die Autoren thematisieren nur die Vorteile einer multilateralen Kooperation. Sie würde nämlich die regionale Zusammenarbeit zwischen den Oststaaten fördern, die Projekte würden nicht nur die Schwarzmeer- bzw. Ostseeregion decken, sondern auch die Gebiete dazwischen, sie würde das Einbeziehen der belarussischen Gesellschaftsvertreter, die bisher von multilateralen Initiativen ausgeschlossen waren, in die Kooperation mit der EU ermöglichen.²⁴⁶ Die zwei im Vorschlag indirekt kommunizierten, für die ÖP sprechenden Argumente waren die Tatsachen, dass ihre Realisierung keine zusätzlichen Kosten vom EU-Budget benötige und mit einem kleinen Koordinierungsbüro umsetzbar sei.

Ein zusätzliches Argument lieferte die im März 2008 gebilligte UfM, die in punkto strukturellen Unterbaus weit ausgebauter sein sollte als die ÖP. *„We [Schweden und Polen] would like to see the EU upgrading its contacts with the east at a time the EU is upgrading relations with the Mediterranean region“*, so die Worte eines polnischen Diplomats.²⁴⁷ Weiters wurde das wirtschaftliche Potential der östlichen Länder und ihre Bedeutung im Kontext der Energiepolitik und -projekte (z.B. Nabucco-Pipeline) unterstrichen. Besonders hervorgehoben wurde das Differenzierungs- und Flexibilitätsprinzip der ÖP als auch die gemeinsame Verantwortungs- und Kostenübernahme. In einem Artikel im Europe's World argumentiert Sikorski folgendermaßen:

„The principles of differentiation and joint ownership are to get high priority in the EaP's [Eastern Partnership] development, so it will allow partner countries to approximate EU Standards whenever pace they choose. Joint ownership will ensure that partner countries

²⁴⁵ Radosław Sikorski zitiert nach gazeta.pl, „Wschodnie Partnerstwo to marka polskiego przewodnictwa w UE“, Internetausgabe vom 26.05.2008; abrufbar unter:

<http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5245233.html> (05.02.2010) [„My w Polsce dokonujemy rozróżnienia na południowych i wschodnich sąsiadów UE. Na południu mamy sąsiadów Europy. Na wschodzie mamy europejskich sąsiadów UE, którzy jeśli spełnią kryteria mogą pewnego dnia ubiegać się o członkostwo w UE”]

²⁴⁶ Polish-Swedish Proposal – Eastern Partnership, June 2008; siehe Anhang 4

²⁴⁷ zitiert nach Deutsche Welle, „Poland, Sweden Want Closer Ties With EU's Eastern Neighbors“, Internetausgabe vom 22.05.2008; abrufbar unter: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3352796,00.html> (05.02.2010)

have a real influence on deciding EaP's goals and multilateral will create flexibility within the EaP framework.“²⁴⁸

Ein völlig neuer Punkt, auf den hingewiesen wurde und der ein besonders aussagestarkes Argument darstellte, war die Anknüpfung des Annäherungsprozesses mit den östlichen Nachbarn an den Wunsch der EU, mit der RF als einem zuverlässigen und berechenbaren Partner zusammenzuarbeiten. *„If we see Russia's future as being in partnership with the European Union, we cannot deny the same prospect to the people of the countries that make up the joint neighbourhood of both. It would be poor solution for the EU and Russia to be separated by a region whose contacts with the Europe are less substantial than those it has with Russia“*²⁴⁹, überzeugte Sikorski und appellierte im Tagesspiegel: *„Unterstützen wir Russlands Modernisierung und Demokratisierung – mit einer klugen, mutigen und vernünftigen EU-Ostpolitik“*²⁵⁰

4.3. Reaktionen auf die ÖP

Die EU-Länder reagierten auf die im Mai 2008 bekannt gegebene Initiative grundsätzlich positiv. Dagegen eine offizielle Reaktion der Ostnachbarn war eher kühl. Alle stimmten der Initiative zwar zu, die meisten äußerten aber gleichzeitig ihre Befürchtungen oder Kritik.

Gleich nach der Bekanntgabe der ÖP wurde der Initiative in den betreffenden Staaten wenig Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit geschenkt.²⁵¹ Nichtsdestotrotz haben die politischen Vertreter Armeniens und Aserbaidschans die Initiative offiziell als Impuls für die Kooperationsentwicklung, an der sie interessiert sind, gutgeheißen. Aufgrund des ungelösten Karabach-Konflikts zwischen den beiden Staaten hielten sie die ÖP in punkto Sicherheit und als ein Stabilisierungsfaktor für vorrangig. Darüber hinaus äußerte Baku die Zufriedenheit mit der Verengung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen. Armenien enthielt sich aber der Beurteilung der politischen Bedeutung der ÖP, was mit der pro-russischen Politik dieses Landes zusammenhing.²⁵² In Belarus gab es anfänglich keine Antwort auf die ÖP. Später

²⁴⁸ Sikorski, R.: The EU's Eastern Partnership is key to relations with Russia; in: Europe's World, No. 12, Summer 2009; p. 38-41; hier S. 39f; abrufbar unter: http://www.europesworld.org/portals/0/PDF_version/Issue12/EW12_FINAL_UK.pdf (05.02.2010)

²⁴⁹ Ebd.; S. 41

²⁵⁰ Sikorski, R.: „Zeit für eine neue Ostpolitik“; Kommentar im Tagesspiegel, 01.09.2008

²⁵¹ Dubas, A./ Gotkowska, J./ Kłysiński, K./ Wołowski, P./ Rodkiewicz, W.: Pierwsze reakcje na inicjatywę Wschodniego Partnerstwa; in: Ośrodek Studiów Wschodnich, Biuletyn Tydzień na Wschodzie Nr. 18(52) 2008; abrufbar unter: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2008-05-28/pierwsze-reakcje-na-inicjatywe-wschodniego-partnerstwa> (08.02.2010)

²⁵² Vgl. Adamski, Ł./ Śmigielski, R.: Armenia/Azerbejdżan; in: Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warszawa, kwiecień 2009; S. 57-59, hier S. 57f; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf (08.02.2010)

bestätigte Belarus sein Interesse an der ÖP, die belarussische Anteilnahme würde allerdings vom letztendlichen Charakter der ÖP abhängen.²⁵³ Georgien, die sich in letzten Jahren deutlich für die Annäherung an die EU aussprach, reagierte auf die ÖP überraschenderweise verhalten. Georgien ist an der Kooperation mit der EU sehr interessiert, vor allem im Energiebereich. Die Initiative wurde in der Öffentlichkeit aber kaum diskutiert. In Moldau wurde der ÖP ebenso wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Moldau deklariert sein Interesse an der EU-Mitgliedschaft seit 1996 und die Mehrheit der Gesellschaft befürwortet diese Wahl. Die Reaktion auf die ÖP war aber verhalten, weil erstens die politische Führung Moldaus eine klare EU-Perspektive für das Land erwartet und zweitens der russische Einfluss aufgrund des Transnistrien-Konflikts problematisch erscheint. Laut Experten ist es der Grund, warum der moldauische Präsident die ÖP als „Zuckerl“ und „ein EU-Ring um Russland“ kritisierte.²⁵⁴ Das Thema ÖP wurde am meisten in der Ukraine kommentiert. Die Ukraine begrüßte die Initiative, aber mit Vorbehalten. Ihr Engagement wurde von den Fortschritten im Integrationsprozess seitens der EU wie z.B. Einführung des visafreien Verkehrs abhängen. Es wurde außerdem kritisiert, dass die ÖP ebenso wie die ENP keine klare Mitgliedschaftsperspektive bedeutet und somit die Ambitionen der Ukraine nicht erfüllt. Wie ein ukrainischer Diplomat betonte, „*any form of neighbourhood policy without membership perspective cannot be satisfying to us.*“²⁵⁵ Die Ukraine äußerte auch seine Unzufriedenheit mit der Tatsache, in eine Gruppe mit Armenien und Aserbaidschan, die momentan keine Chance auf die EU-Mitgliedschaft haben, platziert zu werden.²⁵⁶

Die RF wurde von der ÖP nicht direkt umfasst, weil sie die Anteilnahme an die ENP ablehnte und weil die EU-Beziehungen mit der RF separat behandelt werden. Allerdings wäre die Beteiligung der RF an bestimmten Projekten willkommen. Trotzdem wird die Initiative in der RF negativ beurteilt. Sie wird als Ausbau der europäischen Einflusszone im Osten auf Kosten der berechtigten traditionellen Interessen der RF gesehen.²⁵⁷ Die russischen Politiker klagten auch, dass sie mit der RF nicht konsultiert wurde.²⁵⁸ Den Vorwurf des Außenministers Lawrow, die ÖP schaffe neue Trennlinien in Europa, quittierte die EU-Außenkommissarin Ferrero-Waldner jedoch mit den Worten: „*Wir sollen uns alle darüber*

²⁵³ Vgl. Adamski, Ł.: Białoruś; in: Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warszawa, kwiecień 2009; S. 59-62, hier S. 59f; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf (08.02.2010)

²⁵⁴ Adamski, Ł.: Mołdawia; in: Ebd.; S. 63-65, hier S. 64

²⁵⁵ Hennadji Udowenko zitiert nach Cianciara, 2008; S. 3

²⁵⁶ Ebd.; S. 4

²⁵⁷ Dubas, A./ Gotkowska, J./ Kłysiński, K./ Wołowski, P./ Rodkiewicz, W.: Pierwsze reakcje na inicjatywę Wschodniego Partnerstwa; in: Ośrodek Studiów Wschodnich, Biuletyn Tydzień na Wschodzie Nr. 18(52) 2008; abrufbar unter: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2008-05-28/pierwsze-reakcje-na-inicjatywe-wschodniego-partnerstwa> (08.02.2010)

²⁵⁸ Ebd.

freuen, dass es mehr Stabilität in dem Gebiet herrscht, das unsere gemeinsame Nachbarschaft darstellt.“²⁵⁹ [Übersetzung aus dem Polnischen von der Verfasserin]

Die Kommission selbst wurde nach anfänglicher Skepsis – die ÖP sei die Wiederholung der ENP – zum Befürworter des Projekts. Die Außenkommissarin meinte, es sei eine realistische Initiative.²⁶⁰ Die größten EU-Staaten, darunter Deutschland, Frankreich und Großbritannien, begrüßten ebenfalls die Initiative. Etwas zurückhaltend zeigten sich Italien, Spanien und Portugal als auch Rumänien und Bulgarien, die eine Konkurrenz für die Schwarzmeersynergie befürchteten. Trotzdem sehen alle EU-Staaten die Notwendigkeit eines verstärkten Engagements der EU im Osten ein, vor allem im wirtschaftlichen und energiepolitischen Bereich. Zu den Streitfragen gehörten hauptsächlich die Finanzierung (im Moment keine Zustimmung für die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln), die Einführung des visafreien Regimes und der mögliche negative Einfluss auf die Beziehungen zur RF. Sikorski beruhigte aber: *„Die ÖP ist nicht nur gegen niemandem gerichtet, sondern wir würden uns freuen, wenn die RF daran teilnehmen wollen würde.“*²⁶¹ [Übersetzung aus dem Polnischen von der Verfasserin] Die Unterschiede gab es auch bezüglich der Frage nach der zukünftigen EU-Mitgliedschaft der Ostnachbarn. Die EU-Außenkommissarin betonte allerdings ausdrücklich: *„Wir kennen Aspirationen der Ukraine, aber die EU ist noch nicht bereit, um ein Schritt weiter zu gehen.“*²⁶² [Übersetzung aus dem Polnischen von der Verfasserin]

4.4. Der Ablauf des Umsetzungsprozesses

Nach der offiziellen Vorstellung der ÖP Initiative im Mai 2008 wurde sie einen Monat später während des Ratsgipfeltreffens begrüßt, sowohl ihre bi- als auch multilaterale Ausprägung. Der Rat beauftragte weiters die Kommission, einen konkreten Vorschlag der ÖP als EU-Policy bis zum Frühjahr 2009 auszuarbeiten. Inzwischen hat Polen und Schweden, in Kooperation mit Tschechien, eine präzisierte Version der ÖP vorbereitet und im Oktober

²⁵⁹ Benita Ferrero-Waldner zitiert nach gazeta.pl, „Wschodnie Partnerstwo to marka polskiego przewodnictwa w UE“, Internetausgabe vom 07.05.2009; abrufbar unter:

http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,6582409,Sikorski_o_szczycie_UE_To_dzien_polskiego_sukcesu.html [„Powinniśmy być wszyscy bardzo zadowoleni z tego, że mamy więcej stabilności na obszarze, który jest naszym wspólnym sąsiedztwem.”]

²⁶⁰ Gazeta Wyborcza: „Unia zgadza się na polskie Partnerstwo Wschodnie”, 27.05.2008

²⁶¹ Radosław Sikorski zitiert nach Gazeta Wyborcza: „Unia zgadza się na polskie Partnerstwo Wschodnie”, 27.05.2008 [„Wschodnie Partnerstwo nie tylko nie jest skierowane przeciwko komukolwiek, ale cieszylibyśmy się, gdyby Rosja zechciała wziąć w tym udział.”]

²⁶² Benita Ferrero-Waldner zitiert nach Gazeta Wyborcza: „Unia zgadza się na polskie Partnerstwo Wschodnie”, 27.05.2008 [„Znamy aspiracje Ukrainy, ale Unia nie jest gotowa, by pójść o krok dalej.”]

2008 der Kommission vorgelegt.²⁶³ Auf diese Weise wurde versucht, den Einfluss auf die letztendliche Form des Kommissionsdokuments zu nehmen. Außerdem unternahm Polen weitere Schritte, um die Mst zur ÖP zu überzeugen. Im November 2008 organisierte Polen ein Treffen der Vyšehrad-Staaten, Lettland, Litauen, Bulgarien, Rumänien und Schweden zum Thema der ÖP.²⁶⁴ Die Initiative wurde auch während den Treffen mit den Vertretern Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens besprochen.

Die Ereignisse in Georgien im August 2008 führten zur Zusammenrufung eines Sondertreffens des ER am 1. September 2008, worauf der Premierminister Tusk stark plädierte. In dem Schlussdokument wird neben der Äußerung der EU-Meinung zum Konflikt, des Bestehens auf die Erfüllung der Bedingungen des ausgehandelten Waffenstillstandes und der Hilfedeklaration, die Notwendigkeit der Umsetzung der ÖP ausgedrückt.²⁶⁵ In der Folge wurde die Kommission aufgerufen, den ÖP Vorschlag bereits bis Dezember 2008 vorzulegen. Des Weiteren wurden der Rat und die Kommission aufgefordert, die Bemühungen zur Sicherung der Energieversorgung zu verstärken. Der Impact der georgischen Krise auf die Einstellung der EU zu ihrer Ostpolitik war deutlich.

Am 3. Dezember 2008, nach Beratungen mit den Partnerländern, stellte die Kommission das Projekt der ÖP vor.²⁶⁶ Im Dokument wird die ÖP als Dimension der ENP definiert, deren Basis die Respektierung der demokratischen Werte und das Prinzip der joint ownership, also gemeinsamer Verantwortung, darstellen. Die Kommission bekräftigt den EU-Willen, die Beziehungen zu den östlichen Nachbarn zu intensivieren, und unterstreicht ihr vitales Interesse an dieser Kooperation. Die Kooperationsintensivierung muss „mit den Reformbemühungen unserer Partner einhergehen“, wie die Außenkommissarin nachdrücklich bemerkte.²⁶⁷ Es wird weiters zwischen der ÖP und der strategischen Partnerschaft mit der RF klar unterschieden und darauf bestanden, dass die beiden Kooperationsformen parallel verlaufen sollen. Weiters werden die zwei Kooperationsebenen

²⁶³ Wojna, B.: Polska; in Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warszawa, kwiecień 2009; S. 41-43; hier S. 42; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf (10.02.2010)

²⁶⁴ Ebd.; S.42

²⁶⁵ Schlussfolgerungen des Vorsitzes; Sondertagung des Europäischen Rates, Brüssel, am 1. September 2008; abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/102548.pdf (10.02.2010)

²⁶⁶ Das Dokument: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Eastern Partnership, Brussels, 3.12.2008, COM (2008) 823 final; ist abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:PDF> (11.02.2010)

²⁶⁷ Benita Ferrero-Waldner zitiert nach Pressemitteilung der EU von 3. Dezember 2008; abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1858&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (11.02.2010)

der ÖP spezifiziert. Auf der bilateralen Ebene sollen folgende Ziele realisiert werden: Aushandlung neuer Assoziierungsabkommen, schrittweise Einführung der Freihandelszone, Hilfestellung bei den wirtschaftlichen Reformen, dem Aufbau der modernen Gesellschaft und der politischen Institutionen mittels Programme, progressive Liberalisierung der Visabestimmungen und Kooperation im Energiebereich. Die multilaterale Ebene diene der Behandlung gemeinsamer Herausforderungen, dem Austausch, Vorbereitung gemeinsamer Projekte und als Zusatzinstrument für die EU, den Prozess des Aufbaus der regionalen Kooperation zwischen den Partnerländern zu begleiten. Weiters wird die institutionelle Struktur der multilateralen Kooperation konkretisiert. Die Staats- und Regierungschefs der Mst und Partnerländer sollen sich jedes zweite Jahr zur Besprechung treffen. Das Treffen der Außenminister soll jährlich im Frühjahr stattfinden. Sie sollen die Richtlinien für die Kooperation bestimmen und den Progress beurteilen. Senior Officials, die sich zweimal jährlich treffen, sollen in vier thematischen Plattformen (Demokratie, verantwortungsvolles Regieren und Stabilität; wirtschaftliche Integration; Energiesicherheit; zwischenmenschliche Kontakte) Projekte ausarbeiten. Die Plattformen werden durch die Kommissionsvertreter geleitet, die beim Außenministertreffen über die Fortschritte berichten. An den multilateralen Projekten sollen sich die EU-Institutionen, internationale Organisationen und Finanzinstitute, Parlamente, lokale Behörden, interessierte Drittstaaten, Unternehmer und die NGOs beteiligen. Was die Finanzierung betrifft, soll sich diese aus Mitteln der ENPI, des Neighbourhood Investment Facility, der EIB und EBWE und der Mst zusammensetzen. Dabei sollen die ENPI Mittel für den Osten schrittweise aufgestockt werden. Zu der Zeit stand allerdings noch nicht fest, wer in der Kommission mit der Implementierung der ÖP beauftragt werden soll, ein Koordinator oder eine Koordinierungseinheit. Grundsätzlich aber wurden alle Postulate der polnisch-schwedischen Initiative von der Kommission berücksichtigt.

Vor dem Ratsbeschluss über die ÖP während des Gipfeltreffens im März 2009 veröffentlichte die Außenkommissarin ein Kommissionsdokument in Bezug auf den erneuten Gaskonflikt zwischen der Ukraine und der RF im Jänner 2009, der die Unterbrechung der Gaslieferung zu vielen östlich gelegenen Mst verursachte. In dem Dokument bekräftigt sie die Daseinsberechtigung der ÖP: *„There could be no more telling example to demonstrate that the EU's interests – of all its Member States alike - are tightly bound up with developments in the countries on its eastern border.“*²⁶⁸ Weiters stellt sie die Vorteile der ÖP dar und erklärt,

²⁶⁸ Ferrero-Waldner, B.: Eastern Partnership – an ambitious project for 21th century European foreign policy; 20 February 2009; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eastern_partnership_article_bfw_en.pdf (11.02.2010)

warum diese Policy umgesetzt werden sollte. Sie betont, die ÖP sei keine Philanthropie, sondern die moderne europäische Außenpolitik.²⁶⁹ Nicht zufällig wurde dieses Dokument kurz vor der letztendlichen Billigung des Projekts veröffentlicht. Das Schreiben sollte die skeptischen Mst in der Entscheidung für die ÖP befestigen. Mit dem Beschluss des ER im März wurde die ÖP zum Teil der ENP. In der an die Ratsschlussfolgerungen angehängten Erklärung zur Einführung der ÖP werden ihre Grundsätze, darunter Differenzierungsprinzip und Komplementarität gegenüber anderen regionalen Policies, wiederholt, die Finanzierung akzeptiert und versichert, dass sie den Erwartungen der Partnerländer bezüglich künftiger Beziehungen zur EU keinen Abbruch tue.²⁷⁰ Weiters wurde die Vorbereitung einer gemeinsamen Erklärung der EU und der Partnerländer zur feierlichen Inauguration der ÖP am ersten ÖP Gipfeltreffen am 7. Mai 2009 in Prag angekündigt. Zur Inauguration der ÖP kamen höchsten Vertreter aller Partnerländer (außer Belarus, das durch den Vizepremier repräsentiert war), Vertreter der EU-Organen und der meisten Mst. Von den größten Mst nahm allerdings nur Angela Merkel am Gipfel teil. Es fehlten der britische, italienische und spanische Premierminister und der französische Präsident, was als Zeichen der zweitrangigen Stellung der östlichen Nachbarschaft in diesen Mst empfunden wurde. Das trübte die Freude der polnischen Politiker über den Erfolg trotzdem nicht. Wie Sikorski anmerkte: *„Es ist der Tag des polnischen Erfolgs in der EU, der Tag, an dem zum ersten Mal die polnische Initiative durch die gesamte Union angenommen wurde.“*²⁷¹ [Übersetzung aus dem Polnischen von der Verfasserin]

5. Fazit – Gründe für den Erfolg

Ob die ÖP-Initiative zu einem erfolgreichen Projekt wird, ist noch abzuwarten. Die Umsetzung des Projekts befindet sich noch in der Vorbereitungsphase, in der die neuen Kooperationsrahmen mit konkreten Inhalten, d.h. Projekten, gefüllt werden müssen. Der von der Kommission eingerichteten Internetseite zur ÖP ist zu entnehmen, dass die Arbeiten der Arbeitsgruppen begonnen haben. Im Dezember 2009 kam es zum ersten Außenministertreffen, in dem die Vorschläge der Arbeitsgruppen für die Kooperation in allen vier multilateralen Plattformen gebilligt wurden und als wichtigste Aufgabe für 2010 die Aushandlung der

²⁶⁹ Ferrero-Waldner, B.: Eastern Partnership – an ambitious project for 21st century European foreign policy; 20 February 2009; abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eastern_partnership_article_bfw_en.pdf (11.02.2010)

²⁷⁰ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, Brüssel, 19-20 März 2009; abrufbar unter:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/106824.pdf (11.02.2009)

²⁷¹ Radosław Sikorski zitiert nach Gazeta Wyborcza „Partnerstwo Wschodnie zaczęło się w Pradze“, 07.05.2009 [„To dzień polskiego sukcesu w UE, dzień, w którym po raz pierwszy cała UE uchwaliła polską inicjatywę.“]

Assoziierungsabkommen bestimmt wurde, was im Falle Moldau schon in die Wege geleitet wurde.²⁷² Im Hinblick auf die Initiativdurchsetzung ist erreichte die polnische Regierung ihr Ziel. Die Initiative ist in der erwünschten Form innerhalb eines Jahres zur eigenständigen, gemeinsamen Außenpolicy der EU geworden. Es bleibt nun noch zu klären, warum die ÖP von der EU akzeptiert wurde und welche Faktoren dabei entscheidend waren? Aus der durchgeführten Analyse können folgende Schlüsse gezogen werden:

1) Einer der grundlegenden Punkte war der aus Sicht der Interessenvermittlungstheorie gut vorbereitete Vorschlag selbst. Er war ausgeglichen und berücksichtigte die Einstellung des Entscheidungsträgers, also der EU, zu solchen heiklen Fragen wie Ausbau der Institutionen, Bereitstellung neuer Finanzmittel oder neue EU-Erweiterung. Die ÖP stellte eine pragmatische Antwort auf die „Müdigkeit mit dem Erweiterungsprozess“²⁷³ dar, die gleichzeitig die weitere Annäherung der östlichen Nachbarn an die EU förderte, ohne die Zustimmungsgrenzen der der Erweiterung negativ eingestellten Mst zu überstrapazieren. Die Tatsache, dass die Initiativziele nicht zu ambitioniert angelegt waren, erwies sich als positiver Faktor. Die Möglichkeiten der EU wurden realistisch eingeschätzt, was der ÖP den Vorteil gegenüber der UfM, für die z.B. Schaffung eines Sekretariats verlangt wurde, gab. Die Initiative löste Bedenken mancher Mst, aber keine Kontroversen aus. Sie war daher eine akzeptable Lösung für alle Mst. Außerdem kam die ÖP den EU-Erwartungen entgegen, indem sie die Kohärenz der ENP nicht durchbrach und trotzdem eine Erneuerung und Anpassung der ENP an die sich veränderten politischen Umstände in den östlichen Nachbarstaaten (ausdrückliche EU-Orientierung der Ukraine, Georgien und Moldau) bot.

2) Es war wichtig, dass Polen den früheren fordernden Charakter hinsichtlich einer Mitgliedschaftsperspektive für die östlichen Nachbarn ablegte. Denn die Offenheit für die andere Meinungen und die Flexibilität bei der Projektgestaltung erhöhen die Glaubwürdigkeit des Interessenvermittlers in den Augen des Entscheidungsträgers. Dadurch dass, die polnisch-schwedische Initiative nur den Kooperationsrahmen vorgab und der Kommission und den Mst viel Platz für die Präzisierung der Kooperation ließ, fand sie die Akzeptanz. Die ÖP Autoren haben somit auch den skeptisch eingestellten Mst die Möglichkeit gegeben, die ÖP nach eigener Vorstellung mitzugestalten, womit ein klares Nein wegen den zu weit gehenden Bestimmungen verhindert werden konnte. Positiv war auch, dass die ÖP Autoren nach der

²⁷² siehe Homepage der Östlichen Partnerschaft http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm

²⁷³ Wojna, B.: Wprowadzenie; in Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warszawa, kwiecień 2009; S. 5-12; hier S. 8; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf (12.02.2010)

Billigung des Projekts durch den ER die konkrete Ausarbeitung des Projekts nicht einfach auf die Kommission abgeschoben, sondern mit der Vorlegung weiterer Ideen und Lösungsvorschlägen ausgeholfen haben.

3) Die Gewinnung Schwedens als Co-Autor der Initiative war einer der zentralen Gründe für den Erfolg. Die Tatsache, dass die Initiative nicht nur von einem Staat kam, sondern von einem „alten“ Mst unterstützt war, erhöhte die Glaubwürdigkeit und Relevanz des Projekts. Es ermöglichte, die ÖP als eine für die gesamte EU Gewinn bringende Policy darzustellen und verhinderte, dass sie als eine nur im Interesse der „neuen“ Mst liegende Policy wahrgenommen wurde. Die Fähigkeit, die Koalition zu bilden und im Vorfeld eine breite Unterstützung für die ÖP zu gewinnen, brachte offensichtlich das erwünschte Resultat.

4) Polen hat die Lektion aus den früher unerfolgreich lobbyierten Initiativen (Östliche Dimension, Energie-Nato oder Stimmenverteilung im Rat nach dem Wurzelprinzip) gelernt. Die Funktionsweise des Unionsentscheidungssystems wurde analysiert und Schlüsse für die Handlungsstrategie wurden gezogen. D.h. ohne der Konsultation mit den anderen Mst, der Unterstützung der Mehrheit und einer durchdachten Lobbyarbeit mit den an der aktuellen Situation angepassten, strategisch gewählten Argumenten lässt sich ein Anliegen nicht durchsetzen und umso weniger, dieses als ein gemeinschaftliches Interesse darzustellen.

5) Das laut Interessenvermittlungsexperten nicht zu unterschätzende Element ist der Einfluss des Images. Nach der Machtübernahme durch die europafreundliche und gemäßigte Regierung Tusks verbesserte sich das Ansehen Polens innerhalb der EU. Eine positive Wirkung darauf hatte die Änderung der Politik gegenüber der RF. Tusk zeigte sich Kooperations- und Gesprächsbereit gegenüber den russischen Partnern. Die EU sollte dadurch davon überzeugt werden, dass Polen nicht anti-russisch orientiert ist. Zusätzlich, die pro-europäische Politik von Tusk, seine Zustimmung für den Lissabon Vertrag, das Aufheben des polnischen Vetos für den Beginn der Verhandlungen mit der RF über das neue PKA, als auch sein professionelles und freundliches Auftreten ließen die Wahrnehmung Polens als einen zuverlässigen und engagierten Partner und damit seine Position innerhalb der EU steigen. In dieser Situation war es leichter, die Zustimmung der Mst für die ÖP zu gewinnen.

6) Die Veränderung des politischen Umfeldes war zwar ein von dem polnischen Handeln unabhängiger, aber an sich sehr wesentlicher Faktor. Darunter sind die Veränderung der politischen Lage in den meisten östlichen Nachbarn, nämlich ihre klare Politikorientierung nach Westen und erste Fortschritte in dem Reformprozess, und ein Bruch in der Betrachtungsweise der Kooperation mit der RF durch die EU gemeint. Der EU wurde klar, dass die bisherige Kooperationsform (in sog. vier Räumen) kaum Effekte gebracht hat, wenn

es um die Demokratisierung des Landes und die Annäherung der RF an die EU geht. Die RF war nicht nur an dem europäischen Regierungs- und Kooperationsmodell nicht interessiert, sondern während Putins Präsidentschaft kam es noch zur Rückentwicklung des Demokratisierungsprozesses und zur erneuten Zentralisierung der Macht. Darüber hinaus ist die russische Führungselite infolge steigender Energiepreise selbstsicherer geworden. Damit schrumpften die Einflussmöglichkeiten der EU auf den strategischen aber weiterhin unberechenbar bleibenden Partner. Die Gaslieferungstopps durch Preiskonflikte mit Belarus und der Ukraine, offen kritische Einstellung zu den westlichen Strukturen (z.B. Putins Auftreten während der Münchner Sicherheitskonferenz 2007) führten zum Bruch der Glaubwürdigkeit der RF unter den „alten“ Mst. Das gleichzeitige Lobbying der „neuen“ Mst für die östlichen Nachbarn sensibilisierte die EU für ihre politische Lage und erhöhte das Bewusstsein für ihre Bedeutung für die EU. Die alte „Russia first“ Strategie schien, sich ausgeschöpft zu haben. Die Frage war nicht mehr, ob man die Kooperation mit den östlichen Nachbarn ausbauen will, sondern wie das geschehen soll. Die Ereignisse nach der Einführung der ÖP, der russisch-georgische Konflikt im August 2008 und der Gasstreit zwischen der Ukraine und der RF im Jänner 2009 bekräftigten nur die Sinnhaftigkeit der ÖP unter den Mst und führten zur weiteren Versachlichung der EU-Energiepolitik.

Die zukünftige Entwicklung der ÖP wird wohl von dem Willen und der Determination der östlichen Partner, sowohl was die Kooperation untereinander als auch den Reformprozess betrifft, und von dem Engagement der EU abhängen. Dabei wäre wichtig, dass die ÖP nicht das Schicksal der südlichen und nördlichen Dimensionen teilt, die grundsätzlich nur für die Staaten in der entsprechenden Region von Interesse sind.

TEIL V: SCHLUSSFOLGERUNGEN

In den Teilen III und IV wurden die beiden Initiativen ausführlich analysiert und ihr Durchsetzungsprozess beschrieben. Damit die Gesetzmäßigkeiten, die den Überzeugungs- und Durchsetzungsprozess im Falle der außenpolitischen Angelegenheiten in großem Maße determinieren, festgestellt werden können, werden die Merkmale beider Initiativen und der Durchsetzungsprozesse verglichen. Dabei werden die Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Vorgehensweise Finnlands und Polens (mit schwedischer Unterstützung) explizit gemacht. Ob und inwieweit sie eine Rolle bei dem Durchsetzungsprozess gespielt haben, wird im

zweiten Punkt thematisiert. Auf Basis der Vergleichsanalyse wird zusammengefasst, welche Faktoren den Durchsetzungsprozess positiv beeinflussen, d.h. was beachtet werden muss, damit eine nationale Initiative zum Gegenstand der gemeinsamen Außenpolitik der EU wird. Schließlich wird die Bestätigung bzw. Widerlegung der anfangs gestellten Hypothese begründet. Die Arbeit schließt mit einem Ausblick ab, bedingt durch das Inkrafttreten des neuesten EU-Reformvertrags (Lissabon Vertrag) am 1. Dezember 2009, der gewisse Änderungen im außenpolitischen Bereich vorsieht.

1. Vergleich

Um die Merkmale beider Initiativen besser hervorzuheben, wird der Vergleich in einer tabellarischen Form vorgenommen.

Kategorien	Nördliche Dimension	Östliche Partnerschaft
Dauer des Durchsetzungsprozesses	drei Jahre, von dem Einbringen der Initiative am 14. April 1997 bis ihrer letztendlichen Billigung im Juni 2000	ein Jahr, von dem Einbringen der Initiative am 26. Mai 2008 bis ihrer letztendlichen Billigung im März 2009
Zeitpunkt der Einbringung	zwei Jahre nach dem Beitritt	vier Jahre nach dem Beitritt
Vorgeschichte	keine, Finnland hat vorher für sein Anliegen nicht lobbyiert, das Thema wurde aber bei den Beitrittsverhandlungen angesprochen; keine Ankündigung der Initiative	langjähriger Kampf um die Vertiefung der Beziehungen zu den Ostnachbarn; Vorschlag einer Östlichen Dimension 2002; Aktivität in der Diskussion um die ENP; Lösungsvorschläge für die Optimierung der ENP (= Trennung beider Dimensionen); Ankündigung der Arbeiten an der Initiative
Der erste Adressat der Initiative	Kommissionspräsident, im offiziellen Brief, worauf inoffizielle Gespräche und ein zweiter Brief (September 1997) folgten bis die ND dem Rat im Dezember 1997 vorgelegt wurde → das Anliegen vordergründig mit der Kommission besprochen	Offiziell der Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“, vorher inoffiziell die Kommission, dann die Vorstellung vor dem Rat (Juni 2008) → das Anliegen vordergründig mit dem Rat besprochen
Koalitionsbildung	keine Interessenkoalition im Vorfeld gebildet	Interessenkoalition mit Schweden
Überzeugungsprozess	beginnt erst nach der Zustimmung der Kommission für die ND; dann	beginnt schon im Vorfeld (Schweden), dann zeitgleiche

	Besuche in den Mst, um zu verhandeln und die Unterstützung für die ND zu gewinnen	Gespräche mit der Kommission und den EU-Außenministern; schließlich Besuche in den Mst und Verhandlungen
Struktur des Vorschlags	multilaterale Kooperation geleitet durch die Kommission; gemeinsame Projektvorbereitung und –realisierung, zuerst mit Führungsrolle der EU, dann als joint ownership; kleine Koordinierungseinheit innerhalb der Kommission; keine neuen Finanzmittel – die vorhandenen Mittel effizienter umverteilen; Co-Finanzierung der internationalen Finanzinstitute, Mst, Partnerstaaten, privaten Akteure	bi- und multilaterale Kooperation; bilateral – neue Assoziierungsabkommen, Hilfsprojekte; multilateral – gemeinsame Projektvorbereitung und –realisierung = joint ownership; kleine Koordinierungseinheit innerhalb der Kommission; keine neuen Finanzmittel – Umverteilung der für die ENP geplanten Mittel (Mittelaufstockungsvorschlag kam von der Kommission); Co-Finanzierung der internationalen Finanzinstitute, Mst, Partnerstaaten, privaten Akteure
Ziele	sehr pragmatisch angelegt – konkrete Projekte (Umwelt) durchführen, konkrete Probleme lösen (Nuklearabfalllagerung) → oberstes Ziel – die russischen Behörden zum Handeln nach Prinzipien des modernen Governance zu bewegen; die Kooperation effizienter zu machen, um in Folge ökologische und sicherheitspolitische Bedrohungen zu entschärfen; keine Beitrittsforderung neuer Staaten	sind weiterhin politisch motiviert, werden aber diesmal pragmatischer angelegt → oberstes Ziel – die östlichen Nachbarn zum evtl. EU-Beitritt vorzubereiten, was durch die Hilfe bei der allumfassenden Modernisierung der Länder und durch die ausgebaute Kooperation mit der EU erreicht werden soll; dafür werden Modernisierungsprojekte angeboten; Unterlassung der vorher gestellten Forderung nach der Beitrittsperspektive für die Oststaaten
Politische Gewichtung	eher niedrig, da die Initiative auf die Verbesserung der Lebensqualität orientiert ist	eher hoch, da die Initiative auf die Beeinflussung der politischen Entwicklung der östlichen Nachbarländer orientiert ist
Argumente	EU-Außengrenze; Know-How- und Wertevermittlung im Sinne der EU-Sicherheit (Migration, Kriminalität); Kooperation im Sinne des gemeinsamen EU-Interesses (Umwelt, Wirtschaft, Nuklearsicherheit, Rohstoffe, Transport)	EU-Außengrenze; Know-How- und Wertevermittlung im Sinne der EU-Sicherheit (Demokratieförderung, Migration, Konfliktbeilegung, Kriminalität); Kooperation im Sinne des gemeinsamen EU-Interesses (Wirtschaft, Sicherung der Energietransporte)
Motivation	Unzufriedenheit mit der Effektivität der regionalen Kooperation; Gewinnung der Unterstützung des durchsetzungsstärkeren,	Klarheit über die Uneffektivität der früheren, den Beitritt fordernden Politik; unumkehrbare politische und wirtschaftliche Verflechtung

	angesehenen Partners, um eigene Interessen gegenüber der RF effektiver umzusetzen; bessere Koordination und Effektivität der Projekte; mehr Finanzmittel zur Verfügung; Gegengewicht zum Barcelona-Prozess; durch Aktivität eigene Position in der EU erhöhen und Expertenrolle behaupten	der Oststaaten mit der EU im Sinne polnischen Sicherheitsgefühls; Gewinnung der Unterstützung des durchsetzungsstärkeren, angesehenen Partners, um eigene Interessen gegenüber der RF effektiver umzusetzen; mehr Finanzmittel zur Verfügung, um den Oststaaten beim Reformprozess zu helfen; Gegengewicht zur UfM; durch Aktivität eigene Position in der EU erhöhen und Expertenrolle behaupten
Vorgehensweise	rational; Vorschlag allgemein formuliert, offen für andere Ideen, flexibel; engagiert, um die Zustimmung zu bekommen; EU-Interessen klar gemacht; Lieferung von Expertenanalysen; Optimierungsvorschläge der bisherigen, regionalen Kooperation	rational; Vorschlag allgemein formuliert, offen für andere Ideen, flexibel; engagiert, um die Zustimmung zu bekommen; EU-Interessen klar gemacht; Lieferung von konkreten Vorschlägen für die Kooperationsgestaltung; Optimierungsvorschläge der bisherigen ENP-Kooperation
Neuigkeit der Vorschläge	keine neue, kontroverse Initiative; eher Optimierung und Ausdehnung der schon etablierten Kooperation	keine neue Initiative; Polens Bemühen um andere EU-Politik gegenüber den Oststaaten war bekannt; dieses Mal aber ohne kontroverse Forderungen (Beitritt); Vorschläge begrenzt auf die Optimierung und Ausdehnung der schon etablierten Kooperation
Position /Image des Initiativeautors innerhalb der EU	eher Außenseiter, aber EU-freundliches Land, professionelles Verhalten der Regierung	nach 2007 Verbesserung des Images infolge des Macht- und EU-Politikwechsels (EU-skeptische, fordernde PiS abgelöst durch EU-freundliche, kompromissbereite, professioneller vorgehende PO), als auch infolge der Änderung der Politik gegenüber der RF und nicht zuletzt dank des ÖP-Vorschlags
Russische Faktor	Kooperation mit der RF vorrangig; vorsichtige, eingeschränkte und entpolitisierte Kooperationsgestaltung, um die russische Seite nicht zu entmutigen	Kooperation mit der RF zweitrangig – evtl. bei manchen multilateralen Projekten; aufgrund distanzierter werdender EU-Position gegenüber der RF ist der Einfluss dieses Faktors in Bezug auf die EU-Ostpolitik kleiner geworden, allerdings bleibt die separate Kooperation mit der RF als strategischem Partnern hoch auf der EU-Agenda
Äußere	keine	Probleme mit den

Einflussfaktoren auf den Durchsetzungserfolg		Energiefieferungen anfangs 2006, 2007, 2008 und 2009; bewaffnete Reaktion der RF auf den staatsinternen Konflikt in Georgien (Georgien – Abchasien, Südossetien) im August 2008
--	--	---

Aus dem Vergleich geht hervor, dass beide Initiativen und die Vorgehensweise der Initiativautoren im großen Maße ähnliche Merkmale aufweisen. Sowohl Finnland als auch Polen haben den Interessenvermittlungsregeln entsprechend agiert. Beide Akteure haben den Vorschlag offen formuliert, waren für die Änderungen bereit, bemühten sich um die Gewinnung der Zustimmung anderer Mst und engagierten sich in die Präzisierung der Projekte. Was sie unterscheidet, ist die Form der Initiativeeinbringung. Finnland fokussierte sich ausschließlich auf die unmittelbare Kooperation mit der Kommission hinsichtlich der Initiativausarbeitung und -vorlegung. Polen wählte die andere Variante – zuerst einen Verbündeten unter den Mst für die Initiativausarbeitung und -vorlegung zu suchen. Finnland bemühte sich vor der Präsentation des Projekts im ER um die Unterstützung seitens eines EU-Organs und Polen seitens eines Mst. Inwieweit diese Wahl eine Bedeutung für den weiteren Durchsetzungsprozess hätte haben können, kann anhand der im Rahmen dieser Arbeit gesammelten Daten nicht beantwortet werden. Die Überprüfung dessen, ob die Unterstützung einer Initiative durch die Kommission im Rat größere Bedeutung haben kann als jene eines „alten“ Mst und ob solcher Einflussfaktor feststellbar ist, bedarf einer separaten Untersuchung. Dieser Faktor kann hier also nicht berücksichtigt werden.

Was die Struktur des Vorschlags betrifft, ähneln sich die Initiativen ebenso. In beiden werden kontroverse Punkte wie die Forderung nach einer speziellen Institution bzw. Finanzmittelaufstockung oder den Beitritt neuer Staaten vermieden. In beiden Fällen soll sich die Kooperation an die Realisierung konkreter Projekte orientieren und Partnerländer sollen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, um die Verantwortung aufzuteilen. Während aber die ND nur multilaterale Kooperation vorsieht, besteht die ÖP auch aus der bilateralen Dimension, die höher eingestuft wird als die ergänzende multilaterale Dimension. Dieser Unterschied hängt damit zusammen, dass es im Falle der ND leichter schien, die RF zu möglichst weitgehendem Entgegenkommen bei der Projektdurchführung zu bewegen, wenn die Kooperation vorzugsweise entpolitisiert wird. Im Falle einer multilateralen Kooperation ist der politische Druck wesentlich niedriger als bei der bilateralen. Da es sich im Falle der ÖP erstens um Partner handelt, die an der politischen Annäherung an die EU stärker

interessiert sind als die RF, und zweitens, weil sie aufgrund ihrer Differenzen anders behandelt werden und bei jedem andere Ziele definiert werden, ist die engere, bilaterale Kooperationsform zweckmäßig.

Des Weiteren waren die Initiativen beider Akteure ähnlich motiviert, nämlich durch die höhere Umsetzungschance der eigenen Anliegen, wenn sie von einem politisch durchsetzungsstärkeren und angesehenen Akteur vertreten werden, durch die Unzufriedenheit mit der bisherigen Politik und als Gegengewicht zu anderen regionalen Policies der EU. Die Argumentationsstrategie gleicht in den meisten Fällen ebenso. Beide Akteure haben hervorgehoben, dass die Initiativen im Sinne der breit gefächerten EU-Interessen umzusetzen sind und dass ein Gleichgewicht zwischen den Policy-Dimensionen der EU herrschen soll. Außerdem waren die Kooperationsrichtungen nicht völlig neu. Die Projekte schlugen bloß die Optimierung der bisherigen Kooperationslösungen vor.

Es bleibt noch zu klären, warum der Durchsetzungsprozess im Falle der ND um einiges länger gedauert hat. Beide Akteure waren relativ neue EU-Mitglieder und beide hatten ein (im Falle Polens mittlerweile) positives Image. Eine eindeutige Begründung für die Umsetzungsdauer im Falle der ND kann nicht festgestellt werden. Es gibt mehrere vermutliche Gründe dafür. Erstens, weil die Kommission der Initiative eher skeptisch gegenüberstand, zweites, weil die ND eher als eine Nebenpolicy gesehen wurde und keine hohe politische Gewichtung für die EU aufwies, und drittes, weil die Kooperation mit der RF primär im Rahmen des PKA von 1997 stattfand. Das dagegen etwas schnellere Tempo der Initiativumsetzung im Falle der ÖP ist wohl damit zu begründen, dass erstens das Verständnis für die Notwendigkeit der engeren Kooperation mit den Oststaaten innerhalb der EU deutlich gestiegen ist, und zweitens, dass relevante äußere Faktoren aufgetreten sind – Gaslieferungsstopps, die in Folge die Energieversorgungsinteressen der EU zu einem neuen Element der policy-making aufsteigen ließen und der georgische Konflikt, der die Unzulänglichkeit der bisherigen Nachbarschaftspolitik und die Selbstsicherheit der russischen Führung vor Augen führte.

2. Schlussfolgerungen

Anhand der Vergleichsanalyse kann festgestellt werden, dass sich beide Initiativen relativ ähneln, auch wenn einige klare Unterschiede zu erkennen sind. Trotzdem konnten sie beide erfolgreich durchgesetzt werden. Es folgt daraus, dass bestimmte Elemente im Prozess der Initiativdurchsetzung durchaus variieren können, darunter die Herangehensweise bei der

Initiativvorlegung oder der Koalitionsbildung im Vorfeld. Sie haben also weniger Bedeutung für die Initiativumsetzung, wenn die primären Elemente, die als Konstanten des Durchsetzungsprozesses einzustufen sind, stimmen. Welche sind das? Der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Analyse zu Folge können folgende den Durchsetzungsprozess innerhalb der GASP determinierenden Konstanten, genannt werden:

- **Gute Argumentationsstrategie** – „gute“, d.h. eine, die an aktuelle politische Entwicklungen in der EU (z.B. vorgenommene Erweiterung, Etablierung bestimmten regionalen Policies – der Barcelona-Prozess, Einstellung zum Beitritt neuer Staaten) entsprechend angepasst ist, und die bei der Begründung der Initiative die aktuellen Politikschwerpunkte der EU berücksichtigt
- **Interessen** – d.h. die neue Initiative muss mit den aktuellen Interessen der EU kompatibel sein und konkrete Vorteile, nicht unbedingt wirtschaftliche, auch sicherheitspolitische oder umweltbezogene mit sich bringen und ideologisch vertretbar sein
- **Ziele**, die die Initiative verfolgt, müssen konkret und pragmatisch – d.h. **realisierbar** – gesetzt werden
- das Projekt soll nur den Rahmen des zukünftigen EU-Handelns bestimmen, so dass dessen inhaltliche Details gemeinsam festgelegt werden können bzw. Änderungen zugelassen werden dürfen. Die **Offenheit und Flexibilität** des Initiativautors bezüglich der letztendlichen Form des Projekts ist bei den 27 entscheidungstragenden Einheiten unabdingbar. Ein zu hartes Beharren auf ein Element, zumal wenn es ein Teil der Mitentscheidenden nicht akzeptieren kann/will, führt zur Spannung und in Folge zur Ablehnung des Projekts
- **Mäßigkeit** der vorgeschlagenen Lösungen – jegliche äußerste Positionen sind von einem großen Gremium von den oft unterschiedliche Interessen vertretenden Entscheidungseinheiten schwer zu akzeptieren und daher schwer umsetzbar. Die Initiative muss im Falle der GASP die Zustimmung aller Mst bekommen. Es ist leichter, sie zu weniger kontroversen Ideen zu überzeugen
- **Politik der kleinen Schritte** – lieber kleinere Schritte Richtung Ziel vorschlagen als all zu weitreichende Ideen forcieren
- **Vertrautheit** – je vertrauter die Thematik, die von der Initiative aufgegriffen wird, desto höher die Chance für die Zustimmung und eine schnellere Durchsetzung
- **Zeitpunkt** der Einbringung bedingt durch die **inneren und äußeren politischen Umstände** – das Beispiel der polnischen Initiativen Richtung Osten zeigt, dass die

erste Initiative verfrüht war. Erst in Folge solcher Faktoren wie Erfahrungen der EU mit der ENP, relevante politische Veränderungen in einigen Oststaaten, Veränderung der Einstellungen der EU bezüglich der Energiesicherheit, EU-interne Einflüsse der „neuen“ Mst, Verschlechterung der politischen Beziehungen der EU mit der RF, waren die EU-Politiker für einen neuen Vorschlag der europäischen Ostpolitik bereit

- **Politischer Wille** – bleibt allerdings die grundlegendste Konstante bei dem Durchsetzungsprozess aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips in der GASP. Dieser Faktor kann zwar durch die EU-Organe infolge ihrer Mitwirkung an der Policy-Gestaltung beeinflusst werden, die letztendliche Entscheidung treffen aber weiterhin die Mst.

Wenn die oben genannten Elemente gegeben sind, hat jeder Mst die Chance, dass seine nationale Initiative zum Gegenstand der europäischen Außenpolitik wird. Ist ein Element nicht erfüllt, schrumpft die Umsetzungschance. Das Beispiel Polens beweist, dass wenn die Regeln der Interessenvermittlung in der EU eingehalten werden, kann auch ein bis dato abgelehntes Anliegen die Unterstützung bekommen. Was für den Erfolg gesorgt hat, war die Tatsache, dass das Anliegen neu präsentiert und inhaltlich ein wenig umgewandelt (Verzicht auf eine direkte Beitrittsforderung) wurde. Dabei ist aber zu betonen, dass die Veränderung der politischen Umstände zwischen 2004 und 2008 in- und außerhalb der EU nicht weniger wesentliche Rolle für die Umsetzung der ÖP spielte als die Beachtung der Regeln der Interessenvermittlung. Es ist daraus zu schließen, dass der Durchsetzungsprozess von unterschiedlichen Faktoren abhängt, die man in zwei Kategorien einteilen kann. Zu der ersten Kategorie zählen jene Faktoren, die ausschließlich von dem Initiativautor abhängen (z.B. Argumente, gesetzte Ziele, Inhalte, sein Verhalten). D.h. es liegt in seinen Händen, wie er mit diesen Faktoren umgeht und inwieweit sie zur erfolgreichen Initiativdurchsetzung beitragen können. Die zweite Kategorie bilden die von dem Initiativautor unabhängigen Faktoren wie die sich stets verändernden politischen Umstände, die sich positiv oder negativ auf den Durchsetzungsprozess auswirken können. Andererseits liegt es wiederum in den Händen des Initiativautors, ob er sie zum eigenen Vorteil machen können wird, beispielsweise durch die Wahl des Zeitpunktes, an dem die Initiative präsentiert wird oder durch die entsprechend angepasste Argumentation.

Die ausgearbeiteten Konstanten decken sich zum größten Teil mit den Thesen der Theorie der Interessenvermittlung. Das ist deswegen der Fall, weil die Mst mit ihren Vorschlägen konkrete nationale Interessen an die EU anbringen, die bei entsprechender Vermittlung von dem Entscheidungsträger, d.h. im Falle der GASP dem ER, durchaus berücksichtigt werden. Auf diese Weise können einzelne Mst das außenpolitische Handeln der gesamten EU beeinflussen. Wie stark der Einfluss des einzelnen Mst auf die außenpolitische Politikgestaltung letztendlich ausfällt, hängt von dem Engagement und dem Verhalten der jeweiligen politischen Führung des Landes ab. Die Landesgröße oder seine Bedeutung (z.B. als Nettozahler) mag dabei zwar nicht irrelevant sein, gilt allerdings besonders bei den einstimmig getroffenen Entscheidungen nicht als primärer Indikator. Das Zusammenspiel von gut begründeten Argumenten, dem Inhalt des Vorschlags und dem Verhalten des Einbringers ist in diesem Fall entscheidender.

Am Beispiel der analysierten Fälle kann die im Titel dieser Arbeit gestellte Frage, wie eine nationale Initiative zum Gegenstand der europäischen Außenpolitik wird, folgendermaßen beantwortet werden: indem sie gemäß den Regeln der Interessenvermittlung präsentiert wird und falls die politischen Umstände entsprechend, d.h. im Sinne der Initiativinhalte, günstig sind. Die angenommene Arbeitshypothese kann also als gültig eingeschätzt werden.

Die Analyse beider Initiativen verdeutlicht außerdem, dass es einfacher ist, eine neue Policy erfolgreich durch- als sie erfolgreich über eine längere Zeit fortzusetzen. Die weitere Entwicklung einer durchgesetzten Policy hängt nämlich von den sich ständig verändernden politischen Umständen und den wandelnden Interessen der Beteiligten als auch von ihrem Handlungswillen ab, zumal die Kooperation auf der Freiwilligkeit beruht. Der politische Wille ist somit als eine der grundlegenden, die Ereignisse determinierenden Kräfte zu sehen. Denn auch wenn die Thesen des institutionalistischen Ansatzes stimmen mögen, dass mittels einer soft policy die Policyeffekte zwar langsamer sichtbar, dagegen aber nachhaltiger sind, bleiben sie ohne dem festen Handlungswillen aller kooperierenden Akteure trotzdem aus. Beide Initiativen können hier als Beispiel dienen. Es muss nämlich beachtet werden, dass obwohl im Rahmen der ND wichtige Projekte umgesetzt worden sind, ist es unklar, inwieweit diese Kooperation die Etablierung des nachhaltigen Verständnisses der russischen Behörden für den Umweltschutz und des Willens, die Entscheidungen nach Prinzipien des modernen Governance zu treffen, beeinflusste und inwieweit die Bedrohungen (Umweltverschmutzung,

Gesundheitsrisiken, Kriminalität) gebannt sind. Eine empirische Untersuchung dieses Aspekts steht noch aus. Ähnlich im Falle der ÖP. Auch wenn die frühere Ostpolitik der EU und jene im Rahmen der ÖP gewisse positive Effekte aufweist (das jüngste Beispiel – die nach allen demokratischen Standards durchgeführten Präsidentschaftswahlen in der Ukraine Anfang 2010), wären sie ohne dem politischen Willen zur Demokratisierung nicht möglich. Darüber hinaus bleibt die Frage nach der Intensität der Annäherung der Ukraine an die EU nach der Wahl von Wiktor Janukowitsch zum Präsidenten am 7. Februar 2010 offen. Nicht zuletzt wegen der Rolle des politischen Willens.

3. Ausblick

Im Zusammenhang mit der sich letztens vollzogenen Reform der EU ist es im Kontext dieser Arbeit zu beantworten, wie nationale Initiativen nach dem Reformvertrag von Lissabon zum Gegenstand der europäischen Außenpolitik werden können? Die Antwort lautet: auf die gleiche Weise wie bisher, obwohl die Einflussmöglichkeiten der Mst auf die GASP in dem ER konzentriert worden sind.

Zur Erklärung müssen drei Aspekte verdeutlicht werden. Erstens werden die Entscheidungen bezüglich der GASP weiterhin einstimmig innerhalb des Rates und des ER getroffen. Die Mst bleiben die letztendlichen Entscheidungsträger, was bedeutet, dass die außenpolitischen Initiativen vordergründig unter den Ratsmitgliedern lobbyiert werden müssen. Zweitens übernimmt die Leitung und Koordinierung der außenpolitischen Agenda der EU der neu eingeführte Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Zum ersten Hohen Vertreter wurde Ende November 2009 Catherine Ashton vom ER gewählt. Im Amt des Hohen Vertreters wurden drei Posten vereint: des Außenkommissars, des Leiters des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ (der frühere Rat „Außenbeziehungen“) und des Vizekommissionspräsidenten. Dieser Posten ist somit ein Bindeglied zwischen dem Rat und der Kommission. Die Hauptaufgabe des Hohen Vertreters ist es, die Ratsbeschlüsse in Kooperation mit der Kommission durchzuführen. Außerdem kann er mit Unterstützung der Kommission dem Rat die Vorschläge bzw. Initiativen unterbreiten (Art. 30 des neuen EUV). In Folge dieser zwei Kompetenzen übt der Hohe Vertreter den Einfluss auf die Gestalt der außenpolitischen Handlungen der EU. Was aber relevanter erscheint, ist dessen Rolle als Vorsitzender des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“, der früher von dem Außenminister des vorsitzhabenden Staates geleitet wurde. Dadurch konnte er Einfluss auf die Reihenfolge der Themen auf der Agenda nehmen bzw. neue Themen initiieren. Es liegt jetzt in der

Kompetenz des Hohen Vertreters. Er arbeitet zwar im Auftrag des Rates, besitzt aber gewisse Initiativrechte, die er beim Vorschlagen der Themen während der Ratssitzung nutzen kann. Der Hohe Vertreter kann also als einflussnehmender Akteur, dessen Wohlwollen im Falle einer neuen Initiative nützlich sein kann. Außerdem, dadurch dass er als Vertreter der Union und nicht eines bestimmten, von eigenen Interessen geleiteten Mst agiert, scheinen die von ihm eingebrachten Initiativen von dem Verdacht, im Eigennutzen zu handeln, eher befreit zu sein als jene der Mst, was ein gutes Argument bei der Initiativdurchsetzung sein mag. Dessen Einflussnahme wird allerdings zum großen Teil von seinem Charisma, politischer Geschicklichkeit, Überzeugungskraft und Position, die er sich innerhalb der EU aufbauen können wird, abhängig sein. Drittens entfällt mit der Einführung des Amtes des Präsidenten des ER die prestigehaltige und einflussreiche Rolle des vorsitzhabenden Staates im außenpolitischen Bereich. Der Regierungschef des vorsitzenden Staates war nicht nur für die Organisation der Ratstreffen verantwortlich. Er leitete die Diskussion und spielte bei Streitfragen die Rolle eines Vermittlers, der Lösungen vorschlug, die nicht selten tatsächlich übernommen wurden. Dadurch konnte er einen nicht unbedeutenden Einfluss auf die Entscheidungen des ER nehmen. Die Stärke dieses Einflusses kam natürlich auf die Qualitäten des jeweiligen Politikers, dessen Charisma und Determination an. Darüber hinaus gehörte zu seinen Aufgaben, die EU neben dem Kommissionspräsidenten und dem Hohen Vertreter für die GASP nach Außen zu repräsentieren. Auf diese Weise konnte er auch das außenpolitische Geschehen seitens der EU prägen (beispielsweise Rolle von Nicolas Sarkozy während der französischen Ratspräsidentschaft 2008 in Bezug auf den Konflikt zwischen Georgien und der RF im August 2008). Jetzt übernimmt der Ratspräsident all diese verwaltungstechnischen und repräsentativen Aufgaben. Obwohl er an das Mandat des ER gebunden ist, kann er die Gestaltung der GASP auf die gleiche Weise beeinflussen, wie es die vorsitzhabenden Regierungschefs machen konnten. Es wird allerdings ebenso von seiner politischen Geschicklichkeit und der Position, die er behaupten können wird, abhängen. Seine Position kann jedoch nur so stark werden, wie es die Mst erlauben. Die Experten der Stiftung Wissenschaft und Politik meinen, dass die Mst aufgrund des Verlustes ihrer Bedeutung als Ratspräsidenten ihre damalige Position an eine Person nicht übertragen und den Präsidenten mit umfassenden Ressourcen und Aufgaben nicht ausstatten wollen würden.²⁷⁴ Darauf deutet die Wahl eines eher unbekanntem Politikers zum Ratspräsidenten, nämlich des belgischen Premierministers Herman von Rompuy. Es ist außerdem noch unklar, mit welchen

²⁷⁴ Lieb/ Maurer 2009; S.19

administrativen, finanziellen und politischen Ressourcen der Posten versehen wird.²⁷⁵ Im Vertrag (Art. 235, Abs. 4 des AEUV) wird es nur angedeutet, dass das Generalsekretariat des Rates die Arbeit des Ratspräsidenten unterstützen wird. Inwieweit, wird es aber nicht geklärt.

Resümierend, ist es festzustellen, dass einige Kompetenzen des Rates im Bereich der GASP unter zwei neuen Beamten aufgeteilt und dadurch die Mst von gewissen organisatorischen Pflichten befreit werden. Die Übergabe der leitenden Kompetenzen an diese zwei Personen soll die Kohärenz der außenpolitischen Handlungen der EU erhöhen und eine einheitliche Repräsentanz der Union nach Außen garantieren. Welchen Einfluss diese Veränderungen auf das außenpolitische Geschehen der EU in der Praxis haben werden, wird sich noch zeigen. Fix bleibt die Tatsache, dass die Mst die Hauptakteure und -gestalter der außenpolitischen Handlungen der EU sind.

²⁷⁵ Lieb/ Maurer 2009; S. 18

Literaturverzeichnis

Primäre Quellen

Action Plan for the Northern Dimension in the external and cross-border policies of the European Union 2000-2003; abrufbar unter:

http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/303/nd%20action%20plan.pdf

Brief des finnischen Premierministers, Paavo Lipponen, an den Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 14. April 1997

Brief des finnischen Premierminister, Paavo Lipponen, an den Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 24. September 1997

Broschüre der Europäischen Kommission: Die EU in der Welt. Die Außenpolitik der Europäischen Union, Juni 2007; abrufbar unter:

<http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/de.pdf>

Communication from the Commission: A Northern Dimension for the policies of the Union; COM (1998) 589 final, Brussels, 25.11.1998; abrufbar unter:

http://aei.pitt.edu/3360/01/000536_1.pdf

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Eastern Partnership, Brussels, 3.12.2008, COM (2008) 823 final; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:PDF>

Geschäftsordnung des Rates der Europäischen Union vom 22. März 2004 (2004/338/ EG, Euratom); abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:106:0022:0045:DE:PDF>

Mitteilung der Europäischen Kommission: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn; KOM (2003) 104, Brüssel, 11.03.2003; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:DE:PDF>

Ministry for Foreign Affairs of Finland: The Northern Dimension. A Finish Perspective; Helsinki, 2007; abrufbar unter: <http://forin-origin.finland.fi/Public/download.aspx?ID=22506&GUID=%7BE30A3864-A0E9-47D2-9955-D2013D84D282%7D>

Mitteilung der Europäischen Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier; KOM (2004) 373, Brüssel, 12.05.2004; abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf

Mitteilung der Europäischen Kommission: Über die Stärkung der ENP; KOM (2006) 726, Brüssel, 04.12.2006; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_de.pdf

Mitteilung der Europäischen Kommission: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007; KOM (2008) 164, Brüssel, 03.04.2008; abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/com08_164_de.pdf

Non-paper with Polish proposals concerning policy towards new Eastern neighbours after EU enlargement; MSZ (Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten), Jänner 2003; abrufbar unter: <http://www.msz.gov.pl/Non-paper,with,Polish,proposals,concerning,policy,towards,the,new,Eastern,neighbours,after,EU,enlargement,2041.html>

Northern Dimension Policy Framework Document; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/docs/frame_pol_1106_en.pdf

Pressemitteilung der EU vom 3. Dezember 2008; abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1858&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

Rede des finnischen Premierministers, Paavo Lipponen, an der Konferenz zur Barentssee Region; Rovaniemi, am 15. September 1997

Rede des polnischen Außenministers, Bronisław Geremek, während des Treffens des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ der EU mit den Außenministern der Kandidatenländer, Brüssel, 30. März 1998; im Original (polnisch) abrufbar unter: [http://www.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/9EE879FD66BF9963C1256E75005621B7/\\$file/ME1815PL.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/9EE879FD66BF9963C1256E75005621B7/$file/ME1815PL.pdf?Open)

Rede des polnischen Außenministers, Włodzimierz Cimoszewicz, während der Konferenz „The EU Enlargement and Neighbourhood Policy“, Warschau, am 20. Februar 2003; abrufbar unter: <http://www.msz.gov.pl/20,lutego,2003r.,-The,Eastern,Dimension,of,the,European,Union.,The,Polish,View.,Speech,by,Wlodzimierz,Cimoszewicz.,Polish,Minister,of,Foreign,Affairs.,at,the,Conference,The,EU,Enlargement,and,Neighbourhood,Policy.,Warsaw.,20,February,2003,1305.html>

Rede des polnischen Außenministers, Włodzimierz Cimoszewicz, während der Konferenz „The Eastern Policy of the European Union“, Institute of Political Science, Paris, am 22. April 2004; abrufbar unter: <http://www.msz.gov.pl/April,22.,2004.,-The,Eastern,Policy,of,the,European,Union?,-speech,by,Wlodzimierz,Cimoszewicz.,Minister,of,Foreign,Affairs,of,the,Republic,of,Poland.,Paris.,Institute,of,Political,Science,1437.html>

Rede des finnischen Außenministers, Erkki Tuomioja, auf der Konferenz „The Renewed Northern Dimension: A Tool for Enhanced Regional and Cross-border Cooperation“; Tallin, am 9. Juni 2006; abrufbar unter: <http://www.finland.ee/public/default.aspx?contentid=149833&nodeid=40661&contentlan=13&culture=et-EE>

Report from the Presidency to the European Council, Göteborg, 15/16 June 2001; abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/09804.en1.html

Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, Luxemburg, 12-13 Dezember 1997; abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm

Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, Wien, 11-12 Dezember 1998; abrufbar unter:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-R1.D8.htm

Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, Brüssel, 19-20 März 2009; abrufbar unter:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/106824.pdf

Vertrag über die Europäische Union 1992; konsolidierte Fassung vom 24. Dezember 2002; abrufbar unter: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325DE.000501.html)

[lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325DE.000501.html](http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325DE.000501.html)

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft 1992; konsolidierte Fassung vom 24. Dezember 2002; abrufbar unter:

http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html

Vertrag über die Europäische Union 1992; konsolidierte Fassung vom 9. Mai 2008; abrufbar unter: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:DE:PDF)

Vortrag des finnischen Generalkonsuls in Hamburg, Mikko Jokela, während SCHIFF-Kolloquium „Kooperaton und Konflikt in der Ostseeregion“; Kiel, am 27. November 2001; abrufbar unter: http://www.frieden.uni-kiel.de/pdf_files/jokela.pdf

Sekundäre Quellen

Gedruckte Publikationen

Alemann von, U./ Tönnesmann, W.: Grundriss: Methoden in der Politikwissenschaft; in: Alemann von, U. (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung; Westdeutscher Verlag, Opladen, 1995

Bayers, J./ Kerremans, B.: Bürokraten, Politiker und gesellschaftliche Interessen. Ist die Europäische Union entpolitisiert?; in: Eising, R./ Kohler-Koch, B. (Hg.): Interessepolitik in Europa; Nomos Verlag.; Baden-Baden, 2005

Bomberg, E./ Cram, L./ Martin, D.: Introduction: institutions in Treaty and practice; in: Bomberg, E/ Stubb, A. (ed.): The European Union: How does it work?; Oxford University Press, Oxford, 2003

Bomberg, E./ Stubb, A.: Introduction; in: Bomberg, E/ Stubb, A. (ed): The European Union: How does it work?; Oxford University Press, Oxford, 2003

Bouwen, P.: Zugangslogik in der Europäischen Union: Der Fall des Europäischen Parlaments; in: Eising, R./ Kohler-Koch, B. (Hg.): Interessepolitik in Europa; Nomos Verlag.; Baden-Baden, 2005

- Czempiel, E.: Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert; C.H. Beck Verlag, München, 1999
- Czempiel, E.: Internationale Beziehungen: Begriff, Gegenstand und Forschungsabsicht; in: Knapp, M. (Hg.): Einführung in die internationale Politik; 4. Aufl., Oldenbourg, München/Wien, 2004
- Eising, R./ Kohler-Koch, B.: Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem; in: Eising, R./ Kohler-Koch, B. (Hg.): Interessepolitik in Europa; Nomos Verlag.; Baden-Baden, 2005
- Gebhard, C.: European Integration. A Northern Perspective; Dissertation an der Universität Wien, Wien, 2007
- Gu, X.: Theorien der internationalen Beziehungen. Einführung; R. Oldenbourg Verlag, München/Wien, 2000
- Hartmann, J.: Internationale Beziehungen; Leske+Budrich Verlag, Opladen, 2001
- Haunold, V.: Sind anerkannte Interessen leichter zu vertreten als kontroverse Interessen? Die Einflussnahme von NGOs auf den EU-Entscheidungsprozess am Beispiel des Tierschutzes; in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005
- Humborg, Ch.: Spielregeln des Lobbying – Wo beginnt die Korruption?; in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005
- Kempe, I.: Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Moldau und Belarus; in: Weidenfeld, W./ Wessels, W. (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2004
- Knott, G./ Voigts, H.: Warum muss ein Unternehmen seine Interessen vertreten und wie kann es dieses verantwortungsvoll tun? Argumente aus der Sicht eines Energieunternehmens in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005
- Koch-Mehrin, S.: Worin liegen die Unterschiede des Lobbying zwischen Brüssel und Berlin?; in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005
- Kuźniar, R.: Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej; Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 2008
- Luif, P.: Die finnische Initiative zur Entwicklung einer „Nördlichen Dimension“ in den EU-Außenbeziehungen; in: Luif, P. (Hg.): Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union; Böhlau Verlag, Wien/Köln/Weimar, 2007
- Michalowitz, I.: Lobbying in der EU; Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, 2007

- Neisser, H./ Verschraegen, B.: Die Europäische Union. Anspruch und Wirklichkeit; Springer Verlag, Wien/New York, 2001
- Peterson, J./ Smith, M.E.: The EU as a global actor; in: Bomberg, E./ Stubb, A. (ed.): The European Union: How does it work?, Oxford University Press, Oxford, 2003
- Petiteville, F.: Exporting ‚values‘? EU external co-operation as a ‚soft diplomacy‘; in: Knodt, M./ Princen, S. (ed.): Understanding the EU’s External Relations; Routledge, London/New York, 2003
- Princen, S./ Knodt, M.: Understanding the EU’s external relations; in: Knodt, M./ Princen, S., (ed.): Understanding the EU’s external relations; Routledge, London/New York, 2003
- Regelsberger, E.: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; in: Weidenfeld, W./ Wessels, W. (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2007
- Schimmelfennig, F./ Scholtz, H.: EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood; European Union Politics, Vol. 9, Nr.2, June 2008, S. 187-215
- Schlauch, R.: Regieren die Lobbyies? Interessenvertretung aus Politikersicht; in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005
- Sjursen, H.: Understanding the common foreign and security policy; in: Knodt, M./ Princen, S., (ed.): Understanding the EU’s external relations; Routledge, London/New York, 2003
- Speth, R.: Wie viel Lobbying verträgt die Demokratie? in: Ritter, R./ Feldmann, D. (Hg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005
- Wessels, W.: Das politische System der EU; in: Weidenfeld, W. (Hg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn, 2004
- Wessels, W.: Das politische System der Europäischen Union; VS Verlag, Wiesbaden, 2008
- Wolczuk, K.: Ukraine and its relations with the EU in the context of the European Neighbourhood Policy; in: Chaillot Papers: Ukraine: Quo Vadis? European Union Institute for Security Studies; Nr. 108, February 2008, S. 87-117

Wissenschaftliche Internetpublikationen

- Aalto, P./ Smith, H./ Blakkisrud, H.: Policy recommendations for the northern cooperation; in: Aalto, P./ Blakkisrud, H./ Smith, H. (ed.): The new Northern dimension of the European neighbourhood; Centre for European Policy Studies, Brussels, 2008; abrufbar unter: <http://www.ceps.be/files/book/1772.pdf>
- Adamski, Ł.: Białoruś; in: Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warszawa, kwiecień 2009; S. 59-62; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf
- Adamski, Ł.: Mołdawia; in: Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warszawa, kwiecień 2009; S. 63-65; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf
- Adamski, Ł./ Śmigielski, R.: Armenia/Azerbejdżan; in: Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warszawa, kwiecień 2009; S. 57-59; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf
- Archer, C./ Etzold, T.: The EU's Northern Dimension: Blurring Frontiers between Russia and the EU North? in: NORDEUROPAforum 1/2008; S.7-28; abrufbar unter: <http://edoc.hu-berlin.de/nordeuropaforum/2008-1/archer-clive-7/PDF/archer.pdf>
- Bendiek, A.: Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Länder im Vergleich; SWP-Studie, Berlin, September 2008; abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5234
- Buras, P./ Pomorska, K.: Poland and the European Neighbourhood Policy; in: Overhaus, M./ Maull, H./ Harnisch, S. (ed.): The New Neighbourhood Policy of the European Union; Foreign Policy in Dialog, Vol. 7, Issue 19, July 2006; S. 34-43; abrufbar unter: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue19.pdf>
- Busygina, I./ Filippov, M.: End comment: EU-Russian relations and the limits of the Northern Dimension; in: Aalto, P./ Blakkisrud, H./ Smith, H. (ed.): The new Northern dimension of the European neighbourhood; Centre for European Policy Studies, Brussels, 2008; abrufbar unter: <http://www.ceps.be/files/book/1772.pdf>
- Catellani, N.: Outlining the Northern Dimension: toward regional co-operation in Northern Europe; in: Catellani, N./ Missiroli, A.: The European Union's Northern Dimension; Laboratorio CeSPI, Nr. 1, Maggio 2000; abrufbar unter: http://www.cespi.it/Laboratorio/Lab_1=2000.pdf

- Cianciara, A.: Czy wzmocniona EPS przywraca równowagę na osi Południe-Wschód? In: Analizy i Opinie, Instytut Spraw Publicznych, Nr. 78, listopad 2007; abrufbar unter: <http://www.isp.org.pl/files/13522516060030891001195642980.pdf>
- Cianciara, A.: 'Eastern Partnership' – opening a new chapter of Polish Eastern policy and the European Neighbourhood Policy?; in: The Institute of Public Affairs, Analyses&Opinions, No.4, June 2008; abrufbar unter: <http://www.isp.org.pl/files/6836313080210145001213793194.pdf>
- Czaputowicz, J.: Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny; in: Raporty i Analizy, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 4/05; abrufbar unter: http://www.csm.org.pl/images/rte/File/Raporty%20i%20publikacje/Raporty%20i%20analizy/2005/rap_i_an_0405.pdf
- Dubas, A./ Gotkowska, J./ Kłysiński, K./ Wołowski, P./ Rodkiewicz, W.: Pierwsze reakcje na inicjatywę Wschodniego Partnerstwa; in: Ośrodek Studiów Wschodnich, Biuletyn Tydzień na Wschodzie Nr. 18(52) 2008; abrufbar unter: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2008-05-28/pierwsze-reakcje-na-inicjatywe-wschodniego-partnerstwa>
- Fischer, K.: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon; in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Nr. 1, 2008; S. 57-67; abrufbar unter: http://ausenpolitik.net/midcom-serveattachmentguid-1de75f5c152ac1c75f511deb182e7ba50b6a239a239/zfas-1-2008_fischer.pdf
- Heikkilä, M.: The Northern Dimension; Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 2006; abrufbar unter: <http://www.eurooppatiedotus.fi/Public/download.aspx?ID=21875&GUID=%7B4B7A9DB6-5A3E-41AF-B007-05DADB6D4C56%7D>
- Kaczmarek, M.: Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej, czyli Europa idzie na wschód; w ramach projektu Monitoring polskiej polityki zagranicznej, Centrum Stosunków Międzynarodowych, czerwiec 2009; abrufbar unter: http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2009/Marcin%20Kaczmarek_POLSKA%20POLITYKA%20WSCHODNIA%20NA%20TLE%20POLIT.pdf
- Kreczmańska, A.: Szwecja; in: Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warszawa, kwiecień 2009; S. 48-49; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf
- Lang, K.: Polen und der Osten; in: SWP-Aktuell, Nr. 22, Mai 2005; abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2208
- Lang, K./ Schwarzer, D.: Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU. Nötiger Zwischenschritt oder Ende der Erweiterung? SWP-Studie, Berlin, Dezember 2007; abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4558

- Lannon, E./ Elsuwege von, P.: The EU's Northern Dimension and the EMP-ENP: Institutional frameworks and decision-making process compared; in: Peter G. Xuereb (ed): The European Union and the Mediterranean - The Mediterranean's European Challenge; Volume IV, European Documentation and Research Center, Malta, 2004; der Beitrag ist abrufbar unter: <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/EDRC5/euneighbours01.pdf>
- Lieb, J./ Maurer, A. (Hg.): Der Vertrag von Lissabon; SWP Diskussionspapier, 3. Aufl., Berlin, April 2009; abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861
- Lippert, B.: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven; Friedrich Ebert Stiftung, März 2008; abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05292.pdf>
- Ochmann, C.: Östliche Partnerschaft contra EU-Partnerschaftsabkommen mit Russland?; in: Polen-Analysen Nr. 46, 2009; abrufbar unter: <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen46.pdf>
- Piekło, J.: Donald Tusk's Government Policy towards Ukraine; in: Analyses&Opinions, The Institute of Public Affairs; No.5/87, November 2008; abrufbar unter: <http://www.isp.org.pl/files/20806226470069002001227869012.pdf>
- Pomianowski, J.: Niezbędnik; in Nowa Europa Wschodnia: Ankieta: Od Giedroycia do Partnerstwa Wschodniego, Nr. 2/2009; abrufbar unter: <http://www.new.org.pl/index.php?module=newspaperarticles&id=80>
- Rjabtschuk, M.: Die polnisch-ukrainische Partnerschaft. Probleme und Aussichten; in: Polen-Analysen Nr. 14, 2007; abrufbar unter: <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen14.pdf>
- Romsloe, B.: Finland and the case of Northern dimension for the EU: Inclusion by bargaining or arguing? Centre for European Studies, University of Oslo, Working Paper No.31, December 2005; abrufbar unter: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_31.pdf
- Smolar, A.: Poland's Eastern Policy and Membership in the European Union; in: Kowal, P. (ed.): The EU's "Eastern Dimension – An Opportunity for or Idée Fixe of Poland's Policy?"; Centre for International Relations, Warsaw 2002; S. 10-14; abrufbar unter: http://www.ipp.md/files/Calendar/2003/Atelier7/4_Pawel%20Kowal_03_10_2004.pdf
- Trzeciak, S.: Ukraine: a part of Europe or apart from Europe; in: Centrum Europejskie Natolin, Analizy natolińskie, 3(3)/2005; abrufbar unter: http://www.trzeciak.pl/pl/analizy_natolinskie_ukraine_a_part_of_europe_or_apart_from_europe_analiza.html

Wojna, B.: Polska; in Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, kwiecień 2009; S. 41-43; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf

Wojna, B.: Wprowadzenie; in Wojna, B./ Gniazdowski, M. (red.): Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Warszawa, kwiecień 2009; S. 5-12; abrufbar unter: http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf

Beiträge aus Massenmedien

Deutsche Welle: „Poland, Sweden Want Closer Ties With EU's Eastern Neighbors“, Internetausgabe vom 22.05.2008; abrufbar unter: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3352796,00.html>

FAZ: „Ich empfehle eine selbstbewusste Bescheidenheit“, 06.03.2006

Gazeta Wyborcza: „Unia zgadza się na polskie Partnerstwo Wschodnie“, 27.05.2008

Gazeta Wyborcza: „Nie naciskać na Irlandię“, 21.06.2008

Gazeta Wyborcza: „Partnerstwo Wschodnie zaczęło się w Pradze“, 07.05.2009

Gazeta Wyborcza: „Co się wydaje. Partnerstwo Wschodnie - otwiera drzwi do Unii“, Internetausgabe vom 13.01.2010; abrufbar unter: http://wyborcza.pl/1,75515,7446120,Co_sie_wydaje_Partnersstwo_Wschodnie_otwiera_drzwi.html

gazeta.pl: "Wschodnie Partnerstwo to marka polskiego przewodnictwa w UE", Internetausgabe vom 26.05.2008; abrufbar unter: <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5245233.html>

NEWEUROPE: „No Devils in Prague“, Internetausgabe vom 11.05.2009; abrufbar unter: <http://www.neurope.eu/articles/No-Devils-in-Prague/94156.php>

Sikorski, R.: „Zeit für eine neue Ostpolitik“, Kommentar im Tagesspiegel, 01.09.2008

Sikorski, R.: The EU's Eastern Partnership is key to relations with Russia; in: Europe's World, No. 12, Summer 2009; p. 38-41; abrufbar unter: http://www.europesworld.org/portals/0/PDF_version/Issue12/EW12_FINAL_UK.pdf

The New York Times: “Poland and Sweden try to direct EU attention eastwards“, Internetausgabe vom 22.05.2008; abrufbar unter: http://www.nytimes.com/2008/05/22/world/europe/22iht-union.4.13140175.html?_r=3

Życie Warszawy: „Premier Finlandii: nie ma potrzeby rozmawiać z Rosją“, Internetausgabe vom 29.05.2008; abrufbar unter: <http://www.zw.com.pl/artukul/254406.html>

Homepages

ENP: http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm

Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Polen: <http://www.msz.gov.pl>

NDEP: <http://www.ndep.org>

NDPHS: <http://www.ndphs.org>

Östliche Partnerschaft: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm

Anhang

Anhang 1 : Brief des finnischen Premierministers, Paavo Lipponen, an den
Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 14. April 1997
Quelle: Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Finnland

11/09 '97 13:01 FAX +32 2 2878421

BUREAU AMB.

001

(Cher Jacques)

Je me permets de revenir sur un thème qui fut abordé brièvement dans le contexte de la coopération régionale au sommet de Dublin, autrement dit à la politique de l'Union dans une région qui s'étend de l'Arctique à la mer Baltique. En Finlande nous référons à la dimension septentrionale de l'Union. La coopération régionale forme une partie essentielle de cette dimension.

L'élargissement de l'Union européenne apporta une nouvelle dimension géographique, qui a également des ramifications pour ses relations extérieures. Les régions frontalières au nord de l'Union offrent des perspectives promettantes, mais à bien des égards cette région est extrêmement sensible. La région détient la concentration d'armes nucléaires la plus dense au monde. Militairement la région est loin d'être un vide. Le problème de la sécurité et de la pollution nucléaire est alarmant. Le gouffre de niveau de vie à la frontière entre l'Union et la Russie est un des plus profonds en Europe. D'autre part, les perspectives de croissance économique de la région sont considérables et elle possède de grandes ressources naturelles, comme le gaz naturel.

L'Union poursuit d'ores et déjà maintes activités dans la région de Barents-la Baltique. Cependant, je considère qu'il serait utile que l'Union se forme une vision globale de la question de ses intérêts dans cette région, y compris les intérêts économiques, politiques ou ceux dans le domaine de la sécurité, comprise dans le sens le plus étendu. Egalement, l'Union devrait réfléchir à la question comment promouvoir au mieux ces intérêts.

L'Union a déjà défini une politique pour la région Baltique. A notre avis ce fait revêt d'une très grande importance. Cette coopération de la région de la mer Baltique donne du support entre autres aux états qui avant peu deviendront membres de l'Union. La coopération prépare les états de la littorale à entretenir des relations d'égalité dans une région, où il regnait auparavant une forte tension. La portée de cette coopération pratique et pragmatique ne devrait pas être sousestimée. Il est important que l'Union montre aux partenaires à cette coopération, qui sont à l'extérieur de l'Union - en particulier à la Russie - qu'elle y attache une grande valeur. Pour cette raison le sujet devrait figurer régulièrement aussi à l'ordre du jour des réunions du Conseil européen.

Je souhaite que, conformément aux conclusions du sommet de Dublin, la Commission présentera un rapport non seulement sur la coopération de la mer de Baltique, mais aussi sur la coopération dans la région euro-arctique de Barents. La coopération Barents pourrait présenter une possibilité réelle pour engager la partie sensible du Nord-Ouest de la Russie dans la coopération européenne et pour réduire les multiples problèmes dans la région.

Je tiens à souligner, qu'il s'agit des dossiers complémentaires et non pas concurrents. La coopération Barents et celle de la mer Baltique couvrent des régions géographiquement différentes. Ces deux domaines de coopération ont leurs propres particularités et objectifs.

Il me paraît important que l'Union étudie les questions relatives à la région qui s'étend de l'Arctique à la mer Baltique comme un ensemble, indépendamment de la question quelles sont les organisations compétentes pour chaque région. Nous ne pouvons pas structurer notre analyse selon les compétences de ces organisations; parce que les risques, les possibilités et nos intrérêts dans la région ne sont pas ainsi divisés. Pour cette raison le concept de la dimension septentrionale pourrait se relever utile.

Donc, je pense que l'Union devrait formuler une stratégie pour couvrir toute la dimension septentrionale. Cette stratégie devrait se baser sur une analyse de risques et de possibilités qu'offre la région qui s'étend de l'Arctique à la mer Baltique. Cette stratégie devrait d'abord définir quels sont les intérêts économiques, politiques et de sécurité de l'Union dans le domaine, surtout à long terme et ensuite analyser la question comment les promouvoir d'une manière efficace.

Tele- fax	Kenelle/To	V. LUOTO
	Keneitä/From	T. TUOVILA-SAGE
	Dim /Date	11/9

11/09 '97 13:03 FAX +32 2 2878421

BUREAU AMB.

002

Je vous saurais gré de me faire part de votre opinion sur ces réflexions. J'espère avoir l'occasion d'en discuter avec vous lors de notre rencontre le 5 mai. Je souhaite également que le sujet sera discuté au sommet d'Amsterdam au mois de juin.

(Phrase de politesse)

Anhang 2 : Brief des finnischen Premierminister, Paavo Lipponen, an den
Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, am 24. September 1997
Quelle: Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Finnland

translation

September 24, 1997

Cher Jacques,

I wish to revert to the theme we were discussing in Brussels last spring and on which we were in correspondence. It is about strengthening the role of the European Union in the northern regions of Europe as part of the EU's external relations.

In my letter in April I expressed the wish that the Union would make a comprehensive survey of its economic and political interests in the area extending from the Arctic Ocean to the Baltic Sea. We have used the term 'Northern Dimension' of this region. The Union's enlargement to the Baltic Sea area is approaching a new, concrete phase as the discussion on the enlargement process has begun. This, for its part, emphasizes the development of the relations with Russia and the position of Russia as the EU's northern partner.

I wish to thank you for your answer. You noted that the Commission is submitting regular reports to the European Council on the Union's participation in regional cooperation initiatives, including the cooperation in the Baltic Sea and Barents regions. You noted also that the Commission is preparing a report on regional cooperation for the European Council in Luxembourg in December. I welcome this, because it is the EU that should play a central role in promoting regional cooperation and in maintaining stability.

At the European Council in Dublin last December, the following statement was recorded in the Presidency Conclusions: "The European Council notes the wider range of regional activities in Europe reaching from the Arctic to the Black Sea". In the course of the past months we have tried to identify the tasks needed to be done in the northern regions. Geographically this concerns an area extending from Iceland to Northwestern Russia and from the Arctic Ocean to the southern coast of the Baltic Sea. In addition to the countries surrounding the Baltic Sea, this area comprises the Nordic countries. The United States, Canada and Great Britain are also participating in the Arctic cooperation.

Economically this area offers the EU a very great potential. In Northwestern Russia and the Barents region there are globally very significant natural gas and oil deposits. In the future, these energy resources are of great strategic importance for the EU. The EU is already the most important purchaser of Russian energy and raw materials. From the point of view of utilizing the energy and raw material resources and of promoting trade it is vitally important to create an adequate infrastructure in this area, especially transport and energy networks. This includes such central projects as the development of the Helsinki - St.Petersburg - Moscow traffic corridor, Via Baltica and the Euro-Arctic transport area.

Trade is vigorously growing in the Baltic Sea area and it could increase manyfold within the next decade. An effort should be made to remove still existing obstacles to trade. A central element in this respect is the Partnership and Cooperation Agreement with Russia and the opportunities it offers, as well as Russia's membership of the WTO. The latter, however, requires extensive legislative and administrative reforms in Russia. In the process of promoting these reforms, the Union as Russia's major trading partner should, in my opinion, play a central role. The integration of Russia will significantly benefit economic cooperation especially in the Baltic Sea area.

In the EU, the forest industry is one of the most important industrial sectors as regards both production and employment. The forests of Northwestern Russia correspond to over 90% of the EU's forest area. Forests are the backbone of the region's economy. The utilization of the natural resources should be done in an ecologically sustainable manner. The EU should therefore engage in closer cooperation with Russia.

There are also threats in this region, such as environmental deterioration, faulty nuclear safety, and the spreading of international crime. In order to maintain control of these threats, the states of this region, the European Union and the regional cooperation organisations have a great deal of work to do.

The issues presented above are already being discussed in several regional fora: the Council of the Baltic Sea States (CBSS), the Barents Euro-Arctic Council, and the recently established Arctic Council. I therefore emphasize that we are not proposing the creation of new organizations. The Baltic Sea initiative of the Commission provides a good foundation for Baltic Sea cooperation. It would be beneficial for the EU's interests if the Commission would strengthen its participation in the Barents Euro-Arctic Council and would consider in the very near future participation in the activities of the Arctic Council.

The European Commission also participates in the politically extensive cooperation process, established by the Prime Ministers of the Baltic Sea countries at their Summit in Visby in May, 1996. This cooperation is coordinated by the Prime Minister of Sweden. We have been able to launch concrete cooperation projects, for instance in combating crime and in cross-border cooperation. This work should be continued.

Promotion of the concept of the Northern Dimension does not either, in our view, require new financial instruments. The coordination of financing activities should, however, be improved. In addition to the financing allocated to this area by the EU, the financing of projects is based on bilateral and multilateral programmes of national governments and on the work of international financial institutions. The World Bank and the European Bank for Reconstruction and Development are the essential multilateral financing channels for projects directed, among others, to the Baltic countries and Russia. The International Monetary Fund also has an important role. The European Investment Bank should consider financing, also in Russia, of projects, which represent sectors of central priority for the Union.

The TACIS and PHARE programmes should be made more effective as they are renewed. Increasing the investment possibilities is of crucial importance also in the TACIS programme to enable it to respond to new challenges in its target countries. It

is important, in my view, to maintain the financing framework of the TACIS programme at its present level also in the future. Coordinating the financing of the TACIS programme with the INTERREG programmes and with international financial institutions is essential. The new framework of the financing of the PHARE programmes is included in the Commission's documents concerning Agenda 2000.

It would seem appropriate if we could proceed with the promotion of the Northern Dimension as follows: Firstly, in the Commission's report on regional cooperation to the European Council in Luxembourg, the northern regions should be considered as a whole with a view to future activities. I consider it important that the European Council in December should decide - by recording the matter in the Presidency Conclusions - on the development of the EU's Northern Dimension. It would seem natural to assign this task to the Commission. On the basis of the Commission's work, the matter could be reverted to in the European Council in the course of next year.

Finally, I would like to emphasize that defining the Northern Dimension is about the EU's economic and political interests in the area. Our objective is to intensify the coordination of the EU policy relating to this area and to clarify the EU's priorities.

We are open as to the development of this initiative and we are ready to cooperate closely with the Commission. We intend to inform separately the Presidency and the EU member countries as well as all the states of the area. I'm looking forward to your reaction. For our part, we shall continue analysing and mapping out the matter in an effort to identify practical projects important to the Union in this area.

Sincerely yours,

Paavo Lipponen

P r e s i d e n t J a c q u e s S a n t e r
E u r o p e a n C o m m i s s i o n
B r u s s e l s

Anhang 3 : Rede des finnischen Premierminister, Paavo Lipponen, an der Konferenz zur Barentssee Region in Rovaniemi, am 15. September 1997

LIIPE 2.

1

**Paavo Lipponen, Prime Minister of Finland
"Barents Region Today" -conference
Rovaniemi, 15 September 1997**

**Check against delivery
Embargo until 10.30
a.m., September 15**

THE EUROPEAN UNION NEEDS A POLICY FOR THE NORTHERN
DIMENSION

With the accession of Finland and Sweden, the European Union now extends from the Mediterranean to just a few kilometres from the Barents Sea. The Union has thus acquired a natural "northern dimension". My thesis this morning is: we need a policy for this dimension, too.

The EU has, over the years, developed a many faceted and in many ways effective policy for the Mediterranean region. It is of vital importance for the whole Union - not only the Mediterranean member countries - to support peace and economic development in that region that is so conflict-ridden, but also rich in resources and - also due to demographic trends - gaining in political importance.

Finland actively supports Union engagement in the Mediterranean area. In November we will be hosting a Euro-Mediterranean Ministerial Conference on the Environment in Helsinki.

At Dublin last December the European Council noted "the wider range of activities in Europe reaching from the Arctic to the Black Sea". The Council asked the Commission to submit regular reports on initiatives in these regions.

In a letter to President Jacques Santer last April I suggested that the Union develop "a strategy for the Northern Dimension, based on an analysis of the risks and opportunities that (the region) offers". President Santer responded positively and promised a progress report on activities in the North to the European Council in December this year.

* * * * *

2

After the Amsterdam European Council, the Union is both institutionally and practically in a better position to develop its common external policies. With the coming accession of Eastern and Central European and the Baltic states, the challenge has only grown bigger. At the same time, we must take full advantage of the PCA agreement with Russia and facilitate Russia's integration into European structures.

The Northern Dimension, however, is a wider concept. Geographically, we include in it the region from Iceland in the West across to Northwestern Russia, or from the Arctic Ocean in the North to the Southern coast of the Baltic Sea. Thus not only countries around the Baltic Sea, but also all the other Nordic countries, Great Britain, the United States and Canada are more or less directly involved in the Northern region, particularly in circumpolar North.

We should also recognize that there are important indigenous minorities, the Inuit and the Sami peoples, as well as several autonomous entities in the region.

The Northern areas are sparsely populated and the climate is harsh. It is an area rich in resources, containing some of the world's largest reserves of natural gas and oil, resources of strategic importance to the Union.

Sweden and Finland brought their forests to the Union, redoubling the Union's timber resources. The forest industries now constitute one of the most important sectors in the EU in terms of both production and employment, with over 3 million employees.

Russia's forests comprise over 20 per cent of the world's timber resources and a more than half of the world's pine forests, giving a great potential to develop forestry and forest industries in Northwestern Russia.

There are great opportunities, but also huge problems in the Northern regions. Some of the biggest sources of pollution and the most serious nuclear hazards exist in this region. Differences in standard of living, health, social conditions and the degree of the rule of law are enormous. Civic security is threatened by an increasing traffic in drugs and organized crime.

* * * * *

A policy for the Northern Dimension must be based on a definition of the Union's interests in the region. The ultimate goal of an EU policy is peace and stability, with prosperity and security shared by all nations. To achieve this, we need a comprehensive strategy, an institutional framework and adequate financing arrangements to carry out our plans.

Let me make one important clarification of the concept of the Northern Dimension.

Agenda 2000 of the EU, including enlargement and a reform of the Union's internal policies for agriculture and structural funds, is an agenda and a process in itself. Finland expects that the special conditions existing in the North - cold climate, sparse population, proximity to Russia - will be given due consideration in the internal policies of the EU.

A policy for the Northern Dimension belongs to the external relations of the EU, excluding traditional security policy. Developing the Northern Dimension, with its wide scope and implications, is an important line of action in making the Union a more effective global actor.

There are, however, direct connections with the Union's internal policies, e.g. infrastructure and energy. EU-internal, all-European and global aspects clearly overlap in the North.

What goals should we set for a policy for the Northern Dimension and what are the main sectors involved? What should be the institutional framework? How should cooperation be financed?

* * * * *

Trade between the Baltic Sea countries is estimated to grow up to tenfold by 2010. The remaining obstacles to trade must be removed through the PCA agreement with Russia. Finland supports Russia's accession into WTO and OECD. To achieve this, further reforms are needed in Russian legislation and administration.

The increasing volume of trade and economic cooperation requires the development of infrastructure, particularly East-West rail and road connections. The construction of the so-called Nordic triangle, extending from Scandinavia via Finland to St. Petersburg and Moscow, should be speeded up. More northern roads from the Atlantic to Russia would stimulate regional development.

After my talks with Prime Minister Viktor Tshernomyrdin in Carelia last month, we are looking forward to a rapid financing arrangement for the Vyborg bypass road.

The Finnish border with Russia being the only common border between the EU and Russia, we need a more coordinated policy to solve the serious and - by international standards - often inexplicable problems in border crossing.

4

Harbours and airports are needed for regional and global connections, too. Murmansk, Archangel, St.Petersburg and the harbours of the Baltic countries need improvement.

Telecommunication networks in the Baltic countries and Northwestern Russia present a major modernization challenge.

In the next century, the Union will, to a major extent, depend on Russia's resources of natural gas. A new gas pipeline through this region could help deliver gas to Western Europe. A network for both gas and electricity should be progressively develop to connect all Baltic Sea countries in a single grid.

In Carelia, Prime Minister Tshernomyrdin and I agreed to intensify bilateral cooperation on forestry and trade in timber. International environmental standards in the treatment of forests as well as protection of adequate areas of old forests and biodiversity are central elements of this cooperation. They are prerequisites for future development of forest industries in the region.

The guiding principle for all economic activities must be sustainable development. Arctic nature is highly vulnerable and has been exposed to serious pollution.

Cooperation on nuclear safety is not effective enough in the region. Powerplants must be upgraded and, if necessary, decommissioned. The treatment and storage of nuclear waste is not on an adequate level and the processing of radioactive material of military origin still waits organizing and financing.

These are environmental hazards of global dimensions and global cooperation, involving a.o. the USA and Japan, is needed to get them under control.

Finland suggests a review of environmental cooperation between the EU and Russia, including the need for a new agreement. The Northern Dimension should get sufficient attention in preparing the sixth environmental programme of the Union.

Effective guarding of borders, controllable passports, close cooperation between authorities in fighting drug trafficking and organized crime, and a common policy on the refugee problem are essential elements in guaranteeing civic security in the North.

To close the social gap between the present EU, on one hand, and applicant countries and Russia on the other, we need a comprehensive approach: health, housing, waste management, education, student exchanges, exchanges between cities and regions, developing the judiciary and administrative structures, these are all central elements in a strategy to facilitate the progress of democracy, market economy, the rule of law and protection of human rights.

* * * * *

Cooperation in the Northern regions is already organized well enough to make major new institutional arrangements unnecessary. Nor do we need a new financing regulation for this purpose. A review of present Union documents on the region should be conducted with the aim of devising a better coordinated policy, with clear priorities, making the Northern Dimension an integral and generally recognized part of the Union's relations with Russia and the association countries.

The main fora for cooperation in the North are the Council of Baltic Sea States (CBSS), the Barents Euro-Arctic Council and the recently founded Arctic Council. The Union participates in the two first named, but is not participating in the activities Arctic Council.

The Union adopted a comprehensive Baltic Sea Region Initiative in 1996. The CBSS is a well functioning arrangement, with political initiative coming from the Visby process, coordinated by the Swedish Prime Minister's office. The task force for organized crime set up by Baltic Sea Prime Ministers has made significant progress. We are looking forward to a Prime Minister's meeting in the beginning of 1998. The Visby process needs energizing.

The establishment of the Barents Euro-Arctic Council in 1993, after successful polar region cooperation since 1960's, brought the EU into the northernmost cooperation. Once the Council genuinely covers all relevant regions, it will be an effective instrument.

The EU should assume a more active role in the Barents Council. This requires a comprehensive programme for the Northern Dimension, with the definition of EU interests in close cooperation with governments of the member states involved. It is particularly important to work closely with the government in Helsinki, because Finnish national interests, including military security, are involved in many sectors.

The Arctic Council, established last year in Ottawa, is a new forum that needs to be properly built up. It is the only northern forum where the United States and Canada participate. I have twice discussed arctic environmental problems with vice-president Al Gore, who takes great interest in these matters. The work of the Gore-Tshernomyrdin commission is also relevant for the Northern Dimension. All parties should now help the Council to take off, instead of getting entangled in procedural bureaucracy. It would be only natural to have the EU among the participants of the Arctic Council.

The successful Rovaniemi process on arctic environmental protection, now part of the Arctic Council, has to continue. Environmental research cooperation presents great opportunities for interdisciplinary efforts.

Cooperation between the University of Lapland and my American Alma Mater, Dartmouth College on arctic research is an encouraging example of initiative coming from the research community. Dartmouth College coordinates the arctic research cooperation of some thirty North-American universities. We are proud of the Arctic Center in Rovaniemi.

As part of the EU policy for the Northern Dimension, arctic research should be supported through relevant EU programmes.

* * * * *

Financing cooperation in the Northern Dimension should come mainly from national governments, bilateral donors, international financing institutions and Union programmes. We emphasize coordinated efforts, now lacking in many projects.

In the financing framework for 2000-2006 sufficient funds ought to be directed to the Northern regions through TACIS and PHARE -programmes and Interreg -funds.

It is most important to improve TACIS and PHARE -regulations in the coming review. Proposals for new guidelines for PHARE -financing are included in the Commissions Agenda 2000 papers. The funding of TACIS should be secured, but better coordination with Interreg and funding from international financing institutions is needed. Better commitment and co-financing from the recipient country would contribute to sustainability of the projects.

The IMF, the World Bank and EBRD channel substantial funds to Baltic states and Russia. The EU must become more active in getting these institutions to better coordinate their activities.

To supplement country-specific strategies, a regional approach is necessary. We also encourage the European Investment Bank to consider financing programmes in Russia according to priorities set by the EU. Nordic financing institutions, notably the Nordic Investment Bank, also should get more closely involved in Northern Europe.

* * * * *

The Finnish government is in the process of preparing ideas for an initiative on the Northern Dimension to be presented to the Union. An action programme, with suggestions on concrete projects, is under preparation. We are looking forward to the Luxembourg European Council for support for launching a more systematic approach to our region.

It should be an open process. All interested parties will be informed of our initiative.

The Finnish government welcomes the numerous initiatives and activities on the sub-regional level. The involvement of business - companies and business organisations - is of vital importance in developing our region.

Finnish national interests are very much involved. We need to enhance stability in this region. Our industry and the whole economy, including our regions, can benefit. Finland will be developed as a business center for the region, with global opportunities.

The experience on the Arctic, the Baltic region and Russia that we have accumulated over centuries will be shared in common interest to make our region a model of cooperation.

Anhang 4: Die polnisch-schwedische Initiative für die Östliche Partnerschaft; englische Version abrufbar unter: <http://www.msz.gov.pl/Polish-Swedish,Proposal,19911.html>
 Quelle: Homepage des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Polen

June 2008

Polish-Swedish Proposal

Eastern Partnership

There is a need to strengthen the European offer in the Eastern direction and to develop an Eastern Partnership. Such a partnership should be based on, but go beyond the current ENP, confirming, on the one hand, the differentiation principle towards the neighbours, in line with the ENP, and, on the other hand, strengthening horizontal links between these neighbours and the EU. In this context, we propose:

- Deepening bilateral co-operation. An offer of more profound integration with the EU should be extended to all eastern partners. First and foremost Ukraine would benefit from this; others would follow according to ambition and performance.
- Creating a permanent formula for multilateral co-operation complementary to the existing regional co-operation schemes.

A deepened bilateral co-operation will include:

- Deepening cooperation on the broader migration agenda and moving towards a visa-free regime as a long-term goal, and, in a short-term perspective, making a further step in the visa facilitation process. A road map towards visa freedom, with clearly laid down steps and conditions, should be established.
- Creating a deep Free Trade Area, built upon the basis of series of deep and comprehensive free trade agreements to be negotiated individually between the EU and the partner countries.
- Enhancing EU support to sector reforms in accordance with European standards.
- Intensifying people-to-people contacts through enhanced student and scholar exchange programmes, civil society platforms and seminars, cooperation and exchanges of local and regional partners etc.
- Adjusting the methodology of the internal reforms and promoting the EU integration process. A new generation of Action Plans, agreed with each of the partner countries, with clear benchmarks and linkage to the alignment towards EU legislation, standards and norms. Reforms should increasingly be assessed against EU standards, with due monitoring by the Commission.
- Successor agreements going beyond present PCA's could be offered to all eastern neighbours in due time and depending on reform progress. The New Enhanced Agreement with Ukraine could serve as a reference, with necessary adaptations to each of the partner countries.
- Ensuring a distribution of EU assistance funds that reflects progress in implementing agreed reform objectives as well as absorption capacity.
- The principle of differentiation among the partner countries is a key element.

Multilateral co-operation

Geographical scope: The co-operation will include 27 EU countries and 6 Eastern partners, embraced by the ENP: Ukraine, Moldova, Azerbaijan, Armenia, Georgia and Belarus (the co-operation with Belarus would initially take place on a technical and expert level – an enhancement would take place if and when conditions allow). Projects within the ENPI framework could also be extended to Russia.

Project-orientation: The co-operation will be based on the implementation of concrete projects.

Flexible participation in projects: Involvement in activities conducted in the framework of the multilateral co-operation will be voluntary and dependent on the interest of particular countries in concrete projects.

Complementarity with regional projects: Multilateral co-operation with Eastern neighbours will be complementary with the existing regional initiatives: the Black Sea Synergy and the Northern Dimension.

Added value

- Encouraging multilateral co-operation between the Eastern neighbours themselves, which will foster regional links.
- Creating a multilateral format to enable addressing issues which not only concern the regions of the Black Sea and the Baltic Sea, but also those which go beyond them, e.g. concerning land borders and initiatives strictly related to EU co-operation with the Eastern neighbours in the ENP framework.
- Enhancing an offer for Belarus, which has not been embraced by any of the EU multilateral initiatives so far. The multilateral co-operation would open an opportunity for inclusion of various social groups, e.g. the youth, SMEs and junior officials, in the co-operation with the European Union.

Financing

Financial resources for the implementation of projects, launched within the multilateral co-operation, will come from the already available ENPI resources (including East regional and CBC lines). Therefore, strengthening the Eastern dimension will be neutral for the EU budget. The EU funds could be coupled with the EIB and EBRD credits, as well as resources handed over by willing EU member states, as well as EEA and other partner countries (promoting the Trust Fund mechanism).

Institutional framework

An institutional structure should be as light-weight and goal-oriented as possible. It should be based on well-trying community mechanisms. Appointing a Special Coordinator might be an adequate formula, as well as creating appropriate working bodies (e.g. conferences or tables) as the needs arise. As the multilateral co-operation develops, ministerial meetings might become a matter for consideration. They could include the EU troika, neighbouring countries and the willing member states. Multilateral parliamentary co-operation would also be of use.

Areas of co-operation

Areas of co-operation might be divided into the following subject fields:

I: political and security

Democracy, common values, rule of law, as well as co-operation in the field of foreign and security policy, civil service and local administration;

II: Borders and trans-border movement

Migrations, making visa regimes more flexible, border infrastructure;

III: economic and financial

Implementation of reforms foreseen in the Action Plans; economic integration of the Eastern neighbours, removing trade barriers between the EU and the Eastern neighbourhood; development of transport and teleinformatic networks; energy; co-operation between independent regulators; tourism;

IV: environment

Countering climatic change, environment-friendly technologies, developing ecological consciousness within society;

V: social

Cross-border co-operation, people-to-people contacts, development of co-operation between NGOs, educational programmes, joint research.

Abstract

Das Thema der vorliegenden Diplomarbeit betrifft den Entscheidungsfindungsprozess innerhalb des GASP-Bereichs der Europäischen Union. Die Analyse konzentriert sich auf die Untersuchung von Faktoren, die die Entscheidung für die Realisierung einer gemeinsamen Policy im Rahmen der GASP begünstigen bzw. die sich auf diese Entscheidung negativ auswirken können. Die Grundlage für die Beantwortung der Frage, wie die Initiativen einer gemeinsamen Policy vermittelt werden sollen, damit sie zum Gegenstand der europäischen Außenpolitik werden, bilden zum einen die Erkenntnisse der Theorie der Interessenvermittlung in der EU und zum anderen die Erkenntnisse, die anhand des Vergleich von zwei Fallbeispielen – nämlich der finnischen Initiative für die Nördliche Dimension der europäischen Außenpolitik und der polnisch-schwedischen Initiative für die Östliche Partnerschaft – gewonnen werden konnten.

The issue of this diploma thesis concerns the decision making process within the CFSP area of the European Union. The analysis focuses on the investigation of factors, which could influence in a positive way the decision to implement a common policy within the CFSP and that can have a negative impact on that decision. Answering the question of how the initiatives of a common policy should be communicated so that they become the subject of European foreign Policy we can take into consideration the following issues. Firstly, the realizations of lobbying in the EU. Secondly, the realizations, which could be won on the basis of the comparison of two case studies - the Finnish initiative for the northern dimension of the European foreign policy and the Polish-Swedish initiative for the eastern partnership

Lebenslauf

Persönliche Daten

Name: **Katarzyna Jackowska**

Geburtsdatum: 22. Dezember 1983

Geburtsort: Bielsko-Biała, Polen

Ausbildung

- | | |
|-------------------|--|
| 06/2010 | geplanter Abschluss der Diplomstudium Politikwissenschaft |
| 10/2004 – 01/2009 | Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien (Diplom)
Spezialisierungsmodule: Mittel- und Osteuropa, Internationale Politik,
Europäische Union |
| seit 10/2006 | Studium der Transkulturellen Kommunikation am Zentrum für
Translationswissenschaften an der Universität Wien (Bakkalaureat)
Sprachkombination: Polnisch – Deutsch – Russisch |
| 10/2003 – 06/2004 | Vorstudienlehrgang; Sprachkurse; Wiener Internationale
Hochschulkurse |
| 10/2002 – 06/2003 | Studium der Internationalen Beziehungen an der Technisch-
Humanistischen Akademie, Bielsko-Biała, Polen |
| 1998 – 2002 | Allgemeinbildende Höhere Schule Nr. 4 in Bielsko-Biała, Polen;
AHS Matura 2002 |

Praktikum

- | | |
|---------|--|
| 09/2007 | Volontariat beim Österreichischen Integrationsfonds; Recherchearbeit
für die Publikation: Janda, A. /Leitner, N./Vogl, M. (ed.): Chechens
in the European Union; Österreichischer Integrationsfonds/Austrian
Federal Ministry of the Interior, Vienna, 2008 |
|---------|--|