

Edition Soziologie

Georg Vobruba

Der postnationale Raum

Transformation von Souveränität
und Grenzen in Europa

BELTZ JUVENTA

Leseprobe aus: Vobruba, Der postnationale Raum, 978-3-7799-2722-8

© 2012 Beltz Juventa Verlag, Weinheim Basel

<http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-2722-8>

Kapitel 3

Das politische Potential der Europäischen Nachbarschaftspolitik

3.1 Erweiterung gegen Integration

Die Zukunft der Integration der Europäischen Union hängt von der erfolgreichen Regulierung ihrer Expansionsdynamik ab. Dies wird daran deutlich, dass spätestens mit der Osterweiterung 2004/2007 Integration und Erweiterung zueinander in offenen Widerspruch geraten sind und das europäische Integrationsprojekt seitdem stagniert.

Ich rufe kurz die Hauptursachen dieses Widerspruchs in Erinnerung. Zum einen haben mit der Osterweiterung auf 25 und dann auf 27 Mitglieder die Differenzen ökonomischer Leistungsfähigkeit und „cleavages“ innerhalb der Union (Bach 2008: 131 f.) und die Unterschiede der Einstellungen der Bevölkerungen zu integrationsrelevanten Fragen deutlich zugenommen (Gerhards 2005; Hölscher 2006). Zum anderen wurde durch die zunehmende Mitgliederzahl und die Vielfalt an Interessen die Komplexität der politischen Willensbildung der Europäischen Institutionen gesteigert (Beichelt 2004) und ihre Legitimation verkompliziert (Grimm, Merkel 2006). Konsequenz davon ist, dass die folgenden drei Ziele miteinander immer schwieriger vereinbar werden: Erstens, das Ziel einer immer weiteren Vertiefung der europäischen Integration; zweitens, die gleichmäßige Integration aller Mitgliedsländer der Union und drittens die Begrenzung der finanziellen Lasten der Integration. Und darüber hinaus ist zumindest fraglich, ob die Europäische Union nicht schon deshalb immer weiterer Integrations-schritte bedarf, weil sich ihr erreichter Integrationsstand nicht stabilisieren lässt, also nur der fortwährende Inte-

grationsprozess sie vor Desintegration bewahrt. Auf diesen „Fahrradeffekt“ als Folge der defizitären Institutionalisierung der Integration gehe ich (im Kapitel 6) noch genauer ein.

Die fortschreitende Vertiefung wird EU-offiziell als einheitliche Vertiefung der Europäischen Integration vorgestellt. Das Ziel, alle Mitgliedsländer gleichmäßig in den Integrationsprozess einzubeziehen, ergibt sich schon aus Artikel 3a (2) des Vertrages von Lissabon: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitglieder vor den Verträgen“ in Zusammenhang damit, dass im Verfassungsentwurf ebenso wie im Vertrag von Lissabon Möglichkeiten differenzierter Integration nur in einigen wenigen Politikbereichen und explizit nur als Ausnahmen ausgewiesen sind⁷ (Vobruba 2007: 87 ff.). Der damalige Vizepräsident der Kommission, Günter Verheugen (2008), hat diese Sollvorstellung einheitlicher Integration noch gegen die Idee abgestufter Integration vehement verteidigt: „Schritt für Schritt, und alle gemeinsam.“ Differenzierungen erscheinen vor diesem Hintergrund als defizitäre Integrationsform: „Klein-Europa mag Gefühle bedienen, mehr jedoch nicht. Mehrere Geschwindigkeiten oder verschiedene Integrationsdichte haben wir schon, und das hat nicht mehr Demokratie, mehr Transparenz und mehr Effizienz gebracht.“ (Ebd.)

Die einheitliche Vertiefung der Europäischen Integration lässt sich nur mit erheblichem finanziellem Mehraufwand realisieren. Ursache dafür ist generell der „Heterogenitätsimport“ (Delhey 2006: 311) und insbesondere die Einbeziehung erheblicher Wohlstandsgefälle in die Union durch die letzten Erweiterungen (Osterweiterung 2004/2007) und so gut wie alle denkbaren zukünftigen Erweiterungen der Europäischen Union (z.B. Kroatien). Zugleich gibt es jedoch starke Hinweise darauf, dass den Bevölkerungen der Nettozahlerländer dafür

7 „Der Beschluss über die Ermächtigung zu einer im Vertrag von Lissabon verstärkten Zusammenarbeit wird vom Rat als letztes Mittel erlassen, wenn dieser feststellt, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können, und sofern an der Zusammenarbeit mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sind.“ (Amtsblatt der Europäischen Union, C 306/22, 17. Dezember 2007) Spätere Beitritte zusätzlicher Mitgliedstaaten sind möglich.

die Umverteilungsbereitschaft fehlt. Sylke Nissen (2006) hat für die Jahre von 1998 bis 2004 gezeigt, dass zwischen der Finanzierungsposition eines Landes und der Einschätzung des „Advantage through EU membership“ durch seine Bevölkerung ein klarer Zusammenhang besteht: Mit Ausnahme von Luxemburg und den Niederlanden schätzen die Bevölkerungen der Nettozahlerländer den Nutzen der Mitgliedschaft in der Union niedriger ein als die der Nettoempfängerländer. (Nissen 2006: 164f.) „Waste of Money“ assoziieren die Bevölkerungen der Nettozahlerländer mit der Europäischen Union viel eher als die der Nettoempfängerländer (Commission 2009a). Die politische Wahrnehmung solcher Einstellungen führt zu Widerstand der politischen Repräsentanten der Nettozahlerländer gegen die Ausweitung ihrer Zahlungsverpflichtungen und begrenzt die Möglichkeiten der Union, den Widerspruch zwischen Erweiterung und Vertiefung finanziell zu überspielen (Bachtler, Mendez 2007; Kay, Ackrill 2007).

Aus der Unvereinbarkeit dieser drei Ziele ergibt sich, dass entweder auf die weitere Vertiefung der Europäischen Union verzichtet werden muss. Dies erscheint als unrealistisch, da damit der gesamte Integrationsprozess in Frage gestellt wäre. Oder es muss der finanzielle Handlungsspielraum der Union deutlich erweitert werden. Dies scheitert bis auf weiteres am Widerstand der Nettozahler-Länder. Oder aber es muss das Ideal des einheitlichen Integrationsfortschritts aller EU-Mitglieder aufgegeben werden.

Die These, die ich in dieser Untersuchung entwickle, lautet, dass die Europäische Nachbarschaftspolitik ihre selbst gesetzten Ziele zwar weitgehend verfehlen wird, dass sie aber implizit den Übergang von der einheitlichen zur abgestuften Integration vollzieht, und dass sie damit im Effekt den entscheidenden Beitrag zur Überwindung des Zielkonflikts zwischen Vertiefung und Erweiterung darstellt. Wenn zutrifft, dass von der Lösung dieses Widerspruchs die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union abhängt, stellt die Europäische Nachbarschaftspolitik tatsächlich ein zentrales Politikprojekt dar.

Die Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) wurde ab etwa 2002 entwickelt, die Europäische Union antizipierte damals also, dass die Realisierung der Osterweiterung Integra-

tionsprobleme nach sich ziehen werde (Vobruba 2003). Im Folgenden werde ich den Beitrag der ENP zur Regulierung der Expansionsdynamik der Union untersuchen. Entscheidend sind zwei Merkmale der ENP: Zum einen handelt es sich dabei – explizit – um den Versuch, von Expansion durch Erweiterung auf Expansion ohne Erweiterung umzustellen (Vobruba 2007b). Und zum anderen wechselt sie damit – implizit – von einheitlicher Integration zu abgestufter Integration. Ein solcher Übergang zum Modus abgestufter Integration wurde und wird immer wieder gefordert (historisch Scharrer 1984; Lammers 2003; aktuell Verhofstadt 2006; Habermas 2008a; skeptisch: Juncker 2006), und es werden Ansätze dazu in der faktischen Entwicklung registriert (Bös 2000). In jüngerer Vergangenheit, als Reaktion auf das negative Votum im irischen Referendum über den Vertrag von Lissabon (12. Juni 2008), tauchte die Idee einer abgestuften Integration auch im tagespolitischen Kontext und in der öffentlichen Diskussion auf (Habermas 2008b; Verheugen 2008). Die Fragen, um die es hier geht, lauten also: Wie funktioniert die ENP als Expansion ohne Erweiterung, und inwiefern stellt sie einen Schritt in Richtung auf abgestufte Integration dar?

Zuerst muss ich die Problemkonstellation spezifizieren, aus der die ENP entwickelt wurde. Dazu erinnere ich erst kurz an den Mechanismus, der zur Expansion der Union in Form von Erweiterungen bisher entscheidend beigetragen hat. Dann untersuche ich die ENP als den Versuch, die Expansion des Einflussbereichs der Europäischen Union jenseits von formellen Erweiterungen fortzuführen. Kern des Arguments ist, dass mit dem Übergang von der Erweiterungspolitik zur ENP ein Wandel des politischen Tauschverhältnisses zwischen der Europäischen Union und ihrer Peripherie stattfindet. Anschließend geht es darum, die Erfolgsbedingungen der ENP zu untersuchen. Dazu setze ich die unterschiedlichen Erwartungen der Länder der EU-Peripherie an die ENP und die Intentionen, die unterschiedliche Gruppen von EU-Mitgliedsländern mit der ENP verfolgen, zueinander in Beziehung. Auf dieser Grundlage sollte es dann möglich sein, den Beitrag der ENP zur Regulierung der Expansionsdynamik und somit zur Bewältigung des gegenwärtigen Problemtableaus der Union einzuschätzen, das aus dem Widerspruch zwischen Vertiefung

und Erweiterung entstanden ist. Die oben formulierte These lässt sich also spezifizieren: Wenn zutrifft, dass die gegenwärtige Krise der Integration der Europäischen Union die Folge ihrer bisherigen Expansionsdynamik ist, dann handelt es sich bei der ENP um ein politisches Projekt, das auf den Kern ihrer gegenwärtigen Integrationsprobleme zielt.

3.2 Die Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Die ersten Strategieüberlegungen zu einer Alternative zur Erweiterungspolitik der Europäischen Union, die zuerst „proximity strategy“ genannt wurde, setzten einige Jahre vor dem politisch-administrativen Vollzug der Osterweiterung der Europäischen Union ein. Ausgangspunkt dieser Überlegungen war schon damals die Auffassung, dass die Erweiterungsdynamik der Union an Grenzen gerate. Der damalige Kommissionspräsident Prodi (2002: 2) gab den ersten öffentlichen Hinweis auf einen Paradigmenwechsel der Politik der Europäischen Union gegenüber ihrer Peripherie: „Accession is not the only game in town“. Anlässlich einer Konferenz im Dezember 2002 in Brüssel betonte er, dass es nicht angehe, die Europäische Union durch fortwährende Erweiterungen zu einer Freihandelszone zu „verwässern“, und dass es möglich sein müsse, die Vorteile von Erweiterungen für die Union und für ihre Nachbarländer auch anders als durch immer wieder neue Vollmitgliedschaften zu realisieren. Nach Jahrzehnten der Expansion der Europäischen Union in Form mehrerer Erweiterungsrounden gehe es nun um die Ausdehnung der Einflussosphäre der Europäischen Union ohne formelle EU-Mitgliedschaft. Der Paradigmenwechsel besteht also in der Umstellung von der Erweiterungspolitik auf Expansion ohne Erweiterung.

Erstes Resultat dieser Überlegungen war die „Wider Europe“-Strategie. „The idea of launching a Wider Europe strategy, which later became the ENP, was born in 2002 within the DG Enlargement of the Commission as a response to various political initiatives on ‚Wider Europe‘ coming mainly from the UK, Sweden, Poland and Germany: In 2003, a Task Force ‚Wider Europe‘ composed of civil servants from DG En-

largement and DG Relex was created to deal with the EU's relations with its Eastern neighbours. In 2004, when the ENP was officially launched with the larger aim of integrating both East and South, the people from DG Enlargement involved in the Task Force were moved to DG Relex.“ (Tulmets 2006: 30) Für die Europäische Nachbarschaftspolitik⁸, die aus der „Wider Europe“-Strategie hervorging, ist zweierlei charakteristisch. Zum einen wurde sie anknüpfend an die Erfahrungen mit der Erweiterungspolitik als Alternative zu ihr entwickelt, und zum anderen ist sie als ein gemeinsamer Rahmen konzipiert, in dem unterschiedliche, bereits existierende Beziehungen zwischen einzelnen EU-Ländern oder Ländergruppen und ihren Nachbarn integriert werden konnten. Das betraf vor allem die seit 1995 existierende Euromediterrane Partnerschaft (auch: Barcelona-Prozess), die erst im Rahmen der ENP fortgesetzt wurde und 2004 in ihr aufging.

Die zentrale Zielsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik lautet: „Die Vision der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist ein Ring von Ländern, die die grundlegenden Werte und Ziele der Europäischen Union teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden werden, die über die Zusammenarbeit hinaus ein erhebliches Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration beinhaltet. Das wird allen Beteiligten in Bezug auf Stabilität, Sicherheit und Wohlstand enorme Vorteile bringen.“ (Kommission 2004: 5) Die ENP wurde 2007 modifiziert (Kommission 2007a) und mit einer eigenen Finanzinitiative, dem European Neighbourhood Instrument (ENPI), ausgestattet. Am 23. April 2009 veröffentlichte die Kommission einen allgemeinen Fortschrittsbericht der ENP, der von speziellen Fortschrittsberichten zu 12 ENP Ländern begleitet wurde (Commission 2008). Im Vertrag von Lissabon werden die Nachbarschaftsbeziehungen explizit als Unionsaufgabe festgehalten, die ENP wird damit quasi in Verfassungsrang erhoben. „(1) Die Union entwickelt besondere

8 Die Europäische Nachbarschaftspolitik richtet sich an Algerien, Armenien, Aserbaidshan, Ägypten, Georgien, Israel, das besetzte palästinensische Gebiet, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Moldawien, Syrien, Tunesien, Ukraine und Weißrussland.

Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.“ (Art. 7a (19))

Im Zentrum der Europäischen Nachbarschaftspolitik steht das Problem, die Peripherie an die Union heranzuführen und im Sinne der Interessen des Wohlstandskerns zu stabilisieren, ohne ihr die Perspektive auf eine spätere Mitgliedschaft zu bieten zu müssen. Damit versucht die ENP, den Expansionsmechanismus der EU, aus dem sich bis dahin die Erweiterungsrunden ergeben hatten, zu regulieren. Um diese Stoßrichtung der ENP zu verstehen, muss man sich den Expansionsmechanismus der Europäischen Union in Erinnerung rufen.

3.3 Expansion durch Erweiterung

Die Europäische Union ist bisher in mehreren Erweiterungsrunden dem Muster konzentrischer Kreise folgend expandiert (Vobruba 2003; Beck, Grande 2004: 187f.; Bach 2006; Vobruba 2007b; Habermas 2008a: 104). Bis zur Osterweiterung handelte es sich um die Integration teils ökonomisch und politisch sehr ähnlicher (sogenannte Norderweiterung 1995), teils weniger stabiler und deutlich ärmerer Länder (Süderweiterung 1981, 1986). Schon weil mittlerweile (außer der Schweiz und Norwegen) alle wohlhabenden Demokratien Europas EU-Mitglieder sind, wird die Integration von politisch weniger stabilen und deutlich ärmeren Ländern zur Standardkonstellation der Expansionsdynamik Europas. In diesem Sinne repräsentiert die Osterweiterung der Europäischen Union (2004/2007) den neuen Normalfall der EU-Expansion.

Welcher Mechanismus verursacht die Expansion in dieser Konstellation? Ausgangspunkt meines Erklärungsversuchs (Vobruba 2007) ist die Annahme, dass der politisch stabile und wohlhabende Kern der Union ein Interesse an der Aufrechterhaltung seiner Stabilität und seines Wohlstands hat. Darum perzipiert der Kern – das heißt: relevante Bevölkerungsgruppen und nationale politische Eliten – diverse Entwicklungen

seiner Peripherie als Bedrohung und als Anlass zur Intervention: politische Instabilität, die den Migrationsdruck steigert, grenzüberschreitende Umweltbelastungen, Kriminalität etc. Die klassische Reaktion auf Außenbedrohungen ist Exklusion, also Grenzsicherungen. Insbesondere wenn die Einkommensinteressen großer Bevölkerungsgruppen involviert sind, wie bei der Einbeziehung der Neumitglieder von 2004/2007 in die Regeln der Arbeitnehmerfreizügigkeit, wird die Grenzsicherungsoption Gegenstand intensiver Interessenkonflikte und nationaler politischer Kalküle. Aber schon ein Blick auf die illegale Arbeitsmigration zeigt: Grenzen können nie komplett undurchlässig gemacht werden.⁹ „Die Geschichte der Grenzüberschreitungen ist so alt wie die Geschichte territorialer Grenzen selbst.“ (Eigmüller 2008: 13; Horn, Kaufmann, Bröckling 2002; Rodriguez 2006; Vobruba 1994) Manche grenzüberschreitenden Prozesse lassen sich nur mit extrem hohen Kosten stoppen, einige können überhaupt nicht aufgehalten werden. Die Einsicht, dass sich Grenzen gegenüber den meisten grenzüberschreitenden Prozessen nicht nachhaltig dicht machen lassen, ist auch für das Konzept der ENP grundlegend. „Umweltverschmutzung kennt keine Grenzen und lässt sich daher am besten durch Maßnahmen sowohl auf internationaler, als auch auf regionaler und nationaler Ebene bekämpfen.“ (Kommission 2004: 20) Zur Abwehr von solchen Schadensströmen kommt noch die Absicherung von Interessen, insbesondere an der Sicherung der Energieversorgung, der Absicherung von Großinvestitionen und der Erschließung von Märkten als weiteres wichtiges Element der Expansion der EU. Auch dieses Ziel kann nur in Kooperation mit den Ländern, in denen die Energiegewinnung und der Energietransport stattfindet, realisiert werden (Kommission 2004: 18, 19).

Die Einsicht in die begrenzte Wirksamkeit von Exklusionspolitik führt zur Entwicklung politischer Strategien der kalkulierten Inklusion. Kalkulierte Inklusion folgt der Logik eigennütziger Hilfe (Vobruba 1992). In transnationaler eigennützi-

9 Das gilt sogar für die Grenze von Nordkorea, wie aktuelle Berichte (Süddeutsche Zeitung 20. März 2012, S. 9) zeigen.

ger Hilfe manifestiert sich das Interesse wohlhabender Länder, Probleme an ihrem Entstehungsort, der außerhalb ihres Territoriums liegt, zu lösen, um ihre grenzüberschreitende Ausbreitung zu verhindern. Entscheidend ist, dass dieses Argument Nachbarschaftsverhältnisse der Union aufschlüsselt, ohne Annahmen über normative Verpflichtungen machen zu müssen, und stattdessen die Inklusionspolitik aus ihren Interessen erklärt. Das ENP-Strategiepapier der Kommission selbst betont das Interesse etwa an nuklearer Sicherheit, Bekämpfung des Terrorismus, der Luftverschmutzung, der illegalen Migration. (Kommission 2004: 20, 22, 24). Soweit die Politik der eigenützigen Hilfe erfolgreich ist, führt sie zur schrittweisen Inklusion der näheren Peripherie in den Wohlstandsbereich der EU. Dadurch entsteht zwischen ihr und ihrer Peripherie ein politisches Tauschverhältnis. Die Länder der Peripherie übernehmen die Kosten der ökonomischen Modernisierung und politischen Demokratisierung sowie diverse Pufferfunktionen gegenüber Drittländern im Tausch für finanzielle und organisatorische Unterstützung und für das Versprechen ihrer späteren Vollmitgliedschaft (Kelley 2006).¹⁰ Zugleich unterstützen die Europäische Union und die Beitrittskandidaten einander wechselseitig, die Kosten eines Beitritts gegenüber ihren Wahlbevölkerungen zu legitimieren. Die Kandidaten betonen öffentlich ihre Funktion als Garanten regionaler Stabilität und erleichtern damit der Union die Rechtfertigung der Kosten der Erweiterung. Die Union hilft den Beitrittskandidatenländern, teils durch unmittelbare finanzielle Unterstützung, teils durch

10 In der politikwissenschaftlichen Transformations- und Europäisierungsforschung wird zwar gesehen, dass die Union die institutionelle Entwicklung in ihren Nachbarländern durch die Konditionalität der Beitrittsperspektive beeinflussen kann. Aber dies wird nicht ausreichend präzise auf den empirischen Zweck dieser Konditionalität: auf die Übernahme von (Exklusions-)Aufgaben für den Kern, bezogen. Vielmehr wird der Erfolg der Konditionalität einfach an diversen wünschenswerten Kriterien wie „europäische Werte“, „Demokratisierung“ oder „Sozialstaatsentwicklung“ gemessen (Schimmelfenig, Sedelmeier 2004; Kutter, Trappmann 2008). Darum erscheinen Demokratiedefizite oder die schwache sozialstaatliche Entwicklung, als Steuerungsmisserfolge. Aber darum geht es im Verhältnis zwischen der und ihrer Peripherie immer erst in zweiter Linie.

die Perspektive auf zukünftige Vorteile einer Vollmitgliedschaft, die Loyalität ihrer Bevölkerungen abzusichern. Die Expansion durch Erweiterung beruht also auf einem politischen Tausch zwischen Union und Peripherieländern und zugleich auf der wechselseitigen Unterstützung bei der Bewältigung der legitimatorischen Lasten der Erweiterung auf beiden Seiten.

Die auf der Logik eigennütziger Hilfe beruhende Erweiterungsdynamik hat eine entscheidende Konsequenz. Aus ihr ergibt sich eine Tendenz zur Selbstperpetuierung. Denn sobald ein politischer Tausch zwischen Zentrum und Peripherie vollzogen, eine Erweiterungsrunde also realisiert ist, reproduziert sich zwischen den Neumitgliedern und ihren äußeren Nachbarn die Ausgangskonstellation. Die Neumitglieder entwickeln rasch ein starkes Interesse an der Prosperität und Stabilität ihrer Nachbarn und versuchen, diese in die Expansion und möglichst auch in die Erweiterungspolitik der Europäischen Union einzubeziehen. Darum mutiert im Zuge des Beitritts die regionale Stabilisierungsfunktion eines Neumitglieds in die Anwaltschaft der Beitrittsinteressen seiner Nachbarn, also der weiteren Peripherie der Union (Kratochvíl 2006: 24; Vobruba 2007a: 25). So förderte Deutschland nach der Wiedervereinigung die Beitrittsinteressen Polens, Österreich nach seinem Beitritt die Beitrittsinteressen Ungarns und Sloweniens, Österreich und Slowenien (wenn man vom Grenzkonflikt zwischen Slowenien und Kroatien in der Buch von Piran absieht) die Beitrittsinteressen Kroatiens und anderer Länder des Westbalkans. Polen engagiert sich seit seinem EU-Beitritt 2004 nachhaltig für die Beitrittsinteressen der Ukraine. Rumänien deklariert seit dem EU-Beitritt 2007 seine spezielle Verantwortung für Moldavien (Ungureanu 2006: 137) Dieser Mechanismus wurde schon im Vorfeld der Osterweiterung von den relevanten Akteuren als Quelle von Integrationsproblemen interpretiert: „Each enlargement brings us new neighbours. In the past many of these neighbours ended up becoming candidates for accession themselves.“ (Prodi 2002: 2)¹¹

11 Aus der Selbstperpetuierung ergibt sich, dass die neuen Mitgliedsländer der mit der ENP überwiegend eine Beitrittsperspektive für

Neighbourhood matters – ich werde zeigen, dass dies die ENP auf der programmatischen Ebene antreibt und zu einem neuen politischen Tauschangebot der Europäischen Union an ihre Nachbarländer führt. Das ist der Kern der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Anschließend werde ich deutlich machen, dass aus regionalen Differenzierungen der Interessen, die in der ENP relevant sind, Schwierigkeiten auf der Durchführungsebene der ENP entstehen. Damit kommen, in einem weiteren Argumentationsschritt, nicht intendierte Effekte der ENP in den Blick.

3.4 Ein neues politisches Tauschangebot

Die Osterweiterung der Europäischen Union 2004/2007 und die darauf folgende tiefe Erweiterungskrise markieren den Bruch mit ihrem bis dahin vorherrschenden Entwicklungsmuster. Die Strategie, die in dem Papier „Wider Europe“ skizziert und in dem Konzept zur „European Neighbourhood Policy“ ausgearbeitet und modifiziert wurde, zielt darauf, die Erweiterungsdynamik zu stoppen. Zugleich aber geht es darum, die grundlegenden Interessen, welche der EU-Kern mit der Erweiterungspolitik verfolgt hatte, nicht fallen zu lassen, sondern auf neue Weise zu verfolgen. „The goal of accession is certainly the most powerful stimulus for reform we can think of. But why should a less ambitious goal not have some effect?“ (Prodi 2002: 3) Die Europäische Nachbarschaftspolitik soll die Dynamik Europas von Erweiterungen auf Expansion ohne Erweiterung umstellen. „Die ENP wurde konzipiert, um der Zusammenarbeit mit den EU-Nachbarländern nach der Erweiterung neuen Schwung zu verleihen.“ (Kommission 2004: 6) Im Zentrum der ENP steht der Versuch, das politische Tauschverhältnis zwischen der Europäischen Union und ihren Peripherieländern zu ändern. Allerdings sind die Änderungen asymmetrisch: Der Beitrag der Peripherieländer, nämlich die Übernahme der Reformlasten und der Pufferfunktion, bleibt

einzelne ENP-Länder verbinden, die alten Mitgliedsländer dagegen eher nicht (Lippert 2008).