

Lucas Lypp

Die Europäisierung des auswärtigen Handelns:
Deutsche und EU-Außenpolitik im südlichen Kaukasus

Hamburg, Oktober 2008

von der Universität Hamburg - Institut für Politische Wissenschaft

als Promotion im Fach Politikwissenschaft angenommen

Datum der letzten mündlichen Prüfung: 8. Januar 2010

eingereicht im Wintersemester 2008 / 2009

Erstgutachter: Prof. Dr. Stefan Brüne

Zweitgutachterin: Prof. Dr. Christine Landfried

Inhalt

Einleitung 5

I. Die Europäisierung der Außenpolitik 10

Das Entstehen einer gemeinsamen außenpolitischen Identität der Europäischen Union als stärkster Ausdruck der Europäisierung 12

Begriff der Europäisierung 26

Erscheinungsformen der Europäisierung 28

Intensität der Europäisierung 31

Orte der Europäisierung 33

Hohe EU-Kompatibilität deutscher Außenpolitik 39

II. Der südliche Kaukasus: ein Zielgebiet internationaler Politik 41

Historischer Hintergrund, geografische Zusammensetzung 42

Fragmentierte Region 42

Energiedrehscheibe 43

Krisenregion 44

Geopolitischer Kontext 52

Hohe Erwartungen an den Westen 54

Die Politik der großen Mächte: Interessen, Strategien, Konkurrenz 58

III. Deutsche und europäische Politik im südlichen Kaukasus 62

Gründe des deutschen Engagements in der Region 62

Institutionelle Ressourcen 70

Handlungsfelder, Prinzipien und Instrumente der deutschen Kaukasuspolitik 79

Anfänge, Grundlagen 80

Breites Politikspektrum 82

Multilateraler und regionaler Ansatz 84

Schwerpunkt Entwicklungshilfe 86

Außenwirtschaftspolitik, wirtschaftliche Hilfe 90

Energieaußenpolitik, Entwicklung des Energiesektors 93

Staatsaufbau 96

Sicherheitspolitik, Konfliktbearbeitung 98

Die Europäische Union als spezifischer Akteur im südlichen Kaukasus 103

Der Südkaukasus als EU-Nachbarregion 105

Grundidee der Nachbarschaftspolitik als spezifisches Handlungsfeld 107

Ziele der EU-Politik im südlichen Kaukasus 108

Logik, Prinzipien, Methoden der ENP 110

Schwierige Abgrenzung zum EU-Erweiterungsprozess, unklare Finalität 115

Rechtliche und konzeptionelle Grundlagen, Entwicklungsschritte der ENP 119

Akteure in der ENP 121

Handlungsfelder 125

Instrumente 133

Europäisierung des auswärtigen Handelns im südlichen Kaukasus 141

Dokumente, Literatur 158

Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der internationalen Rolle der Europäischen Union, insbesondere mit dem spezifischen Zusammenwirken von EU und Mitgliedstaaten in der internationalen Politik. Die Problematik des zusammengesetzten Akteurs gewinnt angesichts der zunehmenden Komplexität des europäischen Außenhandelns – aufgrund weltweiter aber auch eigener institutioneller Herausforderungen – stetig an Bedeutung. Lässt sich bereits von einem einheitlichen Akteur EU sprechen oder handelt es sich eher um ein Nebeneinander zweier Ebenen und separat agierender Akteure? Wie viel gemeinsame Außenpolitik ist zur Zeit überhaupt möglich? Und schließlich: Von welcher Kohärenz ist die Politik der EU selbst? Um diese Problematik neu aufzugreifen, wird exemplarisch die deutsche und die EU-Politik in der Region des südlichen Kaukasus untersucht, unter der Fragestellung, inwieweit beide aufeinander Bezug nehmen.

Ausgangspunkt der Analyse ist eine Zwischenbilanz der europäischen Integration im Bereich der Außenpolitik. Seit dem Beginn der europäischen Integration wurde eine eigenständige EU-Außenpolitik gefordert; sie bildet sich, entsprechend der Zunahme weltweiter Anforderungen sowie gemäß der EU-Integrationslogik, seit Jahrzehnten schrittweise heraus. Das Projekt erlebte Rückschläge, gewinnt aber dennoch immer mehr an Konturen. Dazu trägt nicht zuletzt die Neukonzeption der EU-Politik in den Nachbarräumen (ENP) bei. EU-Außenpolitik hat sich mittlerweile als genuine Ebene neben der traditionellen staatlichen Politik und als gemeinsames EU-mitgliedstaatliches Werkzeug in wichtigen Teilbereichen etabliert; die Union ist dabei gleichermaßen selbständiger Akteur und gemeinsamer Rahmen. Trotz der Unabgeschlossenheit des EU-Projekts hat sich auch auf außenpolitischem Gebiet bereits ein umfangreicher Acquis an Gemeinsamkeiten sowie eine beträchtliche Routine gebildet. Es ist eine eigene außenpolitische Tradition entstanden und das EU-System entfaltet bereits eine Dynamik, die wiederum auf die mitgliedstaatliche Politik zurück wirkt.

Bis heute sind die Nationalstaaten die Schlüsselakteure europäischer Außenpolitik, aber als Mitgliedstaaten teilen sie sich das Handlungsfeld in vielfältiger Weise mit der Union. Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Union und Mitgliedstaaten ist von Beginn an konstitutiv für die EU-Außenpolitik und entscheidend für ihr Funktionieren. Dabei geht es um nichts Geringeres als um eine historische Neuorganisation auswärtigen Handelns. Sie erfordert die Überwindung starker Traditionen und bedeutet zudem generell den Wandel bisheriger Formen von Staatlichkeit, gehört die Außenpolitik doch zum klassischen Kernbestand staatlicher Souveränität.

Das Phänomen der sich zunehmend verdichtenden Verbindung zwischen EU und Mitgliedstaaten lässt sich mit dem Begriff der „Europäisierung“ erfassen. Unter Berücksichtigung der Fülle und Vielfalt bestehender Ansätze¹ wird in dieser Studie ein eigener, für den Bereich der gemeinsamen europäischen Außenpolitik brauchbarer, umfassender Europäisierungsbegriff entworfen, der zwischen verschiedenen Formen und Orten der Europäisierung differenziert und auch nach der Intensität der Europäisierung fragt. Als stärkste Form der Europäisierung kann demnach die Entstehung des gemeinsamen Handlungssystems der EU gelten. Die Überlegungen zur Europäisierung konzentrieren sich insbesondere auf die Frage, welchen Grad der Europäisierung die deutsche Außenpolitik aufweist.

Seit Jahrzehnten europäisieren die Mitgliedstaaten der EU sich und werden europäisiert, was mehr und mehr die gesamte Bandbreite staatlichen Handelns betrifft. Verschiedene Formen der Europäisierung lassen sich dabei voneinander abgrenzen: die Abgabe und Zusammenlegung staatlicher Kompetenzen, die Institutionenbildung, die Aufgabenteilung, die ständige Wechselwirkung zwischen EU und Mitgliedstaat und die zunehmende Konvergenz und Interdependenz; Europäisierung vollzieht sich außerdem institutionell – auf supranationaler und intergouvernementaler Ebene – aber auch informell, direkt oder indirekt, kooperativ oder einseitig, deklaratorisch oder in konkretem Handeln. Die Europäisierung ist je nach Form, Zeitpunkt oder Ort unterschiedlich stark. Sie wird darüber hinaus sichtbar an einer Vielzahl von Schnittstellen, Verknüpfungspunkten zwischen nationaler und EU-Außenpolitik. Im deutschen Fall manifestiert sie sich an besonders vielen Orten:

¹ Einen aktuellen Überblick über die Verwendung des Europäisierungsbegriffs bietet Heinz-Jürgen Axt (2007). Siehe auch Börzel (2006), Deger (2007), Leibfried (2005), Olsen (2002), Wong (2005).

an der geografischen Lage Deutschlands mitten in Europa, der historischen Bedeutung der europäischen Integration für die Bundesrepublik, bei Staatsräson und Interessen, in der nationalen Rechtsordnung und Verwaltung, auf de facto allen Politikfeldern, bis hin zu der ausgeprägten Europäisierungshaltung deutscher Akteure. Die zunehmende mitgliedstaatliche Europäisierung zeigt sich vor allem bei einem Vergleich der nationalen und der EU-Politik.

Der südliche Kaukasus mit den Staaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien ist gemeinsames Zielgebiet sowohl der deutschen als auch der EU-Außenpolitik. Bei dem Raum zwischen Schwarzem und Kaspischem Meer handelt es sich gleichermaßen um eine Krisenregion, eine Energiedrehscheibe sowie um eine Region, in der externe Akteure ihre eigenen Interessen verfolgen, darunter insbesondere Russland und die USA. Die Darstellung kann sich auf eine Vielzahl aktueller Analysen und eine Reihe von Expertenauskünften zu der Region stützen.²

Auf dem noch jungen internationalen Aktionsfeld des südlichen Kaukasus werden die mitgliedstaatliche sowie die kommissionsgetriebene Politik einzeln und in ihren Berührungspunkten untersucht. Die EU bedient sich im Südkaukasus vor allem ihres neuesten Außenpolitikprodukts: der so genannten „Europäischen Nachbarschaftspolitik“. Das Konzept der Bundesregierung heißt „Kaukasusinitiative“. Ziel der Arbeit ist es, anhand der vergleichenden Analyse dieser beiden Politiken Europäisierung zwischen Berlin und Brüssel zu erkunden, aber auch Duplizierungen oder Widersprüche freizulegen. Als wie kompatibel – oder sogar: wie kohärent – erweisen sich deutsche und EU-Außenpolitik im betrachteten Fall? Eine starke Europäisierung mitgliedstaatlichen Handelns bedeutet noch keine tatsächliche geschweige denn kohärente EU-mitgliedstaatliche Politik. Sie zeigt jedoch das Potenzial einer künftigen gemeinsamen Außenpolitik.

Die Bundesregierung verfolgt im Südkaukasus schwerpunktmäßig einen regionalen und entwicklungspolitischen Ansatz; wichtige Bereiche, die noch über den Aspekt der Hilfeleistung hinaus gehen, sind Außenwirtschafts-, Energieaußen- und Sicherheitspolitik. Insgesamt repräsentiert das Beispiel der Südkaukasuspolitik die allgemein zu beobachtende Europäisierung der deutschen Außenpolitik, die

² Hervorzuheben sind Dieter Boden (OSZE) und Uwe Halbach (SWP).

innerhalb eines stärker werdenden EU-Rahmens agiert. Dabei manifestiert sich die Europäisierung weniger auf der institutionell-operativen Ebene als vielmehr im konzeptionellen Bereich, also in grundlegenden Gemeinsamkeiten, was eine hohe Kompatibilität beider Akteure bedeutet. Der Bogen der Untersuchung spannt sich von ausschließlich mitgliedstaatlichen über europäisierte Maßnahmen bis hin zur rein gemeinschaftlichen Politik der EU; letztere entspricht hundert Prozent auf einer gedachten „Europäisierungsskala“.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist der genuine Brüsseler Ansatz im Südkaukasus. Überwiegend mit traditionellem EG-Instrumentarium ausgerüstet und ihrer spezifischen Integrationslogik folgend betritt die EU die hoch geopolitisierte Arena. Das umfassende Konzept der ENP spiegelt die institutionelle Komplexität des EU-Außenhandelns wieder. Wie die Berliner Politik ist auch die Kommission auf einem breiten Spektrum von Politikfeldern tätig. Das geschieht keinesfalls vollkommen losgelöst von der mitgliedstaatlichen Politik, die sich im deutschen Fall das EU-Konzept zu Eigen macht; Ziele und Themen sind weitgehend identisch. An dem Beispiel der ENP lässt sich das Phänomen der Europäisierung vor allem anhand der Eigendynamik des EU-Handelns und der Wechselwirkung zwischen EU und mitgliedstaatlicher Politik veranschaulichen. Vielleicht kann die Nachbarschaftspolitik künftig noch stärker als Rahmen gemeinsamen EU-mitgliedstaatlichen Handelns in der Region dienen.

Die Literatur- und Dokumentenlage kann im Fall der ENP als äußerst ergiebig, muss bezüglich der deutschen Politik im südlichen Kaukasus allerdings als eher spärlich bezeichnet werden. Die Untersuchung zieht daher eine beträchtliche Zahl von Hintergrundgesprächen mit deutschen, aber auch europäischen Akteuren heran; darunter vor allem Mitarbeiter der zuständigen Bundesministerien, der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU und der EU-Kommission.³

Insgesamt versteht sich die vorliegende Studie als Diskussionsbeitrag für ein besseres – und das heißt vor allem: kohärenteres – europäisches Außenhandeln. Die Dringlichkeit und damit die Relevanz der Thematik wird bei sämtlichen außenpolitischen Schlüsselfragen immer wieder deutlich. Im Mittelpunkt der Frage

³ Siehe zur ENP vor allem Martin Koopmann und Barbara Lippert, aber auch den umfangreichen Output der EU, speziell zum Kaukasus.

nach dem Funktionieren und der Optimierung des EU-Außenhandelns steht die Problematik der Zusammengesetztheit der EU-Außenpolitik, vor allem zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Neben den dadurch fortbestehenden Beschränkungen und Unterlassungen kann am Beispiel dieser Untersuchung vor allem das Potenzial gemeinsamer EU-mitgliedstaatlicher Außenpolitik sichtbar gemacht werden. Auf unterschiedliche Art und Weise, an verschiedenen Orten und mit unterschiedlicher Intensität vollziehen sich seit über einem halben Jahrhundert Europäisierungsprozesse zwischen Union und Mitgliedstaaten und sorgen für immer mehr Gemeinsamkeiten und Interdependenzen. Dabei zeigt sich – allgemein wie im vorliegenden Beispiel – eine besonders hohe „EU-Kompatibilität“ der deutschen Politik.

I. Die Europäisierung der Außenpolitik

Die Außenpolitik der Europäischen Union, eines der wichtigsten Integrationsfelder, lässt sich als „zusammengesetzte Außenpolitik“⁴ bezeichnen und basiert neben der Politik der EU-Organe wesentlich auf mitgliedstaatlichem Handeln, dem traditionellen Ort internationaler Politik. Seit über einem halben Jahrhundert findet die Außenpolitik des Gründungsmitglieds Deutschland in dem zunehmend stärker werdenden spezifischen europäischen Kontext der heutigen EU statt; mehr und mehr institutionalisiert, aber auch auf informeller Basis. Den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, also Nationalstaaten als den klassischen Trägern der Außenpolitik, ist dieser genuine Bereich staatlichen Handelns – die Außenpolitik – dadurch bereits ein Stück weit entzogen bzw. sie wirken lediglich indirekt, vermittelt durch die EU-Institutionen, daran mit. Sie teilen sich das Kompetenzspektrum auf dem Gebiet der Außenbeziehungen, das allerdings auch immer breiter und ausdifferenzierter geworden ist, mit der – gleichwohl auf ihren Schultern ruhenden und ohne sie nicht denkbaren – Union. Die Gemeinschaft entfaltet wiederum auf dem gesamten Gebiet der internationalen Politik eine zunehmende Eigendynamik, mit der die einzelne mitgliedstaatliche Politik konfrontiert wird und umgehen muss. Dazu zählt beispielsweise die Europäische Nachbarschaftspolitik. Außenpolitik ist eines der anspruchsvollsten Handlungsfelder für die EU, gekennzeichnet durch die einzelstaatlichen Vorbehalte und Interessen, aber auch durch die seit Jahrzehnten immer neuen Integrationsschübe, zuletzt im Rahmen des Vertrags von Lissabon.⁵

Dieser Zustand der Zusammengesetztheit europäischer Außenpolitik – zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft – lässt sich passend mit dem Begriff der „Europäisierung“ umschreiben und analysieren. Der Ausdruck wird in neueren Forschungsbeiträgen in ganz unterschiedlicher Weise verwendet. Unter Europäisierung soll hier eine Reihe voneinander differenzierter Formen verstanden werden: die Übertragung mitgliedstaatlicher Kompetenzen auf die Gemeinschaft, aber auch die Rückwirkung der Brüsseler auf die nationale Politik sowie weitere

⁴ siehe zu dem Begriff bereits Reinhardt Rummel: *Zusammengesetzte Außenpolitik, Westeuropa als internationaler Akteur*, Kehl, Straßburg 1982.

⁵ s. auch Stefan Brüne: *Europas Außenbeziehungen und die Zukunft der Entwicklungspolitik*, Eichstätt 2005, S. 12 ff. sowie S. 19 ff. zur EU-mitgliedstaatlich zusammengesetzten Außenpolitik.

voneinander abzugrenzende Interaktionsformen. Europäisierung zeigt sich dabei an einer Vielzahl von Schnittstellen zwischen mitgliedstaatlicher und EU-Ebene.⁶ Die Gründe für die in vielen Bereichen starke mitgliedstaatliche Europäisierung reichen im deutschen Fall von der historischen Verwurzelung im Integrationsprozess, der dem Land den internationalen Wiederaufstieg ermöglichte, über eine gewisse sich aus der geografischen Mittellage ergebende Zwangsläufigkeit, sowie über die identitätsstiftende Rolle vor dem Hintergrund der eigenen gebrochenen Identität, das gewachsene Verantwortungsbewusstsein gegenüber dem EU-Projekt, von dem man so stark profitiert hat, die Rückwirkung der erstarkten EU-Strukturen bis hin zu fundamentalen ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen und der Verstärkerfunktion gemeinsamen europäischen Handelns für die einzelstaatliche Politik angesichts weltweiter Herausforderungen.

Die Außenpolitik der Mitgliedstaaten – als wesentlicher Teil der EU-Außenpolitik – vollzieht sich also mehr und mehr europäisiert, in ihrer Gesamtheit im gemeinsamen Rahmen der Europäischen Union oder in Teilbereichen durch die Union als kollektivem Akteur. Dabei hat Politik in den Mitgliedstaaten längst in allen Themenfeldern eine europäische Dimension. Für das Arbeitsthema und den Begriff der „europäisierten Außenpolitik“ ist daher grundsätzlich die genuine Außenpolitik von der Europapolitik zu unterscheiden. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Verortung mitgliedstaatlicher Politik in der EU bezüglich des klassischen Innen-Außen-Schemas gewandelt. Europapolitik ist die mitgliedstaatliche Politik sowie die Politik der EU, die sich auf die inneren Angelegenheiten der Union bezieht; fast sämtliche nationalen Fachressorts sind daran beteiligt; die Zusammenarbeit im Integrationsraum EU hat zudem eine eigene europäische Qualität und unterscheidet sich auch deshalb von der Politik gegenüber Drittstaaten. Für diesen spezifischen Bereich der internationalen Politik erscheint das Attribut „Außenpolitik“ immer weniger angemessen. Diese Europapolitik bzw. europäische Innenpolitik ist nicht Gegenstand der Untersuchung. Der Ort genuiner Außenpolitik der Mitgliedstaaten dagegen liegt heute jenseits der Gemeinschaftsgrenzen; Außenpolitik richtet sich nicht mehr in erster Linie an die EU-Partner. Auch dieser „verbliebene“ Bereich der klassischen Außenpolitik – an der europäischen Peripherie und darüber hinaus weltweit – ist immer mehr eingebettet in den stärker werdenden spezifischen

⁶ s. weiter unten die ausführliche Begriffsdefinition (umfassender Europäisierungsbegriff)

Zusammenhang des EU-Politikprozesses. Dieses mitgliedstaatliche auswärtige Handeln ist – „neben“ der Außenpolitik der EU-Institutionen – Gegenstand der Betrachtung. Im folgenden wird zunächst auf die Herausbildung des internationalen Akteurs EU als die stärkste Form der Europäisierung eingegangen.

Das Entstehen einer gemeinsamen außenpolitischen Identität der Europäischen Union als stärkster Ausdruck der Europäisierung

Neben dem Staat als klassischem außenpolitischem Akteur ist in den vergangenen Jahrzehnten mit der EG bzw. EU ein neuartiger kollektiver Spieler entstanden, der einen Teil bisheriger staatlicher aber auch neue Aufgaben übernimmt sowie einen erheblichen Einfluss auf bestehendes staatliches Handeln ausübt und mit dem der Staat auf vielfältige Weise interagiert.⁷ Die Mitgliedstaaten selbst entwickelten und entwickeln die EU zunehmend als Instrument gemeinsamen auswärtigen Handelns, damit der europäischen Integrationslogik folgend und um weltweiten Anforderungen vor allem nach der Epoche des Kalten Krieges wirksamer begegnen zu können.

Breites Kompetenzspektrum, aber unvollständiger Akteur

Seit Beginn der europäischen Integration in den 1950er Jahren verfügt die Gemeinschaft auch über eine außenpolitische Dimension; sie wurde von Anfang an als konstitutiver Bestandteil des Integrationsprojekts betrachtet. Die außenpolitischen Kompetenzen der EG und die außenpolitische Kooperation im Rahmen der EU wurden dann in den vergangenen Jahrzehnten schrittweise erweitert. Da grundsätzlich jeder der Gemeinschaft übertragene Politikbereich gemäß der vom EuGH anerkannten sogenannten implied-powers-Lehre⁸ auch eine gemeinschaftliche externe Dimension entfaltet, ist die zunehmende Zahl außenpolitischer Handlungsfelder nicht zuletzt ein Spiegelbild der Integration insgesamt. Aber auch

⁷ s.u. Begriffsdefinition „umfassender Europäisierungsbegriff“.

⁸ Danach verfügt die EG über die ausdrücklich zugewiesenen Außenzuständigkeiten (z.B. Art. 133 EGV) hinaus dort über stillschweigend mitgeschriebene Außenkompetenzen, wo es die sinnvolle Ausübung einer Binnenkompetenz nahe legt, dass die Gemeinschaft als solche nach außen auftreten sollte. Vgl. Rs. 22/70, Kommission/Rat („AETR“), Slg. 1971, 263 f. Diese Deutung präziserte der EuGH mit seinem Gutachten 1/94 („WTO“), Slg. 1994, I-5267 f., wonach die Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich dann gegeben ist, wenn die Gemeinschaft bereits von ihren internen Zuständigkeiten Gebrauch gemacht hat. Siehe dazu auch Hans-Joachim Schütz, Thomas Bruha, Doris König: Europarecht, München 2004 (Seite 200-202). Thomas Oppermann: Europarecht, 3. Auflage, München 2005.

genuin außenpolitische Handlungsfelder und Instrumente sind geschaffen worden. Heute verfügt die EU daher bereits über eine, wie oft betont wird, beispiellos breite Palette außenpolitischer Tätigkeitsbereiche und Instrumente. Gleichwohl handelt es sich nur um Teilkompetenzen und es kann im Vergleich zum klassischen Nationalstaat nicht von einem umfassenden Akteur gesprochen werden.

Es geht den meisten Akteuren in der EU jetzt darum, die deutliche Asymmetrie abzubauen, die noch zwischen den beiden großen Schlüsselbereichen besteht, die auf europäischer Ebene gemeinsam verfolgt werden sollen: zwischen der ökonomischen Integration und einem gemeinsamen außenpolitischen Handeln. So verfügt die EU noch über kein ihrer wirtschaftlichen Bedeutung entsprechendes allgemein politisches und sicherheitspolitisches Gewicht auf der internationalen Bühne. Eine umfassende gemeinsame Außenpolitik gehört jedoch nach Überzeugung der überwiegenden Zahl der Akteure und Experten zur materiellen „Vollendung“ des europäischen Integrationsprojekts. Die jüngste Vertragsrevision weist in diese Richtung und sieht eine weitere Stärkung der außenpolitischen Kompetenzen der EU vor. Allerdings stößt die Einigkeit unter den Mitgliedstaaten – immer noch den Hauptakteuren europäischer Außenpolitik – oft genug an ihre Grenzen, sowohl was die konzeptionell-institutionelle Ausgestaltung der gemeinsamen Außenpolitik betrifft (sichtbar z.B. an dem Grundkonflikt: supranationale versus intergouvernementale Organisationsform), als auch was einzelne politische Fragen betrifft (prominentestes Beispiel ist die Spaltung der Europäer in der Irak-Frage 2003).

Auf der Haben-Seite europäischer Außenpolitik steht indes unbestritten die erfolgreiche Gemeinschaftspolitik in wichtigen Bereichen sowie, dass im Lauf der Jahrzehnte während der regelmäßigen zwischenstaatlichen Konsultationen und bei gemeinsamen Operationen wertvolle Routine sowie unersetzliches Vertrauen entstanden sind. Ein beträchtlicher *acquis* an Gemeinsamkeiten hat sich damit herausgebildet. Insgesamt scheint sich die gemeinsame Außenpolitik immer mehr zu einem Markenzeichen zu entwickeln, geeignet, die Gemeinschaft auch als eine solche erscheinen zu lassen. Gerade die Fortschritte der letzten Jahre sorgen dabei für eine steigende Glaubwürdigkeit des Akteurs EU.

Institutionelle Spezifik

Auf außenpolitischem Terrain zeigt sich die EU ebenso facettenreich wie fragmentiert. Sie umfasst nicht nur einen (begrenzten) Katalog diverser Sachbereiche, zugewiesener Kompetenzen, die sich im Lauf der Integration „angesammelt“ haben, sondern wird vor allem durch ihre hohe institutionelle Komplexität charakterisiert. Sie verfügt über eine enorme Pluralität an Akteuren, Instrumenten und Verfahren.

Es gehört aber vor allem zur Besonderheit der EU als nichtstaatlichem Akteur, dass die verschiedenen Aspekte ihres Außenhandelns auf unterschiedlichen vertraglichen Pfeilern ruhen sowie dazu noch auf den Mitgliedstaaten, deren Zusammenwirken in vielen Teilbereichen, aber auch für das Funktionieren des gesamten Handlungssystems, unabdingbar ist. EU-Außenpolitik umfasst als spezifische Grundstruktur neben der mitgliedstaatlichen, eine intergouvernementale und eine supranationale Aktionsebene – die beiden letzten haben in dem EU- und dem EG-Vertrag ihre primärrechtlichen Fundamente – und vollzieht sich damit innerhalb unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen. Jede der beiden europäischen Integrationsformen verfügt neben den gemeinsamen EU-Organen über spezifische Institutionen, Instrumente und Verfahren; Kommission und Ministerrat wachsen jeweils unterschiedliche Aufgaben zu. Hauptakteur auf der supranationalen Ebene ist die Kommission, wichtigste Spieler bei der intergouvernementalen Zusammenarbeit sind die Mitgliedstaaten und der Rat. Neben diesem rechtlich verbindlich kodifizierten Rahmenwerk basiert EU-Außenpolitik außerdem auf zahlreichen politischen und informellen Übereinkünften.

Die komplexe Struktur des außenpolitischen Handlungssystems der EU erschwert eine kohärente EU-Außenpolitik. Die politische Praxis erfordert häufig – z.B. im Rahmen des Krisenmanagements – eine gemeinsame Behandlung von Themen, die innerhalb des administrativen Rahmens der EU organisatorisch, etwa nach Säulen, getrennt bearbeitet werden. Zudem lässt die Akteursvielfalt die EU oft vielstimmig auftreten. Das Mehrebenensystem (ebenso wie die instrumentelle Vielfalt) der EU verursacht außerdem einen hohen institutionellen Koordinierungsaufwand. Artikel 3 EUV gebietet daher aus sachlich-thematischen sowie aus institutionellen Erwägungen der Kommission und dem Rat, gemeinsam die Kohärenz der einzelnen

Handlungsbereiche zu gewährleisten; Artikel 19 und 20 schreiben die Abstimmung der Mitgliedstaaten für den Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit vor.

Die fragmentierte Struktur der EU-Außenpolitik ist weniger das Ergebnis sachlicher Überlegungen. Sie resultiert vielmehr aus den historischen Rahmenbedingungen der europäischen Integration sowie aus politischen Erwägungen. Nach der Abkehr von den umfassenden europäischen Einigungsplänen unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg vollzog sich die Integration schrittweise, in Teilbereichen und auf unterschiedlichen Integrationsniveaus, und blieb bis heute gewissermaßen unvollständig. Den wichtigen Bereich der Sicherheitspolitik organisierten die Westeuropäer im Kalten Krieg außerdem vorwiegend im Rahmen der NATO. Die Atlantische Allianz ist auch gegen Ende der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts noch immer der Hauptort der europäischen Sicherheitspolitik. Ein weiterer Grund für das zerklüftete Erscheinungsbild europäischer Außenpolitik ist das Zögern der Mitgliedstaaten, Hoheitsrechte in Kernbereichen staatlicher Souveränität wie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf die Gemeinschaft zu übertragen. Daher fallen mehrere außenpolitische Schlüsselbereiche weiterhin in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder sind an anderer Stelle multilateralisiert (NATO). Eine EU-Zusammenarbeit in diesen Materien erfolgt gegebenenfalls gemäß den intergouvernementalen Verfahren der GASP und der ESVP in der zweiten Säule. Ihre historisch und politisch begründete Fragmentierung und Komplexität macht europäische Außenpolitik selbst für Akteure und Experten zu einer Herausforderung und lässt sie auch deshalb zu einem der anspruchsvollsten Integrationsbereiche des EU-Projekts werden.

An einer Reihe von Schnittstellen lässt sich indes ein Zusammenrücken der beiden Handlungssysteme – und somit eine Verdichtung der Europäisierung – feststellen, abgesehen davon, dass beide Verträge ohnehin trotz ihrer formal-juristischen Unterschiede in einer engen Beziehung zueinander stehen, ja einander bedingen: Das Zusammenspiel ist bereits auf der vertraglichen Ebene angelegt durch das Kohärenzgebot des Artikels 3 EUV (einheitlicher institutioneller Rahmen) sowie durch das Beteiligungsgebot des Artikels 27 EUV (Einbeziehung der Kommission in die GASP über EG-Materie hinaus, „in vollem Umfang beteiligt“). In der politischen Praxis und auf institutioneller Ebene, zeigen sich Momente des Zusammenwirkens

oder sogar Zusammenwachsens an den so genannten Troika-Arbeitsformaten (mitgliedstaatliche Präsidentschaft, Rat, Kommission) oder an den Dienststellen und Drittlandsvertretungen der EU-Kommission, die sich nicht mehr nur mit den der EG übertragenen Außenaspekten befassen, sondern darüber hinaus mit GASP-Materie oder über den ersten Pfeiler hinaus greifenden Bereichen wie der ENP. Diese Strukturen könnten sich beispielsweise künftig gemeinsam mit den Ratstrukturen zu dem anvisierten Europäischen Auswärtigen Dienst entwickeln. Ein konkretes Beispiel für Pfeiler übergreifende Politik ist die Anwendung handelspolitischer Instrumente wie Sanktionen (gemäß Art. 301 EGV) im Rahmen der Sicherheitspolitik (auf Basis des EUV). Die Vertragsrevision von Lissabon sieht weitere Verschmelzungen zwischen beiden Integrationsformen vor, wenn auch nicht die Aufhebung der beiden unterschiedlichen „Aggregatzustände“ europäischer Politik, darunter den „Außenminister“ mit „Doppelhut“ und einen integrierten auswärtigen Dienst der EU.⁹

Etappen, Kompetenzen

EU-Außenpolitik ist schrittweise während der vergangenen fünfzig Jahre entstanden und hat ihr primärrechtliches Fundament aktuell in den Artikeln 3, 11-28 EUV sowie in den Artikeln 3, 131-134, 177-187, 300-304, 310 EGV.¹⁰

Handelsmacht

Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 bedeutete die Grundsteinlegung der heutigen Gemeinschaft und war gleich zu Beginn – auch außenpolitisch – ein großer integrationspolitischer Schritt. Auf der einen Seite bekamen durch das Projekt des umfassenden Gemeinsamen Marktes („vollendet“ 1993) und andere vergemeinschaftete Politikbereiche die Attribute „innen“ und „außen“ für die mitgliedstaatlichen Akteure eine neue Bedeutung, zum anderen wurde 1970 kein geringerer als der in den internationalen Beziehungen immer mehr an Bedeutung gewinnende Bereich der Handelspolitik vergemeinschaftet (Artikel 3 EUV, 3 (1) b, 131-134 EGV).

⁹ Stefan Brüne: Europas Außenbeziehungen und die Zukunft der Entwicklungspolitik, Eichstätt 2005, plädiert für eine zunächst zwischenstaatlich abgestimmte die klassischen Politikfelder übergreifende Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik (GASEP), S. 29, 31.

¹⁰ Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001.

Die Außenhandelsbeziehungen stellen den am vollständigsten integrierten außenpolitischen Bereich der EU dar. Die Gemeinschaft verfügt hier über weitreichende Kompetenzen (ausschließliche EG-Außenzuständigkeit). Auf diesem Gebiet, gegenüber Staaten und z.B. im Rahmen der WTO, kann die Gemeinschaft – ausgestattet mit einem umfassenden Instrumentarium (autonome/vertragliche Handelspolitik), durch die Kommission – wie ein souveräner Staat agieren. Die Politik basiert vor allem auf dem 1968 eingeführten gemeinsamen Zolltarif und beinhaltet Liberalisierungs- und Schutzmaßnahmen. Kontrolliert durch die Mitgliedstaaten im Rat erhält die Kommission ein Mandat zur Aushandlung von Abkommen. Die verschiedenen Vertragrevisionen sowie die EuGH-Rechtsprechung führten darüber hinaus immer wieder zu Kompetenzerweiterungen in dem Politikfeld.

Die europäische Integration, die sich vorrangig auf wirtschaftlichem Gebiet und in mit dem Binnenmarkt zusammenhängenden Bereichen vollzog, hat zudem insgesamt dazu beigetragen, dass die EU zur weltweit bedeutendsten Wirtschafts- und Handelsmacht wurde. Über diesen Hebel ist die EU heute leichter in der Lage, ein Faktor auch von politischem Gewicht in den internationalen Beziehungen zu werden. Durch den weiteren qualitativen Schritt der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Geldpolitik wurde die Position der EU als Wirtschaftsmacht noch gestärkt; der Euro ist heute die zweitwichtigste Reservewährung der Welt. Neben der Handels- und Geldpolitik umfasst die EU auf supranationaler Ebene noch nahezu 20 weitere zum größten Teil auch in ihrer äußeren Dimension relevante Bereiche, darunter als zweiten genuinen außenpolitischen Bereich der EG: die Entwicklungszusammenarbeit.

Entwicklungszusammenarbeit

Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit, bei der sich die EU die Kompetenzen mit den Mitgliedstaaten teilt (gemischte Außenzuständigkeit), ist seit Jahrzehnten ein Schwerpunkt europäischer Außenpolitik; vertragliche Grundlagen sind Artikel 3 EUV, 3 (1) r, 133, 177-187, 310 EGV. Heute ist die EU gemeinsam mit den Mitgliedstaaten der weltweit größte Geber öffentlicher Entwicklungshilfe. Die gemeinsam gewährten Kredite und Zahlungen belaufen sich auf rund 46 Mrd. Euro jährlich. Bereits in den 1960er Jahren begann die EG aus postkolonialer Verantwortung die Zusammenarbeit mit der Gruppe der 77 sogenannten AKP-Staaten, die 2003 in das

neue Abkommen von Cotonou gegossen wurde. Da der Gemeinschaft spezifische Befugnisse für die Entwicklungszusammenarbeit erst in den 1970er Jahren übertragen wurden, griff Brüssel zunächst auf die außenwirtschaftspolitischen Rechtsgrundlagen des EGV zurück. Die Kooperationen, die sich heute auf de facto alle nichtindustrialisierten Länder der Welt erstrecken, haben längst die Form einer umfassenden Assoziierungspolitik angenommen, die von handelspolitischen Maßnahmen wie der Gewährung von Zollpräferenzen über wirtschaftliche, technische und finanzielle bis hin zu humanitärer Hilfe reicht. In den Abkommen neueren Datums gewinnen darüber hinaus politische Aspekte wie Sicherheit und gute Staatsführung an Bedeutung. Der Kommission kommt nicht nur wie bei der Handelspolitik die Durchführung der der EG übertragenen Aspekte der Entwicklungshilfe zu, sondern sie verfügt auch über eine Koordinierungsfunktion mitgliedstaatlicher und europäischer Politiken. „Heute vertritt der entwicklungspolitische Ausschuss des Europäischen Parlaments – über Partei- und Ländergrenzen hinweg – die Auffassung, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union nicht auf die Ergänzung nationaler Politiken beschränken, sondern deren qualitative Europäisierung anstreben sollte.“¹¹

Zur Umsetzung der Entwicklungspolitik sowie anderer Handlungsfelder, die auf die Unterstützung von Drittländern gerichtet sind (wie humanitäre Hilfe), verfügt die Gemeinschaft über eine Reihe thematischer und regionaler Finanzinstrumente: die seit 2007 neu strukturierten sechs Außenhilfeinstrumente, darunter das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (mit Mitteln aus dem EU-Haushalt), sowie den Europäischen Entwicklungsfond (aus Beiträgen der Mitgliedstaaten). Auch die Europäische Investitionsbank und andere internationale Finanzinstitutionen wie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie die Mitgliedstaaten unterstützen durch Zahlungen und Darlehen die Gemeinschaftspolitik. Ein umfassender genuiner Haushaltstitel für Außenpolitik der EU existiert nicht. Ebenso wenig sind überhaupt für alle Politikfelder im Bereich der internationalen Beziehungen Mittel im EU-Haushalt vorgesehen. So werden z.B. militärische Einsätze nach dem „costs-lie-where-they-fall“-Prinzip jeweils von den teilnehmenden Mitgliedstaaten finanziert.

¹¹ Stefan Brüne: Europas Außenbeziehungen und die Zukunft der Entwicklungspolitik, Eichstätt 2005, S. 17; s. dort insgesamt zur Entwicklungszusammenarbeit im EU-Rahmen.

Teil-Akteur

Die EG als spezifischer Teil-Akteur gemeinsamer europäischer Außenpolitik ist also in den Bereichen Handel und Entwicklung durch Übertragung staatlicher Hoheitsrechte mit genuinen außenpolitischen Kompetenzen ausgestattet worden. Daneben bündelt und schafft die Kommission bei sich als zentrale Institution weitere außenpolitische Aufgabenfelder, und zwar auch ohne neue Vergemeinschaftungen. So gibt es nicht nur Kommissare und Dienststellen für Handel und Entwicklung, sondern seit Antritt der Barroso-Kommission auch ein Portfolio, das Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik als Politikfeld übergreifende Bereiche umfasst.¹²

Der EGV sieht (gemäß Artikel 133, 300, 310 EGV) zudem das formal bedeutsamste außenpolitische Instrument der völkerrechtlichen Abkommen vor, die die Basis der Beziehungen der EU zu Drittstaaten oder internationalen Organisationen bilden. In den vergangenen Jahrzehnten hat die Gemeinschaft damit ein weltumspannendes Vertragsnetz geschaffen. Die Abkommen variieren zum Teil beträchtlich, sowohl bezüglich der Form als auch der Inhalte. Als bi- oder multilaterale Freihandels-, Assoziierungs-, oder Partnerschafts- und Kooperationsabkommen beziehen sie sich auf bestimmte Sektoren oder haben den Anspruch, die Beziehungen umfassend zu gestalten. Viele Übereinkünfte haben außerdem das Ziel, einen EU-Beitritt des Partnerlandes vorzubereiten. Sie enthalten Vereinbarungen zu den Außenpolitikbereichen des EGV wie Handel oder Entwicklung, aber auch anderen vergemeinschafteten Politikfeldern, oder sogar darüber hinaus; Übereinkünfte, die Nicht-EG-Materie enthalten, die den Mitgliedstaaten zuzurechnen ist, werden als so genannte Gemischte Abkommen abgeschlossen. Die Abkommen werden meist noch in einen umfassenden politischen (multilateralen, thematischen oder regionalen) Rahmen gestellt, wie z.B. die ENP oder den Barcelonaprozess (EMP). Zur konkreten Umsetzung der Hilfsprogramme und Abkommen werden jeweils spezifische thematische oder regionale Programme geschaffen. Die Abkommen sehen außerdem eigene Durchführungsorgane zwischen der EU und den Partnerstaaten vor. Zu den bekanntesten Abkommensgruppen zählen das bereits erwähnte AKP-Abkommen, die Assoziierung der Gruppe der überseeischen Gebiete und Länder, der EFTA-Länder und der südlichen Mittelmeeranrainer, die Stabilisierungs- und

¹² Auf die ENP wird im dritten Teil ausführlich eingegangen.

Assoziierungsabkommen mit den Balkanstaaten sowie die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den postsowjetischen Staaten, wozu auch die drei hier betrachteten südkaukasischen Länder Armenien, Aserbaidschan und Georgien gehören.

Die Politiken und Instrumente der ersten Säule finden regelmäßig Anwendung im Rahmen der in den 1990er Jahren entstandenen intergouvernementalen Außen- und Sicherheitspolitik oder in einem anderen politischen Rahmen wie der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Ein bereits angesprochenes Beispiel für Pfeiler übergreifende Politik ist die Anwendung handelspolitischer Instrumente wie Sanktionen (Artikel 301 EGV) im Rahmen der Sicherheitspolitik. In Überschreitung der EU-Säulenstruktur kommt es zu einer zunehmenden Verknüpfung von traditionell institutionell getrennten Sachbereichen.

Außen- und Sicherheitspolitik: von der EPZ zur GASP

Nach den ersten großen Integrationsschritten bei der Handelspolitik und in anderen Bereichen sowie dem Scheitern des Versuchs, die westeuropäische Sicherheit supranational zu regeln (EVG-Projekt 1954), wählten die Mitgliedstaaten bei der Integration weiterer außenpolitischer Handlungsfelder mehr und mehr den Weg zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Bereits in den 1970er und 80er Jahren wurde so – in einem neuen Europäisierungsschub – durch die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) und die Einheitliche Europäische Akte die spezifische Struktur europäischer Außenpolitik grundgelegt. Es ging darum, der außenwirtschaftlichen Dimension glaubhafte politische Mittel zur Seite zu stellen und auch politisch möglichst geschlossen aufzutreten, also die außenpolitische Dimension der Gemeinschaft zu vervollständigen. Der EUV in seiner heutigen Form sieht vor, dass die Gemeinschaft den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik umfassend abdeckt (Art. 11 EUV).

Die EPZ steht für den Beginn der europäischen Harmonisierung in dem Schlüsselbereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Der sogenannte Luxemburger oder Davignon-Bericht der EG-Außenminister vom 27. Oktober 1970 sah die regelmäßige Konsultation der damals noch sechs Mitgliedstaaten in „allen wichtigen Fragen der Außenpolitik“ vor. Heute verlangen die Artikel 16, 19, 20 EUV

die Unterrichtung und Koordination zwischen den Mitgliedstaaten. Einige der heutigen Institutionen, Instrumente und Mechanismen wurden damals und in den folgenden Jahren begründet, darunter: der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs als höchstes Koordinierungsorgan (1974), die in allen Gremien Vorsitz führende mitgliedstaatliche Präsidentschaft zur laufenden Koordination sowie als Sprecher und Vertreter der Gemeinschaft nach außen (Artikel 18 (1, 2) EUV), regelmäßige Außenministertagungen als Ratsformation, der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der EU, vor allem zur Vor- und Nachbereitung der Ratstagungen (Artikel 207 EGV), das Politische und Sicherheitspolitische Komitee der politischen Direktoren der nationalen Außenministerien (Artikel 25 EUV), die Ebene der Experten-Arbeitsgruppen, die so genannten Europäischen Korrespondenten, ein spezifisches Kommunikationssystem, eine ständige administrative Struktur in Brüssel, zunächst in Form des EPZ-Sekretariats (1987), die zunehmende Einbeziehung der Kommission über die EG-Materie hinaus (heute „in vollem Umfang beteiligt“; Artikel 18 (4), 27 EUV). Als Verfahren der Beschlussfassung ist im Bereich der GASP noch immer das Prinzip der Einstimmigkeit charakteristisch (Artikel 23 EUV).

Das, was 1970 begann, war noch recht fragmentarisch und umfasste z.B. nicht die Sicherheits- und Verteidigungsdimension, aber es war immerhin ein erster gemeinsamer Schritt auf das Terrain der allgemeinen Außenpolitik, nicht einmal 25 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Der neue Politikbereich erfuhr erstmals 1987 eine völkerrechtlich verbindliche Kodifizierung, indem er Eingang fand in das Europäische Vertragswerk (Einheitliche Europäische Akte, Titel III, Artikel 30).

Durch die weltpolitische Wende von 1989/91 wuchsen der EG/EU neue außen- und sicherheitspolitische Aufgaben zu und die Gemeinschaft konnte politisch eigenständiger auftreten. Mit der Vertragsrevision von Maastricht im November 1993 wurde aus der EPZ die GASP und bildet seitdem als Bestandteil des damals geschaffenen Unionsvertrags die sogenannte zweite Säule der EU. Auf primärrechtlicher Ebene durch die Amsterdamer Version der Verträge seit Mai 1999 und schließlich im Zuge der Vertragsrevision von Nizza, in Kraft seit Februar 2003, aber auch außervertraglich, erfuhr die Außen- und Sicherheitspolitik der EU weitere institutionelle Verfestigungen und Innovationen. Auch die

Gemeinschaftskompetenzen wurden in verschiedenen Bereichen ausgeweitet und es kam zu gewissen institutionellen Verflechtungen beider Pfeiler.

1999 wurde das Amt des Hohen Vertreters für die GASP geschaffen. Als Unterstützung für die halbjährlich rotierende Präsidentschaft soll der Hohe Vertreter das nötige Element der Kontinuität der EU-Außenpolitik darstellen; er ist in Personalunion Generalsekretär des Rates (Artikel 18 (3), 26 EUV). Beim Rat der EU wurden seit der Vertragsrevision von Maastricht die außenpolitischen Dienststellen mehrfach um GASP-spezifische Arbeitseinheiten erweitert. So verfügt der Hohe Vertreter im Generalsekretariat des Rates über einen Politischen Stab zur Begleitung des Tagesgeschäfts.

Ergänzend zu den im EGV vorgesehenen Kompetenzen verfügt die EU-Außenpolitik im Bereich der GASP auch über eigene Instrumente, darunter als wichtigste die so genannten Gemeinsamen Aktionen und Gemeinsamen Standpunkte (Artikel 12-15 EUV), die es der Union ermöglichen, sowohl konzeptionell als auch operativ tätig zu werden. Häufig wird auch von dem Mittel der Erklärungen, diplomatischen Demarchen z.B. gegenüber Drittstaaten und der kollektiven Stimmabgabe z.B. in internationalen Organisationen, Gebrauch gemacht. Schließlich kann der Rat der EU gemäß Artikel 24 EUV im Namen der Mitgliedstaaten – von den EG-Abkommen zu unterscheidende – internationale Übereinkünfte über allgemein- und sicherheitspolitische Inhalte schließen.

Weitere Neuerungen im Bereich der GASP waren die Schaffung der Funktion des EU-Sonderbeauftragten für einzelne Regionen oder Themen (Art. 18 (5) EUV), so auch für den südlichen Kaukasus, und das so genannte Troikaformat bestehend aus der amtierenden Präsidentschaft, der Kommission und dem Hohen Vertreter für die GASP, um den einheitlichen äußeren Auftritt der Union zu verbessern. Das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit gemäß Artikel 27 EUV erlaubt es schließlich einer Gruppe von Mitgliedstaaten, mit Neuerungen schneller voranzugehen als der Rest der EU.

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Institutionen, Operationen

Eines der ambitioniertesten und zugleich langwierigsten Integrationsvorhaben erfuhr mit der britisch-französischen Initiative von Saint Malo im Dezember 1998 neue Dynamik. Das war der Startschuss zur Schaffung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Vier Jahrzehnte nach dem gescheiterten EVG-Projekt (1954) und den Fouchet-Plänen (1962) und vor allem nach den negativen Erfahrungen auf dem Balkan ging es darum, das sicherheitspolitische Profil der EU zu schärfen und der EU glaubhafte militärische Kräfte zu verleihen. Auf den folgenden Europäischen Räten in Köln und Helsinki 1999 wurden neue Ziele und Gremien verbindlich festgeschrieben und dann später im Vertrag von Nizza als Teil der GASP rechtlich kodifiziert (Artikel 17 EUV); das Politikfeld wurde darüber hinaus außervertraglich weiter konkretisiert.

Mit dem neuen Handlungsfeld baut die EU seitdem sukzessive eigenständige zivile und militärische Krisenmanagement- sowie Verteidigungskapazitäten auf. Zusätzlich zu dem multilateralen Eurocorps, das bereits seit 1999 für EU-geführte Einsätze zur Verfügung steht, wurde eine 60.000 Mann starke europäische Eingreiftruppe geschaffen, die sich ebenfalls aus Beiträgen der Mitgliedstaaten speist. Außerdem werden 13 schnell einsetzbare kleinteilige Gefechtsverbände, so genannte „Battle Groups“ à 1.500 Mann, gebildet. Neben den militärischen Krisenreaktionskräften entstand mit einem Pool von 5.000 Polizisten auch eine zivile Dimension der ESVP, die als weiteres für die EU abrufbares Personal Juristen, Wahlbeobachter, Verwaltungs- und Zivilschutzexperten umfasst.

Die ESVP erhielt eigene Arbeits- und Entscheidungsstrukturen: den Militärausschuss, den Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements, den Militärstab, mit einer so genannten zivil-militärischen Zelle, die Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit sowie ein Lagezentrum, die allesamt dem PSK und dem Hohen Vertreter zuarbeiten. Zu nennen sind noch die Agenturen im Bereich der zweiten Säule, die vor allem der ESVP dienen: das Institut für Sicherheitsstudien, das Satellitenzentrum der EU und die Europäische Verteidigungsagentur.

Die ersten eigenständigen operativen Schritte, militärische sowie zivile Missionen seit 2003 auf dem Balkan und in Afrika, sind weitere Meilensteine auf dem Weg zu einer

gemeinsamen europäischen Außen- und sicherheitspolitischen Identität. Die Entwicklung der ESVP wurde zudem beschleunigt durch die Erfahrung der militärischen Abhängigkeit von den USA während der Balkankriege, die Ereignisse des 11. September 2001 sowie die Spaltung der EU während des Irakkrieges.

Eine wesentliche Frage bei der Schaffung einer eigenen sicherheitspolitischen Dimension der EU war die Klärung des Verhältnisses der ESVP zur NATO. Trotz des europäischen sicherheitspolitischen Emanzipationsprozesses seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Atlantische Allianz der Hauptort europäischer Sicherheitspolitik geblieben. Der Aufbau der ESVP ist daher durch das Bemühen gekennzeichnet, Duplizierungen zu vermeiden und die ESVP statt dessen als NATO-kompatiblen komplementären europäischen Pfeiler der atlantischen Sicherheitsarchitektur zu gestalten. Dazu gehört eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten. So soll die EU sich nur in Fällen engagieren, in denen die Allianz nicht als Ganzes tätig wird. Außerdem bildet sich eine regionale Aufgabenteilung heraus, nach der es den Europäern vor allem zukommt, ihre Nachbarschaft und den afrikanischen Kontinent zu bearbeiten. Die sogenannte „Berlin Plus“-Vereinbarung ermöglicht der EU den Rückgriff auf weiterhin nur in der NATO vorhandene Mittel und Fähigkeiten.

Zu einer Stärkung der ESVP kam es außerdem durch die schrittweise Integration aller operativen Fähigkeiten der Westeuropäischen Union in die EU bis Ende 2001. Die umfassende Beistandspflicht wurde aus Rücksicht auf die so genannten post-neutralen EU-Mitglieder wie Österreich noch nicht auf die Gemeinschaft übertragen und ist die verbliebene Hauptfunktion der weiter bestehenden „Rest-WEU“.

Strategische Profilierung

In den letzten Jahren wurde die EU-Außenpolitik auch auf der konzeptionellen Ebene weiter entwickelt. Nach dem Ende des Kalten Krieges ging es darum, angemessene Antworten zu finden auf neue weltweite Anforderungen. Ein Schwerpunkt der EU-Politik liegt dabei auf den europäischen Nachbarräumen, denen sich die Gemeinschaft künftig nicht mehr in erster Linie mit dem Instrument der Erweiterung zuwenden wird, das bis heute als das erfolgreichste „außenpolitische“ Instrumente der EU gilt. Künftig soll die Stabilisierung der Nachbarräume mit Mitteln erreicht

werden, die unterhalb der Schwelle eines Beitritts liegen, also mit wirklichen außenpolitischen Instrumenten.

Zu den jüngsten Fortschritten auf dem Weg der Europäischen Union zu einem international handlungsfähigen Akteur gehören dementsprechend die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie im Dezember 2003, die als grundlegende gemeinsame Positionsbestimmung der Europäer – nach den Meinungsverschiedenheiten der EU-Partner bei der Bewertung des amerikanischen Vorgehens im Irak und als Reaktion auf die Sicherheitsstrategie der USA zustande kam – sowie die Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik seit 2003 im Zuge der großen Osterweiterung. Die EU verfügt daneben über weitere regionale und thematische Strategien wie die Euromediterrane Partnerschaft oder eine Nah- und Mittelost-Strategie.

Perspektiven

Schritte zur institutionellen aber auch inhaltlichen Weiterentwicklung europäischer Außenpolitik manifestieren sich vor allem in der Neufassung der sich im Ratifizierungsprozess befindenden Verträge, in denen die Verbesserung der internationalen Handlungsfähigkeit der EU zu den Kernthemen zählt. So sind unter anderem ein Europäischer „Außenminister“ und ein Europäischer Auswärtiger Dienst vorgesehen. Auch im Vorgriff auf die anstehende Vertragsrevision wurden und werden bereits weitere Schritte unternommen, wie die vorzeitige In-Kraft-Setzung einer Solidaritätsklausel für Katastrophenfälle im März 2004 zeigt.¹³

Insgesamt ist auf diese Weise – in immer neuen Integrationsschüben – die Europäische Union als neuer Faktor in den internationalen Beziehungen entstanden, dessen Gewicht gleichwohl je nach Politikbereich schwankt. Mit der Genese der EU als Akteur und Handlungsrahmen ist bereits das wichtigste Ergebnis und die stärkste Form dessen benannt, was hier als „Europäisierung“ bezeichnet werden soll; die EU stellt heute zugleich die wichtigste Quelle weiterer Europäisierung mitgliedstaatlicher und gemeinsamer Politik dar.

¹³ Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten; siehe dazu die Erklärung des Europäischen Rates zum Kampf gegen des Terrorismus (S. 2 und 18), die dieser nach den Anschlägen in Madrid am 25. März 2004 verabschiedet hat.

Begriff der Europäisierung

„Europäisierung“ – als eine spezifische Form der Internationalisierung, des Multilateralismus und der Integration – ist nach fünf Jahrzehnten europäischer Einigung heute ein in allen EU-Mitgliedstaaten verbreitetes allgemeines Phänomen.¹⁴ So taucht der Ausdruck in den letzten Jahren auch in der Forschungsliteratur vermehrt auf, wo er allerdings in ganz unterschiedlicher und oft wenig differenzierter Weise verwendet wird; mal lediglich als Schlagwort, mal mit dem Anspruch ein theoretisches Konzept zu sein. Einen Eindruck von der Bandbreite der Ansätze und eine Orientierung bietet der Literaturbericht von Axt / Milososki / Schwarz.¹⁵ Häufig dient der Terminus zur Beschreibung sich wandelnder Staatlichkeit im Sinne der Abgabe von Zuständigkeiten an den multilateralen Akteur EU. Dabei haben viele neuere Studien – quasi in Umkehrung der Integrationsperspektive der Forschung der letzten Jahrzehnte – die Rückwirkung des bereits etablierten Akteurs EU auf die Mitgliedstaaten zum Gegenstand. Andere beziehen Europäisierung auch auf die Nachbarstaaten der EU oder nichtstaatliche Bereiche und nennen als Ausgangspunkt von Europäisierung zusätzlich den Europarat (Emerson).¹⁶

Im Rahmen dieser Studie soll Europäisierung den Schlüssel zum Verständnis gemeinsamer EU-mitgliedstaatlicher Außenpolitik bilden. Die mit dem Begriff verbundene Europäisierungsthese, also die Annahme eines Zustandes bereits beträchtlicher Europäisierung und immer weiter fortschreitender Europäisierung, fordert zur Überprüfung am Beispiel heraus: Wie europäisiert ist nationale Außenpolitik in der EU heute? Wie sieht der Anteil der EU an dem europäischen auswärtigen Handeln aus? Welche Bezüge zwischen beiden gibt es? In der Literatur finden sich bereits einige Beiträge, die sich der Untersuchung mitgliedstaatlicher und EU-Politik widmen und auch außenpolitische Fragestellungen unter dem Aspekt der Europäisierung behandeln; beispielsweise zur Europäisierung der ESVP oder zu

¹⁴ Der Ausdruck wird häufig auch in Verbindung mit: Brüsselisierung, Transformation, Modernisierung, rehabilitation, Regionalisierung, Demokratisierung, Denationalisierung, westernisation, Normalisierung oder Globalisierung verwendet – und in Abgrenzung zu: Nationalisierung, Renationalisierung, domestication, Euroskeptizismus, anti-europäisch, Amerikanisierung oder Atlantizismus.

¹⁵ Axt / Milososki / Schwarz (2007); siehe auch die Beiträge von Börzel (2006), Deger (2007), Leibfried (2005), Olsen (2002), Schuppert (2005) und Wong (2005)

¹⁶ siehe Beiträge von Michael Emerson auf der Nachbarschaftsseite des CEPS <
http://www.ceps.be/Article.php?article_id=17>

Europäisierungseffekten am Beispiel französischer und britischer Außenpolitik.¹⁷ Brüne, der die Notwendigkeit der Europäisierung der nationalen Politiken betont, thematisiert dabei auch die Schwierigkeiten, die sich aufgrund der unterschiedlichen historischen Pfadabhängigkeiten ergeben.¹⁸

Eine umfassende Europäisierung wird in der Forschungsliteratur auch bereits als ein grundlegendes Charakteristikum der deutschen Außenpolitik angesehen und zunehmend thematisiert, wenngleich noch wenig systematisch und häufig als lediglich plakative Feststellung, was der Bedeutung des Phänomens nicht gerecht wird. Aber das vermehrte Anschneiden der Thematik – auch in Einzelfallstudien – verweist bereits auf den Stellenwert, den die Europäisierung für das Außenhandeln des nationalen mitgliedstaatlichen Akteurs erlangt hat.

Hellmann / Schmidt / Wolf gehen in ihrem aktuellen Überblick zur deutschen Außenpolitik auf das Phänomen der „Europäisierung“ als einen von drei bestimmenden Faktoren in der mitgliedstaatlichen Politik ein und betonen, wie sehr sogar die lediglich intergouvernementale GASP „die Praxis nationalstaatlicher Außenpolitik bereits verändert [hat]. Auffällig ist hier nicht nur das engmaschige Kommunikations- und Interaktionsnetz zwischen den nationalstaatlichen Außenministerien, sondern auch der stetige, wenn auch langsame Ausbau der außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen auf der Ebene der Union.“¹⁹ An anderer Stelle schreibt Hellmann, die Zunahme des Phänomens betonend: „[Die] EU [ist] heute weit mehr als ihre Vorläufer in den Jahren 1990 und 1970 der zentrale Handlungsrahmen jeglicher deutschen Außenpolitik.“²⁰

Für den Bereich EU-mitgliedstaatlicher Außenpolitik bedarf es eines umfassenden mehrdimensionalen Europäisierungsbegriffs, wie er im folgenden präzisiert wird, der berücksichtigt, wie, wie stark und wo überall sich Europäisierung zeigt. Mehrere Typen oder Formen der Europäisierung sind demnach zu differenzieren. Die Europäisierung deutscher Außenpolitik lässt sich zudem anhand zahlreicher

¹⁷ siehe z.B. die Arbeiten von Aposkitis (2006) und Morisse-Schilbach (2006); nicht alle Beiträge verwenden dabei zur Analyse des Phänomens auch den Begriff Europäisierung

¹⁸ Stefan Brüne: Europas Außenbeziehungen und die Zukunft der Entwicklungspolitik, Eichstätt 2005, dazu vor allem S. 15, 20, 23

¹⁹ Hellmann / Schmidt / Wolf (2007), S. 22; zur Europäisierung deutscher Außenpolitik siehe auch Diedrichs (2006), Pradetto (2005) und Schmalz (2004)

²⁰ Hellmann (2007), S. 25

Europäisierungsorte oder Schnittstellen auf mitgliedstaatlicher bzw. zwischen nationaler und EU-Ebene festmachen. Schließlich wird auch die Intensität der Europäisierung, nicht nur bezüglich der unterschiedlichen Formen und Orte, sondern auch zu bestimmten Zeiten, erfasst.

Wichtigste Träger der Europäisierung sind die Europäische Union und die Mitgliedstaaten. Gemäß dem Fokus der vorliegenden Analyse, der auf der EU-mitgliedstaatlich zusammengesetzten Außenpolitik liegt, spielt sich die Europäisierung zwischen diesen Akteuren oder Ebenen – „vertikal“ – ab; nicht betrachtet wird hier also Europäisierung, wie sie auch durch die Zusammenarbeit einzelner EU-Länder („horizontal“) denkbar ist; ebenso wenig nichtstaatliche Spieler. Des weiteren bezieht sich der Europäisierungsbegriff im Zusammenhang dieser Analyse ausschließlich auf den EU-Kontext, nicht jedoch auf den Kontinent Europa in seiner Gesamtheit; zutreffender wäre vielleicht der Ausdruck „EU-isierung“, der jedoch aus sprachlichen Gründen zu verwerfen ist. Weiter ist zu präzisieren, dass Europäisierung natürlich immer auch einen Prozess darstellt, wie er hier oben beispielhaft an der Entwicklung des Akteurs EU skizziert wurde, die Analyse sich jedoch auf die aktuelle Zustandsbeschreibung konzentriert, verstanden als eine Zwischenbilanz auf dem Weg der EU zu einem einheitlichen Akteur. Schließlich kann es natürlich keine mathematisch genaue Messbarkeit der Europäisierung oder in diesem Sinne Anwendung der hier vorgenommenen Überlegungen in bezug auf den Beispielfall geben. Die Überlegungen zielen darauf, das Phänomen der Europäisierung in den folgenden drei Dimensionen zu erfassen:

- Erscheinungsformen (wie?)
- Intensität (gemäß Formen, Phasen, Orten)
- Orte (wo?)

Erscheinungsformen der Europäisierung

Institutionenbildung. Europäisierung wird vor allem im institutionellen Wandel und als Institutionenbildung sichtbar: „Neben“ den Mitgliedstaaten bzw. als Teil von ihnen entsteht die EU als eigenständiger Akteur und gemeinsamer Handlungsrahmen; in intergouvernementaler sowie supranationaler Form. Die Europäisierung funktioniert in diesem Fall als jeweils einmalige Übertragung von Hoheitsrechten seitens der

Mitgliedstaaten und Bündelung von Kompetenzen bei einem neuen Akteur; ein umfangreicher *acquis* ist so bereits entstanden. Dies kann als die stärkste Erscheinungsform der Europäisierung gelten und stellt daher zugleich die wichtigste Ursache weiterer Europäisierung dar, sowohl seitens als auch auf Seiten der Mitgliedstaaten, bei denen sich ebenfalls neue institutionelle Strukturen im Zusammenhang mit der EU-Integration bilden. Historisch steht also der Staat am Ursprung der Europäisierung.²¹

Aufgabenteilung. Europäisierung zeigt sich infolge dieser Institutionenbildung als Aufgabenteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten, wie sie einerseits dauerhaft in den Verträgen (EUV, EGV) angelegt ist und andererseits von Fall zu Fall erfolgen kann; meist in der Form der Komplementarität (d.h. die EU übt eine Kompetenz aus, die die Mitgliedstaaten abgegeben haben), aber auch in Form geteilter Kompetenzen (d.h. EU und Mitgliedstaaten sind auf ein und demselben Sachgebiet tätig). Da die europäische Integration sich aus politischen Gründen nicht, wie es ursprünglich angedacht worden war, in allumfassender Form realisieren ließ, sondern sich schrittweise in einzelnen Politikfeldern vollzieht, ist Selektivität noch immer ein Merkmal der Europäisierung. Das Phänomen der Europäisierung zeigt sich so in den einzelnen Bereichen in unterschiedlicher Ausprägung und Intensität.

Interaktion. Europäisierung funktioniert zudem als ein Interaktionsprozess. Infolge der Etablierung der EU als neuer Spieler neben den Mitgliedstaaten gibt es heute in allen Handlungsbereichen eine ständige intensive Wechselwirkung zwischen beiden; Europäisierung ist gewissermaßen keine Einbahnstraße. Der Mitgliedstaat wirkt auf die EU, z.B. als institutioneller Teil der Union bei der Rechtsetzung, aber auch durch seinen politischen Input. Dabei kann differenziert werden, dass der Mitgliedstaat z.B. sein eigenes auswärtiges Handeln einerseits in den bestehenden EU-Rahmen stellt, andererseits er daran mitarbeitet, die EU institutionell auszubauen. Die EU-Ebene wiederum wirkt zurück auf die nationale Politik: durch die europäische Rechtsetzung oder durch politische Initiativen wie die ENP. Für die Mitgliedstaaten entfaltet die zusätzliche Ebene des Regierens eine hohe Attraktivität, andererseits entsteht ein von dieser ausgehender mehr oder weniger starker „Europäisierungsdruck“. Diese Wirkungen reichen noch über die der EU bereits übertragenen Politikbereiche hinaus

²¹ Institutionen zählen gemäß dieser Definition auch zu den wesentlichen Orten der Europäisierung, s.u.

und hinterlassen auch bei den sich anpassenden Mitgliedstaaten nicht zuletzt „institutionelle Spuren“.

Beide, Mitgliedstaaten und EU, sind also sowohl Ausgangspunkt – der Staat sogar historischer Initiator – als auch Ziel von Europäisierung. Europäisierung war dabei historisch zunächst nur staatsgetrieben, wird aber heute stark von der EU selbst – allein durch die Wirkung ihrer bloßen Existenz – angetrieben. Beide Europäisierungsrichtungen verstärken sich gegenseitig, was – wie die EU-Zusammenarbeit in immer mehr Sachbereichen – zu einer allgemeinen Zunahme der Europäisierung beiträgt.²²

Konvergenz, Interdependenz. Die Aufgabenteilung, die Wechselwirkung und die dadurch entstehende Verflechtung haben eine zunehmende Konvergenz und Interdependenz von Union und Mitgliedstaaten zur Folge, beides grundlegende Zustände der Europäisierung: Es kommt zu einer gegenseitigen Sozialisierung, zu wachsenden Gemeinsamkeiten, über die Form des *acquis communautaire* hinaus, bis hin zur vollständigen politischen Übereinstimmung in Teilbereichen oder Interessenidentität. Eine wachsende wechselseitige Abhängigkeit – wie von den Gründervätern der Gemeinschaft als Mittel der Kriegsvermeidung intendiert – ist die Folge.

Gezielt oder zufällig. Die EU-mitgliedstaatliche Interaktion oder Wechselwirkung, wie hier oben als allgemeiner Europäisierungstypus identifiziert, nimmt eine Reihe unterschiedlicher und damit weiterer Europäisierungsformen an: Sie kann zunächst einmal gezielt oder aber zufällig (z.B. als Nebenprodukt ständiger Interaktion) geschehen.

Kooperativ oder einseitig. Weiter lässt sich differenzieren zwischen kooperativer und einseitiger Europäisierung. Demnach findet die Europäisierung entweder in Zusammenarbeit, als Abstimmungsprozess beider Ebenen statt, oder sie vollzieht sich einseitig (ausstrahlend, was wiederum gezielt oder zufällig erfolgen kann); letztere einseitige Form geht a) zunehmend auf die Eigendynamik und den Sozialisierungseffekt der EU zurück: die Union konsolidiert und entwickelt sich, die

²² s. hier u. zu dem Aspekt der Intensität der Europäisierung.

unterschiedlichen Pfeiler ihres Handelns rücken zusammen, die gemeinsame EU-Agenda und die ständigen Konsultationen in Brüssel verändern die nationalen Außenpolitiken im europäischen Sinn. Der Typus einseitiger Europäisierung kann aber auch b) seitens der Mitgliedstaaten auftreten, gezielt oder zufällig, und zwar nicht nur in dem Sinne, dass staatlicherseits durch Übertragung weiterer Aufgaben die EU ausgebaut wird, sondern auch in der Form separater mitgliedstaatlicher „Selbsteuropäisierung“, was bis zur vollständigen Übereinstimmung zwischen Mitgliedstaat und Union (z.B. bei den Motiven oder einzelnen Politiken, oft bei per se stark „europäischen Themen“, aber auch durch staatliche Anpassungsleistungen) reichen kann, und zwar auch bei weiterhin in mitgliedstaatlicher Verantwortung liegenden Aufgabenbereichen. Dabei kann es zu Duplizierungen auf der institutionellen und instrumentellen operativen Ebene zwischen Mitgliedstaat und EU kommen, was eine die Europäisierung verstärkende sowie eine das Phänomen schwächende Dimension hat.

Rechtliche, politische oder informelle Ebene. Europäisierung vollzieht sich zudem einerseits – rechtlich vorgegeben – in stark formalisierter Form, im institutionellen Rahmen der EU, mittels der intergouvernementalen und supranationalen Strukturen, was auch als direkte Europäisierung bezeichnet werden könnte;²³ andererseits auf politischer Ebene, sowie zu einem wesentlichen Teil auf informeller Ebene, was man als indirekt bezeichnen könnte.²⁴

Deklaratorisch oder konkret. Europäisierung kann zudem natürlich in lediglich rhetorischer deklaratorischer Form erfolgen oder aber sich in konkreten Handlungen niederschlagen. Diese unterschiedlichen Europäisierungsformen verdeutlichen bereits, warum von einem umfassenden Europäisierungsbegriff ausgegangen werden muss.

Intensität der Europäisierung

Neben dieser Qualifizierung lässt sich die Europäisierung zumindest grob quantifizieren; ist sie doch nicht überall und immer in gleicher Weise ausgeprägt,

²³ Plehwe (2007) unterscheidet noch einen nationalstaatlich vermittelten Europäisierungstyp (mittels EU-Richtlinien) von einem supranationalen Europäisierungstyp (durch Verordnungen)

²⁴ Wie die Institutionen zählt dabei gemäß der vorliegenden Definition auch die Rechtsordnung zugleich als Ort der Europäisierung s.u.

sondern weist je nach Form, Zeit und Ort eine unterschiedliche Intensität auf, wie bei der Differenzierung der einzelnen Typen bereits deutlich wurde, und auch bei der Betrachtung von Phasen und Orten der Europäisierung offensichtlich wird.

Die diesen Überlegungen zugrunde liegende gedachte „Europäisierungsskala“ bezieht sich auf alle Dimensionen – Formen, Phasen und Orte – der Europäisierung und versucht, deren Zahl und Grad, von schwacher bis hin zu starker Europäisierung, festzustellen. Außerdem werden die Anteile mitgliedstaatlicher und genuiner EU-Politik an der Außenpolitik berücksichtigt. Daran lässt sich erkennen, dass Bereiche, die in alleiniger Verantwortung der Mitgliedstaaten liegen, nicht automatisch eine geringe Europäisierung aufweisen; bei der EU finden sich demgegenüber nur Bereiche starker bzw. absoluter Europäisierung („einhundert Prozent“). Die Überlegungen erfassen auch die gegenseitige Verstärkung von Europäisierungsformen, -phasen und -orten, die Weiterentwicklung des Phänomens sowie die spezifische Disposition der deutschen Politik für die Europäisierung.

Formen. Die Intensität der Europäisierung lässt sich im Beispielfall einerseits durch die Addition der unterschiedlichen Erscheinungsformen und die Einschätzung ihrer jeweiligen Stärke im einzelnen bestimmen. Formen wie die Institutionenbildung lassen sich als besonders stark kennzeichnen, bei einigen Typen ist die Wechselwirkung zwischen Union und Mitgliedstaat besonders intensiv, was bei der hohen Frequenz der institutionellen Interaktion der Fall ist, bei anderen Formen ist eine zahlenmäßige Zunahme der Europäisierung feststellbar, wie bei den der Union übertragenen Politikfeldern; lediglich mitgliedstaatliche Bereiche können ebenfalls stark europäisiert sein. Auch EU-mitgliedstaatliche Konvergenz und Interdependenz sowie die Eigendynamik der Union können als sich verstärkende Europäisierungsformen bezeichnet werden. In Bezug auf Deutschland treffen alle festgestellten Formen in besonderer Weise zu.

Phasen. Abgesehen von der Anzahl bzw. unterschiedlich ausgeprägten Stärke der Formen der Europäisierung lassen sich Phasen besonderer „EU-Konjunktur“ oder Zeiten weniger intensiver Europäisierung in den Mitgliedstaaten ausmachen. Zur Zeit einer EU-Ratspräsidentschaft, die gewissermaßen ein Mandat zur Europäisierung darstellt, hat die Europäisierung im Vorsitz führenden Land Hochkonjunktur. Das

Land übernimmt dabei eine Reihe von Verpflichtungen, kann aber auch eigene politische Projekte als europäische Vorhaben einbringen. Dabei wollen die regierenden Akteure natürlich in der Regel als gute Europäer erscheinen. Zur Zeit der Ratspräsidentschaft arbeitet der Inhaber des Vorsitzes daher besonders stark an der Entwicklung und Umsetzung europäischer Außenpolitik mit und stellt seine eigene Politik in den gemeinsamen Rahmen.

Im deutschen Fall²⁵ lässt sich die Charakterisierung der Präsidentschaft als eine Ausnahmeperiode insoweit etwas relativieren, als die Bundesrepublik in den über fünfzig Jahren EU-Geschichte bereits zwölf Mal den Ratsvorsitz inne hatte, was insgesamt sechs Jahre Vorsitz durch Deutschland bedeutet, so dass auch diese halbjährige Zeitspanne in einem gewissen Maß zur Normalität deutscher Politik gerechnet werden kann; zumal wenn man die Vorbereitungszeit hinzu zählt sowie die Ausdehnung der eigentlichen Vorsitzzeit in einer Teampräsidentschaft oder im Rahmen der klassischen Troika über das Halbjahr hinaus.

Orte. Neben den Formen und Phasen stärkerer und schwächerer Europäisierung lässt sich eine Reihe von Orten der Europäisierung feststellen, darunter die unterschiedlichen Handlungsfelder, bei denen sich die Europäisierung als mehr oder weniger stark erweist und bei denen sich teilweise ebenfalls ein Wandel der Europäisierung, z.B. die stetige Bedeutungszunahme des Europarechts für die nationale Rechtsordnung, beobachten lässt. Die Bundesrepublik kann auch bezüglich dieser Europäisierungsorte als sehr europäisiert gelten, wie im folgenden deutlich wird.

Orte der Europäisierung

Die Formen und die Intensität der Europäisierung hängen nicht zuletzt von dem Europäisierungsort ab. Im Folgenden wird – in Vervollständigung dieser Europäisierungsdefinition, anhand allgemeiner Beispiele – illustriert, wo überall sich das Phänomen der Europäisierung auf der nationalen Seite bzw. an der Schnittstelle zwischen mitgliedstaatlicher und EU-Ebene manifestiert. Dabei handelt es sich – getreu dem zugrundeliegenden umfassenden Europäisierungsbegriff – um einen ganzen Katalog von unterschiedlichen Orten, Bereichen, Dimensionen,

²⁵ Deutschland hatte zuletzt in der ersten Hälfte 2007 die EU-Ratspräsidentschaft inne.

gegebenenfalls konkreten Verknüpfungspunkten: zentrale europäische Fundamente des Staates wie die geografische, historische und strategische Bedeutung Europas für Deutschland, die staatlichen Strukturen (Rechtsordnung, Gesetzgebung und Institutionen), die Politik der Parteien, das auswärtige Handeln, die subjektiv-mentale Ebene sowie die verschiedenen Politikfelder. Natürlich sind nicht nur diese einzelnen Aspekte, sondern ist auch der Mitgliedstaat insgesamt – ebenso wie die Union – ein Europäisierungsort. An vielen Stellen wird dabei eine besondere Disposition Deutschlands für Europäisierung greifbar.

Deutschlands geografische Mittellage in Europa. Aufgrund seiner zentralen Lage in der Mitte des Kontinents war Deutschland – als Objekt wie als Subjekt des Handelns – zu allen Zeiten in fast sämtliche europäische Prozesse sehr eng eingebunden, auch bereits vor dem Integrationszeitalter wie es nach dem Zweiten Weltkrieg begann. Heute bestehen die geografischen europäischen Berührungspunkte in den neun Staatsgrenzen der Bundesrepublik zu EU-Partnern und zur Schweiz; kein europäischer Staat hat mehr unmittelbare Nachbarn. Bereits diese geografischen Tatsachen lassen für Deutschland die strategische Verknüpfung mit dem Rest des Kontinents, vor allem mit der EU, zur Staatsräson werden. Im Hinblick auf seine geografisch begründete ständige starke Wechselbeziehung mit fast allen Teilen Europas kann das „Kernland“ Bundesrepublik sogar als europäisierter bezeichnet werden als die Länder an der Peripherie. Das Merkmal der Zentralität als deutsches Spezifikum und damit als besonderer Europäisierungsort weist noch über den geografischen Aspekt hinaus. So hat Deutschland auch eine „politische Zentrallage“ in Europa im Vergleich zu anderen europäischen Staaten, die sich nicht nur aus seiner Geografie ableitet.²⁶ Darüber hinaus machen sein wirtschaftliches und politisches Gewicht sowie seine bevölkerungsmäßige Größe und dadurch Zentralität Deutschland zu einem besonderen Mitgliedstaat.

Historisch begründete europäische Einbindung der Bundesrepublik. Die außen- und allgemein politische Einbettung in den EU-Kontext hat eine besondere historische Bedeutung für Deutschland und bereits eine lange Tradition. Nach dem Zweiten Weltkrieg galt es mitzuhelfen, den Grundstein zu legen für eine nachhaltige Friedensordnung in Europa und wieder zu einem geachteten Teil der

²⁶ Janning (2007), S. 756

Staatengemeinschaft zu werden. Die Bundesrepublik Deutschland wurde Gründungsmitglied der EWG und erfuhr im entstehenden europäischen Rahmen eine neue außenpolitische Sozialisierung und dadurch Rehabilitierung. Janning spricht von der europäischen Integration als einem günstigen Milieu für die historische Rückkehr.²⁷ Die EU-Integration und das gemeinsame außenpolitische Handeln ist daher für Deutschland im Lauf der Jahrzehnte zur Selbstverständlichkeit und Teil der nationalen außenpolitischen Identität, ja der deutschen Staatsraison insgesamt geworden. Schmalz gibt zur besonderen Disposition Deutschlands für die Europäisierung außerdem zu bedenken, dass Deutschland als besetztes Land nach dem Zweiten Weltkrieg an den Zustand der Teilsouveränität gewöhnt war.²⁸ Insgesamt ist deutsche Geschichte vor allem europäische Geschichte. Auch diese historischen Umstände sind daher ein wichtiger Europäisierungsort und machen Deutschland über den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen kulturgeschichtlichen Hintergrund hinaus zu einem spezifischen EU-Mitglied.

Europäische Staatsräson, hohe Interessenkonvergenz. Eine weitere fundamentale EU-mitgliedstaatliche Schnittstelle ist im Fall der Bundesrepublik Deutschland stark ausgeprägt und veranschaulicht die weitgehende Europäisierung deutscher Außenpolitik: die bereits angesprochene Ebene der Staatsräson und der nationalen Interessen. Existenz und Entwicklung der EU inklusive einer außenpolitischen Dimension liegen im grundlegenden und damit auch im außenpolitischen Interesse Deutschlands. Das leitet sich bereits aus der Geografie, der historischen Bedeutung der Integration, aber auch aus politischen und wirtschaftlichen Erwägungen ab: Durch die Gemeinschaft kann Deutschland seinen internationalen Handlungsspielraum erweitern, politische Stabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft herstellen und seine wichtigsten Märkte – in Europa – besser erschließen. Es gehört daher seit Jahrzehnten zur deutschen Staatsräson, die eigene Außenpolitik grundsätzlich unter Einbeziehung und Nutzung der EU zu betreiben.

Die zentrale Bedeutung des EU-Zusammenhangs für Deutschland wird bereits auf symbolischer Ebene deutlich wie dem Antrittsbesuch der Bundeskanzlerin in Brüssel, den diese gleich am ersten Tag nach ihrer Amtsübernahme im Dezember 2005

²⁷ Janning (2007), S. 751

²⁸ Schmalz (2001), S. 542

absolvierte. Alle Außenpolitikdarstellungen thematisieren die Zentralität des EU-Kontextes für Deutschland: Link beispielsweise spricht von einer „prioritäre[n] europäische[n] Grundorientierung“ des Landes oder der europäischen Integration als dem „Fundament deutscher Staatsräson“. „Die EU-Integration ist der Angelpunkt der strategischen Ausrichtung der Bundesrepublik“, meint Münkler.²⁹ Die EU-Integration und die Einbettung in eine gemeinsame Außenpolitik werden sogar oft als alternativlose Option für Deutschland bezeichnet: Die internationale Position Deutschlands „bleibt an die Mitwirkung in der europäischen Integration gebunden“. „Deutsche Außenpolitik ... kann nur im europäischen Rahmen wirksam werden.“³⁰ Berlin und Brüssel haben dabei grundsätzlich gleichgerichtete außenpolitische Interessen. So stellte Egon Bahr bereits in den 1990er Jahren fest: Die außenpolitischen Interessen Deutschlands sind europäisch.³¹ Vor allem sind deutsche und europäische Sicherheit untrennbar miteinander verbunden, so dass die Integration beispielsweise auf dem Gebiet der GASP im deutschen Interesse liegt (Schöllgen). Hellmann konstatiert außerdem eine zunehmende Verquickung der Interessen.³²

Europafreundliche Verfassung, nationale Rechtsordnung und Gesetzgebung. Auch auf rechtlicher Ebene zeigt sich die europäische Verankerung Deutschlands und damit deutscher Außenpolitik, und zwar vor allem in der integrations- und europafreundlichen deutschen Verfassung, die die Einbindung und Mitwirkung des Landes ermöglicht und gebietet, was bis hin zur Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf die EU reichen kann. Die Präambel und die spezifischen Integrationsartikel des Grundgesetzes, darunter der so genannte Europaartikel 23, schlagen rechtlich die Brücke zwischen der nationalen und der EU-Ebene.³³ Das Recht und die Rechtsordnung insgesamt stellen eine wesentliche Schnittstelle, ein verbindendes Medium, zwischen den Mitgliedstaaten und der EU dar. Das deutsche Recht wurde im Laufe der europäischen Integration in erheblichem Maße europäisiert; je nach Politikfeld wird das nationale Recht und damit auch die nationale Gesetzgebung durch europarechtliche Vorgaben (durch die Gesetzgebung

²⁹ Link (2004); Link (2007), S. 587; Münkler (2005), S. 130

³⁰ Janning (2007), S. 754 f.; Perthes (2006), S. 6

³¹ zitiert nach Hellmann (2007), S. 21; s. auch Algieri (2007), S. 120: „in engster Weise ... verknüpft“

³² Schöllgen (2004), S. 16, Hellmann (2002), S. 31

³³ s. Wolfrum zu Europäisierung und Grundgesetz: „staatliche Aufgaben [werden] europäisiert“ (S. 157)

der EG-Organe sowie die Rechtsprechung des EuGH) mehr oder weniger stark beeinflusst.³⁴

Deutschlands europäisierte Institutionen. Zu den wichtigsten Schnittstellen zwischen nationaler und EU-Ebene gehört das heute stark in den EU-Kontext eingebundene (außenpolitische) Handeln der staatlichen Institutionen, d.h. von Regierung, Parlament und Verwaltung. Nationale Institutionen sind neben den EU-Institutionen als gemeinsamen europäischen Entscheidungsorten und den zahlreichen Verknüpfungspunkten zwischen der mitgliedstaatlichen und der EU-Verwaltung wesentliche Europäisierungsorte und haben zudem die Funktion eines maßgeblichen Europäisierungshebels. Dabei weist Deutschland besonders viele Europaakteure auf, nicht nur wegen der hohen Zahl der EU-Integrationsbereiche oder der Größe des Landes, sondern auch aus Gründen seiner spezifischen staatlichen Struktur, wodurch sich die Zahl der Verknüpfungen mit Brüssel potenziert: So existieren in den Bundesministerien, dem Bundeskanzleramt, aber auch auf Länder- und Kommunalebene, zahlreiche Referate mit EU-Bezug, darunter viele rein außenpolitische Dienststellen; Arbeitseinheiten mit EU-Bezug befinden sich auch im Bundestag; zudem existieren nationale Dienststellen in Brüssel. In Drittländern manifestiert sich die Europäisierung auf institutioneller Ebene, indem beispielsweise nationale Institutionen EU-Funktionen übernehmen: Deutsche Botschaften sind dort auch „EU-Botschaften“ für EU-Bürger anderer Nationalität.³⁵ Dabei macht nicht nur die hohe Zahl an EU-Akteuren, sondern auch ihr föderales System – ein „eigenes Mehrebenensystem“ – die Bundesrepublik „besonders EU-kompatibel“.³⁶

Europa als parteipolitisches Thema, breiter europapolitischer Konsens. Auch Akteure und Programmatik der politischen Parteien stellen einen Europäisierungsort und ein Verbindungselement zwischen nationaler und EU-Ebene dar. Die im Deutschen Bundestag vertretenen nationalen politischen Parteien – jeweils mit einem „Ableger“ auf EU-Ebene – agieren heute aufgrund jahrzehntelanger Sozialisation im europäischen Alltagsgeschäft ganz selbstverständlich im EU-Rahmen. Sie machen sich europäische Themen zu eigen und bringen EU-Vorhaben – auch über

³⁴ s. dazu auch Hallstein (in Oppermann 1979): Die EWG, eine Rechtsgemeinschaft; sowie: Nicolaysen (2002): Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft

³⁵ s. zu den institutionellen Grundlagen sowie zur Koordinierung deutscher Europapolitik: Tings (2006), Große Hüttmann (2007); vgl. Teil 3

³⁶ Göler, Jopp (2007), S. 466; zur Kompatibilität s. hier u.

Regierungswechsel hinweg – voran. In den Grundsatzprogrammen der Parteien findet sich mit einigen Nuancen ein klares Bekenntnis zur EU. Die Europapolitik ist auch Bestandteil des Koalitionsvertrags zur Bildung der Bundesregierung vom 11. November 2005 und war sogar Thema im vorausgegangenen Bundestagswahlkampf. Seit Jahrzehnten erhalten europäische Vorhaben wie die Gemeinschaftswährung oder die GASP/ESVP, aber auch die EU-Integration in ihrer Gesamtheit zudem eine geschlossene Unterstützung aller politischen Kräfte in Deutschland; es gibt einen breiten Partei übergreifenden Konsens über die EU-Integration. Ein solcher Konsens manifestiert sich gerade auch auf außenpolitischem Gebiet was die Unterstützung der Entstehung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik betrifft.

Deutschlands europapolitische Rolle: Impulse geben, integrieren. Eine weitere damit in Zusammenhang stehende Dimension der Europäisierung deutscher Politik ist die häufige Rolle des Landes als europapolitischer Impulsgeber. Deutsche Außenpolitik ergreift oft die Initiative zu gemeinsamem außenpolitischem Handeln der EU. „Von Beginn an wirkte Bonn als treibende Kraft in dem nun folgenden Prozess der europäischen außenpolitischen Kooperation,“ so Schmalz, der die „Kontinuität der deutschen Initiativ- und Impulsgeberrolle“ herausarbeitet.³⁷ Berlin entwickelt auf diese Weise sowohl im politischen Einzelfall als auch im Ganzen den gemeinsamen außenpolitischen Rahmen aktiv weiter mit, zumal in einer Phase wie der eigenen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007.

Zum anderen übernimmt die Bundesrepublik häufig die Funktion eines Mittlers oder „Integrators“ divergierender Interessen in der Gemeinschaft, nicht nur zwischen einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen Mitgliedstaaten und EU-Institutionen, beispielsweise zwischen atlantischer und kontinentaler Sichtweise in der ESVP. Eine konstruktive Rolle wird sogar oft unter Hintanstellung eigener Interessen und durch eigene auch finanzielle Zugeständnisse verfolgt, so bei der Schlichtung des Streits zwischen Polen und der EU während des EU-Haushaltsgipfels im Dezember 2005, als Deutschland Polen 100 Mio. Euro aus dem eigenen Anteil zusprach. Beide Aspekte sind Ausdruck einer gewissen Führungsrolle des Landes, in die es durch die Ansammlung einer hohen EU-Kompetenz sowie eine

³⁷ Schmalz (2001), S. 519, 568

glaubwürdige und vertrauenerweckende Politik während der jahrzehntelangen Zugehörigkeit zur EU hineingewachsen ist.

Pro-europäische Elite. Der Impulsgeber- und Integrationsfunktion liegt eine positive Einstellung der deutschen Eliten gegenüber der EU-Integration zugrunde. Diese subjektiv-mentale Ebene stellt einen weiteren entscheidenden Europäisierungsort dar. Das Projekt und Prinzip der europäischen Integration in all seinen Dimensionen unterstützen die weitaus meisten (EU-)Akteure in Politik und Verwaltung mit einigen Nuancen aus tiefer Überzeugung. Es wird als wesentlicher Teil der nationalen Identität verstanden; das zeigen auch die im Rahmen dieser Arbeit geführten Gespräche. Dabei wird die Europäisierung als ein Wert für sich begriffen. Diese europäische Überzeugung resultiert natürlich aus den geografischen, historischen und strategischen Argumenten, aber auch aus der langen Sozialisierung der Akteure im Rahmen der sich verstärkenden EU-Integration; das Handeln im EU-Kontext gehört für sie zur Normalität.

Politikfelder als Orte der Europäisierung. Europäisierung manifestiert sich heute schließlich in jedem einzelnen politischen Handlungsfeld, allerdings nicht überall gleichermaßen, sondern je nach Bereich und europäischer Integrationsform unterschiedlich stark. Dabei weisen auch Politiken in mitgliedstaatlicher Verantwortung, jenseits der EU-Koordination, einen zuweilen erheblichen Europäisierungsgrad auf. Neben den klassischen – zum Großteil bereits vergemeinschafteten – Schlüsselthemen der europäischen Einigung wie der wirtschaftlichen Integration, darunter der Gemeinsamen Handelspolitik als außenpolitischer Bereich, gelangten im Zuge der europäischen Integration immer weitere Themen in ein gemeinsames europäisches Blickfeld, wie z.B. die Schaffung einer Einheitswährung oder einer gemeinsamen außen- und sicherheitspolitischen Identität, wozu auch die gemeinsame Bearbeitung der EU-Nachbarräume gehört.

Hohe EU-Kompatibilität deutscher Außenpolitik

Die große Zahl an verschiedenen Europäisierungsformen und -orten, insgesamt der hohe Europäisierungsgrad nicht nur zur Zeit der Ratspräsidentschaft, zeigen Deutschland als ein stark europäisiertes Land, eine „EU-Nation“ könnte man sagen. Manche der angesprochenen Aspekte sind deutschlandspezifisch. Auch die

Grundmelodie deutscher Außenpolitik ist europäisch. Dies wird von einigen Beiträgen auf den Punkt gebracht: Deutschland ist „eine europäische Macht“ (Link). Sogar von einem symbiotischen Verhältnis (Hellmann) ist die Rede oder gar von einer höheren Kompatibilität zwischen Deutschland und der EU als es bei anderen Mitgliedstaaten der Fall ist (Janning). Die multilaterale Einbettung deutscher Außenpolitik ist ihr „komparativer Vorteil“ gegenüber der Politik anderer großer europäischer Staaten (Bachmann).³⁸

Der durch die Bestimmung verschiedener Formen und Schnittstellen sowie durch die Möglichkeit der Ermittlung seiner unterschiedlichen Intensität differenzierte Begriff der Europäisierung ist geeignet, die grundsätzliche Kompatibilität zwischen EU und Mitgliedstaat und damit das Potenzial gemeinsamer EU-mitgliedstaatlicher Politik zu zeigen; so im deutschen Fall. Diese allgemeine Europäisierungsthese und -feststellung ist der Impulsgeber, die Kompatibilität und eventuelle Kohärenz von nationaler und Brüsseler Außenpolitik am Beispiel nachzuprüfen. Nach diesen grundsätzlichen Überlegungen zur Europäisierung, vor allem der Konstruktion einer eigenen Begrifflichkeit und der Darstellung der außenpolitischen Strukturen der Union als Hauptprodukt und wichtigste Quelle der Europäisierung, wird daher zunächst eine Beispielregion erkundet. An dem südlichen Kaukasus, der in den vergangenen Jahren immer mehr in den Blickpunkt internationaler Politik – auch Deutschlands und der EU – gerückt ist, soll das Wirken und Zusammenwirken dieser beiden Akteure exemplarisch beobachtet werden: Wie kompatibel oder sogar wie kohärent, anders ausgedrückt: wie europäisiert, ist die Politik seitens der EU und ihres größten Mitgliedstaates in der Region? Inwieweit ist die europäische und mitgliedstaatliche Politik in der Region ein Spiegelbild der eingangs angestellten allgemeinen Überlegungen und Beobachtungen?

³⁸ Link (2007), S. 585; Hellmann (2002); Janning (2007), S. 756; Bachmann (2006), S. 95

II. Der südliche Kaukasus: ein Zielgebiet internationaler Politik

Die Region des Kaukasus hat mit schwierigen historischen Voraussetzungen und einer Fülle weiterer Herausforderungen zu kämpfen. Sie liegt zudem im Spannungsfeld geopolitischer Interessen. Im südlichen Kaukasus konzentrieren sich einige der gravierendsten Probleme der internationalen Politik, darunter gewaltsame Konflikte, prekäre Staatlichkeit und ökonomische Rückständigkeit. Zugleich wird das Gebiet zwischen Schwarzem und Kaspischem Meer als Energiedrehscheibe mit weltweiter Bedeutung ausgebaut. „Die südöstliche Flanke Europas, vom Balkan bis zum Kaukasus, [ist] die größte strategische Herausforderung der europäischen Sicherheit.“³⁹ Dabei gehört zu den Charakteristika der Region die völlige Ungewissheit der Experten über deren weitere Entwicklung, wie ein Mitarbeiter des BMZ im Rahmen dieser Arbeit betonte.

Nach dem Zerfall des Sowjetimperiums und der Gründung Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens als selbständige Staaten treten neue externe Akteure in der Region auf. Zu der fortdauernden Abhängigkeit von Moskau kommen die Strategien der USA, der EU, aber auch Deutschlands für den Südkaukasus, der damit im Schnittfeld unterschiedlicher Interessen der großen Mächte liegt. Die EU hat 2004 ihre Nachbarschaftsdoktrin (ENP) auf die Region ausgedehnt. Ihr Hauptziel ist die sicherheits- und energiepolitische Stabilisierung des Gebietes. In Eriwan, Baku und Tiflis wiederum hat man hohe Erwartungen an die internationale Politik, vor allem an den Westen: die USA, die EU und Deutschland.

Zur Untersuchung des deutschen und europäischen Außenhandelns werden im folgenden als regionales Beispiel die Charakteristika, Herausforderungen und Erwartungen des südlichen Kaukasus sowie die Motive und Strategien der Großmächte – Russland und USA – in dem Raum analysiert.⁴⁰

³⁹ Münkler (2005), S. 129.

⁴⁰ siehe zum südlichen Kaukasus (Gesamtregion, themenübergreifend) vor allem die beiden Sammelbände: OSZE-Jahrbuch (2004, mit Schwerpunkt Kaukasus), Diaspora, Öl und Rosen (2004); sowie die zahlreichen Arbeiten von Halbach und Boden (2004); zu Armenien: ICG Europe Report 158 (2004); zu Aserbaidschan: Babajew (2006), Nuriyev (2005); zu Georgien: Lynch (2006), Coppieters u.a. Hg. (2005).

Historischer Hintergrund, geografische Zusammensetzung

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Ende des Kalten Krieges ist die Rückkehr traditioneller eurasischer Räume in das weltpolitische Geschehen verbunden. Der Kaukasus wird – durch die jahrzehntelange Zugehörigkeit zur Sowjetunion – stark geprägt durch das kommunistische Erbe sowie durch die Folgen des abrupten Wegfalls des politischen und wirtschaftlichen Systems. Diese spezifischen historischen Voraussetzungen sind für zahlreiche Probleme verantwortlich, vor denen die SU-Nachfolgestaaten heute stehen.

Der geografisch als Kaukasus bezeichnete Raum zwischen Schwarzem und Kaspischem Meer setzt sich zusammen aus den zur Russischen Föderation gehörenden Gebieten (sieben Provinzen, im Norden der großen kaukasischen Gebirgskette) sowie aus den drei seit 1991 selbständigen Staaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien (südlich davon, hier als südlicher oder Südkaukasus bezeichnet); letztere werden von der vorliegenden Arbeit beispielhaft – soweit möglich als eine Region – betrachtet.

Fragmentierte Region

Der kaukasische Raum stellt ein in vielerlei Hinsicht heterogenes Gebiet dar. Externe regional umfassende Politikkonzepte, wie sie Gegenstand dieser Arbeit sind, stehen internen Trenn- und Konfliktlinien gegenüber sowie Ländern und Landesteilen, die für eine Zusammenarbeit über ganz unterschiedliche Voraussetzungen verfügen. Von außen, seitens der internationalen Akteure wie der Europäischen Union wird der Kaukasus, zumindest dessen südlicher Teil, als *eine* Region wahrgenommen und adressiert, was eine gewisse Einheitlichkeit suggeriert. Dem liegt vor allem eine geopolitisch-strategische Sichtweise sowie der Wille zugrunde, durch das Mittel regionaler Integration die Konflikte zu überwinden, Stabilität zu stiften und Entwicklungsperspektiven zu eröffnen.

Den meisten – auch gemeinsamen – regionalen Merkmalen des Kaukasus wohnt etwas Trennendes inne: Neben Geografie und Geschichte sowie der traditionellen ethnischen, religiösen und sprachlichen Vielfalt gehört dazu seit etwa zwei Jahrhunderten das Thema der fossilen Energieträger, wobei die Rohstoffwirtschaft territorial ungleich verteilt ist. Mehrere wichtige Infrastrukturen wie Bahn- und

Pipelineprojekte – einerseits verbindende Elemente – haben zudem einen ausgrenzenden Effekt, indem sie eines der drei Länder umgehen. Ebenso wenig kann von einem einheitlichen Wirtschaftsraum oder etwa gemeinsamen sicherheitspolitischen Strukturen gesprochen werden. Hinzu kommen die sezessionistischen und zwischenstaatlichen teils gewaltsam ausgetragenen Konflikte und die unterschiedlichen geopolitischen Einflussnahmen. Ein weiterer trennender Faktor sind die neuen Staatsgrenzen im Südkaukasus sowie die Grenze der Russischen Föderation als künstliche imperiale Trennlinie noch aus dem 18. Jahrhundert, die die gesamte Region in die zwei Subregionen Nord- und Südkaukasus teilt.⁴¹

Die hier skizzierte vielfältige Fragmentierung gehört zu den Charakteristika der Region. Dabei ist die Regionsbildung ein Schlüsselaspekt für die Zukunft des Südkaukasus. Darauf zielen externe Stabilisierungsbemühungen, vor allem Deutschlands und der Europäischen Union. Repräsentanten aus dem Kaukasus haben den regionalen Ansatz zumindest in ihrer Rhetorik aufgegriffen. Als Vorbild wird immer wieder die Kooperation der drei baltischen Staaten genannt. Die bislang vorhandenen positiven Gemeinsamkeiten reichen jedoch noch nicht als einigende Klammer.

Energiedrehscheibe

Der Kaukasus wird auch bei Nichtexperten vor allem mit der Förderung und dem Transport fossiler Energieträger in Verbindung gebracht. Ein wesentliches Merkmal des kaukasischen Raumes ist seine wachsende Funktion als Energiedrehscheibe für die Versorgung der weltweiten Rohstoffmärkte. Das macht die Region für externe Spieler so bedeutsam. Über die genaue Höhe der Rohstoffvorkommen besteht indes Uneinigkeit. Mit Aserbaidschan an den Erdöl- und Erdgaslagerstätten des Kaspischen Meeres – oft als Wiege der Öl- und Gasförderung bezeichnet – umfasst die Region ein wichtiges Förderland, mit Georgien, das im Westen an die Türkei grenzt, ein für den Weltmarkt bedeutendes und gegenüber Russland und Iran alternatives Transitland für Erdöl und Erdgas aus dem kaspischen und zentralasiatischen Raum. Aserbaidschan als historisches Zentrum der Ölförderung erlebt seit den 1990er Jahren einen erneuten Boom, von dem auch Georgien

⁴¹ zu dem Aspekt der Fragmentierung siehe auch Halbach (2004), S. 744: „Kaukasien ... ist ... eine Nichtregion.“

profitiert; im Gegensatz zu Armenien erzielen beide Länder durch das Geschäft mit den Rohstoffen hohe, aber auch dringend benötigte, Einnahmen; zumal seit ihrem verbesserten Anschluss an den Weltmarkt durch neue Pipelines, darunter vor allem die zwischen 2002 und 2006 errichtete Baku-Tiflis-Ceyhan-Erdöl-Pipeline und die ein Jahr später eröffnete Baku-Tiflis-Erzurum-Erdgas-Pipeline. Aserbaidschan kann in dem Energiegeschäft die höchsten Einkünfte verbuchen: Schätzungen gehen von etwa 200 Mrd. US-Dollar in den kommenden zehn Jahren aus, was dem zehnfachen des jährlichen Staatshaushalts entspricht.⁴² Energieinfrastrukturprojekte haben dabei für die Region sowohl eine integrative als auch eine trennende Wirkung, verbindet doch beispielsweise das BTC-/BTE-Projekt Aserbaidschan und Georgien, schließt allerdings Armenien aus. Ähnlich verhält es sich mit der ungleichen Verteilung der Lagerstätten.

Durch das Energiethema gewinnt der südliche Kaukasus auch eine wachsende allgemein wirtschaftliche Bedeutung, die über den Rohstoffsektor hinaus reicht. Im Gegensatz zu anderen Entwicklungsregionen weisen die südkaukasischen Länder seit Jahren hohe Wachstumsraten auf: Spitzenreiter ist dabei Aserbaidschan mit fast 30 Prozent, gefolgt von Armenien mit etwa 15 Prozent; Georgien erreichte trotz russischer Blockaden immerhin Steigerungsraten von bis zu 10 Prozent;⁴³ wobei Armeniens Wachstum gerade nicht auf einer boomenden Rohstoffwirtschaft beruht, was wiederum auf die Heterogenität der Region verweist.⁴⁴

Krisenregion

Die meisten regionalen Charakteristika fragmentieren nicht nur den Raum, sondern stellen darüber hinaus Herausforderungen dar, sowohl für die südkaukasischen Länder selbst als auch für die internationale Staatengemeinschaft. Ein weiteres Merkmal des Kaukasus ist daher seine Kategorisierung als Krisenregion mit zahlreichen Problemen und damit auch Entwicklungshemmnissen; so listet beispielsweise der monatlich erscheinende Informationsdienst „Crisis Watch“ alle drei

⁴² zu dem Thema Energie im Südkaukasus siehe vor allem die Darstellungen von Müller (2006), Starr u.a. Hg. (2005), Beutel (2004) sowie die Studie der Open Society Foundation Georgia (2006): Transparency ...

⁴³ Zahlen 2005 gemäß KfW Entwicklungsbank, Wirtschaftsbarometer Südkaukasus, Dezember 2006, S. 5: reales Wirtschaftswachstum Armenien: 13,9 %, Aserbaidschan: 26,4 %, Georgien: 9,3 %.

⁴⁴ zum Thema allgemeine wirtschaftliche Entwicklung verbunden mit der Problematik Energie / Einseitigkeit s. hier u.

Staaten seit Jahren ununterbrochen auf.⁴⁵ Die planwirtschaftlichen und politischen Altlasten verbinden sich dabei mit neuen weltweiten Problemen. Die Tatsache, dass es sich um eine Krisenregion handelt, ruft – neben dem Energiethema – externe Akteure als Ordnungsmächte auf den Plan.

Der Ressourcenreichtum und der strategische Energietransport sowie die daraus resultierenden Erträge und die geringe Diversifizierung der Wirtschaft, dazu der aufwändige Schutz der Infrastrukturen wie z.B. Förderanlagen und Pipelines, aber auch die ungleiche Allokation von Lagerstätten und Infrastrukturen stehen für einen beträchtlichen Teil der Probleme der Region. Vor allem die ressourcendominierte Wirtschaft, d.h. die einseitige Ausrichtung der regionalen Wirtschaft auf Förderung und Transport von Energieträgern, droht die Entwicklung der drei Volkswirtschaften zu behindern, hat doch ein hohes Wachstum lediglich im Energiesektor meist ausbleibende Investitionen in anderen Bereichen zur Folge und birgt das Risiko der Verwendung der Energieeinnahmen für unproduktive Zwecke. Aserbaidschan, die Volkswirtschaft mit dem deutlichsten Schwerpunkt im Rohstoffsektor und den höchsten derartigen Einkünften, versucht, diese Entwicklung auszubalancieren durch die Einrichtung eines Ölfonds nach norwegischem Vorbild und die gezielte Entwicklung des Nicht-Öl-Sektors.

Interessanterweise konnte die Region in den letzten Jahren ihren eigenen Energiebedarf nicht vollständig decken und litten alle drei betrachteten Länder unter einer unzureichenden Energie-, vor allem labilen Stromversorgung. So musste Georgien noch bis zum Winter 2005/06 Strom und Brennstoffe vor allem aus Russland importieren.

Bei ihrem Umbauprozess von der Plan- zur Marktwirtschaft befinden sich die kaukasischen Staaten insgesamt in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation. In Relation zu den Industrieländern treten sie als Entwicklungs-, Transformations- oder Schwellenländer auf. Die ökonomische Rückständigkeit wurde verstärkt durch den Wegfall des sowjetischen Marktes; das hatte für diese jeweils sehr kleinen Märkte schwerwiegende Folgen. Es kam zu einem dramatischen Einbruch der Wirtschaftstätigkeit und in den 1990er Jahren einem Zurückfallen weit unter das

⁴⁵ siehe International Crisis Group <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1200&l=1>>

Niveau der Sowjetzeit, das noch nicht wieder erreicht ist. Von diesem niedrigen Niveau ausgehend konnten die drei Volkswirtschaften in den letzten Jahren dann hohe Wachstumsraten vorweisen.⁴⁶ Eine Reihe von Faktoren hemmt jedoch die Qualität und Nachhaltigkeit dieser Entwicklung. Dazu gehören eine ausgedehnte Schattenwirtschaft, unzureichende Infrastrukturen, die weiterhin hohe Staatsverschuldung insbesondere gegenüber dem Ausland sowie die nach wie vor mangelhaften Rahmenbedingungen für Investoren, darunter eine hohe Rechtsunsicherheit und ein unterentwickelter Finanzsektor. Zwar ist eine Zunahme ausländischer Direktinvestitionen zu verzeichnen, jedoch ebenfalls ausgehend von niedrigen Ausgangsziffern. Ein Ausdruck der wirtschaftlichen Fragmentierung des Kaukasus als Wirtschaftsraum ist die fortgeschrittene weltwirtschaftliche Integration Georgiens gegenüber Armenien und Aserbaidschan vor allem durch seine WTO-Mitgliedschaft.

Armenien, Aserbaidschan und Georgien sind außerdem noch immer durch einen relativ niedrigen Lebensstandard gekennzeichnet und es besteht ein beträchtliches Wohlstandsgefälle z.B. gegenüber der EU. Gemäß gängiger Indizes zählen die drei Republiken zu den Ländern mit einer hohen Armut. Das Bruttoinlandsprodukt liegt im Durchschnitt bei etwa 1500 US-Dollar pro Kopf und Jahr.⁴⁷ Der anhaltende wirtschaftliche Entwicklungsrückstand und die Unzufriedenheit darüber führte in Georgien – auch vier Jahre nach Antritt der Reformregierung – im Herbst 2007 sogar zu sozialen Unruhen. Entwicklungsrückstand und Armut werden in Armenien abgemildert durch die beträchtlichen Überweisungen einer großen im Ausland lebenden nationalen Diaspora, die damit einen entscheidenden Beitrag zum Wirtschaftswachstum des von der Ressourcenwirtschaft weitgehend ausgeschlossenen Landes leistet.⁴⁸

Zu den Belastungsfaktoren für die Region zählt außerdem die prekäre, noch nicht lange währende eigene Staatlichkeit der südkaukasischen Länder. Ein Merkmal aller drei heute republikanisch und demokratisch verfassten Länder ist die starke Machtkonzentration bei Präsidialregimen, die durchaus diktatorische Tendenzen

⁴⁶ s.o. unter „Energiedrehscheibe“

⁴⁷ Zahlen 2005 gemäß KfW Entwicklungsbank, Wirtschaftsbarometer Südkaukasus, Dezember 2006, S. 5: Armenien: 1.499 USD, Aserbaidschan: 1.521 USD, Georgien: 1.385 USD.

⁴⁸ Zur wirtschaftlichen Transformation im Südkaukasus jenseits der Rohstoffwirtschaft siehe die Beiträge von Bardt (2004) und Knogler u.a. (2004).

aufweisen, wie es in einem Experteninterview im Rahmen dieser Arbeit formuliert wurde. Diese für den GUS-Raum typische Regierungsform ist gleichermaßen ein Verursacher als auch ein Ergebnis der politischen Instabilität, die noch immer den Südkaukasus kennzeichnet. Sie behindert einerseits den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen. Andererseits erstreckt sich ihre Hoheitsgewalt meist nicht auf das gesamte Territorium.

Die fragile Staatlichkeit manifestiert sich außerdem in der verletzten territorialen Integrität aller drei Länder, d.h. der mangelhaften Kontrolle der Außengrenzen (verbunden mit ausbleibenden Zolleinnahmen und einer Zunahme der Kriminalität), in umstrittenen Grenzen, gewaltsamen Konflikten, sowie in dem schlechten Funktionieren oder Nichtvorhandensein grundlegender Institutionen. Oligarchische Clanstrukturen und Korruption gepaart mit dem Fortwirken der alten Mentalitäten und Eliten überziehen dabei die staatlichen Einrichtungen.⁴⁹ Zu den Defiziten auf den Gebieten der Demokratie (wie Wahlmanipulationen) und Rechtstaatlichkeit (weit fortgeschrittene Kodifizierung, jedoch häufige Willkür bei der Anwendung der Gesetze) kommen Verletzungen der Menschen- und Minderheitenrechte und der Medienfreiheit.⁵⁰ Ein enormer wirtschaftlicher und politischer Reformbedarf besteht also noch für die drei Kaukasusrepubliken. Das oft hervorgeholte Etikett der failing states kann den sich entwickelnden Ländern aber wohl nicht mehr angeklebt werden, denen auch ein Lernprozess und die dazu notwendige Zeitspanne zugestanden werden muss.⁵¹

Die relativ kleine Region des Südkaukasus weist zudem mehrere – seit Jahren nur in brüchigen Waffenstillstandsvereinbarungen verharrende und immer wieder gewaltsam eskalierende – territoriale und interethnische Konflikte auf: inner- und zwischenstaatlich, um Enklaven, Sezessions- und Siedlungsgebiete. Mehr als alle anderen Probleme stellen diese – auf lange und gründlich gepflegten Feindschaften und Feindbildern beruhenden – Auseinandersetzungen ein Entwicklungshemmnis für den Südkaukasus dar. Zum einen handelt es sich um die aus georgischer Sicht innergeorgischen Konflikte um die abtrünnigen Provinzen Abchasien und

⁴⁹ Auf dem Transparency International Corruption Perceptions Index 2007 bekam Armenien 3, Aserbaidshan 2,1 und Georgien 3,4 Punkte. siehe unter <<http://www.transparency.org/>>

⁵⁰ siehe dazu beispielsweise die Beurteilungen und Rankings des Europarates, der OSZE oder von Transparency International.

⁵¹ siehe zu dem Aspekt der prekären Staatlichkeit z.B. Halbach (2006): Georgien: Staatsversagen.

Südossetien, zum anderen um den zwischenstaatlichen armenisch-aserbaidshanschen Konflikt um das Gebiet Berg-Karabach.⁵²

Die Konfliktmuster ähneln sich: Die in der Sowjetunion künstlich geschaffenen und völkerrechtlich nicht anerkannten Territorien mit stark heterogener bzw. vom Zentralstaat abweichender Bevölkerungsstruktur meldeten im Zuge der Unabhängigkeit Armeniens, Aserbaidshans und Georgiens ihrerseits Anspruch auf staatliche Eigenständigkeit an und verfolgen seitdem – gegen den Willen der Zentralregierungen (in Baku und Tiflis) – die Loslösung von dem bisherigen und international anerkannten De-jure-Staatsverband (Aserbaidshan, Georgien); Berg-Karabach strebt dabei die Vereinigung mit Armenien an, Süd-Ossetien die mit Nord-Ossetien. Infolge der Abspaltungsbewegungen kam es zu wiederholten verlustreichen militärisch-polizeilichen Auseinandersetzungen, vor allem zu Beginn der 1990er Jahre, in deren Folge sich Baku und Tiflis größtenteils zurückziehen mussten. Abchasien, Berg-Karabach und Südossetien befinden sich bereits seitdem größtenteils jenseits der Reichweite der aserbaidshanschen bzw. georgischen Hoheitsgewalt; eine De-facto-Staatlichkeit hat sich herausgebildet. In den südkaukasischen Konfliktzonen finden sich alle Merkmale von Sezessionskonflikten wie im Lehrbuch: interethnische Gewaltexzesse, Kriegsverbrechen, systematische Vertreibungen, Unabhängigkeitserklärungen, Referenden für und gegen die staatliche Eigenständigkeit, die Errichtung von Gegenverwaltungen, die Wahl von Gegenpräsidenten, Embargos.

Mit dem Beharren auf territorialer Integrität, Reintegration und zentralstaatlicher Souveränität einerseits und der Forderung nach der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker andererseits prallen zwei vermeintlich konträre völkerrechtliche Prinzipien aufeinander. Die Lösung der Konflikte liegt wohl in Gebietsabtretungen, Gebietstauschen und Umsiedlungen oder in der Respektierung ethnischer Minderheiten in mit weitgehender Autonomie ausgestatteten Provinzen innerhalb der bestehenden völkerrechtlich anerkannten Grenzen. So sieht denn auch

⁵² Zum abchasischen und südossetischen Konfliktschauplatz siehe die Darstellungen von German (2006) und Gruska (2005) sowie den ICG Europe Report 179 (2007); zu Berg-Karabach: Rau (2007), ICG Europe Reports 166 (2005) und 187 (2007).

der aserbaidischen Außenminister Mammadyarov keinen prinzipiellen Gegensatz: „Self determination doesn't mean the violation of territorial integrity“.⁵³

Die emotionale Aufladung der Territorialfragen, vor allem die verbale Aufrüstung in Form gegenseitiger Vorwürfe und einem Aufrechnen von Opferzahlen inklusive Kriegsrhetorik, die innenpolitische Instrumentalisierung der Auseinandersetzung sowie militärische Zwischenfälle erschweren seit Jahren die Konfliktlösung und stellen die Waffenstillstandsabkommen von Mitte der 1990er Jahre – als die bisher einzigen Erfolge zur Beendigung der nunmehr zwei Jahrzehnte andauernden Auseinandersetzungen – immer wieder in Frage. Friedenspläne der Konfliktparteien existieren nichtsdestotrotz, darunter Land-gegen-Frieden-Modelle. Zudem bemühen sich internationale Akteure wie die OSZE und die Vereinten Nationen seit Jahren um eine nachhaltige Beilegung der Streitigkeiten; allerdings bislang ohne Erfolg.⁵⁴

Die Auseinandersetzungen um Berg-Karabach, die Schwarzmeerprovinz Abchasien sowie um das winzige ossetische Territorium am Südrand des Kaukasus haben gemeinsam, dass sie über den unmittelbaren lokalen Kontext hinaus die wichtigsten Bestandteile eines aserbaidisch- bzw. georgisch-russischen Konfliktes sind. So nimmt Russland in den Krisengebieten gegen den Willen der georgischen Regierung massiv Einfluss zugunsten der Separationsregime und unterstützt diese politisch, wirtschaftlich, finanziell und militärisch: den Bewohnern wird als Voraussetzung für die Wahrnehmung grundlegender Rechte die russische Staatsbürgerschaft verliehen, für Georgier hingegen besteht eine Visumpflicht, die infrastrukturelle Vernetzung mit Russland wird forciert sowie eine kremltreue Verwaltung finanziert; der Rubel ist „offizielles“ Zahlungsmittel. Diese Art „Russifizierung“ hat Moskau bereits den Vorwurf der schleichenden Annexion und damit Infragestellung der georgischen Souveränität eingehandelt. Die russische Politik geht bis zur Ermutigung der Vernetzung der Sezessionsgebiete untereinander, der Ausrichtung von „Gipfeltreffen“ der De-facto-Präsidenten in Moskau und dem Eingreifen des russischen Militärs auf georgischem Terrain im Rahmen des Antiterrorkampfes.

⁵³ So der aserbaidische Außenminister bei einer Vortragsveranstaltung der FES in Berlin am 5. Juli 2006.

⁵⁴ Auf die Konfliktregelnden Mechanismen sowie die deutsche und europäische Beteiligung daran wird im dritten Teil eingegangen.

Die georgisch-russischen Spannungen reichen über die Territorialfragen und den Schauplatz der Sezessionsgebiete hinaus; kein anderes zwischenstaatliches Verhältnis im GUS-Raum ist dermaßen spannungsgeladen. Ein weiterer Zankapfel waren bislang die noch auf georgischem Territorium existierenden russische Militärbasen, deren Räumung bis zum Mai 2008 allerdings vereinbart wurde. Alle georgisch-russischen Streitfragen sind in dem größeren Zusammenhang der Meinungsverschiedenheiten um die sicherheitspolitische Verortung des Landes, vor allem die Westorientierung und die angestrebte NATO-Mitgliedschaft Georgiens, zu sehen, die Russland ablehnt. Ein Höhepunkt in dem sich immer weiter aufschaukelnden Konflikt war die publikumswirksame Abschiebung mutmaßlicher russischer Agenten durch Tiflis im Oktober 2006. Moskau antwortete mit der Verhängung einer totalen Handels- und Verkehrsblockade gegen die Kaukasusrepublik. Diese Ereignisse sind nicht das Ergebnis spontaner Erregung, sondern Ausdruck eines beiderseits tief verwurzelten Antagonismus und völlig divergierender Interessen. „Die Bestrafungsaktionen gegen Georgien haben Moskaus Position im Südkaukasus [allerdings] nicht gefestigt.“ Es kam im Gegenteil zu einem Zusammenrücken zwischen Aserbaidschan, Georgien und der Türkei; auch die georgische Regierung kann als gefestigt gelten, so Halbach.⁵⁵

Die südkaukasischen Territorialkonflikte müssen – neben der lokalen und der regional-russischen – noch auf einer dritten Ebene betrachtet werden: Sie sind seit den 1990er Jahren Teil einer umfassenderen geopolitischen Auseinandersetzung geworden. Zu den Konfliktparteien zählen dabei neben den drei Südkaukasusrepubliken und den abtrünnigen Territorien die Russische Föderation sowie die USA. Beide externen Mächte haben in gewisser Weise ein Interesse an der Aufrechterhaltung des labilen Status quo: Russland, um – als Unterstützer Armeniens und der Separatisten – seinen Einfluss über die Region aufrecht zu erhalten; die USA wiederum ziehen die prekäre Stabilität einer z.B. durch ein Eingreifen verursachten Eskalation vor, was die wirtschaftliche Integration und den Rohstoffsektor gefährden würde. Zusätzlich zu den Konflikten lasten diese geostrategischen Spannungen auf der Region, nicht zuletzt angetrieben durch den

⁵⁵ Halbach 2007, S. 2. Zum georgisch-russischen Konflikt siehe German (2006), Kaufmann (2006), Rzchiladse (2007), Halbach (2007), aktuell ICG Report von 2008.

Ressourcenreichtum, aber auch wegen des Ringens der externen Akteure um politische und militärische Einflusssphären.⁵⁶

Im Zusammenhang mit diesen Konflikten stellt die in den letzten Jahren dramatisch steigende militärische Aufrüstung einen weiteren Belastungsfaktor für die Stabilisierung des Raumes dar. Dabei hat Aserbaidschan den höchsten, Georgien den am schnellsten wachsenden Militäretat. Mehrere langjährige Beobachter stellen zudem eine fortschreitende Militarisierung der Gesellschaft fest. Außerdem gefährden Migrationsbewegungen – in Form gewaltsamer Vertreibungen und Abwanderung – die Konsolidierung der sich bildenden Staaten. Auf der einen Seite fehlen den jungen Staatswesen und Volkswirtschaften damit dringend benötigte qualifizierte Arbeitnehmer, so haben die Kaukasusstaaten seit 1991 einen Bevölkerungsverlust von etwa einer Million zu verzeichnen, wovon die meisten nach Westeuropa ausgewandert sind. Auf der anderen Seite sind zahlreiche Flüchtlinge zu versorgen und zu integrieren, allein auf georgischem Territorium rund 200 000. Die organisierte Kriminalität muss als weiteres herausragendes Problemfeld gelten, darunter Terrorismus, Drogen-, Waffen- und Menschenhandel. Zudem besteht mit der enormen ethnischen, religiösen und sprachlichen Vielfalt eine jahrhundertealte Herausforderung, wird der Südkaukasus doch seit jeher von mehreren hundert unterschiedliche Ethnien bevölkert.

Enorme Transformationsleistungen beim Umbau der Volkswirtschaften und bei der Regierungsführung sind nichtsdestotrotz seitens der südkaukasischen Länder in den letzten knapp zwei Jahrzehnten bereits erbracht worden, unterstützt von der internationalen Gebergemeinschaft. Hinzu kommen die zahlreichen Konfliktlösungsbemühungen. Das lässt neben den vielen düsteren Farben auch eine vorsichtig optimistische Einschätzung zu, was die Perspektiven dieser Länder angeht. Die Chancen der Region – und zwar als eine Region – liegen wohl vor allem in ihrer Funktion als Transitkorridor zwischen der EU, Russland und Asien, zwischen Schwarzem und Kaspischem Meer – über den Bereich fossiler Energieträger hinaus –, in der wie auch immer ausgestalteten EU-Anbindung sowie im Tourismus. Die hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten scheinen die Erfolgskursrhetorik der Regierenden zu bestätigen. Gestützt wird der positive Ausblick auch durch die

⁵⁶ s. hier u. zum russisch-amerikanischen Gegensatz.

Einschätzungen Internationaler Organisationen. Gemäß der OSZE ist Georgien auch nach den Erfahrungen der letzten Wahlen insgesamt auf dem Weg zur Stabilität.⁵⁷

Geopolitischer Kontext: zwischen Erwartungen und Interessen

Die drei Republiken im Süden des Kaukasus sind im Gegensatz zum Norden der Region seit den 1990er Jahren als souveräne Staaten Teil der Staatengemeinschaft, haben sich weitgehend in das internationale System integriert und damit internationaler Kooperation wie beispielweise bilateraler Entwicklungspolitik oder multilateralen Ansätzen wie der Europäischen Nachbarschaftspolitik geöffnet. Sie sind damit aber auch einzelstaatlicher Interessenpolitik über Russland hinaus, zugänglich. Sie sind Mitglieder in den wichtigsten Internationalen Organisationen, wie den Vereinten Nationen, dem Europarat oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; Georgien gehört der Welthandelsorganisation an. Im Südkaukasus sind zudem sämtliche multilateralen Geberorganisationen tätig. Baku, Eriwan und Tiflis unterhalten seit ihrer Unabhängigkeit eigenständige Beziehungen zu anderen Ländern, wie Russland, den Vereinigten Staaten von Amerika oder Deutschland, aber auch zur EU.

Von herausgehobener strategischer Bedeutung ist die Region für externe Akteure nicht nur wegen ihres Ressourcenreichtums an fossilen Brennstoffen und ihrer sicherheitspolitischen Anforderungen, sondern – nicht zuletzt unter militärischen Gesichtspunkten – auch wegen ihrer geographischen Lage zwischen Europa, Russland, Nahost und Asien. Sie befindet sich damit in einem besonderen geopolitischen Kräftefeld, an der Schnittstelle unterschiedlicher Interessensphären und Integrationsräume, auch auswärtiger Mächte, darunter Russland und die USA. Der südliche Kaukasus ist ein Zielgebiet internationaler Politik in jeder Hinsicht.

In dem Kreis internationaler Akteure im Kaukasus nimmt die Europäische Union eine eigene Stellung ein, übt sie doch (ähnlich den USA) wirtschaftlich aber auch als Integrationsgemeinschaft eine hohe Anziehungskraft auf die Staaten der Region aus und ist zudem infolge ihrer Erweiterungsdynamik zu einem unmittelbaren territorialen Nachbarn geworden (wie Russland). Demgegenüber fehlt den Vereinigten Staaten das Kriterium der Nähe und Russland sowie der Gemeinschaft Unabhängiger

⁵⁷ Dieter Boden äußerte sich bei einer Vortagsveranstaltung der DGAP in Berlin am 6. Februar 2008.

Staaten dasjenige der ökonomischen und politischen Attraktivität. Die EU ist zudem als neuer Akteur in der Region historisch nicht vorbelastet. Hohe Erwartungen seitens der Kaukasusrepubliken auf Unterstützung und Integration fokussieren sich daher auf die EU. Brüssel wiederum hat ein großes Interesse an der Stabilisierung seiner krisengeschüttelten östlichen Peripherie. Die Bundesrepublik Deutschland ist mit den gleichen Intentionen seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion Anfang der 1990er Jahre im Südkaukasus außen- und entwicklungspolitisch tätig und unterliegt ebenfalls einer hohen Erwartungshaltung seitens der Region. Dabei lassen sich Berlin und Brüssel durchaus als alternative Akteure gegenüber Russland und den USA bezeichnen: „Sowohl die EU als auch Deutschland verfolgen in der Region keine unmittelbar geostrategischen Interessen.“⁵⁸ Im Vordergrund stehen vielmehr das Interesse an nachhaltiger Konfliktbewältigung in einer Nachbarregion und an einem Beitrag dieser Region zur europäischen Energiezufuhr.

Die Beziehungen der Kaukasusrepubliken zu den auswärtigen Akteuren sind gekennzeichnet durch ihre Asymmetrie, befinden sich doch Armenien, Aserbaidschan und Georgien bislang auf den meisten Politikfeldern in einer Position der Unterlegenheit oder Abhängigkeit von den internationalen Akteuren bzw. werden von diesen als Stabilisierungsobjekte betrachtet. Diese Rolle wandelt sich allerdings partiell in eine wechselseitige Abhängigkeit durch neu entstehende Handlungsspielräume auf Seiten der südkaukasischen Länder, die sich aus ihrer Position als wichtige Rohstofflieferanten ergibt sowie aus der Bedeutung, die dem Raum seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 sicherheitspolitisch beigemessen wird. Diese Sicherheits- und Energieinteressen auswärtiger Akteure und die damit gestiegene Bedeutung der Kaukasusrepubliken sowie die finanziellen Segnungen des Rohstoffhandels erlauben ihnen ein größeres Selbstbewusstsein und eine größere Eigenständigkeit. Armenien, Aserbaidschan und Georgien empfehlen sich als verlässliche Energiepartner sowie Partner im Kampf gegen den international operierenden Terrorismus. Sie sind also nicht mehr generell als Bittsteller zu betrachten, treten aber noch in den meisten Handlungsfeldern als demandeurs gegenüber den großen Akteuren auf.

⁵⁸ Gernot Eler, ADK 3-4 / 2003, S. 20 f.

Hohe Erwartungen an den Westen

Die Politik der südkaukasischen Staaten wird stark von den externen Akteuren determiniert: Der Kaukasus ist eine Projektionsfläche internationaler Interessen. Andersherum sind die großen externen Akteure und Integrationszusammenhänge (Russland, USA, Deutschland, NATO, EU) auch die außenpolitischen Hauptbezugspunkte und Adressaten konkreter Erwartungen für die Kaukasusrepubliken.

Dabei sind die Beziehungen zu den einzelnen Akteuren von ganz unterschiedlicher Qualität; vor allem wird eine zunehmend deutliche Trennlinie gezogen zwischen der ehemaligen Vormacht Russland und westlichen Akteuren. So nutzten die drei GUS-Republiken seit den 1990er Jahren mehr und mehr die Möglichkeit, sich Richtung Westen zu orientieren und haben entsprechend hohe Erwartungen gegenüber Washington, Brüssel und Berlin; Adressaten sind sowohl die großen Staaten, allen voran die USA, als auch NATO und EU. Zur Erlangung von Wohlstand und Sicherheit wird – mit unterschiedlicher Intensität sowohl von Baku als auch von Eriwan und Tiflis – eine wie auch immer geartete Integration in die euroatlantischen Strukturen angestrebt, wobei eine NATO-Mitgliedschaft das realistische Nahziel darstellt, ein EU-Beitritt jedoch unwahrscheinlich oder zumindest in weiter Ferne zu liegen scheint. „The Western orientation of our region is part of our strategic choice,“⁵⁹ so der aserische Außenminister. Der Anschluss an den Westen ist dabei für die südkaukasischen Länder nicht nur eine Sicherheits- oder Wohlstandsfrage, sondern wird auch als eine Wertefrage verstanden. Die feste Verankerung im Westen, möglichst in Form von Mitgliedschaften, wird gemäß den Worten des georgischen Außenministers helfen, den Demokratisierungsprozess des Landes unumkehrbar zu machen.⁶⁰ Neben der langfristigen wirtschaftlichen und (sicherheits-)politischen Integrationsperspektive erhoffen sich die drei Länder kurz- bis mittelfristige finanzielle und technische Unterstützung beim Staatsaufbau; ausdrücklich wird auch ein stärkeres externes Engagement bei der Lösung der territorialen Konflikte gewünscht. Die Politik-Nachfrage – u.a. bei zahlreichen „Werbeauftritten“ z.B. der Außenminister in Berlin vorgetragen – wird dabei meist in den Rahmen bereits erzielter eigener Fortschritte gestellt. Vom „failing state“ sei

⁵⁹ Elmar Mammadyarov, *Reconstructing the Caspian*, Azerbaijan wants regional peace and closer partnership with the west, in: *Internationale Politik Global Edition*, Sommer 2007, S. 86.

⁶⁰ so Gela Bezhuashvili während eines Vortrags bei der FES in Berlin am 23. Januar 2006.

Georgien binnen drei Jahren zu einem „European Model“ geworden, so der georgische Außenminister Beshuashwili während eines Vortrags in der Konrad-Adenauer-Stiftung.⁶¹ Die drei Republiken empfehlen sich gegenüber dem Westen vor allem als verlässliche Sicherheits- und Energiepartner.

Der Ausbau der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten von Amerika wird seit dem Regimewechsel von 2003/04 vor allem von Georgien forciert, aber auch Aserbaidschan hat einen eindeutigen Westkurs eingeschlagen, während Armenien sich (noch) stärker an die Russische Föderation anlehnt. Den USA wurden bereits hoheitliche Privilegien wie militärische Überflugrechte im gesamten südlichen Kaukasus gewährt. Georgien und Aserbaidschan haben neben diesen bilateralen Beziehungen zu Washington vor allem die Erlangung der Mitgliedschaft in der NATO zu ihrem außenpolitischen Hauptprojekt gemacht; sie stellten 2002 einen Antrag auf Mitgliedschaft. Die Sicherheitserwartungen dominieren die transatlantischen Beziehungen, den USA und der NATO wird die Rolle der Garanten der eigenen Sicherheit zugewiesen.

Auch die EU gehört für die Kaukasusrepubliken untrennbar zu dem westlichen Integrationskontext; sie wird sogar – vermutlich je nach Zuhörerschaft – zuweilen als Hauptpartner bezeichnet („Our main partner ... – now and in future – is the European Union.“)⁶² Es geht den Kaukasusstaaten bei ihrem Streben in die EU um nichts geringeres, als sich durch die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft der eigenen europäischen Identität zu vergewissern. Die georgische Identität sei europäisch, Georgien ein europäischer Staat, so der Staatspräsident und der Außenminister des Landes.⁶³ In Georgien herrschte in den letzten Jahren geradezu eine EU-Euphorie; sichtbares Zeichen dafür ist das von zahlreichen EU-Flaggen geprägte Straßenbild. Die Regierenden kommunizieren ihren Integrationswunsch in der EU politisch behutsam, aber bestimmt. Es ist kein lautes Anklopfen, wenn der georgische Außenminister sagt: „We are not seeking membership in a short run“. Es zeugt allerdings von Selbstbewusstsein, wenn er hinzufügt: „We will certainly ... be applying for membership in a long run.“⁶⁴ Die georgische Regierung greift hinsichtlich der

⁶¹ am 23. November 2006 in Berlin.

⁶² so der georgische Staatspräsident Noghaideli bei einem Vortrag in der DGAP in Berlin am 15. März 2007.

⁶³ Noghaideli in der DGAP am 15. März 2007; Bezhuashvili in der FES in Berlin am 23. Januar 2006.

⁶⁴ Bezhuashvili in der FES in Berlin am 23. Januar 2006.

Frage nach der möglichen Integrationsform klugerweise auch das Nachbarschafts-Angebot der EU auf: „Our goal is to become a model European neighbour.“⁶⁵

Deutschland schließlich gilt für die Kaukasusrepubliken bei der Konsolidierung ihrer Staatlichkeit und der Integration in die internationale Gemeinschaft und die EU neben den USA als einer der wichtigsten und fähigsten staatlichen Partner; entsprechende Erwartungen richten sich an Berlin. Ein Indikator für die Bedeutung der Bundesrepublik in der Region ist die Herausgehobenheit und Dichte der bilateralen Beziehungen. So führte die erste offizielle Auslandsreise den neuen georgischen Präsidenten Saakaschwili am 29. und 30. Januar 2004 nach Berlin. Die georgische Parlamentspräsidentin Nino Burdschanadse versah Deutschland mit dem Etikett „strategischer Partner“.⁶⁶ Zu den Gründen für diese wichtige Rolle schreibt Bos: „Der Bundesrepublik Deutschland kommt aufgrund ihres Wirtschaftspotentials und ihrer neuen außenpolitischen Position beim Ausbau der Partnerschaft des Westens mit Russland und den anderen GUS-Staaten eine Schlüsselposition zu.“ Zudem sei Deutschland für die kaukasischen Staaten ein begehrter Ansprechpartner wegen seiner eigenen Transformationserfahrungen und gelte aufgrund seiner guten Beziehungen zu allen Nachbarn der Region als neutraler Vermittler.⁶⁷ Das hohe Ansehen Deutschlands gründet nicht zuletzt in seinen entwicklungspolitischen Leistungen sowie den Bemühungen um die Beilegung der Regionalkonflikte.

Mit dem Westkurs als allgemeiner außenpolitischer Grundorientierung der Kaukasusrepubliken korrespondiert eine Abkehr von dem traditionellen Hegemon Russland, bis hin zu den oben beschriebenen Spannungen, was auch wieder nicht für alle drei Länder in gleichem Maße gilt. Gemäß dem Gefälle in der West- / Ostorientierung ist diese Abkehr inklusive der politischen Spannungen bis hin zu militärischen Zwischenfällen im Fall Georgiens und Aserbaidschans besonders deutlich. Dagegen versichern sich Armenien und Russland sogar gegenseitiger militärischer Loyalität. Noch immer überlagert zudem eine hohe energiepolitische und wirtschaftliche Abhängigkeit von Russland alle politischen Erwägungen des Landes. Eriwan versucht allerdings mit seiner Außenpolitik der „Komplementarität“, etwas aus dem russischen Schatten zu treten.

⁶⁵ Noghaideli am 15. März 2007 in der DGAP in Berlin.

⁶⁶ am 21. September 2006 während einer Vortragsveranstaltung in der DGAP in Berlin.

⁶⁷ Bos (2007), S. 455, 458.

Diese Westorientierung der Länder der Region, aber auch ihr Optieren bzw. Lavieren zwischen Washington, Brüssel und Moskau ist Ausdruck einer Spielart des Ost-West-Konfliktes in Form einer Konkurrenz um den Raum, deren Exponenten Russland und USA sind. Die geopolitische Auseinandersetzung der beiden Großmächte spiegelt sich in den verschiedenen regionalen und weiteren Integrationszusammenhängen und damit Konfliktlinien, die den Raum durchziehen: die russisch geführte Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, die Vertragsorganisation für Kollektive Sicherheit (mit Armenien) sowie die Community for Democracy and the Rights of the Peoples (als Zusammenschluss der Separationsregime) als östliche Foren, die Black Sea Economic Cooperation (BSEC, zwölf Mitgliedstaaten inklusive Georgien), die regionale GUAM (mit Georgien und Aserbaidschan sowie Moldau und der Ukraine), die Community of Democratic Choice (mit Georgien) sowie die erwähnten euroatlantischen Zusammenhänge mit EU und NATO als wichtigsten Bezugspunkten.⁶⁸ Als Hauptpole bei den Integrationsbemühungen des kaukasischen Raumes stehen sich die GUS auf der einen sowie EU und NATO auf der anderen Seite gegenüber. Die sich zunehmend deintegrierende GUS als das Auffangbecken für Staaten der ehemaligen Sowjetunion und (noch) wichtigster regionaler Zusammenschluss verfügt aber offenbar über keine ausreichende Bindekraft mehr. Demgegenüber steht vor allem die hohe Attraktivität der EU als Wirtschaftsgemeinschaft und der NATO als Sicherheitsgemeinschaft.⁶⁹

Diese Erwartungen, Konstellationen und regionalen Charakteristika geben den Hintergrund ab für die Strategien und Politiken der auswärtigen Akteure, die sich sowohl aus Komponenten der Hilfeleistung als auch des Eigeninteresses zusammensetzen. Zu dem internationalen Akteurs- und Geberkontext, in dem sich die deutsche und europäische Politik in der Region bewegen, gehören vor allem Russland und die USA.

⁶⁸ internationaler Kontext / Internationale Organisationen s. bereits o., darunter: Mitgliedschaft südkaukasischer Länder in Europarat und OSZE. Einen Überblick über die regionalen (Sicherheits-) Akteure bietet Goncharenko (2004).

⁶⁹ zur außenpolitischen Orientierung Armeniens: Freitag-Wirminghaus (2005), Georgiens: Aphrasidze (2003).

Die Politik der großen Mächte: Interessen, Strategien, Konkurrenz

Russische Föderation

Russland ist geografisch unmittelbarer Nachbar des südlichen Kaukasus; der Nordkaukasus mit sieben Provinzen ist Teil der Russischen Föderation. Die russische Präsenz in dem Raum reicht zurück bis in die Zeit des Zarenreichs, als gegen Ende des 18. Jh. große Teile der Region erobert und dauerhafter Kontrolle unterworfen wurden. An das Ende der Zarenherrschaft schloss sich für die südkaukasischen Länder eine kurze Periode der Unabhängigkeit an (1918-1921). Armenien, Aserbaidschan und Georgien waren schließlich 70 Jahre lang Teil des Sowjetimperiums und sind immerhin – trotz der westlichen Option – noch Mitglieder der russisch geführten GUS.⁷⁰ Bis heute wird die Region von dem russischen Einfluss geprägt; nicht zuletzt was ihre territoriale Gliederung betrifft. Das Land spielt auch heute noch eine Schlüsselrolle in dem Raum, ohne dessen Einbeziehung weder Deutschland noch die EU oder die USA eine erfolgreiche Kaukasuspolitik durchführen können. „Eine Politik gegen Russland in dieser Region wäre von vornherein zum Scheitern verurteilt.“⁷¹

Russland hat in seinem unmittelbaren Umfeld vor allem Sicherheitsinteressen und sieht die Region, Teil des ehemaligen sowjetischen Machtbereichs, als seinen exklusiven Einflussbereich. Von den nicht mehr unter seiner direkten Kontrolle stehenden Nachbarstaaten verlangt es eine Politik der Neutralität. Wichtigstes Merkmal der russischen Politik ist daher die Einflusswahrung bzw. -wiedergewinnung. Zudem hat Moskau starke energiepolitische und wirtschaftliche Interessen, auch im südlichen Kaukasus. Russland will seine Position als Energiegroßmacht weiter ausbauen. Dabei machen bereits seine enormen Ressourcen und – mit Abstufungen – die Abhängigkeit seiner Nachbarn von Rohstofflieferungen Russland zu einem Hegemon im GUS-Raum. Die russische Politik gegenüber seinen Nachbarn lässt sich als eine Kombination aus Integrationsangebot und Zwangsmitteln beschreiben. Oft werden die eigenen Rohstoffe gemäß der Formel „Zuckerbrot oder Peitsche“ verwendet, es ist ein

⁷⁰ Georgien trat nach dem georgisch-russischen Krieg im Sommer 2008 aus der GUS aus.

⁷¹ Gernot Eler ADK 3-4 / 2003, S. 21. s. auch Schwall-Düren (2006), S. 68: Russland als „zentraler Angelpunkt deutscher Ostpolitik“.

Schwanken zwischen verbilligten Energielieferungen und einem völligen Stopp der Energieimporte.

Seit der Unabhängigkeit und Gründung der südkaukasischen Staaten zu Beginn der 1990er Jahre wandelt sich das Verhältnis Russlands zu den ehemaligen sowjetischen Teilstaaten. Bei den jeweils spezifischen Beziehungen überwiegen heute die Spannungen. Zumindest in Armenien will Russland seinen Einfluss wahren, der in Aserbaidschan und Georgien merklich schwindet. Mit Armenien besteht daher die intensivste Zusammenarbeit, deren Fundament eine strategische Allianz mit einem Beistandspakt bildet und die sich an einer starken wirtschaftlichen und militärischen Präsenz Russlands in Armenien zeigt. Das Verhältnis zu Georgien ist dagegen in den letzten Jahren äußerst gespannt. Durch die Unterstützung der georgischen Separationsgebiete versucht Moskau, den Westkurs des Landes unter Präsident Saakaschwili zu bremsen.⁷²

Das Verhältnis zu anderen großen externen Akteuren ist ebenfalls gespannt. So teilt Russland die EU-Wahrnehmung einer gemeinsamen Nachbarschaft nicht und es spielt sich so etwas wie eine Integrationskonkurrenz um die Region ab. Vor allem aber zeigt sich in diesem Teil der Welt eine zunehmende amerikanisch-russische Konfrontation. Der Kampf gegen den Terrorismus verliert als gemeinsames Projekt an Bedeutung und beide Seiten verfolgen in der Region unterschiedliche sicherheits- und energiepolitische Ansätze. Moskau und Washington pflegen ihre bilateralen Beziehungen zu den Ländern der Region: Russland mit dem Schwerpunkt auf Armenien, die USA schwerpunktmäßig mit Georgien und Aserbaidschan; entsprechend wird in den territorialen Konflikten Partei ergriffen. Zudem werden jeweils entgegengesetzte regionale Bündnisse unterstützt.⁷³

Vereinigte Staaten von Amerika

Seit dem Ende des Kalten Krieges, dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Unabhängigkeit Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens betätigen sich auch westliche Akteure auf der eurasischen Landbrücke zwischen Schwarzem und

⁷² s. bereits o. unter „Krisenregion“ zum georgisch-russischen Konflikt.

⁷³ s. hier o. Krisenregion; Westorientierung. Zur Politik Russlands im Südkaukasus siehe Hill u.a. (2006), Warkotsch (2005); zur Kooperation und Konfrontation Russlands und der USA: Nation (2007).

Kaspischem Meer. Die USA sind neben Russland der entscheidende externe staatliche Spieler im Südkaukasus. Nach den terroristischen Anschlägen von 2001 erfolgte zudem eine politische Neubewertung und damit einhergehend wurde der Region eine noch gesteigerte Aufmerksamkeit durch Washington zuteil. Die Vereinigten Staaten haben in der Region – im Rahmen ihres Anti-Terror-Kampfes aber auch allgemein – sicherheitspolitische Interessen. Außerdem spielen auch für Washington energiepolitische und wirtschaftliche Aspekte eine herausgehobene Rolle bei ihrem Engagement in dem Raum. Die geo- und energiepolitische Relevanz des Kaukasus wurde mit dem sogenannten Silk Road Strategy Act von 1999 anerkannt.⁷⁴ Ein Signal für die Bedeutung, die die amerikanische Regierung der Region beimisst, war auch der Besuch Präsident Bushs in Georgien im Frühjahr 2005.

Die amerikanische Energiepolitik im Kaukasus will durch das separate Anzapfen der zentralasiatischen und kaspischen fossilen Ressourcen einseitige Abhängigkeiten reduzieren und das bislang überwiegend nahöstliche und russische Energieangebot weiter diversifizieren, speziell das historische Monopol Russlands auf die Vorkommen der Region brechen, und damit die internationalen Märkte für fossile Energieträger weniger krisenanfällig machen. Über die Energiefrage hinaus möchten die Amerikaner den russischen und iranischen Einfluss reduzieren. Um ihre Ziele zu realisieren, haben die Amerikaner den Bau alternativer Energierouten (wie der BTC oder BTE) unter Umgehung des russischen, iranischen und armenischen Territoriums forciert; dabei wurden politische und sicherheitspolitische Argumente den Wirtschaftlichkeitserwägungen vorangestellt. Seit den 1990er Jahren beteiligen sich amerikanische Unternehmen außerdem an der Ausbeutung der kaspischen Rohstoffvorkommen. Ein Großteil der Aufmerksamkeit richtet sich nun auf die Gewährleistung der Sicherheit der neuen Pipelines und der Förderanlagen in der politisch instabilen Region.

Zudem wird die sicherheitspolitische Westbindung und die politische und wirtschaftliche Stabilisierung des südlichen Kaukasus vorangetrieben: Dazu gewährt die amerikanische Regierung den drei Ländern, allen voran jedoch Georgien, umfangreiche militärische und finanzielle Hilfen und unterstützt beispielsweise die

⁷⁴ vom 10. März 1999. 106. Kongress, erste Sitzung, S. 579

NATO-Pläne Georgiens. Das finanzielle Engagement der amerikanischen Hilfsinstitution USAID belief sich etwa in Georgien zwischen 1991 und 2005 auf rund eine Milliarde US-Dollar; das militärische Engagement der USA reicht von der Stationierung eigener Soldaten, z.B. in Aserbaidshan, über die Beratung und Ausbildung einheimischer Streitkräfte wie der aserbaidshanischen Küstenwacht bis hin zu dem Betrieb von regionalen Radarstationen. Die autoritären Züge der Regierungen in Baku, Eriwan und Tiflis werden dabei zunächst in Kauf genommen; sie stehen zwar im Widerspruch zu den eigenen Werten, gewährleisten aber die in der Region so dringend benötigte Stabilität.⁷⁵

Mit der Präsenz vor allem dieser beiden Schlüsselakteure müssen sich Deutschland und die EU in der Region auseinandersetzen. Die Beziehungen mit beiden in Bezug auf die Region weisen dabei sowohl Elemente der Kooperation als auch der Konfrontation auf.

⁷⁵ zur Politik der USA im Südkaukasus siehe Freitag-Wirminghaus (2005), Kotanjian (2004).

III. Deutsche und europäische Politik im südlichen Kaukasus

Die Außenpolitik der EU-Mitgliedstaaten ist heute stark europäisiert. Im Vorangegangenen ist Europäisierung als Begriff definiert worden. Die wichtigste Form und Quelle der Europäisierung bildet das Entstehen der Europäischen Union als gemeinsamer außenpolitischer Rahmen der Mitgliedstaaten und eigenständiger Akteur. Wegen ihrer Krisenerscheinungen und ihres Ressourcenreichtums stellt der südliche Kaukasus als Beispielregion ein prioritäres Handlungsfeld internationaler Politik dar. Neben den großen staatlichen Akteuren Russland und USA befassen sich auch die Außenpolitiken der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union mit dem Südkaukasus. Im Folgenden werden die Berliner und Brüsseler Maßnahmen in der Region analysiert. Dies vor dem Hintergrund der Frage, ob es sich dabei um separate oder in irgendeiner Weise miteinander verbundene oder kompatible Politiken handelt. Europäisierung oder Nicht-Europäisierung soll sich so am konkreten Beispiel erweisen. Zunächst geht es darum, auf welche Voraussetzungen und Interessen sich die deutsche Kaukasuspolitik gründet. Was treibt oder begünstigt das deutsche Engagement in dieser Region?

Gründe des deutschen Engagements in der Region

In Deutschland herrscht ein noch relativ schwach ausgeprägtes, aber wachsendes allgemeines Bewusstsein für die Region des südlichen Kaukasus. „Die deutschen und europäischen Eliten [sind] mental bisher nicht darauf eingestellt ..., sich im Detail mit den Problemen Armeniens und Aserbaidschans ... zu befassen.“⁷⁶ Ein oft etwas unsicher zum Ausdruck gebrachtes und unbestimmtes „Grundgefühl“ für die Bedeutung der östlichen Nachbarräume für Deutschland ist allerdings bei den meisten Akteuren in der Bundesrepublik vorhanden, zumal in historischer Perspektive bereits verschiedene Spielarten deutscher Ostpolitik existieren: „Deutschland hat unbestreitbar Interessen im geopolitischen Raum östlich seiner Grenzen.“⁷⁷ Von Expertenseite lässt sich hingegen eine relativ präzise und einheitliche deutsche Standortbestimmung und Interessenformulierung erhalten. Die in der Administration professionell mit dem kaukasischen Raum Beschäftigten nennen einen – in den letzten Jahren gewachsenen – Katalog von etwa acht

⁷⁶ Segbers (2005), S. 157.

⁷⁷ Schwall-Düren (2006), S. 68.

Voraussetzungen und Interessen, auf denen das deutsche Handeln im südlichen Kaukasus basiert. Die Gründe und Motive für ein Engagement der deutschen Außenpolitik in der Region reichen demnach von dem Willen zum Ausbau des bestehenden historischen und kulturellen Fundaments der Beziehungen über das europäische Argument und die Betonung wirtschaftlicher Perspektiven bis hin zu energie- und sicherheitspolitischen Erwägungen. Es zeigt sich, dass Deutschland und der Kaukasus einander geografisch und politisch nah sind und die Herausforderungen an der EU-Peripherie Deutschland unmittelbar betreffen. Auch die Politiken der anderen Akteure im Südkaukasus stellen einen Handlungsimpuls für Deutschland dar. Aus der Vielzahl der Motive geht bereits hervor, einen wie hohen Stellenwert die Region für Deutschland besitzt. Die historische und kulturelle Fundiertheit der Beziehungen erleichtert und fördert dabei die Berliner Politik.

Geschichtliche Grundlagen. Die deutsch-südkaukasischen Beziehungen zu Armenien, Aserbaidschan und Georgien haben bereits eine lange Tradition und reichen noch über die Geschichte der Bundesrepublik zurück. Das BMZ beruft sich auf seiner Georgien-Seite darauf: „Der enge und freundschaftliche Kontakt zwischen Georgien und Deutschland hat eine fast 200jährige Tradition.“⁷⁸ Von der Zeit des ersten und zweiten Kaiserreichs über die Ostpolitik Willy Brandts bis zur Forcierung der EU-Osterweiterung durch die Bundesrepublik bestimmt diese historische Dimension die heutige Berliner Kaukasuspolitik.⁷⁹

Zu den historischen Grundlagen und Wegmarken der Beziehungen zählt insbesondere die über drei Jahrhunderte dauernde Siedlertradition deutscher Auswanderer auf dem Territorium des heutigen Aserbaidschan und Georgien, die auf Kolonistendörfer zurückgeht, die im Zuge der russischen Expansion im 18. Jahrhundert durch die Zarin Katharina II. im Südkaukasus errichtet wurden. Die Unterstützung der Unabhängigkeit und die rasche Anerkennung der Kaukasusstaaten durch Deutschland sowohl nach dem Niedergang des Zarenreiches 1918 als auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 sowie die Gewährung verstärkter Hilfe infolge des georgischen Regimewechsels 2003/04

⁷⁸ <<http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/georgien/index.html>>

⁷⁹ s. auch Iris Kempe, From a European Neighbourhood Policy toward a New Ostpolitik – The Potential Impact of German Policy, in: Centrum für Angewandte Politikforschung, Policy Analysis 3, Mai 2006, S. 11, zur langen und facettenreichen Tradition deutscher Ostpolitik, vor allem gegenüber Mittel- und Osteuropa, aber auch dem Südkaukasus.

belegen die Kontinuität des guten Verhältnisses. Schließlich trug die konstruktive Rolle des ehemaligen sowjetischen Außenministers und georgischen Staatspräsidenten Eduard Schewardnadse bei der deutschen Wiedervereinigung zu diesem positiven Bild bei. Eine starke institutionelle Präsenz, die teilweise noch aus DDR- und Sowjetzeiten herrührt, und die traditionelle regionale Präferenz deutscher Außenpolitik für Osteuropa und die GUS-Staaten im Vergleich zu anderen Nachbarräumen wie der Mittelmeerregion bestimmen und begünstigen die deutsche Politik gegenüber der Region. Die deutsch-kaukasischen Beziehungen profitieren zudem davon, dass sie – abgesehen von der deutschen Mitverantwortung an dem armenischen Genozid – im Unterschied zu den Kaukasusbeziehungen anderer Akteure historisch wenig belastet sind.

Die auf diese Weise stark historisch fundierten Beziehungen mit ihrem umfangreichen *acquis* an Gemeinsamkeiten präformieren die heutige deutsche Südkaukasuspolitik ein Stück weit. Sie gelten als ein Wert an sich und bereits deswegen als Argument, das vorhandene Fundament relativ leicht auszubauen. Zugleich wirft die Historie und ihre Fortschreibung noch einen Nutzen ab, indem die jahrelange, zur Routine gewordene Zusammenarbeit gegenseitiges Vertrauen erzeugt und damit sichere Anknüpfungspunkte im politischen und geschäftlichen Alltag bietet. Die Gewährung von Entwicklungshilfe und der Abschluss von Geschäften gründet letztlich auch auf dieser historischen Verbundenheit.

Kulturelle Kontakte. Ein weiterer Pfeiler der deutsch-kaukasischen Beziehungen und der deutschen Südkaukasuspolitik ist der kulturelle Austausch zwischen beiden Seiten, der sich auf gesellschaftlicher Ebene vollzieht, getragen durch deutsche und kaukasische Auswanderer, der aber auch auf staatlichem Engagement beruht. Eine beträchtliche Zahl an Studenten aus der Region absolviert zudem einen Teil ihres Studiums in Deutschland. Als verbindendes Medium ist die deutsche Sprache im Südkaukasus noch sehr präsent. „Deutsch ist an georgischen Schulen nach Russisch teils die zweite Fremdsprache,“ so die Georgienseite des Auswärtigen Amtes.⁸⁰ Jüngstes Beispiel kulturellen Austauschs von georgischer Seite ist die 2007 zuerst in Berlin gezeigte Ausstellung „Medeas Gold“ über die sagemwobenen

⁸⁰ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/01-Laender/Georgien.html>

kaukasischen Kunstschatze. 2008 fand zudem in Deutschland ein „Aserbaidschan-Jahr“ statt.

Der Bereich der Kultur ist für die deutsche Außenpolitik auch mit eigenen Interessen verbunden, wobei der Schwerpunkt auf der Verbreitung der deutschen Sprache und Kultur sowie dem Aufbau eines gesellschaftlichen Netzwerkes liegt. Dabei setzt der Staat einen Rahmen. Über Jahrzehnte ist bereits zu DDR- und Sowjetzeiten und dann ab den 1990er Jahren mit der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik des Auswärtigen Amtes und der auf diesem Gebiet tätigen sogenannten kulturellen Mittlerorganisationen im Südkaukasus eine internationale kulturelle deutsche Infrastruktur gewachsen. Der kulturelle Austausch hat über seinen Selbstzweck hinaus einen völkerverständigenden Aspekt und ist mit seiner allgemeinen Brückenfunktion ein Nährboden und Instrument für eine erfolgreiche zwischenstaatliche Zusammenarbeit in anderen Bereichen. Die Vertiefung der Beziehungen auf kulturellem Gebiet dient den politischen und wirtschaftlichen Interessen Deutschlands, bereitet – ähnlich der historischen Verbindung – den Boden für erfolgreiche Aktivitäten deutscher staatlicher und privater Akteure im Ausland.⁸¹

Europäische Einigung. Ein weiteres ebenfalls historisch und kulturell fundiertes Motiv für das deutsche Engagement in der Region ist das europäische Argument. Es basiert auf der Auffassung, dass mit dem Südkaukasus ein Teil Europas zu unterstützen sei, der aus Gründen kultureller Zugehörigkeit an den europäischen Integrationskontext heranzuführen sei, ohne dass damit freilich zwangsläufig ein Beitritt gemeint ist.

Wirtschaftliche Wachstumsregion. Deutschland hat als führende europäische Volkswirtschaft und weltweit größte Handelsmacht starke ökonomische Interessen in den europäischen Nachbarräumen, mit besonderer Betonung der östlichen Dimension, darunter im Südkaukasus. In den Nachbarregionen bieten sich nach Einschätzung der meisten Experten enorme Perspektiven für die deutsche Wirtschaft, nicht zuletzt aufgrund des hohen wirtschaftlichen Nachholbedarfs der ökonomisch als Schwellen- oder Wachstumsmärkte klassifizierten Länder. Die

⁸¹ siehe allgemein Bettzuege (2007), S. 238 ff. zur Auswärtigen Kulturpolitik.

Südkaucasusländer haben gleichermaßen die Funktion als Handelspartner, Absatzmärkte, Investitions- und Produktionsstandorte, wenn auch noch in relativ geringem Umfang. Ein Engagement in der Region gilt für viele Unternehmer eher als Zukunftsthema. Außerdem sind unternehmerische Aktivitäten sektoral stark begrenzt und konzentrieren sich zur Zeit vor allem auf den Bereich der fossilen Energieträger.

Neben den Interessen der privaten Unternehmen als Hauptakteuren auf wirtschaftlichem Gebiet gibt es staatlicherseits im wesentlichen zwei Motive der wirtschaftlichen Zusammenarbeit: Zum einen geht es darum, mit der Außenwirtschaftsförderung geeignete Rahmenbedingungen für die Auslandsaktivitäten in Deutschland ansässiger Unternehmen zu schaffen. Zum anderen soll den sich entwickelnden Volkswirtschaften bei ihrer wirtschaftlichen Transformation und Stabilisierung Hilfe geleistet werden. Damit ist zugleich das Hauptargument deutscher Kaukasuspolitik angesprochen: Das staatlich unterfütterte wirtschaftliche Engagement geschieht vor allem auch um der politischen Stabilisierung des Raumes willen.

Rohstoffreiche Region. Das Thema Energie, für jede Volkswirtschaft essentieller und damit hoch politischer Wirtschaftsbereich, in dem der Staat sich als Ordnungsrahmen verstärkt engagiert, hat in den letzten Jahren stetig an Bedeutung gewonnen und wird weiter an Bedeutung gewinnen angesichts der Versorgung der expandierenden Weltwirtschaft, der damit verbundenen Sicherheitsfragen und des fortschreitenden Klimawandels. Der südliche Kaukasus soll als energiepolitische Schlüsselregion und Rohstofflieferant von Erdöl und Erdgas – vor allem unter dem Gesichtspunkt der Diversifizierung und Reduzierung der bestehenden Abhängigkeiten von Russland und der Golfregion – für Deutschland und die EU das Tableau an Energiequellen und Lieferländern ergänzen helfen. Ein gesicherter Zustrom an Ressourcen ist daher ein wesentliches Motiv des deutschen Engagements in der Region. Das Rohstoffpotenzial der Region muss auch als das ökonomisch dominierende Motiv deutscher Kaukasuspolitik gelten.

Krisenregion Kaukasus. Die europäische Peripherie und damit der südliche Kaukasus wird aus deutscher Perspektive vor allem als möglicher Ausgangspunkt zahlreicher Gefährdungen der europäischen und deutschen Sicherheit

wahrgenommen. Die Bundesrepublik als ein in alle internationalen und ökonomischen Zusammenhänge integriertes und damit auch von diesen in hohem Maß abhängiges Land hat weltweit höchstes Interesse an politischer und wirtschaftlicher Stabilität. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Schaffung auswärtiger Sicherheit gemeinhin als billiger gilt als die Bewältigung der Folgen des Imports von Instabilität. Die relative geografische und politische Nähe des südlichen Kaukasus lässt das Sicherheitsargument in bezug auf diese Region noch dringlicher erscheinen. Durch die schlechte Sicherheitslage – vor allem infolge der territorialen Konflikte – sind auch die anderen Motive deutscher Südkaukasuspolitik in Gefahr: die wirtschaftliche Erschließung des Raumes sowie die Verbesserung der eigenen Energieversorgung. Zudem stehen die politischen und ökonomischen Transformationserfolge, in die auch deutsches Know-how eingeflossen ist, in der Region auf dem Spiel. Die Produktion von Sicherheit und Stabilität steht daher für die deutsche Außenpolitik im Vordergrund, wenn es um ein Engagement in den angrenzenden Regionen wie dem südlichen Kaukasus geht.

Neue geografische und politische Nähe. Allein die Tatsache der relativen geografischen und politischen Nähe des Kaukasus stellt ein Hauptmotiv für das Engagement deutscher Außenpolitik in dieser Region dar und macht den Südkaukasus als außenpolitisches Handlungsfeld bedeutsam. Die Region liegt heute in der politischen *Wahrnehmung* näher als in den 1990er Jahren oder als noch zur Zeit der Sowjetunion. Aus EU-Perspektive liegt der Kaukasus sogar *geografisch* näher. Es handelt sich um einen Raum, an den Deutschland – indem es Teil der EU ist – indirekt heran reicht. Zunächst besteht die Verbindung noch über das Schwarze Meer, mit einem Beitritt der Türkei (die Kandidatenstatus besitzt) würden zwischen EU und Kaukasus sogar unmittelbar territoriale Berührungspunkte bestehen. Die Türkei grenzt zudem als einziges Land an alle drei südkaukasischen Staaten gleichermaßen. Auf der Landkarte betrachtet bewegen sich mit der EU und den Ländern am Rand der Russischen Föderation neue Akteure aufeinander zu, zum einen durch das Erscheinen, d.h. die staatliche Selbständigkeit der drei südkaukasischen Republiken, zum anderen durch die fortschreitende EU-Erweiterung.

Neben der geografischen Verbindung ist der südliche Kaukasus ein Raum, dessen Bedeutung für Deutschland sich aus der zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Verflechtung zwischen beiden ableitet. Die Agenda der deutsch-kaukasischen Beziehungen wird von zahlreichen gemeinsamen Herausforderungen sowie hohen gegenseitigen Erwartungen und wechselseitigen Interessen bestimmt. Auch diese wechselseitige unmittelbare Betroffenheit lässt Deutschland und die europäische Peripherie im Kaukasus zusammenrücken und es kann von einer (sogar zunehmenden) *politischen* Nähe gesprochen werden. Die gestiegene politische Bedeutung und damit (nicht nur geografische) Nähe der Region für die EU und Deutschland findet Ausdruck in der Anwendung der ENP als neues EU-Politikfeld auf den Südkaukasus.

Andere Akteure. Die Interessen, Strategien und Handlungen Russlands, der USA und weiterer Akteure in der Region sind ein zusätzliches Argument für das deutsche Engagement im Südkaukasus; dazu gehört auch die EU-Politik in der Region. Zudem drängen EU-Neumitglieder an der Peripherie des Gemeinschaftsgebietes wie Litauen, Polen oder Bulgarien auf eine Heranführung und Integration ihrer Nachbarn. Schließlich erzeugen die hohen Erwartungen seitens der südkaukasischen Staaten an die Adresse Deutschlands und der EU sowie die politische Dynamik in Ländern wie Georgien einen gewissen Handlungsdruck, der es den Berliner Akteuren geboten erscheinen lässt, sich mit der Region politisch intensiver zu befassen. „Die Demokratisierungswelle in Osteuropa ... konfrontierte die Entscheidungsträger in den europäischen Institutionen und europäischen Hauptstädten mit neuen Herausforderungen.“⁸²

Europäisierung

Die Ebene der staatlichen Interessen wurde oben bereits als einer der wesentlichen Orte identifiziert, an denen Europäisierung stattfindet. Ein erster Blick auf das Beispiel deutscher Politik im Südkaukasus unter dem Aspekt der Europäisierung bestätigt das und zeigt – auch als Europäisierungs*form* – sogar einen Zustand absoluter Konvergenz bezüglich der Berliner und Brüsseler Motive. Die Interessen

⁸² Kempe, Die Europäische Nachbarschaftspolitik, S. 245, spricht gar von einem „anhaltende[n] Demokratisierungsdruck“.

und Ziele der EU-Kommission, wie sie für die Region im Rahmen der Nachbarschaftspolitik formuliert werden, entsprechen den deutschen Intentionen; was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass die Definition gemeinsamer europäischer Ziele und Interessen mit deutscher Mitwirkung geschieht. Es geht beiden Akteuren in der Hauptsache um die Stabilisierung des benachbarten Raumes, die Gewährleistung der eigenen Sicherheit und Energieversorgung sowie um die wirtschaftliche Erschließung der Region.⁸³

Die deutsche Außenpolitik kann sich sogar mit einem ganz EU-spezifischen Motiv identifizieren: Die Europäische Nachbarschaftspolitik als neues außenpolitisches Instrument fungiert für die Gemeinschaft in erster Linie als eine Alternative zur Erweiterungspolitik. Dazu stellt Marchetti fest: „L'intérêt allemand pour une organisation paisible de l'entourage européen s'accorde ainsi parfaitement aux dispositions de la PEV excluant la question de l'adhésion.“⁸⁴ Es liegt vollkommen im deutschen Interesse, den Beitrittsdruck von der EU zu nehmen und die Nachbarräume auf eine andere Weise – und zwar sowohl mit eigenen Instrumenten als auch mit dem neuen Integrationsansatz der EU – zu stabilisieren. Nicht nur zeigt sich also in bezug auf den Südkaukasus eine weitestgehende Interessenidentität zwischen Deutschland und der EU und damit ein hoher Grad der Europäisierung der Außenpolitik. In der Nachbarregion amalgamieren zudem zwei deutsche Interessenstränge: das Interesse an der südkaukasischen Region und das grundlegende strategische Interesse an der Erhaltung der EU als Sicherheitsgemeinschaft und Wirtschaftsraum. Die Frage nach der Europäisierung der Berliner und Brüsseler Außenpolitik wird im nächsten Abschnitt in bezug auf ihre institutionelle Seite und schließlich bei der Analyse der konkreten mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen Politik weiter verfolgt: Entspricht den eigenen – durchaus gemeinsamen, europäisierten – Motiven auch eine europäisierte Handlungsweise?

Die historischen Fundamente und politischen Argumente zeigen die Relevanz des südlichen Kaukasus für Deutschland, vor allem auf energie- und sicherheitspolitischem Gebiet, auch wenn es sich nicht um einen weltpolitischen Schauplatz von der Bedeutung des Nahen Ostens handelt. Auf sie gründen sich die

⁸³ s. weiter u. ausführlich zur EU-Politik.

⁸⁴ Andreas Marchetti : La politique européenne de voisinage : l'impact de la présidence allemande sur l'élaboration d'une politique stratégique, in: Note du Cerfa 45, Juli 2007, S. 12.

deutsch-südkaukasischen Beziehungen und sie begründen das Engagement der deutschen Politik in der Region; sie geben auch bereits Hinweise auf die wichtigsten Aktionsfelder der deutschen Außenpolitik in dem Raum. Sollten die zur Verfügung gestellten institutionellen und auch finanziellen Ressourcen sowie das konkrete politische Handeln diesen Grundlagen und Interessen entsprechen und hätte das nationale Engagement in der Region damit eine gewisse kritische Dichte, könnte man von einer deutschen Kaukasuspolitik sprechen.

Institutionelle Ressourcen

Deutschland verfügt insgesamt über vergleichsweise umfangreiche administrative außenpolitische Ressourcen. Das wird auch an der Politik im südlichen Kaukasus deutlich, obwohl es sich bei der Region zumindest bislang nicht um eine Priorität deutscher Außenpolitik handelt. Das deutsche Engagement im südlichen Kaukasus ruht auf der Arbeit verschiedener Beteiligter, wie eine Bestandsaufnahme zeigt. Auf Bundesebene existieren mehrere eigenständige meist ministerielle Arbeitseinheiten (Referate), die sich speziell mit diesem Raum befassen. Dabei handelt es sich gleichwohl um einen relativ kleinen Kreis von Experten, der künftig durch den allgemeinen Personalabbau in der Bundesverwaltung auch noch weiter ausgezehrt werden wird; so muss beispielsweise das BMZ jährliche Einsparungen in der Größenordnung eines Referates erbringen.

Das deutsche Außenhandeln ist gemäß der Spezifika des bundesrepublikanischen Staatsaufbaus fragmentiert: sachlich unter den einzelnen Fachministerien (horizontal) sowie zwischen den Fachministerien einerseits und dem Auswärtigen Amt bzw. Bundeskanzleramt als koordinierende Organe (vertikal) andererseits; zu der nationalen kommt die EU-Ebene hinzu. Den Bereich der Kaukasuspolitik teilen sich vor allem das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.⁸⁵ Auch einzelne politische Akteure wie der Außenminister, die Entwicklungshilfeministerin oder Abgeordnete des Deutschen Bundestages (im Auswärtigen Ausschuss und in der deutsch-südkaukasischen Parlamentariergruppe) befassen sich kontinuierlich mit der Region.

⁸⁵ siehe allgemein zu den Bundesministerien in der Außenpolitik bei Weller (2007).

Bundeskanzleramt. Das Bundeskanzleramt hat als Teil der Bundesverwaltung und Spitze der Exekutive – basierend auf der starken verfassungsrechtlichen Stellung (Richtlinienkompetenz) des Bundeskanzlers – die Funktion der Steuerungs- und Koordinierungsstelle der Bundespolitik in ihrer Gesamtheit, darunter auch der Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Seine gegenüber den Ministerien spiegelbildliche Struktur soll das sicher stellen. Das Kanzleramt ist allerdings nicht in der Lage, das gesamte Politikspektrum in seiner enormen Themenvielfalt nachzuvollziehen, wie es die Ministerien bearbeiten, geschweige denn eine eigene umfassende Politik zu verfolgen. So auch im Fall des Kaukasus. Lediglich punktuell werden Fragen zur Chefsache erhoben, wenn die Kanzlerin einen eigenen Akzent setzen möchte. Eine Arbeitseinheit trägt jedoch den Namen der Region in ihrer Bezeichnung, was deren Stellenwert für die Bundesregierung verdeutlicht: Speziell mit dem Südkaukasus befasst sich – als Teil der Abteilung 2 (zuständig für Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik) – das Referat 212: „Bilaterale Beziehungen zu Mittel-, Ost- und Südeuropa, Transkaukasus, Zentralasien“.⁸⁶

Auswärtiges Amt; Fachministerien. Das Auswärtige Amt, das sich heute die Zuständigkeit für den Bereich der auswärtigen Politik mit anderen Fachministerien, dem Bundeskanzleramt sowie mit der EU teilt, hat seine frühere monopolartige Position in der Außenpolitik eingebüßt. Es wurde im Lauf der Jahre stattdessen immer mehr zu einem Querschnittsressort, wobei ihm – ähnlich wie dem Bundeskanzleramt für die gesamte nationale Politik – die Koordinierungsfunktion für den Bereich der deutschen Außenpolitik zukommt. Die einzelnen Fachministerien haben dabei die Federführung für die in ihren Bereich fallenden Materien.⁸⁷ Als weitere Ministerien sind das Bundeswirtschaftsministerium (für die Bereiche der Außenwirtschaftsförderung und Energiefragen), das Bundesinnenministerium (beispielsweise im Rahmen der Entsendung von Polizeikräften) und nicht zuletzt das Bundesministerium der Verteidigung im Rahmen der militärischen Aspekte internationaler Sicherheitspolitik im südlichen Kaukasus tätig, beteiligt sich doch Deutschland auch mit einigen Bundeswehrkräften an der Stabilisierung der Region.

Speziell für den südlichen Kaukasus sind im Auswärtigen Amt mehrere Arbeitseinheiten zuständig, womit es in der Bundesverwaltung über die meisten

⁸⁶ zur Rolle des Bundeskanzleramtes in der deutschen Außenpolitik siehe Korte (2007).

⁸⁷ zum AA siehe Bettzuege (2007).

personellen Ressourcen, etwa fünf bis sechs Mitarbeiter, für dieses Gebiet verfügt: In der Politischen Abteilung 2 gibt es die Position des „Beauftragten für Russland, Kaukasus, Zentralasien“. Zudem befasst sich das Referat 207 „Südlicher Kaukasus und Zentralasien“ mit der Region; dort werden allerdings insgesamt acht Länder betreut: drei südkaukasische sowie fünf zentralasiatische, bei dem Beauftragten sind es neun. Schließlich befasst sich das Referat E 06 „ENP“ in der Europaabteilung im Rahmen des EU-Politikansatzes mit der Region. Auch im Zielgebiet selbst verfügt das Amt über institutionelle Strukturen: Die deutschen Botschaften in Baku, Eriwan und Tiflis, die auch als Infrastruktur für die Mitarbeiter anderer Ministerien dienen – so befindet sich dort beispielsweise ein BMZ-Mitarbeiter –, sind maßgeblich an der deutschen Kaukasuspolitik beteiligt (Information der Zentrale, Umsetzung vor Ort). Zu den außenpolitischen Ressourcen gehört noch die Rolle des Ministers als politische Spitze des Hauses, der die deutsche Südkaukasuspolitik mitgestaltet, wie nicht zuletzt an seinen Reisen in die Region oder an seiner Friedensinitiative im Abchasienkonflikt deutlich wird.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Hauptspieler neben dem Auswärtigen Amt ist im südlichen Kaukasus, dessen Staaten als Entwicklungs- bzw. Transformationsländer klassifiziert werden, das nach AA und BMVg dritte ausschließlich mit Außenaspekten befasste Ministerium. Das BMZ wird seit den 1970er Jahren ergänzend zur allgemeinen Außenpolitik in Entwicklungsländern tätig. Es verfügt nach AA und BMZ über die meisten Referate für internationale Angelegenheiten, und zwar wie diese nur über solche. Speziell für die hier untersuchte Region zuständige Einheit ist das in der Abteilung 2 (Entwicklungspolitik mit Ländern und Regionen) angesiedelte Referat 201 (Südkaukasus und Zentralasien); entsprechend der AA-Struktur werden die drei südkaukasischen und fünf zentralasiatischen Länder betreut; vier Kräfte des höheren Dienstes sind dazu am Hauptsitz des Ministeriums in Bonn tätig. Auch in diesem Ressort erfährt die Arbeit der Administration eine Verstärkung durch das Engagement der Ministerin.

AA und BMZ ergänzen einander. So ist das Amt beispielsweise zuständig für den politischen Dialog und wurde aktiv bei der georgischen Staatskrise 2007/08 und in den verschiedenen territorialen Konflikten. Es schlägt etwa die Einleitung

vertrauensbildender Maßnahmen vor. Das BMZ führt dann in diesem Rahmen z.B. Nothilfemaßnahmen durch. Die organisatorische interministerielle Abstimmung auf der Arbeitsebene ist eng. Die zuständigen Referate stehen in täglichem Kontakt miteinander, wie Mitarbeiter bestätigten.

Deutscher Bundestag; weitere staatliche und nichtstaatliche Institutionen. Als Legislativorgan begleitet der Bundestag die Kaukasuspolitik der Bundesregierung und setzt darüber hinaus gelegentlich eigene Impulse. Dabei besteht nicht selten eine Divergenz zwischen den ministeriellen Prioritäten und den tagespolitischen Themen der Abgeordneten sowie dem verabschiedeten Budget. Die Abgeordneten befassen sich in den zuständigen Fachausschüssen (Auswärtiger Ausschuss, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Haushaltsausschuss) mit der Thematik. Zudem existiert eine deutsch-südkaukasische Parlamentariergruppe. Professionelle Zuarbeit erhalten die politischen Akteure seitens der Bundestagsverwaltung, vor allem durch die entsprechenden Ausschussesekretariate.

Die Bundesministerien – vor allem AA und BMZ – greifen zur Umsetzung der Politik der Regierung zusätzlich auf sogenannte staatliche Durchführungs- oder kulturelle Mittlerorganisationen zurück, die vor Ort stark präsent sind. Eine internationale deutsche Infrastruktur ist so im Lauf der Jahrzehnte auch im südlichen Kaukasus entstanden. Auf dem Gebiet der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik zählen dazu Austauschorganisationen wie der DAAD oder das Goethe-Institut. Im Bereich der Entwicklungshilfe arbeitet das BMZ mit der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit oder der KfW Entwicklungsbank zusammen. Die deutschen Institutionen kooperieren ihrerseits eng mit lokalen Akteuren.

Die Bundesregierung stützt sich im Südkaukasus in nahezu allen Handlungsfeldern außerdem auf zahlreiche nichtstaatliche, gesellschaftliche Institutionen oder Initiativen. Auf deutscher Seite gehören dazu vor allem die politischen parteinahen Stiftungen. Diese arbeiten ebenfalls wiederum mit (nicht)staatlichen Akteuren der Region zusammen.

Weitere Ressourcen deutscher Kaukasuspolitik. Neben den behandelten institutionellen und personellen Ressourcen ist das deutsche Engagement im südlichen Kaukasus wesentlich von ausreichenden finanziellen Voraussetzungen abhängig. Nicht nur die zur Aufrechterhaltung der Institutionen nötigen Mittel gehören dazu, sondern vor allem auch die finanziellen Hilfen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.⁸⁸

Die Berliner Südkaukasuspolitik beruht jedoch auch auf immateriellen Ressourcen, die Deutschland zu einem in der Region respektierten und damit privilegierten Spieler machen. So gilt die Bundesrepublik entsprechend ihrem Selbstverständnis als ein äußerst kompetenter und verlässlicher Partner, dessen Hilfen zwar konsequent konditioniert sind, dessen Politik jedoch langfristig angelegt ist. Zu dem geschätzten deutschen Know-how tragen nicht zuletzt die eigenen Transformations- und Integrationserfahrungen (aus der nationalen Wiedervereinigung und der europäischen Einbindung) bei. Die Mitgliedschaft Deutschlands in der EU wirkt – wie die historischen und kulturellen Fundamente der deutsch-südkaukasischen Beziehungen – als ein Vorteil und Verstärker deutscher Außenpolitik. Zudem wird die deutsche Politik als eine Alternative zur Geopolitik Russlands und der USA wahrgenommen.

Europäisierung

Auch auf der Ebene der Institutionen macht sich der Aspekt der Europäisierung – und dabei ein erheblicher Europäisierungsgrad – bemerkbar. Bei den Institutionen als wesentlichen Schnittstellen für die Europäisierung zeigt diese sich in verschiedenen Formen: als Institutionenbildung, Aufgabenteilung, Interaktion, als Zustand der Konvergenz und Interdependenz sowie kooperativ und einseitig. Die Europäisierung (mitgliedstaatlicher) Außenpolitik im Südkaukasus ist dabei in dem Zusammenhang der umfassenden allgemeinen Europäisierung zu sehen, wie sie sich in der institutionellen Infrastruktur der Bundesrepublik niederschlägt. Die Europäisierung wird nicht nur bei den (Südkaukasus-)Arbeitseinheiten der Bundesregierung im Kanzleramt, Auswärtigen Amt oder BMZ selbst sowie bei den Arbeitsbeziehungen – der interministeriellen EU-Koordinierung – zwischen diesen

⁸⁸ s. dazu im nächsten Teil unter „Schwerpunkt Entwicklungshilfe“

einzelnen nationalen Akteuren sichtbar, sondern auch als deren Verknüpfung und Interaktion mit der EU-Ebene, zu Kommission, Rat und Europäischem Parlament. Als eine Form der Nicht-Europäisierung könnte hingegen das Vorhandensein separater unverbundener Strukturen bei Mitgliedstaaten und EU bezeichnet werden.

Auf der nationalen Ebene, in der Bundesverwaltung, sind im Zusammenhang mit der EU-Integration in den vergangenen Jahrzehnten eine Fülle spezifischer institutioneller und personeller Ressourcen entstanden, darunter die Positionen von Europastaatssekretären, Europaabteilungen, sowie zahlreiche Referate mit EU-Bezug, darunter auch viele genuin außenpolitische Dienststellen. Neben der inländischen EU-bezogenen existiert eine nationale Infrastruktur in Brüssel selbst.⁸⁹

Das Bundeskanzleramt bekam bereits bei seiner Gründung internationale Angelegenheiten – darunter europäische – zugewiesen. Im gesamten Bereich der Europapolitik inklusive der EU-Außenbeziehungen hat sich das Kanzleramt zunehmend profiliert; dies geschah vor allem auf Kosten des Auswärtigen Amtes, was das latente Konkurrenzverhältnis zwischen beiden in EU-Angelegenheiten erklärt. Mit der Position eines Europastaatssekretärs, einer Abteilung sowie mehreren Referaten verfügt das Kanzleramt über entsprechende EU-Arbeitseinheiten und hat zudem eine herausgehobene Funktion bei der interministeriellen EU-Koordination.⁹⁰

Das Auswärtige Amt verfügt über die meisten nationalen EU-bezogenen Ressourcen. Alle europapolitischen Gegenstände werden hier behandelt und traditionell aus der außenpolitischen Perspektive betrachtet. Allmählich entsteht allerdings eine besondere europapolitische Ebene als eigenständige Struktur und Mentalität, die auch die wirklichen außenpolitischen Gegenstände – jenseits der EU-Grenzen sowie die EU-Außenpolitik selbst – umfasst. Die Europäisierung zeigt sich in der Struktur des AA vor allem an der in den 1990er Jahren geschaffenen Position eines Europastaatsministers sowie einer Europaabteilung, die auch für Aspekte der EU-Außenangelegenheiten zuständig ist. So wurde in Reaktion auf das Brüsseler Nachbarschaftskonzept ein ENP-Referat eingerichtet. Damit betrachtet die nationale Außenpolitik diese Region klar durch die EU-Brille. Mitarbeiter aus „E-Referaten“

⁸⁹ siehe dazu auch Weller, Bundesministerien, S. 211: Arbeitseinheiten mit internationalen Aufgaben, dabei besondere Wichtigkeit der EU-Ebene: „insgesamt über 50“ Referate für EU-Angelegenheiten.

⁹⁰ siehe dazu Korte, Bundeskanzleramt, S. 203.

betonten gegenüber dieser Arbeit: „Wir haben den EU-Blick auf die Dinge, die nationale Ebene ist für uns subsidiär.“ Dagegen hätten „PA2-Leute eher den nationalen Blick.“ Die so genannte Politische Abteilung 2 umfasst allerdings Referate, die die für das EU-Außenhandeln wichtigen Aspekte der GASP und ESVP behandeln. Der Grund für die unterschiedliche administrative Zuordnung der Handlungsfelder besteht in ihrer Zugehörigkeit zur supranationalen Ebene der Union einerseits (ENP) sowie zur intergouvernementalen Ebene andererseits (GASP/ESVP). Im AA befassen sich noch zahlreiche weitere Referate mit EU-Angelegenheiten. Eine herausgehobene Funktion hat das Amt neben dem BK auch bei der interministeriellen EU-Koordination. Schließlich hat das AA im Zuge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft eine europäische Impulsgeberrolle übernommen, indem es sich das Vorhaben der Weiterentwicklung der ENP zu eigen machte.

Auch Strukturen und Arbeitsweise des Verteidigungsministeriums und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit als „Fachaußenministerien“ spiegeln die allgemeine Europäisierung der nationalen Institutionen wieder. Bei der Entwicklungshilfe als dem Thema des BMZ kommt hinzu, das es sich um einen teilweise vergemeinschafteten Bereich handelt. Die EU-Einbettung der nationalen Entwicklungshilfe ist also bereits vertraglich vorgegeben und wird darüber hinaus in der Organisation und Denkweise des Hauses nachvollzogen.

Der Bundestag als höchstes deutsches Verfassungs- und Legislativorgan beteiligt sich basierend auf seinen gesetzlich festgelegten Mitwirkungsrechten (GG und EUZBBG) an sämtlichen EU-Angelegenheiten, mit denen die nationale Politik befasst ist, von EU-Gesetzgebungsvorhaben bis zur EU-Außenpolitik. Ein spezifischer Fachausschuss wurde dazu in der 1990er Jahren eingerichtet: der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Die EU-Integration wirkt aber auch im Bundestag in alle anderen Themen- und damit Arbeitsbereiche hinein, darunter die deutsche Kaukasuspolitik und die damit befassten Gremien.

Ein wesentliches Merkmal nationaler institutioneller Europäisierung in Deutschland besteht schließlich in der internen – horizontalen – interministeriellen Koordinierung in EU-Angelegenheiten, wie sie sich beispielsweise im Staatssekretärsausschuss für

Europafragen vollzieht.⁹¹ Die Europäisierung manifestiert sich auch im personellen Austausch – vertikal – zwischen der nationalen und der europäischen Ebene. So arbeitete ein Kommissionsbeamter aus dem Bereich RELEX / ENP während der Zeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Referat E 06 des AA.

Die institutionelle Europäisierung zeigt sich schließlich auf der EU-Ebene selbst, wie sie als eigenständige administrative Formation – mit den Organen Rat, Kommission, EP – den mitgliedstaatlichen Akteuren gegenüber steht – und durch diese getragen wird. Innerhalb des EU-Systems agieren die mitgliedstaatlichen Handlungsträger vor allem auf den verschiedenen Arbeitsebenen des Rates. Über 70 Prozent aller EU-Politiken wird in den Ratsarbeitsgruppen entschieden, weniger als 20 Prozent der Materie weiter gereicht an den Ausschuss der Ständigen Vertreter. Der Ministerrat als Entscheidungs- und Gesetzgebungsorgan wird nur noch mit einem Rest strittiger Fragen befasst.

Zudem besteht in der institutionellen Verbindung zwischen der nationalen und der EU-Administration eine wesentliche Schnittstelle. Die so genannte Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU in Brüssel ist dabei die wichtigste nationale Infrastruktur. Geleitet vom AA umfasst sie Bedienstete aller Ministerien, darunter für die Beispielregion des südlichen Kaukasus zuständige Referenten des AA und BMZ. In Brüssel besteht noch ein Verbindungsbüro des Deutschen Bundestages bei der EU. Die EU-Anbindung und Interaktion als wesentlicher Teil der (nationalen) institutionellen Europäisierung vollzieht sich allerdings nicht allein zentralisiert über die Ständige Vertretung, sondern durch eine Vielzahl von formellen und informellen Arbeitsbeziehungen direkt zur EU-Ebene, erfordern doch die europäischen Entscheidungsstrukturen die unmittelbare Kommunikation der Fachministerien mit den entsprechenden EU-Institutionen.

Es ist noch zu unterscheiden, dass beide Handlungssysteme (das nationale und das europäische) sowohl innerhalb wie außerhalb der EU tätig sind. Nicht nur in Brüssel, sondern auch im Zielgebiet arbeiten deutsche und EU-Institutionen zusammen; das sind im Beispielfall einerseits die deutschen Akteure und Botschaften in der Region

⁹¹ zur deutschen EU-Koordination siehe Christiana Tings: The new German European Policy – Challenges to Decentralized EU Policy Coordination, in: ZEI Discussion Paper 166 / 2006.

und andererseits die Delegationen der EU-Kommission sowie der Sonderbeauftragte des Hohen Vertreters. Zwischen ihnen finden nach Auskunft von Mitarbeitern mehrmals jährlich Gespräche statt. Die lokale ist dabei eine notwendige Ergänzung zur zentralen Brüsseler und Berliner Ebene, die doch durch einen beträchtlichen politischen Abstraktionsgrad gegenüber den regionalen Gegebenheiten und Erfordernissen gekennzeichnet ist.

Handlungsfelder, Prinzipien und Instrumente der deutschen Kaukasuspolitik

„Deutschland ist ... erheblich im Südkaukasus engagiert.“⁹² Es geht im folgenden um die inhaltliche Seite der Politik der Bundesregierung im südlichen Kaukasus, darum, auf welche Themenbereiche sich diese erstreckt und mit welchem Instrumentarium sie umgesetzt wird.⁹³ Die Beziehungen sind natürlich nicht allein eine staatliche Domäne, vor allem im kulturellen und wirtschaftlichen Bereich. Allerdings versuchen die offiziellen Akteure über die klassischen Bereiche staatlichen Handelns (wie Diplomatie und Sicherheitspolitik) hinaus einen Rahmen zu setzen. Anschließend wird die genuine EU-Politik in der Region betrachtet, sozusagen am anderen Ende einer gedachten „Skala“, die von rein mitgliedstaatlichen Aktionen bis hin zu „alleinigem“ EU-Handeln reicht: Den beiden Trägern der Europäisierung (Mitgliedstaat und EU) entsprechen dabei Zustände der Nichteuropäisierung bzw. verschiedenartige Formen und Zustände der Europäisierung, eine an verschiedenen Orten und zu verschiedenen Zeiten zu beobachtende und unterschiedlich starke Europäisierung bis hin zur Kompletteuropäisierung; wobei letztere sich lediglich auf die EU bezieht.

Dies, um schließlich gemäß der eingangs angestellten Überlegungen zu fragen, inwieweit die mitgliedstaatliche von der EU-Politik beeinflusst wird, auf sie Bezug nimmt oder sogar mit ihr abgestimmt wird – oder ob es sich vielmehr um ein von der EU getrenntes Vorgehen, ja um spezifische nationale Alleingänge handelt. Eine starke Europäisierung – vor allem Deutschlands – ist oben als allgemeines Phänomen mitgliedstaatlicher Außenpolitik festgestellt worden. Das bedeutet eine grundsätzliche Kompatibilität von EU- und mitgliedstaatlicher Außenpolitik und zeigt das große Potenzial einer gemeinsamen Politik. Eine wie hohe Kompatibilität besteht jedoch im Beispielfall? Welche deutsch-europäischen Schnittstellen (Europäisierungsorte, darunter konkrete Berührungspunkte) und welche Europäisierungsformen zeigen sich bei der Berliner Südkaukasuspolitik? Wie kohärent zueinander sind beide Politiken in der Region? Kann das beiderseitige Handeln bereits zumindest in einzelnen Handlungsfeldern als *eine* Politik bezeichnet werden? Eine starke EU-mitgliedstaatliche Konvergenz konnte bereits in bezug auf

⁹² Gernot Erler, Interview, ADK 3-4 / 2003, S. 20; s. auch Kempe (2006, 2007) zur deutschen Rolle in Osteuropa.

⁹³ Die Analyse bezieht sich auf die deutsche Politik gegenüber der Region, nicht Gegenstand der Untersuchung sind die wechselseitigen Beziehungen in ihrer Gesamtheit; siehe bereits oben zu den Erwartungen seitens der Region.

die Gründe deutscher Kaukasuspolitik und – mit Abstufungen – die nationalen institutionellen Grundlagen festgestellt werden.

Anfänge, Grundlagen

Deutsche Außenpolitik gegenüber dem südlichen Kaukasus umfasst mehr als nur klassische diplomatische Beziehungen. Zunächst musste sich die Grundvoraussetzung einer deutschen Politik gegenüber der Region erfüllen: 1991 gingen aus ehemaligen Sowjetrepubliken das heutige Armenien, Aserbaidschan und Georgien als souveräne Staaten hervor. Erster außenpolitischer Schritt seitens der Bundesrepublik war die völkerrechtliche Anerkennung der staatlichen Eigenständigkeit der drei Länder bis zum März 1992. Es folgte die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, der gegenseitige Austausch von Gesandten.⁹⁴ Heute unterhält Deutschland in allen drei Staaten des südlichen Kaukasus Botschaften. Damit wurde – als allgemeines verbindendes Medium sowie als Grundgerüst und Grundlage aller offiziellen außenpolitischen Aktivitäten Deutschlands in der Region – der diplomatische Faden aufgenommen, die alltägliche und Themen übergreifende Beziehungspflege. In den vergangenen fünfzehn Jahren haben sich dann starke bilaterale Beziehungen zwischen Deutschland und den südkaukasischen Republiken herausgebildet. Die Qualität der Beziehungen zu den drei Südkaukasusländern wird vom Auswärtigen Amt jeweils als „eng“, „sehr gut“ oder „vertrauensvoll“ charakterisiert; vor allem im Hinblick auf Georgien wird der „sehr gute Stand der deutsch-georgischen Beziehungen“ betont.⁹⁵ Die hohe Qualität der Kontakte zeigt sich nicht nur in atmosphärischer Hinsicht, sondern auch in der umfassenden gemeinsamen politischen Agenda sowie in den häufigen wechselseitigen Staatsbesuchen, die mehrmals pro Jahr auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Zu den guten Beziehungen trägt bei, dass Deutschland ein in der Region respektierter und gefragter Akteur ist, an den sich hohe Erwartungen richten und der selbst seit Jahren eine stabile politische und wirtschaftliche Entwicklung der Region als in seinem eigenen Interesse liegend betreibt.

⁹⁴ „Deutschland war das erste Land, das Georgien nach der Unabhängigkeit 1991 anerkannte.“ (AA - Georgien-Seite). Diplomatische Beziehungen bestehen seit 31.1.1992 mit Armenien; seit 20.3.1992 mit Aserbaidschan; seit 12./13.4.1992 mit Georgien.

⁹⁵ AA-Pressesmitteilung vom 20.2.07; siehe auch BMZ - Georgien-Seite: „enge[r] und freundschaftliche[r] Kontakt“; siehe zu den Beziehungen und zur deutschen Politik die einzelnen Länderinformationsseiten auf der AA- und auch auf der BMZ-Homepage

Die Diplomatie als „Grundmedium“ deutscher Politik im Südkaukasus manifestiert sich im informellen Rahmen, aber auch formell in regelmäßigen und strukturierten Gesprächsformaten, darunter Regierungskonsultationen, wie sie zahlreiche seit den 1990er Jahren geschlossene Abkommen vorsehen. Sie umfasst den allgemeinen Dialog ebenso sowie einzelne spezifische Themen und involviert dabei Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes ebenso wie der Fachministerien. Die Bearbeitung der gemeinsamen Agenda erfolgt von der Arbeitsebene der Experten bis hinauf zu hochrangigen Staatsbesuchen. So besuchten sowohl Bundesaußenminister Frank Walter Steinmeier als auch Entwicklungshilfeministerin Heidemarie Wiecek-Zeul bereits mehrfach die Region und trafen dort mit den Außenministern aller drei Staaten zusammen; Mitglieder der südkaukasischen Regierungen werden zudem immer wieder in Deutschland empfangen. Gemäß der Länderinformationsseite des Auswärtigen Amtes zu Georgien findet ein „regelmäßiger und hochrangiger Besucherverkehr“ statt, der auch Präsidenten und Regierungschefs umfasst; die vorliegende Arbeit konnte von der massiven Präsenz kaukasischer Regierungsmitglieder und Politiker 2006 und 2007 in Berlin sehr profitieren, die meist auch Vortragsveranstaltungen umfasste. Zusätzlich erfolgt auf der Ebene der deutschen Bundesländer und durch die deutsch-südkaukasische Parlamentariergruppe des Bundestages ein gelegentlicher Austausch.

Zur Grundcharakteristik der deutschen Politik gegenüber dem südlichen Kaukasus gehört, dass Deutschland zu den drei Ländern mehr als nur „normale“ zwischenstaatliche Beziehungen unterhält: Es handelt sich vor allem nicht um Beziehungen zu Akteuren auf gleicher Augenhöhe, sondern um ein asymmetrisches Verhältnis; zum einen natürlich wegen der in jeder Hinsicht unterschiedlichen Größe der südkaukasischen Staaten im Vergleich zu Deutschland (z.B. bezüglich Fläche, Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft), vor allem jedoch aufgrund der Klassifizierung der südkaukasischen Staaten als Entwicklungs- bzw. Transformationsländer. Unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion musste die Staatengemeinschaft zunächst sogar noch humanitäre Hilfe in Form von Ernährungssicherung leisten. Hinzu kommt die Kategorisierung des Raumes als Krisengebiet und Energielagerstätte, die den Südkaukasus zu einer sicherheits- und energiepolitischen Zielregion macht.⁹⁶

⁹⁶ s.o. Energiedrehscheibe und Krisenregion Südkaukasus; s.u. zu den Politiken im einzelnen

Diese Tatsachen und Einordnungen geben der deutschen Südkaukasuspolitik ihre wesentliche Form: Der südliche Kaukasus stellt für die deutsche Politik in erster Linie ein Zielgebiet dar, das vor allem mit einem spezifischen entwicklungspolitischen Ansatz bearbeitet wird; Die Bundesrepublik tritt gegenüber Armenien, Aserbaidschan und Georgien als Helfer bei der Modernisierung und Geber umfassender entwicklungspolitischer Leistungen auf. Zudem ist in dem Raum die klassische Diplomatie und Sicherheitspolitik gefordert. Modernisierung und sicherheitspolitische Stabilisierung werden dabei als zwei Seiten einer Medaille begriffen, die einander bedingen. Diesen Kategorisierungen der Region und der Wahl der politischen Ansätze – einer Entwicklungs- und sicherheitspolitischen Mischung – entspricht auf der Akteursseite die überwiegende Zuständigkeit von Auswärtigem Amt und BMZ.

Zur Implementierung ihrer Politik verfügt die Bundesregierung über nicht unerhebliche finanzielle Mittel und mit der sogenannten „Kaukasusinitiative“ über ein umfassendes politisches Konzept für die Region. Länderberichte und thematische Strategiepapiere sind eine weitere Arbeitsgrundlage des BMZ. Bilaterale sektorspezifische Abkommen bilden das rechtliche Fundament der Beziehungen und der deutschen Politik in allen Handlungsfeldern. Mit einer Vielzahl von spezifischen zumeist entwicklungspolitischen Programmen und Projekten werden die einzelnen Politiken schließlich umgesetzt. Insgesamt verfügt die Bundesrepublik als einzelstaatlicher Akteur allerdings nicht über ein derart ausgeprägtes formales Instrumentarium wie die EU.⁹⁷

Breites Politikspektrum

„Deutschland verfolgt aktiv die Entwicklung der Region Südkaukasus,“ heißt es auf Länderinformationsseite des Auswärtigen Amtes zu Georgien. Das ist allerdings untertrieben. Die deutsche Politik im Südkaukasus hat sich eine umfangreiche Agenda gegeben. Das Engagement reicht von allgemeiner Außenpolitik über spezifische energie- und sicherheitspolitische Fragen bis hin zu umfassenden Hilfen. Hervorzuheben ist die Kaukasusinitiative, die im April 2001 als sechs Aktionsfelder umfassendes, übergreifendes Konzept der Bundesregierung vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung lanciert (und 2004 noch einmal

⁹⁷ s.u. zu den EU-Instrumenten.

aktualisiert) wurde. Die Kaukasusinitiative bildet als entwicklungspolitischer Ansatz einen großen Bereich der deutschen Südkaukasuspolitik thematisch ab. „Sie bildet die konzeptionelle Klammer und das Dach für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit und in der Region.“⁹⁸ Darauf geht die Untersuchung detailliert ein und konzentriert sich insgesamt auf die Kernbereiche des deutschen Engagements: die Entwicklungs- und Sicherheitspolitik. Die deutsche Südkaukasuspolitik in ihrer Gesamtheit erstreckt sich vor allem auf folgende Themenfelder:

- Auswärtige Kulturpolitik
- Außenwirtschaftspolitik, wirtschaftliche Hilfe
- Energieaußenpolitik, Entwicklung des Energiesektors
- Staatsaufbau
- Sicherheitspolitik, Konfliktbearbeitung

Die etwas konkreter gefassten sechs so genannten „Eckpfeiler“ der Kaukasusinitiative lassen sich diesen Bereiche zuordnen:

- Ausbau des demokratischen Rechtssystems
- Stärkung der kommunalen Demokratie und der Zivilgesellschaft
- Förderung der Privatwirtschaft
- Förderung des Energiesektors
- Bekämpfung der Tuberkulose
- Aufbau von grenzüberschreitenden Nationalparks

Zunächst wird im Folgenden auf zwei Politikfeld übergreifende Aspekte eingegangen: die Methode der Multilateralisierung und Regionalisierung sowie die Gewährung von finanziellen, technischen und politischen Hilfen.

⁹⁸ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Die Kaukasusinitiative, April 2001; Zitat aus: dasselbe: Die Kaukasusinitiative des BMZ, Verständigung ermutigen, Materialien 137, Februar 2005, S. 12.

Multilateraler und regionaler Ansatz

Deutsche Politik im Südkaukasus folgt weitestmöglich einem multilateralen Ansatz. Neben den weiterhin existierenden bilateralen Politiken gegenüber Eriwan, Baku und Tiflis – und trotz der Problematik, von einer homogenen Region zu sprechen – betrachtet und behandelt die deutsche Politik den südlichen Kaukasus zunehmend als zusammenhängenden Raum; entsprechend der geografischen Kleinräumigkeit des südlichen Kaukasus fallen multilaterale und regionale Logik zwischen Schwarzem und Kaspischem Meer zusammen. Allgemein forcieren die externen Akteure die Regionsbildung. Der multilaterale und regionale Aspekt durchzieht heute zumindest auf konzeptioneller Ebene als sektorübergreifendes Prinzip alle Themenfelder deutscher Politik gegenüber dem Raum. Politikangebote werden bereits von vorn herein möglichst für die „Gesamtregion“ bzw. südliche Teilregion entwickelt, mit mindestens zwei Partnerländern umgesetzt und beziehen sich meist ausdrücklich auf das regionale Prinzip der Bundesregierung oder sogar den regionalen Rahmen des BMZ. Der sogenannte Stabilitätspakt für Südosteuropa stand als Regionalkonzept Pate für die länderübergreifende Zusammenarbeit im Südkaukasus.

Die Stärkung des regionalen Zusammenhangs durch die Förderung der zwischenstaatlichen Kooperation wird als eine grundlegende Methode zur Überwindung der im Südkaukasus schwelenden Konflikte sowie als ein Schlüsselprinzip für die politische und wirtschaftliche Entwicklung und somit als ein entscheidendes Moment zur Stabilisierung der drei Länder betrachtet. Dieser Ansatz dient damit unmittelbar der Erreichung der wichtigsten Ziele deutscher Politik im Südkaukasus und ist zugleich ein Schlüsselaspekt bei der Umsetzung der einzelnen Politikfelder. Die Bundesregierung schreibt dazu: „Deutschland ist damit der erste Geber, der sich das umfassende Ziel gesetzt hat, durch eine regionale Ausrichtung seiner Entwicklungszusammenarbeit und durch die aktive Förderung der regionalen Kooperation präventiv zum Konfliktabbau ... beizutragen.“ Außerdem wird grundsätzlich festgestellt, dass „Entwicklung durch regionale Kooperation“ erreicht werden soll.⁹⁹ Der regionale Ansatz wird jedoch nicht zuletzt auch deshalb verfolgt,

⁹⁹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Die Kaukasusinitiative des BMZ, Verständigung ermutigen, Materialien 137, Februar 2005, S. 6; s. auch u. Sicherheitspolitik: Kaukasusinitiative als Beitrag zur Konfliktprevention; Eler, ADK 3-4 / 2003, S. 21: „Regionale Kooperation ist ein Schlüssel zu friedlichem Miteinander.“ zweites Zitat: Kaukasusinitiative 2005, S. 7.

weil viele Probleme der einzelnen Kaukasusstaaten einander sehr ähnlich sind. Zudem liegt die grenzübergreifende Zusammenarbeit bei vielen Themen in der Natur der Sache, z.B. auf dem Gebiet des Naturschutzes. Aber auch der Aufbau von Expertennetzwerken, Rechtssystemen und Stromleitungen erfordert die internationale Kooperation und diese gewinnen dadurch eine größere Reichweite und einen höheren Nutzen. Auch aus budgetären Zwängen, um Synergieeffekte zu erzielen, wird – bei der Entwicklungszusammenarbeit – zunehmend der bilaterale Weg verlassen und der regionale Ansatz bevorzugt. Nach BMZ-Auskunft wird man künftig wohl sogar die bilaterale Arbeit ganz einstellen müssen, wodurch die Bedeutung der Kaukasusinitiative weiter steigt. Die der Berliner Regierungsarbeit zugrunde liegende Koalitionsvereinbarung beinhaltet schließlich Sparvorgaben für die EZ, darunter, die Liste der weltweiten so genannten Partnerländer auf 60 zu kürzen.

Auf der Ebene der Instrumente manifestiert sich die „Regionalisierung“ der deutschen Politik beispielsweise in den Besuchen der zuständigen Bundesminister in der Region, die diese nach Armenien, Aserbaidschan und Georgien *gleichermaßen* unternehmen. Vor allem aber mit der Kaukasusinitiative des BMZ, die mehr sein will als nur die Summe einzelner Themen für mehrere Länder, verfolgt die Bundesregierung die multilaterale regionale Herangehensweise als sektorübergreifende Methode, wie bei allen einzelnen Maßnahmen dieses Konzepts betont wird: Demnach intensiviert die Kaukasusinitiative die bisherige bilaterale Zusammenarbeit und stellt sie in den regionalen Kontext. In jedem Themenbereich wird auf die länderübergreifende regionale Vernetzung Wert gelegt.¹⁰⁰ GTZ- und KfW-Maßnahmen im Rahmen der Initiative „[zeichnen] sich durch eine spezifische regionale Ausrichtung aus.“ Mindestens zwei Länder sollen kooperieren.¹⁰¹ Es bestehen bereits konkrete durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit initiierte länderübergreifende Kooperationsvereinbarungen; beispielsweise ein Netzwerk von Reformkräften im Bereich der gegenseitigen Rechtsberatung und eine jährliche Richterkonferenz. Als breiteren regionalen Rahmen sieht die Kaukasusinitiative zudem ausdrücklich die Einbeziehung weiterer Anrainerstaaten vor.¹⁰²

¹⁰⁰ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Die Kaukasusinitiative, April 2001; dasselbe, Die Kaukasusinitiative des BMZ, Verständigung ermutigen, Materialien 137, Februar 2005: S. 12, S. 15.

¹⁰¹ Kaukasusinitiative 2005, S. 17; S.6 f.

¹⁰² Kaukasusinitiative 2005, S. 37.

Neben dem multilateralen Ansatz bestehen weiterhin die bilateralen Politiken zu Armenien, Aserbaidschan und Georgien, die allerdings auf der Ebene der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit aus finanziellen Gründen wohl nicht in dem bisherigen Umfang aufrecht erhalten werden können und – auch aus sachlichen Erwägungen – mehr und mehr in der regionalen Initiative aufgehen werden. Ein Schritt hin zur Konzentration, jedoch scheinbar im Gegensatz zum Konzept der Regionalisierung ist die Fokussierung auf Georgien als herausgehobenes sogenanntes Schwerpunktland der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit; dies gilt auch allgemeinpoltisch. Die Zusammenarbeit mit Georgien ist das Beispiel umfassender bilateraler deutscher Politik im Südkaukasus. Der BMZ-Länderbericht enthält eine Analyse der Rahmenbedingungen des Landes sowie einen Überblick über die bilaterale Zusammenarbeit Deutschlands mit Georgien und deren Einordnung in den regionalen Zusammenhang der Kaukasusinitiative und den internationalen Kontext. Veränderungen der Zusammenarbeit (von akuter z.B. Nahrungsmittelhilfe zu Beginn der 1990er Jahre hin zu mittel- und langfristigen nachhaltigen Investitionsvorhaben und Beratungsangeboten) und aktuelle Schwerpunkte werden skizziert. Für die Arbeit mit Georgien werden drei thematische Arbeitsschwerpunkte identifiziert, die sich mit den allgemeinen Schwerpunkten für die Region decken: 1. Stärkung der Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentlichen Verwaltung; 2. Schaffung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, 3. Zusammenarbeit im Bereich Energie. Zu diesen Feldern wurden von dem zuständigen Referat thematische Schwerpunktstrategiepapiere erstellt.

Schwerpunkt Entwicklungshilfe

Ein Grundmerkmal der deutschen Südkaukasuspolitik besteht darin, dass die Bundesregierung in der Region zur Erreichung ihrer Ziele vor allem Entwicklungspolitik betreibt, handelt es sich doch bei Armenien, Aserbaidschan und Georgien um so genannte Transformations- oder – gemäß der Terminologie des BMZ: – „Transformländer“; unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion galt es zunächst sogar noch humanitäre Hilfe zur Ernährungssicherung zu leisten.¹⁰³ Deutsche Südkaukasuspolitik beinhaltet in allen Handlungsfeldern – als ein weiteres

¹⁰³ Gemäß der Terminologie der DAC-Länderliste des Development Assistance Committee von 2006 gelten die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion nicht mehr als EL; auch für das BMZ bilden sie eine eigene Kategorie von fortgeschrittenen EL.

sektorübergreifendes Merkmal neben dem Prinzip der Regionalisierung und als Querschnittsaufgabe – eine starke Hilfskomponente, die sowohl bilateral (an Einzelstaaten gerichtet) als auch im regionalen Rahmen der Kaukasusinitiative gewährt wird, wobei die regionsbezogene Dimension der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend an Bedeutung gewinnt. Auch die klassische Diplomatie und Sicherheitspolitik, wie sie vor allem in den Vermittlungsbemühungen bei den regionalen Konflikten zum Einsatz kommt, stellt eine Form der Hilfe dar. Eine Lösung der Konflikte soll dabei – kombiniert – einerseits auf diplomatisch-politischem Weg erreicht werden sowie andererseits durch die langfristige Wirkung entwicklungspolitischer Maßnahmen. In jeder Hinsicht ist also der südkaukasische Raum eine Zielregion externer Bemühungen; an dem gesamten Politikspektrum ist Deutschland beteiligt.

Die deutschen Hilfen in Form finanzieller Mittel – die überwiegend dem Bundeshaushaltstitel des BMZ (Einzelplan 23) entstammen – werden entsprechend der Aufwendungen für die EZ insgesamt auch im südlichen Kaukasus etwa zur Hälfte auf einzelstaatlichem bilateralem Weg vergeben sowie zur anderen Hälfte multilateral eingebunden, d.h. über internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen oder eben die Europäische Union. Seit 1993 hat die Bundesrepublik Deutschland als einzelstaatlicher Geber der Region insgesamt bereits Hilfen mit einem Gesamtvolumen von über einer halben Milliarde Euro in Form von Krediten und Zahlungen gewährt; seit 2001 fließen jährlich rund 50 Millionen Euro an die drei südkaukasischen Länder.¹⁰⁴ Damit ist Deutschland nach den USA der zweitgrößte Geber staatlicher Entwicklungshilfe. Dabei waren laut Auskünften des BMZ nach erheblichen Kürzungen in 2005 in 2007 wieder deutliche Mittelzuwächse zu verbuchen.

Die Hilfen an den südlichen Kaukasus werden gemäß allgemeiner Praxis zu etwa 75 Prozent als zinsgünstige Darlehen und zu etwa 25 Prozent als nicht rückzahlbare Zuschüsse gegeben. Zunächst politische Zusagen werden schließlich in zwischenstaatliche völkerrechtlich verbindliche KfW-Kreditverträge oder Vereinbarungen über Zahlungen gegossen. Alle zwei Jahre finden Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen über die Gewährung neuer

¹⁰⁴ laut Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005; der BMZ-Gesamtetat beträgt ca. 4 Mrd. Euro pro Jahr

Hilfen statt, die über ein Haushaltsjahr hinaus über einen Zeitraum von zwei Jahren zugesagt werden können. Begünstigte sind die Partnerländer auf allen staatlichen Ebenen (vor allem die nationale und kommunale Verwaltung) sowie nichtstaatliche gesellschaftliche – lokale und deutsche – Akteure (Non-Profit-Organisationen, Unternehmen, private Haushalte). Auf Seiten der Partner besteht aufgrund mangelhafter oder fehlender administrativer Strukturen oft noch das Problem einer geringen Absorptionsfähigkeit der angebotenen Mittel. Die finanziellen Hilfen der Bundesregierung haben explizit einen Anschlagcharakter und sollen eine möglichst große Hebelwirkung entfalten: Sie zielen darauf, zusätzliche Mittel von privater Seite zu mobilisieren sowie die Bereitschaft der Partnerregierungen zu erhöhen, ihrerseits Investitionen vorzunehmen; der Einsatz komplementärer Mittel ist in den meisten Fällen Vertragsbestandteil. In fast jedem Sektor besteht zudem die Möglichkeit, dass die Förderung im Rahmen der EZ zu weiteren ungeplanten Multiplikatoreffekten führt.

Mit diesen finanziellen Mitteln werden – als so genannte finanzielle oder technische Zusammenarbeit – unterschiedliche Programme finanziert, die wiederum auf der Ebene der Projekte eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen umfassen. Die FZ erfolgt hauptsächlich unter der Verantwortung der KfW Entwicklungsbank in Form zinsgünstiger Kredite. Die TZ umfasst für die Empfänger unentgeltliche Ausbildungsmaßnahmen, Beratungsdienstleistungen, aber auch die Vermittlung und den Einsatz von Fachkräften. Verantwortlich für die Projekte im Rahmen der TZ sind neben dem BMZ die Durchführungsorganisationen wie die GTZ. Die so genannten Länderberichte oder Länderkonzepte und thematischen Schwerpunktstrategiepapiere – mit konkreten Zielsetzungen – für jeweils ein Land sind die wichtigsten Managementinstrumente der deutschen EZ. Damit werden die allgemeinen übergreifenden Ziele der deutschen Entwicklungspolitik auf den Einzelfall heruntergebrochen. Im Fall des südlichen Kaukasus – wo sich die Hilfe auf das Schwerpunktland Georgien konzentriert – werden sie ergänzt durch die regionale Strategie, in der die bilaterale EZ zunehmend aufgehen wird. Auf die drei Hauptthemen der deutsch-südkaucasischen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (gemäß der Kaukasusinitiative und den Georgien-

Schwerpunktpapieren) sowie einzelne Programme und Maßnahmen wird in den folgenden Abschnitten eingegangen.¹⁰⁵

Um ihre Wirksamkeit zu erhöhen, gründet sich die deutsche Entwicklungshilfe gegenüber dem Südkaukasus auf eine Reihe von Methoden und Prinzipien. Neben der regionalen Herangehensweise besteht die Hilfe aus einer Mischung kurz- und langfristiger Maßnahmen und verfolgt einen kombinierten Top-down-bottom-up-Ansatz auf mehreren Ebenen: Maßnahmen auf der Makroebene betreffen demnach die Transformation der gesamten staatlichen Ordnung. Bei Vorhaben auf der so genannten Mesoebene geht es z.B. um die Bereitstellung innovativer Finanzprodukte für Unternehmen, während die Mikroebene beispielsweise auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Betriebe zielt. Im Idealfall verstärken sich diese Maßnahmen gegenseitig. Außerdem legt die deutsche Seite Wert auf das Prinzip gemeinsamer Teilhabe. Es geht darum, durch größtmögliche Abstimmung zwischen der Geberseite und den Zielländern sowie durch weitestgehende Beteiligung der Partner – bereits auf der konzeptionellen Ebene – deren vollständige Identifikation mit den gemeinsamen Projekten zu erreichen und deren Bewusstsein für Eigenverantwortung zu stärken, statt als Geber unilateral vorzugehen.

Schließlich gehören die laufende Kontrolle der Verwendung und die strikte Konditionierung der eingesetzten Mittel zu den grundlegenden Prinzipien der deutschen EZ. Die Gewährung der Hilfen erfolgt daher modular, so dass von Zeit zu Zeit der Fortschritt und die Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen gemessen und beurteilt werden können, wovon dann die Weiterführung gemeinsamer Vorhaben abhängig gemacht wird. Ein wichtiger Aspekt der deutschen Hilfspolitik ist in diesem Zusammenhang das Prinzip der politischen Konditionierung. Dabei geht es bis zu einem gewissen Grad darum, die Partnerländer im Gegenzug für die geleisteten Hilfen auf bestimmte für gemeinsam erklärte Werte zu verpflichten, wie sie nicht nur für die Europäische Union, sondern auch für die größere Gemeinschaft der 55 OSZE-Staaten oder der Europaratmitglieder gelten; in beiden Organisationen sind die drei südkaukasischen Länder Mitglieder. Eine Missachtung einmal eingegangener Vereinbarungen kann mit dem Aussetzen oder der Beendigung der

¹⁰⁵ siehe z.B. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Georgien, Länderbericht über entwicklungspolitische Zusammenarbeit, November 2007, Schwerpunktstrategiepapiere Georgien; nicht so für Armenien und Aserbaidschan.

Hilfe sanktioniert werden. Eine Entscheidungsgrundlage für die deutsche Politik stellen dabei die Beurteilungen oder Beanstandungen des Europarates dar. Georgien wurde bereits seitens des Europarates verurteilt, was nicht nur einen gewaltigen Imageschaden bedeutete, sondern auch den Fluss der Fördergelder verlangsamte. Die konsequente Kontrolle und Konditionierung der Hilfen sind wie die Langfristigkeit und Verlässlichkeit des Engagements und die Rolle als strikt neutraler Vermittler in den lokalen Konflikten Teil des deutschen Selbstverständnisses als Geberland.

Die im folgenden betrachteten Schlüsselbereiche deutscher Südkaukasuspolitik – Wirtschaft, Energie, Staatsaufbau – haben also vor allem eine entwicklungspolitische Dimension; letzterer ist eine genuin entwicklungspolitische Maßnahme. Sie ergänzen heute die klassische Diplomatie und Sicherheitspolitik, die in der Region ebenso gefordert ist.

Außenwirtschaftspolitik, wirtschaftliche Hilfe

Die deutsche Südkaukasuspolitik vollzieht sich im wirtschaftlichen Bereich auf zwei Ebenen: zum einen als Außenwirtschaftspolitik (zwischenstaatlich sowie zwischen dem deutschen Staat und deutschen Unternehmen), zum anderen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, mit einer Hilfskomponente gegenüber den Partnerländern, wobei der Aspekt der Entwicklung zur Zeit noch deutlich überwiegt.¹⁰⁶

Ein Blick auf die wirtschaftlichen internationalen Rahmenbedingungen zeigt das EU-Mitglied Deutschland einzelstaatlich betrachtet nach Russland und der Türkei als einen der Haupthandelspartner der Region, was vor allem dem Energiegeschäft und den Handelsaktivitäten in verwandten Branchen geschuldet ist. Die – noch teils in nationaler Kompetenz liegende – zwischenstaatliche Außenwirtschaftspolitik im südlichen Kaukasus schafft mit dem Instrumentarium von Investitionsförderungs- und

¹⁰⁶ Über die Kompetenzen im Bereich der Außenhandelspolitik verfügt die EU (Art. 133 EGV); darunter auch die Entwicklungsaspekte des Handels wie die Gewährung von Zollpräferenzen oder die Gewährung des Zugangs zum EU-Binnenmarkt für die Partnerländer. In den Bereichen Dienstleistungen und geistiges Eigentum bestehen gemischte Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten.

-schutzverträgen (mit Armenien, Aserbaidschan und Georgien) die rechtlichen Grundlagen für den bilateralen Wirtschaftsverkehr.¹⁰⁷

Im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung – zuständig ist federführend das Wirtschaftsministerium – gewährt die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen und Initiativen der Wirtschaft deutschen Unternehmen Unterstützung bei der Markterschließung. Wichtigste Instrumente sind Dienstleistungen wie politische Beratung und die Kontaktabbauung zu ausländischen Regierungen und Strukturen. Die Außenwirtschaftsförderung umfasst darüber hinaus Hilfe in Form von Finanzierungen und Risikoabsicherungen für Exporte und Investitionen.

Privatwirtschaftliche Aktivitäten deutscher Unternehmen sind im Südkaukasus allerdings bisher nicht in nennenswertem Maße zu verzeichnen. Die wirtschaftliche Bedeutung der Region ist allgemein von den internationalen Märkten aus betrachtet noch eher gering. Ein künftiges Potenzial der Region jenseits des Rohstoffsektors liegt wohl aufgrund ihrer strategischen geografischen Lage zwischen Europa, Russland und Asien in der Funktion als Handelsdrehkreuz für Güter aller Art.

Die Bundesrepublik gewährt den Ländern des südlichen Kaukasus im wirtschaftlichen Bereich vor allem (finanzielle) Hilfe im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit; bei einem Vergleich der Hilfsmaßnahmen in bezug auf ihr Fördervolumen liegt dieser Bereich in der Kaukasusinitiative an zweiter Stelle nach dem Aspekt des Ausbaus der regionalen Energieinfrastruktur und neben dem Thema „kommunale Infrastruktur“. Den Schwerpunkt haben BMZ und KfW dabei auf die Unterstützung marktwirtschaftlicher Reformen und einer nachhaltigen sozialkompatiblen wirtschaftlichen Entwicklung mit Armutsbekämpfung und Beschäftigungsaufbau gelegt. Gerade auf wirtschaftlichem Gebiet wird dabei eine regionale Zusammenarbeit und Integration angestrebt, nicht nur weil sich in den drei Ländern ganz ähnliche Fragestellungen und Problemlagen ergeben, sondern vor allem wegen der weitaus besseren Entwicklungsperspektiven als gemeinsamer Wirtschaftsraum, handelt es sich doch bei den einzelnen Ländern um winzige nationale und für sich allein betrachtet sehr schwache Märkte. Zentrale Maßnahmen im regionalen Rahmen der Kaukasusinitiative – als so genannter „dritter Eckpfeiler“ –

¹⁰⁷ Sie erstreckt sich mit „Abkommen über Investitionsförderung, Luftverkehr und Straßenverkehr“ und „Doppelbesteuerungsabkommen“ bereits auf wichtige Bereiche.

beziehen sich auf die „Förderung der Privatwirtschaft“ und dienen speziell der Stärkung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie des Finanzsektors.¹⁰⁸

Es geht darum, den Zusammenbruch der Industrieproduktion und der Handelsbeziehungen nach dem Ende der Sowjetunion zu überwinden. Da die Armut viele Menschen regelrecht dazu zwang, selbständige Unternehmer zu werden, bilden kleine und mittlere Unternehmen heute das Rückgrat der südkaukasischen Volkswirtschaften und damit des angestrebten wirtschaftlichen Wiederaufstiegs. Durch die gezielte schwerpunktmäßige Unterstützung des lokalen Bankensektors sollen diese Unternehmen leichter bzw. überhaupt erst mit dem nötigem Kapital versorgt werden. Die Entwicklung des Kreditwesens umfasst neben der Befriedigung der Kreditnachfrage vor allem die Absicherung der Kredite. Mit deutscher fachlicher und finanzieller Hilfe sowie unternehmerischer Beteiligung der KfW vollzog sich seit Ende der 1990er Jahre der Aufbau von entwicklungsorientierten Mikrofinanzbanken (beispielsweise der georgischen „ProCredit Bank“) mit dem Schwerpunkt Kleinkundengeschäft. Diese Institute bieten vorrangig kleinen und mittleren Unternehmen ein Spektrum einfacher Finanzdienstleistungen an und sind spezialisiert auf die Vergabe von Kleinst- und Kleinkrediten; dabei handelt es sich um „kleine mittelfristige Kredite von 500 bis maximal 150.000 Euro bei Laufzeiten von bis zu drei Jahren.“ „Seit 1999 [wurden] rund 70.000 Kleinstkredite mit einem Finanzvolumen von 40 Millionen Euro refinanziert.“¹⁰⁹ Ein weiteres Projekt in dem Zusammenhang war die Schaffung eines leistungsfähigen überregionalen Kreditgarantiefonds, der pro Land mehrere Millionen Euro umfasst. Er soll durch die Übernahme von Ausfallgarantien helfen, die lokale Kreditwürdigkeit zu steigern und es ausgewählten privaten Banken ermöglichen, KMU-Kreditlinien bei international tätigen Geschäftsbanken am internationalen Kapitalmarkt, der noch einen Bogen um die Krisenregion macht, zu refinanzieren.¹¹⁰ Als ein grundlegendes Instrument zur Stabilisierung des Finanzsektors wurde zudem mit Hilfe der KfW ein Einlagensicherungsfonds bei der georgischen Zentralbank aufgebaut.

Diese umfassenden FZ-Vorhaben – zur Ertüchtigung des Kreditwesens mit Fokus auf den KMU – werden ergänzt durch Beratungs- und Trainingsmaßnahmen im

¹⁰⁸ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 24 ff.

¹⁰⁹ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 27.

¹¹⁰ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 27.

Rahmen der TZ, insbesondere zur Privatwirtschaftsförderung, Einführung moderner Bankdienstleistungen, darunter zur Kreditvergabe. Weitere Themen sind die gesetzlichen und administrativen Voraussetzungen bei der Transformation der Wirtschaftsordnung von der Plan- zur Marktwirtschaft, die Annäherung an den EU-Besitzstand, die berufliche Aus- und Weiterbildung für bestimmte Sektoren wie dem Tourismus und die Reform des Agrarsektors. Aus den TZ-Projekten ragt neben dem Aufbau eines Weinqualitätssystems ein Kataster- und Grundbuchvorhaben in Georgien hervor. Der Aufbau einer Geodatenbank soll ein zeitgemäßes Landmanagement sowie einen funktionierenden Grundstücksmarkt ermöglichen.¹¹¹

Die Außenwirtschaftspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit auf dem Gebiet der volkswirtschaftlichen Transformation bereiten den Boden für unternehmerische außenwirtschaftliche Aktivitäten und fungieren als ein wesentlicher Entwicklungsfaktor; dabei verstärken sich beide idealerweise. Sie dienen damit schließlich dem übergeordneten Ziel deutscher Politik, zur sicherheitspolitischen Stabilisierung des südlichen Kaukasus beizutragen.

Energieaußenpolitik, Entwicklung des Energiesektors

Das Thema „Energie“ wird im südlichen Kaukasus von der deutschen Politik ähnlich dem Komplex wirtschaftlicher Fragen aus zwei Perspektiven bearbeitet: einerseits mit Blick auf die Partizipation an den fossilen Ressourcen der Region und die Sicherung der eigenen Rohstoffversorgung, andererseits unter dem Aspekt der Hilfeleistung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Es handelt sich wie bei den Themen Staatsaufbau und Sicherheit um ein prioritäres Handlungsfeld, das generell in den internationalen Beziehungen an Bedeutung gewinnt. Der Energiesektor ist dabei allgemein durch eine starke Verflechtung zwischen Staat und Unternehmen gekennzeichnet sowie durch multinationale Zusammenarbeit, auch über EU-Grenzen hinweg. Allerdings sind die administrativen Zuständigkeiten stark zerfasert, sowohl zwischen den Mitgliedstaaten und der EU als auch innerhalb der Handlungssysteme beider Akteure.

¹¹¹ s. zu dem Handlungsfeld der wirtschaftlichen Hilfe auch: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Entwicklungszusammenarbeit mit Georgien, Schwerpunktstrategiepapier „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ (Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft), 2005. Sowie auch den Überblick über bilaterale Einzelmaßnahmen in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Georgien, Länderbericht über entwicklungspolitische Zusammenarbeit, November 2007.

Der deutschen „Energie(außen)politik“, die im wesentlichen von BMWi und AA getragen wird, geht es neben der wirtschaftlichen Teilhabe an der Ausbeutung der kaspischen Rohstoffvorkommen vor allem um die Verbreiterung des Spektrums an Energiequellen zur Verbesserung der eigenen Versorgungssicherheit. Es handelt sich somit um ein Politikfeld mit einem ökonomischen und einem sicherheitspolitischen Aspekt. Eine bilaterale Veranstaltung des Auswärtigen Amts, die gemeinsam mit dem aserbaidischen Außenministerium unter dem Titel „Energieforum“¹¹² durchgeführt wurde, ist geeignet, die Politik der Bundesregierung in dem Handlungsfeld zu illustrieren. Es ging den Veranstaltern darum, die Zusammenarbeit im Bereich der Energiewirtschaft zu forcieren und dazu einen staatlichen Rahmen zu bieten. Themen des Workshops von Vertretern deutscher und aserbaidischer Unternehmen waren die Ressourcen des kaspischen Raums aber auch Energieeffizienz und erneuerbare Energien. Der deutschen Seite ging es nicht zuletzt darum, deutsches Know-how zu präsentieren und so als ein Türöffner für die deutsche Wirtschaft zu fungieren.

Die Hilfe bei der Transformation des Energiesektors ist der finanziell am stärksten geförderte Bereich der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im südlichen Kaukasus. Dabei sind BMZ und KfW mit rund 130 Mio. Euro gewährten Fördermitteln auch noch der größte internationale Geber im georgischen Energiesektor.¹¹³ Im Zentrum der deutschen Aktivitäten steht die Unterstützung bei der institutionellen Reform des Sektors hin zu Privatisierung und Kommerzialisierung und beim Aufbau der regionalen Energieinfrastruktur. Ein Schwerpunkt der letzten Jahre war dabei eine deutliche Verbesserung der Stromversorgung. Ziel ist die Sicherung und Stabilisierung der Grundversorgung der privaten Haushalte und der Industrie. In den 1990er Jahren war es zunächst noch darum gegangen, durch Soforthilfemaßnahmen eine akute Elektrizitätskrise zu überwinden. Fortschritte im Bereich der Energieversorgung sind eine wesentliche Entwicklungsvoraussetzung, ein Beitrag zum Staatsaufbau und damit zur Überwindung wichtiger Konfliktursachen. Zum Entwicklungs- und Stabilisierungs- kommt noch der Aspekt des Umweltschutzes, den die deutsche EZ als eine weitere Querschnittsaufgabe begreift.

¹¹² in Baku am 9. Juli 2007; siehe dazu die Pressemitteilung des AA vom 6. Juli 2007.

¹¹³ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 29.

Zu den wichtigsten laufenden (oder abgeschlossenen) Vorhaben deutscher Politik im Südkaukasus in dem Handlungsbereich der Energiewirtschaft zählen – neben der Finanzierung von Investitionen in die Infrastruktur, d.h. dem Bau oder der Sanierung von Netzen (darunter Stromverteilungsanlagen, Übertragungsleitungen, Umspannstationen, Kraftwerksteilen) – die Hilfe bei der Altschuldenrestrukturierung (wozu die Einrichtung einer Agentur zur Schuldenrestrukturierung gefördert wurde), bei der Modernisierung der regulatorischen und rechtlichen Basis des Sektors sowie dem Aufbau eines ausgewogenen Tarifsystems. Neben dieser Unterstützung zur Verbesserung der institutionellen und infrastrukturellen Gegebenheiten wurde mit deutscher Hilfe ein Fonds für erneuerbare Energien eingerichtet, der beispielsweise Betreibern kleiner privatisierter Wasserkraftwerke Kredite zu günstigen Konditionen gewährt.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit engagiert sich besonders im Bereich der regenerativen Energieträger, so bei der in Georgien bereits traditionsreichen Nutzung der Wasserkraft. Zwar sind auch in diesem Bereich aufgrund der Bauqualität vieler Anlagen erhebliche finanzielle Aufwendungen nötig, allerdings sind Investitionen in die erneuerbare Energieerzeugung für einheimische mittelständische Unternehmen relativ leichter tragbar als Investitionen in konventionelle Kraftwerksprojekte. Nicht zuletzt soll durch die Förderung alternativer Energieerzeugung die Stilllegung eines armenischen Kernkraftwerks kompensiert werden. Ein weiteres seitens der deutschen Akteure mehrfach genanntes Beispiel aus dem Bereich Ressourcen und Infrastrukturvorhaben ist die Durchführung eines kommunalen Wasserprojekts in der georgischen Stadt Batumi.

Der Stabilisierung der bislang labilen Stromversorgung in den südkaukasischen Ländern soll vor allem die Errichtung eines länderübergreifenden Stromverbundes zum regionalen Elektrizitätsaustausch dienen, wie es ihn bereits in der Sowjetzeit gab. Mit deutscher Unterstützung wurde auch die Institution eines so genannten „Ständigen Ausschusses“ geschaffen, der sich mit Energiefragen befasst und Akteure aus allen drei Ländern umfasst. Dies ist – wie die jährlichen Richterkonferenzen – ein Beitrag zur Institutionalisierung des länderübergreifenden Dialogs.¹¹⁴ Im Rahmen der Kaukasusinitiative wird der Themenbereich „Energie und

¹¹⁴ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 29.

Ressourcen“ – als so genannter „vierter Eckpfeiler: Förderung des Energiesektors“ – behandelt.¹¹⁵

Staatsaufbau

Das, was sich unter dem Begriff „Staatsaufbau“ zusammenfassen lässt, gehört – wie die Themen Energie und Sicherheit – zu den prioritären Handlungsfeldern deutscher Politik im südlichen Kaukasus. Bei dem Bereich handelt es sich ebenfalls um ein Entwicklungs- und ein Sicherheitsthema gleichermaßen und damit um ein entscheidendes Stabilisierungsinstrument, das dem übergeordneten Ziel deutscher Kaukasuspolitik dient. Das Berliner Engagement in diesem Bereich will dazu beitragen, in den drei südkaukasischen Ländern die Grundfunktionen der Staatlichkeit zu gewährleisten und auszubauen; und zwar auf allen Ebenen von Regierung und Verwaltung, national und kommunal, sowie in möglichst vielen Sachbereichen. Schwerpunkte sind die Demokratieförderung sowie Know-how-Transfer bei Finanzpolitik und Rechtsordnung.

Um staatliches Handeln eindeutig von demokratischer Willensbildung abzuleiten, werden Programme und Projekte mit dem Fokus auf der Stärkung der Bürgerbeteiligung und Einbindung gesellschaftlicher Akteure, der Gewährleistung der Medienfreiheit und der Abhaltung freier und gleicher Wahlen durchgeführt; letzterem dient auch die Beteiligung deutscher Experten an internationalen Wahlbeobachtungsmissionen. Um die finanziellen Grundlagen des Regierungshandelns zu schaffen und zu stabilisieren und eine wirksame Finanzkontrolle zu ermöglichen, wird beispielsweise die georgische Finanzkontrollkammer unterstützt. Um – als eine Grundvoraussetzung von Staatlichkeit und einer funktionierenden Marktwirtschaft – die Tätigkeit der Exekutive umfassend in eine Rechtsordnung einzubetten, die internationalen und EU-Standards entspricht und Rechtssicherheit für Bürger und Investoren gewährleistet, erhalten Baku, Eriwan und Tiflis Beratung und Training bei der Modernisierung ihrer Rechtssysteme. Die von Deutschland in den letzten 15 Jahren durchgeführten

¹¹⁵ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 28 ff.; s. auch: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Entwicklungszusammenarbeit mit Georgien, Schwerpunktstrategiepapier „Energie“, 2005. Zudem: den Überblick über bilaterale Einzelmaßnahmen in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Georgien, Länderbericht über entwicklungspolitische Zusammenarbeit, November 2007. Sowie: Anhang der KfW im Länderbericht Georgien.

Vorhaben erstreckten sich dabei auf alle Handlungsebenen (Gesetzgebung, Kodifizierung, Rechtsanwendung (Rechtsprechung, Gerichtssystem, Exekutive)) und beziehen sich auf die wichtigsten Rechtsbereiche (Privat-, Zivil-, Handels-, Wirtschafts-, Prozess-, Verwaltungs-, Verfassungsrecht). Die AA-Länderinformationsseite hebt die „traditionell intensive Zusammenarbeit deutscher und georgischer Rechtsexperten“ hervor. Zwei Querschnittsthemen, die alle Bereiche der Verwaltung betreffen und die die deutsche Hilfe beim Staatsaufbau im Südkaukasus mit Nachdruck verfolgt, sind schließlich die Korruptionsbekämpfung und die Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung; gerade bei letzterem kann die Bundesrepublik auf ihre spezifischen Erfahrungen als föderal verfasster Bundesstaat zurückgreifen.

Die instrumentelle Seite besteht beim Thema Staatsaufbau im Gegensatz zu den Bereichen Wirtschaft und Energie (in denen die FZ überwiegt) vor allem aus dem politischen Dialog sowie Programmen und Projekten der TZ, die Beratung und Training umfassen; so führte beispielsweise die GTZ über drei Jahre das „Programm Rechts- und Justizreform in Georgien“ mit Fortbildungsangeboten für Richter durch. Ein wichtiger Beitrag zur Konsolidierung der jungen Staatswesen ist auch die Entsendung von Experten, die weit über den Bereich der Wahlbeobachtung hinaus reicht.

Die Umsetzung der Politik auf dem Gebiet des Staatsaufbaus erfolgt bilateral und auch multilateral im Rahmen der Kaukasusinitiative. Das Thema wird dort anhand von zwei Teilaspekten – als erster und zweiter so genannter „Eckpfeiler“ – behandelt.¹¹⁶ Der Bereich „Ausbau des demokratischen Rechtssystems“ umfasst beispielsweise ein GTZ-Projekt in Zusammenarbeit mit der Universität Bremen im gesamten Südkaukasus.¹¹⁷ Auch bei Fragen der staatlichen Konsolidierung wird wo immer möglich auf regionaler Ebene gearbeitet; so erfolgt ein Expertenaustausch durch länderübergreifende Seminare.¹¹⁸ Der zweite Schwerpunkt wurde auf die „Stärkung der kommunalen Demokratie und der Zivilgesellschaft“ gelegt („zweiter Eckpfeiler“ der Kaukasusinitiative). Es geht dem BMZ dabei darum, dass drängende Fragen wie Korruption innerhalb dezentraler politischer Einheiten von übersichtlicher

¹¹⁶ siehe Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 14 ff. und S. 18 ff.

¹¹⁷ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 15 f.

¹¹⁸ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 17.

Größe auf lokaler Ebene unter direkter Bürgerbeteiligung meist erfolgreicher bekämpft werden können als im gesamtstaatlichen Rahmen. Auf diese Weise soll den Bürgern eine positive Demokratieerfahrung ermöglicht werden.¹¹⁹

Sicherheitspolitik, Konfliktbearbeitung

Der Bereich der Sicherheitspolitik – im Südkaukasus geht es vor allem um die Lösung der seit zwei Jahrzehnten schwelenden Territorialkonflikte – hat gemäß dem übergeordneten Ziel der regionalen und internationalen Stabilität von allen Handlungsfeldern der deutschen Politik die höchste Priorität. Die Sicherheitsfragen sind im Kaukasus zudem von besonderer Dringlichkeit und ihre Lösung eine grundlegende Voraussetzung für die Verwirklichung und Nachhaltigkeit der anderen im Südkaukasus verfolgten Politiken. Neben dem Entwicklungsaspekt ist die Sicherheitspolitik daher das wichtigste Charakteristikum deutscher Südkaukasuspolitik. Der Bereich der klassischen Sicherheitspolitik ist dabei wie die genuine Entwicklungszusammenarbeit selbst ein Entwicklungsthema, eine Form von Hilfspolitik. In dem Bereich der Sicherheit treffen die Politiken beider Ressorts zusammen. Beide Aspekte – Modernisierung und sicherheitspolitische Stabilisierung – werden dabei als zwei Seiten einer Medaille begriffen, die einander bedingen. Auch auf diesem Politikfeld ist die Bundesrepublik bereits seit Beginn der 1990er Jahre in der Region tätig. Die deutschen sicherheitspolitischen Beiträge konzentrieren sich auf die Lösung der drei territorialen Konflikte in Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach. Dazu beteiligt sich Berlin an mehreren multilateralen Formaten und Instrumenten im Rahmen der OSZE und der Vereinten Nationen.¹²⁰

Des *Abchasienkonflikts* zwischen Georgien und Russland haben sich vor allem die Vereinten Nationen angenommen, und zwar gleich mit mehreren Instrumenten. Seit den 1990er Jahren vermittelt die sogenannte „Gruppe der Freunde des VN-Generalsekretärs“ in dem Konflikt und unterstützt die Verhandlungsgremien. Diese Formation, an der sich auch Großbritannien, Frankreich, Russland und die Vereinigten Staaten beteiligen, wird seit März 2003 von Deutschland koordiniert. Als

¹¹⁹ s. zu dem Handlungsfeld Staatsaufbau: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Entwicklungszusammenarbeit mit Georgien, Schwerpunktstrategiepapier „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“, 2005. s. auch den Überblick über bilaterale Einzelmaßnahmen in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Georgien, Länderbericht über entwicklungspolitische Zusammenarbeit, November 2007.

¹²⁰ zur Konfliktbeschreibung s.o. im zweiten Teil.

jüngste sicherheitspolitische Initiative zur Überwindung des Abchasienkonflikts präsentierte Deutschland im Juni 2008 einen eigenen Friedensplan, der in drei Phasen vertrauensbildende Maßnahmen, den Wiederaufbau des teilweise zerstörten Landes und schließlich Statusverhandlungen vorsieht.¹²¹

Auf Ersuchen der Vereinten Nationen beteiligt sich zudem die Bundeswehr seit März 1994 an der sogenannten „United Nations Observer Mission in Georgia“ (UNOMIG). Die im August 1993 eingerichtete unbewaffnete Beobachtermision¹²² soll vor allem durch Patrouillen in einer demilitarisierten Sicherheitszone den Waffenstillstand¹²³ zwischen Georgien und Abchasien und die sogenannte GUS-Friedenstruppe überwachen, die Rückkehr von Kriegsflüchtlingen ermöglichen und den Kontakt zu allen Konfliktparteien aufrecht erhalten. Von den bis zu 200 unbewaffneten Militärbeobachtern aus etwa 20 Ländern stellt die Bundesrepublik mit elf Bundeswehrsoldaten zur Zeit das größte nationale Kontingent: Es handelt sich um ein Sanitätskontingent bestehend aus drei Ärzten, fünf Sanitätsfeldwebeln sowie drei Militärbeobachtern. Der deutsche Beitrag sichert vor allem die medizinische Grund- und Notfallversorgung der Mission und wurde wiederholt verlängert und erhöht. Die UNOMIG umfasst zudem eine Polizeimission. Auch diese erhält deutsche Unterstützung, und zwar seit November 2003 in Form von bis zu fünf Polizeivollzugsbeamten des Bundes und der Länder zur Beratung und Unterstützung der georgischen Polizei. Eine wichtige Funktion bei der Lösung des Abchasienkonflikts erfüllt schließlich der Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs für Georgien und UNOMIG. Von Oktober 1999 bis Juni 2002 konnte Deutschland das hochrangige Amt mit dem Diplomaten Dieter Boden besetzen.¹²⁴

An der Lösung des *Südossetienkonflikts* um das winzige Territorium am Südrand des Großen Kaukasus, das wie Abchasien de jure zum georgischen Staatsgebiet gehört, ist die Bundesrepublik im Rahmen der Vermittlungsbemühungen der OSZE

¹²¹ siehe dazu <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Georgien/Aktuell/080709-Georgien-Stufenplan.html>

¹²² gemäß der UN-Resolution 858/1993 vom 24. August 1993; mit weiteren Resolutionen wurde das Mandat mehrfach ausgeweitet und verlängert.

¹²³ gemäß dem Moskauer Abkommen von 1994.

¹²⁴ Informationen zur UNOMIG und der deutschen Beteiligung auf den Seiten der UNOMIG, des AA, BMVg, der Bundeswehr, des BMI.

beteiligt.¹²⁵ In der festgefahrenen Auseinandersetzung zwischen Armenien und Aserbaidschan um die Provinz *Berg-Karabach* ist seit 1992 ebenfalls die OSZE aktiv. Unter anderem finden unter ihrer Aufsicht trilaterale Verhandlungen im Rahmen eines „Joint Control Committee“ statt. Deutschland wirkt als Mitglied der sogenannten „Minsker Gruppe“ gemeinsam mit Frankreich, Russland, den USA und neun weiteren Ländern bei der Konfliktlösung mit.

Die deutsche Politik verfolgt ihr Stabilitätsziel in der Region des südlichen Kaukasus also sowohl mit einem starken entwicklungspolitischen Ansatz als auch mit den Instrumenten klassischer Sicherheitspolitik. Letztere besteht überwiegend aus einer zivilen Komponente in Form der Beteiligung der Berliner Diplomatie an den verschiedenen Krisenmanagementformaten zur Überwindung der regionalen Konflikte, in der Unterstützung durch Polizeikräfte und dem militärischen Engagement der Bundeswehr in Georgien. Zusätzlich zu der regionalen Integration unterstützt die Bundesrepublik die (sicherheitspolitische) Integration der Zielländer in die internationalen Zusammenhänge, d.h. – nach der bereits 1999 erfolgten Aufnahme in Europarat und OSZE – vor allem die Heranführung an NATO und EU.

Entsprechend der Bemühungen zur Geberkoordination in der Entwicklungszusammenarbeit muss sich die deutsche Ostpolitik in den komplexen geopolitischen Kontext einfügen, der den Südkaukasus überzieht. Dabei hat Deutschland als etablierter euroatlantischer Akteur mit einer zwischen Russland und seinen Nachbarn vermittelnden Rolle ein eigenes sicherheitspolitisches Profil entwickelt. „Eine andere Macht wird diese Aufgabe nicht wahrnehmen können. Entweder mangelt es an Interesse oder Gewicht (Frankreich, Großbritannien) oder man verfolgt eigene geopolitische Ziele (USA).“¹²⁶

Auch bei sicherheitspolitischen Fragestellungen wie der Konfliktlösung spielt die Entwicklungszusammenarbeit eine immer wichtigere Rolle bzw. reklamiert diese Funktion für sich: „Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit will nicht bis zu einer vollständigen Lösung der territorialen und zwischenstaatlichen Fragen warten.“¹²⁷ Sie

¹²⁵ s. zum Abchasien- und Südossetienkonflikt auch: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Konfliktanalyse Georgien, 2007.

¹²⁶ Wipperfürth (2006), S. 39.

¹²⁷ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 12.

befasst sich parallel zu den diplomatischen und sicherheitspolitischen Bemühungen und neben den anderen genuinen EZ-Themen mit der Frage der Lösung der Territorialkonflikte im südlichen Kaukasus und versteht sich ausdrücklich als eigenständiger ziviler Konfliktlösungsbeitrag. Das manifestiert sich zwar nicht als eigenes Handlungsfeld oder „Eckpfeiler“ der Kaukasusinitiative, aber doch als ein weiteres Querschnittsthema neben der Regionalisierung und den Hilfen, das alle anderen Aspekte durchzieht. Nicht zuletzt *im Hinblick auf die regionale Sicherheit* wurde bereits zu Beginn des Jahres 2001 von der Bundesregierung die Kaukasusinitiative lanciert, noch bevor die Region nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 verstärkt in das Blickfeld der internationalen Politik rückte. Die Zwischenbilanz der Kaukasusinitiative trägt den Zusatztitel „Verständigung ermutigen. Ein Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Konfliktprävention in den Ländern des südlichen Kaukasus...“. Aber auch alle anderen bilateralen und sektoralen Maßnahmen der EZ haben den Anspruch, den Konfliktursachen nachhaltig den Boden zu entziehen und „Vorarbeiten für zukünftige politische Friedenslösungen“ zu leisten: „Entwicklungspolitik, die sich als Struktur- und Friedenspolitik begreift, konsolidiert die Grundlagen eines dauerhaften Friedens.“¹²⁸ Das für die Region zuständige Referat hat zu dem Handlungsfeld eine interne Konfliktanalyse zu Georgien erarbeitet.¹²⁹

Die Überwindung der gewalttätigen Konflikte und der vielfältigen anderen Krisensymptome in den südkaukasischen Ländern will das BMZ mit den umfangreichen finanziellen Hilfen und Maßnahmen unterstützen, die auf einen sich verbreiternden wirtschaftlichen Wohlstand, eine funktionierende Energieversorgung und eine Konsolidierung der staatlichen Funktionen zielen. Außerdem eröffnet die Anwendung eines regionalen Ansatzes bei möglichst vielen Vorhaben den Ländern nicht nur eine Entwicklungsperspektive und entzieht dadurch langfristig Konfliktursachen den Boden, sondern ist geeignet, die streitenden Parteien bereits kurzfristig zumindest zu Verhandlungspartnern zu machen. In diesem Sinne möchte die Kaukasusinitiative „durch grenzüberschreitende Vorhaben zum Konfliktabbau und zur Krisenprävention in der Region beitragen“.¹³⁰ Das Prinzip, Vernetzungen auf

¹²⁸ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 7; S. 13.

¹²⁹ s. allgemein zu der Diskussion der Entwicklungszusammenarbeit als Teil der Sicherheitspolitik: Nuscheler, Wie geht es weiter, S. 6 f.

¹³⁰ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 12.

allen möglichen Gebieten zu schaffen, folgt nicht zuletzt der europäischen Erfahrung: je höher der Grad der Interdependenz, desto geringer die Konfliktwahrscheinlichkeit. Die Regionalisierung ist dabei einerseits ein geeignetes Mittel zur Konfliktüberwindung. Andererseits behindern die andauernden Konflikte augenblicklich noch die wirtschaftliche oder energiepolitische Integration. Dem regionalen Ansatz wird noch durch die Methode eine breitere Grundlage und eine größere Erfolgsaussicht verliehen, zunächst auf eher unspektakulären Feldern, jenseits brisanter, hoch politischer Grundsatzfragen, und auf fachlicher oder nichtstaatlicher Ebene zusammenzuarbeiten. Es geht darum, den Akteuren beiderseits der Grenze in möglichst vielen Fällen den Nutzen einer Zusammenarbeit vor Augen zu führen und einen wachsenden *acquis* an erfolgreichen Kooperationsbeispielen aufzubauen.

Die Europäische Union im südlichen Kaukasus

Die Europäische Union engagiert sich parallel zu den Mitgliedstaaten und zugleich als deren gemeinsamer Akteur in der Region des südlichen Kaukasus. Ihr außenpolitisches Handeln – Hauptergebnis der jahrzehntelangen Europäisierung und ein Hauptgrund für die Europäisierung mitgliedstaatlicher Außenpolitik – gewinnt auch in diesem Abschnitt der EU-Peripherie an Profil.

Die eigenständige EU-Politik kann als einhundertprozentige Form der Europäisierung bezeichnet werden, sozusagen als Europäisierung in Reinform. An diesem Ende der gedachten Europäisierungsskala steht – auch im Beispiel des Südkaukasus – ein selbständiger Akteur, der mit einer Reihe bedeutender Kompetenzen ausgestattet ist und eine dem entsprechende Politik und Eigendynamik entwickelt. Diejenigen Handlungsfelder mit der EU als alleinigem institutionellen Träger weisen gemäß der obigen Definition zugleich den stärksten Grad an Europäisierung auf. Das Europäisierungszentrum Brüssel entwickelt damit eine Ausstrahlung, die erhebliche Rückwirkungen auf die einzelstaatliche Politik hat.

An der Peripherie organisiert die EU ihr außenpolitisches Handeln seit einigen Jahren im Rahmen der sogenannten Nachbarschaftspolitik, einem Konzept der EU-Kommission, das die für den Raum relevanten Kompetenzen umfasst. Im folgenden wird dieser Ansatz ähnlich der Analyse der deutschen Politik (auf die zugrunde liegenden Motive, Institutionen, Inhalte, Instrumente hin) untersucht. Schließlich wird gefragt, inwieweit sich bezüglich der im Kaukasus bearbeiteten Themenfelder als Orte der Europäisierung Übereinstimmungen zwischen der Berliner und der Brüsseler Politik ergeben. – Also zunächst: Wie sieht insgesamt die EU-Politik in der Nachbarschaft als wichtigste Europäisierungsform aus? Und dann: Wie hoch ist die inhaltliche Konvergenz als ein wesentlicher Zustand der Europäisierung zwischen beiden Ansätzen? Wie kompatibel sind damit beide Akteure?

Die EU als spezifischer Akteur

Die EU profiliert sich eher zögerlich als internationaler Akteur im Kaukasus und tritt erst jüngst mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik als eigener umfassender

Strategie im südlichen Teil der Region deutlicher in Erscheinung. Der Südkaukasus wurde außerdem erst nachträglich im Juni 2004 in das Nachbarschaftskonzept aufgenommen. Er findet zudem explizit in der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 Erwähnung. Damit ist die Region in den letzten Jahren verstärkt ins Brüsseler Blickfeld gerückt und der Wille sowie die nötigen Werkzeuge zu größerem – auch sicherheitspolitischem – Engagement wachsen langsam heran. Ein weiteres Zeichen des sich verstärkenden Engagements der Union ist die Einrichtung der Position eines EU-Sonderbeauftragten für den südlichen Kaukasus im Juli 2003 sowie die Präzisierung und Ausdehnung dieses Mandats im Februar 2007.¹³¹

Das neue Konzept der Nachbarschaftspolitik als Hauptinstrument überwölbt weitere bereits existierende Kompetenzen und Instrumente der EU, die nun in den Rahmen der ENP gestellt werden, wie Wirtschafts-, Außenhandels- und Entwicklungsaspekte, Hilfsinstrumente, bilaterale Abkommen, aber auch Sicherheitsthemen aus dem Bereich der zweiten und dritten Säule.¹³² Die EU verfügt zudem über fundierte Erfahrungen bei für die Region so wichtigen Themen wie der Konfliktbearbeitung (Balkan), der regionalen Kooperation (Barcelonaprozess, Nordische Dimension) und der staatlichen und wirtschaftlichen Transformation (Erweiterungspolitik), an die sie anknüpfen kann.

Insgesamt ist die Geschichte der EU-Kaukasus-Beziehungen Politik noch sehr kurz; es ist dabei zu vergegenwärtigen, dass bilaterale Beziehungen auch erst seit der Erlangung der Unabhängigkeit der südkaukasischen Staaten 1991 möglich sind. Aber sie beginnt nicht erst mit ESS und ENP in den Jahren 2003/2004. Die EU ist kein gänzlich neuer Akteur in dem Raum, sondern einer, der seine Politiken neu ordnet und sein Engagement seit einigen Jahren deutlich ausbaut. Mit der ENP will die EU ihre Instrumente zusammenfassen, die Beziehungen thematisch umfassend gestalten und den Sicherheitsaspekt hervorheben.

¹³¹ Gemeinsame Aktion 2003/496/GASP vom 7. Juli 2003. Gemeinsame Aktion 2007/111/GASP vom 15. Februar 2007. Bereits im Februar 2001 signalisierte eine Reise der EU-Troika in die Region eine aktivere Kaukasuspolitik der EU. Zum Ausbau der Rolle der EU im südlichen Kaukasus s. Dieter Boden: Gereifte Erkenntnis, in: Internationale Politik 7/2006, S. 86-91.

¹³² Sebastian Mayer: Die Europäische Union im Südkaukasus, Interessen und Institutionen in der auswärtigen Politikgestaltung, Baden-Baden 2006, behandelt die Politik der EU im Südkaukasus seit Beginn der 1990er Jahre bis zur Entstehung der ENP. s.u. zu den rechtlichen und konzeptionellen Grundlagen.

Die EU-Politik im Südkaukasus ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Präsenz anderer Staaten und Organisationen in dem Raum zu sehen. Häufige Diagnose eines Vergleichs ist dabei ein Rückstand Brüssels durch die angebliche geopolitisch-sicherheitspolitische Vernachlässigung des Raumes in den zurückliegenden eineinhalb Jahrzehnten. Daneben ist es allerdings fruchtbar herauszuarbeiten, inwieweit ihr spezifisches Profil mit eigenen Schwerpunktsetzungen die EU zu einem alternativen und ergänzenden Akteur werden lässt gegenüber anderen externen und regionalen Spielern wie den USA oder Russland. Bundesaußenminister Steinmeier legt beispielsweise Wert auf den Unterschied zwischen der Brüsseler und klassischer staatlicher Großmachtspolitik, wie sie vor allem Russland oder die USA betreiben: Die EU spielt kein great game.¹³³ Die EU ist außerdem im Gegensatz zu anderen Mächten in der Region wie Russland, der Türkei oder dem Iran historisch nicht vorbelastet und stellt für die Staaten ihrer Peripherie, die sich ihr anschließen wollen, einen wirtschaftlichen und politischen Attraktionspol dar.

Die Frage ist, inwieweit die zunehmende Sichtbarkeit und das entschlossenerere Auftreten der Union im Kaukasus von anderen Akteuren, darunter der regionalen Hauptmacht Russland, als unfreundlich perzipiert wird. Stichworte, die in diesem Zusammenhang immer wieder fallen, sind: Brüssel und Moskau als entgegengesetzte Integrationspole, Integrationskonkurrenz, überlappende Nachbarschaft bzw. Einflusszonen oder der Begriff des von Russland exklusiv beanspruchten „Nahen Auslands“. Der Aspekt der Konkurrenz oder gar Konfrontation kann allerdings die in den Beziehungen überwiegende Komplementarität sowie die vielfach praktizierte Kooperation nicht überdecken. Neben den USA, der NATO und Russland gehören die Vereinten Nationen, die OSZE, der Europarat und die Weltbank zu den wichtigsten nichtstaatlichen Partnern der EU im Südkaukasus.

Der Südkaukasus als EU-Nachbarregion

Dem EU-Nachbarschaftskonzept liegt eine geografische Logik zugrunde, ist doch das allen noch so unterschiedlichen Nachbarn gemeinsame Merkmal, dass sie die EU umgeben. Entsprechend der im Zuge der großen Osterweiterung entwickelten ENP und in Antizipation einer künftigen Mitgliedschaft der Türkei, aber auch aufgrund der politischen Nähe der Sicherheits- und Stabilitätsrisiken sowie als Würdigung der

¹³³ Frank-Walter Steinmeier: Verflechtung und Integration, in: Internationale Politik 3/2007, S. 6-11.

europäischen Ambitionen und Reformanstrengungen der südkaukasischen Länder zählt die EU diesen Raum bereits prospektiv zu ihrer unmittelbaren Nachbarschaft und verleiht damit den Beziehungen zu diesen Staaten eine herausgehobene Qualität. Die drei südkaukasischen Staaten wurden dabei von Beginn an gemeinsam, als eine Region, angesprochen.

Zur Nachbarschaftspolitik rechnen im Osten Länder, die an Mitgliedstaaten der EU oder an Länder mit dem Status eines EU-Beitrittskandidaten grenzen. Die entsprechende Verbindung mit dem Südkaukasus ergibt sich, indem die Türkei seit 1999 offizieller EU-Kandidat ist und alle drei Republiken gleichermaßen als unmittelbare territoriale Nachbarn hat. Zudem hat die Region seit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens 2007 durch das Schwarze Meer eine gemeinsame Seegrenze mit der Union.

Ursprünglich nur für die osteuropäischen Nachbarstaaten gedacht, wurde das neue Politikinstrument schon bald auf die südlichen und östlichen Mittelmeeranrainer ausgedehnt, die mit der EU seit 1995 im Rahmen des Barcelonaprozesses (EMP) kooperieren. Seit Juni 2004 findet die ENP nachträglich Anwendung auf den südlichen Kaukasus.¹³⁴ Die Nachbarschaftspolitik umfasst nun in einem einheitlichen Rahmen die meisten EU-Anrainer (mit Ausnahme der Kandidatenländer): von der Ukraine über den Kaukasus und den Nahen Osten bis Marokko und damit eine Reihe ganz unterschiedlicher Staaten, insgesamt 15 Länder sowie die Palästinensische Autonomiebehörde. In Anspielung auf diesen geografischen Halbkreis rund um die EU – vom Schwarzen Meer bis zum Atlantik – wird häufig die Ringmetapher bemüht; wobei selbst offizielle Stellungnahmen zwischen dem Ausdruck „ring of friends“ und dem Anspruch eines „ring of well governed states“ schwanken. Lücken in dem Staatenring bilden derzeit aus politischen Gründen Libyen, Syrien und Weißrussland. In diesen Fällen ist eine Zusammenarbeit noch nicht zustande gekommen bzw. wurde ausgesetzt. Russland wird als strategischer Partner jenseits der ENP behandelt, profitiert jedoch gleichermaßen von EU-Finanzmitteln wie die ENP-Länder. Als Vorreiter, was die Umsetzung wichtiger

¹³⁴ Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 2590. Tagung, Luxemburg 14. Juni 2004, 10189/04 (Presse 195), S. 13 Abschnitt 12: Ausdehnung der ENP auf die südkaukasischen Staaten.

Reformen betrifft, setzen sich zunehmend Marokko und die Ukraine von den übrigen Partnerländern ab; mit ihnen vertieft die EU bereits die Zusammenarbeit. Diesen Staaten kommt damit immer mehr eine Vorbildfunktion zu.

Grundidee der Nachbarschaftspolitik als spezifisches Handlungsfeld

Die künftige Gestalt der EU und ihr Profil als Akteur – zwischen Erweiterung und Außenpolitik – entscheiden sich vor allem in den Räumen ihrer Peripherie. Die Bedeutung der europäischen Nachbarschaften und Nachbarräume Europas ist nach dem Kalten Krieg und den Erweiterungen 2004/2007 gestiegen. Entsprechend dieser Bedeutung ihrer Peripherie steckt die EU mit der ENP innerhalb ihres auswärtigen Handelns ein neues spezifisches geografisch-thematisches Handlungsfeld ab und verschafft damit den Beziehungen und der Politik zu ihren Nachbarländern – in Unterscheidung zu sonstigen Drittstaatsbeziehungen – eine besondere Bühne. Die EU spricht in den Länderstrategiepapieren für den Südkaukasus von „einer unverwechselbaren auswärtigen Politik der EU“. Im Bericht der deutschen Ratspräsidentschaft vom Juni 2007 und in der Eigendarstellung auf der ENP-Webseite der Kommission wird dieses außenpolitische Engagement der EU in der Nachbarschaft sogar als „zentrale“ bzw. „oberste Priorität“ bezeichnet. EU-Außenpolitik beginnt daher in der Nachbarschaft.

Wichtigste Koordinaten zur sachlichen und politisch-organisatorischen Verortung des neuen Politikfeldes und zum Verständnis der dahinter stehenden Ratio, sind: als grundlegendes sicherheitspolitisches Dokument die Europäische Sicherheitsstrategie sowie als komplementäres alternatives Instrument die Erweiterungspolitik. Die Nachbarräume werden in der ESS als ein zentrales Feld bei der Bewältigung der wichtigsten Risiken identifiziert, denen sich die EU in der Welt gegenüber sieht.¹³⁵ Umfassende Stabilität an der EU-Peripherie herzustellen ist das Hauptanliegen der Nachbarschaftspolitik. Außerdem ging es bei der Entwicklung der ENP darum, angesichts der Erweiterung der EU die Beziehungen zu den daran nicht beteiligten Ländern aufzuwerten und diesen eine attraktive Alternative, eine Art privilegierte Partnerschaft, anzubieten. Die Stabilisierung von Nachbarräumen – stets ein wesentlicher Effekt der Erweiterung – soll damit künftig auch ohne eine

¹³⁵ Europäischer Rat, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 12. Dezember 2003, S. 7 f. Abschnitt: Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft.

Beitrittsperspektive zur EU möglich sein. Die vergrößerte Gemeinschaft kann sich durch diese Arrondierung zunächst reformieren und konsolidieren. Die Notwendigkeit eines neuen politischen Ansatzes ergab sich also in erster Linie aus einem äußeren und einem inneren Grund: der veränderten geostrategischen Lage nach der Zeitenwende von 1989/1991 und der Spezifik der EU als einem sich formierenden – vertiefenden und erweiternden – Akteur.

Die ENP zielt dabei als umfassender politischer Ansatz darauf, die Gesamtheit der EU-Politik gegenüber den Nachbarstaaten abzubilden. Als Konzept der Kommission kann sie allerdings lediglich die EG-Kompetenzen und -Instrumente steuern, darunter Binnenmarkt- und Außenhandelsaspekte und die gemeinschaftliche Außenhilfe; andere Handlungsfelder wie die zwischenstaatlich organisierte GASP, die nicht zum Kompetenzspektrum der Kommission zählen, bezieht sie jedoch ein. Erste Überlegungen zur Schaffung eines eigenständigen außenpolitischen Ordnungskonzepts für die angrenzenden Räume entstanden etwa zur gleichen Zeit wie die ESS und im Vorfeld der sogenannten Big-Bang-Erweiterung. Das Konzept „Größeres Europa-Nachbarschaft“ (vom März 2003) sowie das daraus hervorgegangene „Strategiepapier“ (vom Mai 2004) können als die Gründungsdokumente der ENP bezeichnet werden.¹³⁶

Ziele der EU-Politik im südlichen Kaukasus

Die EU hat den südlichen Kaukasus als ein vorrangiges Handlungsfeld identifiziert, wie sich an seiner Erwähnung in der ESS und seiner Hineinnahme in die ENP zeigt. Dass die ESS als sicherheitspolitisches Schlüsseldokument sowohl die Nachbarschaft insgesamt als auch explizit die Region des südlichen Kaukasus als Handlungsfelder nennt, zeigt die Bedeutung, die speziell diesem Nachbarraum seitens der Union heute beigemessen wird. Sie beabsichtigt ihre Ziele dort vor allem mit Hilfe der ENP zu erreichen.

Die Ziele der ENP insgesamt gelten zugleich für die ENP im Südkaukasus: Es geht darum, die bisherige Erweiterungsdynamik in eine neue Integrationsform umzulenken, um die Gemeinschaft im Inneren zu konsolidieren, Gefahren von der EU abzuwehren durch die Stabilisierung ihres Umfeldes sowie zu einer konstanten

¹³⁶ Auf diese und andere Schlüsseldokumente wird weiter unten eingegangen.

Versorgung der Union mit fossilen Rohstoffen beizutragen und die Region zwischen Europa und Asien als wirtschaftliches Umfeld zu erschließen und zu integrieren und damit neue Trennlinien zu vermeiden. Überdies macht bereits die geografische Nähe die Nachbarräume zu einem prioritären Handlungsfeld. Nicht zuletzt will die EU ihren bereits bestehenden Partnerschaften mit Anrainern einen Impuls geben. Die Schaffung des neuen EU-Instruments entspricht zudem dem Willen der Mitgliedstaaten, in ihrem auswärtigen Handeln zunehmend gemeinsam aufzutreten. Schließlich ging es bei der Schaffung der ENP darum, eine Balance der EU-nachbarschaftlichen Beziehungen zwischen den Räumen der südlichen und der östlichen Peripherie herzustellen, die für südliche und östliche EU-Mitglieder mit je unterschiedlichen Interessen verbunden sind. Neben diesen offiziellen und gemeinsam Motiven und trotz der formalen Zuständigkeit der Kommission für das Politikfeld legen einzelne EU-Akteure eigene Zielvorstellungen in die ENP hinein, die zum Teil der Grundidee des Konzepts zuwider laufen. Dazu gehört beispielsweise das Hinarbeiten von EU-Mitgliedern an der Peripherie auf einen späteren Beitritt von Anrainern – mittels der ENP.

Die beiden Hauptziele, die die EU mit der ENP – anstelle der Erweiterungspolitik – im Südkaukasus verfolgt, sind die innere Konsolidierung der Union sowie die Stabilisierung dieser Nachbarregion. Die Entstehung der ENP ist im Zusammenhang mit der großen Osterweiterung der Jahre 2004/2007 zu sehen. Die institutionelle Performance der EU (Vertiefung) konnte mit dem Erweiterungsprozess nicht mehr Schritt halten. Dementsprechend zielt der neue Ansatz darauf, die EU territorial zu arrondieren und den „Beitrittsdruck“ weiterer Staaten von der EU zu nehmen, um eine innere Reform und Konsolidierung zu ermöglichen. Nachbarländern, die dennoch an der europäischen Integration – z.B. dem Binnenmarkt – teilnehmen möchten, bietet die EU die ENP als Alternative zur Mitgliedschaft an. Das Integrationsziel des neuen Politikkonzepts ist jedoch unscharf und wird bewusst offen gehalten. Ein neuer Typus von Integrationsraum oder differenzierten Integrationsräumen ist erst im Entsehen.¹³⁷

Das zweite grundlegende Motiv für die Nachbarschaftspolitik ist die Stabilisierung der an die EU angrenzenden Räume. Die ENP ist eine Reaktion auf die veränderten

¹³⁷ zu Erweiterung und Finalitätsfrage sowie zum Prinzip der Differenzierung s.u.

sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen an der EU-Peripherie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Ohne auf das bisher bevorzugte Instrument der Erweiterung zurückzugreifen geht es darum, die ökonomische Rückständigkeit, prekäre Staatlichkeit und politische Instabilität der südkaukasischen Länder sowie die gewaltsamen oft militärisch ausgetragenen Konflikte in der Region zu überwinden, und damit auch deren negative Folgen für die EU wie illegale Migration, organisierte Kriminalität oder Lieferunterbrechungen bei der Energieversorgung abzuwehren.¹³⁸

Die innere Konsolidierung einerseits sowie die Stabilisierung der Nachbarräume und Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU andererseits als wichtigste Ziele sollen sich damit im Rahmen der ENP parallel vollziehen; es sind zwei Seiten einer Medaille: der gesamteuropäischen Stabilisierungsaufgabe, auch im südlichen Kaukasus.

Logik, Prinzipien, Methoden der ENP

In der ENP finden vor allem die Kombination eines einheitlichen, multilateralen und zugleich nach einzelnen Ländern differenzierten Ansatzes Anwendung sowie die Gewährung von Hilfen, die Auferlegung von Konditionen und das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung. Dabei liegt der Kooperation zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten die Tatsache zugrunde, dass es sich um in jeder Hinsicht ungleiche Partner und damit asymmetrische Beziehungen handelt.

Gesamtansatz – Differenzierung – Teilräume. Die ENP ist ein die gesamte europäische Peripherie umfassendes Konzept. Die EU wendet damit – aus der „Ringperspektive“ des Zentrums – eine einheitliche Strategie und dieselben Instrumente auf alle umliegenden Partnerländer gleichermaßen an. Allerdings trägt die ENP auch der Tatsache Rechnung, dass die EU-Nachbarschaft nicht etwa eine homogene Region darstellt, sondern in vielerlei Hinsicht in Einzelräume zerfällt; selbst eine so kleine Region wie der Kaukasus ist in sich fragmentiert; die Voraussetzungen der Nachbarländer für die Kooperation mit der EU sind unterschiedlich. Die grundsätzlich einheitliche Herangehensweise wird daher durch das Prinzip der Differenzierung zwischen ganz unterschiedlichen Staaten ergänzt. Das manifestiert sich in den bilateralen länderspezifischen Abkommen und

¹³⁸ zum Kaukasus als Krisenregion s.o.

Aktionsplänen als den wichtigsten Instrumenten der Zusammenarbeit. Das Ausmaß der Kooperation der EU ist so mit jedem Nachbarn unterschiedlich bzw. maßgeschneidert, wie die Kommission gern betont. Die der Heterogenität der Nachbarländer geschuldete Differenzierung ermöglicht ein rascheres Vorgehen reformbereiter und -fähiger Länder. Sie bringt damit auch eine Wettbewerbskomponente in die ENP hinein.

Eine weitere Formgebung erhält die Politik in der Nachbarschaft durch das Prinzip der Multilateralisierung. Ihrer eigenen Integrationslogik folgend geht es der EU darum, wo immer möglich, Gruppen von Ländern zusammenzufassen und eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit anzustoßen, gibt es doch trotz ihrer Heterogenität bei vielen Partnern ähnliche und damit gemeinsame Problemlagen und Fragen. Dies geschieht durch die Schaffung thematischer Räume entsprechend bestimmter Politikfelder und auch sektorübergreifender Aspekte. Die thematische Kooperation kann zusätzlich in einem (nicht ENP-weiten) regionalen Rahmen innerhalb geografisch zusammenhängender Räume wie dem Südkaukasus erfolgen. Regionale Erfahrungen bestehen in der Nachbarschaft bereits mit dem Barcelonaprozess und der Nordischen Dimension. Ein gleichermaßen thematisch-räumliches Beispiel ist der intraregionale Handel. Die zwischenstaatliche Vernetzung wird vor dem Hintergrund der EU-Integrationserfahrungen als Wert an sich begriffen. Alle ENP-Dokumente heben die multilaterale Herangehensweise in beiden Dimensionen hervor; die Vorschläge der Kommission und der deutschen Präsidentschaft zur Stärkung der ENP gehen vor allem in die thematische Richtung; mit der Ukraine wurde bereits ein thematischer Aktionsplan zu dem Handlungsfeld „Freiheit, Sicherheit, Justiz“ ausgearbeitet.¹³⁹ In den südkaukasischen bilateralen Aktionsplänen ist – alle drei Länder als Region zusammenfassend – die Rede von einer „Südkaukasus-Partnerschaft“ der EU. Die „Stärkung der regionalen Zusammenarbeit“ ist zudem ein eigener „Schwerpunktbereich“.¹⁴⁰ Dem Grundsatz der Multilateralisierung wird vor allem durch das neue Finanzinstrument der ENP Ausdruck verliehen, das mehrstaatliche Maßnahmen präferiert und Finanzierungs-

¹³⁹ Europäische Kommission, Mitteilung, Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006)726 endg., Brüssel 4. Dez. 2006. Dies., Mitteilung, Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik, KOM(2007)774 endg., Brüssel 5. Dez. 2007. Tagung des Rates am 18./19. Juni 2007: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Fortschrittsbericht des Vorsitzes. thematischer Aktionsplan EU – Ukraine vom Juni 2007 siehe unter http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_jls-rev_en.pdf.

¹⁴⁰ fünfter Schwerpunktbereich im Aktionsplan EU – Georgien, S. 2.

und Umsetzungsverfahren für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vereinfacht; zwischen Partnerländern, aber auch zwischen Partnerländern und EU-Mitgliedstaaten an der Peripherie. Es muss sich noch zeigen, inwieweit Gesamtansatz, Differenzierung und Multilateralisierung einander ergänzende Prinzipien darstellen oder sich Widersprüche ergeben.

Hilfen – Bedingungen. Zur Logik der ENP gehört die Gewährung umfangreicher Unterstützung seitens der EU an die politisch und wirtschaftlich weitaus weniger fortgeschrittenen Nachbarstaaten sowie die Methode des Zusammenspiels von Anreizen und Konditionen. Die Nachbarschaftspolitik ist eine Form der Entwicklungszusammenarbeit speziell für den mediterranen sowie den GUS-Raum. Diese Hilfskomponente zur Bewältigung des Transformationsprozesses – ein wesentlicher Beitrag der EU auch zu ihrer eigenen Sicherheit – stellt einen Schlüsselbereich der ENP dar. Sie umfasst finanzielle und technische Hilfen, die Möglichkeit der Einbeziehung der Partner in ausgewählte EU-Politiken und -Institutionen sowie Handelspräferenzen. Die EU-Angebote reichen bis zu der Perspektive einer weitgehenden wirtschaftlichen Integration.¹⁴¹

Die Unterstützung wird allerdings nicht entkoppelt von den Interessen der EU und damit nicht bedingungslos gegeben; so ist das wichtigste Hilfsinstrument an die politischen Vereinbarungen der Aktionspläne geknüpft. Sie soll für die Nachbarländer vor allem als Anreiz zur nachhaltigen Modernisierung und als Transformationshebel im Sinne der EU fungieren. Die Partnerstaaten müssen sich im Gegenzug für die Hilfe zur Durchführung von Reformen verpflichten, die an bestimmten Werten wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechten, verantwortungsvoller Regierung, Nachhaltigkeit und Marktwirtschaft orientiert sind, sowie – je nach Integrationsambition – zur Übernahme von Teilen des gemeinschaftlichen *acquis* verpflichten.¹⁴² Dahinter steht die Überzeugung: „Je ähnlicher die Nachbarn uns werden, desto besser für uns“, wie es ein Gesprächspartner im Rahmen dieser Arbeit auf den Punkt brachte. Die EU kann mit der ENP gewissermaßen über den Geltungsbereich ihrer Verträge hinaus regieren und auf diese Weise ihren

¹⁴¹ zu den Hilfsinstrumenten wie dem ENPI und dem Umfang der EU-Hilfen s.u. Der Aspekt der Hilfeleistung ist zudem nicht nur ein Grundprinzip, sondern zugleich Handlungsfeld und politischer Querschnittsaspekt.

¹⁴² s. u. Handlungsfelder, Werte als Querschnittsaspekt, vor allem aber beim Staatsaufbau.

Handlungs- und Gestaltungsspielraum erhöhen. Dabei sind die Gemeinsamkeiten zwischen der EU und ihren östlichen Partnern größer als die zwischen der EU und ihren südlichen Nachbarn. Die Nachbarstaaten ziehen natürlich ihrerseits Vorteile aus nachhaltigen Reformen und einer Angleichung an die Gemeinschaft, werden sie doch langfristig als Staatswesen und Volkswirtschaften wettbewerbsfähiger und bekommen auf diese Weise Anschluss an den größten Binnenmarkt der Welt. Die EU bezeichnet die Mischung aus Hilfen, Anreizen und Bedingungen als „positive Konditionierung“. Für den Fall der Nichterfüllung vertraglich vereinbarter aber auch politisch eingegangener Verpflichtungen müssen die Zielländer mit Sanktionen, d.h. vor allem dem Entzug der finanziellen Unterstützung, rechnen.

Die Anreiz-Konditionierungs-Politik der EU ist einer der Hauptansatzpunkte für Kritik an der ENP. Die Kritik erfolgt vor allem vor dem Hintergrund der jahrzehntelang gegenüber Nachbarn großzügig betriebenen Erweiterungspolitik und nimmt diese – vor allem ihre klare Finalität (den Beitritt) – als Maßstab für den neuen außenpolitischen Ansatz. Als problematisch wird die Unausgewogenheit der ENP angesehen, die sich in der als mangelhaft erachteten Angebotsseite zeigt: Die Verweigerung der Aussicht einer EU-Mitgliedschaft beraubt demnach zumal die östlichen EU-Anrainer einer angemessenen – gewissermaßen als „natürlich“ und „verdient“ betrachteten – europäischen Perspektive; außerdem bestünden zu geringe sonstige Angebote seitens der EU unterhalb der Mitgliedschaft, die dieses „Defizit“ einer fehlenden Beitrittsaussicht kompensieren könnten. „Eine Achillesferse der ENP bleiben ... die Balance der Interessen beider Seiten und das Verhältnis von Angeboten und Forderungen“, so Lippert.¹⁴³

Das bedeutet, dass zu niedrige oder keine Anreize gesetzt werden und es damit den Nachbarn an Motivation mangelt, das eigene Land gemäß den Vorstellungen der EU bzw. überhaupt zu reformieren; erfolgt doch in vielen Nachbarländern eine solche Modernisierung oft überhaupt erst mit externer Unterstützung oder im Hinblick auf eine EU-Integrationsperspektive. Damit wäre allerdings die Wirksamkeit der ENP stark beeinträchtigt. Das Konditionierungsprinzip ist ohne substantielle Gegenleistungen nur schwierig anwendbar. Die Wirksamkeit der ENP wird

¹⁴³ Barbara Lippert: Die Nachbarschaftspolitik der EU: Vorstufe oder Alternative zur Erweiterungspolitik, in: Martin Koopmann, Stephan Martens (Hg.): Das kommende Europa, Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 126.

besonders noch dadurch gelähmt, dass den oft für zu gering erachteten und eher unscharfen Angeboten und Perspektiven dennoch klare Forderungen der EU gegenüber stehen.

Die Entschärfung der Anreiz-Konditionierungs-Problematik ist eine der großen Baustellen bei der Weiterentwicklung der ENP. Entscheidend wird dabei der Gehalt neuer attraktiver Nachbarschaftsabkommen sein, wie es zur Zeit beispielhaft mit der Ukraine als Ablösung des bestehenden Abkommens ausgehandelt wird.¹⁴⁴ Einen Schub könnten EU-kompatible Reformen in den Nachbarländern insbesondere durch den Ausbau des multilateralen und thematischen Prinzips in der Weise erhalten, dass die Nachbarn als Partner die Kooperationsbereiche frei wählen und gemäß ihrer Leistungsfähigkeit Zeit für die Umsetzung erhalten. Die Kommission und die deutsche Ratspräsidentschaft haben entsprechende Vorschläge zur Weiterentwicklung der ENP gemacht.¹⁴⁵ Viele Länder wie Georgien greifen allerdings bereits das bestehende Politikangebot der EU auf und erhöhen so die Wirksamkeit der Nachbarschaftspolitik. Die ENP ist ein Ansatz, der eine umso größere Wirkung entfaltet, je kooperativer die Partner sich verhalten und der umgekehrt bei unwilligen Nachbarn umso weniger greift, wie ein Verantwortlicher betonte.

Ungleiche Partner. Dass die EU gegenüber ihrer Nachbarschaft in der Position ist, Hilfen zu verteilen und Bedingungen zu stellen, zeigt die Asymmetrie, die den Beziehungen zwischen EU und Nachbarn inne wohnt. Die politische und wirtschaftliche Ungleichheit der Partner und die geografische Anlage als Zentrum-Peripherie-Modell gehören zur Grundlogik der ENP. Ihre in jeder Hinsicht zentrale Position erlaubt der EU die führende und prägende Rolle bei der Gestaltung der

¹⁴⁴ Siehe dazu: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Fortschrittsbericht des Vorsitzes, S. 2 f., 6 ff. Siehe auch: Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 2809. Tagung, Luxemburg 18. Juni 2007, 10657/07 (Presse 138), S. 9-10. Der Rat hat auf dieser Sitzung den Fortschrittsbericht des deutschen Vorsitzes angenommen. Siehe auch die Vorschläge der Kommission zur Weiterentwicklung der ENP: Europäische Kommission, Mitteilung, Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006)726 endg., Brüssel 4. Dez. 2006. Dies., Mitteilung, Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik, KOM(2007)774 endg., Brüssel 5. Dez. 2007.

¹⁴⁵ Martin Koopmann: Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union: Herausforderungen und Probleme eines anspruchsvollen Politikkonzepts, in: ders., Christian Lequesne (Hg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand, Baden-Baden 2006, S. 28 f. Siehe auch: Europäische Kommission, Mitteilung, Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006)726 endg., Brüssel 4. Dez. 2006. Dies., Mitteilung, Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik, KOM(2007)774 endg., Brüssel 5. Dez. 2007. Tagung des Rates am 18./19. Juni 2007: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Fortschrittsbericht des Vorsitzes. s.o. zur multilateralen und thematischen Dimension.

Beziehungen zwischen ihr und ihren Nachbarn zu spielen. Die ENP funktioniert daher weitgehend nach EU-Logik und folgt in erster Linie EU-Interessen: Sie dient der inneren Konsolidierung der Gemeinschaft und stellt einen Gehversuch als außenpolitischer Akteur dar; sie ist das Ordnungs- und Stabilisierungskonzept der EU für ihre Nachbarräume, ein Sicherheitsinstrument in Anlehnung an die ESS; ihr Themenspektrum ist weitgehend ein Spiegelbild der EU-Kompetenzen und EU-Agenda; ihre Instrumente entsprechen der spezifischen EU-Struktur; sie steht für eine eher einseitige EU-dominierte normative und kulturelle Annäherung der Partnerländer. An der EU-Peripherie kommt es so zu einer externen Spielart der Europäisierung. Trotz dieser Einseitigkeit sind in der ENP beide Seiten sowohl Konsumenten als auch Anbieter z.B. von Sicherheit oder Wohlstand und somit gleichermaßen Profiteure. Ein Ziel des Ansatzes ist es im übrigen, Asymmetrien und Unterschiede zwischen der EU und ihren Partnern, aber auch zwischen den einzelnen Nachbarn, abzubauen oder abzumildern.

Gemeinsame Verantwortung. Zugleich wird das Prinzip der Partnerschaftlichkeit betont. Die gleichberechtigte Erarbeitung einer gemeinsamen Agenda zwischen EU und Nachbarstaat und damit seitens der Nachbarn selbstgesetzte Aufgaben und freiwillig eingegangene Verpflichtungen sollen zu einer erhöhten Identifikation der Zielländer mit der Politik und damit zu ihrer stärkeren Unterstützung durch die Nachbarstaaten führen. Fortschritte bei dieser Herangehensweise würden helfen, die Anreiz-Konditionierungs-Problematik zu entschärfen. Die Asymmetrie als eine Grundbedingung der ENP und das Partnerschaftsprinzip scheinen indes nur schwer miteinander vereinbar.

Schwierige Abgrenzung zum Erweiterungsprozess, unklare Finalität

Die ENP wird stets vor dem Hintergrund der Erweiterungspolitik gesehen und beurteilt, dem anderen und traditionellen die EU-Nachbarschaft betreffenden Ansatz. Ein Vergleich zeigt schnell eine Reihe von Ähnlichkeiten, die zwischen beiden Konzepten auf der Ebene des politischen Prozesses bestehen. Hinzu kommen die divergierenden Interessen der EU-Akteure sowie die unterschiedlichen rechtlichen Möglichkeiten in bezug auf die finale Ausgestaltung der Nachbarschaftspolitik. Die ENP kann ebenfalls zu einer späteren Mitgliedschaft von Nachbarländern beitragen. Diese Faktoren erschweren die Etablierung des neuen Instruments und

beeinträchtigen dessen Wirksamkeit. Das Profil der ENP, einem lediglich politischen Ansatz, der Interpretationsspielräume zulässt und EU-internen Interessengegensätzen unterliegt, ist noch unscharf.

Strukturelle Ähnlichkeit. Was die Ähnlichkeiten betrifft, so geht es sowohl bei der Erweiterungs- als auch bei der Nachbarschaftspolitik um den selben geografischen Raum. Bei beiden handelt es sich um Strategien der Annäherung von Partnern an die Gemeinschaft. Beide verfolgen das Ziel der Stabilisierung Europas. Sie haben weitestgehend identische Inhalte und verwenden gleiche oder ähnliche Methoden und Instrumente. Die EU greift bei der ENP zudem auf ihre Erfahrungen aus dem Erweiterungsprozess zurück und es bestand bei der Einrichtung der neuen Arbeitseinheiten für die ENP eine starke institutionelle und personelle Kontinuität in der Kommission. Die ENP könnte durch diese konzeptionellen Überschneidungen und dadurch, dass mit Hilfe dieses Instruments die Partner der EU immer ähnlicher werden, entgegen der Intention ihrer Erfinder bei einigen Ländern zu einer Art unfreiwilligem Heranführungsinstrument werden, das schließlich in den Beitritt von ENP-Staaten mündet. Auf der anderen Seite könnte die ENP – gleichsam als privilegierter Platz vor der Tür – den Ausschluss aus der Gemeinschaft institutionalisieren und zementieren. Oder aber es entsteht eine neue eigenständige Integrationsform zwischen Voll- und Nichtmitgliedschaft. Es ist also noch eine offene Frage, in wie weit die ENP eher inklusiv oder exklusiv wirkt oder eine Innovation zwischen beiden Extremen darstellt. Eine Möglichkeit zur besseren Abgrenzung der ENP vom Erweiterungsprozess besteht nach Koopmann in der weiteren Multilateralisierung der ENP und der stärkeren Betonung der funktionalen Kooperation gemäß sektoraler Aktionspläne anstelle der Übernahme möglichst großer Teile des EU-acquis pro Land mittels bilateraler Aktionspläne. Auf diese Weise werden von Beginn an keine falschen Hoffnungen geweckt und die Nachbarn haben das Gefühl, längerfristig als gleichberechtigte Partner in für sie passenden Themenfeldern ihrer Wahl mit der EU zusammenzuarbeiten.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Martin Koopmann: Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union: Herausforderungen und Probleme eines anspruchsvollen Politikkonzepts, in: ders., Christian Lequesne (Hg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand, Baden-Baden 2006, S. 28 f. Zu den Ähnlichkeiten und Unterschieden zwischen ENP und Erweiterung siehe auch Barbara Lippert: Die Nachbarschaftspolitik der EU: Vorstufe oder Alternative zur Erweiterungspolitik, in: Martin Koopmann, Stephan Martens (Hg.): Das kommende Europa, Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 107-

Divergierende Interessen. Neben konzeptionellen und strukturellen Ähnlichkeiten zwischen beiden Instrumenten (und auch wegen dieser Gemeinsamkeiten) verbinden sich mit der Nachbarschaftspolitik gegenläufige Interessen, die zum Teil auch darauf zielen, die Unterschiede zwischen beiden Ansätzen zu verwischen. Manche Anrainer im Osten wie Georgien oder die Ukraine streben eine EU-Mitgliedschaft explizit an. Um diese Beitrittsambition zu verwirklichen, nutzen sie die ENP bereits von vornherein als Heranführungsinstrument. Diese Partner werden in ihrem Bestehen von EU-Mitgliedern an der Peripherie in ihrer Handlungsweise bestärkt. Beide Politiken sind jedoch gemäß gemeinsamer EU-Beschlusslage trotz ihrer frappierenden Ähnlichkeit vor allem bei der Umsetzung getrennt zu betrachten und stellen zwei zu unterscheidende und komplementäre Ansätze dar. Dabei soll die ENP als außenpolitischer Ansatz das Profil der EU als internationalem Akteur schärfen. Die Betonung liegt auf dem Angebot einer sofortigen und breiten Zusammenarbeit, sogar einer schrittweisen Annäherung. Es geht um eine gegenüber anderen Drittländern privilegierte Partnerschaft. Die Frage des finalen Integrationsziels steht jedoch keinesfalls im Zentrum. Sie wird offen gelassen und überhaupt nur insofern aufgegriffen als eine klare Abgrenzung von dem Erweiterungsinstrument vorgenommen wird. Die Kommission als Hauptakteur ist Träger dieser Sichtweise. Viele der traditionellen und nicht an Drittländer grenzende Mitgliedstaaten begreifen die Nachbarschaftspolitik als Instrument, um weitere Beitritte zu verhindern und betonen ebenfalls den zur Erweiterung alternativen Charakter der ENP. Konsolidierung und Sicherheit der Gemeinschaft stehen für sie im Vordergrund. Man kann es auch so ausdrücken: „Es geht um die Vision von einem Europa, das größer ist als die EU.“¹⁴⁷ Zu dem Ringen zwischen Erweiterern und Vertiefern liefert Marchetti folgende Überlegung: Je größer die EU wird, desto größer wird auch ihr Kern und damit der Kreis der Konsolidierer unter den Mitgliedstaaten. Um die Peripheriestaaten und Expansionisten also in die Minderheit zu bringen, müssen die

129. Zur multilateralen und thematischen Dimension s. bereits o. (Prinzipien; Lösung der Anreiz-Konditionierungs-Problematik).

¹⁴⁷ Barbara Lippert: Die Nachbarschaftspolitik der EU: Vorstufe oder Alternative zur Erweiterungspolitik, in: Martin Koopmann, Stephan Martens (Hg.): Das kommende Europa, Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 128

Erweiterungsgegner zunächst für weitere Beitritte sein, damit auf diese Weise ihre Kerngruppe wächst.¹⁴⁸

Rechtliche Möglichkeiten. Hintergrund für die schwierige Abgrenzung zum Erweiterungsprozess und für die unklare Finalität sind neben den methodischen Ähnlichkeiten und den divergierenden Interessen die unterschiedlichen rechtlichen Möglichkeiten, die – ganz unabhängig von der ENP – im Hinblick auf die EU-Integration von benachbarten Staaten bestehen. Die Frage, zu welcher Integrationsform die ENP schließlich führt, soll und kann die ENP nicht beantworten. Die ENP kann entweder – quasi als Zwischenschritt, wie der Beitrittsprozess mit speziell dafür vorgesehenen Übergangsinstrumenten – auch zur Mitgliedschaft hinführen; die Kommission selbst schließt das nicht aus. Die Möglichkeit des Beitritts für europäische Staaten besteht gemäß Artikel 49 EU-Vertrag. Eine Entscheidung darüber kann nur im Rahmen des dort vorgeschriebenen Verfahrens getroffen werden. Oder aber sie führt zu einer neuen zwar gegenüber Drittländern privilegierten Integrationsform, jedoch unterhalb einer Vollmitgliedschaft, wobei es verschiedene Möglichkeiten gibt. Die inhaltliche Substanz einer neuen Generation von Nachbarschaftsabkommen als rechtlicher Basis beginnt gerade erst – im Fall der Ukraine – sich abzuzeichnen.

Die Kombination von maximal integrativen (mit Elementen der Erweiterung) und außenpolitischen Komponenten (Akteur sein, kein Beitritt, andere Finalität: zwischen Exklusion und spezifischer Integration) machen die ENP als außenpolitisches Instrument bereits in ihrer noch formativen Phase zu einem spezifischen Integrationstyp. Diese Form als Mischinstrument mit noch unscharfem Profil (mit ähnlichen Methoden wie der Erweiterungsprozess, aber unterschiedlichem bzw. ungewissem institutionellem Ziel) und diese finale Unentschiedenheit drohen allerdings die Handlungsfähigkeit der EU in den Nachbarräumen zu behindern, die bisher wesentlich auf dem Prinzip der Angebotslogik mit einem Beitritt als krönendem Abschluss der Integrationsbemühungen beruhte.

Das Top-Angebot der Mitgliedschaft steht als Anreiz bei der ENP nicht zur Verfügung, aber über die Alternativen besteht Unsicherheit. Dennoch werden seitens

¹⁴⁸ Andreas Marchetti: La politique européenne de voisinage: l'impact de la présidence allemande sur l'élaboration d'une politique stratégique, in: Note du Cerfa 45, Juli 2007, S. 8.

der EU Erwartungen geweckt und zugleich Forderungen gestellt. Das lässt den „Beitrittsdruck“ weiter auf der EU lasten. Es ist dabei eine Spezifik des Integrationsprozesses, dass sich alle Akteure innerhalb wie außerhalb an den Gebrauch des Beitrittsinstruments – als vermeintliche EU-Außenpolitik – gewöhnt haben. Dessen Wegfall oder weniger inflationärer Gebrauch wirkt daher wie ein Verlust. Nun allerdings beabsichtigt die EU, ihr außenpolitisches und strategisches Profil zu schärfen. Das ist schwierig: eine Integrationsgemeinschaft wird zum Akteur.

Rechtliche und konzeptionelle Grundlagen, Entwicklungsschritte der ENP

Das neue Politikfeld basiert bis zur Vertragsversion von Nizza (in Kraft seit 2003) nicht auf einer eigenen primärrechtlichen Norm des EU- oder EG-Vertrags; es hat allerdings Eingang in die Neufassung der Verträge, den sogenannten Reformvertrag, gefunden, der 2009 in Kraft treten soll.¹⁴⁹ Als strategisches politisches Dokument im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sieht erstmals die Europäische Sicherheitsstrategie eine nachbarschaftliche Dimension als eigenständiges Handlungsfeld europäischer Außenpolitik vor.¹⁵⁰ Genuine und umfassende Gründungsdokumente der Nachbarschaftspolitik sind die vom Rat gebilligten Kommissionsmitteilungen vom März 2003 und Mai 2004 („Wider Europe“; „Strategiepapier“).¹⁵¹ Letzteres enthält auch bereits einen Großteil der heute verwendeten Terminologie. Seine endgültige Bezeichnung erhielt das Politikfeld mit der Bildung der neuen EU-Kommission im Juni 2004.

Den Startschuss zur Entwicklung einer Nachbarschaftspolitik gaben der Ministerrat und der Europäische Rat 2002.¹⁵² Eine bereits stattfindende Debatte wurde damit in die EU-Organe überführt. In mehreren Beschlüssen (Ministerrat und Europäischer Rat) 2002/03 wurden die Initiativen des Außenkommissars und des Hohen Vertreters

¹⁴⁹ Artikel 8 EUV (Version vom 17. Dezember 2007, Vertrag von Lissabon).

¹⁵⁰ Europäischer Rat, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 12. Dezember 2003, S. 7/8 Abschnitt: „Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft“.

¹⁵¹ Europäische Kommission, Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM(2003)104 endg., Brüssel 11. März 2003. Dies., Mitteilung, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, KOM(2004)373 endg., Brüssel 12. Mai 2004. Weitere Schlüsseldokumente sind die Mitteilungen über die Stärkung der ENP, die ENPI-Verordnung sowie die einzelnen Aktionspläne; siehe die umfassende Übersicht auf der Nachbarschaftsseite der Kommission <http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm>.

¹⁵² Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 2421. Tagung, Luxemburg 15. April 2002, 7705/02 (Presse 91), S. 10. Ders., 2450. Tagung, Brüssel 30. Sept. 2002, 12134/02 (Presse 279), S. 8. Ders., 2463. Tagung, Brüssel 18. Nov. 2002, 14183/02 (Presse 350), S. 12 f. Ders., Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, Europäischer Rat Kopenhagen 12./13. Dezember 2002, 15917/02, Brüssel 29. Jan. 2003.

für die GASP aufgegriffen.¹⁵³ Chris Patten und Javier Solana erhielten den Auftrag, eine umfassende Strategie auszuarbeiten, die schließlich am 23. Februar 2003 von Patten im Ministerrat präsentiert wurde („Wider Europe“-Papier). Kurz darauf, im Juli 2003, wurde in der Kommission eine „Task Force Größeres Europa“ unter der Leitung des damaligen Erweiterungskommissars Günther Verheugen eingerichtet.

Auf diese Weise wuchs der EU-Kommission – zunächst als deutliches Anhängsel der Erweiterungspolitik – ein neuer Tätigkeitsbereich zu. Zugleich erarbeitete damals der Hohe Vertreter die Sicherheitsstrategie. Beides geschah im Vorfeld der EU-Erweiterung und in Anbetracht neuer internationaler Aufgabenstellungen. Beide Dokumente müssen in engem Zusammenhang gesehen werden und beziehen sich aufeinander. Jedes ist zugleich von thematisch umfassender Natur (Nachbarschaft; Sicherheit der EU) und steht formal doch nur für Teilaspekte des EU-Außenhandelns. In der Folge verfeinerte die Kommission ihr Konzept (Strategiepapier) und begann mit der Umsetzung: Ende 2004 wurden erste Aktionspläne verabschiedet, Ende 2006 geschah dies für eine weitere Gruppe von Partnerländern, darunter Armenien, Aserbaidschan und Georgien. Ein neues Finanzierungsinstrument wurde geschaffen. Nach den ersten zwei operativen Jahren legte die Kommission einen Fortschrittsbericht vor und versuchte gemeinsam mit der bevorstehenden deutschen Ratspräsidentschaft die ENP weiterzuentwickeln. Die Mitteilung über die Stärkung der Nachbarschaftspolitik vom Dezember 2006 sieht die Konzentration auf sieben prioritäre Handlungsfelder vor.¹⁵⁴

Die ENP ist ein umfassender politischer Rahmen zur stärkeren Betonung und einheitlichen Koordinierung des EU-Außenhandelns an der europäischen Peripherie. Sie fasst die für eine Politik an der Peripherie relevanten EG-Kompetenzen

¹⁵³ s. den gemeinsamen Brief vom 8. Aug. 2002 unter <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/_0130163334_001_en.pdf>. Bereits 2002 gab es zudem deutsch-polnische Vorüberlegungen zu einer EU-Nachbarschaftspolitik; s. dazu Iris Kempe: Die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Rolle Deutschlands, in: Thomas Jäger u.a. (Hg.): Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, März 2007, S. 241-260. Weitere für die ENP grundlegende Ratsbeschlüsse datieren aus 2003, zusammengestellt unter <http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm>.

¹⁵⁴ Europäische Kommission, Mitteilung, Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006)726 endg., Brüssel 4. Dez. 2006. Als prioritär wurden die Bereiche Wirtschaft und Handel; Migration; Kontakte zwischen Menschen; die thematische Komponente; sowie die politische; regionale; finanzielle Zusammenarbeit identifiziert. Siehe auch: Europäische Kommission, Mitteilung, Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik, KOM(2007)774 endg., Brüssel 5. Dez. 2007. Demnach soll die Zusammenarbeit in den Bereichen wirtschaftliche Integration, zivilgesellschaftliche Dimension, thematische Komponente, Mobilität ausgebaut werden. siehe auch: Tagung des Rates am 18./19. Juni 2007: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Fortschrittsbericht des Vorsitzes.

zusammen und steuert diese, wie den Bereich der Handelspolitik, weitere wirtschafts- und entwicklungspolitische Aspekte, die gemeinschaftliche Außenhilfe und die diese Bereiche betreffende Vertragsschlusskompetenz; die relevanten intergouvernemental geregelten Bereiche wie die GASP bezieht sie ein. Auf der politischen – vor allem was instrumentelle Innovationen betrifft dynamischeren – Ebene bilden die sogenannten Aktionspläne das gesamte thematische Spektrum der ENP und alle involvierten EU-Politikbereiche ab.¹⁵⁵

Die Politiken und Instrumente des EU-Handelns in der Nachbarschaft haben nicht nur verschiedene rechtliche und politische Legitimationsquellen, sie unterliegen damit auch einer jeweils anderen institutionellen Zuständigkeit und lösen ein jeweils unterschiedliches institutionelles Zusammenwirken aus. Die ENP ist ein Spiegelbild der strukturellen Komplexität des EU-Außenhandelns. Damit ist ein wichtiger Punkt angesprochen: Die institutionelle Performance der EU ist für das Funktionieren der ENP ein entscheidender Faktor und ein häufiger Grund für Reibungsverluste.

Akteure in der ENP

Kommission. Die Kommission ist der zentrale Akteur in dem neu geschaffenen Politikbereich. Sie kann damit auf dem noch überwiegend nationalstaatlich dominierten und im Rahmen der EU intergouvernemental verfassten Feld der allgemeinen Außenpolitik einen wichtigen politischen Kompetenzzuwachs verzeichnen. Es ist für die Traditionsinstitution ein substanzieller Schritt aus dem abgegrenzten Bereich vor allem unionsinterner Säule-1-Materien sowie damit zusammenhängender externer Handlungsfelder hinaus in das nähere geografische Umfeld der Gemeinschaft, anhand eines politischen Konzepts, unter Bündelung der EG-(Außen-)Aspekte und Einbeziehung sicherheitspolitischer Fragen.

Die häufige Hervorhebung der ENP in offiziellen Stellungnahmen und in der Fachliteratur als spezifisches außenpolitisches Handlungsfeld und als eine Priorität der EU-Außenpolitik wird vor allem auf der administrativen Ebene untermauert durch eigene Strukturen mit entsprechenden personellen Ressourcen bei der Kommission: Als separates Portfolio wurde die ENP in der Barroso-Kommission (seit Juni 2004)

¹⁵⁵ Dem boomenden Bereich der EU-Instrumente in der ENP ist weiter unten ein eigener Abschnitt gewidmet.

dem Bereich für auswärtige Angelegenheiten zur Seite gestellt (in der Verantwortung der Kommissarin Ferrero-Waldner) und erhielt selbständige Arbeitseinheiten in der Generaldirektion Außenbeziehungen in Form einer eigenen Abteilung mit einem thematischen (ENP) und zwei Länderreferaten (Osteuropa, südlicher Kaukasus, Zentralasien; Naher Osten, südliches Mittelmeer); zusammengestellt aus zuvor mit der Osterweiterung befassten sowie bestehenden Länderreferaten. 2003 war unter dem Erweiterungskommissar Verheugen zunächst eine „Task Force Größeres Europa“ gebildet worden. Mit der Hilfskomponente der ENP ist zudem die Generaldirektion EuropeAid befasst. Im Verantwortungsbereich der Kommission liegen auch die meisten institutionellen Ressourcen der EU in Drittländern, die vor allem für die Außenaspekte der EG-Kompetenzen – nun auch unter dem nachbarschaftlichen Gesichtspunkt – zuständig sind. So hat im Rahmen der finanziellen Hilfen an die Nachbarstaaten auf der Ebene der Programmkoordination und -durchführung die EU-Delegation in Tiflis die Fäden in der Hand, wie ein Mitarbeiter es formulierte.

Die Zuständigkeit der EU-Organe, vor allem der Kommission, für das neue Politikfeld und die in ihm vereinigten Tätigkeitsbereiche und Instrumente leitet sich aus den erwähnten Ratsbeschlüssen ab, d.h. der Beauftragung der Kommission zu Konzeption und Durchführung der ENP sowie aus den Rechtsnormen oder politischen Beschlüssen, die den betreffenden Bereichen und Instrumenten zugrunde liegen. Je nach einzeltem Politikfeld oder Instrument fällt den Organen dabei eine unterschiedliche Kompetenz zu und wird ein bestimmtes Verfahren der Zusammenarbeit ausgelöst.

Zu den Aufgaben der Kommission gehört neben der generellen Zuständigkeit für die Politikfelder und Instrumente der ersten Säule (Binnenmarktaspekte, Handel, Außenhilfe) die konzeptionelle Weiterentwicklung der ENP sowie – gemeinsam mit den Delegationen vor Ort und den zuständigen Arbeitsstrukturen des Rates und den bilateralen Partnerschaftsräten¹⁵⁶ – deren Umsetzung vor allem auf der Ebene der Aushandlung von Abkommen und Aktionsplänen und der Verwaltung der Gelder in einem der großen bei der Kommission angesiedelten Fonds und deren Überwachung.

¹⁵⁶ dazu hier unten

Rat der EU. Die Kommission arbeitet mit den auf diesem Feld aktiven Mitgliedstaaten, gegebenenfalls dem Ratsvorsitz sowie je nach Materie mit dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament zusammen. Der Rat befasst sich auf Ministerebene in der Formation Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, im Ausschuss der Ständigen Vertreter sowie auf der Arbeitsebene (im ENPI-Ausschuss oder in geografischen Arbeitsgruppen wie COEST oder NIS für Osteuropa und Zentralasien) mit dem Politikfeld. Er beobachtet und billigt die Politik der Kommission, beauftragt und ermächtigt diese zu neuen Schritten, erteilt beispielsweise Verhandlungsmandate und verabschiedet schließlich Abkommen und Aktionspläne. Mehrmals jährlich tagt der Rat auf allen Ebenen in gemeinsamer Formation mit den Nachbarländern im Rahmen der so genannten Partnerschaftsräte. Auf der Arbeitsebene erfolgt die Programmierung der Hilfgelder. Das Generalsekretariat des Rates mit dem Generalsekretär und Hohen Vertreter für die GASP – administrativ getrennt von den Kommissionsstrukturen – wird für die klassischen außen- und sicherheitspolitischen Aspekte der ENP herangezogen. Ihm zugeordnet ist auch der EU-Sonderbeauftragte für den Südkaukasus und ein diesem unterstelltes und regionsweit präsentenes Team.¹⁵⁷ Im Mandat des Sonderbeauftragten ist festgelegt, dass es zu dessen Aufgabe gehört „[to] assist the Council in further developing a comprehensive policy towards the South Caucasus“. Gerade in der Funktion des Sonderbeauftragten zeigt sich – erzwungen bereits durch die regionalen Anforderungen der Krisenbewältigung – eine Pfeilerübergreifende sicherheitspolitische Zusammenarbeit der EU-Strukturen, vor allem zwischen der ersten und zweiten Säule. Die PJZS-Aspekte und -Strukturen der dritten Säule, deren Vergemeinschaftung im Reformvertrag vorgesehen ist, lösen ein entsprechendes institutionelles Zusammenwirken aus.¹⁵⁸

Europäisches Parlament. Die Rolle des Europäischen Parlaments, ebenfalls je nach Politikfeld und Instrument vertraglich genau festgelegt, reicht von der Funktion, Teil des Gesetzgebungsprozesses zu sein (z.B. sobald seine Haushalts- oder Vertragsschlusskompetenzen berührt werden) bis hin zu einer lediglich beobachtenden Begleitung der Nachbarschaftspolitik. Zu dem neuen Politikkonzept

¹⁵⁷ Gemeinsame Aktion 2003/496/GASP vom 7. Juli 2003; Gemeinsame Aktion 2007/111/GASP vom 15. Februar 2007.

¹⁵⁸ s.u. zu den einzelnen politischen Handlungsfeldern.

hat der Auswärtige Ausschuss des EP bereits mehrere eigene Berichte vorgelegt, die im Januar 2006 zu einer Entschließung des Parlaments über die ENP führten.¹⁵⁹

Weitere EU-Akteure in der ENP sind die Europäische Investitionsbank, deren Mandat dafür 2007 erweitert wurde und seit neuestem auch Gemeinschaftsagenturen, an deren Arbeit sich die Nachbarstaaten beteiligen können; z.B. an Operationen der Grenzschutzagentur Frontex.¹⁶⁰

Partnerschaftsräte. Als gemeinsamen institutionellen Rahmen zwischen Union und Partnern sehen bereits die EU-nachbarschaftlichen Abkommen von 1999 paritätisch zusammengesetzte Partnerschafts- und Kooperationsräte vor. Sie sind mehrstufig den Ratstrukturen entsprechend organisiert und tagen parallel zu den regulären EU-Ratstreffen; Unterausschüsse befassen sich mit den einzelnen Politikfeldern. Ihre Funktion besteht in der förmlichen Annahme der Aktionspläne, sowie – gemeinsam mit der Kommission und den Ratsgremien – in der Beteiligung an ihrer Umsetzung und Weiterentwicklung: Die vereinbarten Reformen werden überwacht und evaluiert. Es finden bis zu zehn Sitzungen pro Jahr und Land statt. Die Partnerschaftsräte sind Ausdruck des Prinzips der beiderseitig übernommenen Verantwortung.

Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten wirken – ihrer Funktion im EU-Institutionengefüge entsprechend – vor allem über den Rat an der EU-Politik mit, sowohl auf intergouvernementaler als auch auf supranationaler Ebene sowie besonders prononciert eventuell bei einem Ratsvorsitz. Dabei bringen sie spezifische Eigeninteressen ein, die zum Teil einander (und auch der ursprünglichen Idee des ENP-Konzepts) zuwider laufen. Uneinigkeit unter den Mitgliedstaaten verhindert oft ein kohärentes Auftreten der Gemeinschaft und behindert zusätzlich zu den

¹⁵⁹ Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Europäischen Nachbarschaftspolitik, 2004/2166 (INI), P6_TA(2006)0028, Straßburg 19. Jan. 2006. Die Entschließung basiert auf dem Laschet- und dem Tannock-Bericht (A6-0399/2005) vom 14. April und 7. Dez. 2005. Siehe auch bereits der Napoletano-Bericht (A5-0378/2003) vom 5. Nov. 2003.

¹⁶⁰ Das jüngste EIB-Finanzierungsmandat für Russland und die östlichen Anrainer erstreckt sich auf den Zeitraum 2007-2013 und umfasst 3,7 Mrd. Euro, siehe auch unter: <<http://www.eib.org/projects/regions/russia/index.htm>>. Europäische Kommission, Mitteilung, Über das allgemeine Konzept zur Ermöglichung einer Beteiligung von ENP-Partnerstaaten an Gemeinschaftsagenturen und -programmen, KOM(2006)724 endg., Brüssel 4. Dez. 2006. Siehe dabei vor allem die Listen über Agenturen und Programme, die den Nachbarn (nicht) offen stehen. Die wichtigsten Internetseiten der EU-Institutionen zur ENP (im südlichen Kaukasus) sind:

<http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm>;

<http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/index.htm>;

<http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/index_en.htm>;

<<http://www.delarm.ec.europa.eu/en/index.htm>>; <<http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/index.html>>.

institutionellen Eigenheiten der EU die ENP in ihrer Wirksamkeit. Beispielhaft sei auf die neuen EU-Mitgliedstaaten wie Polen verwiesen, die sich als Anwälte der östlichen Nachbarländer verstehen und im Gegensatz zu den meisten Altmitgliedern die ENP als Instrument betrachten, um ihre Nachbarn auf einen EU-Beitritt vorzubereiten. Frankreich dagegen hat aufgrund spezieller bilateraler Bindungen aus kolonialer Zeit ein besonderes Interesse, die südlichen Mittelmeeranrainer an die EU anzubinden. Zu dem EU-mitgliedstaatlichen Verhältnis hält der ENP-Fortschrittsbericht des deutschen Vorsitzes fest: „Generell sollten die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft ihre Maßnahmen in den Nachbarländern enger abstimmen.“¹⁶¹

Über diese die Nachbarschaftspolitik tragenden Institutionen hinaus findet eine Zusammenarbeit mit Internationale Organisationen wie dem Europarat, der OSZE und den Vereinten Nationen statt. Schließlich spielen Unternehmen (private wie staatliche) eine wichtige Rolle: Sie sind insgesamt eine Zielgruppe der ENP sowie teils auch als Auftragnehmer im Rahmen von Projekten an der Umsetzung der ENP beteiligt.

Handlungsfelder

Die EU bearbeitet im Südkaukasus im Rahmen der Nachbarschaftspolitik ein breites Spektrum von Politikfeldern. Bei der Betrachtung der ENP fällt sofort der Umfang der Agenda auf, der trotz Strukturierungsversuchen und der Definition von Schwerpunktbereichen und Prioritäten eine inhaltliche Überfrachtung mit Einzelmaßnahmen befürchten lässt. So umfasst der Aktionsplan EU-Georgien immerhin sieben übergreifende Handlungsfelder, die sich aus weiteren Rubriken zusammensetzen und denen noch acht Schwerpunkte vorangestellt sind; das Länderstrategiepapier nennt zwar lediglich vier Schwerpunktbereiche, greift aber die umfassenden Vorgaben der Aktionspläne auf. Die meisten Aspekte finden sich in allen bilateralen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie Aktionsplänen gleichermaßen, wobei die Aktionspläne mit ihrer etwas erweiterten Agenda als Bekräftigung der Abkommen zu verstehen sind. Gemäß der Aktionspläne sollen zunächst die left overs der Abkommen umgesetzt werden. Die ENP beinhaltet damit

¹⁶¹ Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Fortschrittsbericht des Vorsitzes, S. 9. Siehe auch: Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 2809. Tagung, Luxemburg 18. Juni 2007, 10657/07 (Presse 138), S. 9-10. Der Rat hat auf dieser Sitzung den Fortschrittsbericht des deutschen Vorsitzes gebilligt.

vor allem bereits „vorhandene“ Themen. Dabei handelt es sich um Bereiche, die in der Zuständigkeit der EU und vor allem der Kommission liegen; die ENP-Dokumente spiegeln weitgehend die organisatorischen Strukturen der EU wieder. Häufig wird daher als ein Defizit der ENP angemerkt, dass sich kaum neue Inhalte finden und die Aktionspläne lediglich aufgreifen, was einige Jahre zuvor bereits vertraglich vereinbart wurde. Zudem wird die der ENP zugrunde liegende Asymmetrie kritisiert, die auch darin besteht, dass die Kooperation in erster Linie von der EU-Agenda und den EU-Kompetenzen bestimmt wird und in zu geringem Maß die Interessen der Partner berücksichtigt. Die Union kann allerdings nur in den ihr zugewiesenen Bereichen tätig werden und die Nachbarn wollen sich schließlich der EU als bestehender Institution annähern.¹⁶² Die ENP setzt dabei für die Partner keine Übernahme des gesamten EU-Besitzstands an Politiken und Rechtsvorschriften voraus, wie es bei der Vorbereitung von Drittstaaten auf einen Beitritt der Fall ist. Eine Annäherung an das Gemeinschaftsrecht erfolgt nur soweit es die Teilnahme am Binnenmarkt, an ausgewählten Politiken oder Institutionen erfordert. Statt dessen wird zunehmend der Zusammenarbeit in Teilbereichen der Vorzug gegeben.¹⁶³

Querschnittsaufgaben. Die ENP ist vor allem ein entwicklungspolitischer Ansatz für die wirtschaftlich und politisch weitaus weniger fortgeschrittenen EU-Anrainer. Der Aspekt der Hilfeleistung beim Transformationsprozess durchzieht daher als Querschnittsaufgabe in Form beratender Begleitung und finanzieller Unterstützung von Reformen alle Themenbereiche: von der Wirtschaftsentwicklung über Energie- und sicherheitspolitische Fragen und den Staatsaufbau; bis hin zu spezifischen Fragen wie dem Umgang mit Kernenergieisiken, dem Wohnungsbau für Vertriebene oder der Minenräumung. Die Unterstützung seitens der EU umfasst finanzielle und technische Hilfen, die Möglichkeit der Einbeziehung der Partner in ausgewählte EU-Politiken und -Institutionen sowie Handelspräferenzen. Die EU-Angebote reichen bis zu der Perspektive einer weitgehenden wirtschaftlichen Integration. Allen Themen wohnt dabei zugleich – als weiterer Politikfeld übergreifender und Hilfs-Aspekt – eine sicherheitspolitische Dimension inne; hinzu kommt als weiterer Querschnittsaspekt

¹⁶² s. auch o. zum Aspekt der Asymmetrie in Bezug auf Hilfe und Konditionierung.

¹⁶³ Dies ist auch ein wichtiger Aspekt der multilateralen Herangehensweise s.o.

die Werteorientierung der ENP, die vor allem beim Staatsaufbau zum tragen kommt.¹⁶⁴

Wirtschaftliche Integration. Breiten Raum nimmt die wirtschaftliche Erschließung und Integration der Nachbarregionen ein. In diesem Feld liegen wesentliche Kompetenzen der EU und die Partnerländer erwarten von der Zusammenarbeit im Rahmen der ENP vor allem den Anschluss an den größten Binnenmarkt der Welt vor ihrer Haustür – was ihnen in Aussicht gestellt wird. Dazu werden beiderseitige Schritte der Marktöffnung – auch in asymmetrischer Weise – angestrebt. Zunächst geht es um die Einrichtung bilateraler Freihandelszonen für bestimmte Sektoren. Einem Pionierabkommen mit der Ukraine sollen weitere folgen; mit Armenien und Georgien wird dies derzeit geprüft.¹⁶⁵ Als eine wichtige Voraussetzung für ihre wirtschaftliche Heranführung übernehmen die Partnerländer EU-Rechtsvorschriften und Standards in einer Vielzahl von Regulierungsbereichen, die vor allem den EG- und WTO-acquis betreffen. Dadurch dehnt die Union als der etablierte und größere Vertragspartner ihren Rechtsraum (Binnenmarkt) über die eigenen Grenzen hinaus aus. Im Aktionsplan Georgien heißt es dazu unter anderem: „Weiterführung der Bemühungen um Vollendung des Übersetzungsprozesses einschlägiger Normen und technischer Vorschriften der EU in das Georgische“.¹⁶⁶ Angestrebt wird mit der schrittweisen Einbindung letztendlich eine umfassende Öffnung des Binnenmarktes seitens der EU für die Partner über einzelne Teilbereiche des Handels mit Waren und Dienstleistungen hinaus („allmähliche Ausweitung der vier Freiheiten“)¹⁶⁷ mit der Perspektive einer Wirtschaftsgemeinschaft zwischen der Union und möglichst vielen Nachbarn.

Weitere Harmonisierungsbereiche zur weltwirtschaftlichen und europarechtlichen Integration der südkaukasischen Länder sind Niederlassungsfragen,

¹⁶⁴ Die Kommission bezieht sich bei der ENP auf die Gemeinsame Erklärung des Rates, der Mitgliedstaaten, des Europaparlaments und der Kommission zur Gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik vom 22. November 2005. s.u. zu den Hilfsinstrumenten wie dem ENPI und dem Umfang der EU-Mittel; zum Handlungsfeld der Außen- und Sicherheitspolitik, zur ENP als sicherheitspolitischer Ansatz; s. auch bereits o. zu Logik, Politikfeld übergreifenden Prinzipien, Methoden (Multilateralisierung, Hilfe, Konditionierung, Werteorientierung, Asymmetrie, Partnerschaftlichkeit).

¹⁶⁵ Voraussetzung ist die WTO-Mitgliedschaft der Nachbarländer. Die Ukraine trat 2008 der WTO bei. Von den Südkaukasusländern ist bis jetzt allein Georgien WTO-Mitglied. Auch die bisherigen Abkommen sind bereits GATT-konform.

¹⁶⁶ Aktionsplan EU – Georgien, S. 21

¹⁶⁷ Aktionsplan EU – Georgien, S. 2

Gesellschaftsrecht, der Kapitalverkehr, das Wettbewerbs- und Vergaberecht, steuerliche Aspekte und Fragen des geistigen Eigentums. Die Verbesserung des Investitionsklimas, die Begleitung des Privatisierungsprozess sowie die Korruptionsbekämpfung bilden den zweiten von acht sogenannten Schwerpunktbereichen des Aktionsplans EU – Georgien. Neben der Liberalisierung des Handels und Harmonisierung der Regeln zielt die wirtschaftliche Zusammenarbeit – mit starkem Akzent auf der Hilfeleistung – nicht zuletzt auf die Unterstützung der Nachbarn auf ihrem Weg von der Plan- zur Marktwirtschaft. Dabei geht es um grundlegende volkswirtschaftliche Fragen wie eine nachhaltige Geld- und Finanzpolitik seitens der nationalen Zentralbanken und Regierungen. Zudem soll die Entwicklung in einzelnen Sektoren wie Landwirtschaft, Umweltfragen, Tourismus, Bildung und Forschung, Verkehr und Telekommunikation vorangetrieben werden. Die Kooperationsfelder korrespondieren dabei mit den gemeinschaftlichen Politiken, an die die Partner zunehmend angebunden werden sollen. Ein wichtiger Aspekt ist schließlich die soziale Entwicklung und Stabilisierung der Region. So gilt es mit der ENP einen Beitrag zum Sozialhilfe- und Gesundheitswesen der Nachbarstaaten zu leisten und speziell zur Armutsbekämpfung und Beschäftigungsförderung (dritter Schwerpunktbereich des georgischen Aktionsplans).

Energiepolitik. Um die Energiesicherheit der Union – vor allem die Versorgung mit fossilen Brennstoffen – zu gewährleisten spielen Maßnahmen im Rohstoff- und Energiesektor eine immer entscheidendere Rolle in der europäischen Außenpolitik. Das zeigt nicht zuletzt der im März 2007 vom Europäischen Rat verabschiedete „Energieaktionsplan“, der auch eine externe Dimension hat. Im südlichen Kaukasus ist das Themenfeld von herausgehobener Bedeutung. Im georgischen Aktionsplan wird bereits auf der zweiten Seite der Diversifizierungsbedarf bei der Energieversorgung der EU betont. Obwohl historisch am Beginn der Integration stehend, sind die EG-Kompetenzen in diesem Bereich noch immer lückenhaft, nicht zuletzt aufgrund neuer Problemstellungen. Im Zuge der Debatten um Energiesicherheit und Klimawandel gewinnt auch die Frage der Bündelung neuer Befugnisse bei der Gemeinschaft an Bedeutung. Die Nachbarstaaten Aserbaidschan und Georgien treten vor allem auf dem Gebiet der Energieversorgung als Anbieter auf und befinden sich deshalb gegenüber der Union nicht nur in der Rolle von Politik-

Nachfragern. In dem Aktionsplan EU – Georgien ist dem Themenfeld der achte Schwerpunktbereich: „Verkehr und Energie“ – gewidmet.

Die Zusammenarbeit in dem Handlungsfeld umfasst die Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen, die Erleichterung von Investitionen und des Handels mit der Perspektive eines gemeinsamen Marktes für Strom und Gas, den technologischen Austausch inklusive ökologischer Aspekte, darunter die Themen: Förderung von Rohstoffen, Energienetze, Energieeffizienz, erneuerbare Energien. Dabei bezieht die ENP laufende Vorhaben wie das Interstate Oil and Gas Transport to Europe (INOGATE)-Übereinkommen ein.¹⁶⁸

Das Themenfeld Energie und Ressourcen hat darüber hinaus eine entwicklungspolitische Dimension, tritt doch die EU nicht nur als Abnehmer von Rohstoffen und als Technologiepartner bei Erschließung und Transport von Ressourcen auf, sondern leistet auch Hilfe bei der Verbesserung der noch instabilen regionalen Energieversorgung. Eine zuverlässige Stromversorgung ist das Rückgrat der dortigen wirtschaftlichen Entwicklung, aber noch immer nicht sicher gestellt. Ein Schwerpunkt der EU liegt dabei auf der Förderung erneuerbarer Energien, wie der Unterstützung des Baus von Wasserkraftwerken.

Im wirtschaftlichen Bereich im weitesten Sinne, im Energiesektor sowie bei Infrastrukturprojekten kann die politische Übereinstimmung zwischen EU und Nachbarstaaten als am größten und die Kooperation als am weitesten fortgeschritten bezeichnet werden.

Staatsaufbau. Ein weiterer zentraler Aspekt der ENP ist die Unterstützung der in ihrer institutionellen und politischen Verfasstheit noch nicht konsolidierten Partnerländer bei der Festigung der staatlichen Strukturen. Die EU fördert – und fordert – dabei eine wertebasierte Reformpolitik der Nachbarn. In diesem Handlungsfeld verfügt die Union über Kompetenzen im Bereich der ersten und dritten Säule. Alle Themen erfordern dabei von einer erfolgreichen Kaukasuspolitik ein mehr oder weniger starkes Zusammenwirken der unterschiedlichen EU-Strukturen und dadurch ein institutionelles und instrumentelles Zusammenrücken und -wachsen.

¹⁶⁸ siehe dazu: <<http://www.inogate.org/en/>>

In dem Handlungsfeld stehen die Reform des Rechtswesens und die Verwaltungsmodernisierung im Mittelpunkt, darunter das öffentliche Finanzwesen und die Stärkung des Grenzschutzes. Wichtige Themenfelder sind die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung sowie Migrationsfragen mit ihrer mobilitätsfördernden und sicherheitspolitischen Komponente, wozu die Verbesserung der Freizügigkeit mittels Visaerleichterungen sowie der Schutz der EU-Grenzen und der Kampf gegen illegale Einwanderung ebenso gehören wie Asylfragen und die Flüchtlingsproblematik innerhalb der Region. Der vierte Schwerpunktbereich des Aktionsplans EU – Georgien umfasst entsprechend die Felder „Justiz, Freiheit und Sicherheit“. Wichtige Instrumente im Bereich des Institutionenaufbaus sind nach wie vor TAIEX und Twinning. Als einen spezifischen Beitrag zur Reform des georgischen Rechtssystems führte die EU 2004 und 2005 eine einjährige ESVP-Rechtsstaatsmission (EUJUST-Themis) durch, an die der Aktionsplan – säulenübergreifend – ausdrücklich anknüpft.¹⁶⁹ In zunehmendem Maße wird auch – als Ablösung der projektgebundenen und technischen Hilfe – Budgethilfe geleistet.

Dabei legt die EU hohe Maßstäbe an, was eine verantwortungsvolle Regierungsführung, die Verwirklichung der Rechtstaatlichkeit und Marktwirtschaft, die Stärkung der demokratischen Grundlagen des Staates und die Durchsetzung Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Nachhaltigkeit aller Maßnahmen betrifft; darum geht es im ersten Schwerpunktbereich des georgischen Aktionsplans. Der Ausdruck „ring of well governed states“ verdeutlicht bereits diesen Anspruch. Besondere thematische Hilfsinstrumente wie eine „governance-Fazilität“ und die „Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte“ heben den Aspekt hervor. Die EU tritt damit für die Durchsetzung international gültiger und für VN-, OSZE- und Europaratsmitglieder – wie es die südkaukasischen Staaten sind – bindender Grundsätze ein.

Vor allem die Thematik des Staatsaufbaus spiegelt das in fast jeder Hinsicht asymmetrische Verhältnis zwischen Union und Nachbarstaaten. Es handelt sich

¹⁶⁹ Gemeinsame Aktion 2004/523/GASP. Eine weitere Begleitung der dadurch angestoßenen Reformen über die abgeschlossene Mission hinaus erfolgt durch das Team des EUSB, s.o. zu Institutionen. Zu den Instrumenten s.u.

dabei de facto um ein entwicklungspolitisches Handlungsfeld und neben der wirtschaftlichen Transformation um das anspruchsvollste Politikfeld für die Partner sowie für die Zusammenarbeit insgesamt. Die wertorientierte Reformpolitik bietet den größten Raum für Divergenzen zwischen den Partnern vor allem in Bezug auf die konsequente Anwendung der Werte, so dass die EU zur Wahrung ihrer Interessen auf diesem Gebiet ihre Hilfe – die die Anrainer freilich erwarten – stark konditionieren muss. Das westlich orientierte Georgien kann dabei als der kooperativste Partner im Kaukasus gelten, das energiereiche Aseri-Regime als der selbstbewussteste.

Sicherheitspolitik. Schließlich verfügt die EU-Politik in der Nachbarschaft über eine klassische außen- und sicherheitspolitische Dimension, die freilich von ihrem Umfang und von den zugewiesenen Kompetenzen her noch nicht den Stellenwert der EG-Handlungsfelder oder etwa den anderer sicherheitspolitischer Akteure hat. Auch auf sicherheitspolitischem Gebiet erhoffen sich die Nachbarn das Engagement der EU, wenngleich die NATO als wichtigster westlicher Sicherheitsakteur gesehen wird. Im Aktionsplan mit Georgien hat sich die EU allerdings das Ziel gesetzt, durch ein „anhaltend großes Engagement ... zur Beilegung der internen Konflikte Georgiens beizutragen“ und „zu prüfen, wie sie ihr Engagement noch weiter ausbauen kann“. Zudem wird generell eine engere Zusammenarbeit zwischen EU und Nachbarn in den Bereichen der GASP und ESVP angestrebt.¹⁷⁰ Die „Förderung friedlicher Lösungen bei internen Konflikten“ ist im Aktionsplan EU – Georgien der sechste Schwerpunktbereich; der siebte betrifft die GASP/ESVP. Die ENP verweist damit explizit auf die sicherheitspolitischen Kompetenzen der zweiten Säule und bezieht diese – nicht kommissionsgesteuerten Bereiche – ein: „Die Kommission ist bereit, gemeinsam mit dem Ratssekretariat weitere Vorschläge zur Konfliktlösung auszuarbeiten.“¹⁷¹ Die EU leistet im Rahmen der GASP bereits unmittelbare Beiträge zur Konfliktlösung in Armenien, Aserbaidshan und Georgien. So befindet sich seit Juli 2003 als wichtigster sicherheitspolitischer EU-Akteur ein Sonderbeauftragter für den südlichen Kaukasus mit einem Team in der Region, für den der georgische Aktionsplan noch eine „Weiterentwicklung [sein]er Rolle“ vorsieht und dessen Mandat

¹⁷⁰ Aktionsplan EU – Georgien, S. 2.

¹⁷¹ Europäische Kommission, Mitteilung, Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006)726 endg., Brüssel 4. Dez. 2006, S. 11.

im Februar 2007 erweitert wurde.¹⁷² Die Zusammenarbeit von GASP/EUSB einerseits und Kommission andererseits im südkaukasischen Krisengebiet wird anschaulich von Grevi dargestellt.¹⁷³ Der sicherheitspolitische Kontext in der Region lässt den einzelnen spezifischen EU-Strukturen keine andere Wahl, als in den von außen an sie herangetragenen Themen eng zu kooperieren. Eine institutionelle Verflechtung besteht beispielsweise in der Beteiligung des EUSB an den bilateralen Partnerschaftsräten.

Ihre Hauptaufgaben sieht die EU im derzeitigen Stadium der Auseinandersetzungen darin, zur Vertrauensbildung zwischen den Konfliktparteien und zur Demilitarisierung der Konfliktzonen beizutragen. Dazu unterstützt sie die im Rahmen der OSZE und der VN stattfindenden Bemühungen zur Konfliktlösung, nimmt allerdings (noch) nicht selbst an allen Verhandlungsmechanismen teil. Die EU verpflichtet sich zudem, die kaukasischen Konfliktfragen in ihren politischen Dialog mit Russland einzubeziehen. Das Engagement der EU umfasst außerdem Hilfe beim Aufbau leistungsfähiger staatlicher Sicherheitsstrukturen wie einem funktionierenden Grenzschutz. Die EU hält bei ihrer Politik an der „Achtung der Souveränität und territorialen Integrität Georgiens“ und seiner beiden südkaukasischen Nachbarn fest.¹⁷⁴

Die Nachbarschaftspolitik versteht sich über diese klassischen genuin sicherheitspolitischen Themen und Bereiche hinaus insgesamt als ein Konfliktlösungsbeitrag, befasst sie sich doch mit vielen Aspekten, in denen entscheidende Konfliktursachen liegen oder die zur Konfliktvermeidung beitragen. In der Mitteilung zur Stärkung der ENP heißt es dazu: „Wenn die ENP es nicht schafft, einen Beitrag zur Bewältigung der Konflikte in der Region zu leisten, hätte [sie] in Bezug auf eines ihrer Hauptanliegen versagt.“¹⁷⁵ Es handelt sich bei der Nachbarschaftspolitik in der Tat um ein breit angelegtes sicherheitspolitisches Konzept, basierend auf einer breiten Palette vor allem nicht genuin sicherheitspolitischer Kompetenzen. Alle Instrumente zusammen betrachtet steht die

¹⁷² Aktionsplan EU – Georgien, S. 14. Gemeinsame Aktion 2003/496/GASP vom 7. Juli 2003; Gemeinsame Aktion 2007/111/GASP vom 15. Februar 2007. S.u. zu weiteren spezifisch sicherheitspolitischen Instrumenten.

¹⁷³ Giovanni Grevi: The EU Special Representative for South Caucasus, in: ders., *Pioneering foreign policy, The EU Special Representatives*, ISS Chaillot Paper 106, Oktober 2007, S. 59 f.

¹⁷⁴ Aktionsplan EU – Georgien, S. 14.

¹⁷⁵ Europäische Kommission, Mitteilung, Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006)726 endg., Brüssel 4. Dez. 2006, S. 11.

EU sehr gut da: „In Gestalt der drei PKA ..., der ENP ..., der ... Aktionspläne ... sowie mit dem Mandat für den EUSB verfügt die EU wie kein anderer Akteur über ein umfassendes strategisches Konzept für den Südkaukasus,“ so Dieter Boden.¹⁷⁶ Allerdings haben die EU-Hilfen bisher nur marginal zur Konfliktlösung beigetragen, resümiert Grevi. Für die EU gehe es jetzt vor allem darum, die Lücke zu füllen zwischen den unmittelbaren sicherheitspolitischen Herausforderungen der Region und der langfristigen Unterstützung, die die Union ihren Nachbarn beim Staatsaufbau seit Jahren zweifellos gewähre.¹⁷⁷

Nicht nur zwischen der EU und ihren Nachbarn erweisen sich indes eine Reihe von Aspekten als Konfliktpunkte, sondern auch innerhalb der ENP sowie zwischen ENP und anderen EU-Politikbereichen bestehen inhaltliche Widersprüche. So hat die EU offenbar noch nicht geklärt, wie streng sie die Verpflichtung der Nachbarn auf die seitens der EU proklamierten Werte auslegen soll und ob die Befolgung der Werte, z.B. seitens autoritärer Regime, eine Voraussetzung zur Teilnahme an der ENP ist oder ob den Werten mittels der ENP erst zum Durchbruch verholfen werden soll. Wegen Verletzungen der politischen Vereinbarungen wurde noch kein Abkommen suspendiert und die Kommission ist insgesamt sparsam mit Sanktionen, auch unterhalb der Schwelle der Beendigung der Zusammenarbeit (z.B. dem Einfrieren der finanziellen Hilfe), was als ein Glaubwürdigkeitsproblem zunehmend auf der ENP lastet.¹⁷⁸ Dem angestrebten Freihandel als ein Schlüsselaspekt der ENP läuft als starker eigenständiger EG-Bereich die protektionistische Gemeinsame Agrarpolitik zuwider, dabei ist gerade die Landwirtschaft für die meist gering industrialisierten Nachbarländer von hoher Bedeutung. Die proklamierte Offenheit auf dem Gebiet der Arbeitnehmermobilität und des gesellschaftlichen Austauschs erfährt Einschränkungen durch die Logik des Schengenraums, dessen Außengrenzen – gegenüber den Nachbarn – vor allem die Sicherheit der Union gewährleisten sollen.

Instrumente

Die instrumentelle Seite der Nachbarschaftspolitik ist aufgrund der Anlage des Konzepts und als ein Charakteristikum des überstaatlichen Akteurs stark ausgeprägt.

¹⁷⁶ Dieter Boden: Gereifte Erkenntnis, in: Internationale Politik 7/2006, S. 89.

¹⁷⁷ Giovanni Grevi: The EU Special Representative for South Caucasus, in: ders., Pioneering foreign policy, The EU Special Representatives, ISS Chaillot Paper 106, Oktober 2007, S. 65.

¹⁷⁸ s.o. unter Logik, Prinzipien, Methoden zum Thema Konditionierung; unter Handlungsfelder, Querschnittsaufgaben und Staatsaufbau zu der Werteorientierung.

„In ihr vereinen sich alle Instrumente, die die EU in ihren Außenbeziehungen zum Einsatz bringen kann.“¹⁷⁹ Sie umfasst eine breite Palette formeller (politischer und rechtlich fundierter) Instrumente. Dabei handelt es sich sowohl um bereits existierende als auch um neue ENP-spezifische Instrumente.¹⁸⁰

Aktionspläne. Hauptinstrumente der ENP – „Blaupause für die Beziehung“¹⁸¹ – sind – wie in dem Strategiepapier vom Mai 2004 vorgesehen – die sogenannten Aktionspläne, die die Kommission im Auftrag des Rates mit jedem einzelnen Anrainerstaat aushandelt. Sie werden durch die gemeinsamen Partnerschafts- und Kooperationsräte (im Rahmen der PKA) förmlich angenommen, umgesetzt und überwacht. Aktionspläne der EU mit Armenien, Aserbaidschan und Georgien sind seit November 2006 in Kraft.¹⁸² Diese südkaukasischen Aktionspläne sind gegenüber der ersten Generation auf fünf Jahre angelegt statt auf drei. Politischer Ehrgeiz war in der Pionierphase zunächst stärker als die Einsicht in die Langfristigkeit des Projekts. Die Aktionspläne bilden das bilateral differenzierende Element der ENP und sollen eine maßgeschneiderte Agenda für die EU-Politik in dem jeweiligen Partnerland enthalten. Sie liefern die Leitlinien für die Zusammenarbeit und identifizieren fünf bis zehn prioritäre Arbeitsfelder. Zugleich haben sie die Funktion, bereits bestehende Vereinbarungen auf der Agenda zu halten und zu ergänzen. Die wichtigsten Sanktionsmöglichkeiten der EU für den Fall der Nichterfüllung eingegangener Verpflichtungen seitens der Partner bestehen in der Aussetzung oder sogar Beendigung der finanziellen Unterstützung oder sogar der vertraglichen Beziehungen.

Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Die thematisch umfassenden politischen Vereinbarungen der Aktionspläne bauen auf den zuvor abgeschlossenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen auf, die die rechtliche Grundlage der EU-nachbarschaftlichen Beziehungen (und auch der Partnerschaftsräte) bilden. Die Abkommen mit den südkaukasischen Ländern wurden bereits Mitte der 1990er Jahre

¹⁷⁹ Barbara Lippert: Die Nachbarschaftspolitik der EU: Vorstufe oder Alternative zur Erweiterungspolitik, in: Martin Koopmann, Stephan Martens (Hg.): Das kommende Europa, Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 116.

¹⁸⁰ s.o. zu den jeweiligen Akteuren und Inhalten.

¹⁸¹ so das Länderstrategiepapier Georgien, S. 4

¹⁸² Aktionspläne EU – Armenien, EU – Aserbaidschan und EU – Georgien vom 14. November 2006. Eine erste Generation von Aktionsplänen besteht seit dem 9. Dezember 2004. Aktuell bestehen mit zwölf der 16 ENP-Partner Aktionspläne. Übersicht unter: < http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm>.

ausgehandelt und sind seit Juli 1999 in Kraft.¹⁸³ Sie haben eine Laufzeit von zehn Jahren und sollen nach ihrem Auslaufen durch eine neue Generation von Nachbarschaftsabkommen abgelöst werden, genügend Fortschritte bei der Umsetzung der Aktionspläne vorausgesetzt. Ein möglicherweise beispielgebendes derartiges Abkommen wird zur Zeit mit der Ukraine verhandelt. „Je nach Verwirklichung der Ziele dieses Aktionsplans und der allgemeinen Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Georgien werden etwaige neue und vertiefte vertragliche Beziehungen in Erwägung gezogen,“ heißt es in dem georgischen Aktionsplan.¹⁸⁴ Wichtigste Sanktionsmöglichkeit der EU ist die Nichtverlängerung dieser vertraglichen und damit auch Beendigung der finanziellen Beziehungen.

Länder- und Fortschrittsberichte. Als unmittelbare Vorläufer der Aktionspläne und eine Art Lagebewertung hat die Kommission für Armenien, Aserbaidschan und Georgien im März 2005 Länderberichte erstellt und dem Rat, der über das weitere Vorgehen befindet, vorgelegt. Jeweils nach etwa zwei, drei und fünf Jahren ist vorgesehen, den Stand der Zusammenarbeit gemeinsam durch EU und Partnerland d.h. durch die Partnerschaftsräte zu evaluieren und in Fortschrittsberichten zu dokumentieren. Einen ersten Zwischenbericht für die Länder mit Aktionsplänen aus 2004 legte die Kommission im November 2006 vor. Der jüngste Fortschrittsbericht, der auch die südkaukasischen Beziehungen umfasst, datiert vom April 2008, bestehend aus einem allgemeinen Teil, einem sektoralen Fortschrittsbericht sowie länderspezifischen Papieren.¹⁸⁵

Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschafts-Instrument. Als eine Politik mit starkem entwicklungspolitischem Akzent bezieht die ENP finanzielle Mittel ein und verfügt über ein eigenes Hilfsinstrument, das die meist weitaus weniger entwickelten

¹⁸³ Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU mit Armenien, Aserbaidschan, Georgien vom 1. Juli 1999. Mit den südlichen und östlichen Mittelmeeranrainern hat die EU entsprechend Assoziierungsabkommen geschlossen. Rechtsgrundlagen für diese Anbindung von Drittländern an die EU sind die Artikel 133 und 310 EGV (Handel, Kooperation; Assoziierung); säulenübergreifende und über die EG-Kompetenz hinausreichende Abkommen werden als gemischte Abkommen abgeschlossen. Siehe zur Funktion der unterschiedlichen Abkommen in der ENP die detaillierte Darstellung von Marius Vahl: *International Agreements in EU-Neighbourhood Policy*, SIEPS Report 10, November 2006.

¹⁸⁴ Aktionsplan EU – Georgien, S. 3

¹⁸⁵ Europäische Kommission, Mitteilung, Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007, KOM(2008)164, Brüssel 3. April 2008. Dies., Working Document, Sectoral progress report, SEC(2008)403, Brüssel 3. April 2008. Dies., Working Document, Progress Report Georgia, SEC(2008)393, Brüssel 3. April 2008. Entsprechend liegen Fortschrittsberichte für Armenien und Aserbaidschan vor.

Partnerländer zu umfassenden wirtschaftlichen und politischen Reformen motivieren und sie darin unterstützen soll, die anspruchsvolle Agenda der in den Aktionsplänen vereinbarten Maßnahmen umzusetzen. Zum Beginn der EU-Haushaltsperiode 2007-2013 wurde im Zuge der umfassenden Neustrukturierung der Außenhilfe der EU das „Europäische Nachbarschafts- und Partnerschafts-Instrument“ als spezifisches Finanzinstrument der ENP geschaffen; in der EG-rechtlichen Form einer Verordnung.¹⁸⁶ Es ersetzt als wichtigstes Instrument zur Unterstützung der Nachbarn die bisherigen Hilfsfonds MEDA und TACIS.

Die ENP wird hauptsächlich durch Mittel aus dem ENPI finanziert. Gemäß der EU-Haushaltsplanung stehen für den Zeitraum 2007-2013 rund zwölf Milliarden Euro für Vorhaben in den EU-Nachbarländern zur Verfügung; das bedeutet eine Steigerung um rund ein Drittel im Vergleich zur vorhergehenden Finanzperiode, was die Bedeutung des neuen Politikfeldes untermauert. Allerdings ist zu vergegenwärtigen, dass es sich um Gelder für nicht weniger als 16 Länder sowie um eine siebenjährige Finanzperiode handelt. So stellte denn die Kommission auch fest: „Die für die Unterstützung der ENP-Reformagenda verfügbaren Mittel werden nach wie vor relativ bescheiden sein, obwohl diese Agenda breit gefächerte und ehrgeizige Ziele umfasst.“¹⁸⁷ Beim neuen Finanzrahmen wurde zudem das Ungleichgewicht zwischen der östlichen und der südlichen Dimension in der ENP fortgeschrieben, kann doch der traditionsreiche Barcelonaprozess, der mit den südlichen Mitgliedern über starke Protagonisten in der EU verfügt, noch über deutlich mehr Mittel verfügen als die europäischen Nachbarn im Osten. Bereits in der vorausgegangenen Förderperiode wurden dem Süden mit dem MEDA-Instrument 5,3 Mrd. Euro, dem Osten im Rahmen von TACIS aber lediglich 3,1 Mrd. Euro gewährt. Dasselbe Bild zeigt sich bei den EIB-Krediten 2000-2006: zwei Mrd. gegenüber 500 Mio. Euro. 2007-2010 entfallen nun auf die drei Länder des südlichen Kaukasus im Rahmen des ENPI zunächst etwa 300 Mio. Euro.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 (ABl. L 310 vom 9. November 2006).

¹⁸⁷ Europäische Kommission, Mitteilung, Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006)726 endg., Brüssel 4. Dez. 2006, S. 14.

¹⁸⁸ Davon entfallen 98,4 Mio. auf Armenien, 92 Mio. auf Aserbaidschan und 120,4 Mio. auf Georgien; Angaben gemäß der Länderstrategiepapiere und aktuellen Nationalen Richtprogramme; s. hier u. zu diesen Instrumenten. Die EU-Hilfe allein an Georgien belief sich 1992-2004 auf etwa 420 Millionen Euro; Zahl laut Grevi (2007), S. 55.

Eine Innovation des Nachbarschaftsansatzes besteht darin, dass die finanziellen – zumal im Rahmen des ENPI gewährten – Hilfen der Gemeinschaft an ihre Partner künftig „politikgesteuert“ – gemäß der Abmachungen und Vorgaben der Aktionspläne – vergeben werden; womit auch das Prinzip der Konditionierung eine Stärkung erfährt. Oder anders ausgedrückt: Schwerpunkt der EG-Hilfe soll künftig die Umsetzung der ENP sein.¹⁸⁹ Von den Vorgaben der Aktionspläne hebt das ENPI mit dem Prinzip der multilateralen Kooperation einen Schwerpunkt besonders hervor und vereinfacht dazu Finanzierungs- und Umsetzungsverfahren für mehrstaatliche Maßnahmen. Diese grenzüberschreitende Komponente soll dabei sowohl zwischen Nachbarländern als auch zwischen Partnerländern und EU-Mitgliedstaaten entlang der EU-Peripherie Anwendung finden und wird durch eine Reihe spezifischer Programme¹⁹⁰ gestärkt. Die Aktionspläne und die ENP insgesamt haben sich mittlerweile zu einem Instrument entwickelt, das auch anderen in der Region tätigen internationalen Gebern wie der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung oder der Weltbank als politische Richtschnur für ihre Hilfen dient.

Durch Kredite der Europäischen Investitionsbank und Gelder aus dem Europäischen Entwicklungsfonds mobilisiert die EU weitere Mittel für die ENP. Speziell die grenzübergreifende Komponente des ENPI wird zudem vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung mitfinanziert. Insgesamt versucht die Geberseite, mit unterschiedlichen Finanzprodukten eine möglichst große Hebelwirkung zu entfalten bezüglich der Mobilisierung weiterer privater und staatlicher Mittel, vor allem seitens der Partnerländer. Hinzu kommen noch Mittel einzelner EU-Mitgliedstaaten sowie nationaler und internationaler Finanzierungsinstitutionen.

Der Übersetzung der in den Aktionsplänen in allgemeiner Form vereinbarten politischen Ziele sowie der Aufteilung der im Rahmen des ENPI bereitgestellten finanziellen Mittel in konkrete Hilfsmaßnahmen im jeweiligen Partnerland dienen siebenjährige Länderstrategiepapiere (2007-2013), die einen Überblick über die Prioritäten der EG-Hilfe insgesamt und die Schwerpunkte gemäß der Aktionspläne im Partnerland bieten und diese zusammenführen. Im Rahmen dieser Länderstrategiepapiere fungieren drei- bis vierjährige nationale Richtprogramme (2007-2010) als detaillierter Leitfaden zur Identifizierung und Planung von Projekten,

¹⁸⁹ so das Länderstrategiepapier Georgien, S. 3

¹⁹⁰ s. hier u.

beispielsweise Infrastrukturvorhaben. Die EU-Politik kann zusätzlich noch auf Einjahresprogramme heruntergebrochen werden. Diese unterstützenden Instrumente basieren auf der Rechtsgrundlage der ENPI-Verordnung.¹⁹¹ Sie vervollständigen in Ergänzung der bilateralen Aktionspläne – im Rahmen des die gesamte Nachbarschaft umfassenden ENPI – die differenzierende Dimension der ENP.

Zur Betonung des multilateralen Prinzips wurden auf der Ebene der Implementierung der EU-Hilfen im Rahmen des ENPI weitere geografisch umfassende und thematische Instrumente vorgesehen: ein Programm für die „Region Ost“ (Strategiepapier und Richtprogramm; entsprechend im Mittelmeerraum), ein „Interregionales Programm“, ein „Programm für die grenzübergreifende Zusammenarbeit“ (jeweils Strategiepapier und Richtprogramm), hinzu kommen grenzüberschreitende Nachbarschafts- und Partnerschaftsprogramme. Letztere sehen die Förderung von Vorhaben in Regionen rund um die Außengrenze der EU, bestehend aus Mitgliedstaaten und Partnerstaaten, vor. Nicht weniger als 15 ENPI-Programme sind bereits angelaufen. Diese Komponente wird mit über einer Milliarde Euro aus dem ENPI gefördert und zusätzlich vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung mitfinanziert. Hinzukommen bis jetzt fünf thematische ENPI-Programme.¹⁹²

Ebenfalls mit Mitteln des ENPI wurde – entsprechend der bereits bestehenden Mittelmeerinvestitionsfazilität – ein 700 Millionen Euro umfassender Nachbarschaftsinvestitionsfonds eingerichtet. Die Kommission möchte erreichen, dass die Mitgliedstaaten eine dem entsprechende Summe bereitstellen. Ziel ist es, durch die zusätzliche Gewährung von Darlehen sowie Zuschüssen zu Krediten internationaler Finanzinstitutionen und Banken die Wirkung des ENPI zu erhöhen. Angestrebt wird eine Hebelwirkung in der Größenordnung des vier- bis fünffachen der Fazilität.

Governance Fazilität. Im Rahmen dieses thematischen Instruments setzt die EU für den Zeitraum 2007-2013 zusätzliche Mittel in Höhe von etwa 100 Millionen Euro ein, um Fortschritte bei der guten Regierungsführung, bei Reformen und der

¹⁹¹ s. hier o.; für alle drei südkaukasischen Länder liegen bereits LSP und NRP vor.

¹⁹² s. zum Überblick über die ENP-Instrumente:

<http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm#5>.

Durchsetzung gemeinsamer Werte zu unterstützen und belohnen. Gefördert werden bis zu zwei Länder pro Jahr; 2007 waren dies die Ukraine und Marokko.¹⁹³

Stabilitätsinstrument, Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte. In der Nachbarschaft kommen zudem weitere allgemeine EU-Außenhilfelinstrumente zur Anwendung wie das Stabilitätsinstrument, das als Krisenreaktionsinstrument z.B. zur Unterstützung der Umsetzung von Friedensplänen fungiert oder die so genannte „Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte“. Zeitweilig ist bereits auch humanitäre und Lebensmittelhilfe geleistet worden.

TAIEX, Twinning. Abgesehen von diesen finanziellen Hilfen leistet die Union technische Unterstützung gegenüber ihren Nachbarn im Rahmen des sogenannten TAIEX-Mechanismus oder der Twinning-Partnerschaftsprogramme zwischen mitgliedstaatlichen und nachbarstaatlichen Verwaltungen, die dem Institutionenaufbau, vor allem der Rechtsberatung und -angleichung, dienen und bei denen Fachleute der Mitgliedstaaten in die Partnerländer entsandt werden; beide Instrumente wurden ursprünglich für die Erweiterungspolitik konzipiert.

Gemeinschaftsprogramme, GASP-Instrumente. Schließlich finden neuerdings auch EU-interne für die Mitgliedstaaten bestimmte Instrumente innerhalb der ENP Anwendung. So gewährt die Union ihren Nachbarn neben dem Zugang zu bestimmten EU-Politiken die Teilnahme an Gemeinschaftsprogrammen. Im Aktionsplan Georgien ist dabei die Rede von den Bereichen Kultur, Bildung, Umwelt und Wissenschaft.¹⁹⁴ Die drei südkaukasischen Länder können sich künftig außerdem bei einzelnen GASP-Instrumenten (wie Erklärungen, Demarchen und Stellungnahmen) EU-Beschlüssen anschließen. So wird z.B. „Georgien ... fallweise aufgefordert werden, sich den EU-Standpunkten in Bezug auf regionale und internationale Angelegenheiten anzuschließen.“¹⁹⁵ Die EU selbst wendet natürlich

¹⁹³ siehe dazu die „Grundsätze für die Ausnützung der „Governance Facility“ des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument“ unter http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance_facility_en.pdf

¹⁹⁴ Aktionsplan EU – Georgien, S. 3. Diese Teilnahme basiert auf: Europäische Kommission, Mitteilung, Über das allgemeine Konzept zur Ermöglichung einer Beteiligung von ENP-Partnerstaaten an Gemeinschaftsagenturen und -programmen, KOM(2006)724 endg., Brüssel 4. Dez. 2006. Siehe dabei vor allem die Listen über Agenturen und Programme, die den Nachbarn (nicht) offen stehen.

¹⁹⁵ siehe „Schwerpunktbereich 7“ des Aktionsplans EU – Georgien.

GASP-Instrumente in bezug auf die Region an, dazu zählt auch die erwähnte ESVP-Mission EUJUST-Themis.

Zur Durchführung einzelner Projekte erfolgen Ausschreibungen entsprechend der EG-Vergabevorschriften, die sich an Unternehmen aus EU-Mitgliedstaaten und den ENP-Partnerstaaten richten.

Europäisierung des auswärtigen Handelns

Die Untersuchung hat gezeigt, dass sich die deutsche wie die Brüsseler Außenpolitik intensiv mit dem südlichen Kaukasus befasst. Der Region wird offensichtlich einige Bedeutung beigemessen. Die deutsche Politik lässt sich von der konzeptionellen Ebene (Kaukasusinitiative, regionales Prinzip) bis zu dem Einsatz umfangreicher institutioneller und finanzieller Ressourcen und auf einem breiten Spektrum von Handlungsfeldern verfolgen, das entwicklungs- ebenso wie sicherheitspolitische Aspekte einschließt. Von der Substanz her kann also durchaus von einer deutschen Südkaukasuspolitik gesprochen werden. Die Bundesrepublik ist wegen dieses umfassenden Engagements – wenn auch mit deutlichem Abstand zu Russland und den USA – ein Akteur von einigem Gewicht im kaukasischen Raum und wird als solcher wahrgenommen. Dazu tragen nicht zuletzt ihre ostpolitische Tradition und Erfahrung, ihre wirtschaftliche Position und ihre Schlüsselfunktion als größter Staat und Gründungsmitglied der Europäischen Union bei, Merkmale, die Deutschland zu einem besonders profilierten Ostpolitik-Akteur machen.¹⁹⁶ Die Eskalation des georgisch-russischen Konflikts im Sommer 2008 hat den Stellenwert der Region für die internationale Politik eindrucksvoll unterstrichen. Dabei wurde auch die Involvierung Deutschlands und der EU als Ordnungsmächte deutlich, die auf einem jahrelangen und breit angelegten Engagement beruht.

Ausgehend von der These einer bereits beträchtlichen sowie immer weiter fortschreitenden Europäisierung und anhand eines nuancierten Europäisierungsbegriffs wurde versucht, die Analyse der Akteurswerdung der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu verfeinern. Als allgemeiner und in Jahrzehnten europäischer Integration immer stärker gewordener Trend zeigt sich das Phänomen der Europäisierung auch auf dem Gebiet der EU-mitgliedstaatlich zusammengesetzten Außenpolitik. Im Beispielfall ergab sich bei der Betrachtung verschiedener Ebenen (Motive, Institutionen, Handlungsfelder, Instrumente) ein differenziertes Bild. Entsprechend der anfänglichen Überlegungen erweist sich die Europäisierung insgesamt als stark und zwar nicht etwa nur während der Zeit der

¹⁹⁶ Kempe, From a European Neighbourhood Policy toward a new Ostpolitik, S. 16, nennt die deutsche Außenpolitik „ein Gravitationszentrum“ europäischer Ostpolitik.

deutschen Ratspräsidentschaft 2007, sondern dauerhaft, sichtbar in unterschiedlichen Formen und an zahlreichen Schnittstellen.

Die Analyse der Motive und Institutionen des mitgliedstaatlichen Engagements im Südkaukasus wurde der Untersuchung der Handlungsfelder vorangestellt. Motive und Ressourcen sind bereits eigenständige Orte der Europäisierung. Dabei manifestiert sich die Europäisierung überwiegend in der Form der Interessenidentität sowie in institutioneller Transformation und Interaktion. Auf administrativer Ebene kommt es jedoch nicht etwa zu einer EU-mitgliedstaatlichen Verschmelzung. Träger des durchaus gemeinsamen auswärtigen Handelns sind noch immer separate Strukturen wie nationale Ministerien einerseits und die EU-Organe andererseits, jeweils zuständig für klar abgegrenzte oder überlappende Kompetenzbereiche. Quantitativ handelt es sich bei dem Entstehen neuer EU-bezogener Einheiten auf mitgliedstaatlicher wie auf EU-Seite um ein Plus an Europäisierung. Auch die interinstitutionelle Koordination ist auf der Haben-Seite der Europäisierung zu verbuchen. Im häufigen Fall der Parallelität oder Duplizierung kann jedoch durchaus von einer Nicht-Europäisierung gesprochen werden. Die Vielzahl zusätzlicher Akteure verlangsamt zudem oft die Arbeitsprozesse. Auf dieser Ebene verwandelt sich eine Stärkung der Europäisierung in eine Schwächung des Phänomens.

Stärkster Ausdruck der Europäisierung ist auch im Handlungsfeld des Südkaukasus das umfassende Engagement der EU als gemeinsamer Akteur der Mitgliedstaaten; seit 2004 in Form der Nachbarschaftspolitik. Die Anforderungen der Peripherie geben dabei der Europäisierung einen entscheidenden Impuls, nicht zuletzt als es dadurch zu einem Zusammenrücken einzelner nach der EU-Logik getrennter Politikfelder und Institutionen kommt. Der thematisch sowie institutionell-instrumentell umfassende Politikbereich der ENP findet auf mitgliedstaatlicher Seite eine breite Basis unterschiedlicher Unterstützer und hat – von der Kommission weiter entwickelt sowie von der EU mit eigenen Finanzmitteln ausgestattet – bereits eine beträchtliche Eigendynamik entfaltet. Die EU konnte auf diese Weise in den letzten Jahren ihre Position als selbständiger internationaler Akteur ausbauen.

Das so verstärkte Gemeinschaftshandeln im südlichen Kaukasus – also vor allem die ENP als ein breit angelegtes Konzept, jenseits einzelstaatlicher Interessen – wirkt auf

die Mitgliedstaaten zurück. Diese schließen sich dem EU-Ansatz zudem nicht nur an, sondern arbeiten, so im deutschen Fall, an seiner Weiterentwicklung mit. Infolge dieser Interaktion – einer weiteren im Beispielfall feststellbaren Europäisierungsform – wird das nationalstaatliche Handeln ein Stück weit durch die EU-Agenda präformiert. Obwohl die ENP einen Aktionsrahmen für die EU-Ebene und speziell die Kommission darstellt, welcher der nationalen Mitwirkung geringen Raum bietet, können die Mitgliedstaaten sich in Umsetzung und Ausgestaltung dieser Politik einbringen, sei es über die ihnen vertraglich zugewiesene Funktion innerhalb der Gemeinschaft oder indem sie zusätzlich ihre eigene bilaterale Politik in der EU-Nachbarschaft an dem gemeinsamen EU-Rahmen ausrichten. Dazu ruft die Kommission die Mitgliedstaaten ausdrücklich auf. Ihr Appell führt deutlich die Zusammengesetztheit der EU als kollektiver Akteur – vor allem an der Schnittstelle von Union und Mitgliedstaaten – vor Augen: „Im Einklang mit den laufenden Bemühungen um eine stärkere Koordinierung der EU-Geber als Gruppe sollten die Mitgliedstaaten in ihren Kooperationsprogrammen die in den ENP-Aktionsplänen festgelegten Prioritäten und Reformpläne zunehmend berücksichtigen.“¹⁹⁷ Die deutsche Außenpolitik verortet sich im Beispielfall des südlichen Kaukasus auf allen Ebenen stark selbst in dem von ihr mitgeschaffenen EU-Kontext: inhaltlich, institutionell und instrumentell.

Die Bundesregierung gehörte zu den Initiatoren der Europäischen Nachbarschaftspolitik und hat das Brüsseler Konzept von Beginn an zu einer eigenen Angelegenheit gemacht. Es wurde schließlich zu einem Schwerpunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007.¹⁹⁸ Aufgrund seiner „anhaltenden Beschäftigung und Mitformulierung der Nachbarschaftspolitik“ ist Deutschland „mit diesem Politikfeld bzw. seiner regionalen Ausprägung wohlvertraut.“¹⁹⁹ Es war eine deutsche Initiative, genauer eine des Auswärtigen Amtes, auf die auch das Vorhaben der „Stärkung“ der ENP zurückging. In die Mitteilung der EU-Kommission vom Dezember 2006 flossen gleichermaßen Vorstellungen der Bundesregierung und der

¹⁹⁷ Europäische Kommission, Mitteilung, Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006)726 endg., Brüssel 4. Dez. 2006, S. 15.

¹⁹⁸ Bereits 2002 gab es deutsch-polnische Vorüberlegungen zu einem neuen EU-Ansatz; s. dazu Iris Kempe: Die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Rolle Deutschlands, in: Thomas Jäger u.a. (Hg.): Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, März 2007, besonders S. 242 ff: „Deutschland als Initiator der Nachbarschaftspolitik“.

¹⁹⁹ Kai-Olaf Lang: Das deutsche Präsidentschaftsprofil in der ENP: Dosierte Stimulation und vielschichtiges Brokern, in: Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007, SWP-Berlin, September 2007, S. 70.

Kommission ein.²⁰⁰ „Die unmittelbare Reaktion der Europäischen Kommission auf die Initiative der deutschen Bundesregierung verdeutlicht, dass die EU Deutschland als Akteur der europäischen Ostpolitik ernst nimmt.“²⁰¹ Das vom Europäischen Rat beschlossene Arbeitspensum für die deutsche Präsidentschaft umfasste denn auch ein Mandat zur Weiterentwicklung der Nachbarschaftspolitik. Der deutsche Vorsitz legte schließlich einen umfassenden Fortschrittsbericht vor.²⁰² An diesen Schritten lässt sich exemplarisch beobachten, wie der politische Gegenstand ENP quasi über zwei „Europäisierungszyklen“ von der mitgliedstaatlichen Ebene zur Union bewegt, von dieser wieder zum Mitgliedstaat zurück und von letzterem erneut zur Kommission überwiesen und dabei gemeinsam fortgeschrieben wird.

Speziell im südlichen Kaukasus wird die EU-Politik von deutscher Seite nicht nur unterstützt, sondern auch aktiv mitgestaltet. Der Bundesrepublik, die seit Jahren für die Heranführung der drei Länder an die EU sowie für einen Ausbau der Präsenz der Union in der Region eintritt, wird eine führende Rolle in der EU-Politik attestiert: „Deutschland ist traditionell eine treibende Kraft in der Ostpolitik der EU.“²⁰³ Der Staatsminister im Auswärtigen Amt Gernot Erler unterstreicht, dass die EU in dem Bestreben, „ihre Politik im ... Südlichen Kaukasus auszubauen, ... von der Bundesregierung uneingeschränkt unterstützt [wird]. ... Deutschland setzt sich im Rahmen der EU intensiv für ein verstärktes politisches Engagement im Südkaukasus ein.“²⁰⁴ Die Berufung eines EU-Sonderbeauftragten und die Aufnahme der Region in die ENP wurden denn auch von der Entwicklungshilfeministerin Wieczorek-Zeul offiziell begrüßt.²⁰⁵

²⁰⁰ Europäische Kommission, Mitteilung, Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006)726 endg., Brüssel 4. Dez. 2006.

²⁰¹ Iris Kempe: Was sind die Pfeiler einer „Neuen Ostpolitik“ im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft?, in: www.caucas.com, 19.3.2007.

²⁰² Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Fortschrittsbericht des Vorsitzes. Siehe auch: Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 2809. Tagung, Luxemburg 18. Juni 2007, 10657/07 (Presse 138), S. 9-10. Der Rat hat auf dieser Sitzung den Fortschrittsbericht des deutschen Vorsitzes angenommen.

²⁰³ Iris Kempe: Was sind die Pfeiler einer „Neuen Ostpolitik“ im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft?, in: www.caucas.com, 19.3.2007. Siehe auch Iris Kempe: Die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Rolle Deutschlands, in: Thomas Jäger u.a. (Hg.): Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, März 2007, besonders S. 242 f. Siehe zur deutschen Rolle in Osteuropa auch Iris Kempe: From a European Neighbourhood Policy toward a New Ostpolitik – The Potential Impact of German Policy, in: Centrum für Angewandte Politikforschung, Policy Analysis 3, Mai 2006.

²⁰⁴ ADK 3-4 / 2003, S. 20.

²⁰⁵ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 5.

Die Kaukasusinitiative als der deutsche Ansatz für die Region nimmt explizit bezug auf die ENP: „Die regionalen Projekt- und Programmansätze ... bieten vielversprechende Ansatzpunkte für eine Zusammenarbeit mit anderen Gebern, vor allem mit der EU im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik.“²⁰⁶ Es war sogar ausdrücklich die Intention des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, mit der Kaukasusinitiative Vorarbeiten zu leisten für eine mögliche gemeinsame EU-Politik.²⁰⁷ „Die deutsche Kaukasus-Initiative ist der spezifische Beitrag der Bundesrepublik zu einer Stabilitätsinitiative der EU. Ausgangspunkt dieser Initiative war der Südkaukasus-Gipfel, der im Juni 1999 unter deutscher Ratspräsidentschaft stattfand.“²⁰⁸ So hat die EU seit der Konzeption und Auflegung der Kaukasusinitiative auf deutsche Initiative hin ihre Beziehungen zu der Region weiter intensiviert: Die Schaffung der Position eines Sonderbeauftragten 2003 sowie die Aufnahme der südkaukasischen Staaten in die Europäische Nachbarschaftspolitik 2004 gehen vor allem auf deutsches Wirken zurück.²⁰⁹ Die von Berlin aktiv verfolgte Einbettung der eigenen Außenpolitik in den europäischen Rahmen fußt nicht zuletzt auf der Erkenntnis und der Erfahrung der Bedeutung der Gemeinschaft als Verstärker nationaler Politik: „Deutsche Ostpolitik kann nur im Rahmen der EU wirkliches Gewicht entfalten.“²¹⁰

Das Phänomen der Europäisierung zeigt sich so im Beispielfall auf mitgliedstaatlicher und auf EU-Ebene, sowie in der Form der Rückwirkung der ENP auf die Mitgliedstaaten und der mitgliedstaatlichen Mitwirkung an diesem Ansatz. Nicht zuletzt durch diese Interaktion wird die Bedeutung der EU-Außenpolitik und speziell der ENP als Rahmen für die nationale Politik greifbar, ihrem wichtigsten internationalen Handlungskontext. Die deutsche Kaukasusinitiative, von vornherein als europäisch eingebettetes Unternehmen verstanden, macht deutlich, wie sehr EU-Außenpolitik von mitgliedstaatlichen Impulsen getragen wird. Bei dem EU-Ansatz im Südkaukasus handelt es sich damit geradezu um ein Musterbeispiel der Europäisierung, das alle Typen von institutionellen und instrumentellen Ressourcen

²⁰⁶ Kaukasusinitiative, Zwischenbilanz 2005, S. 36.

²⁰⁷ so ein Mitarbeiter des Hauses gegenüber dieser Arbeit.

²⁰⁸ Ellen Bos: Die GUS-Staaten, in: Siegmund Schmidt u.a. (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 459.

²⁰⁹ Die AA-Homepage vermerkt dazu etwas bescheiden: „unter anderem auf deutsche Initiative hin“; oder: „nicht zuletzt auf deutsche Initiative“, so eine Pressemitteilung des AA vom 20.2.07.

²¹⁰ Angelica Schwall-Düren: Neue deutsche Ostpolitik?, in: Welttrends 52/2006, S. 68.

aktiviert, sämtliche Handlungsebenen der EU umfasst und dabei sowohl in Richtung der Union als auch der Mitgliedstaaten wirkt.

Ein Vergleich der Konzepte und Handlungsfelder der deutschen und der EU-Politik als wesentliche Europäisierungsorte ist geeignet, das Bild einer starken Europäisierung auf der inhaltlichen Ebene zu vervollständigen, wird dabei doch eine hohe EU-mitgliedstaatliche Konvergenz als eine Haupteuropäisierungsform sichtbar: Alle untersuchten Bereiche werden – entsprechend der ihnen zustehenden Kompetenzen – von mitgliedstaatlicher und von EU-Seite gleichermaßen bearbeitet. Auch die methodischen Herangehensweisen Deutschlands und der EU entsprechen einander. Die Umsetzung der jeweiligen Politiken erfolgt allerdings (ähnlich der institutionellen Dimension) anhand eigenständiger Instrumente. So verfügen beide Akteure über eine eigene Finanzausstattung. Das bedeutet auf dieser Ebene eine Duplizierung, was sich durchaus als Nicht-Europäisierung bezeichnen lässt. Die instrumentelle Dimension ist dabei auf EU-Seite als eine Spezifik des überstaatlichen Akteurs deutlicher ausgeprägt als auf mitgliedstaatlicher, was wiederum ein Ausdruck der Europäisierung ist, als es einen Ausbau des Akteurs EU im Bereich der Brüsseler Zentrale bedeutet.

Deutsche und EU-Politik im Südkaukasus wiesen seit dem Beginn der Beziehungen zu der Region einen hohen Deckungsgrad auf. Die deutsche Politik hat sich bereits von Anfang an eingereiht in eine europäische Außenpolitik. So erfolgte die Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit der drei Länder gemeinsam mit den EG-Partnern. Die EG-Außenminister einigten sich im Zuge der Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 auf „Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion“ und votierten für die Anerkennung der UdSSR-Nachfolgestaaten.²¹¹

Auf strategisch-konzeptioneller Ebene stehen seit einigen Jahren Kaukasusinitiative und Nachbarschaftspolitik als wichtigste Instrumente der Bundesregierung und der EU-Kommission für die hohe inhaltliche Übereinstimmung der Berliner und der Brüsseler Politik in der Region; wobei beide sich auf einen eigenen institutionellen

²¹¹ Erklärung der EG-Außenminister vom 16. Dezember 1991

wie instrumentellen Unterbau stützen und administrativ gesehen nebeneinander funktionieren, wie es auch für die jeweilige bilaterale Diplomatie gilt.

Die Kaukasusinitiative fußt wie die ENP auf einer multilateralen und regionalen Logik und verfolgt mit diesem Querschnittsprinzip dieselbe Herangehensweise gegenüber dem Raum, um Stabilität zu stiften und zum Konfliktabbau beizutragen. Zu dieser Gemeinsamkeit zwischen Mitgliedstaat und Union als Europäisierungsform kommt bei dem Aspekt der Regionalisierung hinzu, dass es sich dabei um ein „ur-europäisches“ Prinzip und Leitmotiv seit Beginn der Integration handelt, das sich im Lauf der Jahre zu einem Exportprodukt europäischer Außenpolitik entwickelt hat. Dabei hat sich sowohl die deutsche als auch die EU-Außenpolitik dieser Methode bereits in der Vergangenheit bedient und beide Akteure fungierten dabei wechselseitig als Vorbild: Dem regionalen Ansatz der ENP ging die Kaukasusinitiative voraus, und dieser wiederum beispielsweise die Euromediterrane Partnerschaft.

Die zweite Übereinstimmung auf methodischer Ebene besteht darin, dass sowohl Deutschland als auch die EU in allen Themenfeldern eine Hilfspolitik gegenüber der Region betreiben und damit der Asymmetrie der Beziehungen und ihrem eigenen Stabilitätsbedürfnis Rechnung tragen. Der südliche Kaukasus ist eine gemeinsame Zielregion. Auch die Frage der gleichberechtigten Teilhabe und der politischen Bedingungen hat in beide Konzepte Eingang gefunden. Der Aspekt der Hilfeleistung, der mehr darstellt als nur ein Prinzip, manifestiert sich auch in institutioneller Hinsicht. Mitgliedstaat und Union verfügen jeweils über entsprechende Kompetenzen, Arbeitseinheiten und Instrumente zur Gewährung der umfangreichen finanziellen Mittel. Institutionell und instrumentell ist damit eine Aufgabenteilung oder aber eine Duplizierung festzustellen; letztere mit ihrer die Europäisierung stärkenden und der Europäisierung entgegengesetzten Facette. Ein wichtiger Europäisierungsaspekt besteht zudem darin, dass sich die gemeinschaftliche Hilfe aus mitgliedstaatlichen Beiträgen speist. Es kommt hinzu, dass die Gemeinschaft bereits als ein Akteur wahrgenommen wird, wenn beispielsweise im Rahmen internationaler Rankings der Entwicklungshilfegeber die Zahlen der EU und ihrer Mitgliedstaaten addiert werden.

Die inhaltliche Konvergenz zwischen deutscher und EU-Politik in der Region erstreckt sich auch auf die großen Themenfelder, die beide Akteure gleichermaßen – entsprechend ihrer jeweiligen Zuständigkeit, ergänzend oder überlappend – bearbeiten: Außenwirtschafts- und Außenhandelsaspekte, Energiefragen und andere Sektoren, die Hilfe beim Staatsaufbau sowie die Sicherheitspolitik einschließlich des Konfliktmanagements. Insgesamt gesehen ist dabei die deutsche Agenda gegenüber der Region deutlich kleiner und in ihrer Prioritätensetzung fokussierter als der viel umfassendere EU-Ansatz, was auf unterschiedliche Zuständigkeiten für einzelne Teilbereiche, andere politische Schwerpunktsetzungen und auf die in geringerem Umfang verfügbaren Ressourcen zurückzuführen ist. Andererseits wäre die breit angelegte EU-Politik ohne die mitgliedstaatliche Zuarbeit nicht denkbar.

Wie die Methode der regionalen Integration lassen sich zwei der im Rahmen der Südkaukasuspolitik von beiden Akteuren behandelten Themenkomplexe zusätzlich als spezifisch europäische Themen bezeichnen. Es sind seit Beginn des Einigungsprozesses durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der EG/EU intern gemeinsam bearbeitete Felder: Geteilte, über Jahrzehnte gewachsene – und damit „exportfähige“ – EU-mitgliedstaatliche Erfahrungen bestehen auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Integration, bei der Bildung eines gemeinsamen Marktes aus mehreren Staaten, sowie bei dem Thema Ressourcen und Energie, vor allem was große transnationale und transeuropäische Infrastrukturen und Märkte betrifft. In außenpolitischer Perspektive bearbeitet die EU insbesondere den Raum an der Südflanke der Russischen Föderation unter energiepolitischem Aspekt bereits seit den frühen 1990er Jahren und forciert – wie auch die Bundesrepublik – insgesamt das Thema Energieaußenbeziehungen zunehmend. Bei den genuin außenpolitischen Feldern wie dem Staatsaufbau als Teil der Entwicklungszusammenarbeit und der Sicherheitspolitik hat sich ebenfalls ein beträchtlicher europäischer *acquis* herausgebildet.

Die Identifizierung zahlreicher Orte und Formen der Europäisierung in bezug auf die Motive, institutionellen Ressourcen und Politiken der Bundesregierung und der EU-Kommission – mit einer gewissen Verdichtung während der Zeit der national geführten Präsidentschaft – erlaubt es, von einem hohen Europäisierungsgrad deutscher Außenpolitik und damit auch einer wichtigen Rolle der EU im Beispielfall

des südlichen Kaukasus zu sprechen. Damit bestätigen sich die anfänglichen allgemeinen Beobachtungen einer beträchtlichen Europäisierung als Hauptcharakteristikum der sich immer weiter verdichtenden Verbindung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten (Europäisierungsthese): Die deutsche Politik im Kaukasus verfolgt ihre Interessen offensichtlich auch in dieser Region innerhalb eines stärker werdenden außenpolitischen EU-Rahmens, an dessen Weiterentwicklung sie überdies mitarbeitet; in den europäischen Nachbarräumen spielt dabei die ENP eine immer wichtigere Rolle. Die EU-Kommission stützt sich ihrerseits auf die kooperativen Mitgliedstaaten wie die Bundesrepublik.

Es handelt sich bei dem Berliner und Brüsseler Engagement damit zwar noch nicht um *eine* kohärente Politik – zumal auf operativer Ebene, wo zwar beachtliche Koordinationsleistungen erbracht werden, jedoch allein die Pluralität von Akteuren und Instrumenten oft bremsend wirkt –, aber die inhaltlich-konzeptionellen Übereinstimmungen bedeuten eine hohe Kompatibilität beider Akteure als gemeinsamen Trägern europäischer Außenpolitik. Das ist eine wichtige Voraussetzung für das Vorankommen auf dem Weg zu einem einheitlichen – wie auch immer künftig zusammengesetzten – handlungsfähigen außenpolitischen Akteur EU. Es entspricht der Prioritätensetzung europäischer Außenpolitik, dass dazu bereits entscheidende Schritte in der Nachbarschaft getan werden.

Die Ergebnisse des Beispiels sind selbstverständlich nicht automatisch ins Allgemeine hinein übertragbar, zumal in Anbetracht der spezifischen Disposition der Bundesrepublik für die Europäisierung. Deutschland ist im Sinne des hier verwendeten Begriffs stärker europäisiert als viele andere Mitgliedstaaten, die nicht eine derartige EU-Affinität aufweisen. Das relativ klare Bild einer bereits weitgehenden und weiter fortschreitenden Europäisierung des auswärtigen Handelns erfährt durch diese Heterogenität der Mitgliedstaaten eine Eintrübung. Ein Europäisierungsvergleich zwischen Deutschland und anderen Mitgliedstaaten gäbe ein fruchtbares Thema für eine eigenständige Untersuchung ab. Insgesamt aber deuten die Ergebnisse auf eine allgemeine – auch andere Staaten und Politikfelder einschließende – Tendenz hin, die sich lediglich mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten Bahn bricht. Neben der Schwächung von Europäisierungseffekten durch die institutionelle und instrumentelle Fülle verdeutlicht

die Heterogenität der EU-Mitglieder noch eindrucksvoller, wie anspruchsvoll der Weg der Union zu einem homogenen Akteur ist. Die vorliegende Untersuchung ist dabei nur eine Momentaufnahme eines andauernden breiten Europäisierungsprozesses.

Das Entstehen einer gemeinsamen außenpolitischen Identität der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten lässt sich – zusätzlich zu den behandelten Aspekten der integrationsgetriebenen Europäisierung – aus einer *externen* Perspektive betrachten; gehört doch zu einem international wirkungsvoll handelnden Akteur neben der inneren funktionierenden Zusammengesetztheit eine den Anforderungen des Zielgebiets entsprechende Politik, so sehr die Frage des Zusammenwirkens ihrer Teile auch das Profil und die Performance der Union bereits entscheidend präformiert. Eine Bewertung der von Deutschland und der EU in der Region verfolgten Politik vor dem Hintergrund der realen Anforderungen, wozu sowohl die eigenen Interessen in dem Zielgebiet als auch die spezifischen Herausforderungen und Erwartungen der Region sowie das Engagement der anderen Akteure gehören, ergibt dabei – den Überlegungen zur Europäisierung entsprechend – das Bild eines werdenden und noch keinesfalls konsolidierten Akteurs.

Um eine in der Breite belastbare Bilanz zu ziehen, ist es freilich zu früh; so wurden die auf fünf Jahre angelegten EU-Aktionspläne als wichtigstes Instrument der ENP erst Ende 2006 verabschiedet; die Nachbarschaftspolitik erstreckt sich seit 2004 auf die Region; substantielle vertragliche Beziehungen zwischen der Union und den südkaukasischen Staaten existieren überhaupt erst seit 1999; die deutsche Kaukasusinitiative datiert aus dem Jahr 2001. Andererseits engagieren sich die EU und die Bundesrepublik seit diesen Jahren verstärkt in der Region, was bereits über ermutigende Ansätze hinaus zu positiven Resultaten geführt hat, wie oben gezeigt werden konnte. Nicht zuletzt die seit 2008 wieder verschärfte georgisch-russische Krise führt jedoch vor Augen, dass es sich bei der bisherigen Herangehensweise lediglich um erste Bestandteile einer noch weitaus umfassender auszugestaltenden Kaukasuspolitik handeln kann.

Zu den Stärken europäischer Kaukasuspolitik gehören der thematisch umfassende und zudem regional ausgerichtete Ansatz (deutsche Kaukasusinitiative, Europäische Nachbarschaftspolitik), die langfristige Anlage des Engagements und die

entsprechenden finanziellen und technischen Hilfen. Auch die breite Basis an institutionellen und instrumentellen Ressourcen zählt zu den Erfolgsfaktoren der EU-Außenpolitik in der Region. Schließlich profitiert die europäische Politik von der besonderen Eignung Deutschlands und der EU als Akteure aufgrund ihrer Integrations- und Transformationserfahrungen im Einigungs- und Erweiterungsprozess.

Auf diese Weise ausgerüstet sind die Europäer bis zu einem gewissen Grad fähig, den Erfordernissen im südlichen Kaukasus angemessen und wirksam zu begegnen: d.h. die eigenen Sicherheits- und Energieinteressen zu verfolgen und als Stabilisierungs- und Modernisierungspartner zu fungieren in einem stark fragmentierten Raum, der von einem Zusammenwachsen enorm profitieren könnte, in einer Region, in der wie so oft fossile Ressourcen und Energiewirtschaft ein Entwicklungsthema aber auch ein Entwicklungshemmnis darstellen und in einer Krisenregion in vielfacher Hinsicht, die auf äußere Hilfe dringend angewiesen ist. Die Politik aus Berlin und Brüssel trifft denn auch auf eine entsprechende Nachfrage. Sogar ein noch stärkeres Engagement der Europäer wird gewünscht, was als eine Bestätigung der europäischen Politik aufgefasst werden kann. Die EU kann sich so gegenüber anderen dort tätigen Akteuren wie Russland und den USA profilieren und mit diesen auseinandersetzen. Dabei reicht das Spektrum der Interaktion von Ansätzen geostrategischer Rivalität bis hin zu Versuchen einer verbesserten sicherheits- und entwicklungspolitischen Arbeitsteilung.

Die Defizite der europäischen Südkaukasuspolitik zeigen wiederum, dass die Akteurswerdung der EU noch weiterer substanzieller Schritte bedarf. So wird die eigene Interessenverfolgung erschwert durch fehlende oder nicht zum Einsatz kommende Mittel und zudem aufgrund der Uneinigkeit und damit Unklarheit über einige der eigenen Ziele. Dazu gehört der Dissens der Union in der Frage, wie stark die Partnerländer an die EU herangeführt werden sollen. Insgesamt stellt die unklare Angebotsseite in Verbindung mit dem Anspruch der Konditionierung der Hilfe eine wichtige konzeptionelle Schwäche vor allem der ENP dar. Ebenso wie quantitative Defizite, Unterlassungen oder mangelnder Konsens beeinträchtigt oft die Fülle der Akteure und Instrumente eine wirksame Verfolgung der eigenen Interessen.

Auch gemessen an den tatsächlich zu bearbeitenden Problemfeldern der Region weist die immer wieder gepriesene Breite des europäischen Engagements Kompetenzlücken bzw. eine Ungleichgewichtung oder Vernachlässigung relevanter Komponenten auf; bei der EU und auf mitgliedstaatlicher Seite. Das gilt vor allem für die Sicherheitspolitik, die – als ein traditioneller Kernbereich staatlicher Souveränität – zu den anspruchsvollsten Handlungsfeldern der EU-Außenpolitik zählt und im Rahmen der spezifischen EU-Struktur im Gegensatz zur ENP intergouvernemental koordiniert und von den Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung durchgeführt wird. Gerade auf diesem Gebiet ist die EU daher noch stark mit ihrer Selbstorganisation beschäftigt. Zudem lässt der überwiegend zivile Charakter der Union und ihrer Mitglieder wichtige Komponenten dieses Handlungsfelds in den Hintergrund treten. Es kommt hinzu, dass die EU-Politik gegenüber der Zielregion in hohem Maß von der eigenen Integrationslogik geleitet wird. Dabei werden die unter völlig unterschiedlichen politischen Voraussetzungen entstandenen EU-Normen und -Instrumente auf den Südkaukasus projiziert und angewendet. Aus diesen Gründen verfügt die EU lediglich über ein schwaches Profil bzw. zwischen Union und Mitgliedstaaten zersplitterte Kompetenzen auf dem Gebiet der klassischen Sicherheitspolitik, vor allem in ihrer militärischen Komponente. In der Region des südlichen Kaukasus, einer Krisenregion mit ganz eigenen Dynamiken, droht zudem bei der Fokussierung auf die langfristig orientierte zivile Transformationsarbeit nach EU-Vorbild das ebenso wichtige kurzfristige und mit glaubhaften Fähigkeiten untermauerte Krisenmanagement aus dem Blick zu geraten.

Allgemein scheinen Größe und Dringlichkeit der Aufgabe, der Region des südlichen Kaukasus Sicherheit und Entwicklung zu bringen, lange unterschätzt worden zu sein: die Vielzahl der zu bearbeitenden Problemfelder, die dazu benötigten umfangreichen finanziellen, personellen und administrativen Ressourcen sowie der erforderliche Zeithorizont. Das demgegenüber noch nicht passgenaue Engagement seitens der EU und ihrer Mitglieder – wie auch der anderen internationalen Akteure – wurde zuletzt bei der Eskalation und im Gefolge der georgisch-russischen Krise im Sommer 2008 offenbar. Nach der völligen Unterschätzung des Konfliktpotenzials der Auseinandersetzungen um die Provinz Südossetien musste die EU gewissermaßen zu einer diplomatischen Feuerwehreaktion ausrücken. Dabei konnte ein Waffenstillstand erfolgreich vermittelt werden. Eine 200 Kräfte umfassende

unbewaffnete ESVP-Beobachtermission wurde schließlich im Oktober 2008 gestartet, um die streitenden Parteien auseinander zu halten.²¹² Alle Bemühungen, in der Region Frieden zu stiften und die Modernisierung voran zu treiben, sind durch diese Eskalation weit zurück geworfen worden. Sicherheit gegen ein Wiederaufflammen der bewaffneten Kämpfe zwischen der georgischen und der russischen Armee bietet die kleine zivile EU-Truppe keinesfalls. Durch konsequenten diplomatischen Druck auf das Partnerland Georgien wäre die jetzige Situation wahrscheinlich vermeidbar gewesen.

Als ein Minus der EU-Kaukasuspolitik ist ferner zu verbuchen, dass die regionalen Erwartungen einerseits und die europäischen Politikangebote und Forderungen andererseits nicht deckungsgleich sind. Seitens der Zielländer erfolgt daher in vielen Bereichen eine nur selektive Rezeption. Die für die Region im Prinzip passenden Konzepte und Instrumente wie die Kaukasusinitiative und die Nachbarschaftspolitik werden dadurch in ihrer Wirkung teilweise neutralisiert.

Zu diesen Schwächen kommt hinzu, dass die EU, nicht zuletzt durch eben diese Defizite, ins Hintertreffen gegenüber anderen großen Akteuren in der Region zu geraten droht. Vor allem klassische nationalstaatliche Mitspieler wie Russland und die USA verfolgen eine teils von der EU abweichende – für die Zielländer politisch bequemere – Agenda, setzen auf einen anderen – militärische Aspekte stärker betonenden – Instrumentenmix und reagieren oft entschlossener und schneller als der spezifisch zusammengesetzte Akteur EU. Außerdem erweist sich die Kooperation und Koordination der unterschiedlichen externen Akteure zur Unterstützung der Region, vor allem zwischen der EU, den USA und Russland, noch als unzureichend. Es findet sogar ein teils verdeckter teils offen ausgetragener Konkurrenzkampf um den Raum statt.

Die Europäische Union, inklusive ihrer Mitgliedstaaten, ist in der Region des südlichen Kaukasus noch kein vollumfänglich handlungsfähiger Akteur. Das wird somit auch bei einem Abgleich ihrer Politik mit den Anforderungen des Raumes deutlich. Vielfach sind diese Defizite wiederum zurückzuführen auf die spezifische

²¹² EU Monitoring Mission in Georgia (EUMM), basierend auf der Gemeinsamen Aktion des Rates 2008 / 736 / CFSP vom 15. September 2008; ein eigener Sonderbeauftragter für die Krise wurde ernannt; die Aufgaben des regionalen SB entsprechend angepasst.

zusammengesetzte Verfasstheit der EU, die sich durchaus negativ auf die außenpolitische Akteursrolle auswirken kann. Diese starke Abhängigkeit der auswärtigen Politikgestaltung von den internen Faktoren unterstreicht einmal mehr deren Bedeutung für das Entstehen der EU-Außenpolitik.

Die Bestandsaufnahme der europäischen und deutschen Politik im Kaukasus und der Abgleich mit den Anforderungen der Region zeigt aber eben auch – genauso wie das als Europäisierung bezeichnete EU-mitgliedstaatliche Zusammenrücken – die bereits erzielten Resultate als wichtige Schritte hin zu einer sich weiter verdichtenden gemeinsamen EU-Außenpolitik. Es ist in Rechnung zu stellen, dass es sich bei der Krisenregion des Südkaukasus um ein denkbar schwieriges Umfeld handelt; ein wahres Testfeld gewissermaßen, dessen Stabilisierung per se ein langfristig zu denkendes Vorhaben darstellt. Auch sollte der EU und ihren Mitgliedstaaten ein Lernprozess und eine Konsolidierung als außenpolitischer Akteur zugestanden werden, zumal im Kaukasus. Feinabstimmungen und Korrekturen ihrer Politiken an der Peripherie sind nach den Pionierjahren unvermeidbar. Dabei darf es nicht das Ziel sein, dass die Union all ihre Spezifika und Komplexitäten überwinden muss, die ihr vielfach zum Vorteil gereichen. Es erwartet außerdem niemand, dass die EU die Stabilisierung der Region im Alleingang vollbringt. Vor allem ist eine enge Abstimmung mit Russland und den USA nötig, um gemeinsam eine wirksamere Politik gegenüber dem Raum zu betreiben. Schließlich kann es auch nicht darum gehen, dass sich die Union den Wunschzettel der Partnerländer vollkommen zu eigen macht, genauso wenig wie dies von der anderen Seite erwartet werden kann.

Insgesamt spiegelt die europäische Südkaukasuspolitik – sowohl aus der Binnen- als auch aus der externen Perspektive – den aktuellen Stand der Akteurswerdung der Europäischen Union wieder, einen schon wegen der sich ständig wandelnden internationalen Rahmenbedingungen niemals abgeschlossenen Prozess. Dabei wird die genaue Zielrichtung aller Bemühungen weiter offen und Gegenstand von Auseinandersetzungen bleiben, angesichts der Vielfalt der Möglichkeiten und Interessen.

Unterdessen ist die aktive Weiterentwicklung der EU-Außenpolitik geboten, eine Fortschreibung der in den vergangenen Jahren grundgelegten Ansätze, und zwar

unter Abdeckung eines möglichst umfassenden Handlungsspektrums. Dabei geht es künftig darum, die bereits vorhandenen stark integrierten Politikfelder um weitere gemeinsam auszuübende Kompetenzen zu ergänzen, in welcher rechtlichen Form der Zusammenarbeit oder Verschmelzung auch immer, auf supranationaler wie auf intergouvernementaler Ebene. Dabei geben die Mitgliedstaaten als klassische Akteure einerseits formal Kompetenzen ab, potenzieren aber andererseits, indem sie durch den gemeinsamen Akteur EU hindurch wirken, ihr weltweites Gewicht, wirtschaftlich, politisch und militärisch. Diese Tatsache kann allerdings heute nicht mehr nur als eine *Möglichkeit* zur Verbesserung der nationalen Position gesehen werden, sondern stellt einen strategischen Imperativ dar angesichts anderer größerer Akteure und in Anbetracht neuer Probleme mit globalen Ausmaßen. Nur im Gewand der EU können die europäischen Staaten heute ihren internationalen Handlungsspielraum erhalten oder vergrößern und die eigene Sicherheit erhöhen. Letzteres ist auch das Hauptmotiv der Europäischen Sicherheitsstrategie, dem außenpolitischen Schlüsseldokument der letzten Jahre. Die Sicherheit der EU soll dabei vor allem durch Stabilisierung der eigenen Peripherie erreicht werden. Zudem kann es den Europäern nur gemeinsam als Union gelingen, ein ebenbürtiger sicherheitspolitischer Partner der USA im Verbund der NATO zu sein. Die europäische Harmonisierung ist in ihrer institutionellen und instrumentellen Dimension außerdem effizienzsteigernd und kostensenkend für die Einzelstaaten. Nicht zuletzt stellt die Außenpolitik ein konstitutives Element des europäischen Integrationsprojekts dar, ohne die der politische Ausbau der Union, zu dem sich die Mitgliedstaaten bekennen, nicht vorstellbar wäre. Bereits seit den Anfängen der europäischen Einigung, zunächst mit dem Schwerpunkt des wirtschaftlichen Zusammenschlusses, erhielt die Gemeinschaft externe Kompetenzen.

Impulse für ein kohärentes Außenhandeln kommen dabei nicht nur von außerhalb, sei es durch neue Problematiken oder durch Gegenstände der klassischen außenpolitischen Agenda, sondern die EU-Außenpolitik ist auch das Spiegelbild des bereits erreichten allgemeinen Integrationsgrades und der daraus resultierenden Notwendigkeit, auf im Inneren der Union gemeinsam bearbeiteten Politikfeldern auch extern tätig zu sein. Der formale nationale Machtverlust lässt die Mitgliedstaaten allerdings zunächst immer wieder vor weiterer Kooperation und erst recht weiteren Vergemeinschaftungen zurückweichen.

Die Entwicklung der EU-Außenpolitik ist nicht als Reißbrettplanung möglich, sondern muss flexibel anhand der Schlussfolgerungen aus der Praxis, z.B. im südlichen Kaukasus, geschehen. Die EU-mitgliedstaatliche Konvergenz auf außenpolitischem Gebiet sollte weiter erhöht werden. Auf allen Ebenen, bei den Motiven, Institutionen, Politikfeldern und Instrumenten, ist bereits ein beträchtlicher *acquis* an Gemeinsamkeiten vorhanden. Zahlreiche Formen, Orte und ein hoher Grad der Europäisierung konnten am Beispiel gezeigt werden. Jetzt geht es darum, weitere grundlegende Meinungsverschiedenheiten über die gemeinsamen Ziele europäischer Außenpolitik auszuräumen. Komplexe und lähmende Koordinationsmechanismen und institutionelle Doppelungen, die einer international handlungsfähigen Union im Wege stehen, müssen überwunden werden. Das Instrumentarium ist zu vervollständigen bzw. abzurunden. Schließlich sind mehr mitgliedstaatliche Kompetenzen unter dem EU-Dach zu harmonisieren oder sogar auf die Gemeinschaft übertragen.

Über den Aspekt der historischen Neuverteilung außenpolitischer Zuständigkeiten zwischen den Nationalstaaten und der Union hinaus – was mit dem Begriff der Europäisierung beschrieben wurde – geht es um die inhaltliche Weiterentwicklung europäischer Außenpolitik. Die umfassende, regional und langfristig ausgerichtete Herangehensweise, die Hilfsprogramme sowie die institutionellen und instrumentellen Ressourcen sind als Stärken der EU-Politik auszubauen. Damit fungiert die Gemeinschaft, oft ergänzend zu anderen internationalen Akteuren, als wichtiger Stabilisierungs- und Modernisierungspartner und kann ihre Sicherheits- und Energieinteressen verfolgen.

Diese Aspekte verweisen zugleich auf die Defizite, an deren Überwindung vorrangig gearbeitet werden muss. So sind die eigenen Interessen wirksamer zu verfolgen. Dazu ist zunächst Klarheit über die gemeinsamen Ziele und zu bearbeitenden Handlungsfelder zu gewinnen. Die Anwendung aller benötigten Mittel ist sicherzustellen. Fehlende und zersplitterte Kompetenzen sind zu ergänzen, vor allem angesichts der komplexen sicherheitspolitischen Aufgabenstellungen. Zudem sollten die finanziellen Mittel für das auswärtige Handeln aufgestockt werden.

Die Lücke zwischen europäischem Politikangebot und externer Politiknachfrage muss geschlossen werden. Dabei sind beide Seiten gefordert. Die EU sollte als der stärkere Partner zur Verbesserung der Zusammenarbeit der politischen und ökonomischen Asymmetrie der Beziehungen zwischen EU und Partnerländern ihre Schärfe nehmen und das Partnerschaftlichkeitsprinzip stärker betonen. Das heißt, mehr auf die regionalen Gegebenheiten einzugehen und in wirklich gemeinsam ausgewählten Bereichen zu kooperieren und nicht von außerhalb ein vorgefertigtes Programm für die Region zu präsentieren. Entsprechend ist das Konditionierungsprinzip etwas zurückzunehmen. Die Gemeinschaft sollte sich nicht nur als Vorbild begreifen und weniger europäische Wünsche formulieren. Andererseits kann auch nicht einfach der Wunschzettel der Nachbarn abgearbeitet werden. Die Zusammenarbeit muss insgesamt mehr als ein Interessenabgleich funktionieren. Schließlich muss die spezifische und daher vergleichsweise schwache Stellung der EU gegenüber anderen vor allem nationalstaatlichen Akteuren verbessert und die Kooperation mit Partnern (Staaten und internationalen Organisationen) ausgebaut werden.

Die Europäisierung des auswärtigen Handelns – wie anhand der deutschen und der EU-Politik im Südkaukasus zu beobachten – wird durch den Reformvertrag noch weiteren Schub erhalten, seine erfolgreiche Ratifizierung einmal vorausgesetzt. Ungeachtet des EU-Reformtempo werden globale Anforderungen weitere Schritte der Union und ihrer Mitglieder hin zu einem kohärenten handlungsfähigen Akteur erzwingen. Die peripheren Räume wie der südliche Kaukasus spielen dabei eine herausragende Rolle.

Dokumente, Literatur

Abkhazia: Ways forward, in: International Crisis Group, Europe Report 179, 18. Januar 2007

Franco **Algieri**, Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im europäischen Kontext: Zur Parallelität von Kontinuität und Wandel, in: Thomas Jäger u.a. (Hg.): Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, März 2007, S. 106 – 122

Roberto **Aliboni**, The geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy, in: European Foreign Affairs Review 1/2005, S. 1 – 16

Franz-Lothar **Altmann**, Die Balkanpolitik als Anstoß zur Europäisierung der deutschen Außenpolitik, in: Deutsche Außenpolitik nach Christoph Bertram, SWP-Berlin, September 2005, S. 38 – 41

Selma **Aposkitis**, Europäisierung oder Renationalisierung, Nationalstaatliche Positionen in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), Baden-Baden 2006

Armenia: Internal instability ahead, in: International Crisis Group, Europe Report 158, 18. Oktober 2004

Heinz-Jürgen **Axt** u.a., Europäisierung, ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen, in: Politische Vierteljahresschrift 1, März 2007, S. 136 – 149

Azerbaijan and the European neighbourhood policy, Human Rights Watch, New York, 2005

Azerbaijan's 2005 Elections: Lost opportunity, in: International Crisis Group, Europe Briefing 40, 21. November 2004

Norbert **Baas**, Vertrauen bilden, Stabilität schaffen, Die Vereinten Nationen und der georgisch-abchasische Konflikt, in: Osteuropa 3/2006, S. 45 – 53

Azer **Babajew**, Parlamentswahlen in Aserbaidschan 2005, Demokratietest für das Volk, die politische Elite und den Westen, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformationen 4/2006, S. 79 – 112

Azer **Babayev**, Strategie und Demokratie, Aserbaidschan und die EU-Nachbarschaftspolitik, in: Osteuropa 2-3 / 2007, S. 201 - 208

Klaus **Bachmann**, Paradoxe Paradigmenstreit, in: Welttrends 50/2006, S. 95 – 100

Hubertus **Bardt**, Zwischen Sowjetlasten und Ölboom: Aserbaidschan im Transformationsprozess, in: Osteuropa-Wirtschaft 2/2004, S. 162 – 175

Pavel **Baev** u.a., The South Caucasus: a challenge for the EU, in: EU – Institute for Security Studies Chaillot Paper 65, Dezember 2003

Mechthild **Baumann**, Der deutsche Fingerabdruck, Die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik, Baden-Baden 2006

Annegret **Bendiek**, Die Europäische Nachbarschaftspolitik – „Der Tragödie erster Teil“, SWP-Zeitschriftenschau 2, März 2007

Reinhard **Betzuege**, Auswärtiger Dienst, in: Siegmund Schmidt u.a. (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 225 - 245

Kamalia **Beutel**, Ökopolitik in Aserbaidschan, politische und wirtschaftliche Geschichte nach dem Zusammenbruch der UdSSR, Berlin 2004

Dieter **Bingen**, Kazimierz Wóycicki (Hg.), Deutschland, Polen und der Osten, Deutsche und polnische Vorüberlegungen zu einer gemeinsamen Ostpolitik der erweiterten Europäischen Union, Wiesbaden 2002

Dieter **Boden**, Gereifte Erkenntnis, Auch die EU verstärkt ihr Engagement im Südkaukasus, in: Internationale Politik 7, Juli 2006, S. 86 – 91

Dieter **Boden**, Das politische Spannungsfeld „Südkaukasus“, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Ergänzungsband I, Hamburg u.a. 2004, S. 159 - 174

Stephan **Böckenföre** (Hg.), Chancen der deutschen Außenpolitik, Dresden 2005

Tanja A. **Börzel**, Europäisierung der deutschen Politik?, in: Manfred G. Schmidt u.a. (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden 2006, S. 491 - 509

Katrin **Böttger**, Ostpolitik als Nachbarschaftspolitik, in: Welttrends 52/2006, S. 17 - 22

Ellen **Bos**, Die GUS-Staaten, in: Siegmund Schmidt u.a. (Hg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 455 – 467

Wilfried von **Bredow**, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Eine Einführung, Wiesbaden, Februar 2006

Wilfried von **Bredow**, Mars, Venus – oder doch lieber nur Pluto? Die deutsche Außenpolitik muss über ihre Prioritäten entscheiden, in: Thomas Jäger u.a. (Hg.), Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, März 2007, S. 619 – 634

Stefan **Brüne**, Europas Außenbeziehungen und die Zukunft der Entwicklungspolitik, Eichstätt 2005

Simon **Bulmer**, Andreas **Maurer**, William **Paterson**, Das Entscheidungs- und Koordinatensystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?, in:

Heinrich Schneider u.a. (Hg.), Eine neue deutsche Europapolitik?
Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Berlin 2001, S. 231 – 265

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Die
Kaukasusinitiative, April 2001

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Die
Kaukasusinitiative des BMZ, Verständigung ermutigen, in: Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Materialien 137, Februar 2005

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung:
Entwicklungszusammenarbeit mit Georgien, Schwerpunktstrategiepapier
„Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“, 2005

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung:
Entwicklungszusammenarbeit mit Georgien, Schwerpunktstrategiepapier „Energie“,
2005

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung:
Entwicklungszusammenarbeit mit Georgien, Schwerpunktstrategiepapier
„Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ (Wirtschaftsreform und Aufbau der
Marktwirtschaft), 2005

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung:
Konfliktanalyse Georgien, 2007

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Georgien,
Länderbericht über entwicklungspolitische Zusammenarbeit, November 2007

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung,
Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2006/2007, Berlin, Juni 2006

„**CEPS** European Neighbourhood Watch“ – monatlicher Newsletter des CEPS zur
Europäischen Nachbarschaftspolitik, http://www.ceps.be/Article.php?article_id=416

Conflict resolution in the South Caucasus: the EU's role, in: International Crisis
Group, Europe Report 173, 20. März 2006

Svante E. **Cornell** u.a., Regional Security in the South Caucasus: The Role of NATO,
in: Central Asia – Caucasus Institute, Washington 2004

Svante E. **Cornell**, S. Frederick **Starr**, The Caucasus: A challenge for Europe, in:
Central Asia – Caucasus Institute, Silk Road Studies Program, Silk Road Paper, Juni
2006

Bruno **Coppieters**, The EU and Georgia: time perspectives in conflict resolution, ISS
Occasional Paper 70, Dezember 2007

Bruno **Coppieters** u.a. (Hg.), Statehood and Security: Georgia after the Rose
Revolution, Cambridge / MA 2005

Roland **Dannreuther**, Developing the alternative to enlargement: the European Neighbourhood Policy, in: European Affairs Review 11 / 2206, S. 183 – 201

Petra **Deger**, Europäisierung, Dimensionen der Genese europäischer Räume, in: Petra Deger u.a. (Hg.), Der europäische Raum, Die Konstruktion europäischer Grenzen, Wiesbaden, März 2007, S. 145 – 165

Laure **Delcour**, La politique de voisinage et les relations russo-européennes: partenariat stratégique ou lutte d'influence?, in : Etudes Européennes, 30. März 2006

Vitaliy **Denysyuk**, Politique de voisinage de l'Union européenne, quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe? in: Revue du marché commun et de l'Union européenne Februar 2005, S. 101 - 114

Deutschland – Polen – Osteuropa, Deutsche und polnische Vorüberlegungen zu einer gemeinsamen Ostpolitik der erweiterten Europäischen Union, hg. von Bingen, Dieter u.a., Wiesbaden 2002

Udo **Diedrichs**: Deutschland in der EU und in der Welt: Von den Kosten und Nutzen einer europäisierten Außenpolitik, in: Wolfgang Wessels u.a. (Hg.): Die neue Europäische Union: im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2006, S. 115 - 134

Sascha **Dietrich**: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), Baden-Baden 2006

Lili **Di Puppò**, Good governance oder Sicherheit? Die EU-Antikorruptionspolitik im Südkaukasus, in: Osteuropa 2-3 / 2007, S. 297 – 304

Lili **Di Puppò**, u.a., Special Report - The ENP and the South Caucasus: perceptions, expectations and deceptions, in: www.caucaz.com, 8. Januar 2007

Michaela **Dodini**, u.a., The European Neighbourhood Policy: Implications for economic growth and stability, JCMS 3 / 2006, S. 507 – 532

Michael **Emerson** u.a.: European Neighbourhood Policy two years on: time indeed for an "ENP plus", CEPS Policy Brief, März 2007

Gernot **Erlor**, Gespräch: Erlor fordert Stabilitätspakt für den Kaukasus, in: www.netzzeitung.de, 9. September 2004

Gernot **Erlor**, Interview: Der Kaukasus, Deutschland und die EU, in: Armenisch-Deutsche-Korrespondenz 3-4/2003, S. 20/21

Europas Außenpolitik, Die EU als globaler Akteur, Eckart D. Stratenschulte (Hg.), Frankfurt/M. 2006

European Neighbourhood Policy: economic review of ENP countries, Gerhard Krause (Hg.), Occasional Papers Directorate-General for Economic and Financial Affairs 18, EU-Kommission 2005

Jochen **Franzke**, Berlin und der neue Osten, Denkanstöße einer neuen ostpolitischen Diskussion, in: Welttrends 52/2006, S. 78 – 89

Rainer **Freitag-Wirringhaus**, Der Südkaukasus und die Europäische Union, in: Hanspeter Mattes (Hg.): Nahost Jahrbuch 2004, S. 224 – 230

Rainer **Freitag-Wirringhaus**, Armeniens Außenpolitik zwischen den Ansprüchen der Mächte – Grundlagen und Grenzen des Konzepts der Komplementarität, in: Orient 1/2005, S. 67 - 91

Rainer **Freitag-Wirringhaus**, Die Politik der USA im Südkaukasus, in: Deutsches Orient-Institut, Focus 21, April 2005

Sven Bernhard **Gareis**, Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, Opladen 2005

Georgia and the European neighbourhood policy, Human Rights Watch Briefing Paper, New York, 2005

Tracey **German**, Abkhazia and South Ossetia: Collision of Georgian and Russian Interests, in: Institut français des relations internationales, Programme de recherche Russie/NEI, Russie-NEI-Visions 11, Juni 2006

Nicole **Gnesotto** (Hg.), Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU: Die ersten fünf Jahre (1999-2004), Paris, August 2004

Daniel **Göler**, Mathias **Jopp**, Deutschlands konstitutionelle Europapolitik: Auswirkungen veränderter innen- und außenpolitischer Rahmenbedingungen, in: Thomas Jäger u.a. (Hg.): Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, März 2007, S. 462 – 484

Roland **Götz**: Deutschland und Russland – „strategische Partner“?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 11 / 2006, S. 11 – 32

Alexander **Goncharenko**, Caspian – Black Sea security challenges and the regional security structures, in: Connections 2, Juni 2004, S. 1 – 7

Charles **Grant**, Europe's blurred boundaries, Rethinking enlargement and Neighbourhood Policy, CER London, Oktober 2006

Giovanni **Grevi**, The EU Special Representative for South Caucasus, in: Pioneering foreign policy, The EU Special Representatives, ISS Chaillot Paper 106, Oktober 2007, S. 53 – 61

Martin **Große** Hüttmann, Die Koordination der deutschen Europapolitik, in APuZ 10 / 2007, S. 39 – 45

Ulrike **Gruska**, Separatismus in Georgien, Möglichkeiten und Grenzen friedlicher Konfliktregelung am Beispiel Abchasien, in: Universität Hamburg, Institut für Politische Wissenschaft, Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung, Arbeitspapier 1/2005

Uwe **Halbach**, Georgien: Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration, in: Ulrich Schneckener (Hg.): Fragile Staatlichkeit, „States at risk“ zwischen Stabilität und Scheitern, Baden-Baden 2006, S. 229 – 252

Uwe **Halbach**, Der Kaukasus in neuem Licht, Die EU und Russland in ihrer schwierigsten Nachbarschaft, in: SWP-Studie 35, November 2005

Uwe **Halbach**, Der Kaukasus wird neu entdeckt. Die EU und Russland in ihrer schwierigsten Nachbarschaftsregion, in: Deutsche Außenpolitik nach Christoph Bertram, SWP-Berlin, September 2005, S. 68 – 71

Uwe **Halbach**, Krisenpotenziale und Konfliktstrukturen in Kaukasien, in: Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik, Hamburg 2004, S. 735 – 747

Uwe **Halbach**, Krisenregion Kaukasus, in: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik Jahrbuch Internationale Politik 2003/04, München 2006, S. 241 – 250

Uwe **Halbach**, Russland und Georgien: Konfrontation im Umfeld Europas, in: SWP-Aktuell 32, Juni 2007

Uwe **Halbach**, Säbelrasseln und Friedenspolitik in Europas neuer Nachbarschaft, in: SWP-Aktuell 32, Juli 2006

Walter **Hallstein**, Die EWG, eine Rechtsgemeinschaft, in: Thomas Oppermann (Hg.): Walter Hallstein, Europäische Reden, Stuttgart 1979, S. 341 – 348

Sargis **Harutyunyan**, Die veränderte Lage im Südkaukasus, eine Jerewaner Sicht, in: Armenisch-Deutsche-Korrespondenz 2/2007, S. 2 – 5

Heinrich-Böll-Stiftung, Regionalbüro Südkaukasus (Hg.), Diaspora, Öl und Rosen, Zur innenpolitischen Entwicklung in Armenien, Aserbaidschan und Georgien, Berlin 2004

Heinrich-Böll-Stiftung, Regionalbüro Südkaukasus, Politischer Jahresbericht 2004/2005, Tiflis, Juli 2005

Gunther **Hellmann**, Deutsche Außenpolitik, Eine Einführung, Wiesbaden, Januar 2006

Gunther **Hellmann**, Siegmund **Schmidt**, Reinhard **Wolf**, Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive, in: Siegmund Schmidt u.a. (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007

Gunther **Hellmann**, Deutschland, Europa und der Osten, in: Internationale Politik 3, März 2007, S. 20 – 28

Gunther **Hellmann**, Deutschland in Europa: Eine symbiotische Beziehung, in: APuZ 48 / 2002, S. 24 – 31

Fiona **Hill**, Omer **Taspinar**, La Russie et la Turquie au Caucase: se rapprocher pour préserver le statu quo ?, in: Institut français des relations internationales, Programme de recherche Russie/NEI, Russie-NEI-Visions 8, Januar 2006

Wolfram **Hilz**, Deutschlands EU-Präsidentschaft 2007: Integrationspolitische Akzente in schwierigen Zeiten, in: ZEI Discussion Paper 164 / 2006

Ulla **Holm**, EU's Neighbourhood Policy: a question of space and security, DIIS Working Paper 22/2005

Inklusion, Exklusion, Illusion. Konturen Europas: Die EU und ihre Nachbarn, Osteuropa 2-3 / 2007

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hg.): Themenschwerpunkt: Der Kaukasus, in: OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 179 – 302

Interessen und Partner der deutschen Außenpolitik, Bergedorfer Gesprächskreis, 135. Bergedorfer Protokoll, Berlin 2007

Thomas **Jäger** u.a. (Hg.), Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, März 2007

Egbert **Jahn**, Ausdehnung und Überdehnung, Von der Integrationskonkurrenz zwischen Brüssel und Moskau zum Ende der europäischen Integrationsfähigkeit, in: Osteuropa 2-3 / 2007, S. 35 – 55

Josef **Janning**, Europäische Union und deutsche Europapolitik, in: Siegmund Schmidt u.a. (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 747 – 762

Pamela **Jawad**, Europas neue Nachbarschaft an der Schwelle zum Krieg, Zur Rolle der EU in Georgien, in: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Report 7/2006

Mathias **Jopp**, Peter **Schlotter** (Hg.), Kollektive Außenpolitik - Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden 2007

Stefan **Kadelbach** (Hg.), Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, Baden-Baden 2006

Stefan **Kadelbach**, Einleitung: Die Außenpolitik im europäischen Mehrebenensystem und ihre rechtliche Basis, in: Stefan Kadelbach (Hg.): Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, Baden-Baden 2006, S. 9 – 18

Martin **Kahl**, Externe Governance der EU, Die Zuweisung von Ordnungsfunktionen an die Nachbarstaaten, in: Ehrhart, Hans-Georg u.a. (Hg.): Die Europäische Union im 21. Jahrhundert, Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik, S. 64 – 76

Georgi **Kamov**, EU's role in conflict resolution: the case of the eastern enlargement and neighbourhood policy areas, Nizza 2006

Walter **Kaufmann**, Bären Dienste, Georgien und Russland in der Eskalationsspirale, in: Osteuropa 10/2006, S. 117 – 121

Judith **Kelley**, New wine in old wineskins: Promoting political reforms through the new European Neighbourhood policy, in: JCMS 1/2006, S. 29 – 55

Iris **Kempe**, Die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Rolle Deutschlands, in: Thomas Jäger u.a. (Hg.): Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, März 2007, S. 241 – 260

Iris **Kempe**, Eine neue Ostpolitik: Europas Antwort auf die Regenbogenrevolutionen, in: Osteuropa 9/2005, 21 – 34

Iris **Kempe**, From a European Neighbourhood Policy toward a New Ostpolitik – The Potential Impact of German Policy, in: Centrum für Angewandte Politikforschung, Policy Analysis 3, Mai 2006

Iris **Kempe**, The German Impact on the European Neighbourhood Policy, in: Foreign Policy in Dialogue 19, The new Neighbourhood Policy of the European Union, 27. Juli 2006, S. 26 – 33

Iris **Kempe**, Was sind die Pfeiler einer „Neuen Ostpolitik“ im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft?, in: www.caucas.com, 19.3.2007

Michael **Knogler**, Alexei **Sekarev**, Wirtschaftsstruktur und Kooperationspotential Aserbaidschans außerhalb der Energieförderung, in: Osteuropa-Institut München, Working Papers 251, Januar 2004

Martin **Koopmann**, Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, Herausforderungen und Probleme eines anspruchsvollen Politikkonzepts, in: Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand, hg. von Koopmann, Martin u.a., Baden-Baden 2006, S. 17 – 32

Martin **Koopmann**, La politique de voisinage de l'Union Européenne élargie: ambitions et défis, in: Allemagne d'aujourd'hui Januar-März/2005, S. 56 – 69

Karl-Rudolf **Korte**, Bundeskanzleramt, in: Siegmund Schmidt u.a. (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 203 – 209

Karl-Rudolf **Korte**, Andreas **Maurer**, Innenpolitische Grundlagen der deutschen Europapolitik: Konturen der Kontinuität und des Wandels, in: Heinrich Schneider u.a. (Hg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Berlin 2001, S. 195 – 230

Hayk **Kotanjian**, Armenian Security and U.S. Foreign Policy in the South Caucasus, in: Connections 2, Juni 2004, S. 15 – 32

Christine **Landfried**, Das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit, in: Claudio Franzus, Ulrich K. Preuß (Hg.), Europäische Öffentlichkeit, Baden-Baden 2004, S. 123 – 137

Kai-Olaf **Lang**, Das deutsche Präsidentschaftsprofil in der ENP: Dosierte Stimulation und vielschichtiges Brokern, in: Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007, SWP-Berlin, September 2007, S. 70

Kai-Olaf **Lang**, Daniela **Schwarzer**, Die Rolle der Nationalstaaten in der größeren Europäischen Union, in: Deutsche Außenpolitik nach Christoph Bertram, SWP-Berlin, September 2005, S. 34 – 37

Stephan **Leibfried**, Dieter **Wolf**, Europeanization and the unravelling European Nation State: Dynamics and feedback effects, in: European Foreign Affairs Review 10/2005, S. 479 – 499

Mark **Leonard**, Charles **Grant**, Georgia and the EU: Can Europe's neighbourhood policy deliver?, in: Centre for European Reform, Policy Brief, 2005

Werner **Link**, Europa ist unentbehrlich: Plädoyer für ein europäisches Deutschland, in: Thomas Jäger u.a. (Hg.): Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden, März 2007, S. 585 – 595

Werner **Link**, Grundlinien der außenpolitischen Orientierung Deutschlands, in: APuZ 11 / 2004, S. 3 – 8

Barbara **Lippert**, Die Nachbarschaftspolitik der EU: Vorstufe oder Alternative zur Erweiterungspolitik? in: Das kommende Europa, deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, hg. von Koopmann, Martin u.a., Baden-Baden 2008, S. 107 – 129

Barbara **Lippert**, Teilhabe statt Mitgliedschaft? Die EU und ihre Nachbarn im Osten, Osteuropa 2-3 / 2007, S. 69 – 94

Dov **Lynch**, Die Europäische Nachbarschaftspolitik und die GASP: Ergänzung, Kohärenz, Duplizierung?, in: Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand, hg. von Koopmann, Martin u.a., Baden-Baden 2006, 145 – 160

Dov **Lynch**, The security dimension of the European neighbourhood, in: The International Spectator 1/2005, S. 33 – 43

Dov **Lynch**: Why Georgia matters, in: EU – Institute for Security Studies Chaillot Paper 86, Februar 2006

Andreas **Marchetti**, La politique européenne de voisinage: l'impact de la présidence allemande sur l'élaboration d'une politique stratégique, in: Note du Cerfa 45, Juli 2007

Sebastian **Mayer**, Die Europäische Union im Südkaukasus, Interessen und Institutionen in der auswärtigen Politikgestaltung, Baden-Baden 2006

Sebastian **Mayer**, Der Südkaukasus als Nachbar der erweiterten EU: Problemlagen, Entwicklungslinien und Kooperationspotentiale, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Materialien zur Demokratieförderung, Berlin, April 2007

Andreas **Metz**, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa, Eine Untersuchung aus kompetenzrechtlicher Sicht – mit Erläuterungen zu den Außenkompetenzen nach dem Vertrag von Nizza, Berlin 2007

Michael **Minkenber**g, Germany: From Kulturation to Europeanization?, in: Atsuko Ichijo u.a. (Hg.): Entangled Identities, Nations and Europe, 2005, S. 37 – 54

Melanie **Morisse**-Schilbach, Diplomatie und europäische Außenpolitik, Europäisierungseffekte im Kontext von Intergouvernementalismus am Beispiel von Frankreich und Großbritannien, Baden-Baden 2006

Arkadij **Moses**, Priorität gesucht. Die EU, Russland und ihre Nachbarn, in: Osteuropa 2-3 / 2007, S. 21 – 33

Friedemann **Müller**, Machtspiele um die kaspische Energie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 4/2006, S. 3 - 10

Gisela **Müller**-Brandeck-Bocquet, Die Europäische Union als Akteur in den internationalen Beziehungen, in: Stefan Kadelbach (Hg.), Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, Baden-Baden 2006, S. 19 – 45

Gisela **Müller**-Brandeck-Bocquet, Die Europapolitik als Primat deutscher Außenpolitik, in: Stephan Böckenföre (Hg.): Chancen der deutschen Außenpolitik, Dresden 2005, S. 120 – 126

Gisela **Müller**-Brandeck-Bocquet, Europapolitik als Staatsräson, in: Manfred G. Schmidt u.a. (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden 2006, S. 457 – 490

Herfried **Münkler**, Die strategische Ausrichtung der deutschen Außenpolitik, in: Stephan Böckenföre (Hg.): Chancen der deutschen Außenpolitik, Dresden 2005, S. 127 – 134

„**Nahes Ausland**“ vs. „Neue Nachbarn“: Integrationswettbewerb zwischen Russland und der EU?, in: SEF News 22/2005, 1 – 15

Nagorno-Karabakh: Viewing the conflict from the Ground, in: International Crisis Group, Europe Report 166, 14. September 2005

R. Craig **Nation**, Russia, the Unnited Staes and the Caucasus, Strategic Studies Institute, Februar 2007

Gert **Nicolaysen**, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, in: Werner Weidenfeld (Hg.), Europa-Handbuch, Bonn 2002, S. 348 – 360

Ton **Nijhuis**, The European Policy of the Grand Coalition, in: Foreign Policy in Dialogue 18, April 2006, S. 25 – 32

Ghia **Nodia**, The Dynamics and Sustainability of the Rose Revolution, in: Michael Emerson (Hg.): Democratisation in the European Neighbourhood, Brüssel 2005, S. 38 – 52

Elkhan **Nuriyev**, The EU Policy in the South Caucasus: The Case of Post-Soviet Azerbaijan, New Opportunities and Future Prospects, in: SWP-Working Paper FG 5 2007 / 09, Mai 2007

Elkhan **Nuriyev**, Wahlen in Aserbaidshjan, Innenpolitische Machtkämpfe und strategische Interessen der Großmächte, in: SWP-Aktuell 55, Dezember 2005

Franz **Nuscheler**: Wie geht es weiter mit der Entwicklungspolitik?, in: APuZ 48, 26. November 2007, S. 3 – 10

Clara M. **O'Donnell**, Richard G. Whitman, Das Phantom-Zuckerbrot. Die Konstruktionsfehler der ENP, in: Osteuropa 2-3 / 2007, S. 95 – 104

Johan P. **Olsen**, The many faces of Europeanization, in: Journal of Common Market Studies 5/2002, S. 921 – 952

Thomas **Oppermann**, Europarecht, 3. Auflage, München 2005

Volker **Perthes**, Deutsche Außenpolitik nach Christoph Bertram, in: Ausblick: Deutsche Außenpolitik nach Christoph Bertram, SWP-Berlin, September 2005, S. 5 – 12

Volker **Perthes**, Deutschlands EU-Präsidentschaft: Verantwortung für das europäische Interesse, in: Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, SWP-Berlin, August 2006, S. 5 – 8

Volker **Pilz**, Der Auswärtige Ausschuss der Deutschen Bundestages und die Mitwirkung des Parlaments in der auswärtigen und internationalen Politik, Berlin 2008

Dieter **Plehwe**, Zahlenpolitik, EU-Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung, in: Wissenschaftszentrum Berlin, WZB-Mitteilungen 117, September 2007, S. 7 – 11

Nicu **Popescu**, Europe's unrecognised neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia, in: CEPS Working Documents, 15. März 2007

Nicu **Popescu**, „Outsourcing“ de facto Statehood: Russia and the Secessionist Entities in Georgia and Moldova, in: CEPS Policy Briefs 109, Juli 2006

August **Pradetto**, Deutsche Interessen zwischen Europäisierung, Transatlantizismus und globaler Ordnungspolitik, in: Stephan Böckenföre (Hg.): Chancen der deutschen Außenpolitik, Dresden 2005, S. 135 – 142

August **Pradetto**, Grundlagen deutscher Europapolitik, in: Helmut Wagner (Hg.): Europa und Deutschland – Deutschland und Europa, 2005, S. 137 – 160

Johannes **Rau**, Der Berg-Karabach-Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan, Ein kurzer Blick in die Geschichte, Berlin, Mai 2007

Kolja **Raube**, Die Verfassungsaußenpolitik der Europäischen Union, Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Konvent zur Zukunft Europas, Baden-Baden 2007

Elfriede **Regelsberger**, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP), konstitutionelle Angebote im Praxistest, Baden-Baden 2004

Reinhardt **Rummel**, Zusammengesetzte Außenpolitik, Westeuropa als internationaler Akteur, Kehl, Straßburg 1982

Russia and the European Neighbourhood Policy; Germany, in: EU-25/27 Watch 4, Januar 2007, S. 216 – 219

Michael **Schäfer**, German Constitutional Patriotism and the Construction of European (Union) Identity, in: Frank R. Pfetsch (Hg.): Germany Re-united and the European Union: The role of Germany in European Integration, Jerusalem 2006, S. 32 – 50

Uwe **Schmalz**, Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage von Kontinuität und Wandel, in: Heinrich Schneider u.a. (Hg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Berlin 2001, S. 15 – 68

Uwe **Schmalz**, Deutschlands europäisierte Außenpolitik, Wiesbaden 2004

Uwe **Schmalz**, Die europäisierte Macht – Deutschland in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Heinrich Schneider u.a. (Hg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Berlin 2001, S. 515 – 580

Siegmar **Schmidt** u.a. (Hg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007

Vivien A. **Schmidt**, Claudio M. **Radaelli**, Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues, in: West European Politics 2, März 2004, S. 183 – 210

Gregor **Schöllgen**, Die Zukunft der deutschen Außenpolitik liegt in Europa, in: APuZ 11 / 2004, S. 9 – 16

Hans-Joachim **Schütz**, Thomas **Bruha**, Doris **König**, Casebook Europarecht, München 2004

Gunnar Folke **Schuppert**, The Europeanisation of National Governance Structures in the Context of the Transformation of Statehood, in: Gunnar Folke Schuppert (Hg.): The Europeanisation of Governance, Baden-Baden 2005, S. 9 – 57

Angelika **Schwall-Düren**, Neue deutsche Ostpolitik?, in: Welttrends 52/2006, S. 68 – 74

Klaus **Segbers**, Deutsche Außenpolitik gegenüber Osteuropa: Die wichtigste Nebensache?, in: in: Stephan Böckenföde (Hg.): Chancen der deutschen Außenpolitik, Dresden 2005, S. 150 – 159

Sven C. **Singhofen**, Deutschland und Russland zwischen strategischer Partnerschaft und neuer Konkurrenz, Ein Vorschlag für die Praxis, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Arbeitspapier 169/2007, März 2007

Vahram **Soghomonyan**, Europäische Integration und Hegemonie im Südkaukasus, Armenien, Aserbaidschan und Georgien auf dem Weg nach Europa, Baden-Baden 2007

The **South Caucasus**: a challenge for the EU, hg. von Dov Lynch, ISS Chaillot Paper 65, Paris 2003.

S. Frederick **Starr**, Svante E. **Cornell** (Hg.), The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil window to the west, Central Asia – Caucasus Institute, Silk Road Studies Program, 2005

Frank-Walter **Steinmeier**, Verflechtung und Integration, Eine neue Phase der Ostpolitik der EU, in: Internationale Politik 3, März 2007, S. 6 – 11

Eckart D. **Stratenschulte** (Hg.), Europas Außenpolitik, Frankfurt am Main 2006

Susanne **Thau**, Öffnung des Binnenmarkts? Chancen und Risiken der ENP, in: Osteuropa 2-3 / 2007, S. 322 – 326

Christiana **Tings**, The new German European Policy – Challenges to Decentralized EU Policy Coordination, in: ZEI Discussion Paper 166 / 2006

Nathalie **Tocci**, Does the ENP respond to the EU's post-enlargement challenges?, in: The International Spectator 1/2005, S. 21 – 32

Transparency of extractive industries and energy transit in Georgia: Background report, in: Open Society Georgia Foundation, Tiflis 2006

Marius **Vahl**, International Agreements in EU-Neighbourhood Policy, SIEPS Report 10, November 2006

Johannes **Varwick**, u.a. (Hg.), European Neighbourhood Policy, challenges for the EU-Policy towards the new neighbours, Opladen u.a. 2007

Winfried **Veit**, Avantgarde und Europäische Nachbarschaftspolitik - Für ein Europa der konzentrischen Kreise, FES Internationale Politikanalyse, Europäische Politik, November 2006

Alexander **Warkotsch**, Russlands südkaukasische Peripherie, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformationen 4/2005, S. 68 – 75

Werner **Weidenfeld**, Wolfgang **Wessels** (Hg.), Europa von A bis Z, Deutschland und EU-Beitrag

Werner **Weidenfeld**, Wolfgang **Wessels** (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007

Christoph **Weller**, Bundesministerien, in: Siegmund Schmidt u.a. (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 210 – 224

Heinrich August **Winkler**, Die geostrategische Wende der deutschen Europapolitik, in: Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte 7 und 8 / 2004, S. 38 – 46

Christian **Wipperfürth**, Kühler Kopf statt Megaphon, in: Welttrends 52/2006, S. 37 – 40

Rüdiger **Wolfum**, Grundgesetz und Außenpolitik, in: Siegmund Schmidt u.a. (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 157 – 168

Reuben **Wong**, The Europeanization of Foreign Policy, in: Christopher Hill u.a.: International Relations and the European Union, Oxford 2005, S. 134 – 153

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BTC	Baku-Tbilisi-Ceyhan-Erdölpipeline
EGV	EG-Vertrag
EIB	European Investment Bank
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUV	EU-Vertrag
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HV	Hoher Vertreter für die GASP
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PSK	Politisches und sicherheitspolitisches Komitee
SB	Sonderbeauftragter der EU für eine bestimmte Region
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States, Programm ist 2006 ausgelaufen
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
VN	Vereinte Nationen