



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2011

Bernd Weber

**Die Effektivität der Europäischen
Nachbarschaftspolitik in der
östlichen Dimension in den
Politikfeldern Energiesicherheit
und innere Sicherheit.
Eine vergleichende Analyse in den
Ländern Ukraine, Republik
Moldau, Georgien, Armenien und
Aserbaidschan, im Zeitraum 2004-
2009.**

Magisterarbeit betreut von
Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld
2010

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	II
Abkürzungsverzeichnis.....	V

1. Sicherheit abseits von Erweiterung: die Europäische Nachbarschaftspolitik und der Sicherheitskomplex zwischen der EU und ihren östlichen Nachbarn.....	1
2. Die ENP als gemeinsamer Politikrahmen und das Konzept der differenzierten Anreize um die Sicherheit der EU zu gewährleisten	3
2.1 Ausgangspunkt und Intension der ENP – der Politikansatz als Antwort auf die Sicherheitsinterdependenz in der Nachbarschaft.....	3
2.2 Die Anreizstruktur der ENP auf dem Makro-Niveau und ihre „Hebelwirkung“ ...	5
2.2.1 Der Ansatz, die Bedeutung und die sequenzielle Logik des differenzierten Zugangs zum Europäischen Binnenmarkt	6
2.2.2 Die Bedeutung der differenzierten ökonomischen Anreize aufbauend auf den spezifischen, asymmetrischen Interdependenzsituationen.....	9
2.2.3 Allgemeine politische und ergänzende, finanzielle Instrumente.....	14
2.3 Das Politikfeld Energiesicherheit in der ENP	16
2.3.1 Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz	17
2.3.2 EU-Interessen und Zielsetzungen	22
2.3.3 Instrumente und Policies.....	25
2.4 Das Politikfeld innere Sicherheit in der ENP	29
2.4.1 Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz	30
2.4.2 EU-Interessen und Zielsetzungen	34
2.4.3 Instrumente und Policies.....	36

3. Darstellung und Begründung des theoretischen Zugangs und der methodischen Vorgehensweise	
3.1 Der Forschungsgegenstand Effektivität	39
3.2 Darstellung des theoretischen Zugangs – der rationale Institutionalismus und seine Anwendung im Kontext der Forschungsfrage	42
3.2.1 Europäisierung als theoretischer Hintergrund	42
3.2.2 Die abhängige Variable Zielerreichung und ihre Operationalisierung.....	45
3.2.3 Das angewandte <i>External Incentives-Modell</i> und seine Erklärungs-faktoren	48
3.3 Politikwissenschaftliche Relevanz der vergleichenden ENP-Effektivitätsanalyse	53
3.4 Methodischer Zugang.....	55
4. Erklärung und Analyse der EU-Zielerreichung in den Politikfeldern	
Energiesicherheit und innere Sicherheit.....	57
4.1 Charakterisierung der Akteurskonstellationen in den Politischen Systemen der östlichen ENP-Länder	57
4.2 Erklärung und Analyse der <i>Outputs</i> im Rahmen der Zielsetzung Diversifizierung im Politikfeld Energiesicherheit.....	67
4.2.1. Spezifizierung von Anreizen und Kosten.....	67
4.2.2 Analyse der <i>Outputs</i>	75
4.3 Erklärung und Analyse der <i>Outputs</i> im Rahmen der Zielsetzung Schaffung eines pan-europäischen Energiemarktes im Politikfeld Energiesicherheit.....	81
4.3.1 Spezifizierung von Anreizen und Kosten.....	81
4.3.2 Analyse der <i>Outputs</i>	88
4.4 Erklärung und Analyse der <i>Outputs</i> im Rahmen der Zielsetzung legaler Regulierung und operationeller Kooperation im Politikfeld innere Sicherheit.....	94
4.4.1 Spezifizierung von Anreizen und Kosten.....	95
4.4.2 Analyse der <i>Outputs</i>	103
4.5 Vergleichende Zusammenfassung der Ergebnisse	110

5. Der Befund einer nur beschränkt effektiven ENP-Zielerreichung in den Politikfeldern Energiesicherheit und innere Sicherheit und ihre fragliche Auswirkung auf die europäische Sicherheit	113
Literaturverzeichnis	116
Quellenverzeichnis.....	128
Abbildungsverzeichnis.....	138

Abkürzungsverzeichnis

ADI	Ausländische Direkt Investitionen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BUMAD	Belarus, Ukraine, Moldova Anti-Drugs-Programm
BTC	Baku-Tiblissi-Ceyan-Pipeline
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area
EBW	Europäische Bank für Wiederaufbau
EEG	Europäische Energiegemeinschaft
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
ENTSO e	European Network of Transmission System Operators for Electricity
EUBAM	EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
GSP	Generalisiertes Handelspräferenzsystem
GSP+	Generalisiertes Handelspräferenzsystem Plus
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IEA	International Energy Agency
Inogate	Interstate Oil and Gas Transport to Europe
IOM	International Organization for Migration
MEDA	Mésures d'accompagnement financières et techniques
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OPEC	Organisation erdölexportierender Länder
PCRM	Kommunistische Partei der Republik Moldau
PHARE	Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies
SCAD	Southern Caucasus Anti-Drug- Programm
SCP	Südkaukasische Pipeline
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
UNDP	UN Development Programm
WTO	Welthandelsorganisation

1. Sicherheit abseits von Erweiterung: die Europäische Nachbarschaftspolitik und der Sicherheitskomplex zwischen der EU und ihren östlichen Nachbarn

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ist der weitreichendste Politikansatz der Europäischen Union (EU) seit der Ost-Erweiterung, um ihre Nachbarschaft zu strukturieren und zu stabilisieren. Als geopolitisches Projekt soll sie „Trennungslinien“ zwischen der EU und „Wider Europe“ im Nachhinein der Erweiterungen 2004 und 2007 um 12 Mittel- und Osteuropäische Länder (MOEL) vermeiden, indem sie einen „gemeinsamen Raum der Sicherheit, Stabilität, und des Wohlstandes“ begründet (siehe Europäische Kommission 2003, 3). Diese Intention wird verfolgt durch politische und ökonomische Kooperation zwischen der EU-27 als dem weltweit größten Wirtschaftsraum und seiner wesentlich ärmeren, heterogenen oft durch Autoritarismus, fragile Staatlichkeit und verschiedene Sicherheitsprobleme geprägten Nachbarschaft.¹ Ihre neuen, ungleichen Nachbarstaaten bedrohen die Sicherheit der Union in vielfältiger Form. Die wichtigsten „weichen“ Bedrohungen, welche von den europäischen Nachbarn im Osten ausgehen, sind illegale Immigration, transnationale organisierte Kriminalität und Beeinträchtigungen der europäischen Energiesicherheit. Die Länder formen mit der EU in diesen Hinsichten einen gemeinsamen Sicherheitskomplex (siehe Buzan/Waever 2004). Das Konzept des Sicherheitskomplexes nach Buzan (siehe weiter Ibid., Buzan 1991, Buzan et. al. 1998,) beschreibt eine regionale Konstellation von geographisch nahen Staaten, die (bewusst oder unbewusst) ihre Sicherheitssituation wechselseitig beeinflussen und sich damit in einem interdependenten Sicherheitszusammenhang befinden. Die *Raison d'être* der ENP als neuartiger Ansatz liegt darin diese komplexe Situation zu strukturieren und die europäische Sicherheitsverwundbarkeit in ihrem Kontext zu reduzieren (siehe Scott 2005, 435). Bisher adressierte Brüssel Sicherheitsbedrohungen in der Nachbarschaft effektiv durch einen umfassenden formalen Europäisierungsprozess im Rahmen von Erweiterungen, an dessen Ende die Integration der Nachbarländer in die EU selbst stand. Diese Option wurde jedoch wegen der „Erweiterungsmüdigkeit“ innerhalb der EU für die untersuchten Länder zumindest mittelfristig ausgeschlossen. Die Grenzen der Erweiterung Prozess um die Sicherheit der EU zu garantieren scheinen damit erreicht. Des effektivsten außenpolitischen Instruments –der glaubwürdigen Mitgliedschaftsperspektive (siehe Moravcsik/Vachudova 2005)– beraubt

¹ Die ENP umfasst dabei sowohl Anrainerstaaten des südlichen Mittelmeers (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Tunesien) als auch die europäischen Nachbarn Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Republik Moldau, Ukraine und prinzipiell Belarus, Libyen und Syrien. Mit den drei letztgenannten besteht jedoch kein wirksames Partnerschafts- und Kooperations- bzw. Assoziationsabkommen oder Aktionspläne als institutionelle Grundlage der ENP-Zusammenarbeit.

greift die Union dennoch auf das Prinzip einer modifizierten Konditionalität zurück, das insbesondere in den prioritären Sicherheitsbereichen Energiesicherheit und innere Sicherheit oft am *Acquis communautaire* orientiert ist. Konditionalität mit dem Hauptanreiz der Mitgliedschaft erwies sich in den MOEL als effektives Prinzip zu einer weitreichenden formalen Europäisierung durch die komplette Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes. Bereits im Rahmen des Heranführungsprozesses der Länder des Westbalkans als (potenzielle) Beitrittskandidaten stellt sich Erweiterungskonditionalität jedoch ineffektiver dar, da kurz- bis mittelfristige EU-Stabilitätsinteressen ihre Glaubwürdigkeit schmälern (siehe Schimmelfennig/Scholtz 2008, 191). In der ENP fungieren in erster Linie ein progressiv verbesserter Zugang zum europäischen Binnenmarkt sowie, auf der Ebene der Politikfelder, Investitionen in Energieinfrastruktur, Ausweitung des Energiebinnenmarktes, Mobilitätsvereinfachungen und „Capacity-Building“² als materielle Anreize. Diese sollen Partnerstaaten für die Übernahme von EU-Regulierungen und -Policies, die im Kalkül Brüssels europäische Sicherheit befördern, differenziert zugestanden werden.

Ob diese Anreizstruktur in einem *Quid-pro-quo*-Zusammenhang sich als effektiv erweist, um EU-Zielsetzungen unter Rückgriff auf ENP-Policies, Instrumente und Projekte in den Nachbarländern zu verankern und in entsprechende *Outputs* umzusetzen, steht als Fragestellung im Mittelpunkt dieser Arbeit. Ihre Beantwortung hängt von den untersuchten, für die Sicherheit der EU hochrelevanten Politikfeldern und den Kosten/Nutzen-Kalkulationen der regierenden Akteurskonstellationen im Kontext der Politischen Systeme ab.

Die zugrundeliegende These ist, dass die ENP bei den Zielsetzungen effektiv ist, in deren Rahmen sie den regierenden Akteuren signifikante Anreize glaubwürdig gegenüber geringen bis mäßigen Kosten bietet. Um den Forschungsgegenstand der Effektivität zu operationalisieren bzw. einzugrenzen wird sich die Arbeit dabei auf „Zielerreichung“ in Form *substanzieller* bzw. *Hard Law-Outputs* konzentrieren, die im Mittelpunkt der ENP-Politikformulierung stehen. Als Erklärungsmodell, welches zwischen rationalen Akteuren und den untersuchten *Outputs* vermittelt, wird das „External Incentives-Modell“ (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b; Schimmelfennig/Scholtz 2008) herangezogen. In einem ersten Schritt wird im Folgenden die ENP als Antwort auf die hohe Sicherheitsverwundbarkeit der EU gegenüber der Nachbarschaft dargestellt. Die potenzielle Fähigkeit der EU, ihre ökonomische Verhandlungsmacht

² Eine gängige Definition von „Capacity-Building“ stammt von der OECD: „[Capacity Building, Anm. d. Verf.] Means by which skills, experience, technical and management capacity are developed within an organizational structure (contractors, consultants or contracting agencies) - often through the provision of technical assistance, short/long-term training, and specialist inputs (e.g., computer systems). The process may involve the development of human, material and financial resources.“ (OECD 2007, 83)

als Verhandlungshebel zu nutzen, um die asymmetrische Sicherheitsinterdependenz mit den Nachbarn zu bewältigen, wird ebenso skizziert, wie die angestrebten Zielsetzungen und Instrumente in den Politikfeldern selbst. Aufbauend auf diesen Analysen wird dann aus der Perspektive des rationalen Institutionalismus die Effektivität der EU-Zielerreichung in den beiden Politikfeldern nachvollzogen, analysiert, verglichen und abschließend in den größeren Zusammenhang der erwartbaren Wirkung der ENP auf die Sicherheit der Union gestellt.

Es wird sich zeigen, dass die ENP nur hinsichtlich der Schaffung eines gemeinsamen Energiemarktes, der legalen Regulierung von illegaler Immigration und organisierter Kriminalität und operationeller Kooperation, mit der Ukraine, der Republik Moldau und in eingeschränktem Maße Georgien vergleichsweise effektiv ist. In den anderen Ländern werden nur beschränkt *substanzielle* Politikergebnisse erreicht und hinsichtlich der Zielerreichung Diversifizierung sind sie in dem Politikfeld Energiesicherheit weitgehend abwesend. *Substanzielle Outputs* werden dabei nur auf Basis signifikanter ökonomischer oder politischer Anreize und einer positiven Kosten/Nutzen-Relation der Entscheidungsträger erreicht. Darüber hinaus ist ein glaubwürdiger, verbesserter Zugang zum europäischen Binnenmarkt, welcher den domestischen Akteuren ausreichend hohe ökonomische Gewinne suggeriert, für die Übernahme von weitergehend *legalisierten* EU-Regulierungen notwendig.

2. Die ENP als gemeinsamer Politikrahmen und das Konzept der differenzierten Anreize um die Sicherheit der EU zu gewährleisten

2.1 Ausgangspunkt und Intention der ENP – der Politikansatz als Antwort auf die Sicherheitsinterdependenz in der Nachbarschaft

Die ENP ist ein umfassender Politikansatz mit einer breiten Kooperationsagenda, welche Politikansatzes mit seiner breiten politischen Agenda, welche Zusammenarbeit in den Bereichen 1. Politischer Dialog und Kooperation, 2. Wirtschaft, Soziales and Entwicklung, 3. Handel, Markt und Regulierung, 4. Justiz und Inneres, 5. Transport, Energie, Umwelt, Wissenschaft und Forschung, Wissensgesellschaft, 6. Sozialpolitik und „People-to-people-Kontakte“ umfasst (siehe Struktur der Aktionspläne der ENP-Staaten). Ihre Konzipierung steht jedoch in einem klaren sicherheitspolitischen Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung 2004, welcher den Politikansatz prägt.

Mit der Erweiterung um zehn mittel- und osteuropäische Staaten verschieben sich die Außengrenzen der Union stärker als je zuvor und Sicherheitsfragen und Sicherheitsbedenken drän-

gen in den Vordergrund der EU-Politiken und Wahrnehmung gegenüber der neuen Nachbarschaft (siehe Zaiotti 2007, 4). Bereits in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 wird festgestellt, dass die EU stark an Stabilität und Frieden in ihren Grenzräumen interessiert ist, da dies von vitaler Bedeutung für die innereuropäische Stabilität und Sicherheit selbst ist (siehe Europäische Sicherheitsstrategie 2003, 7). Die Hauptsicherheitsbedrohungen der Union in dem geographischen Kontext von „Wider Europe“ sind dabei die „Soft-Security-Themen“³: illegale Immigration, transnationale organisierte Kriminalität⁴, Terrorismus und Energiesicherheit (siehe Balzacq 2007, 32). Die Kommission ist sich der Verflechtung ihrer Sicherheit mit der Nachbarschaft hinsichtlich dieser Themen bewusst: „[...] threats to mutual security, whether from the trans-border dimension of [...] illegal immigration, trafficking, organised crime or terrorist networks, will require joint approaches in order to be addressed comprehensively.“ (Europäische Kommission 2003, 6) An anderer Stelle ergänzt die Kommission (2004, 17) das Portfolio der wichtigsten „weichen“ Sicherheitsthemen in der Nachbarschaft um Energiesicherheit: „[...] Neighbouring countries play a vital role in the security of the EU’s energy supply.“ Nachdem der Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine die Verwundbarkeit der EU-Energiesicherheit gegenüber ihrer Nachbarschaft verdeutlicht hat, steht diese Thematik nun „an der Spitze der europäischen Sicherheitsagenda“ (Solana 2006).

In der ENP überlagern sich dabei verschiedene Sicherheitsstrategien. Der Politikansatz forciert einerseits Kooperation im Bereich innere Sicherheit durch verschärfte Grenzsicherung und den Kampf gegen organisiertes Verbrechen, *inter alia*, um negative Effekte der Osterweiterung auf die EU zu unterbinden. Partnerstaaten werden dabei einerseits als Ausgangspunkt der Bedrohung europäischer Sicherheit, andererseits als geopolitische Pufferzone gegenüber transnationalen Sicherheitsbedrohungen verstanden. „In the framework of the ENP, countries are not only seen as problematic when they are a source of one or more threats, but also when they do not fulfil a ‚barrier‘ function by being porous to threats coming from outside [...]“ (Seitz, 2008, 101). Auf einer anderen Ebene werden die Ursachen der strukturellen Sicherheitsbedrohungen in Form von sozio-ökonomischen, politischen und regulatorischen Disparitäten als „Trennungslinien“ adressiert. Die ENP intendiert aus dieser Perspektive, einen „gemeinsam Raum der Sicherheit, Stabilität und des Wohlstandes“ zu etablieren, was durch eine intensiviertere politische und ökonomische Zusammenarbeit, welche insbesondere

³ Dem Begriff Soft-Security liegt ein erweitertes Sicherheitsverständnis als nur physisches Überleben und Verteidigung zu Grunde, welches individuelle und transnationale Sicherheit gegenüber nationaler Sicherheit betont und auf die mangelnde souveräne Fähigkeit eines Staates, durch sein Gewaltmonopol allein, Soft-Security in einem neuen Sicherheitssystem zu gewährleisten, verweist (siehe IFP 2009).

⁴ Es existiert keine einheitliche Definition von transnationaler organisierter Kriminalität. Nach einem gängigen Verständnis von Müller (1998, 14) umfasst sie Straftaten deren Grundlage, Prävention und/oder direkte bzw. indirekte Effekte mehr als ein Land involvieren.

den Energiebereich mit einschließt, erreicht werden soll (siehe Europäische Kommission 2003, 4, 6ff).

Entsprechend ihrer Bedrohungsperzeption erlegt die ENP den Nachbarn kostspielige Verpflichtungen und Restriktionen auf, die oft nicht das gemeinsame Interesse beider Seiten gleichmäßig reflektieren. Wegen der EU-zentrierten Konzipierung der ENP, die mit ihrer *Raison d'être* verbunden ist, profitiert die Union meist stärker von Sicherheitskooperation als die Nachbarländer, da die Kooperationsinhalte vor allem auf die Beförderung ihrer Sicherheit ausgerichtet sind. Insofern bleibt trotz des Sicherheitskomplexes, in dem sich beide Seiten wiederfinden, dennoch ein Unterschied zwischen innerer EU-Sicherheit und äußerer Sicherheit der Nachbarn immanent.

Die ENP dient der EU dabei als Rahmen, um ihr Sicherheitsverständnis und die entsprechenden Instrumente und Regulierungen auf die Nachbarschaft auszudehnen. Dies impliziert auf Seiten der Partnerstaaten oft hohe Anpassungskosten, welche die ENP neben mit politikfeldspezifischen Anreizen, insbesondere mit wirtschaftlicher Kooperation in einigen Bereichen überwinden kann. Der strukturelle Einfluss der EU basiert dabei auf ihrer ökonomischen Machtposition. Der Anreiz eines verbesserten Zugangs zum europäischen Binnenmarkt, welcher oft steigende Investitionen nach sich zieht, dient der EU vor diesem Hintergrund in zweierlei Hinsicht zur Verfolgung ihrer Sicherheitsinteressen. Zum einen, indem durch Wirtschaftskooperation im Bereich Handel, Markt und Regulierung langfristig „Trennungslinien“ durch eine verbesserte wirtschaftliche Entwicklung in Ländern abgeschwächt werden. Zum anderen wird in Kombination mit anderen Anreizen damit eine starke Anreizstruktur gegenüber den Partnerländern entwickelt, um Anpassungskosten auszugleichen und so Sicherheit durch die Erfüllung zentraler EU-Forderungen in den Politikfeldern zu gewährleisten. Auf den wichtigen europäischen, ökonomischen „Hebel“, um Sicherheit zu gewährleisten, soll nun näher eingegangen werden.

2.2 Die Anreizstruktur der ENP auf dem Makro-Niveau und ihre „Hebelwirkung“

Der ENP-Ansatz stellt den Nachbarländern abgestuft Anreize in Aussicht, um den abwesenden stärksten „Hebel“ einer glaubwürdigen Unionsmitgliedschaft adäquat zu kompensieren und ein weitgehendes Entgegenkommen der Nachbarländer in prioritären EU-Sicherheitsfeldern kurz- und mittelfristig herbeizuführen.

Im Folgenden wird die Anreizstruktur auf dem die wirtschaftlichen Beziehungen betreffenden Makro-Niveau der ENP dargestellt. Die Attraktivität der konditionalen Anreize und damit die

spezifische „Hebelwirkung“ der ENP variiert grundsätzlich nach Ländern. In solchen, die von einer voranschreitenden Ausweitung des Handels mit der EU profitieren können, fällt sie stärker aus, als in jenen, die damit kaum einen ökonomischen Mehrwert verbinden. Vachudova (2007, 98) qualifiziert den verbesserten Zugang zum europäischen Binnenmarkt als den „Katalysator“ von Anpassungs- und Kooperationsanstrengungen der Nachbarstaaten. Neben diesem Hauptanreiz umfasst die Makro-Ebene der ENP-Anreizstruktur noch weitere, vor allem finanzielle Instrumente, welche anpassungswillige Nachbarn bei ihrer Annäherung an EU-Policies unterstützen sollen.

2.2.1 Der Ansatz, die Bedeutung und die sequenzielle Logik des differenzierten Zuganges zum Europäischen Binnenmarkt

Der größte Anreiz neben der politischen Mitgliedschaft an sich, welchen die EU in bisherigen Erweiterungsrounds anzubieten hatte, war die Integration in ihren Binnenmarkt. In der ENP stellt sich das allgemeine Angebot eines „stake in the internal market“ als das Herzstück der Anreizstruktur dar (siehe Europäische Kommission 2004, 14). Jedoch soll es sequenziell zugestanden und für die einzelnen Nachbarn ausdifferenziert werden. Entsprechend verweist die Kommission darauf, dass es nicht möglich sei zu definieren was unter einem „stake in the internal market“ genau zu verstehen sei, da dies von den einzelnen Ländern abhängig sei (siehe Europäische Kommission in Vincentz 2007, 120). Grundsätzlich kann die Teilnahme am europäischen Binnenmarkt die vier Grundfreiheiten in Form von freiem Warenverkehr, Dienstleistungsfreiheit, Personenfreizügigkeit und Kapital- und Zahlungsverkehr umfassen. Im Hintergrund einer Marktöffnung steht das Prinzip der Konditionalität. Die Union legt für die Partnerländer Konditionen fest, welche diese erfüllen müssen, um von einem verbesserten Zugang zum Binnenmarkt zu profitieren. *Vice versa* werden gesetzte Anreize durch die EU den Nachbarn vorenthalten, wenn spezifische Konditionen nicht oder nur ungenügend erfüllt werden (siehe weiter Kapitel 3.2.3). Dabei müssen Staaten entsprechende Anpassungsleistungen in den einzelnen Marktfeldern bzw. Politikfeldern in Form einer weitgehenden Annäherung an EU-Legislation und Standards erbringen. Dies impliziert neben weitgehenden marktwirtschaftlichen Reformen, eine Stärkung der staatlichen Institutionen um diese umzusetzen. Vor allem im Bereich Energiesicherheit konvergiert diese ENP-Konditionalität dadurch stark mit der sicherheitsorientierten EU-Zielsetzung, der Schaffung eines pan-europäischen Marktes. Doch in Anbetracht ihrer geschilderten *Raison d'être* geht die ENP-Konditionalität darüber hinaus. „The EU thus wants to extend its leverage on domestic policy making well be-

yond exporting the rules of the internal market and creating domestic institution that can enforce them.” (Vachudova 2007, 105) „In return for concrete progress [...] in aligning legislation with the *acquis*, the EU’s neighbourhood should benefit from the prospect of closer economic integration with the EU [...] the prospect of a stake in the EU’s Internal Market and further integration and liberalisation to promote the free movement of – persons, goods, services and capital.“ (Europäische Kommission 2003, 7). Die EU kann in diesem Zusammenhang den Zugang zum Binnenmarkt als „Hebel“ in der Nachbarschaft einsetzen, um prioritäre EU-Sicherheitsinteressen, in der östlichen Nachbarschaft in Form von EU-Regulierungen durchzusetzen. Die „Hebelwirkung“ hängt dabei, von der Attraktivität des Anreizes für die Nachbarländer ab, welche entsprechend der gebotenen Anreizstrukturen und der konkreten ökonomischen Interessen in den fünf untersuchten Ländern variiert. Die Union verfolgt in diesem Kontext, wie auch in der ENP allgemein den Ansatz „maßgeschneiderter“ Anreize, welche ebenso wie spezifische EU-Bedingungen in den beiden untersuchten Politikfeldern auf dem Prinzip der Differenzierung basiert (siehe hierzu Leigh 2007, 215; Auvert-Finck 2006). ENP-Ländern wird demnach, neben politikfeldspezifischen Anreizen eine weitergehende Binnenmarktintegration entsprechend ihrem individuellen Fortschritt bei der Erfüllung der notwendigen Anpassung an Binnenmarktregeln und den prioritären sicherheitspolitischen Regulierungen sequenziell angeboten (siehe Europäische Kommission 2008a, 8; 2006b, 16; Rat der Europäischen Union 2005, 5). Beide Konditionalitätsaspekte überschneiden sich in dem Punkt, dass die Übernahme, der für die Sicherheit der EU-27 prioritären Regulierungen, in Form des *Acquis communautaire* der Europäischen Energiegemeinschaft und der Rückführungsabkommen, zugleich formale Anpassungsschritte für die Integration in den europäischen Binnenmarkt für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital darstellen.

Das weitestgehendste Angebot im Rahmen der ENP ist dabei eine „Deep and Comprehensive Free Trade Area“ (DCFTA), welche als erstes der Ukraine auf Grundlage ihres Beitritts zur Welthandelsorganisation (WTO) 2008 in Aussicht gestellt wurde. Es beinhaltet den weitgehenden Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse, Dienstleistungsfreiheit ebenso wie freien Kapital- und Zahlungsverkehr. Das Thema der Personenfreizügigkeit wird jedoch separat und unabhängig davon behandelt, zudem wird der Bereich Landwirtschaft weiter weitgehend ausgegrenzt (siehe Europäische Kommission, Deep and comprehensive FTA as a decisive step to integrate Ukraine with the EU's internal market; siehe weiter Emerson et al. 2006). Barrierefreier Handel im Bereich Landwirtschaft und die Verwirklichung von Personenfreizügigkeit werden durch die EU seit langem der östlichen und südlichen Nachbarschaft strategisch vorenthalten. Ersteres wegen dem einflussreichen Widerstand der starken europäi-

schen Interessensgruppen innerhalb dieses „sensiblen Sektors“ (siehe weiter Sedelmeier 2007, 202). Letzteres erklärt sich aus den Kontroversen in den Mitgliedsstaaten der EU, welche in Anbetracht eines breiten Widerstandes in den Wählerschaften dem Zufluss von Fremdarbeitern wie schon bei der Ost-Erweiterung sehr kritisch gegenüber stehen (siehe Vachudova 2007, 98,102). Davon abgesehen reduziert das DCFTA und der Beitritt zu dem Europäischen Handelspräferenzsystem (GSP und GSP+) jedoch den nicht-tarifären bzw. tarifären Protektionismus in den Bereichen Textilien, Chemikalien, Metall- und Rohmetalle, der zum Teil stark ausgeprägt ist, deutlich (siehe Milcher et al. 2007, 175).

Das Generalisierte Handelspräferenzsystem der EU (GSP), von dem u.a. alle Nachbarstaaten profitieren, schafft als temporäre Maßnahme Zölle für Entwicklungsländer für 6.500 Produkten ab und reduziert die tarifären Handelshemmnisse für 3.500 Güter -darunter auch spezifische Nahrungsmittelgruppen- mit einem Zoll von lediglich 3,5% deutlich (siehe Vincentz 2007, 119).⁵ Demgegenüber bietet GSP+ weitere Reduktionen für Georgien, die Republik Moldau, Armenien und Aserbaidshan, so dass diese Länder insgesamt viele Produkte annähernd zollfrei in die EU exportieren können (siehe weiter Koch 2006, 13). GSP und GSP+ stellen im Untersuchungszeitraum das zweit-weitreichendste regionale Angebot für einen verbesserten Zugang zum EU-Binnenmarkt dar.

„For many of the Eastern ENP participants, exports to the EU market are a sine qua non of economic progress“ (Vachudova 2007, 101). Studien lassen im Rahmen der DCFTA ein zweistelliges Wachstum bis zu einer Verdoppelung der Exporte in einigen Ländern erwarten (siehe z.B. Emerson et al. 2006; Europäische Kommission 2009c). Zudem verdeutlicht die Exportentwicklung über den untersuchten Zeitraum ein signifikantes Wachstum der Ausfuhren in die EU, welches oft durch einen Beitritt zum GSP und GSP+ begünstigt wird und somit die Relevanz der Attraktivität des sequenziellen Zuganges zum Binnenmarkt als Anreiz gegenüber der östlichen Nachbarschaft unterstreicht. Parallel steigen mit einem verbesserten „stake in the internal market“, basierend auf stabileren Investitionsbedingungen und zusätzlichen Absatzmöglichkeiten in die EU, auch die Ausländischen Direkt Investitionen (ADI) in den betroffenen Wirtschaftsbereichen an. ADI gelten als wichtigster ökonomischer Gewinn im Rahmen der EU-Osterweiterung und bergen auch in der Nachbarschaft ein signifikantes ökonomisches Potenzial. Eine deutliche Modernisierung ist nach den Erfahrungen der Osterweiterung insbesondere in den Wirtschaftssektoren des produzierenden Gewerbes, des Energie- und Finanzsektors zu erwarten (Milcher et al. 2007, 177).

⁵ GSP-Vorteile für bestimmte Warengruppen werden nur entzogen, wenn diese auf dem EU-Markt wettbewerbsfähig sind. Als „Graduierungs-Kriterium“ muss ihr Anteil an den Gesamtexporten über drei aufeinanderfolgende Jahre über 15% liegen, bei Textilien gilt der Grenzwert von 12,5% (siehe Koch 2006, 213).

2.2.2 Die Bedeutung der differenzierten ökonomischen Anreize aufbauend auf den spezifischen, asymmetrischen Interdependenzsituationen

„The key to understanding why the ENP partner might go along with far-reaching ENP economic and political agenda is the relationship of asymmetric interdependence between them and the EU.“ (Vachudova 2007, 105). Nach Keohane und Nye (1989) resultiert Macht in Interdependenz-Beziehungen aus Asymmetrie. Derjenige Akteur, welcher mehr Nutzen aus der Beziehung zieht, ist folglich stärker abhängig. Moravcsik und Vachudova wenden den Interdependenzansatz von Nye und Keohane modifiziert an, um auf die „Bargaining Power“ von Verhandlungspartnern zu schließen (siehe Moravcsik/Vachudova 2003). Im Zusammenhang der untersuchten Fragestellung ist grundsätzlich die Interdependenz-Situation in den beiden untersuchten Forschungsfeldern und –gemäß der ENP-Logik– auf der wirtschaftlichen Ebene relevant, um die Verhandlungsmacht der Union auf beiden Ebenen zu schließen und Effektivität nachzuvollziehen (siehe Kapitel 3.2.3). „The logic is simple: those countries that gain the most through more intense cooperation –more precisely, those for whom cooperation is most attractive relative to unilateral policy-making– have the most intense preferences for agreement and thus are willing to compromise the most on the margin to further it.“ (Moravcsik/Vachudova 2005, 199) Diese Asymmetrie resultiert in einem Machtgewinn des weniger profitierenden Akteurs, Kooperationsvereinbarungen gemäß seiner Präferenzen zu gestalten. An dieser Stelle sollen nun auf der Basis der Handelsabhängigkeiten die potenziellen ökonomischen Anreize in ihrer Bedeutung für die Partnerländer genauer bestimmt und die Wirtschaftsbereiche, welche daraus den größten Nutzen ziehen, identifiziert werden. Dies vermittelt einen ersten Eindruck der *Bargaining Power* der EU auf dem Makro-Niveau der ENP gegenüber den einzelnen Nachbarstaaten und verweist darauf, wie kraftvoll die potenzielle ökonomische Hebelwirkung der ENP ausfällt. „The underlying logic is that more ‘interdependent‘ countries tend to benefit more from liberalizing markets, and are thus willing to make concessions to reach agreements.“ (Vachudova 2007, 106) „The existence of distinct comparative advantages in relevant export sectors further shapes their specific interests.“ (Moravcsik/Vachudova 2003, 44).⁶

Grundsätzlich ist die östliche Nachbarschaft als Absatzmarkt und hinsichtlich der Gesamtimporte nur von marginaler ökonomischer Bedeutung für Brüssel. Die Union dagegen ist der wichtigste Handelspartner aller untersuchten Länder. Dennoch unterscheiden sich die Handelsbeziehungen und das Potenzial der ökonomischen Anreize GSP, GSP+ und DCFTA –

⁶ Zu der Theorie komparativer Vorteile siehe weiter Haas/Neumair 2006, 195-198.

verstanden als mittelfristiger Endpunkt des verbesserten Binnenmarktzuganges– deutlich in der Nachbarschaft. Um die grundsätzlichen Unterschiede der Interdependenzsituation zu erfassen, wird die Exportabhängigkeit der Nachbarländer von der EU als Absatzmarkt untersucht, um damit die handelspolitische Sensibilität eines ENP-Landes zu erfassen (siehe Bendiek 2008, 10). Dabei gilt es zu berücksichtigen, ob und in welchen Bereichen eine umfassendere Liberalisierung mit den Mitteln GSP, GSP+ und DCFTA vorhandene komparative Vorteile begünstigt. Ein weiterer ökonomischer Indikator in diesem Zusammenhang ist der Grad der handelspolitischen Verletzlichkeit der ENP-Länder, welcher Auskunft gibt über die Substituierbarkeit der EU durch alternative Absatzmärkte (Ibid., 10). Je stärker handelspolitische Empfindlichkeit und Verletzlichkeit ausgeprägt sind, desto „interdependenter“ die ENP-Staaten.⁷ In Kombination mit der Bewertung der Attraktivität der Anreize lassen sich damit Rückschlüsse zur *Bargaining Power* der EU auf dieser Ebene ziehen. Diese und die potenziellen Anreizwirkung auf die verschiedenen Wirtschaftssektoren und -akteure werden an späterer Stelle (siehe Kapitel 4), im Rahmen der politischen System aufgegriffen und in ihrer Wirkung auf die politischen Akteure spezifiziert.

Asymmetrische Interdependenzsituation und ökonomische ENP-Anreize der Ukraine

Die Ukraine, als das Land mit dem am weitesten fortgeschrittenen Zugang zum europäischen Binnenmarkt, exportierte 27,4% seiner Güter im Jahr 2008 an die EU-27 (siehe Europäische Kommission 2009a). Die Bedeutung von EU-Exporten für die ukrainische Handelsbilanz steigt dabei stetig an und wuchs allein im Zeitraum zwischen 2003 und 2007 um über 10% (Dimitrova/Dragneva 2009, 859). Hinsichtlich der Ausfuhr von Rohmaterialien, Metall und Stahl, sowie hinsichtlich der Produktion von Textilien, landwirtschaftlichen Produkten und elektrischer Energie verfügt der Nachbar über komparative Vorteile (Varyshchuk 2007, 41). Im Rahmen einer umfassenden Handelsliberalisierung, welche durch den WTO-Beitritt des Landes eingeleitet wurde und mit den Verhandlungen über eine DCFTA fortgesetzt wird, können sich diese in weiter steigenden Exporten niederschlagen. Vachudova (2007, 103) unterstreicht die Relevanz dieses sequenziellen Anreizes, wenn sie konstatiert, dass im Jahr 2007 zwei Drittel der potenziellen EU-Exporte der Ukraine im Bereich Agrikultur und Industriegüter und damit in den „sensiblen Sektoren“ lagen, weswegen sie starken Restriktionen

⁷ Die Indikatoren handelspolitische Sensibilität und Verletzlichkeit gehen dabei auf die Operationalisierung der Interdependenzindikatoren „Empfindlichkeit“ und „Verwundbarkeit“ von Nye und Keohane (1989) durch Bendiek (siehe weiter Bendiek 2008, 10) zurück. Bendiek ermittelt damit die „Abhängigkeit“ der ENP-Staaten gemäß der asymmetrischen Interdependenzstruktur in den Handelsbeziehungen zu der EU.

unterlagen. Bereits die wichtige Brüsseler Unterstützung von Kiews Anstrengungen, WTO-Mitglied zu werden (siehe Euraktiv, Ukraine wins EU backing for 2008 WTO accession), muss dementsprechend als bedeutendes Anreizzugeständnis verstanden werden, da damit Quoten für Metall- und Textilienexporte aufgehoben wurden und sich die Exportbedingungen für Landwirtschaftsgüter deutlich verbesserten. Entsprechend drückt sich dies in den Handelsdaten von 2008 bereits in mehr als verdoppelten Landwirtschaftsexporten und einem Anstieg um ein Drittel der Stahl- und Metallausfuhren in die EU im Vergleich zu 2006 aus (siehe Europäische Kommission 2009a). Weniger wettbewerbsfähige Sektoren wie die Chemie- und Maschinenbauindustrie profitieren kaum von der EU-Marktöffnung, sondern sehen sich verstärktem Wettbewerbsdruck ausgesetzt (siehe Varyshchuk 2007). Insgesamt suggeriert die Handelsliberalisierung inklusive der steigenden exportorientierten ADI, welche bisher nur auf geringem wenn auch steigendem Niveau getätigt wurden, bis zu einer Verdopplung der Exporte in die EU (Emerson et al. 2006) und einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des größten osteuropäischen Nachbarn. Die Erwartungen an europäische und internationale Direktinvestitionen in die ukrainische Energiewirtschaft als potenziellen Profiteur wurden bisher nicht erfüllt. Die Substituierbarkeit der EU-27 als Absatzmarkt für ukrainische Exporte ist bis auf Stahl- und Metallexporte kaum gegeben, weswegen die handelspolitische Verletzbarkeit gegenüber der Union als eher hoch einzustufen ist.

Asymmetrische Interdependenzsituation und ökonomische ENP-Anreize der Republik Moldau

Die moldawische Wirtschaft ist klein und gilt als rückständig, da sie weitgehend auf dem ersten Wirtschaftssektor basiert. Ihre wichtigsten Exportgüter in die EU-27 sind landwirtschaftliche Erzeugnisse, die jedoch starken Restriktionen bei der Einfuhr unterworfen sind. „Thus Moldova, Europe’s poorest country, is probably Europe’s greatest victim of the EU’s Common Agricultural Policy.“ (Vachudova 2007, 102). Ein zweiter Bereich, in dem der europäische Nachbar Wettbewerbsvorteile auf Grund der geringen Lohnkosten inne hat, sind Textilien und Bekleidung, welche den zweitgrößten Exportfaktor des Landes darstellt. Gegenüber stagnierenden Ausfuhren des ersten Wirtschaftssektors verzeichneten die moldawischen EU-Exporte hier zumindest einen Anstieg um ein Drittel im Jahre 2008 verglichen zu 2006 (siehe Europäische Kommission 2009b). Dies ist zurückzuführen auf die verbesserten autonomen Handelspräferenzen (GSP+) für alle Güter aus dem Nachbarland, welche Brüssel 2008 gewährte. Damit werden zumindest die tarifären Handelshemmnisse in diesem Bereich überwunden und moldawische Textilimporte können nahezu zollfrei in die EU-27 eingeführt wer-

den. Jedoch bleibt der Schlüsselsektor Landwirtschaft weiter davon ausgeschlossen, stellte aber für Chisinau den größten verbleibenden ökonomischen Anreiz dar. Die östliche Republik ist handelspolitisch stark abhängig von ihren EU-Exporten und vermag den gemeinsamen Markt zum Absatz ihrer Produkte auch nicht adäquat zu ersetzen (siehe Bendiek 2008, 38). Europäische Direktinvestitionen spielen kaum eine Rolle, könnten im Rahmen einer DCFTA jedoch vermehrt getätigt werden und zu einer Steigerung des BIP um bis zu 12,5% und zu einer Modernisierung der Wirtschaft beitragen (Europäische Kommission 2009c, 146).

Asymmetrische Interdependenzsituation und ökonomische ENP-Anreize Georgiens

Georgien und die Union haben ihr bilaterales Handelsvolumen seit 2005 stetig ausgeweitet, was dazu führt, dass Georgiens handelspolitische Sensibilität gegenüber der EU stark zugenommen hat. Dies ist auch auf die Teilnahme am EU-Handelspräferenzsystem seit 2005 zurückzuführen (GSP+). Während Agrikulturausfuhren zurückgingen, verdreifachten sich die Energieexporte, die mehr als 60% der EU-Ausfuhren ausmachen im Vergleich zu 2005, und Exporte der heimischen Chemieindustrie verdoppelten sich. Letztere machen als drittstärkster Exportfaktor nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen aber dennoch nur neun Prozent der Summe aller georgischen EU-Ausfuhren aus (siehe Europäische Kommission 2009d). In den Jahren 2006 und 2007 hat Georgien zudem von ADI-Zuflüssen profitiert, welche vor allem auf den Energiesektor ausgerichtet waren (Maliszewska et al. 2008a, 141). Trotz der bereits bestehenden Vollmitgliedschaft in der WTO und dem GSP+-Regime kann eine DCFTA durch eine weitere Reduzierung von nicht-tarifären Handelshemmnissen zu einem BIP-Wachstum von ca. 2,7% beitragen, insbesondere durch einen ADI Anstieg im Dienstleistungsbereich (Ibid., 123). Der Mehrwert einer DCFTA für Georgien fällt insgesamt jedoch geringer aus, da das Land im Rahmen der ENP bereits seine komparativen Vorteile sequenziell stark ausgeschöpft hat und seine Exporte im Vergleich zu 2004 mehr als verdoppeln konnte. Die EU als Absatzmarkt ist dabei angesichts des GSP+ Regimes kaum durch alternative Absatzmärkte zu ersetzen, dies gilt jedoch nur beschränkt für Energieträger (siehe Bendiek 2008, 37).

Asymmetrische Interdependenzsituation und ökonomische ENP-Anreize Armeniens

Während der Anteil von Exporten am sinkenden armenischen BIP grundsätzlich nur etwa 6,5% ausmacht, ist der Anteil an Ausfuhren in die EU stetig angestiegen (eigene Berechnungen nach Europäische Kommission 2009e). Dies macht Armenien zum handelspolitisch

zweitsensibelsten östlichen ENP-Land mit einem Anteil von EU-Exporten an Gesamtausfuhren von 47,6%. (Bendiek 2008, 36). Die energiepolitischen Exporte, sind dabei nicht der dominante Faktor, da sie zwischen 2005 und 2009 auf dem gleichen Niveau verblieben. Stattdessen konnte Armenien seine Metall- und Stahlausfuhren seit 2004 mehr als verdoppeln, so dass den wichtigsten Exportfaktor in den Beziehungen zu der Union darstellen (siehe Europäische Kommission 2008f). Insgesamt hat eine DCFTA wenig ökonomischen Mehrwert für Armenien angesichts seiner Wirtschaftsstruktur, welche weitgehend auf der Ausfuhr von Rohmaterialien und Rohstoffen basiert, die ohnehin im untersuchten Zeitraum keine oder kaum EU-Restriktionen erfahren, da das Land bereits WTO-Mitglied ist und von dem europäischen Handelspräferenzsystem (GSP) profitiert. Das Nachfolgeinstrument GSP+ reduziert seit 2009 Zölle insbesondere auf Nahrungsmittel aus Armenien signifikant (siehe ARKA News Agency, GSP+ Gives 600 Armenian products duty free access to EU Market) und kann zu einer Reduzierung der Einfuhrzölle von bis zu 357 € Millionen führen (Armenisches Wirtschaftsministeriums, Generalised System of Preferences +). Es stellt daher insbesondere für diesen kompetitiven Sektor einen signifikanten Anreiz dar. Ein grundsätzlicher komparativer Vorteil der armenischen Ökonomie liegt in dem relativ günstigen Faktor Arbeit. Dennoch verbleiben ADI auf einem geringen Niveau, da keine umfassenden ökonomischen Reformen durchgeführt wurden, die durch stabile Bedingungen Investitionen begünstigen würden. Das Steigerungspotenzial der ADI bei einer sich mittelfristig nicht verändernden Wirtschaftsstruktur liegt dennoch bei 3,4 % des BIP (Maliszewska et al. 2008b, 150). Insgesamt fallen zumindest die verbleibenden ökonomischen Anreize im Rahmen einer DCFTA geringer aus als in den bisher betrachteten Nachbarstaaten. Das GSP+ dagegen ermöglicht insbesondere dem armenischen Nahrungsmittel- und Landwirtschaftssektor gesteigerte Exporte in die EU-27 durch die einseitige Aufhebung von Restriktionen und komparativen Vorteilen in diesem Bereich. Die EU-Absatzmärkte bleiben für Armenien nicht nur hinsichtlich seiner handelspolitischen Sensibilität sondern auch angesichts eines Mangels an Alternativen wichtig (siehe Bendiek 2008, 36)

Asymmetrische Interdependenzsituation und ökonomische ENP-Anreize Aserbaidshans

Aserbaidshans BIP ist mit über 68% das am meisten von Exporten abhängige Land in der östlichen Nachbarschaft. Seine Ausfuhren werden bestimmt durch Öl- und Erdgasexporte, die sich innerhalb des untersuchten Zeitraumes stark gesteigert haben und mittelfristig noch weiter ansteigen werden. Die Ausfuhren in die EU als wichtigstem Handelspartner, die über 60%

der Gesamtexporte Aserbaidschans ausmachen, bestehen nahezu vollkommen aus Energielieferungen (über 99% im Jahr 2008) über den Land- oder Seeweg. Innerhalb von vier Jahren hat sich das Exportvolumen mehr als verachtfacht (siehe Europäische Kommission 2009f). Dieser sich fortsetzende Trend, der auf einer höheren Förderungsrate und verbesserten Transitinfrastruktur basiert, trägt maßgeblich dazu bei, dass Aserbaidschan das wirtschaftlich am schnellsten wachsende Land Mittel und Osteuropas ist mit einem BIP-Wachstum um die 10% (Emerging Europe Monitor 2010, 7). Parallel macht seine geostrategische Position das Land zu einem Brückenkopf für Energieexporte aus der energiereichen Region des Kaspischen Meeres. Seine energiepolitische Bedeutung für Europa erklärt auch die anhaltend hohen ADI westlicher und europäischer Energiekonzerne trotz einer schwierigen, nicht liberalen, Investitions Umgebung im Energiebereich. Der Sektor, der durch das staatliche Unternehmen SOCAR dominiert wird, ist aber nicht abhängig von europäischen Energieunternehmen oder ihren Investitionen (siehe Nuriyev 2008, 161). Unter diesen Bedingungen verfügt die EU hinsichtlich der Handelsliberalisierung über keinen signifikanten ökonomischen Anreiz gegenüber Baku. Darüber hinaus spielen weitere europäischen Investitionen -insbesondere in Energieinfrastruktur- eine Rolle, doch bleibt der europäische Absatzmarkt grundsätzlich mittelfristig substituierbar. „Trotz seiner engmaschigen Verflechtung mit der EU ist das Land folglich nur sehr begrenzt vom europäischen Markt abhängig.“ (Bendiek 2008, 27) Insgesamt fällt der ökonomische Hebel der Union in Aserbaidschan eindeutig am geringsten aus. Zudem ist Brüssel wesentlich stärker an einer strategischen Partnerschaft im Energiebereich interessiert als Baku.

2.2.3 Allgemeine politische und ergänzende, finanzielle Instrumente der ENP

Die mit den Ländern ausgearbeiteten Aktionspläne stellen den Rahmen zur spezifischen Ausgestaltung der bilateralen ENP-Beziehungen dar. Sie ermöglichen als übergreifendes, politisches Instrument der EU, ihre Politikansätze gegenüber dem jeweiligen Land anzupassen. Prioritäten und die Agenda der Kooperationsvereinbarungen werden dabei für eine Zeitspanne von zwischen 3 bis 5 Jahren definiert. Sie reflektieren in der östlichen Nachbarschaft Sicherheitsinteressen und -forderungen in den untersuchten Politikfeldern. Letztendlich handelt es sich dabei jedoch lediglich um politische Absichtserklärungen ohne bindenden legalen Charakter oder Sanktionen bei Nicht-Erfüllung. Dennoch spielt das Prinzip der Konditionalität eine wichtige Rolle in diesen Dokumenten. Dementsprechend stellt die Aktionsplan-Agenda und der Grad ihrer Erfüllung, den Gegenstand eines Monitoring-Prozesses dar, welcher durch

Brüssel in Form von jährlichen Länderfortschrittsberichten und sektorenspezifischen Fortschrittsberichten durchgeführt wird. Die Monitoring-Instrumente bieten die Möglichkeit die Erfüllung geforderter Policies und Instrumente regelmäßig zu evaluieren und Defizite und Prioritäten aufzuzeigen.

„The further a partner country is willing to go in implementing specific, measurable, priorities, the further the EU is willing to go in integrating that country into EU policies and programs. This will also be reflected in the allocation of financial assistance.“(Leigh 2008, 214)

Die ENP ergänzt dabei den wichtigsten ökonomischen Anreiz -den Zugang zum europäischen Binnenmarkt- mit einer Reihe von politischen und finanziellen Instrumenten, welche zusätzliche Anreize bereitstellen, bzw. Anpassungskosten reduzieren und an Bedingungen gebunden sein können (v.a. in Form von national, vorbereiteten Projektinitiativen). Das wichtigste unter ihnen ist das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI). Es fasst die bisherigen Finanzinstrumente (TACIS, PHARE, CARDS, MEDA) zusammen und stockt deren Budget auf 12 Milliarden € im Zeitraum von 2007-2013 auf. Vermehrte Finanzhilfen werden vorzugsweise den Ländern bereitgestellt, die Prioritäten der Aktionspläne progressiv umsetzen. Sie folgen damit der Intention zusätzliche finanzielle Anreize für weitergehendere Anpassungsleistungen gemäß dem positiven Konditionalitätsprinzip bereitzustellen. Neben dieser bilateralen Dimension fördert das ENPI regionale Kooperation zwischen mindestens einem Mitgliedsstaat und einem Nachbarn. Unterstützt wird unter anderem die Kooperation bei gemeinsamen Energieinfrastrukturprojekten, gemeinsame Aktionen im Kampf und zur Prävention gegen organisiertes Verbrechen und Maßnahmen zur Sicherung der gemeinsamen Grenzen (siehe Europäische Kommission 2004, 26). Auch in diesem Kontext werden Kosten, die durch die ENP-Kooperation verursacht werden, reduziert. Die finanzielle Anreizstruktur der ENP wurde zudem durch den „Neighbourhood Investment Fund“ erweitert. Er ist mit 700 Millionen € ausgestattet und darauf ausgerichtet Nachbarn bei der Beantragung von Krediten von internationalen Finanzorganisationen zu unterstützen, soweit diese einen finanziellen Beitrag zu der Erfüllung von prioritären Aktionsplan-Zielsetzungen unterstützen. „The Commission expects that this will increase the number of loans for ENP partners considerably.“ (Mahncke 2008, 41)

2.3 Das Politikfeld Energiesicherheit in der ENP

Energiesicherheit wird grundsätzlich verstanden als die verfügbare Energieversorgung zu angemessenen Preisen (Proninska 2007, 216). Eine signifikante Unterbrechung der Energiezufuhr kann zu einer massiven Beeinträchtigung der Wirtschaftsleistung eines Landes, der politischen Stabilität und der Lebensqualität bzw. des Wohlbefindens seiner Bürger führen. Der Energiesicherheit liegt ein „weiches“ Sicherheitsverständnis zu Grunde, welches ökonomisches Wohlergehen, individuelle Sicherheit und Stabilität des politischen Systems umfasst und in dem Energieunsicherheit eine der wichtigsten Sicherheitsbedrohungen darstellt (siehe Baumann 2008, 4; Buzan 1991, 18f). Eine stabile Energieversorgung der Union zu angemessenen Preisen wird dabei immer schwieriger zu gewährleisten. Zum einen, da der europäische Energiehunger immer weiter anwächst. Zum anderen sind fossile Energiequellen als wichtigste Energiearten in ihrem Vorkommen beschränkt und stehen einem steigenden Energiekonsum besonders in den USA, Japan, China, Indien und Lateinamerika gegenüber. Brüssel ist sich dabei bewusst, dass seine Energiesicherheit mittelfristig weder durch einen gesteigerten Anteil von alternativen und Binnenenergien am europäischen Energie-Mix noch durch Einsparungs- und Effizienzsteigerungsmaßnahmen alleine hergestellt werden kann (siehe Lavenex/Stulberg 2007, 136). Unter diesen strukturellen Bedingungen und der zu berücksichtigenden geographischen Verfügbarkeit ist die europäische Energiesicherheit mehr und mehr von instabilen Brennstoffexporten bzw. Exporteuren abhängig. Die Union misst der östlichen Nachbarschaft in dem regionalen Kontext ihrer Energiesicherheitsinterdependenz dabei eine „vitale Rolle“ zu (siehe Europäische Kommission 2004, 19).

Sicherheitsinterdependenz meint dabei -basierend auf dem Interdependenzschema von Keohane und Nye (1989)- eine Situation in der Interaktion wechselseitige, sicherheitsrelevante Kostenwirkungen erzeugt. Der stets asymmetrische Beziehungszusammenhang beschreibt die Abhängigkeit der breiter erweiterten, „weichen“ Sicherheit eines Staates von einem anderen. Ein Staat ist dabei stark „abhängig“, wenn er gegenüber dem Verhalten eines anderen „sensibel“ reagiert und hohe Kosten tragen muss. Weitergehend ist er „verwundbar“, wenn trotz einer Anpassung seiner Politik immer noch hohe, kaum tragbare Kosten bestehen. Dieses gedankliche Schema wird im Folgenden auf die EU und die ENP-Staaten übertragen. Es dient dazu die Sicherheitssituation der Union zu den einzelnen Nachbarstaaten zu beschreiben und zu charakterisieren. Die Sicherheitsinterdependenz hat dabei Einfluss auf die Wirksamkeit europäischer Anreize und die *Bargaining Power* Brüssels in dem Politikfeld, welche im Kapitel 4 gegenüber den domestischen Akteuren genauer ausdifferenziert werden.

2.3.1 Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz

Der Anteil der Importe am Energieverbrauch der Union betrug im Jahr 2006 54% und nach Prognosen wird die europäische Energieexportabhängigkeit weiter drastisch ansteigen. So wird der Importanteil am europäischen Erdgaskonsum bis 2020 70%, der von Erdöl gar 90% erreichen. Aus den ENP-Ländern und Russland bezieht die EU bereits 33% ihrer Erdölexporte und 75% ihrer Erdgasexporte bei weiter steigender Tendenz (siehe Lespant 2006, 162-171). Die Interdependenzsituation zwischen Brüssel und seiner Nachbarschaft hinsichtlich Energie-sicherheit und damit zusammenhängende strategische Erwägungen unterscheiden sich bei den beiden wichtigsten importierten Energieträgern.

Obwohl das Rohöl, welches die EU oft auf über den Seeweg bezieht im Rahmen eines internationalen Marktes erworben wird, bleibt die Union geographisch insbesondere von den Lieferungen aus dem Persischen Golf (ca. 20% der Gesamtimporte) und aus Russland abhängig (ca. 30% der Gesamtimporte) (siehe Eurostat 2009b, 23). In der östlichen ENP-Dimension stellt komplementär Aserbaidshon, wenn auch in einem geringeren Maße, demgegenüber eine Alternative dar, um diesen Anteil und damit die Verwundbarkeit der EU gegenüber den OPEC-Staaten und Russland zu verringern. Die Ölimporte aus Russland verlaufen wegen der relativ geringen Entfernung und günstigeren Transportkosten meist über Pipelines, welche beide Parteien und die Transitstaaten in einem langfristigen Interdependenzverhältnis von Nachfrage und Abnahme binden. Insgesamt nimmt die Bedeutung von Öl im europäischen Energie-Mix jedoch grundsätzlich ab, während die von Erdgas deutlich ansteigt und bereits 2006 rund ein Viertel der konsumierten Energie in der EU-27 ausmachte (Ibid., 21).

„The combination of limited indigenous reserves [gemeint sind die Öl-Reserven in Europa, Anm. d. Verf.] and the growing appeal of ‚clean fuels‘ has elevated natural gas in the EU’s overall energy balance.” (Lavenex/Stulberg 2007, 136) Im Gegensatz zu Öl, welches alternativ zu Landverbindungen, unter den Bedingungen eines integrierten Weltmarktes bezogen werden kann, ist der Bezug von Erdgas immer noch maßgeblich an Pipelines und damit meist an fragmentierte, bilaterale Verträge und regionale Märkte gebunden. Das umfangreiche Pipeline-Netz welches zwischen den Produktionszentren Russland und dem kaspischen Meer besteht, bindet vier der fünf Nachbarstaaten als Konsumenten und Transitstaaten, sowie Aserbaidshon als Transitland und Produzenten in ein Sicherheitsinterdependenzverhältnis ein. Dieses benachteiligt stärker als im Falle der Energiequelle Öl die Konsumenten, wegen einer höheren Sicherheitsverwundbarkeit im Rahmen regionaler Märkte und einem Mangel an Alternativen.

Hinsichtlich beiden Energiequellen sind die meisten östlichen Nachbarn in dieser Interdependenzsituation von der Nachfragesicherheit innerhalb der EU ökonomisch abhängig, um Transiteinahmen sicherzustellen. Die EU ist dagegen gegenüber einer sicheren Beförderung der Energieträger –insbesondere Erdgas– durch die Nachbarländer verwundbar. Gegenüber Aserbaidschan als Energieproduzent umfasst das asymmetrische Abhängigkeitsverhältnis mit Blick auf die Energiesicherheit der EU zudem die Förderung und sichergestellte Bereitstellung von Energieträgern. Zudem sind sowohl die Union als auch die Nachbarstaaten –außer Aserbaidschan– gegenüber Russland als wichtigstem Produzenten, der langfristig 70% der Erdgasreserven hält, hoch verwundbar, wie die Gasstreite in den Jahren 2006 und 2009 zwischen Kiew und Moskau offengelegt haben.

Der Grad der Sicherheitsinterdependenz zwischen der EU-27 und der Nachbarschaft variiert wie auch der Grad der Verwundbarkeit der Energiesicherheit der Union nach der Transit- bzw. Versorgungsbedeutung der Staaten. Zusätzlich muss die Union das politische und ökonomische Konfliktpotenzial mit Russland berücksichtigen, welches in Konfliktsituationen und in der Abwesenheit bindender Regulierungen den sicheren Energietransit nach Europa durch Lieferunterbrechungen gefährdet. Den ökonomischen Nährboden für Konflikte als Energiesicherheitsrisiko bieten die günstigen Bezugspreise, welche in der Nachbarschaft unter dem regionalen bzw. europäischen Marktniveau liegen und in Verbindung mit Zahlungsunfähigkeit bei Preisanstiegen Eskalationen verursachen (siehe Slay 2008, 22). In einem solchen konfliktreichen Kontext und in der Abwesenheit von Alternativen spielt die Dominanz russischer Exporte am Energiekonsum und im Energiemix der Transitländer nicht nur eine wichtige Rolle für die Energiesicherheit der jeweiligen Nachbarn, sondern auch für die der Union selbst. Schließlich ist die EU auch gegenüber technischen Ausfällen in wichtigen Energiefernleitungen in ihrer Nachbarschaft verwundbar.

Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz mit der Ukraine

Die dichtesten Energieaustauschbeziehungen bestehen mit der Ukraine, durch die 80% der russischen Erdgas- und etwa 16% der Erdölexporte nach Europa verlaufen (Chow/Elkind 2009, 78; eigene Berechnungen nach US Energy Information Administration 2007). Umgekehrt profitierte die Ukraine von ca. 1,7 Milliarden € jährlichen Einnahmen aus Transitgebühren in den Jahren 2006, sowie 2007 (siehe Pirani 2009b, 113). Die Bedeutung der Ukraine als Erdöltransitland kann sich durch das Odessa-Brody-Projekt weiter erhöhen. Es soll kaspisches Öl aus Aserbaidschan bis ins polnische Plock transportieren (sog. Eurasischer Transportkorri-

dor). Die Verwundbarkeit ukrainischer Energiesicherheit bezüglich der russischen Energieimporte in Form von Öl und vor allem Erdgas wird zwar grundsätzlich durch die geostrategische Bedeutung des Landes als Transitkorridor für russische Energieexporte -und daher durch Moskaus relative Transitabhängigkeit- in ihrer Bedeutung relativiert. Doch verbleibt auf einem sehr hohen Niveau, denn Kiew bezieht über 80% seiner verbrauchten Energieträger von seinem großen Nachbarn im Osten zu einem vergünstigten Preis gegenüber dem europäischen Preisniveau, von dem die energieintensiven Wirtschaftszweige, aber auch normale Endverbraucher profitieren (siehe Ibid., 95-105, 119-121). Die hohe Interdependenz und Verwundbarkeit der Ukraine in ihren Energiebeziehungen zu Russland begründet die hohe Verwundbarkeit und Bedrohung der Energiesicherheit Europas. Diese Bedrohung ist wegen den Gasstreits und ihren Auswirkungen und der strukturellen Verschuldung des staatlichen Unternehmens Naftogaz gegenüber Gazprom hoch relevant (siehe hierzu Ibid., 103ff; Perovic 2009), denn es sind in der Nachbarschaft keine übergreifend gültigen Regeln vorhanden um absichtliche Lieferunterbrechungen und -ausfälle in Konfliktsituationen ausschließen zu können. Eine andere Dimension europäischer Energiesicherheitsverwundbarkeit ist technischer Natur und bezieht sich auf das veraltete ukrainische Transitnetz. Laut einer IEA Studie aus dem Jahre 2004 haben bereits über 20% der Pipelines ihre ausgelegte Betriebsdauer überschritten, weiteres Betriebsequipment wird als veraltet und ineffizient qualifiziert (Balmaceda 2004, 6). Eine andere EU Studie aus dem Jahr 2007 kommt zu dem Ergebnis, dass 2,5 Milliarden € zur Instandhaltung und Modernisierung des ukrainischen Netzes nötig sind (Emerson et al. 2009, 43f). Dass technische Risiken für die europäische Energiesicherheit akut sind, beweist die Explosion der Urengoi-Pipeline 2007 (siehe Pirani 101f). Angesichts des ansteigenden Energieverbrauchs in der EU-27 wird die Ukraine ihre große Transitbedeutung für Europa mittelfristig behalten, womit auch die hohe Sicherheitsverwundbarkeit der EU gegenüber dem größten ENP-Nachbarn andauert.

Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz mit der Republik Moldau

Trotz seines nur sehr geringen Energieverbrauchs, ist der kleine europäische Nachbar als Transitland von russischen Gasexporten von signifikanter Bedeutung. Derzeit laufen etwa 22 Milliarden m³ russischen Erdgases durch die Republik nach Südosteuropa (Bruce/Yafimava 2009, 170). Dies entspricht ca. 8-10% des europäischen Importbedarfs an der wichtigen Energiequelle. Umgekehrt nimmt Chisinau ca. 10,5 Millionen € an Transitgebühren pro Jahr ein, um die russischen Exporte zu europäischen Abnehmern weiter zu leiten (Ibid., 177; darauf

basierende eigene Berechnungen). Gleichzeitig importiert das Land seinen Erdgasbedarf komplett aus Russland und zu einem Großteil über ukrainisches Territorium. Da dies einem Anteil von 50% an der gesamten Energieversorgung des Landes entspricht, ist das Land in hohem Maße und mittelfristig alternativlos von den russischen Importen abhängig und damit in seiner Energiesicherheit verwundbar. Die Verwundbarkeit hinsichtlich russischer Ölimporte fällt geringer aus (siehe Harbo 2010, 18). Eine Parallele zu dem größten Transitstaat in der europäischen Nachbarschaft ist die strukturelle Verschuldung des dominierenden Energieunternehmens Moldovagaz gegenüber Moskau bzw. Gazprom, welche Erdgasbezüge des Landes und damit der EU bedroht (siehe Ibid, 17.). Wie in der Ukraine bedarf zudem das Pipeline-System der Republik Moldau weiterer Investitionen, wie die EU-Gaskoordinationsgruppe 2009 feststellte (Ibid, 17). Die Sicherheitsverwundbarkeit der EU in dieser Dimension wurde durch einen technischen Unfall in einer der moldawischen Hauptpipelines im gleichen Jahr deutlich. Der Vorfall in der 22 Millionen m³ führenden Gaspipeline unterbrach die Energiezufuhr in die Mitgliedsstaaten Rumänien, Bulgarien und Griechenland und reduzierte im Nachhinein Bezugsvolumen um die Hälfte (Ibid., 17).

Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz mit Georgien

Georgien ist von geopolitischer Bedeutung, da es sich in dem wichtigen kaukasischen Transportkorridor zwischen Europa und Asien befindet. Neben russischem Gas, welches vor allem den georgischen Eigenbedarf deckt, verlaufen auch Energiefernleitungen aus Aserbeidschan durch das europäische Nachbarland. Die wichtigste Pipeline in diesem Zusammenhang ist die Baku-Tiblissi-Ceyan-Öl-Pipeline (BTC), die bis an die türkische Küste führt und kaspisches Öl somit dem Weltmarkt und damit auch den europäischen Konsumenten zu geringen Transportkosten zugänglich macht. Sie ist die zweitgrößte Pipeline der Welt und von strategischer Bedeutung für die EU um ihre Abhängigkeit gegenüber Russland und dem Persischen Golf zu reduzieren. Als zweite bedeutsame Transitroute ist die gasführende südkaukasische Pipeline (SCP) zu nennen. Sie transportiert Gas aus dem kaspischen Becken in die Türkei und kann potenziell in die von der EU geplante Nabucco-Pipeline münden. Tiflis ist ein strategischer Partner Brüssels, um Energieressourcen aus der Region des kaspischen Meeres der Union zugänglich zu machen. Die gegenwärtige Sicherheitsinterdependenz und europäische Abhängigkeit in punkto Energiesicherheit ist dementsprechend insbesondere für Öl hoch einzustufen, während die Georgiens geringer ausfällt. Die strategische Positionierung des Landes ermöglicht signifikante Transiteinnahmen aus den beiden Pipelines, die laut Schätzungen des

Internationalen Währungsfonds ca. 47 Millionen € pro Jahr betragen und verschiedene weitere Absatzmöglichkeiten bieten. Hinsichtlich seiner Energieversorgung bleibt Georgien von russischen Gasimporten abhängig (Billmeier et al. 2004, 8). Diese machen mehr als zwei Drittel der gesamten Gaseinfuhren aus, allerdings sinkt dieser Anteil tendenziell zu Gunsten von aserbaidischen Einfuhren (Tokmazishvili 2009, 264). Das stark angespannte politische Verhältnis zu Moskau äußert sich dabei in Transitstreitigkeiten, die jedoch –anders als in der Ukraine und der Republik Moldau– in der derzeitigen Abwesenheit einer direkten Gasverbindung zwischen der EU-27 und ihrem Nachbarn weniger bedeutsam für die europäische Energiesicherheit sind.

Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz mit Armenien

Armenien hat für die Energiesicherheit der Union gegenwärtig die geringste Bedeutung in der Nachbarschaft. Das Land ist weder durch Pipelines mit der EU-27 verbunden, noch verfügt es über signifikante fossile Rohstoffe. Diese relative Bedeutungslosigkeit und das sehr geringe Maß an Verflechtung der Energiebeziehungen zwischen Brüssel und Eriwan werden sich auch mittel- bis langfristig durch Energieinfrastrukturmaßnahmen nicht ändern, da diese Armenien als Transitland umgehen. Die Ausklammerung des armenischen Territoriums ist dabei auch den konfliktreichen Beziehungen zu dem energiereichen Nachbarn Aserbaidschan wegen des Berg-Karabach-Konfliktes geschuldet. Das Land selbst ist hochgradig von russischen Energieimporten abhängig, obwohl mit den Gas- und Ölreserven des Iran bereits gegenwärtig preisgünstige Alternativen zu einer Diversifizierung bestehen, die jedoch trotz der bestehenden Infrastruktur einer iranisch-armenischen Pipeline kaum genutzt werden. Dies ist vor allem auf die dominierende Marktstellung Gazproms bzw. seiner Beteiligung an der armenischen ARGP zurückzuführen, die ein Monopol im armenischen Energiesektor inne hat (siehe Yeghiazaryan 2009, 251 ff).

Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz mit Aserbaidschan

Aserbaidschan ist für die Erdöl- und Erdgasversorgung der EU-27 und damit für die europäische Energiesicherheit von entscheidender strategischer Bedeutung, vor allem um die Verwundbarkeit gegenüber russischen Exporten zu reduzieren. Brüssel und Baku befinden sich dabei in einer, sich stetig erhöhenden Interdependenzsituation, welche sowohl auf einem Anstieg der Fördermenge beider Energieressourcen als auch einem Ausbau der Transitinfra-

struktur basiert. Das Land verfügt mit 7-13 Milliarden Barrel Öl und 30-49 Millionen Milliarden m³ Erdgas über beträchtliche Reserven in der unmittelbaren Nachbarschaft Europas (siehe US Energy Information Administration 2009). Über die BTC-Pipeline und andere Transitrou-ten wurden bereits im Jahr 2006 11,2 Millionen Tonnen Rohöl nach Europa transportiert. Allein die BTC-Pipeline als wichtigste Transitinfrastruktur kann dieses Aufkommen schon jetzt auf 50 Millionen Tonnen Erdöl erhöhen (siehe Nuriyev 2008, 159). Derzeit deckt der Nachbar mit ca. 22 Millionen Tonnen Rohöl in etwa 3,7% der Gesamteinfuhren dieses Energieträgers der EU-27 ab (eigene Berechnungen nach Eurostat 2009b). Durch weitere Infrastrukturprojekte wie die Odessa-Brody-Plock-Pipeline könnte dieser Anteil noch weiter ansteigen. Eine etwas geringere aber nicht weniger ausbaufähige Bedeutung haben die Erdgasimporte aus Aserbaidschan für die EU. Seit 2007 fördert der Nachbar vermehrt Erdgas aus dem Gasfeld Sah Deniz, welches via SCP durch Georgien in die Türkei transportiert wird. Bis dato ist die Fördermenge von 8,2 Milliarden m³ von mäßiger Bedeutung für den europäischen Bedarf an Gasimporten von 241 Milliarden m³ pro Jahr, zumal der Großteil von den drei genannten Ländern selbst konsumiert wird (siehe Bowden 2009, 221ff; Lussac 2008, 217). Dies wird sich ändern, wenn die nächste Förderungsstufe erreicht wird, mit der Baku eine Verdoppelung intendiert. Eine weitere Steigerung der Energiesicherheitsinterdependenz ergibt sich aus dem Infrastrukturprojekt der Nabucco-Pipeline, welches Aserbaidschan neben der Rolle eines Energieversorgers auch die eines Transitlandes für kaspisches Gas allgemein zuweist. Bereits zum gegebenen Zeitpunkt exportiert der Nachbar ein Volumen an Energieträgern in die EU-27, das nahezu 38% des aserbaidschanischen BIP ausmacht. Dennoch bestehen andere Absatzgelegenheiten, welche sich kurz- bis mittelfristig erschließen ließen. Damit ergibt sich das Bild einer dichten Interdependenz, in der einzig die Energiesicherheit der EU verwundbar ist. Die EU-Beziehungen zu dem Energieproduzenten unterscheiden sich durch ihre Asymmetrie stark von denen zu den anderen Transit-Nachbarstaaten.

2.3.2 EU-Interessen und Zielsetzungen

Ausgehend von den geschilderten Interdependenzsituationen ist die Energiesicherheit der EU in ihrer externen Dimension vor allem hinsichtlich der Transit- und, wenn auch weniger, hinsichtlich der Versorgungssicherheit in der Nachbarschaft verwundbar. Transitschwierigkeiten und Versorgungsausfälle können unmittelbar zu Lieferengpässen führen und weitreichende Kosten in der Union verursachen. Als zentrale europäische Sicherheitsherausforderungen spielen Transit- und Versorgungssicherheit in den Sicherheitserwägungen Brüssels eine ent-

scheidende Rolle, die sich auch in der ENP manifestiert. Entsprechend dieser Bedeutung und der skizzierten sicherheitsmotivierten Logik des Ansatzes ist der verstärkte Einbezug von Energiesicherheit in die Außenbeziehungen der EU zu ihren Nachbarn von Bedeutung. „Die wechselseitige Abhängigkeit der Staaten im Energiebereich nimmt weltweit zu [und ist in der östlichen Nachbarschaft besonders ausgeprägt, Anm. d. Verf.]. Energie muss in den internationalen Beziehungen der EU, in ihrer Handelspolitik und ihren Handelsübereinkommen, [...] den Stellenwert erhalten, der diesem Thema zukommt.“ (Europäische Kommission 2008a, 8). Die EU verfolgt im Rahmen der ENP, ihres geostrategischen Hauptansatzes, zwei übergreifende Zielsetzungen (siehe Europäische Kommission 2008b, 3f; 2008a, 10f; 2007, 7f):

1. Diversifizierung von Energiequellen, Transitrouten und Energielieferanten
2. Die Schaffung eines paneuropäischen Energiemarktes

In diesem Kontext werden vor allem Risiken in einer politischen, wirtschaftlichen und technischen Dimension der europäischen Energiesicherheit angesprochen (siehe Egenhofer 2006, 6). Die Energiesicherheitspolitik der Union suggeriert im Kontext der hier behandelten Fragestellung ein politisch-pragmatisches Verständnis von Energiesicherheitspolitik, verstanden als Konzept zur Risikominimierung von Energiekrisen und Lieferunterbrechungen mit politischen Mitteln (siehe CIEP Definition in Dirmoser 2007, 5).

Diversifizierung von Energiequellen, Transitrouten und Energielieferanten

Mit ihrer Zielsetzung der Diversifizierung plant die EU grundsätzlich eine dominante Abhängigkeit von wenigen Erzeugerstaaten, wenigen Transitrouten und stark überwiegender Energieträgern zu vermeiden. Damit soll eine unabwendbare Energieinterdependenz mit der Nachbarschaft bewältigt werden. Diversifizierung beinhaltet, wie an Hand der Aktionspläne mit den Nachbarn nachvollzogen werden kann, in ihrer externen Dimension im Hinblick auf Transit- und Versorgungssicherheit zwei verschiedene Ebenen.

Auf regionaler Ebene sollen Lieferrouten durch Infrastrukturmaßnahmen ausgebaut werden und die Energieproduktionszentren Russlands und des kaspischen Raumes -unter evtl. Einbindung des Iran und Irak- als Hauptquellen fossiler Energien in der östlichen Nachbarschaft der steigenden EU-Nachfrage zugänglich gemacht werden. Differenzierung impliziert dabei zusätzlich, dass der russische Anteil an den Gesamtenergieimporten gering gehalten und aserbaidzhanische und allgemein kaspische Einfuhren zu diesem Zwecke erhöht werden. Mit beidem beabsichtigt die EU, weniger verwundbar bei vereinzelt auftretenden politisch und

wirtschaftlich motivierten Liefer- und Transiteinschränkungen im Rahmen bilateraler Spannungen zwischen Russland und den Nachbarländern zu sein.

Auf einer zweiten Ebene meint Diversifizierung im Rahmen der ENP, dass die Nachbarn selbst ihren Energiemix und ihre Energiebezüge diversifizieren und Energieeinsparmaßnahmen unternehmen. Die eigentlich innereuropäische Diversifizierungszielsetzung, die Energiesicherheitsverwundbarkeit durch diese Zielsetzung zu reduzieren (siehe Europäische Kommission 2006a, 5, 12; Rat der Europäischen Union 2007, 18), wird somit auf die Nachbarn projiziert (siehe Aktionspläne der Länder). Die Verfügbarkeit von Alternativen und eine Reduzierung des Energieverbrauchs verringert insbesondere die Verwundbarkeit der Ukraine, der Republik Moldau und Georgiens gegenüber Russland und senkt somit die Bedrohungintensität europäischer Energiesicherheit durch ein konflikträchtiges Verhältnis dieser Nachbarn zu Moskau. Der umfassenden Umsetzung dieser breiten Diversifizierungsstrategie stehen jedoch neben anderen Hindernissen vor allem der regionale Charakter des Gasmarktes, die Lokalisierung bestehender Transitrouten, Kosteneffizienzerwägungen und der starke russische Einfluss in den Energiesektoren in der Nachbarschaft gegenüber.

Die Schaffung eines pan-europäischen Energiemarktes

Die ENP greift im Politikfeld Energiesicherheit zudem auf die Zielsetzung der Externalisierung der Regulierungen des internen Marktes zurück (siehe Prange Gsthöhl 2009, 5297). Die Union rekurriert in diesem Rahmen auf einen „Market Governance-Nexus“ in ihren externen Energiebeziehungen zu den Nachbarstaaten, welcher die Integration in den internen Energiemarkt an die Übernahme der europäischen Marktregulierungen knüpft (Youngs 2007). Dieses „Regulatory boundary shifting“ (siehe hierzu Lavenex 2004) in Form einer substanziellen Ausdehnung von EU-Regeln und Standards ergänzt Infrastrukturverbindungen durch einen gemeinsamen Regulierungsrahmen und konstituiert somit einen pan-europäischen Energiemarkt. „Creating a ‚common regulatory space‘ around Europe, would imply progressively developing common trade, transit and environmental rules, market harmonisation and integration. This would create a predictable and transparent market to stimulate investment and growth, as well as security of supply, for the EU and its neighbours.“ (Europäische Kommission 2006b, 16) Die strategische EU-Zielsetzung impliziert die Liberalisierung der Energiesektoren allgemein und spezifischer die Etablierung unabhängiger Regulierungsbehörden, marktwirtschaftliche Preismechanismen, regulatorische Transparenz und ein investitionsfreundliches Klima. (siehe Lavenex/Stuhlberg 2007, 135; siehe auch ENP-Aktionspläne) Da-

mit wird die politisch-ökonomische Dimension der Verwundbarkeit europäischer Energiesicherheit durch eine Stärkung marktwirtschaftlicher Regulierung reduziert. „Die Bestimmungen sollten sich gegebenenfalls auf den gemeinschaftlichen Besitzstand der EU im Energiebereich und auf die Grundsätze des Vertrags über die Energiecharta stützen. Sie sollten zum Aufbau eines langfristigen politischen Rahmens beitragen, der die politischen Risiken reduziert und das Engagement privatwirtschaftlicher Unternehmen in der Versorgung und im Transit fördert.“ (Europäische Kommission 2008a, 9) Letzteres reduzierte zudem die technische Risikodimension durch Investitionen zur Erneuerung und Instandhaltung veralteter Infrastruktur.

2.3.3 Instrumente und Policies

Grundsätzlich benennen die Aktionspläne bereits die Kooperationsinhalte für die einzelnen Länder und welche Instrumente hierzu eingesetzt werden sollen. An Hand des Ensembles dieser Dokumente und ihrer Fortschrittsberichte für die fünf untersuchten Nachbarländer lassen sich die bedeutendsten Instrumente und Policies im Bereich Energiesicherheit identifizieren, auf die sich die Analyse im Folgenden konzentriert.

Bei der wichtigsten durch Brüssel geförderten Pipeline im Rahmen der ENP, dem Nabucco-Projekt, werden die Nachbarstaaten Aserbaidschan und Georgien eingebunden um kaspisches Erdgas via Türkei nach Südosteuropa bis nach Österreich zu transportieren (siehe Abb. 1). Nabucco diversifiziert nicht nur die Erdgasquellen der europäischen Einfuhren, sondern umgeht auch das russisch-ukrainische Konflikt- bzw. Energieunsicherheitspotenzial und suggeriert somit einen doppelten Mehrwert im Hinblick auf Diversifizierung. Neben Aserbaidschan und Turkmenistan sind noch Iran und Irak als Erdgaslieferanten der Pipeline mit einer hohen Durchflußkapazität von 30 Millionen m³ im Gespräch (siehe Euraktiv, Der EU Süd-Gas-Korridor langsam überfüllt) (siehe Abb. 1). Wird das Projekt realisiert kann es bis zu 10% der derzeitigen Erdgasbezüge Europas decken (siehe Götz 2007, 8).

Das zweite große transnationale Pipeline-Projekt, welches die EU unterstützt, ist die Verlängerung der bestehenden Odessa-Brody-Pipeline bis ins polnische Plock (Eurasischer Transportkorridor) (siehe Socor 2008). Sie soll die Erdölvorkommen am Kaspischen Meer aus Aserbaidschan über Georgien und die Ukraine nach Europa führen (siehe Abb. 1). Seit 2004 wird der Abschnitt zwischen Odessa und Brody, jedoch entgegengesetzt der eigentlichen Intention in eine Nord-Süd Richtung mit einer Kapazität von 9 Millionen russischen Erdöl betrieben. Der Eurasische Transportkorridor kann dagegen mit einer Kapazität von bis zu 45

Millionen Tonen Erdöl jährlich ca. 7,8% des Erdölverbrauchs der EU-27 decken (Ibid.; eigene Berechnungen nach Eurostat 2009b). Die benötigte Infrastruktur bis an das Schwarze Meer inklusive der benötigten Exportkapazitäten besteht dabei bereits. Die Verbindung nach Polen wurde noch nicht gebaut, da ihre Umsetzung wegen Pipelineumkehrung in dem größten Nachbarland stagniert.

Die Union greift zur Realisierung dieser Pipelines wie auch von Infrastrukturprojekten allgemein auf Inogate (Interstate Oil and Gas Transport to Europe) zurück. Es handelt sich dabei um ein politikfeldspezifisches Instrument, welches auf einem internationalen Rahmenabkommen mit den Anrainerstaaten des Schwarzen und Kaspischen Meeres und ihren Nachbarn basiert. „Within the framework of Inogate, important transport routes to European markets have been identified and established, feasibility studies conducted, and repairs to existing networks, storage capacities, and measuring stations financed.” (Mangott/Westphal 2008, 158) Inogate ist eng an die ENP angebunden und dient vor allem der Planung und technischen Unterstützung von domestischen und regionalen Energieinfrastrukturmaßnahmen, die Diversifizierung von Routen und Versorgungsquellen sowie Energieeffizienz und technische Transitsicherheit fördern (siehe Mikhelidze 2007, 31f). Im Rahmen des Instrumentes wurden von 2004-2009 bereits 21 Projekte abgeschlossen, welche vorrangig aus Studien, Harmonisierungsinitiativen von technischen Standards und Effizienzsteigerungsmaßnahmen bestehen (siehe Inogate, Energy Projects).

Die 2007 gegründete Europäische Energiegemeinschaft (EEG) ist das wichtigste, regulatorisch weitgehendste und institutionalisierteste Instrument der EU, um Energiesicherheit mit ihrer Nachbarschaft zu gewährleisten (siehe Prange-Gstöhl 2009, 5299). Sie basiert auf dem beschriebenen „Market Governance-Nexus“ und dem *Acquis communautaire* und intendiert, die rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen für einen gemeinsamen, transparenten, wettbewerbsorientierten Energiemarkt für Strom und Gas herzustellen (siehe Youngs 2007, 3). „Participants commit themselves to establish state level independent national energy authorities, regulators and transmission operators, to unbundle integrated companies [...]. The participating countries are also obliged to establish common rules for the transmission, distribution, supply and storage of energy [verankert in der Gasrichtlinie 2003/55/EC, Anm. d. Verf].“ (Prange-Gstöhl 2009, 5299). Durch transparente Märkte mit marktwirtschaftlichen Preismechanismen bei Versorgung und Vertrieb wird der politische Einfluss auf den Energiesektor als politisches Risiko europäischer Energiesicherheit eingeschränkt. Energiepreise, die deutlich unter dem Marktniveau liegen und durch strukturelle Verschuldung zu Zahlungsunfähigkeit bei Importpreisanstiegen führen, werden als ökonomisches Risiko reduziert. Investi-

tionen sind schließlich unter solchen stabilen Bedingungen wahrscheinlicher (Ibid., 5301) und tragen durch Modernisierung veralteter Infrastruktur, vor allem in die Netze der Ukraine und der Republik Moldau, in einer technischen Dimension zur Energiesicherheit der EU bei.

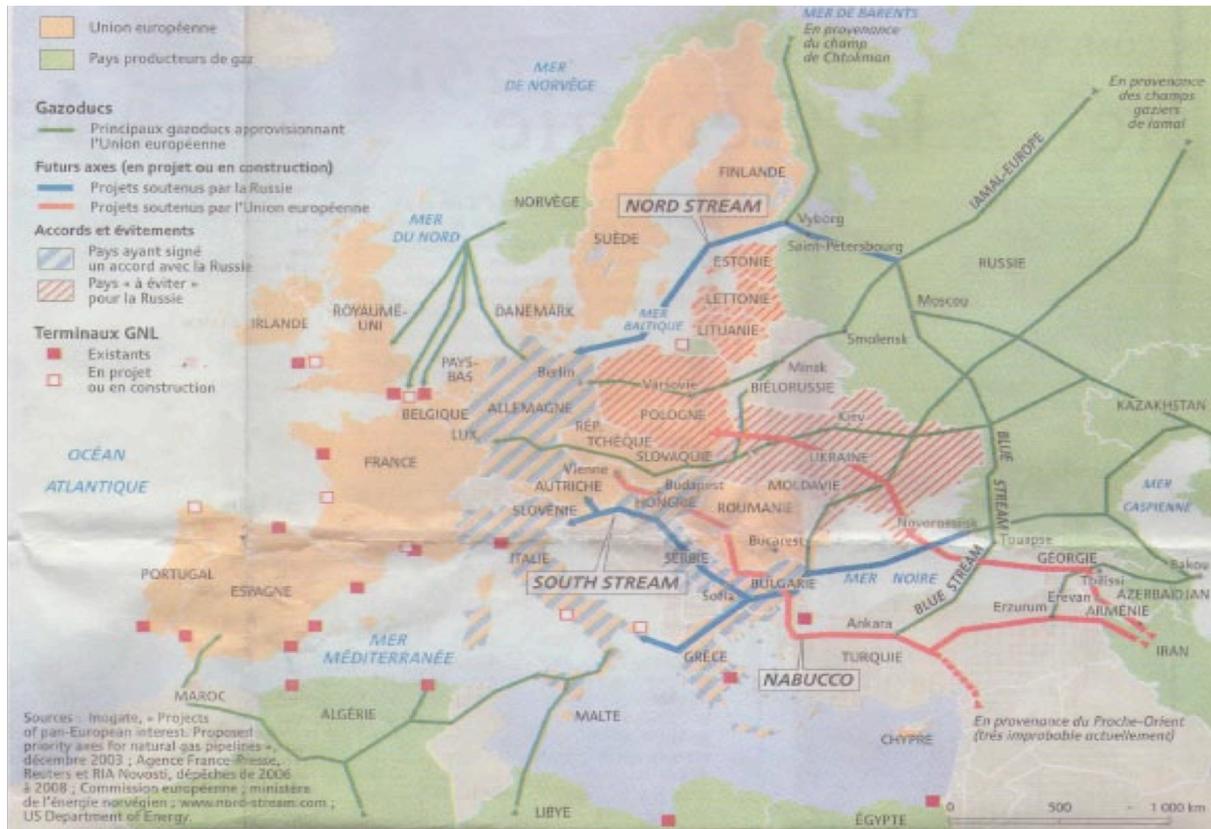
Mit der Richtlinie 2004/67/EC, wird ein Gewährleistungsmechanismus der Erdgasversorgung im Falle einer Lieferunterbrechung innerhalb der Energiegemeinschaft vorgeschrieben. Dieser greift vor allem auf der nationalen Ebene im Falle einer größeren Versorgungsunterbrechung bei der ein Ausfall von mehr als 20% der Erdgasimporte eines Landes droht. Die Erarbeitung nationaler Notfallpläne und das Anlegen strategischer Gasvorräte, die von der Kommission koordiniert und überwacht werden, ermöglichen dann, wichtige wirtschaftliche Konsumenten und private Haushalte zumindest kurzfristig zu versorgen. Sollten diese nationalen Maßnahmen nicht ausreichen, greift ein Gemeinschaftsmechanismus, in dem die Kommission weitere Maßnahmen und solidarische Unterstützung vorsieht. Der Mechanismus stellt somit einen Sicherheitsmehrwert für verwundbare Konsumenten und Transitstaaten dar, denn er ermöglicht, auf Lieferunterbrechungen zu reagieren durch koordinierte Gegenmaßnahmen auf nationalem und gegebenenfalls europäischem Niveau.

Ein anderer regulatorischer Bestandteil der EEG ist die Übernahme der Verordnung 1775/55/EC. „Die Verordnung [...] über die Bedingungen für den Zugang zu Erdgasfernleitungen hat die Grundsätze von Nicht-Diskriminierung, Transparenz, Wiedergabe der tatsächlich entstandenen Kosten sowie angemessener Renditen auf Kapitalanlagen vorgeschrieben, die von den nationalen Regulierungsbehörden bei der Entgeltbildung von Übermittlungszuflüssen befolgt werden müssen.“ (Maligyna 2009, 12) Sie intendiert damit transparente, marktwirtschaftlich verfasste Transit-Entgelte und den Wettbewerb mehrerer Betreiber gegenüber der dominanten Marktmacht einzelner Unternehmen.

Weitere Inhalte beziehen sich auf die Regulierung des Elektrizitätssektors (Richtlinie 2003/54/EC; Verordnung 1228/2003), denen die gleichen Grundsätze und Pflichten wie dem Gassektor zu Grunde gelegt werden und zur Grundlage für die mögliche Integration in das ENTSO-e (European Network of Transmission System Operators for Electricity) gemacht werden. Dies ermöglicht die Beteiligung der ENP-Länder an einem grenzüberschreitenden, europäischen Elektrizitätshandel mit gemeinsamen Regeln und kann damit vor allem die Sicherheitsverwundbarkeit von fossilen Brennstoffen zur Elektrizitätserzeugung in Mitgliedsstaaten und Nachbarländern reduzieren. Anderen ENP-Staaten wie der Ukraine oder Aserbaidschan werden damit Stromexporte ermöglicht. Die europäische Energiegemeinschaft wurde ursprünglich für die Länder Südosteuropas konzipiert, mittlerweile intendiert Brüssel jedoch dieses Instrument insbesondere in der östlichen Nachbarschaft anzuwenden. Auffällig ist im

Vergleich zu dem internationalen Energiecharta-Vertrag, dass dort angelegte Elemente in der Energiegemeinschaft erneut aufgegriffen und ergänzt werden.⁸

Abbildung 1: Energietransitwege in der europäischen Nachbarschaft



Quelle: Raymond 2008, 16f

⁸ Der Energiecharta-Vertrag wird hier trotz seiner Bedeutung für das internationale Energiesicherheitsregime nicht berücksichtigt, denn der 1998 wirksam werdende Vertrag von mehr als 50 Ländern, darunter alle EU-Mitglieder und östlichen ENP-Nachbarn, liegt als *Output* vor dem untersuchten Zeitrahmen der ENP und außerhalb ihres Einflusses. Russland als der wichtigste Energieproduzent in der Region hat den verbindlichen Vertrag nie ratifiziert. Das politisch-ökonomischen Risiko für die EU-Energiesicherheit, welches durch das Konfliktpotenzial zwischen Nachbarstaaten, wie Ukraine, der Republik Moldau, Georgien und Russland besteht, wird daher mit dem Energiecharta-Vertrag nicht minimiert, wie die Gaskonflikte zwischen Kiew und Moskau eindrucksvoll demonstriert haben. Dies steigert weiter die Relevanz der EEG. Für einen Überblick über den Energiecharta-Vertrag siehe Chalker 2004.

2.4 Das Politikfeld innere Sicherheit in der ENP

Auch im Politikfeld innere Sicherheit steht die EU in einem dichten, durch europäische Verwundbarkeit gekennzeichneten Sicherheitsinterdependenzverhältnis mit ihrer Nachbarschaft hinsichtlich der Soft Security-Themen illegale Immigration, Menschenhandel (sog. „Human Trafficking“) bzw. -schmuggel⁹, Drogenhandel und -schmuggel und allgemein transnational organisierter Kriminalität.¹⁰ Ursprünglich bezieht sich der Begriff der inneren Sicherheit auf Kriminalität, Zivilschutz, Ordnung und Recht innerhalb der Staatsgrenzen (siehe Eriksson/Rhinard 2009, 245), muss aber im Rahmen der ENP weiter verstanden werden. Nach dem Ende des Kalten Krieges und der Bipolarität verlagert sich der Fokus des Sicherheitsbedürfnisses von europäischen Staaten und liegt nun weniger auf Verteidigung und Abschreckung zwischen Staaten, sondern auf der Adressierung transnationaler, „weicher“ Sicherheitsbedrohungen (siehe Ibid., 245). Davon ausgehend lässt sich ein „Verschwimmen der Grenzen zwischen interner und externer Sicherheit“ der EU im geographischen Kontext ihrer Nachbarschaft feststellen (Lavenex/Wichmann 2009, 83; siehe weiter Bigo 2001; Pastore 2002; Lutterbeck 2005). Auch in diesem Zusammenhang formt die EU-27 mit ihrer östlichen Nachbarschaft einen Sicherheitskomplex in dem die EU jedoch als Destination der regionalen Sicherheitsbedrohungen verwundbarer ist. Ihre innere Sicherheit ist somit von der Unterstützung ihrer Partner und deren innerer Sicherheitssituation insbesondere hinsichtlich der genannten transnationalen, in den Aktionsplänen im Vordergrund stehenden Soft-Security-Themen abhängig. Die ENP als gemeinsamer Politikrahmen und Reaktion auf diese geopolitische Sicherheitssituation intendiert dabei, die legale Regulierung der EU zu Migration und Kriminalitätsbekämpfung auf die Nachbarn auszuweiten und operationelle Kooperation im Bereich Grenzmanagement und der Zusammenarbeit von Polizei und Justiz zu verstärken.

Grundsätzlich oszilliert die ENP gemäß ihrer verschiedenen Sicherheitsstrategien (siehe Kapitel 2.1), in dem Politikfeld in einem Spannungsfeld zwischen legaler Immigration, verstärkten transnationalen Austauschbeziehungen, mit den implizierten sozio-ökonomischen Vorteilen und der sicherheitsmotivierten Abschottung der EU-27 gegenüber ihrem nahen Ausland und seinem Bedrohungspotenzial (siehe weiter Scott 2005).

⁹ „...People Smuggling is when a would-be migrant pays for illegal travel documents or clandestine passage [...]. In Contrast ‚human trafficking‘ is when victims, frequently women and children, are coerced or tricked into servitude and shipped as virtual commodities, often for the purpose of prostitution or pornography.“ (Occipinti 2007, 117)

¹⁰ Zwar identifiziert die EU auch Terrorismus als Hauptbedrohung in der Nachbarschaft (Europäische Kommission 2006a, 2; 2003, 6). Doch ist diese Form von transnationaler, organisierter Kriminalität im Gegensatz zu illegaler Immigration, Menschenhandel, -schmuggel, Drogenhandel und -schmuggel in der östlichen Dimension nicht von zentraler Bedeutung (siehe Aktionspläne der untersuchten Länder; Occipinti 2007).

2.4.1 Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz

Die europäischen Nachbarn stellen Hauptquellen und Transitländer für zunehmende illegale Immigration und organisiertes Verbrechen dar, sind jedoch auch selbst davon betroffen und daran interessiert diese zu bekämpfen und negative Auswirkungen abzumildern.

Insgesamt ist die Dichte der Sicherheitsinterdependenz östlicher Nachbarschaft und EU in dem Politikfeld hoch, variiert in ihrer Struktur jedoch nach den spezifischen Nachbarstaaten und Sicherheitsaspekten. Das hat Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Sicherheitsbeziehungen und die konkret zugestandenen Anreize in dem Politikfeld. Letztere liegen neben vermehrten Maßnahmen, um die innere Sicherheit der ENP-Partner zu stärken, vor allem in vereinfachten Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsmöglichkeiten für Bürger aus der östlichen Nachbarschaft. Gleichzeitig stellt das rigide Visa-Regime der Union und seine Kontrollfunktion eine Barriere für illegale Immigration und organisierte Kriminalität dar. „They [gemeint sind ‚visa obligations‘, Anm. d. Verf.] form a filter, reducing the potential risk connected to each foreigner’s entry of their remaining to reside or work illegally in a state’s territory. [...] Moreover, [...] visa obligations form a barrier against organised crime, terrorism and other actual or perceived threats to national security.“ (Europäisches Parlament 2008a, 10f). Visa-Vereinfachungen werden daher gemäß der europäischen Sicherheitsverwundbarkeit gegenüber den einzelnen Ländern und grundsätzlich nur zögerlich und schrittweise zugestanden.

Die Kommission (2006, 5) ist sich dabei der Bedeutung der letztgenannten Anreize bewusst: „Mobility of persons is of the utmost importance also for all ENP partners.“ Die hohe Diskrepanz zwischen den Löhnen und Sozialleistungen innerhalb und außerhalb der EU-27 stellt wie auch wirtschaftliche und persönliche Verflechtungen einen wichtigen Pull-Faktor für Migration dar. Migranten tätigen zudem signifikante Auslandsüberweisungen in die östlichen Heimatländer. Diese sind ein wichtiger ökonomischer Faktor, von denen die Nachbarländer profitieren (siehe Mansoor/Quillin 2006). Ein gesteigertes, legales Immigrationaufkommen lässt nicht nur signifikant gesteigerte Finanztransfers erwarten. In einer qualitativen Dimension kann eine erhöhte transnationale Bewegung zur sozio-ökonomischen Entwicklung der ENP-Ländern in Form von Wissenstransfer und Unternehmensneugründungen beitragen (siehe Faist 2006, 10f; International Organisation for Migration 2008a, 26).¹¹ „Greater openness [des Grenzregimes, Anm. D. Verf.] and closer interaction with neighbours are seen as a remedy that will boost economic development in the EU peripheral hinterlands.“ (siehe Berg/Ehin

¹¹ Zu der Auswirkung beider Aspekte auf die ökonomische Entwicklung der Ursprungsländer bestehen jedoch keine einschlägige Studien, die diese Wirkung eindeutig nachvollziehen lassen worauf Faist (2006, 10f) und die Internationale Organisation für Migration (2008a, 26) beide verweisen.

2005, 58). In den Zielländern können illegale Migrationsströme dagegen negative Auswirkungen auf Arbeitsmärkte, insbesondere hinsichtlich deren Absorptionsfähigkeit und des Lohnniveaus in einzelnen Wirtschaftssektoren, und auf die Sozial- und Bildungssysteme haben. Zudem korrelieren diese illegalen Zuwanderungen in den Destinationen und Transitländern mit der Verbreitung organisierter, transnationaler Kriminalität und speziell mit Drogen-, Menschenhandel und Menschenschmuggel (siehe Knelangen 2007, 264).

Das Ausmaß der illegalen Zuwanderung als „weiche Bedrohung“ aus der unmittelbaren Nachbarschaft für die innere Sicherheit der Union ist grundsätzlich schwer einzuschätzen, da Datenerhebungen lückenhaft verbleiben und nach verschiedenen, oft nicht vergleichbaren Kriterien durchgeführt werden oder Quellen nicht öffentlich zugänglich sind (siehe hierzu z.B. Angenendt 2007, 10f). Grundsätzlich wird von einer illegalen Zuwanderung in die EU von 400.000-800.000 (siehe Ibid., 14) Personen jährlich ausgegangen, wovon ein beträchtlicher Anteil auf die östliche Nachbarschaft ausfallen dürfte. Dies bezeugen die 238.000 Asylanträge, von Bürgern aus ENP-Ländern, die 2005 in den Mitgliedsstaaten gestellt worden sind (Knelangen 2007, 265), sowie Berichte von Europol, die feststellen, dass zentral- und osteuropäische Routen illegaler Immigration stark an Bedeutung gewonnen haben (siehe z.B. Europol 2005, 3). In den untersuchten ENP-Ländern überlagern sich mehrere (illegale) Immigrationsströme zwischen den Ländern selbst und aus weiter östlich gelegenen Ursprungs- und Transitländern mit solchen in die EU-27. Dies gilt ebenso für die Verflechtung transnationaler Kriminalität deren Erhebung ebenfalls schwierig ist wegen nur sehr beschränkt zugänglichen Datenmaterial europäischer und internationaler Behörden.

Die Sicherheitsinterdependenz zwischen dem jeweiligen Nachbarland und der EU soll aufbauend auf der vorhandenen Datenlage und Analysen der International Organisation for Migration (IOM), des International Centre for Migration Policy Development und von EU-Einrichtungen überblicksartig skizziert werden um damit Verwundbarkeiten der EU und ihre Auswirkung auf die europäische ENP-Politik in dem Politikfeld nachzuvollziehen.

Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz mit der Ukraine

In allen genannten Bereichen spielt die Ukraine, als das Land mit der längsten gemeinsamen Grenze eine Schlüsselrolle für die europäische Sicherheit. Laut Europol (2004, 2) ist die Ukraine einer der wichtigsten Ausgangspunkte für illegale Immigration im Osten und das bedeutendste Ursprungsland von Menschenhandel in die EU-27. Allein in den Jahren 2004-2006 wurden über 63.000 illegale Migranten an den westlichen Grenzen mit der EU durch Beamte

Beamte festgestellt, wobei die Dunkelziffer weitaus höher ausfallen dürfte (siehe Futo/Jandl 2006, 228). Diese Zahl stellt sich verglichen mit den anderen ENP-Staaten entsprechend hoch dar, da die Ukraine ein wichtiger Transitstaat für Migrationsströme ist, deren Ursprung in Süd-Ost-Asien, dem Nahen Osten, Nordafrika oder in anderen GUS-Ländern liegt. Die Weltbank schätzt den Gesamtumfang der illegalen Grenzübergänge in und aus der Ukraine auf 1,6 Millionen pro Jahr (siehe Manssor/Quillin 2006, 42-46). Hinsichtlich Schmuggel von Drogen, gefälschten Waren und Menschenschmuggel liegt die Ukraine zusammen mit Belarus auf der östlichen Hauptroute nach Europa und beeinträchtigt auch in diesem Zusammenhang die innere Sicherheit der Union (Futo/Jandl 2006, 229).

Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz mit der Republik Moldau

Wie der Ukraine fällt auch dem kleineren angrenzenden Nachbarn wegen seiner geographischen Nähe in dem Politikfeld eine große Bedeutung zu, welche eine erhöhte Verwundbarkeit Brüssels impliziert. Die Republik Moldau grenzt nicht nur an den Mitgliedsstaat Rumänien an, sondern ist mit Transnistrien auch in einen Regionalkonflikt verwickelt, der als Katalysator für Menschenhandel und -schmuggel und transnationale organisierte Kriminalität allgemein wirkt (siehe Roslycky/Boonstra 2007, 135f). Die erfassten illegalen Migrationsbewegungen in die EU, wie auch in die Republik selbst, fallen verglichen mit denen der Ukraine deutlich geringer aus. Der Nachbar ist in diesem Zusammenhang Transitraum für Migranten aus vornehmlich anderen GUS-Staaten. Dennoch stellt die Republik Moldau eines der wichtigen Ursprungsländer illegaler Immigration in die EU dar. Alleine im Jahre 2006 wurden über 7500 Grenzverstöße von moldawischen Bürgern an EU-Außengrenzen festgestellt (Futo/Jandl 2006, 19). Verwundbar ist die EU auch gegenüber der organisierten transnationalen Kriminalität aus der Republik. So stellt Europol (2004, 2) fest, dass das Land eine der Hauptquellen von Human Trafficking insbesondere hinsichtlich Zwangsprostitution in die EU ist. Des Weiteren werden signifikante Mengen illegaler Schmuggelware und Drogen über das Territorium des Landes in die Union eingeschleust (Ibid., 2)

Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz mit Georgien

Georgien ist kein Haupttransitland illegaler Immigration in die EU-27, was sich bereits aus seiner abgelegenen geographischen Lage erklärt. Dennoch stellt der Nachbarstaat zumindest als Ursprungsland illegaler Migration eine signifikante Sicherheitsbedrohung für die Union

dar. Über 2000 georgische Staatsbürger wurden erfasst, die illegal in die EU eingereist waren (siehe IOM 2008c, 38). Die Haupttrouten dieser illegalen Migrationsströme verlaufen dabei über die Türkei und vor allem via Ukraine. Gegenüber seiner geringeren Bedeutung hinsichtlich illegaler Migration stellt Georgien jedoch ein Haupttransit und Ursprungsland von Menschenhandel in die EU-27 dar (siehe Ibid., 35; 47ff; Occipinti 2007, 122). Der ENP-Staat ist vor allem ein Transitraum für ukrainische, moldauische und russische Opfer dieser Kriminalitätsform. Auch die hohe organisierte und oft auch transnationale Kriminalität und die Transitfunktion des Landes auf einer sekundären Heroinschmuggelroute werden durch die EU als ernste Sicherheitsverwundbarkeit qualifiziert (Europäische Kommission 2005a, 16f).

Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz mit Armenien

Illegale Immigration, Menschenschmuggel und Human Trafficking in die EU aus oder durch Armenien ist auf Grund der vergleichsweise noch schlechteren Datenlage kaum nachzuvollziehen (siehe IOM 2008d, 32). Deutlich wird an Hand des vorhandenen Datenmaterials jedoch, dass die Mitgliedsstaaten der Union die überwiegenden Destinationen für illegale, armenische Immigranten darstellen. Dies ist nachzuvollziehen an Hand der erfassten freiwilligen Rückkehrer aus den EU-Staaten und damit an Fällen, in denen den auf EU-Territorium aufgegriffenen illegalen Immigranten keine Aufenthaltserlaubnis zugestanden wurde. Im Jahr 2006 betrug diese Zahl, die zumindest einen Eindruck der weitaus höher liegenden Dunkelziffer illegaler Immigranten vermittelt, 441 Personen (Ibid., 32). Die Haupttrouten verlaufen nach Rumänien über die Ukraine, oder nach Bulgarien und Griechenland, via Türkei. Auch dient das kaukasische Land illegalen Migranten aus Asien und südöstlichen Mittelmeeranrainern als Transitland auf ihrem Weg nach Europa (siehe Ibid., 29). Hinsichtlich Human Trafficking spielt der Nachbarstaat vor allem für Destinationen außerhalb Europas eine Rolle, weniger jedoch für Menschenhandel in die EU-27 selbst. Auch die Bedrohungsperzeption Armeniens als Produzent und Transitstaat von Drogenschmuggel in die EU-27 fällt eher gering aus (Europäische Kommission 2005b, 12). Insgesamt spielt die organisierte, transnationale Kriminalität in der Sicherheitsinterdependenzsituation mit der EU in dem untersuchten Politikfeld eine untergeordnete Rolle.

Charakterisierung der Sicherheitsinterdependenz mit Aserbaidshan

Die Inderdependenz, im Bereich innere Sicherheit zwischen Brüssel und Baku zeigt ein ähnliches Bild wie in Armenien. Die Hauptdestination illegaler Immigration von aserbaidshani-schen Bürgern und Immigranten, die das Land durchqueren sind EU-Mitgliedsstaaten. Von dem kaukasischen Land aus setzt sich die Hauptroute über die Territorien von Russland, Georgien und die Türkei fort (Futo/Jandl 2006, 42; IOM 2008e 23f). Im Jahr 2005 wurden 2.781 Grenzverletzungen festgestellt, von denen 45% bei der Einreise stattfanden. Jedoch ist auch diese herangezogene Statistik des IOM (2008e, 23) lediglich ein Indikator für eine Dunkelziffer die in keiner Statistik annähernd erfasst wird (siehe International Centre for Migration Policy Development 2005, 61). Dementsprechend betont der Länderbericht der EU-Kommission (2005c, 12), das Problem illegaler Immigration, welche aus verschiedenen Ländern über das ENP-Land bis in die Mitgliedsstaaten verläuft. Wie Armenien auch ist das kaukasische Nachbarland ein Transit- und Ursprungsland von Human Trafficking, jedoch nicht mit dem geographischen Ziel der EU-27. Stattdessen liegt es jedoch wie Georgien auf den Hauptrouten für Heroinschmuggel aus Afghanistan und dem Iran nach Europa (Ibid., 13). Dies stellt den Aspekt organisierter Kriminalität dar, in dem sich die Union am verwundbarsten gegenüber dem kaukasischen Land erweist.

2.4.2 EU-Interessen und Zielsetzungen

Die übergreifende Intention, welche der ENP in dem Politikfeld zu Grunde liegt, wird in der Literatur als „Extra-territorialisation“ erfasst (siehe Lavenex/Uçarer 2004; Rijpma/Cremona 2007; Wichmann 2007, 6). Der Begriff umschreibt „[...] the means by which the EU attempts to push back the EU’s external border or rather to police them at distance in order to control unwanted migration flows.“ (Rijpma/Cremona 2007, 10) Dieses Schema ist dabei nicht alleine auf illegale Migration beschränkt, sondern determiniert auch den Zugang Brüssels zu den anderen prioritären Soft-Security-Thematiken (siehe Wichmann 2007, 6). Mit diesem Vorgehen soll die im Vertrag von Amsterdam genannte geopolitische Konzeption eines „Raumes der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit“ etabliert werden (siehe weiter zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Müller-Graff/Friedeman 2007). Extra-Territorialisation folgt aus der entsprechenden Sicherheitsstrategie der ENP, die Nachbarländer in diesem Kontext als Barriere und geopolitischen Pufferzone für Sicherheitsbedrohungen zu nutzen, möglichst bevor diese EU-Grenzen erreichen bzw. überschreiten. Die maßgeblichen Mittel und

Policies der ENP in diesem Zusammenhang liegen in den beiden Zielsetzungen (Europäische Kommission 2005d, 6):

1. Legale Regulierung der illegalen Migration und zur Bekämpfung transnational organisierter Kriminalität
2. Vertiefung und Ausweitung der operationellen Kooperation zur Bekämpfung transnational organisierter Kriminalität

Weitergehend stellt die EU die priorisierten Fortschritte in dem Politikfeld in einen darüber hinausreichenden konditionalen Zusammenhang: „Countries should be aware that the nature of their relationship with the EU will be positively affected by their level of co-operation, given the central importance of these issues for the EU and its Member States.“ (Rat der Europäischen Union. 2005d, 5)

Legale Regulierung der illegalen Migration und zur Bekämpfung transnational organisierter Kriminalität

Wie im Politikfeld Energiesicherheit bei der Schaffung eines pan-europäischen Marktes sollen auch im Politikfeld innere Sicherheit die EU-Regulierungen auf die Nachbarländer ausgedehnt werden und Rückführungsabkommen nach dem Vorbild des bestehenden Modells zwischen den Mitgliedsstaaten abgeschlossen werden. Grundsätzlich wird das Repertoire von übertragbarer, legaler Regulierung durch den Vertrag zur Europäischen Union in dem Kapitel IV zu Immigration und Kapitel VI zu intergouvernementaler Kooperation von Polizei und Justiz vorgegeben. Die EU rekurriert nicht nur auf EU-Legislation, sondern greift auch auf Konventionen der Vereinten Nationen zurück, welche auch von den Nachbarländern übernommen und umgesetzt werden sollen (siehe Occipinti 2007, 126; Lavenex/Wichmann 2009, 91-97). Die Kommission (2005d, 5) unterstreicht ihre Intention einer legalen Regulierung in den Nachbarländern nach dem Vorbild der Union in ihrer Kommunikation: „Within its borders, the EU has developed a wide-ranging framework for regulating the area of freedom, security and justice. While structures naturally differ enormously between countries, the area of freedom, security and justice can nevertheless act as an inspiration for third countries.“ Auch die erste Dimension der Freiheit kann auf die Nachbarn in Form von vereinfachter Mobilität von Bürgern aus den Partnerländern ausgedehnt werden, soweit den prioritären Sicherheitsbedenken der Union entsprochen wird und europäische Sicherheitsbedenken mäßig ausfallen. Während die Regulierungen zu Migration weitgehend legalisiert sind, fehlt ein solcher,

exportierbarer Besitzstand im intergouvernementalen Bereich operationeller Kooperation zur Bekämpfung von transnationaler organisierter Kriminalität (Lavenex et al. 2009, 828).

Vertiefung und Ausweitung der operationellen Kooperation zur Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminalität

Laut der EU-Strategie zur externen Dimension von „Justiz und Inneres“ (Europäische Kommission 2005d, 6) und den Aktionsplänen ist die operationelle ENP-Komponente einer verbesserten transnationalen Kooperation von Justiz und Polizei von leitender Bedeutung für die Erreichung der EU-Sicherheitsinteressen in dem Politikfeld. Sie ist ein Mittel, um legale, wirksame Regulierung effektiv zu unterstützen und zu faszilitieren, und ebenso ein Selbstzweck, um die europäische Sicherheit zu befördern (siehe weiter Lavenex/Wischmann 2009). Capacity-Building und gemeinsame Operationen im Rahmen von Grenzmanagement und der Bekämpfung von organisierter Kriminalität mit besonderer Beachtung von Menschenhandel, -schmuggel und Drogenhandel stehen dabei im Mittelpunkt. Mit dem ENP-Instrumentarium, welches Netzwerke und gemeinsame Initiativen umfasst, sollen Außengrenzen besser abgesichert werden und die Exekutive in der Nachbarschaft gestärkt werden. Die Aktivitäten fokussieren Informationsgewinn, technische, personelle Fähigkeiten, die Anwendung europäischer Standards, um zur Beförderung der interdependenten inneren Sicherheit der Union und der Nachbarn selbst beizutragen. „Indeed, the projects [...] lay a strong emphasis on [...] law enforcement authorities [...], so that they can combat common challenges in a more efficient manner. In addition, the management of external borders is an important priority [...].“ (Wichmann 2007, 11). Allgemein werden diese Zielsetzungen sowohl auf einer bilateralen als auch regionalen Ebene von Brüssel angestrebt.

2.4.3 Instrumente und Policies

Wie im Politikfeld Energiesicherheit werden auch an dieser Stelle an Hand des Ensembles der Aktionspläne und Fortschrittsberichte der untersuchen ENP-Länder die prominentesten Instrumente und Policies dargestellt und fokussiert.

Ein zentrales und bestimmendes Instrument der Beziehungen zwischen Brüssel und seinen Nachbarn innerhalb des Politikfeldes und der ENP sind Rückführungsabkommen. „In the area of irregular migration, the EU has declared the negotiation of readmission agreements as a priority matter in the relations with the ENP countries.“ (Wichmann 2007, 13) Sie sind ein

elementarer Bestandteil des sog. „Global Approach“, welcher einen Verhandlungsrahmen darstellen um „Package-Deals“ im Bereich innerer Sicherheit zu ermöglichen. Damit wird versucht, zwischen der EU-Intention, der Reduzierung illegaler Immigration unter Einbezug und Stärkung der Kapazitäten der Nachbarländer und verbesserten legalen Migrationsmöglichkeiten, entsprechend dem Interesse der Partnerstaaten, zu vermitteln (siehe Ibid., 13). Rückführungsabkommen sind ein bilaterales Immigrationskontrollinstrument, das die unterzeichnenden Staaten dazu verpflichtet, illegale Einwanderer mit der Nationalität der Vertragspartner oder aus Drittstaaten stammend unter bestimmten Bedingungen aufzunehmen. In ihnen wird hierzu eine Prozedur festgelegt, die Asylanträge ablehnt, wenn der Beantragende aus einem von der EU als „sicher“ eingestuften Land stammt (sog. Regulierung des „safe country of origin“), oder aber ein „sicheres“ Land als potenzielle Asyldestination passiert hat (sog. Regulierung des „safe country of transit“) (siehe. Sterks. 2008, 124). Alle Nachbarstaaten werden in diesem System als „sicher“ qualifiziert und schließen auch selbst mit Drittstaaten ähnliche Abkommen ab. Damit werden die Nachbarstaaten als geographischer Puffer für illegale Immigration aus Drittstaaten in die Mitgliedsstaaten genutzt. Im Gegenzug werden Visa-Vereinfachungen als Instrument einer legalen Regulierung ordnungsgemäßer Migration eingesetzt. Diese beinhalten eine signifikante Reduzierung der Antragskosten, eine deutliche Beschleunigung des Bearbeitungsprozesses und Mehrfach-Visa für nahe Verwandte, Speditionsangestellte, Geschäftsmänner und -frauen, Studenten, Journalisten und Delegierte (siehe Wichman 2007, 14). Zudem werden sie mit dem „Regional Protection Programm“ um ein Begleitinstrument ergänzt, um die Kosteneffekte des Abkommens abzumildern. Es verbindet Capacity-Building mit Infrastrukturmaßnahmen zum Bau von Unterbringungsmöglichkeiten für rückgeführte illegale Migranten (siehe Europäische Kommission 2005d). Langfristig kann im Rahmen des „Global Approach“ ein komplett visafreier Grenzverkehr als Ausdehnung der Personenfreizügigkeit des Binnenmarktes thematisiert werden (siehe Europäische Kommission 2005d, 10). Während letzteres den Endpunkt einer möglichen, progressiven Entwicklung der Mobilitätsfreiheit mit sozio-ökonomischen Nutzen für die Partnerstaaten skizziert, stellen die beschränkten Visa-Vereinfachungen ihren Ausgangspunkt und Rückführungsabkommen ihre Vorbedingung dar. Weitere Anreize sollen dabei sequenziell zur schrittweisen Übernahme und Durchsetzung des im Vertrages zur Europäischen Union festgelegten *Acquis communautaire* verfügbar gemacht werden, wurden jedoch im Untersuchungszeitraum nicht weiter konkretisiert (siehe Europäische Kommission 2007c).

Legale Regulierungen im Bereich des Kampfes gegen transnationale organisierte Kriminalität bestehen vor allem in UN-Konventionen und ihren Protokollen. Das internationale legale

Hauptinstrument zur Bekämpfung transnationaler, organisierter Kriminalität ist die „United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols“. „States that ratify this instrument commit themselves to taking a series of measures against transnational organized crime, including the creation of domestic criminal offences[...]; the adoption of new and sweeping frameworks for extradition, mutual legal assistance and law enforcement cooperation [...].“ (OECD Policing Online Information System, United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols) Sie wird ergänzt, bzw. präzisiert durch drei Zusatzprotokolle. Diese Zusätze behandeln die Prävention, Bekämpfung und Bestrafung von Human Trafficking, Menschenschmuggel und die illegale Herstellung und Verbreitung von Feuerwaffen. Sie definieren Delikte, harmonisieren die nationalen Strafgesetzgebungen und ermöglichen grenzüberschreitende Strafverfolgung. Des Weiteren verpflichten sich die unterzeichnenden Parteien dazu, ihre operationelle Kooperation und Kapazitäten auszuweiten (siehe UN General Versammlung 2001).

Mit der „Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances“ wird eine andere bedeutende Soft Security-Thematik im Rahmen der ENP angesprochen. Sie verlangt von den Vertragsparteien die Konfiszierung von Drogen, ebenso wie ein verbindliches Verbot bestimmter Substanzen. Die Konvention dient damit als internationale, rechtliche Grundlage bei der Bekämpfung des Drogenhandels und Drogenherstellung. Zusätzlich sollen die beigetretenen Staaten einander legale Unterstützung leisten um zu einer transnationalen Strafverfolgung beizutragen und entsprechende Strukturen herstellen (siehe UN 1988). Im Bereich der operationellen Zusammenarbeit bestehen mit EUBAM, BUMAD und SCAD in der Nachbarschaft drei wichtige regionale Projekte.

Entlang der separatistischen Grenzregion Transnistrien, welche als Vakuum für organisierte Kriminalität und Human Trafficking gilt (siehe Roslycky/Boonstra 2007, 135f), wurde mit der Republik Moldau und der Ukraine 2005 das Frontex-Projekt EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM) initiiert, um die Durchlässigkeit der Grenze in der Nachbarschaft zu den EU-Aussengrenzen zu reduzieren. Die EU unterstützt das Grenzmanagement der Staaten dabei materiell durch Ausbildung von Personal und die gezielte Hilfestellung bei der Grenzüberwachung sowie Grenz- und Zollkontrollen. Das Mandat der Mission und ihr Tätigkeitsbereich wurden zudem auf andere Grenzabschnitte und weitläufig ins Landesinnere ausgeweitet (siehe Kuprian 2007, 252).

Ein anderes operationelles Projekt mit regionaler Reichweite ist das Belarus, Ukraine, Moldova Anti-Drugs-Programm (BUMAD). Neben der Zusammenarbeit bei der Harmonisierung des legislativen Rahmens stehen insbesondere die Aspekte verbesserter Kontrollen zu Lande

und auf See im operationellen Mittelpunkt der EU-finanzierten Initiative. Auch ein regionales Informationssystem, welches Polizei, Zoll und Grenzbehörden interregional vernetzt soll die Kapazitäten und die Informationslage der Exekutiven verbessern (BUMAD, BUMAD-Projects). Das Programm wird vom UN Development Programm (UNDP) implementiert und basiert auf der „UN Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances“ deren Umsetzung es faszilitiert.

Das Pendant zu BUMAD besteht mit dem „Southern Caucasus Anti-Drug- Programm“ (SCAD) in den verbleibenden drei kaukasischen Nachbarstaaten. Es basiert auf der gleichen UN-Konvention und wird ebenso von Brüssel finanziell getragen und von dem UNDP umgesetzt. Auch hier wird *inter alia* die legale Harmonisierung zwischen den Ländern mit den EU-Standards und die Ausbildung und Unterstützung von Polizei-, Zoll- und Grenzbeamten durch die Union oder einzelne Mitgliedsstaaten angestrebt. Zusätzlich sollen auch eine gemeinsame Datenbank aufgebaut und Kooperationspotenziale mit Frontex identifiziert und forciert werden (siehe South Caucasus Anti-Drug Programme 2007, 16f, 23-27).

3. Darstellung und Begründung des theoretischen Zugangs und der methodischen Vorgehensweise

3.1 Der Forschungsgegenstand Effektivität

Die in der Politikwissenschaft verwendeten Definitionen von Effektivität konvergieren selten, sondern unterscheiden sich an Hand des analytischen Zuganges und insbesondere gemäß des untersuchten Forschungsgegenstandes. Effektivität kann sich *inter alia* auf Politikformulierung, -übernahme, -implementierung oder -wirkung beziehen und Effektivitätsstudien können allgemein normative, deskriptive Analysen darstellen oder Wirkungszusammenhänge in den Blick nehmen. Eine übergreifende Definition nach Offe (2001, 434), die hier als Ausgangspunkt dienen soll, bestimmt Effektivität als, „[...] die Fähigkeit der Inhaber von Herrschaftsbefugnissen, Ziele zu erreichen und Regeln zur Geltung zu bringen [...].“ Es stellt sich die Frage, wie Effektivität und ihre Evaluation hinsichtlich der untersuchten Forschungsfrage und im Rahmen der ENP verstanden, bzw. operationalisiert werden können.

Hierzu wird auf einen Evaluierungsansatz zurückgegriffen, welcher sich bezüglich der untersuchten empirischen Fragestellung -der Effektivität in zwei Politikfeldern- anbietet. In der Politikfeldforschung bewertet eine Effektivitätsevaluierung als normativer Ansatz die politischen Maßnahmen *a posteriori* und unterteilt Effektivität in zwei Dimensionen. „Ziel ist es,

die Wirkung und die Zielerreichung politischer Programme zu erfassen und zu beurteilen.“ (Blum/Schubert 2009, 126) Die Effektivitätsevaluation ist dabei als Phase in das „Policy Cycle-Modell“ von Jones (1970) und Anderson (1975) integriert. Nach ihm durchlaufen politische Prozesse bestimmte Stadien, an deren Anfang das Ausmachen von Problemen und Defiziten in einem Politikfeld steht. Darauf folgend werden konkrete Policies und Instrumente formuliert, um die wahrgenommenen relevanten Probleme und Defizite effektiv zu adressieren. Während sich die Effektivitätsdimension der Zielerreichung auf die Anwendung der formulierten Programme und Mittel bezieht, nimmt die Wirkungsdimension die tatsächlichen *Outcomes* und ihren Einfluss, im Sinne einer Veränderung der problematisierten Ausgangslage in den Blick. Zielerreichung betrachtet dabei die *Outputs* als die faktischen Ergebnisse politischer Entscheidungen in Form von wirksam werdenden Policies, Regulierungen und Instrumenten, die bereits in der Phase der programmatischen Politikformulierung strategisch geplant werden (siehe Blum/Schubert 2009, 127). Sie sind in diesem Kontext oft auf Ziele in Teilbereichen ausgerichtet, die zur Lösung der Ausgangsproblematik beitragen sollen.

An anderer Stelle wurden sowohl die Problemwahrnehmung der Ausgangssituation (siehe Kapitel 2.1, 2.3, 2.4) als auch, die auf EU-Ebene formulierten konkreten Policies und Instrumente dargestellt (siehe Kapitel 2.3.3; 2.4.3). Die ENP-Strategie fokussiert dabei im Politikfeld Energiesicherheit die Zielsetzungen Diversifizierung und die Schaffung eines gemeinsamen pan-europäischen Energiemarktes mit der Nachbarschaft. Im Politikfeld innere Sicherheit wird neben der legalen Regulierung von Migration und der Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminalität eine erweiterte und vertiefte operationelle Zusammenarbeit angestrebt. Aus dem Blickwinkel der Union werden diese Zielsetzungen durch thematisierte Policies und aufgelegte Instrumente, die verschiedene Anreize, Regulierungen, Operationen und Projekte als Mittel umfassen, erreicht. Der Rückgriff auf die formulierten Inhalte bzw. Instrumente ist somit als eine Dimension der Effektivität der ENP in den beiden Politikfeldern zu verstehen. Sie reflektiert im Bereich Energiesicherheit und innere Sicherheit beide Komponenten der Anfangs gegebenen Definition von Offenheit – Zielerreichung und geltende Regeln.

An dieser Stelle wird der normative Charakter der Effektivitätsevaluation in der Dimension der Zielerreichung deutlich, welcher sich an der ENP-Strategie Brüssels und ihren Mitteln orientiert.

In diesem Kontext ist einerseits, gemäß dem bilateralen Fokus der ENP davon auszugehen, dass die EU die Anreizstruktur gegenüber den Nachbarstaaten differenziert anwendet, andererseits, dass die Regulierungen und Instrumente die in den jeweiligen Ländern übernommen werden, variieren und von den der Politikformulierung durch Brüssel abweichen können. Die

hier angestrebte Evaluierung intendiert dabei, die Varianz der *Outputs* in den Nachbarländern zu unterscheiden und Grenzen zwischen einer Zielerreichung und der Verfehlung einer selbigen zu ziehen, worauf in den folgenden Ausführungen noch weiter einzugehen sein wird.

Die zweite Effektivitätsdimension fokussiert dagegen, die tatsächliche Auswirkung auf die europäische Sicherheit. Entsprechend des zu Grunde gelegten, pragmatisch-normativen Verständnisses sind Veränderungen in der politischen, wirtschaftlichen und technischen Risikodimension der Energiesicherheit, wie auch der Fähigkeit illegale Migration zu kontrollieren, und allgemein transnationale Kriminalität in der Nachbarschaft zu reduzieren, bzw. vom Überschreiten von EU-Grenzen abzuhalten relevant. *Outcomes* können in einer Verschlechterung der Sicherheitsdimensionen bestehen, selbst wenn die Zielerreichungsdimension Effektivität der EU-Politiken suggeriert. Grund hierfür ist, dass zwischen *Outputs* und *Outcomes* verschiedene Einflussfaktoren wie ineffektive Implementierung der *Outcomes* durch die Verwaltungen, nicht zielführende EU-Strategie und Fehleinschätzungen in den Problemlösungsansätzen, außereuropäische Entwicklungen, einschneidende Ereignisse und andere mögliche Faktoren intervenieren können. Diese Arbeit verfolgt bewusst nicht das Ziel beide Dimensionen von Effektivität zu erklären. Die Notwendigkeit dieser Beschränkung ergibt sich aus der Vielfalt möglicher Einflussfaktoren auf *Outcomes*, deren Validität nicht nachvollzogen oder überprüft werden kann und ebenso wenig aus der Literatur eindeutig hervorgeht. „Outcomes resultieren nicht ausschließlich aus den politischen Outputs, sondern können im Ergebnis durch vielfältige, teils unbekannte Faktoren geprägt sein. Dies verweist auch auf die begrenzte Steuerungsfähigkeit der Politik: Sie kann nicht sämtliche Ursachen und Wirkungen in einem rationalen Prozess abwägen und dementsprechend den perfekten Output planen.“ (Blum/Schubert 2009, 127) Stattdessen folgt die vorliegende Arbeit dem normativen EU-Kalkül, dass aus in Form und Inhalt weitgehend die formulierten europäischen Politikelemente reflektierenden *Outputs* eine Verbesserung der Sicherheitssituation folgt.

Der empirische und theoretische Zusammenhang beider Dimensionen im Rahmen der ENP bedarf dabei weiterer Forschung, auch um die Politikformulierung Brüssels durch angewandte Politikforschung zu verbessern. Das Forschungsdesign dieser Arbeit leistet jedoch lediglich eine kausale Erklärung der Effektivität der EU-Zielerreichung im Rahmen der ENP, welche auf der Theorie des rationalen Institutionalismus aufbaut.

3.2 Darstellung des theoretischen Zugangs – der rationale Institutionalismus und seine Anwendung im Kontext der Forschungsfrage

Der rationale Institutionalismus erwies sich bei der Erforschung der Zielerreichung von EU-Politiken im Rahmen der EU-Erweiterungen und den Beitritten zum Europäischen Wirtschaftsraum als fruchtbare Theorie, welche die Basis für die Anwendung des, in der Literatur dominierenden „External-Incentives-Modells“ darstellt (siehe Epstein/Sedelmeier 2008, 796). Davon ausgehend knüpft diese Arbeit an die theoretischen Grundlagen an und greift auf das implizierte Erklärungsmodell zurück, um beide auf die ENP anzuwenden. Die institutionelle Struktur des ENP-Ansatzes lehnt sich an die der Erweiterungsprozesse mit dem zentralen Prinzip der Konditionalität an. Doch bestehen in wichtigen Punkten Unterschiede, die reflektiert werden und in eine theoretisch begründbare Anpassung des Forschungsdesigns gegenüber bisherigen Studien münden.

3.2.1 Europäisierung als theoretischer Hintergrund

Wie deutlich wurde, handelt es sich bei beiden Politikfeldern um interdependente Sicherheitszusammenhänge, welchen die EU nur gemeinsam mit ihren Nachbarstaaten adäquat begegnen kann. Mit dem ENP-Ansatz sollen nun die dargestellten prioritären Sicherheitszielsetzungen der EU gegenüber den Nachbarstaaten durch eine kohärente Verknüpfung von internen und externen Aspekten adressiert werden. Um die Effektivität dieses Ansatzes im Sinne einer Zielerreichung unter Rückgriff auf die formulierten Policies und Instrumente zu untersuchen, erweist sich der Prozess der „Europäisierung“ als sinnvoller konzeptioneller Anknüpfungspunkt. „[...] ‚Europeanization‘, a term pinpointing to processes of domestic ideational, institutional and policy change that have been allegedly triggered by the EU.” (Gänzle 2008,5) Dabei beschränkt sich die Anwendung des Konzeptes nicht wie ursprünglich auf Mitgliedsstaaten, sondern lässt sich auch auf Beitrittskandidaten und assoziierte Staaten ausdehnen. Ebendiese „Europeanization beyond Europe“ als neue Forschungsagenda fokussiert die „domestische Wirkung“ von Politikergebnissen und Institutionen der EU-Ebene auf Staaten, die keine offiziellen Beitrittskandidaten sind und auf absehbare Zeit nicht beitragsfähig sein werden (siehe Schimmelfennig 2009, 5). Da Europäisierung einen kausalen Zusammenhang zwischen EU-Policies und Instrumenten und Auswirkungen in Form von inhaltlichen, institutionellen und ideellen Veränderungen auf der Ebene der untersuchten Staaten postuliert, eignet sich das Konzept gut als Anknüpfungspunkt für die untersuchte Fragestellung. Dieser ent-

sprechend sollen politikfeldspezifische Veränderungen in der Ukraine, Republik Moldau, Georgien, Aserbaidschan und Armenien untersucht werden, die auf die Wirkung von ENP-Inhalten und ENP-Instrumente zurückgehen.

Die möglichen Europäisierungsgegenstände umfassen grundsätzlich Ideen, Normen, formelle und informelle Regeln, Strukturen, Prozesse und Politikinhalt (siehe Börzel/Risse 2003). Die Mechanismen, die der Europäisierung als Prozess zu Grunde liegen, lassen sich nach March und Olsen (1989, 160 ff) entsprechend einem rationalen oder sozialkonstruktivistischen Zugang in die „Logic of consequences“ und die „logic of appropriateness“ unterscheiden: „According to the logic of consequences, Europeanization can be driven by the EU through sanctions and rewards that alter the cost-benefit calculations of the target state (external incentives model). [...] According to the logic of appropriateness, Europeanization may be induced by social learning.“ (Schimmelfennig 2009, 7).

Bisherige Studien zur Europäisierung von Beitrittskandidaten und darüber hinaus, welche beide Mechanismen gegeneinander testen, unterstreichen die Relevanz des rationalistischen Zugangs. Daraus hervorgehende Erklärungsfaktoren erweisen sich als hinreichend um Europäisierung in Form von Gesetzesanpassungen und allgemein neuen oder veränderten Institutionen nachzuvollziehen (siehe z.B. Schimmelfennig/Sedelmeier 2005a; Schimmelfennig et al. 2006; Schimmelfennig 2008, Vachudova 2005). Die abhängige Variable der Europäisierungsgegenstände in den Studien verweist dabei meist, auf ein bestimmtes Europäisierungsverständnis, welches den Prozess mit einer schrittweisen „horizontalen Institutionalisierung“ gleichsetzt. „Horizontal institutionalization takes place when institutions spread beyond the incumbent actors, that is, when the group of actors whose actions and relations are governed by the organization’s norms becomes larger.“ (Schimmelfennig/Sedelmeier 2002, 503) Die Autoren beschränken sich jedoch in der Evaluierung bewusst auf formale Institutionen - insbesondere in Form des *Acquis communautaire*- und grenzen ihren Forschungsgegenstand somit gegenüber einer weitgefassten neoinstitutionalistischen Definition ein.¹²

Allgemein hat jede Effektivitätsanalyse von „Europeanization beyond Europe“ ihren theoretischen Ursprungspunkt in der Europäisierung innerhalb Europas und in erster Linie in den dominierenden Analysen von Beitrittsprozessen zur EU (siehe v.a. Schimmelfennig/Sedelmeier 2005a, Vachudova 2005), von denen es den Forschungsgegenstand jedoch nicht nur geographisch abzugrenzen gilt. Hinsichtlich des Europäisierungsgegenstandes des EU-Beitrittsprozesses müssen Kandidaten das gesamte *Acquis communautaire* übernehmen, ohne

¹² Eine neoinstitutionalistische Definition stammt von Keohane (1989, 3), der Institutionen weit auslegt als „[...] persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioural rules, constrain activity, and shape expectations.“

auf dessen Inhalte Einfluss ausüben zu können. Dieser Prozess wurde durch die EU-Kommission überwacht und evaluiert. Der gemeinsame Rechts- und Besitzbestand der EU gilt als klar definiertes, bindendes und durchsetzbares Recht. Entsprechend einem formal-institutionellen Zugang lässt sich die Übernahme von EU-Regeln in bindendes, durchsetzbares Recht als effektive Europäisierung des *Acquis communautaire* und als Ergebnis eines erfolgreichen horizontalen Institutionalisierungsprozesses evaluieren. Der Vorteil dieses Analysezuganges liegt dabei in der eindeutigen binären Feststellung, ob Europäisierung in Form von formaler Institutionalisierung stattgefunden hat oder nicht. Begründen lässt sich dieser legale Fokus zudem mit der klaren und glaubwürdigen EU-Forderung, das dritte Kopenhagener Beitrittskriterium –die Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes der EU– vollständig zu erfüllen, welches im Mittelpunkt des Beitrittsprozesses steht (siehe weiter Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b).

Demgegenüber verfügt die ENP nicht über den festen Bestand eines komplett zu übernehmenden *Acquis communautaire*, sondern basiert auf selektiver Anpassung der Partnerländer. „Motivated and inspired by the experience of Eastern enlargement, the European Neighbourhood Policy (ENP) basically consists of promoting the EU’s Eastern and Southern neighbours’ approximation to the EU’s *acquis*, without, however, offering a membership perspective (Lavenex/Wichmann, 84). Zudem existiert in beiden untersuchten Politikfeldern der ENP nur beschränkt ein stark legalisiertes *Acquis communautaire* in Form von legalen Regulierungen. Stattdessen greift sie vielfach auf operationale Kooperation und Projekte zurück, denen ein anderer legaler Status als dem gemeinsamen Besitzstand zuzuweisen ist. Dies suggeriert einen differenzierteren Zugang zu Europäisierung und dem untersuchten Europäisierungsgegenstand, als ihn die genannten Studien an den Tag gelegt haben. Dabei soll nicht nur die faktische Übernahme von EU-Regeln in bindendes Recht in den Blick genommen werden, sondern auch der Grad, in dem sich die europäischen Nachbarn den EU-Regulierungen und EU-Policies allgemein annähern bzw. davon abweichen

Die in 2.3.3 und 2.4.3 dargestellten Instrumente und -Policies lassen sich dabei als der formale und inhaltliche Ausgangs- und Referenzpunkt auf der EU-Ebene des ENP-Europäisierungsprozesses in den Politikfeldern Energiesicherheit und innere Sicherheit definieren. Im Rahmen der Fragestellung wird ihre domestische Wirkung an Hand der formalen *Outputs* auf der Ebene der Partnerländer untersucht, welche die Übernahme von *Acquis communautaire*-Bestandteilen, ebenso wie das Abschließen von konkreten Verträgen, die weitreichende Beteiligung an konkreten Projekten und Operationen, wie auch die Übernahme von europäischen Standards umfassen kann. Mit dem Fokus auf diese nachprüfbare, formale Eu-

ropäisierungsauswirkungen folgt die vorliegende Arbeit weitgehend dem Zugang von Schimmelfennig/Sedelmeier (2005a) zu Europäisierung, wendet ihn jedoch im Kontext der ENP, über das *Acquis communautaire* hinausgehend in beiden Politikfeldern an. Der naheliegende Fokus auf formale Europäisierungsergebnisse anstatt auf den Wandel von Ideen oder Perzeptionen, der auch dieser Arbeit zu Grunde gelegt wird, lässt sich auf zwei Erwägungen zurückführen. Zum einen ist aus der Perspektive des rationalen Institutionalismus zu erwarten, dass die EU in den beiden Politikfeldern, die sich als prioritäre Sicherheitsbereiche darstellen, auf möglichst bindende und präzise Arrangements setzt, da Verstöße gegen Kooperationsvereinbarungen, ebenso wie keine Kooperation negative Auswirkungen auf die Sicherheitslage der Union haben. „Legally binding rules deter potential violations because actors are more likely to factor in such disincentives as reputation costs, issue linkage, reciprocity, and the shadow of the future into their calculus of whether or not to remain in compliance.“ (Trubek et al. 2005, 12). Dementsprechend werden formale und konkrete Arrangements fokussiert, die unter Umständen zwar sozialisierende Effekte haben, die in veränderten Identitäten und Wahrnehmungen münden können, welche aber nicht im Mittelpunkt des strategischen EU-Ansatzes stehen. Zum anderen ist unter methodischen Gesichtspunkten ideeller Wandel nicht so klar nachvollziehbar wie formale Europäisierung, die in Form und Inhalt auf der EU-Ebene induziert wird. Letztendlich strebt die EU mit ihrer Politikformulierung vielleicht implizit einen ideellen Wandel an, explizit verbleibt sie jedoch weitgehend auf einem formalen Niveau, welches in erster Linie eine formale Europäisierung thematisiert und eben diese auch im Rahmen von Monitoring-Aktivitäten der Kommission evaluiert.

Dieser Zugang ermöglicht zudem eine abgestufte Differenzierung der Europäisierungsergebnisse an Hand von *legalen* und inhaltlich *substanziellen* Gesichtspunkten, die sich mit den formulierten Regulierungen und Inhalten im Rahmen der ENP-Mittel und Instrumente im Sinne einer Zielerreichung in einen Zusammenhang stellen lassen. Dieser Zusammenhang kann dabei durch eine auf der *Logic of Consequence* aufbauende Analyse nachvollzogen werden.

3.2.2 Die abhängige Variable Zielerreichung und ihre Operationalisierung

An dieser Stelle wird nun die Operationalisierung der Zielerreichung als abhängige Variable spezifiziert. Ihre Evaluation soll dabei die Frage beantworten, ob die EU unter Rückgriff auf die entsprechenden, formulierten Policies und Instrumente ihre Zielsetzungen in den Nachbarländern *substanziell* verankern und in die entsprechenden *Outputs* umsetzen kann. Dabei gilt

es zu berücksichtigen, dass die *Outputs* nicht zwangsläufig einen direkten und kompletten Transfer von den Politikelementen auf der EU-Ebene darstellen, wie es für das *Acquis communautaire* im Rahmen der EU-Erweiterungen der Fall war. Inhaltliche Anpassungen, Weglassungen und Abweichungen von dem eigentlich formulierten *Legalisierungsgrad* und der *Substanz* sind denkbar und sollen dementsprechend Eingang in die Evaluierung finden.

Es stellt sich dabei die Frage, inwiefern ein *Output* von den EU-Policies bzw. Regulierungen abweicht oder diese reflektiert. Eine inhaltliche Evaluation spielt dabei insbesondere in den nicht legal regulierten Bereichen in beiden Politikfeldern eine wichtige Rolle. Bei den EU-Zielsetzung Diversifizierungsprojekte gemeinsam mit den Partnern zu verwirklichen und operationelle Kooperation auszuweiten und zu vertiefen sind legale Aspekte oft weniger bedeutsam. Stattdessen lässt sich mit Maßstäben die inhaltliche *Operationalisierung* und *Konkretisierung* von Zusammenarbeit und Projekten thematisieren, die EU-Zielerreichung in diesen Bereichen besser evaluieren und von unspezifischen allgemeinen Willenserklärungen abgrenzen. Es wird die Annahme zu Grunde gelegt, dass die EU möglichst *substanzielle Outputs* anstrebt, um Kooperation konkret und effektiv in den für ihre Sicherheit hochrelevanten Politikfeldern zu gestalten. Demgegenüber weisen unspezifische Abkommen mit einem eher deklaratorischen Charakter keinen signifikanten bzw. nachvollziehbaren Mehrwert hinsichtlich der EU-Zielerreichung auf.

Des Weiteren gilt es, das regulatorische Niveau der Europäisierungsergebnisse (*Legalisierung*) zu differenzieren (siehe Lavenex et al. 2009, 815). Entsprechen diese jenen vorgesehenen Regulierungen, die auf der EU-Ebene formuliert wurden, oder weichen sie in der Rechtsbindung, Präzision und Durchsetzbarkeit davon ab? Die mögliche Bandbreite der *Legalisierung* reicht hier von bindendem, durchsetzbarem, supranationalem Recht bis zu der Abgabe formaler, unverbindlicher Willenserklärungen. Bei der Externalisierung ihrer Regulierungen intendiert die Union, das Legalisierungsniveau, welches auf der EU-Ebene formuliert wurde, im Rahmen einer horizontalen Institutionalisierung zu erhalten (siehe weiter Lavenex 2008).

Um sowohl die inhaltliche Ausprägung, als auch den *Legalisierungsgrad* der unabhängigen Variable zu berücksichtigen, wird auf das Verständnis von *Substanz* (Jänicke et al. 1999) aus der Politikfeldforschung und das Spektrum von *Hard Law* und *Soft Law* (Abbott/Sindal 2000) zurückgegriffen.

Substanz als Maßstab, um *Policy-Outputs* zu bewerten, unterscheidet zwischen substanziellen bzw. tiefen und nichtsubstanziellen bzw. oberflächlichen Maßnahmen und Instrumenten. Nach Jänicke et al. (siehe 1999, 58) sind substanzielle *Outputs* präzise, operationalisierte Ansätze mit Zeitplänen und Erfolgskontrollen. *Substanz* ist allgemeiner gesprochen: „the extent

to which (an agreement) requires states to depart from what they would have done in its absence.” (Downs et al. 1996, 383) Dem sind nichtsubstanzielle *Outputs* gegenüberzustellen, die als formelle Politikergebnisse die Policies an sich nicht verändern, sondern eher symbolischer Natur sind.: „[...] they codify what states are already doing or demand only minor changes in behavior.“ (Raustiala 2005, 485)

Legalisierung als Konzept unterscheidet grundsätzlich zwischen den beiden Kategorien *Hard Law* und *Soft Law*. Das Modell nach Abbott und Sindal (2000) definiert *Legalisierung* in den Internationalen Beziehungen in drei Dimensionen: *Obligation*, d.h. der Grad indem Akteure an Regulierungen gebunden sind; *Precision*, d.h. der Grad zudem Regulierungen ein bestimmtes Vorgehen fordern oder autorisieren; und *Delegation*, d.h. die Übertragung von Autorität, Regulierungen zu implementieren, zu interpretieren und umzusetzen. Die Autoren definieren *Hard Law* als „[...] legally binding obligations that are precise and that delegate authority for interpreting and implementing the law [...]“, wobei „Soft law begins once legal arrangements are weakened along one or more of the dimensions.“ (Abbott/Sindal 2000, 421f). Die EU greift im Rahmen der ENP sowohl auf *Soft Law* als auch *Hard Law* zurück. Zum einen, da die EU mitunter über kein präzises bindendes *Hard Law* in Form des *Acquis communautaire* in einigen Bereichen verfügt, was Lavenex (2008, 946) als „Governance by default“ durch *Soft Law* beschreibt. Zum anderen, da *Soft Law* geringere Kosten für die Akteure impliziert. Nach der *Logic of consequence* verursacht formale Anpassung immer Kosten für die adressierten Akteure (siehe Kapitel 3.2.3). Dies gilt besonders für *Hard Law*, welches Akteure besonders bindet und ihren Verhaltensspielraum einschränkt und letztendlich einen Verlust an Politikoptionen bedeutet. *Soft Law* dagegen ermöglicht mehr Flexibilität und Eigenständigkeit bei der Konkretisierung und Umsetzung, garantiert Souveränität und ist mitunter leichter politisch umzusetzen, da es nicht zwangsläufig eines ordentlichen Ratifikationsverfahrens bedarf. „From the rationalist perspective, soft law promotes material and normative goals by reducing the costs of cooperation and facilitating the bargaining process upon creation of the agreement and over time. Although perhaps not as robust as hard law in its ability to constrain behaviour through credible threats of enforcement, soft law reduces barriers to cooperation and might be a precursor to harder forms of law.“ (Trubek et al. 2005, 16). Entsprechend ist aus dieser rationalistischen Perspektive auf Akteure und formale Institutionen ein Drängen auf die Umsetzung von EU-*Hard Law* als *Outputs* nur möglich, wenn Brüssel in der Lage ist, die erhöhten Kosten auf Seiten der ENP-Länder auszugleichen. Auch allgemein impliziert eine intendierte „härtere“ bzw. *substanziellere* Ausprägung der Dimensio-

nen *Obligation*, *Precision* und *Delegation* jeweils höhere Kosten für die politischen Akteure in der Nachbarschaft, die nur unter Umständen im Rahmen der ENP ausgeglichen werden. Beide dargestellten Konzepte tragen zu einer Evaluation der Zielerreichung und damit zu der Beantwortung der behandelten Fragestellung bei. Um sie anzuwenden, lassen sich die Überschneidungen nutzen, um das Konzept der *Substanz* in das der *Legalisierung* zu integrieren. *Operationalisierung* und *Konkretisierung* lassen sich in die Dimension *Precision* integrieren. *Monitoring* (d.h. Erfolgskontrolle) als ein weiterer Aspekt ist bereits in der Dimension *Delegation* mit angelegt (siehe Lavenex et al. 2009, 816). Die Unterscheidung zwischen *Hard* und *Soft Law* bleibt somit relevant, gleichzeitig können jedoch nicht legalisierte Aspekte der ENP in ihrer *Substanz* weitergehend untersucht werden.

3.2.3 Das angewandte *External Incentives-Modell* und seine Erklärungsfaktoren

Die bisherigen Ausführungen zum Forschungsgegenstand wie auch bisherige Effektivitätsstudien zu formaler Europäisierung, suggerieren die hohe Erklärungskraft eines rationalen *Bargaining-Modells*, welches der *Logic of consequences* unterliegt. Dieses soll an den bisherigen Europäisierungsforschungsstand anschließend, auf die untersuchte Fragestellung angewandt werden, um die oben dargestellte abhängige Variable in ihrer Ausprägung zu erklären.

In dieses Verhandlungsmodell sind politische und wirtschaftliche Akteure der jeweiligen politischen Systeme als strategische Nutzen-Maximierer integriert, welche rational die Maximierung von politischen und wirtschaftlichen Vorteilen anstreben. Ihnen gegenüber intendiert Brüssel in der ENP als rationaler Akteur seine Zielsetzungen durch den Rückgriff auf die formulierten Policies und Instrumente zu erreichen bzw. diese weit- und tiefgehend zu externalisieren. Domestische Regierungsakteure in den Nachbarländern befinden sich dabei im Fokus des Modells, da ihre notwendige Zustimmung gemäß ihrer Entscheidungskompetenz sie zu den Hauptadressaten bzw. Verhandlungspartnern in den untersuchten ENP-Politikfeldern macht. Zugleich befinden sie sich in einem Spannungsfeld zwischen EU, innenpolitischen und außereuropäischen Einflüssen (siehe Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b, 11f).

Das *External Incentives-Modell* nimmt an, dass die Regierungen sich ENP-Policies und Instrumenten nur insoweit anzupassen bereit sind, wie die erwarteten Anpassungskosten durch Anreize aufgewogen werden (siehe Schimmelfennig et al. 2006, 19). Formale Anpassung bzw. Europäisierung ist dabei grundsätzlich kostspieliger, je mehr sie die Anzahl von verfügbaren Optionen und das Verhalten der domestischen Akteure einschränkt, d.h. je *substanzieller* bzw. „härter“ sie ausfällt. Sie impliziert in der Konsequenz politische als auch wirtschaft-

liche Kosten innerhalb eines politischen Systems, welche sich unterschiedlich auf die dortigen Akteure verteilen. Dementsprechend kommt es zur Ausbildung von Konstellationen zwischen Akteursgruppen, die durch EU-Anreiz-Politiken netto profitieren können, und solchen, die Verluste erwarten und der Europäisierung im Rahmen der ENP deswegen ablehnend gegenüber stehen. Kosten, welche die Sicherheit oder Integrität eines Staates oder die Stabilität einer Regierung gefährden, können als unüberwindbares Hindernis für formale Europäisierung gelten (siehe Schimmelfennig 2008, 921).

Der analytische Ausgangspunkt des Modells ist der Status quo, bevor die EU-Politik auf die Adressaten einwirkt (siehe Ibid. 2005, 11; 2004, 664). Anpassungen finden in diesem Zustand, auf Grund ihrer Kostspieligkeit nicht statt. Die ENP übt auf den Status quo Einfluss aus, indem sie materielle Anreize für Anpassungsleistungen anbietet. Das Zugestehen der Anreize folgt dabei grundsätzlich dem Prinzip der positiven Konditionalität, welches bereits bisherige Erweiterungsprozesse weitgehend leitete (siehe weiter Kratochvil/Lippert 2008). „EU conditionality mainly follows a strategy of reinforcement by reward [...]. Under this strategy, the EU pays the reward if the target government complies with the conditions and withholds the reward if it fails to comply.“ (Schimmelfennig/Sedelmeier 2004, 663) Hinsichtlich der betrachteten Fragestellung wird Konditionalität *quid-pro-quo* sowohl innerhalb der beiden untersuchten Politikfelder, in Form von „Policy-Konditionalität“, als auch für Zugeständnisse auf der Makro-Ebene angewandt (siehe Kapitel 2.2.1; siehe weiter Kratochvil/Lippert 2008 54f). „Given the current principles of the ENP [...], the EU’s overall approach in giving priority to constructive, positive and case specific conditionality over overly ambitious criteria and absolute benchmarks (as in the case of the Copenhagen Criteria) seems adequate.“ (Ibid., 57) Die Wirkung der positiven Konditionalität auf Akteure in den politischen Systemen ist dabei nicht nur von den *Anpassungskosten*, sondern auch von *Veto-Spielern* und den Variablen *Größe*, *Sequenz* und *Glaubwürdigkeit* abhängig (siehe Schimmelfennig et al. 2006, 58f; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b, 12-18; 2004, 264-267).

Größe und Sequenz der Anreize

Wie bereits dargestellt unterscheidet sich die *Größe und Sequenz* der Anreize, welche den einzelnen Ländern in Aussicht gestellt werden, auf der Ebene der Politikfelder und auf dem Makro-Niveau. Dies ist auf die strategischen Interessen der EU ebenso wie auf die Anwendung des Prinzips der bilateralen Differenzierung nach Ländern zurückzuführen. Entsprechend dem angewandten Erklärungsmodell und den Ergebnissen bisheriger Studien, mit ei-

nem ähnlichen Forschungsdesign (siehe Schimmelfennig/Scholtz 2009; Schimmelfennig et al. 2006) variiert formale Europäisierung zum einen entsprechend der (konkreten) *Größe* der angebotenen Anreize in ihrer politischen und wirtschaftlichen Dimension. Diese erschließt sich in erster Linie aus den wirtschaftlichen Beziehungen zur EU und innerhalb der einzelnen Politischen Systeme in den Beziehungszusammenhängen zwischen den politischen und wirtschaftlichen Akteuren. Die potenziell verfügbaren Anreize in den Politikfeldern umfassen grundsätzlich: das Zugeständnis von Projektfinanzierung, Zugang zum europäischen Energiemarkt, Capacity-Building-Maßnahmen intensive Sicherheitskooperation und Mobilitätsvereinfachungen. Auf der ökonomischen Makro-Ebene besteht der verfügbare Anreize in einem progressiv verbesserten Zugang zum Binnenmarkt der EU (siehe genauer Kapitel 2.1). Sie werden mitsamt ihren antizipierbaren politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen und damit hinsichtlich ihrer Einwirkung in den folgenden Kapiteln für die domestischen Akteure spezifiziert.

Ein zweiter Aspekt von *Anreizen* als Erklärungsvariable ist die *Sequenz*, d.h. der zeitliche Rahmen, in dem ihr Zugeständnis angeordnet ist. Dabei gilt grundsätzlich, je länger die zeitliche Distanz zur Auszahlung von Anreizen ist desto geringer, ist die Anreizwirkung zu einer umfassenden Europäisierung aus Sicht der Adressaten einzustufen (siehe Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b, 13). Die EU kann dem entgegenwirken, indem sie sequenziell bzw. progressiv Anreize zugesteht. Dies ermöglicht im Rahmen der Konditionalität phasenweise Regulierungen zu priorisieren, um so den Europäisierungsprozess zeitlich zu strukturieren. Insbesondere der Zugang zum Binnenmarkt als mächtigster Hebel auf der Makro-Ebene und Mobilitätsvereinfachungen werden nach einem solchen Muster zugestanden und sind mit der konditionalen Anpassung an das *Acquis Communautaire* der Energiegemeinschaft und dem Abschließen von Rückführungsabkommen verknüpft. Für die folgende Analyse sind dementsprechend nicht nur die angebotenen und potenziellen Anreize von Belang sondern auch ihr „Timing“, da der Einfluss der EU tendenziell steigt, je mehr sich das Zugeständnis eines Anreizes zeitlich konkretisiert.

Glaubwürdigkeit der Konditionalität

Eng mit der *Größe* und der *Sequenz* von Anreizen hängt die *Glaubwürdigkeit* der EU, selbige auch tatsächlich zuzugestehen bzw. konditional begründet vorzuenthalten, zusammen. Dies stellt eine Grundbedingung für die EU dar, um ihre Zielsetzungen in dem Verhandlungsprozess in Form von *substanziellen* bzw. „harten“ *Outputs* durchzusetzen. Um sie zu erfüllen,

bedarf die EU einer sie begünstigenden *Bargaining Power*, die sie befähigt, Anreize vorzu-enthalten, ohne dabei selbst hohe Kosten durch die ausbleibende Anpassung tragen zu müssen. Während die Glaubwürdigkeit auf der Makro-Ebene der ENP hinsichtlich der weitgehenden asymmetrischen Interdependenz in den Wirtschaftsbeziehungen durchaus gegeben ist, stellt sich dies in den betrachteten Politikfeldern und im Rahmen der Sicherheitsinterdependenz oft anders dar. In beiden, für die europäische Sicherheit hochrelevanten Politikfeldern ist die verwundbare EU oft deutlich stärker an Kooperation auf Grundlage ihrer Instrumente, Inhalte und Regulierungen interessiert, als die Nachbarländer selbst, was die Glaubwürdigkeit Anreize vorzu-enthalten, reduzieren kann. Andererseits sind die Anreize der ENP nur glaubhaft, wenn ihr Zugeständnis wahrscheinlich ist und keine zu hohen politischen Kosten für Brüssel selbst impliziert. So sind solche signifikanten Kosten für den Zugang von den meisten Handelswaren, inklusive Energieträger und Dienstleistungen, zum gemeinsamen Markt nicht vorhanden. Dies gilt jedoch nur eingeschränkt für den Binnenmarkt-Zugang von Gütern des Primärsektors, Mobilitätsvereinfachungen und noch weniger für die langfristigen Anreize einer visafreien Einreise und uneingeschränkter Mobilität von Bürgern aus der Nachbarschaft, welche sensible Aspekte der europäischen Sicherheit berühren.

Anpassungskosten

Anpassungskosten lassen sich unterteilen in politische und ökonomische Kosten, welche innerhalb der politischen Systeme unterschiedlich ausfallen und verschieden auf die entsprechenden Akteure verteilt sind. Als Opportunitätskosten umfassen sie dabei den Verlust von möglichen Gewinnen, die sich im Rahmen (im Status quo) von anderen Regulierungen und Bedingungen realisieren lassen, durch die Anpassung an ENP-Regulierungen und -Policies.. Die Verteilung der ökonomischen Kosten, welche durch Anpassung hervorgerufen werden, ergibt sich allgemein aus der Wirtschaftsstruktur des jeweiligen Landes und den wirtschafts-politischen *Cleavages* in deren Politischen Systemen. Vor allem weniger wettbewerbsfähige, protegierte oder durch Subventionen und politische Bevorzugung unterstützte wirtschaftliche Akteure antizipieren durch die Übernahme von EU-Regulierungen signifikante (Liberalisierungs-)Kosten. Ein weiterer Kostensummand resultiert aus implizierten Transaktions- und Umsetzungskosten. Die Union versucht, diese explizit durch das ENPI und spezifische Finanzierungsinstrumente auszugleichen.

Die schwerwiegendsten politischen Kosten stellen der Machtverlust oder eine deutliche Schwächung der Machtstellung der Regierung, v.a. durch die relative Stärkung der politischen

Opposition dar (siehe Schimmelfennig et al. 2006, 59). Allgemein verteilen sich politische Kosten, wie auch Anreize im Rahmen der ENP entsprechend der relevanten *Cleavage*-Strukturen, die sich in den politischen (Parteien-)Systemen widerspiegeln (siehe Kapitel 4.1).

Veto-Spieler

Grundsätzlich können Europäisierungsanstrengungen von Regierungsakteuren auf entgegen gesetzte Präferenzen von politischen Akteuren treffen, deren Zustimmung im politischen Prozess notwendig ist. Dies ist meist der Fall bei EU-Regulierungen, welche einen hohen Grad an *Legalisierung* aufweisen. Entsprechende Akteure werden in der Politikfeldforschung nach institutionellen Aspekten identifiziert und können definiert werden als „[...] actors whose agreement is necessary for a change in the status quo [...] the difficulty for a significant change of the status quo [...] increases in general with the number of veto players and with their distance [...]“ (Tsibelis 2002, 37) Dabei wird deutlich, dass die Variable zweitrangig gegenüber den rationalen Erwägungen von Regierungsakteuren ist, denn erst wenn ebendiese positiv ausfallen, sind auf den Plan tretende Vetospieler zu berücksichtigen. In Politischen Systemen, die deutlich durch die Konstellation der regierenden Akteure bzw. die Exekutive dominiert werden kann die Variable oft vernachlässigt werden. Im Rahmen des angewandten Erklärungsmodells finden *Veto-Spieler* nur Eingang in die Analyse, auf Grundlage negativer Netto-Kosten dieser institutionell notwendigen Akteure, welche aus von der ENP geforderten Anpassungsschritten resultieren (siehe hierzu Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b, 16f).

Spezifizierung des External-Incentives-Modells

Bisher wurde auf das Modell im Rahmen der Untersuchung von „Europeanization beyond Europe“ in der Nachbarschaft, nur im Rahmen zweier Studien zu demokratischem Wandel zurückgegriffen (siehe Schimmelfennig/Scholtz 2009; Schimmelfennig et al. 2006). Das hier angewandte *External Incentives-Modell* folgt der Spezifizierung des ursprünglichen Modells zur Untersuchung von Beitrittsprozessen (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b) im Rahmen dieser beiden Analysen, in dem Aspekt, dass die Variable „Determinacy of Conditions“ (siehe Ibid., 12f) weggelassen wird. Diese methodische Entscheidung geht zurück auf die Operationalisierung der spezifizierten abhängigen Variable, welche Abweichungen von den EU-Policies und -Regulierungen berücksichtigt, im Gegensatz zur Konditionalität des Erweiterungsprozesses und dem rigiden formalen Europäisierungsverständnis des dritten Kopenhage-

ner Beitrittskriteriums. Ein höherer *Legalisierungs-* bzw. *Substanzgrad* der ENP-*Outputs* wird in dieser Arbeit als Resultat einer positiveren Kosten/Nutzen-Relation der Regierungsakteure verstanden und kann gemäß der ENP-Konditionalität und -Konzipierung hier nicht als erklärende Variable zur Effektivitätsanalyse von *Outputs* dienen.

Vor dem Hintergrund der Forschungsfrage und der dargelegten Operationalisierung von Effektivität wird aufbauend auf dem theoretischen Zugang stattdessen die präzisierte These formuliert, dass je stärker glaubwürdig konditional zugestandene Anreize die Kosten in den rationalen Erwägungen von Regierungsakteuren übertreffen, desto eher ist eine ENP-Zielerreichung in Form von *Hard Law* und *substanziellen Outputs* zu erwarten.

3.3 Politikwissenschaftliche Relevanz der vergleichenden ENP-Effektivitätsanalyse

Die ENP ist ein ambitionierter, neuartiger, regionaler Politikansatz, der die bisherigen Konzepte zu Europäisierung herausfordert und der Politikwissenschaft ein breites empirisches Feld erschließt, welches 16 hoch heterogene Staaten umfasst und verschiedene Politikfelder abdeckt. Wie der Politikansatz selbst, hat auch der politikwissenschaftliche Zugang seiner Erforschung seinen Ursprung in den EU-Erweiterungen als umfassenden Europäisierungsprozessen. Davon ausgehend wurde das theoretische Forschungskonzept dieser Hausarbeit hergeleitet (siehe oben). Der analytische Zugang greift dabei auf das *External-Incentives-Modell* als Erklärungsmodell zurück und kombiniert es mit einem normativen, formalen Zugang zu Effektivität im Sinne einer ENP-Zielerreichung als abhängige Variable. Die Relevanz der vorliegenden Arbeit soll darüber hinaus nun im Forschungsstand zur ENP selbst verortet werden. Die meiste Fachliteratur, die sich mit der Effektivität der ENP beschäftigt, betont die Unzulänglichkeit ihrer Konzipierung, verglichen mit der Beitrittskonditionalität der Erweiterungsprozesse, die als das effektivste Instrument der EU gilt um ihren gemeinsamen Besitzstand umfassend zu exportieren und Brüssels Verhandlungspositionen durchzusetzen. Ihr gegenüber verfügt der ENP-Ansatz weder über klare, starke Anreize, die eine glaubwürdige Mitgliedsperspektive kompensieren könnten, noch verfügt die EU über eine vergleichbar starke *Bargaining Power*, die ihre ENP-Konditionalität ähnlich glaubwürdig gestaltet (siehe z.B. Kelly 2006; Epstein/Sedelmeier 2008; Kratochvil/Lippert 2008, Sasse 2008). Jedoch wurden in diesem Rahmen, oder daran anschließend keine detaillierten Ländervergleiche zur Effektivität der ENP selbst in den einzelnen Politikfeldern durchgeführt, welche die EU-Zielerreichung in den Blick nehmen. Analysen zu den einzelnen ENP-Politikbereichen – inklusive Energiesicherheit und innere Sicherheit– welche in den wenigen, existierenden

Sammelbänden zu dem Politikansatz veröffentlicht wurden (siehe Varwick/Lang 2007; Weber et al. 2007; Mahncke/Gstöhl 2008, Koopmanns/Lequesne 2006) verbleiben meist deskriptiv, ohne die verschiedenen ENP-*Outputs* in den Ländern umfassend zu erklären. Dies gilt ebenso für die Literatur zu innerer Sicherheit im Rahmen der ENP in Fachzeitschriften (siehe z.B. Lavenex/Wichmann 2009, Wichmann 2007,). Überhaupt existieren kaum Ländervergleiche (in den verschiedenen Politikfeldern). Die Studie von Bendiek (2008), welche alle 16 Partnerstaaten in ihrer grundsätzlichen „Reformneigung“ untersucht, ohne auf die Politikfelder näher einzugehen bleibt vor diesem Hintergrund eine Ausnahme. Sie wird zum einen ergänzt um eine vergleichende Analyse geringeren Umfangs zu der Kosten/Nutzen-Kalkulation der östlichen Nachbarstaaten, welche jedoch den Fokus alleine auf die wirtschaftliche Dimension legt und Anreize in den Politikfeldern ausblendet (Kratochvil/Lippert 2008). Zum anderen haben Schimmelfennig/Scholtz (2008) mit der bereits oben angesprochenen Studie einen umfassenden Vergleich -auf Basis des *External-Incentives-Modelles*- von ENP-Staaten vorgelegt, welcher sich jedoch auf Demokratieentwicklung bezieht. Dagegen bestehen mehrere Einzelfallstudien zu den Ländern selbst, welche meist die Umsetzung der ENP in der Ukraine fokussieren (siehe z.B. den Sammelband Kosior/Jurkowska 2008). Vor diesem Hintergrund wird die Lücke von Effektivitätsanalysen, die variierende *Outputs* in mehreren Ländern und mehreren Politikfeldern vergleichen deutlich, worin der Mehrwert dieser Hausarbeit, als Beitrag zum Forschungsstand der „Europeanization beyond Europe“ im Rahmen der ENP und zu der politikwissenschaftlichen Untersuchung des Politikansatzes selbst liegt. Fünf Jahre nach dem Start des „geo-strategischen Schlüsselprojektes“ der Union (Ferrero-Waldner 2006) wird mit dieser Arbeit ein erster, früher Evaluierungsversuch seiner Effektivität im regionalen Kontext der östlichen Dimension in zwei bedeutenden sicherheitspolitischen Feldern unternommen.

Die getroffene Fallauswahl der zwei Politikfelder stellt sich zudem vor dem Hintergrund der eigentlichen *Raison d'être* des Politikansatzes als besonderes relevant dar (siehe Kapitel 2.1). Ihre hohe Bedeutung für die EU und ihre Sicherheit wird durch Energiekrisen und ihre Auswirkungen auf die EU, umstrittene Pipeline-Großprojekte, aber auch durch eine steigende Zahl von Sicherheitsoperationen in der östlichen Nachbarschaft und der Brisanz der Rückführungsthematik weiter unterstrichen.

Die Auswahl der Ukraine, der Republik Moldau, Georgiens, Armeniens und Aserbaidshans, ergibt sich aus einer grundsätzlichen Zweiteilung zwischen den östlichen ENP-Ländern auf dem europäischen Kontinent und den südlichen Mittelmeeranrainern, welche an dieser Stelle kurz dargestellt werden soll. Grundsätzlich haben nur die europäischen Nachbarn im Osten eine theoretisch mögliche Beitrittsperspektive, welche jedoch in der ENP ausgeklammert

wird. Für die untersuchte Fragestellung an sich am bedeutendsten sind Unterschiede in der Sicherheitsinterdependenz in den beiden Politikfeldern selbst. Im Osten ist die EU an Pipelines gebunden und befindet sich in einem konfliktreichen regionalen Sicherheitskomplex mit Transitstaaten und Produzenten, der in der südlichen Dimension so nicht existiert. Auch die Verwundbarkeit gegenüber den Soft Security-Themen im Politikfeld innere Sicherheit ist gegenüber den östlichen Nachbarstaaten eine andere als gegenüber den südlichen. So ist z.B. Terrorismus eine Sicherheitsbedrohung, die in der Kooperation mit den Mittelmeeranrainerstaaten von besonderer Bedeutung ist, welche jedoch im Osten zu vernachlässigen ist (siehe Occipinti 2007, ENP-Aktionspläne). Auch das angewandte ENP-Instrumentarium unterscheidet sich zwischen beiden ENP-Regionen, denn einzig den östlichen ENP-Nachbarn wurden Mobilitätsvereinfachungen und der Beitritt zur Europäischen Energiegemeinschaft angeboten. Daneben sind die institutionellen Ausgangspunkte, an die die ENP in der Nachbarschaft anknüpft verschieden (Partnerschafts- und Kooperationsabkommen im Osten gegenüber den Assoziationsabkommen im Süden). Zudem gruppiert Brüssel seine Nachbarschaft durch die zur ENP komplementären Regionalinitiativen der „Union für das Mittelmeer“ und der „Östliche Partnerschaft“ selbst in diese zwei geopolitischen Räume.

3.4 Methodischer Zugang

Die Methode im engeren Sinne besteht in einer Analyse der politikwissenschaftlichen Fachliteratur und der kritischen Dokumentenanalyse von Länder- und Sektorenfortschrittsberichten, Länderstrategien, Aktionsplänen, Verträgen, der relevanten EU-Legislation, UN-Konventionen, Projekt- und Operationsbeschreibungen, Handelstatistiken und anderen offizielle Dokumenten der EU und Internationaler Organisationen als herangezogenen Quellen.

Um die relevanten Quellen im Politikfeld „Energiesicherheit“ zu identifizieren wird zum einen auf die ständig aktualisierte Online-Plattform „EU Energy Policy Monitoring“ des Institutes für Europäische Politik Berlin (IEP) zurückgegriffen. Zum anderen erweist sich die monatliche Onlinepublikation „European Neighbourhood Watch“ des Centre of European Policy Studies (CEPS) hierzu politikfeldübergreifend als hilfreich. Beide Monitoring-Medien überwachen insbesondere alle relevanten ENP-*Outputs*, aber auch die entsprechenden Policies und Instrumente und verbessern somit die Qualität der Quellenrecherche und vergrößern in der Konsequenz die Quantität herangezogener Quellen.

Ein erstes Erkenntnisinteresse der Quellenanalyse liegt darin, Brüssels Wahrnehmung seiner Nachbarschaft als Sicherheitsbedrohung, bzw. Partner zur Steigerung der regionalen Sicher-

heit nachzuvollziehen, welche der Konzipierung des Ansatzes als Antwort auf die regionale Sicherheitsinterdependenz zu Grunde liegt. Eine Auswertung der Aktionspläne und der Fortschrittsberichte, in Kombination mit politikwissenschaftlichen Artikeln stellt zudem die Grundlage dar, um die politikfeldspezifischen EU-Zielsetzungen und die wichtigsten regionalen Instrumente und Policies der ENP zu ihrer Erfüllung zu identifizieren. Weiter sind Beitrittsprotokolle zur EEG, legale Regulierungen und offizielle Operations- und Projektdokumente als formale *Outputs* zu verstehen, welche gemäß der Operationalisierung der abhängigen Variable auf ihre *Substanz* und ihren *Legalisierungsgrad* hin untersucht werden und an Hand der objektiven Indikatoren kategorisiert werden. Dabei wird ergänzend auf vorhandene Sekundärliteratur hierzu zurückgegriffen, um den *Substanzgehalt* und das *Legalisierungsniveau* besser nachzuvollziehen. In den Politikfeldern und auf der wirtschaftlichen Makro-Ebene der ENP dienen quantitative Statistiken und ergänzend, bzw. wo nicht vorhanden (insbesondere zu organisiert Kriminalität und illegaler Immigration), qualitative Analysen um die wirtschaftliche Interdependenz bzw. Sicherheitsinterdependenz zwischen den jeweiligen Nachbarländern und der Union zu erfassen. Daraus erschließt sich die Sicherheitslage der EU in den beiden Politikfeldern. Darüber hinaus, können auf Basis dieses Datenmaterials Anreize und Kosten der ENP in ihrem Ausmaß für die Akteursgruppen besser bewertet werden. Ebenso kann damit auf die *Bargaining Power* Brüssels vis-à-vis den ENP-Partner geschlossen werden. Die europäische Sicherheitsverwundbarkeit und *Bargaining Power* haben *inter alia* Einfluss auf die Ausprägung der Erklärungsvariable *Glaubwürdigkeit*.

Zu einer wünschenswerten Evaluierung der *Outcomes* beinhalten die politischen EU-Dokumente keinen oder nur einen nicht objektiven Informationswert. Auch in der Fachliteratur bestehen hierzu große Lücken. Der Mangel an Analysen der *Outcomes* in dem Feld Energiesicherheit und ihre Abwesenheit im Politikfeld innere Sicherheit zu der Auswirkung der ENP auf die Soft Security-Themen in dem regionalen Sicherheitskomplex erschweren eine Effektivitätsuntersuchung in dieser Dimension. Zugleich unterstützen diese Defizite jedoch die methodische Entscheidung den explanatorischen Fokus auf die Erklärung der *Outputs* zu setzen.

Zudem leidet die Fachliteratur zu der östlichen ENP-Dimension grundsätzlich unter einer gewissen Unausgewogenheit, denn im Forschungsstand dominieren allgemein die Analysen zu der Ukraine, Georgien und Aserbaidschans im Energiebereich in Form von Einzelfallstudien und zur Ukraine und der Republik Moldau im Bereich innere Sicherheit. Zu den verbleibenden Staaten ist recht wenig Literatur in Bezug auf Energiesicherheit (siehe Sammelband Pirani 2009a) und innere Sicherheit vorhanden. Das Literaturspektrum zu den Politischen System

ist dagegen ausgewogener und ermöglicht so, für die Herausbildung von Akteurskonstellationen zu Europäisierung bzw. zur Spezifizierung von Anreizen und Kosten relevante *Cleavages* und potenzielle auf den Plan tretende *Veto-Spieler* zu identifizieren.

4. Erklärung und Analyse der EU-Zielerreichung in den Politikfeldern Energiesicherheit und innere Sicherheit

4.1 Charakterisierung der Akteurskonstellationen in den Politischen Systemen der östlichen ENP-Länder

An anderer Stelle wurden bereits aufbauend auf der asymmetrischen Interdependenzsituation auf der Makro-Ebene, die potenziellen Anreize eines verbesserten Zugangs zum europäischen Binnenmarkt für die einzelnen Länder charakterisiert. Auf der Ebene der Politikfelder wurde die Sicherheitsinterdependenz in beiden Politikfeldern und die wichtigsten Instrumente und Policies in diesem Kontext dargestellt. Die ENP nimmt potenziell, mit den Anreizen auf beiden Ebenen Einfluss auf die rationalen Erwägungen von politischen Akteure in den jeweiligen domestischen Politischen Systemen. Nach dem angewandten *External-Incentives-Modell*, variieren die Kosten/Nutzen-Kalkulationen der rationalen Akteure nicht nur hinsichtlich der unterschiedlichen EU-Anreize an sich, sondern vor allem gemäß deren antizipierter Auswirkung auf ihre Position in den domestischen, politischen Strukturen. Eben diese stehen an dieser Stelle im Mittelpunkt, um die entscheidenden Akteure und Akteursgruppen in den Ländern zu benennen, zu charakterisieren und entlang der für die Anreizwirkung relevanten, politischen „Cleavages“¹³ zu verorten. Die bisherigen Darstellungen zu potenziellen Anreizen und deren Wirkungsmacht, welche sich auf die untersuchten Länder als Analyseeinheiten bezogen haben, werden aufgegriffen und für die Akteursgruppen im Kontext der Politischen Systeme genauer spezifiziert. Dabei kann es zu der Herausbildung von grundsätzlichen Konstellationen von Akteuren kommen, die durch ENP-Anreize in einer wirtschaftlichen oder politischen Dimension profitieren können, welche solchen gegenüberstehen, die in den potenziellen Anreizen Brüssels keinen Mehrwert sehen.

¹³Die Anwendung des Konzeptes politischer *Cleavages* (Lipset/Rokkan 1967) auf Osteuropa ist in der Politikwissenschaft umstritten und hängt eng mit der Definition und Spezifizierung des Konzeptes zusammen (siehe hierzu z.B. Tiemann 2008). Im Rahmen dieser Arbeit, wird ein akteurstheoretischer Zugang gewählt, der *Cleavages* definiert als einen „Catch-all“-Begriff für relevante gesellschaftliche und wirtschaftliche Gegensätze, die mit Parteien bzw. dem Parteiensystem korrespondieren (siehe Ibid, 38f).

Diese Beschreibung dient als Grundlage für eine genauere Analyse der umfassenden politischen und ökonomischen Kosten/Nutzen-Kalkulationen von Regierungsakteuren im Rahmen der einzelnen ENP-Zielsetzungen mit ihren spezifischen Anreizstrukturen.

Charakterisierung der Akteurskonstellation im Politischen System der Ukraine

Allgemein muss in der Ukraine, wie auch in den anderen untersuchten ENP-Ländern, berücksichtigt werden, dass sowohl die institutionellen Rahmenbedingungen als auch das Parteiensystem des Politischen Systems nicht gefestigt und oft Veränderungen unterworfen sind. Nach ihrer Verfassung stellte die Ukraine dabei bis zu deren Reform 2006 ein Präsidialsystem dar, welches den Präsidenten zum eindeutigen Zentrum der Macht erhob. Die Regierungsbildung, -auflösung und -programmatische war de facto vom präsidentialen Willen und Vertrauen abhängig, ungeachtet der eigentlichen Wahlergebnisse (siehe Bos 2010, 559). Im Rahmen der alten und reformierten konstitutionellen Verfassung des ukrainischen Politischen Systems bedarf der Präsident um seine Gesetzesinitiativen umzusetzen einer parlamentarischen Mehrheit des Obersten Rates in der *Werchowna Rada*, „als einziges Organ der gesetzgebenden Gewalt in der Ukraine“ (Ukrainische Verfassung, Artikel 75). Neben dem Präsident haben auch Parlament und Regierung ein Initiativrecht. Ersterer verfügt zudem im politischen Prozess über ein Vetorecht, welches nur mit zwei Dritteln der Stimmen der Abgeordneten aufgehoben werden kann. Nach der Verfassungsreform von 2006 ist das ukrainische Regierungssystem eher als parlamentarisch zu beschreiben (Bos 2008, 226), insbesondere da die Regierung nun einzig von dem Parlament aus politischen Gründen abbestellt werden kann und seine Mehrheitsverhältnisse reflektiert.¹⁴ „Erst seit 2006 wurde auch die Regierung zu einem eigenständigen Machtzentrum.“ (Bos 2010, 545) Neben dem Konflikt zwischen Präsident und Parlament allgemein gewinnt auch die Gegenüberstellung von Regierungsmehrheit und Opposition in der *Werchowna Rada* zunehmend an Bedeutung. Letzteres wertet dabei die Rolle der Regierungsparteien als Bindeglied zwischen Exekutiven und Legislativen auf. Der vorherrschende Parteientypus ist der, der „persönlichen Partei“, als einer „personenzentrierte[n] oligarchenfinanzierte[n] Interessenverbindungen“ (Lindner 2006, 3). Als klientelistische Vereinigungen zielen sie darauf ab einem kleinen Kreis von Oligarchen Zugang zu staatlichen Ressourcen zu verschaffen (siehe Bos 2010, 560). Entsprechend verlaufen die *Cleavages* der bedeutendsten

¹⁴ Die Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament, welche in einer engen Beziehung zu deren Benennung steht, gilt nach Steffani (1979, 39f) als das primäre Unterscheidungsmerkmal zwischen dem präsidentiellen und dem parlamentarischen Regierungssystem. Auch Beyme (1999, 41-44) integriert dieses Kriterium in seinen Merkmalskatalog als wesentlichen Aspekt einer engen Beziehung zwischen Exekutiven und Legislativen, die charakteristisch für ein Parlamentarisches Regierungssystem ist.

Parteien auch nicht in erster Linie entlang sozio-politischer Konfliktlinien, sondern zwischen den wirtschaftlichen bzw. oligarchischen und politischen Eliten und ihren Interessen (siehe Bos 2008, 216). Korrespondierend ist informelle Interessensdurchsetzung durch personalisierte Netzwerke die vorherrschende Form der Interessensdurchsetzung (siehe z.B. Pleines 2008; Vorndran 2000).

„Am deutlichsten ist die ‚Oligarchisierung‘ bei der Partei der Regionen sichtbar. Ihre Repräsentanten im Parlament sind Geschäftsleute und Direktoren aus den Schwerindustriestandorten des ukrainischen Ostens [...].“ (Bos 2008, 224) Ihr Vorsitzender Wiktor Janukowitsch ist ein Vertreter der sowjetischen Industrie-Nomenklatur. Er hatte das Premierministeramt bis zur Ernennung von Julia Timoschenko 2005 und von Mitte 2006 bis Ende 2007 in der Koalition mit „Unserer Ukraine“ inne. Seine Partei favorisiert eindeutig gute Beziehungen zu Russland gegenüber einer starken Westintegration (Zimmer 2006). Die Partei, welche insbesondere die oligarchischen Interessen der Schwerindustrie vertritt, lässt sich als eine durch die ENP eher benachteiligte Akteursgruppe in dem politischen System der Ukraine identifizieren (siehe auch Kratochvil/Lippert 2008, 45). Vertretene Schwerindustriebereiche, wie der schwere Maschinenbau und die Schwerchemie, sehen sich im Rahmen einer DCFTA verstärkter Konkurrenz bei wegfallenden Vorteilen durch nationale Unterstützungsmaßnahmen konfrontiert. Beide Bereiche verfügen, im Gegensatz zur Stahlindustrie lediglich über komparative Vorteile auf dem russischen Markt, nicht jedoch auf dem europäischen, weswegen auch ein starker Zufluss an europäischen ADI nicht zu erwarten ist (siehe weiter Varyshchuk 2007). Die grundsätzliche Inkompatibilität eines verbesserten Zugangs zum europäischen Binnenmarkt mit dem Beitritt zu einer alternativen Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft oder einem gemeinsamen Wirtschaftsraum mit Russland (siehe Ibid., 44) gereicht diesen Wirtschaftsbereichen daher zum ökonomischen Nachteil. Auch der politikfeldspezifische Anreiz einer Integration in den europäischen Energiemarkt gefährdet durch die Forderung einer Anpassung an das *Acquis communautaire*, durch Transparenz und Liberalisierung vergünstigte Energiepreise von russischem Erdgas und Erdöl. Dies betrifft als Großabnehmer insbesondere die energieintensiven Industrien im Osten der Ukraine (siehe weiter Kapitel 4.2.2.1; Jakubik 2008, 348ff; Kononczuk 2008, 364f).

Aber auch die liberalen, orangenen, persönlichen Parteien zeigen sich deutlich durch Oligarchisierung geprägt. Als eine der treibenden Kräfte der Revolution von 2005 gilt der Block um die Oligarchin und folgende Premierministerin Julia Timoschenko. Nach einer Oppositionsphase gelang es Timoschenko auf Basis der Parlamentswahlen 2007, sich mit ihrem Block als zweitstärkste Kraft zu etablieren und erneut in Koalition mit „Unsere Ukraine“ Regierungs-

chefin zu werden. Nachdem Zusammenbruch dieser Koalition blieb Timoschenko zwar Regierungsvorsitzende, koalierte jedoch mit einer, aus der Spaltung von „Unserer Ukraine“ hervorgegangenen Fraktion. Die Programmatik ihres Blockes ist als populistisch zu beschreiben und eng mit den ökonomischen Interessen ihrer Vorsitzenden verbunden: „[...] Yulia Timoschenko, a multimillionaire gas trader and former energy minister, who made no secret of her determination to disrupt the gas import scheme devised by Gazprom and [...] energy officials.” (Pirani 2009b, 99) Der Block Timoschenko wird zudem durch die wirtschaftlichen Interessen aus den Bereichen Fahrzeug-, Maschinenbau und Metallindustrie der beiden Oligarchen Zhevago, Vasadze geprägt und durch sie finanziell unterstützt (siehe Pleines 2008, 7f). Die Attraktivität der potenziellen ökonomischen ENP-Anreize und die implizierten Kosten der Nachbarschaftspolitik für den Block von Premierministerin Timoschenko sind weniger deutlich. Hinsichtlich der, in dieser Akteursgruppe kumulierenden Interessen aus den Wirtschaftsbereichen Maschinen- und Fahrzeugbau impliziert die ENP die gleichen ökonomischen Nachteile für die wenig konkurrenzfähigen, auf Russland hin ausgerichteten Unternehmen dieser Branche. Die Metallindustrie besitzt gewisse komparative Vorteile gegenüber der europäischen Konkurrenz (Varyshchuk 2008, 41). Im Energiebereich, dem als oligarchisches Interesse der Premierministerin selbst eine besondere Bedeutung zugemessen werden kann, liegen in der Integration in den europäischen Markt ökonomische Chancen in Form von ADI und gesteigerten Stromexporten. Zudem stellt die Reduzierung der Abhängigkeit von russischen Energieexporten durch Diversifizierung eine Beförderung der ukrainischen Energiesicherheit dar, welche gemäß ihrer Intention mindestens einen politischen Gewinn für Timoschenko impliziert. Die Anreize im Politikfeld Energie werden in ihrer Wirksamkeit grundsätzlich durch die konfliktbehafteten Beziehungen zwischen der Oligarchin und Gazprom eher begünstigt. Einen weiteren starken Anreiz vor allem für die beiden „orangenen“ Kräfte stellen Mobilitätsvereinfachungen für ukrainische Bürger dar. Neben dem potenziellen, ökonomischen Nutzen selbiger beinhaltet dieser Anreiz ebenso einen politischen Gewinn. Dieser ergibt sich aus einem stärker an der EU ausgerichteten und mit ihr verbundenen Elektorat des Wahlblockes Timoschenko und des Bündnisses „Unsere Ukraine“ (siehe Klüsener 2007, 2f). Präsident Viktor Juschtschenko als Hauptfigur der *Orangenen Revolution*, löste 2005 Präsident Kutschma ab. Seine Fraktion „Unsere Ukraine“ ist ein heterogenes Gebilde, welches nationalistische Interessen, insbesondere in Abgrenzung zu Russland, und Unternehmerinteressen umfasst. Die Fraktion erlangte bei den Wahlen zur *Werchowna Rada* 2006 und 2007 noch 14%, zerbrach jedoch 2008 angesichts des dominanten Konfliktes zwischen Juschtschenko und Premierministerin Timoschenko, welcher die parlamentarische Machtbasis des

Präsidenten erodieren ließ und den institutionellen Konflikt zwischen Präsident und Regierung verschärfte (siehe weiter Simon 2008). „Unsere Ukraine“ ist die ukrainische Akteursgruppe die am vehementesten für eine weitere EU-Annäherung eintritt (siehe Götz 2009 3ff; Kratochvil/Lippert 2008, 45). Entlang dieses außenpolitischen *Cleavages* profitiert der Präsident politisch am meisten von einer Annäherung an die EU gegenüber einer stärkeren Anbindung an Russland. Die oligarchischen Interessen, die in „Unserer Ukraine“ vertreten werden, stammen aus dem Bereich der Nahrungsmittelindustrie und Fahrzeugbauindustrie (bedeutende Oligarchen: Slobodjan, Poreschenko), aber es bestehen auch Verbindungen zu Unternehmern aus dem Bereich fossiler Brennstoffe (mit den Personen Palizja und Firtasch) (siehe Pleines 2008, 5-8). Die in der heterogenen Vereinigung vertretenden Interessen resultieren in einer ebenso heterogenen Verteilung der antizipierten Nutzen und Kosten im Rahmen der ökonomischen ENP-Anreize. Insbesondere die Nahrungsmittel- und Landwirtschaftsbranche kann durch eine weitere Integration in den Binnenmarkt expandieren. Doch ist in diesem „sensiblen“ Sektor die mittelfristige Anreizstruktur der ENP nur schwach ausgeprägt. Dennoch können die leicht ansteigenden Exporte durch eine DCFTA weiter mäßig begünstigt werden (Europäische Kommission 2009a). Die erwartete und tatsächliche Exportentwicklung des Fahrzeugbaus suggeriert jedoch keine ökonomischen Anreize durch die ENP in diesem Wirtschaftsbereich sondern eher Kosten für die wenig wettbewerbsfähige Industrie. Das energiepolitische Interesse der Akteursgruppe korrespondiert mit der Zielsetzung Diversifizierung. Eine Reduzierung der Abhängigkeit von Gazprom ist auch hier als politischer Gewinn zu verstehen. Die Konditionen, die für den Beitritt zum europäischen Energiemarkt gestellt werden, gefährden jedoch insbesondere das Geschäft des undurchsichtigen Zwischenhandels, an denen der Oligarch Firtasch mit seinem Unternehmen RosUkrEnergo maßgeblich beteiligt ist (siehe Pirani 2009b, 99-104).

Charakterisierung der Akteurskonstellation im Politischen System der Republik Moldau

Formell ist das politische System der Republik Moldau seit 2000 als parlamentarisches Regierungssystem zu charakterisieren, in dem die Regierung einzig dem Parlament verantwortlich ist und nur durch das moldawische Legislativorgan abberufen werden kann (Büscher 2010, 585). Der Unterschied zwischen konstitutioneller Konzipierung und Verfassungswirklichkeit fällt in dem kleinen europäischen Nachbarland jedoch besonders groß aus, da es sich de facto um ein präsidentielles System handelt. In diesem ist die Regierung trotz der Absenz formaler Regulierungen, vom Präsidenten und Parteivorsitzenden der Kommunistischen Partei der Re-

publik Moldau (PCRM) Vladimir Voronin politisch abhängig. „Ungeachtet der Verfassungsordnung entsprach die Realität Moldowas in den vergangenen acht Jahren eher einem präsidentiellen Regierungssystem. Die Beschränkungen der Vollmachten und das Fehlen der Legitimation durch direkte Wahl hat die Macht des moldawischen Präsidenten nicht geschmälert, sondern wurde durch die parlamentarische Mehrheit der von ihm geführten Partei mehr als aufgewogen.“ (Ibid., 622)

Die kommunistische Partei PCRM kontrollierte dabei im untersuchten Zeitraum bis zu den Wahlen im Juli 2009 die Regierung und verfügte permanent über die absolute Mehrheit im Parlament. Die moldawischen Parteien kommen dem westeuropäischen Typus der Programmpartei wesentlich näher als den ukrainischen personalisierten Parteien. Dies korrespondiert mit einer starken institutionellen Rolle des Parlamentes, welches sozio-ökonomische Interessen artikulieren kann, denn im Gegensatz zur Ukraine spielen „oligarchische Schattenakteure“ nur eine geringe Rolle (siehe Büscher 2010, 604). Unabhängig von den bedeutenden *Cleavage*-Strukturen, welche sich vor allem entlang des Identitätsverständnisses, der konfliktreichen Beziehung –insbesondere der PCRM (siehe Sieg 2000)– zu Rumänien und der Haltung zum Transnistrien-Konflikt konstituieren, besteht im moldawischen Parteiensystem ein Konsens aller wichtigen Akteure über eine progressive Annäherung an die EU im Rahmen der ENP (siehe Büscher 2010, 605, 619). Die PCRM stellt dabei trotz ihrer kommunistischen Ausrichtung keine Ausnahme dar, sondern machte die Europäische Integration zur außenpolitischen Priorität. Auf Grund der deutlichen Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit hierzu (siehe IPP 2008) impliziert eine Annäherung an die EU für alle politischen Parteien Gewinne. Im Juli 2009 wurde die Dominanz der PCRM im Parlament zum ersten Mal durch das heterogene Wahlbündnis „Allianz für Europäische Integration“ aus Oppositionsparteien gebrochen. Zu den bedeutsamen ENP-Anreizen zählen vor allem vermehrte Migrationsströme moldawischer Bürger in die EU, deren Auslandsüberweisungen bereits über ein Drittel des BIP ausmachen (Weltbank 2008). Mobilitäts erleichterungen stellen für die Bevölkerung spürbare Verbesserungen dar, welche den amtierenden politischen Akteuren zu Gute kommen (siehe Popescu 2009, 3). Handelspolitisch ist der erweiterte Zugang zum internen Binnenmarkt die alternativlose Bedingung für ökonomische Entwicklung in dem Nachbarland. Verlierer der vertieften Integration in den Europäischen Markt sind die wenig konkurrenzfähigen Branchen des Maschinen- und Fahrzeugbaus, welche jedoch nur von geringer Bedeutung für die moldawische Volkswirtschaft sind (siehe Europäische Kommission 2009b).

Hinsichtlich des Verhältnisses zu Russland, welches energiepolitisch von herausragender Bedeutung ist, gelten die Beziehungen parteiübergreifend als angespannt, wegen der Stationie-

rung russischer Truppen in Transnistrien und Handelshemmnissen auf russischer Seite (siehe Büscher 618f). Vor diesem Hintergrund, der moldawischen Betroffenheit bei Gaskonflikten zwischen Kiew und Moskau (siehe Harbo 2010, 16f) als auch basierend auf der wirtschaftlichen Konflikthaftigkeit der Energiebeziehungen stellt die ENP insbesondere mit der Integration in den europäischen Energiemarkt relevante politische und wirtschaftliche Anreize für die politischen Akteure jeder Couleur im Politikfeld in Aussicht. Auch operationelle Zusammenarbeit im Bereich innere Sicherheit wird parteiübergreifend in Chisinau mit Blick auf die Region Transnistrien begrüßt, um das staatliche Gewaltmonopol in und um die, von organisierter Kriminalität geprägte, autonome Region zu stärken. Mit einer Beförderung der inneren Sicherheit des Landes verbinden Regierung und Präsident politische Gewinne.

Charakterisierung der Akteurskonstellation im Politischen System Georgiens

Auch das Regierungssystem in Georgien entspricht in der Praxis stärker einem präsidentiellen als einem parlamentarischen, selbst wenn die Regierung vom Parlament mit 60% Mehrheit abberufen werden kann (siehe hierzu Freizer 2004). Dazu hat der amtierende Präsident Saakaschwili mit Verfassungserweiterungen seit der *Rosen Revolution* 2004 erheblich beigetragen. Der Präsident ernennt nun den Premierminister und besetzt die Schlüsselministerien Verteidigung, Inneres und Sicherheit. Zudem wird er in die Lage versetzt das Parlament aufzulösen, sollte dies Haushaltsentwürfe der Regierung ablehnen, womit das Budgetrecht der Legislativen stark beschränkt wird. All diese Maßnahmen zielen auf die Schwächung des Parlamentes ab und haben auch Auswirkungen auf die ohnehin schwache Rolle und Funktion der Parteien (vgl Cooley/Mitchell 2010, 2f). „Die Parteien finden kaum institutionelle Anknüpfungspunkte in Form eines autonomen Parlamentes vor, wo sie sich vor den Wählern profilieren, ihre Programme artikulieren und politische Entscheidungen beeinflussen können.“ (Klein 2008, 262). Sozio-ökonomische *Cleavages* spielen nur eine geringe programmatische Rolle in den kaukasischen „Anderthalb-Parteiensystemen“ (Iskandarian 2000). In diesen Systemen hat die Opposition gegenüber den „Parteien der Macht“ keine realistische Chance einen Machtwechsels durch demokratische Wahlen in einem meist verzerrten und gesteuerten Wettbewerb herbeizuführen (siehe Klein 2008, 254, 258-263). Symptomatisch ist dabei in Georgien weniger ein verzerrter Wettbewerb, sondern die Fragmentierung der Opposition gegenüber konzentrierten Regierungsparteien. Wie auch in der Ukraine handelt es sich in Georgien um personalisierte Parteien mit geringer programmatischer Ausprägung aber mit starker klientelistischer Prägung durch organisierte Elitengruppen, die kaum an den Wählerwillen rückgebunden

sind (siehe Klein 2008, 265). In Georgien existiert unter der Führung von Präsident Saakaschwili mit „Nationale Bewegung - Demokraten“ eine dominante politische Kraft, die über eine komfortable Zweidrittelmehrheit verfügt.

Unumstritten ist unter der breiten pro-europäischen Akteurskonstellation das Ziel einer weitgehenden Annäherung an die EU im Rahmen der ENP. Eine Polarisierung wie in der Ukraine, zwischen politischen und wirtschaftlichen Akteuren, die eine „Nord-Bindung“ an Moskau gegenüber einer Westintegration an Brüssel vorziehen existiert in Tiflis nicht (Ibid., 262). Die konfliktreichen Beziehungen zu Russland, die mit dem georgisch-russischen Krieg 2008 einen neuen Tiefpunkt erreichten, äußern sich in einer entschiedenen Gegnerschaft des Präsidenten zu Moskau. Der wichtigste wirtschaftliche Anreiz im Rahmen der ENP liegt in einer Ausweitung der Energiebeziehungen zur Union als dem wichtigsten Faktor der gemeinsamen Handelsbilanz und um die Energiesicherheit des Landes gegenüber Moskau zu erhöhen. Neben vermehrten ADI in seinen Energie- und Chemiesektor profitiert die Akteursgruppe sowohl von gesteigerten Transiteinnahmen für Energietransporte als auch von steigenden Exporten aus dem Chemiesektor. Auch im Bereich innere Sicherheit kann Saakaschwili von der ENP profitieren, um georgische Exekutivkapazitäten zu stärken. Letzteres leistet dabei einen Beitrag zum „State-Building-Prozess“¹⁵ und der Strategie einer Zentralisierung der Macht, wie sie Saakaschwili verfolgt (siehe Ibid., 254).

Charakterisierung der Akteurskonstellation im Politischen System Armeniens

Auch in Armenien ist der Präsident ungeachtet fehlender formaler Regeln der dominierende Akteur, von dem die Regierung de facto abhängig ist. Das Politische System Armeniens basiert entgegen bisher behandelter Staaten nicht auf freien und fairen Wahlen und ist daher als autoritär zu charakterisieren (siehe Petrosyan 2010, 8).¹⁶ Das Parlament wird durch eine Koalition von drei „Parteien der Macht“ dominiert: Der Republikanischen Partei, „Blühendes Armenien“ und der Revolutionären Armenischen Föderation. Entsprechend ihrem Typus als „personalisierte Parteien“ stellen ihre Vorsitzenden und Gründer als Leitfiguren die politi-

¹⁵ „State-Building“ als Prozess zielt auf die nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen, Institutionen und Steuerskapazitäten.“ (Schneckener 2006, 33) Es bezieht sich damit primär auf die staatliche Ebene und politische Akteure (siehe weiter Ibid. 33ff).

¹⁶ Das hier zu Grunde liegende Verständnis der Herrschaftsform Autoritarismus ist das von Linz (2000, 129). Er charakterisiert autoritäre Systeme als solche, „[...] die einen begrenzten, nicht verantwortlichen politischen Pluralismus haben; die keine ausgearbeitete und leitende Ideologie, dafür aber ausgeprägte Mentalitäten besitzen und in denen keine extensive oder intensive politische Mobilisierung, von einigen Momenten in ihrer Entwicklung abgesehen, stattfindet und in denen ein Führer oder manchmal eine kleine Gruppe die Macht innerhalb formal kaum definierter, aber tatsächlich recht vorhersagbarer Grenzen ausübt.“

schen Hauptakteure in Armenien dar (siehe Ibid., 9f). Präsident Serzh Sargsyan ist der Vorsitzende der Republikanischen Partei, welche seit über 7 Jahren die meisten Stimmen im Parlament innehat. Die Partei „Blühendes Armenien“ wird durch den Oligarchen Gagik Tsarukyan gelenkt und profitiert vom politischen Einfluss ihres Gründers und früheren Präsidenten Robert Kocharyan. Die dritte weniger bedeutende Partei der Macht ist die Revolutionäre Armenische Föderation, welche noch nationalistischer ausgerichtet ist als die anderen beiden Regierungspartien. Sie unterscheidet sich insbesondere durch ihre radikale Ablehnung einer Annäherung an Aserbaidschan. Unter formal institutionellen Gesichtspunkten ist die armenische Regierung lediglich dem Parlament verantwortlich und kann durch die Legislative abberufen werden. „Dies führt zwar zu der Notwendigkeit Koalitionen einzugehen. Dennoch hängt die Besonderheit des armenischen Parteiensystems [drei dominante Parteien, mit unterschiedlichen Leitfiguren, die eine Koalition bilden; Anm. d. Verf.] weniger mit dem Regierungssystem, als vielmehr mit der starken oligarchischen Struktur des armenischen Autoritarismus [...] zusammen.“ (Klein 2008, 261) Die wichtigsten beiden Oligarchen Tsarukyan und Hayrapetyan unterhalten dabei direkten Einfluss auf die Partei „Blühendes Armenien“ und die Republikanische Partei. Ihre Interessen liegen, wie die mehrerer politisch einflussreicher Geschäftsmänner in der Nahrungsmittelindustrie und im Energiebereich (siehe International Crisis Group 2008, 8f).

Der primäre Sektor und industrielle Nahrungsmittelprodukte machen jedoch nur einen mäßigen Anteil der Handelsbilanz des kaukasischen Nachbarlands mit der EU über den gesamten Untersuchungszeitraum aus (siehe Europäische Kommission 2009 e). Eine DCFTA welche Landwirtschaftliche Erzeugnisse ausklammert und der Nahrungsmittel- und Energieindustrie keinen Mehrwert bietet (Maliszewska et al. 2008, 45), suggeriert dementsprechend wenig Einfluss auf entsprechende Oligarchen. Bedeutender ist der Anreiz eines Beitritts zum GSP+, welcher insbesondere die exportorientierte Nahrungsmittelindustrie begünstigt und den politisch einflussreichen Oligarchen dieses Sektors ökonomische Gewinne suggeriert. Eisen- und Stahlexporte als der wichtigste Wirtschaftsbereich in der Handelsbilanz mit der Union können dank der WTO-Mitgliedschaft des Landes bereits ohne signifikante Handelshemmnisse expandieren. Zwar ließe eine DCFTA wohl die ADI in Armenien ansteigen, gefährdete jedoch ebenso präferenzielle Behandlung oligarchischer Unternehmen (siehe Maliszewska et al. 2008, 98f, 103). Im Energiesektor gilt es zudem, die enge Verbindung zwischen Oligarchen, politischen Akteuren und Moskau zu berücksichtigen. „Sarkisian [...] has played a key role in the signing of controversial agreements that have left virtually the whole of Armenia’s energy sector and other industries under Russian control in the last several years.“ (Danielyan 2008)

Die Energieunternehmen und die oligarchischen Interessen in Armenien sind eng mit den subventionierten Erdgaspreisen und -bezügen unter dem Weltmarktniveau und russischen Unternehmen verbunden (siehe Yeghiazaran 2009, 236). Soweit also die EU-Zielsetzungen der Diversifizierung und der Integration in den europäischen Energiemarkt den armenisch-russischen Interessenverflechtungen widersprechen ist mit dem Widerstand oligarchischer und politischer Akteure zu rechnen, ohne dass die ENP starke Anreize in diesem Feld bereitstellen könnte.

Charakterisierung der Akteurskonstellation im Politischen System Aserbaidshans

Auch wenn Aserbaidshans eine demokratische Verfassung hat, ist das politische System nach den Kriterien von Juan Linz (2000) wie Armenien, de facto als autoritär zu beschreiben. Im Parteiensystem besteht mit „Neues Aserbaidshans“, der Partei des nicht frei gewählten Präsidenten Aliiev, eine dominante politische Kraft bzw. konsolidierte Partei der Macht. „Executive power dominates the judiciary and parliament, which are unable to counterbalance the hyper-powerful president.“ (Franke et al. 2009, 118) Das Mehrheitswahlsystem des Parlamentes führt zudem zu einer großen Anzahl von unabhängigen Abgeordneten, die dennoch eng mit der Präsidentenpartei verbunden sind (Klein 2008, 257). Auch die Tatsache, dass eine organisierte politische Opposition abhanden ist, verweist auf die relative Bedeutungslosigkeit des begrenzten politischen Pluralismus in dem autoritären Staat. „Autocratic structures are consolidated, especially through institutionalised corruption and nepotism. In Azerbaijan, family, associates, clans and patronage are more influential social constructions than formal legal institutions.“ (Franke et al. 2009, 118) Konfliktlinien zwischen politischen und wirtschaftlichen Akteuren sind unter den Umständen solcher informellen Institutionen schwer auszumachen. Klar ist jedoch, dass die wichtigsten politischen Akteure in ein System von präsidentieller Verteilung von Energieerträgen eingebettet sind (siehe hierzu Ibid.; Lussac 2010). In Aserbaidshans werden die Energieexporteinnahmen in erster Linie durch das Präsidialamt und Vertraute innerhalb der informellen Strukturen auf wichtige politische und wirtschaftliche Akteure verteilt und eingesetzt, um durch Sozialpolitik dieses System gegenüber der Gesellschaft zu legitimieren. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Energieerträgen, welche weitgehend aus Energieexporten nach Europa hervorgehen, von immenser Bedeutung für die dominanten aserbaidshansischen Akteure und allen voran Präsident Aliiev sind.

Der staatliche Konzern SOCAR spielt dabei eine wichtige politische und wirtschaftliche Rolle und untersteht mit der Ernennung seines Präsidenten und Vizepräsidenten dem politischen Einfluss von Aliev, der zudem selbst Vizepräsident des Konzerns war (siehe Kjærnet 2010, 7). Die ENP-Anreize im Bereich Energiesicherheit treffen somit auf Interesse, soweit sie Energierenten durch gesteigerte Exporte oder Transiteinnahmen absichern oder erhöhen. Infrastrukturprojekte, ADI und die Integration in den europäischen Energiemarkt können hierzu einen signifikanten Beitrag leisten. Hinsichtlich des wichtigsten makro-ökonomischen Anreizes einer DCFTA oder eines GSP+ hat die ENP den aserbajdschanischen Akteuren in der Abwesenheit komparativer Vorteile in anderen Wirtschaftsbereichen jedoch kaum einen Mehrwert anzubieten. Dennoch ist die weitere Annäherung und Kooperation mit der EU, welche die Energiebeziehungen fokussiert, ein Interesse aserbajdschanischer Außenpolitik (siehe Nuryev 2008, 162). Dies korrespondiert dabei mit den Zielsetzungen des Präsidenten, aserbajdschanische Energieexporte zu differenzieren, wie auch die anderen Wirtschaftsbereiche zu stärken (siehe Ismayilov 2010, 4f). Die Instrumente der ENP können dabei nur einen beschränkten Beitrag zur Diversifizierung der aserbajdschanischen Wirtschaft leisten. Vermehrte europäische Investitionen in andere Wirtschaftsbereiche als Energie bedürfen Reformen der Rechtsdurchsetzung, der Prävention von Industriemonopolen und einer effektiven Judikative (siehe Nuryev 2008, 161). Diese Voraussetzungen kollidieren jedoch mit den etablierten patriarchialen Strukturen im Politischen System und sind daher nur in begrenztem Maße zu erreichen.

4.2 Erklärung und Analyse der *Outputs* im Rahmen der Zielsetzung Diversifizierung im Politikfeld Energiesicherheit

4.2.1. Spezifizierung von Anreizen und Kosten

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in der Ukraine

Das wichtigste Infrastrukturprojekt, welches Kiew als Partner einbindet, ist die bereits 2002 fertig gestellte ölführende Odessa-Brody-Pipeline, die bis nach Polen verlängert und zum Eurasischen Transport Korridor ausgebaut werden soll. Neben Studien zur Rentabilität und Machbarkeit des Großprojektes, welche die EU finanziert, ist eine europäische Mitbeteiligung am Verlauf zwischen Brody und Plock vorgesehen. Zusagen Brüssels, einen Beitrag hierzu zu leisten, um damit einen weitergehenden, wirksamen materiellen Anreiz zu setzen, bleiben jedoch passiv und unkonkret und haben sich bisher einzig in Planungsunterstützung im Rah-

men von Inogate niedergeschlagen (siehe Glebov 2008, 8). Da die EU-Finanzierung weder in ihrem Umfang noch zeitlich spezifiziert ist, spielt sie in der Kalkulation der ukrainischen Akteure lediglich eine mäßige Rolle. Dennoch ist der, wenn auch unkonkrete Anreiz eines unbestimmten Beitrages in seinem Zugeständnis grundsätzlich als glaubwürdig zu charakterisieren. Die EU hat ein Interesse, mit dem Projekt die Verwundbarkeit ihrer Energiesicherheit gegenüber Russland, dem russisch-ukrainischen Konfliktpotenzial und dem Nahen Osten zu reduzieren. Auch der anhaltende Vorenthalt des Anreizes bleibt glaubwürdig, solange die Pipeline nicht in ihrer Betriebsrichtung umgekehrt wird. Das Projekt impliziert insbesondere für die orangenen Akteure der Ukraine, neben einer Reduzierung der Verwundbarkeitskosten gegenüber Russland damit verbundene politische Gewinne. Zudem verheißt es mittelfristig bis langfristig, bis zu eine Verfünffachung der aktuellen Transiteinnahmen. Bei der derzeitigen Betreuung ist die Infrastruktur nicht voll ausgelastet, zudem kann der Transit des russischen Erdöls auch über alternative Wege erfolgen (siehe Balmaceda 2004, 12).¹⁷

Die Verteilung der diesen ökonomischen Gewinnen gegenüberstehenden Anpassungskosten des Unternehmens auf die relevanten politischen und wirtschaftlichen Akteure ist unausgewogen. Keine politischen Kosten ruft das Projekt in der Akteursgruppe von Präsident Juschtschenko hervor, da diese eine Abkehr von der Verwundbarkeit gegenüber Russland grundsätzlich befürwortet. Auch in ökonomischer Hinsicht fallen für den Präsidenten und seine personalisierte Partei wegen der Absenz pro-russischer oder direkt involvierter oligarchischer Interessen nur wenige Anpassungskosten an. Stattdessen werden die Konstruktionskosten bis nach Polen von 350 Millionen €, die durch die EU und andere Investoren abgemildert werden sollen (siehe Serafimovich 2008), mittelfristig überwogen durch die antizipierten Gewinne zusätzlicher Transiteinnahmen im ukrainischen Budget.

Viktor Janukowitsch und die Partei der Regionen favorisieren dagegen eine Betreuung in die jetzige Fließrichtung, die er als Premierminister und Präsidentschaftskandidat selbst mit Moskau vereinbart hat (siehe Kurth/Kempe 2005, 126, 133). Es wird von der Involviertheit von in der Partei vernetzten „Business-Administrative-Groups“¹⁸ mit den profitierenden Akteuren der Ukrtransnafta und TNK-BP ausgegangen (siehe Balmaceda 2004, 11f). Balmaceda (Ibid., 12) stellt in diesem Zusammenhang „[...] a fierce behind-the-scenes battle between

¹⁷ Von 2004-2008 operierte die Pipeline mit russischem Öl, im Rahmen einer Kooperationsarrangements, an dem das Staatsunternehmen Ukrtransnafta mit nationalen Transitmonopol, als auch TNK-BP als russisches Joint Venture beteiligt waren. Die Ukraine nahm in diesem Rahmen ca. 174 Millionen € als Transiteinnahmen ein. Dieser Mindestbetrag an Transiteinnahmen für Ukrtransnafta wird auch von einer Umkehr der Flussrichtung kurzfristig erwartet, mit dem Potenzial das Volumen und damit Transiteinnahmen zu verfünffachen (siehe Serafimovich 2008, Socor 2009).

¹⁸ Diese Gruppen oder Klans besitzen als wichtige informelle Akteure ökonomische Ressourcen und politische Einflussmöglichkeiten (siehe Balmaceda 2004, 10)

pro- and anti-reversal interest articulators and business-administrative groups represented in state institutions and state energy companies [...]“ fest. Hiermit werden vor allem wirtschaftliche Opportunitätskosten für einzelne Mitglieder der oligarchisierten Partei durch eine Umkehrung in die ursprünglich vorgesehene Richtung angesprochen.

Zwischen diesen beiden gegensätzlichen Positionen liegt die von Julia Timoschenko mit ihrem Block. Signifikante wirtschaftliche (Opportunitäts-)Kosten sind in dem Kontext des Projektes für die Oligarchin und ihre Parteimitglieder nicht auszumachen. Gleichzeitig fällt der politische Anreiz einer Abkehr von der Verwundbarkeit hinsichtlich russischer Bezüge positiv ins Gewicht der Kosten/Nutzen-Kalkulation der Akteursgruppe. Politische Kosten ergeben sich jedoch in den Phasen politischer Gegnerschaft zu Juschtschenko und in dem Machtkampf beider ehemaliger Koalitionspartner. Das Projekt, welches von Juschtschenko in einem präsidentiellen System initiiert und vorangetrieben wurde, soll kaspisches Gas von einem undurchsichtigen, dem Präsidenten nahestehenden Zwischenhändler beziehen (siehe Serafimovich 2008). Dieses Verfahren wird von Timoschenko strikt abgelehnt, weniger wegen wirtschaftlichen Kosten, sondern eher aus der Erwägung politischer Kosten in der Situation einer eindeutigen Gegnerschaft zu Juschtschenko. Dessen präsidentiellen Einflussversuche in einem parlamentarischen System, das sich in der Konsolidierungsphase befindet, beschneiden die Macht der Regierungskoalition und werden grundsätzlich abgelehnt (siehe hierzu Simon 2008, 4f; Rahr 2007, 8f).

Darüber hinaus werden der Ukraine im Rahmen des ENPI finanzielle Anreize geboten, um durch Projekte ihre Energieeffizienz zu steigern und den Energiemix des Landes durch die Förderung erneuerbarer Energien zu differenzieren (siehe Europäische Kommission 2009g, 15). Ihre Konditionalität ist grundsätzlich glaubwürdig. Zum einen, da die ukrainische und damit europäische Energiesicherheit von einem geringeren Energiekonsum des Nachbarn allgemein und insbesondere reduzierter, russischer Importe profitiert. Zum anderen, da sich die ENPI-Anreize erst im Rahmen konkreter ukrainischer Projekte manifestieren. Im untersuchten Zeitraum ist einzig ein Modernisierungsprojekt von Gaskompressoren und Transitleitungen identifizierbar, für deren Effizienzsteigerung die Union 6 Millionen € aufzuwenden bereit ist (siehe Third Joint EU-Ukraine Report 2008). Als technische Investition in die marode ukrainische Infrastruktur reduziert es die Gefahr von Ausfällen und beinhaltet daher einen akteursübergreifenden Mehrwert zur Absicherung von Transiteinnahmen bzw. domestischer Energieversorgung. Davon abgesehen ist die Verteilung der Anreize zu Diversifizierung auf die verschiedenen Akteursgruppen nur schemenhaft nachzuvollziehen, allgemein fällt die Anreizstruktur jedoch gering aus, da die Projekte kleineren Ausmaßes keinen großen Mehr-

wert suggerieren. Für den Präsidenten, seine Partei und den Block Timoschenko beinhaltet jede Abhängigkeitsreduktion von russischen Energieimporten einen gewissen politischen Anreiz. Die wirtschaftlichen Kosten für die orangenen Akteure werden durch die Finanzierung des ENPI abgemildert. Die Partei der Regionen, welche das Interesse der Schwerindustrie vertritt, ihren hohen Energieverbrauch möglichst günstig durch niedrige Bezugspreise fossiler Energieträger aus Russland zu decken, steht der Zielsetzung einer Diversifizierung durch teurere erneuerbare Energien in der Abwesenheit von Subventionen skeptischer gegenüber. Effizienzsteigernde ENPI-finanzierte Projekte dagegen suggerieren parteiübergreifend geringfügige wirtschaftliche Gewinne. Das Prinzip der ENPI-Konditionalität bringt zudem mit sich, dass im Einzelfall die Kosten zur Projektvorbereitung Initiativen bereits eindämmen.

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in der Republik Moldau

In der Abwesenheit von Großprojekten wie in der Ukraine, Georgien und Aserbaidschan konzentrieren sich EU-Aktivitäten in dem kleinen Nachbarland auf die Diversifizierung von Energiequellen, verbleiben aber in einem vergleichsweise geringen Umfang. Die Europäische Bank für Wiederaufbau (EBW) hat zu diesem Zweck Ende 2009 13 Millionen € für nationale Projekte als Investitionsanreiz unmittelbar und glaubwürdig konditional zu moldawischen Initiativen bereitgestellt (siehe Antonov 2010, 3). Über diesen konkreten materiellen Anreiz hinaus bietet das ENPI die Aussicht auf finanzielle Unterstützung, die zwar glaubwürdig aber unkonkret in ihrem Ausmaß bleibt: „In the energy sector, reinforced support will be provided in the area of improving energy efficiency and promoting new or renewable energies in particular at local level.“ (Europäische Kommission 2006d, 16) Glaubwürdig ist die Konditionalität wie im Falle der Ukraine, insbesondere weil die EU angesichts ihrer Sicherheitsverwundbarkeit ein Eigeninteresse an domestischer Diversifizierung gegenüber dem schwelenden Konfliktpotenzial mit Russland hat. Gleichzeitig hat insbesondere vor dem Hintergrund der Lieferunterbrechung von Gasimporten aus Russland und im Zuge des russisch-ukrainischen Gaskonfliktes die Bedeutung der Diversifizierungszielsetzung unter den politischen Akteuren in Chisinau zugenommen, um die wirtschaftlichen Kosten solcher Ausfälle zu reduzieren. Ausbleibende Lieferbezüge können auch gravierende politische Kosten für amtierende Regierungskonstellationen hinter sich ziehen, soweit deren Wählerschaft, wie bei der Unterbrechung durch den ukrainisch-russischen Gasstreit 2008, davon betroffen ist.

Dennoch stellen die europäischen Instrumente für Präsident Voronin und seine Partei, aber auch für die „Koalition für Europäische Integration“ bis zum Ende des Untersuchungszeit-

raumes nur schwache Anreize für Projekte in Aussicht, die moldawischen Energiebezüge durch regionale diversifizierende Projektinitiativen geringfügig sicherer zu gestalten. Diversifizierungsprojekte implizieren für keine Akteurskonstellation signifikante politische oder Opportunitätskosten. Wirtschaftliche Kosten werden zwar bei Förderung abgemildert, zunächst verursacht die Konditionalität jedoch Planungskosten für moldawische Initiativen und bedarf eines gewissen Start-Finanzierungskapitals.

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in Georgien

Angesichts der besonderen Bedeutung von Georgien als Transitland für kaukasische Erdöl- und Erdgasexporte in die EU spielt der Aspekt der Diversifizierung von Transitinfrastruktur die dominante Rolle in den georgisch-europäischen Energiebeziehungen. Die wichtigsten Projekte in diesem Zusammenhang sind der Eurasische Transportkorridor und insbesondere die erdgasführende Nabucco-Pipeline (siehe German 2009, 253; Europäische Kommission 2008e, 16). Diese Projekte beinhalten den hohen ökonomischen Anreiz zusätzlicher Transiteinnahmen für Tiflis und stellen maßgebliche Vorhaben dar, um eine geographische Diversifizierung georgischer Energieimporte relativ zu Russland herbeizuführen. Letzteres reduziert die antizipierten politischen und wirtschaftlichen Kosten bei Erdgaslieferunterbrechungen auf Grund politischer Spannungen und damit die georgische Sicherheitsverwundbarkeit. German (2009, 348) stellt diesen Zusammenhang heraus: „[...] the development of pipeline infrastructure transiting Georgia (and bypassing Russia) reflects Tiflis’s desire to remove itself from the Russian sphere of influence and reduce Moscow’s dominance.“ Ermöglicht wird Nabucco durch die europäische Finanzierung des Multimillionenvorhabens (siehe Götz 2009, 2), welche die wirtschaftliche Attraktivität für Tiflis grundsätzlich steigert, jedoch unkonkret verbleibt, da ein EU-Finanzierungsplan fehlt. Die Glaubwürdigkeit der Realisierung beider Pipelines und daher auch die der implizierten Gewinne verbleibt trotz der vitalen Bedeutung für die Reduzierung europäischer Energieverwundbarkeit vis-à-vis Moskau gering. Im Falle Nabuccos leidet sie unter den verschiedenen Positionen innerhalb der EU bzgl. der Konkurrenzsituation zur russischen South-Stream-Pipeline (siehe weiter Europäisches Parlament 2008b, 10-17). Auch fehlen bilaterale Kooperations- und Lieferverträge (siehe weiter Euraktiv, Der EU Süd-Gas-Korridor langsam überfüllt). Des Weiteren stellt die Pipeline eine indirekte Verhandlungsmaterie in den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei dar, welche den Fortschritt des Projektes behindern kann (siehe BBC News, Turkey tries to revive EU drive). Das zweite große Infrastrukturprojekt wird durch die politischen Hindernisse bei der Umkehrung der

Fließrichtung in der Ukraine in seiner Realisierungsglaubwürdigkeit signifikant reduziert (siehe oben). Dieser Mangel an Glaubwürdigkeit und der nur mittelfristige Zeithorizont einer Materialisierung stehen der Erwartung hoher ökonomischer und politischer Anreize und geringen Anpassungskosten gegenüber. So implizieren beide Infrastrukturprojekte für den Präsidenten und seine Partei weder politische Opportunitätskosten, noch sind hohe wirtschaftliche Umsetzungskosten wegen der EU-Finanzierung zu erwarten. Die benötigte Infrastruktur für den Eurasischen Transportkorridor ist zudem bereits weitgehend vorhanden.

Hinsichtlich der zweiten Zielsetzung, einer Diversifizierung der Energiequellen und eine Steigerung der Energieeffizienz des Landes leistet das Inogate-Programm der Union mit Technologietransfers einen Beitrag (siehe Europäische Kommission 2006e, 36). Dennoch bleiben die Anreize beschränkt in ihrem Umfang. Zusätzliche finanzielle Unterstützung durch Finanzinstitutionen, wie im Falle der Republik Moldau, wird lediglich von der Kommission (Ibid., 24) in Aussicht gestellt, aber nicht weiter konkretisiert. Glaubwürdig erscheinen sie dennoch aus den gleichen Gründen wie in den genannten Nachbarstaaten. Zwar impliziert eine Abhängigkeitsreduzierung von russischen Energieimporten, wie für die orangenen Akteure in der Ukraine und der Republik Moldau, auch für Saakaschwili und „Freie Bewegung – Demokraten“ einen gewissen politischen Mehrwert und reduziert auch die zu tragenden wirtschaftlichen und politischen Kosten in einem Krisenfall geringfügig. Dennoch verbleiben die Anreize und enthaltene Gewinne klein und stehen Planungsinitiativen und damit verbundenen Kosten im Vorhinein einer möglichen Projektförderung konditional gegenüber.

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in Armenien

Anreize für Infrastrukturprojekte zur geographischen Diversifizierung der dominanten Energiebezüge aus Russland spielen in den Energiebeziehungen zwischen dem kaukasischen Land und der Union keine Rolle. Jedoch verfügt das kleinste Nachbarland über ein immenses Potenzial an erneuerbaren Energien. (Kochladze 2009, 10). Im Rahmen des ENPI unterstützt die EU grundsätzlich Diversifizierungsprojekte zur Förderung erneuerbarer Energien und im Bereich Energieeffizienz, ohne jedoch diesen Anreiz weiter zu spezifizieren (Europäische Kommission 2006f, 18f). Ein konkretes Instrument unter Einbindung der Europäischen Bank für Wiederaufbau stellt ab 2007 7 Millionen € für Projekte zur Förderung erneuerbarer Energien in Aussicht (siehe EBW, Green Energy in Armenia. Green energy gets a boost in Armenia). Ein deutlicherer Anreiz im Gesamtumfang von 64,5 Millionen € wird Eriwan durch die EBW zusammen mit der Vnesheconombank seit Mitte 2009 verfügbar gemacht um Projekte

zu initiieren, die Verluste im armenischen Energienetzwerk reduzieren (siehe EBW, EBW and Vnesheconombank join forces to support Armenia's energy network). Insbesondere das letztgenannte Förderinstrument gesteht signifikante finanzielle Anreize in einem glaubwürdigen Konditionalitätsverhältnis für entsprechende armenische Initiativen zu, obwohl Armenien für die europäische Energiesicherheit keine bedeutende Relevanz hat.

Im Gegensatz zu den bisher analysierten Nachbarländern sind die armenischen Beziehungen zu Gazprom und Russland verhältnismäßig konfliktfrei. Diversifizierungsmaßnahmen bieten den politischen und wirtschaftlichen armenischen Akteuren daher nicht einen vergleichbaren politischen Nutzen, um Kosten russischer Lieferunterbrechung zu reduzieren. Während die EU-finanzierten Steigerungen der Energieeffizienz der armenischen Wirtschaft mäßige ökonomische Gewinne suggerieren, bergen erneuerbare Energien dagegen ein gewisses Potenzial an wirtschaftlichen Opportunitätskosten. Das EBW-Instrument, welches intendiert, durch tendenziell teurere, erneuerbare Energien, fossile Energiequellen aus Russland zu substituieren wird durch Eriwan kaum aufgegriffen. Stattdessen werden solche Initiativen eher als wirtschaftlicher Kostenfaktor im Vergleich zum Status quo billiger Bezugspreise durch die Verflechtung mit russischen Unternehmensinteressen aufgefasst. Die finanziell ungleich höher ausfallenden Anreize im Bereich Energieeffizienz implizieren dagegen keine signifikanten Opportunitätskosten. Im Rahmen des Initiativerfordernis werden jedoch Planungskosten fällig und Eigenkapital benötigt.

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in Aserbaidshjan

Die größten ökonomischen und politischen Anreize im Bereich Diversifizierung bestehen für Aserbaidshjan. Wie Georgien ist der Nachbarstaat das Ziel beider großer Infrastrukturprojekte der EU, um ihre Energielieferungen fossiler Brennstoffe zu diversifizieren. Der Energieproduzent Aserbaidshjan kann im Rahmen von Nabucco nicht nur mehr Energierenditen durch Erdgasexport realisieren, sondern würde wegen seiner strategischen Lage auch zu einem Transitknotenpunkt, was für die regierenden politischen Akteure unter Führung des Präsidenten erhebliche Transiteinnahmen implizierte (siehe Lussac 2008, 218ff). Zudem soll die Infrastruktur durch die EU, Europäische Investoren und Finanzinstitutionen finanziert werden, ohne dass jedoch ein konkreter Finanzierungsplan hierzu besteht. Auch durch die ölführende Odessa-Brody-Pipeline und ihre Verlängerung nach Polen erschließen sich Baku neue Exporteinnahmen und damit ökonomische Gewinne für wirtschaftliche und politische Akteure. Sie fallen jedoch geringer aus, da die Durchflusskapazität der Pipeline kleiner ist und Aser-

bajdschan lediglich als Energieproduzent, nicht aber als Transitstaat adressiert wird. Es existieren derzeit keine größeren Konkurrenzprojekte, welche für Baku ähnlich ökonomisch attraktiv wären. Jedoch leidet die rationale Nutzenerwägung unter den erheblichen Glaubwürdigkeitsdefiziten im Zusammenhang mit der Realisierung beider Projekte und der Wahrscheinlichkeit, antizipierte Gewinne auch tatsächlich umsetzen zu können.

Demgegenüber verbleiben auch die Anpassungskosten auf einem eher geringen Niveau. Wirtschaftliche Kosten einer Umsetzung fallen weniger ins Gewicht, zum einen wegen der angekündigten, europäischen Finanzunterstützung, zum anderen, da, die für den Eurasischen Transitkorridor nötige Infrastruktur in Aserbajdschan bereits weitgehend vorhanden ist. Zudem trägt das Inogate-Programm der Union die Finanzierung nötiger vorbereitender Planungsinitiativen in Form von Studien (siehe Inogate-Sekretariat 2009).

Darüber hinaus werden durch Inogate und das ENPI Anreize gesetzt, welche Projekte zur Förderung alternativer Energien und besonders der Energieeffizienz im kaukasischen Nachbarland stimulieren sollen (siehe Inogate, Energy Projects; Europäische Kommission 2006g, 22). Insgesamt fallen diese unkonkret verbleibenden Anreize, die konditional zu entsprechenden Projektinitiativen zugestanden werden, wie in den meisten ENP-Ländern schwach aus. Zwar hat die Akteurskonstellation um den Präsidenten ein eigenes Interesse, weniger fossile Energie zu konsumieren um verfügbare Energierenditen zu steigern. Vor dem Hintergrund der niedrigen domestischen Energiepreise wird dieses Interesse –wie in Armenien– mit der Substituierung durch teurere erneuerbare Energiequellen im Rahmen der ENP jedoch konterkariert durch implizierte ökonomische Opportunitätskosten höherer Bezugspreise für Akteure der aserbajdschanischen Wirtschaft. Eine solche Diversifizierung im erweiterten Sinne suggeriert zudem wirtschaftliche Kosten in Form von technologischen Investitionen, welche durch europäische Instrumente nur unkonkret adressiert werden und daher nicht eine Kostendeckung garantieren können. „With an economy based largely on the export of oil and gas, the state has little incentive to invest in the development of renewables or increased energy efficiency, and so far has allocated very little money to these projects.“ (Kochladze 2009, 10)

4.2.2 Analyse der *Outputs*

Analyse der Outputs in der Ukraine

Bei der Untersuchung des Diversifizierungsprojektes der Weiterführung der Odessa-Brody-Pipeline ins polnische Plock ist nur eine mäßige EU-Zielerreichung festzustellen. In der Dimension *Obligation* besteht trotz verschiedener gemeinsamer Willenserklärungen (siehe z.B. Gemeinsamer EU-Ukraine Report 2006, 2) keine bindende Regulierung, welche ukrainische Akteure verpflichtet, das Projekt durch eine Umkehrung der Fliessrichtung und den Ausbau der Leitung nach Polen umzusetzen. Zwar besteht mit dem präsidentialen Dekret 474 „About ensuring the operation of the Odessa-Brody pipeline in the direction as designed“ ein Regulierungsversuch aus dem Jahr 2008, „[...] which requires that all organizational and technical arrangements for ensuring an averse operation mode for the Odessa-Brody [Pipeline, Anm. D. Verf.], as initially designed, be accomplished by the end of 2008.“ (Serafimovich 2008) Jedoch hatte dieses Dekret, welches die Regierungsmehrheit der politischen Gegner adressiert, keine Wirkung in dem nun eher parlamentarischen Regierungssystem und wird zudem in seiner Verfassungsmäßigkeit hinterfragt. In der Dimension *Precision* stellt sich die Frage nach der *Operationalisierung* und *Konkretisierung* des Vorhabens mit der Ukraine. Der durch die EU im Rahmen des Inogate-Instrumentes finanzierte Business-Plan mit der Ukraine von 2005 gibt darüber Aufschluss. Er legt die Schritte zur Realisierung des Projektes eindeutig fest und arrangiert die verschiedenen Projektphasen in einem konkreten Zeitplan (siehe Business Plan Prospect Of The Odessa-Brody-Plotsk Project). Die erste Phase des Planes besteht in einer Umkehrung der Fliessrichtung im Jahr 2008 zum Auslauf des Vertrages zwischen TNK-BP und Ukrtransnafta. Im Vorfeld sollen dabei Verhandlungen mit Produzenten, Raffinerien und Finanzinstitutionen abgeschlossen werden, sowie ein Konsortium gebildet werden. Eine zweite Phase sieht dann den Bau der Verbindung nach Polen im Zeitraum von 2007 bis 2009 vor, welche 2010 in Betrieb gehen soll. Die dritte Dimension *Delegation* ist mit dem unkonkreten *Monitoring* der EU im Rahmen der standardmäßigen ENP-Fortschrittsberichte der Kommission vergleichsweise schwach ausgeprägt. Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Projekt einen signifikanten Grad an *Substanz* aufweist. Dieser ist mit dem Business Plan in den ersten beiden Substanzkomponenten *Operationalisierung* und (zeitliche) *Konkretisierung* deutlich stärker ausgeprägt als die *Delegation*-Dimension mit dem lediglich im ENP-Rahmen festgelegten *Monitoring* ohne klare Kriterien (siehe Europäische Kommission 2006i, 5; 2009g, 15). Während die ersten Schritte mit Verhandlungen und der Bildung eines Konsortiums bereits

begangen wurden (siehe Socor 2008, 2009), ist keine der beiden ersten Phasen, die aus dem Business Plan hervorgehen, erreicht worden.

Dies ist auf den mangelnden politischen Willen der Regierungsakteure und den mit ihnen vernetzten oligarchischen Interessen seit dem Zusammenbruch der Orangenen Koalition zurückzuführen. Bis zum ersten Bruch der Orangenen Koalition Mitte 2006 erfuhr das Projekt dabei politischen Zuspruch der davon deutlich politisch und vor allem wirtschaftlich profitierenden Akteurskonstellation, obwohl die unkonkreten finanziellen EU-Anreize nur wenig zu einer positiven Abwägung beizutragen haben. Es konkretisierte sich in der Abwesenheit hoher politischer und wirtschaftlicher Kosten unter diesen Bedingungen in dem von der EU unterstützten Business-Plan als *substanziellen Output*, doch war der Vertrag zwischen TNK-BP und Ukrtransnafta bereits abgeschlossen. Mit dem Ablauf des Vertrages im Jahr 2008 und der Erneuerung des russischen Angebotes, Öl in die Pipeline einzuspeisen, hatten sich die politischen Machtverhältnisse jedoch gewandelt. Premierministerin Timoschenko regierte nun in einer Regierungskoalition ohne Beteiligung präsidentennaher Abgeordneter. Das politische Zerwürfnis der Premierministerin und des Präsidenten führt in dieser Akteurskonstellation zu einer Blockade des Projektes (Serafimovich 2008). Seine Fortführung impliziert für die Koalition hohe politische Kosten in Form eines relativen Machtverlustes gegenüber dem Präsidenten in dem nicht konsolidierten ukrainischen System, in dem Regierung und Präsident in einem Nullsummenspiel um relativen Einfluss ringen. Die wenig konkreten finanziellen EU-Anreize für eine Fortführung des Projektes und seine wirtschaftliche Lukrativität als materielle Anreize für beide Seiten durchbrechen diese Logik nicht, weswegen es neben dem Business-Plan nicht zu weiteren Fortschritten in Form *substanzieller Outputs* kam.

Im Bereich Diversifizierung durch Förderung erneuerbarer Energien und Verbesserung der Energieeffizienz haben Brüssel und Kiew einzig eine Verbesserung der Energieeffizienz durch eine Modernisierung von Gaskompressoren und Gastransitpipelines innerhalb eines operationalisierten Zeitplanes bis 2009 bzw. 2010 als *substanziellen Output* vereinbart. Die *Delegation*-Dimension ist in den gemeinsamen EU-Ukraine Reporten *substanziell* ausgebildet und die konkret messbaren Fortschritte werden darin evaluiert (siehe Third Joint EU-Ukraine Report 2008). Es werden sonst nur unspezifische und daher nicht *substanzielle* Willenserklärungen in dem Diversifizierungsbereich abgegeben (siehe Ibid.; Joint EU-Ukraine Report 2005; second Joint EU-Ukraine Report 2007; fourth Joint EU-Ukraine Report 2009). Angesichts unkonkreter, geringer europäischer Anreize bzw. der Erwägungen der politischen Regierungsakteurskonstellationen unter Beteiligung der Partei der Regionen ist dies hinsichtlich der Förderung erneuerbarer Energien am ukrainischen Energiemix nachvollziehbar. Das aktu-

elle Projekt wurde auf Grundlage der Kostenfinanzierung durch die EU unter der Regierung Timoschenko initiiert, welche damit zudem geringe politische und wirtschaftliche Gewinne in Form einer geringfügigen Abhängigkeitsreduzierung von Russland und entsprechend weniger Ausgaben für den Gasbezug durch Effizienzsteigerungen des moderneren Equipments verbindet. Zudem wird mit der Modernisierung des alten Equipment die Anfälligkeit für Störfälle, inklusive die daraus resultierenden wirtschaftlichen Kosten, reduziert.

Analyse der Outputs in der Republik Moldau

In den untersuchten Quellen lassen sich für das, an EU und Ukraine angrenzende Nachbarland in der europäischen Zielsetzungsdimension Diversifizierung über den untersuchten Zeitraum keine *substanziellen Outputs* ausmachen. Im Rahmen der Energiestrategie 2020, welche das Leitliniendokument zu Diversifizierung darstellt, intendiert Chisinau eine Reduzierung der nationalen Energieintensität von 2-3% jährlich, die insbesondere durch Energieeffizienzsteigerungen herbeigeführt werden soll (siehe Austrian Energy Agency, Energy Policy, Legislative Background). Allerdings werden in der Willenserklärung mit Blick auf die *Precision*-Dimension keine konkreten Schritte genannt. Auch findet in der *Delegation*-Dimension, abgesehen von der üblichen ENP-Evaluation durch die Kommission, keine nachvollziehbare Überprüfung der Fortschritte des Landes in diesem Bereich statt.

Die Hauptbegründung für das Verfehlen *substanzieller Outputs*, z.B. in Form von konkreten, moldawischen Projektinitiativen liegt, dabei in schwachen, unkonkreten EU-Anreizen, welche erst am Ende des Untersuchungszeitraums um ein Finanzierungsinstrument in Höhe von 13 Millionen € der Europäischen Bank für Wiederaufbau ergänzt wurden. Ohne einen stärkeren europäischen Anreizstimulus werden trotz dem grundsätzlichen Willens Chisinaus auf Grund der Planungskosten und mangelnden Finanzkapitals keine bedeutenderen Projekte vorbereitet und gefördert. Das Finanzierungsinstrument der EBW kann hier als zusätzlicher signifikanter Anreiz einen Mehrwert bieten, der jedoch in seiner Wirkung weitestgehend außerhalb des Untersuchungszeitraumes liegt.

Analyse der Outputs in Georgien

Das wichtigste Diversifizierungsinfrastrukturprojekt, welches die EU mit Tiflis gemeinsam im Rahmen der ENP verfolgt, ist die Nabucco Pipeline. Bisher lassen sich aber neben reinen Willenserklärungen keine *Outputs*, die damit in Verbindung stehen, identifizieren. Ein ähnliches

Bild ergibt sich bei der Odessa-Brody-Pipeline. Da das Projekt in der Ukraine stagniert und die georgische Infrastruktur schon vorhanden ist, kann Tiflis keinen *substanziellen Output* zu seiner Realisierung beitragen. Somit kommt es trotz der eigentlich positiven Kosten/Nutzen-Kalkulation georgischer Akteure nicht zu weitergehenden *substanziellen* Ergebnissen, da die Lukrativität der Projekte durch die nicht gegebene mittelfristige Glaubwürdigkeit beider Projekte in dritten Ländern untergraben wird. Vor diesem Hintergrund werden mögliche weiterführende georgische Initiativen *ad absurdum* geführt.

Schließlich ist auch hinsichtlich der europäischen Zielsetzung, den Anteil erneuerbarer Energien zu steigern, keine signifikante Zielerreichung in Form von *substanziellen Outputs* festzustellen. Zwar bestehen Willenserklärungen von Tiflis aus dem Jahr 2007, erneuerbare Energien auszubilden, diese wurden aber nie weiter konkretisiert oder verfolgt (siehe Kochladze 2009, 11). Die EU-Kommission (2008c, 16) verweist in diesem Zusammenhang darauf: „Considerable efforts are needed to improve energy efficiency and enhance the use of renewable energy sources.“ In diesem Bereich ist es weniger ein Glaubwürdigkeitsproblem, als die unkonkreten Anreize, welche schwach ausgeprägt bleiben und in Form von in ihrem Umfang beschränkten Projekten kaum Gewinne implizieren oder die Abhängigkeit von Russland reduzieren. Planungskosten werden damit -wie in der Republik Moldau- nicht überwunden, um von den Finanzierungshilfen zu profitieren und das Aufkommen an potenziell verfügbaren erneuerbaren Energien auszuschöpfen (siehe Kochladze 2009, 11).

Analyse der Outputs in Armenien

In Armenien konnte ein konkretes Projekt zum Bau eines Wasserkraftwerkes kleiner Größe initiiert werden (siehe EU-Armenia Web Portal for Renewable Energy, Legislation). Das bereits abgeschlossene Einzelprojekt, das von der EBW mit 1,5 Millionen € gefördert wurde, basiert dabei auf Rechtsakten, die von der regierenden politischen Akteurskonstellation verabschiedet wurden (siehe Ibid.). Der legislative Rahmen einer Spezifizierung des allgemeinen Gesetzes zu Energieeinsparungen und erneuerbaren Energien von 2004 ermöglichte eine konkrete *Operationalisierung* und *Konkretisierung* des Vorhabens, welches durch die EU-Kommission in ihren ENP-Fortschrittsberichten überwacht wurde (siehe Europäische Kommission 2009h, 14). Die substanzielle Ausgestaltung der *Precision*-Dimension bleibt allerdings auf dieses wirtschaftliche Projekt beschränkt. Das Einzelprojekt als einziger *substanzieller Output* bleibt damit weit hinter dem Potenzial erneuerbarer Energien in Armenien zurück, was vor allem auf den Mangel an politischem Willen zurückzuführen ist Elektrizitäts-

subventionen zu kürzen. Von diesen profitieren vor allem die großen Industrien, der Energiesektor und ihre Oligarchen. Sie behindern gleichzeitig die Lukrativität nicht subventionierter erneuerbarer Energien (siehe Kochladze 2009, 10). Der größte Anreiz besteht mit dem Finanzierungsinstrument für Projekte zur Steigerung der Energieeffizienz des Landes. Das Instrument wurde als konkreter finanzieller Anreiz hierzu jedoch erst Mitte 2009 bereitgestellt, weswegen trotz erwartbarer wirtschaftlicher Gewinne und der Abwesenheit signifikanter Opportunitätskosten für die Akteurskonstellation von Präsident Sargsyan keine Wirkung im untersuchten Zeitraum ermittelt werden kann. In dem vorherigen Zeitabschnitt wurde ohne quantifizierbare, europäische finanzielle Anreize einzig eine unverbindliche Strategie zur Entwicklung des Energiesektors verabschiedet (Armenische Regierung 2005). Die unspezifische politische Willenserklärung verweist lediglich allgemein auf die Zielsetzung die Energieeffizienz des Landes zu steigern, ohne jedoch Schritte oder konkrete Ziele hierfür zu nennen. Zudem fehlt es in Armenien an Finanzierungskapital um Planungskosten im Rahmen der Projektkonditionalität zu überwinden (Kochladze 2009, 10).

Analyse der Outputs in Aserbaidshan

„The signing of the energy accord between the EU and Azerbaijan in Brussels on 7 November 2006 enhances bilateral energy cooperation and promises to transport large volumes of oil and gas to the European market.“ (Nuriyev 2008, 165) Aufbauend auf diesem „Memorandum of Understanding“ (2006), welches als politische Willenserklärung beider Seiten keine bindenden oder konkreten Vorgaben macht, stellt die ENP den Rahmen dar, in dem sich diese Intention konkretisieren soll. Jedoch lassen sich in dem untersuchten Zeitraum kaum *substantielle Outputs* identifizieren. Neben der Beteiligung an einem Konsortium wurden lediglich politische Erklärungen von Baku zur Unterstützung der Nabucco-Pipeline abgegeben (siehe Socor 2009). Das Projekt stagniert noch vor dem Eintritt in eine erste, nicht weiter spezifizierte Umsetzungsphase. Intergouvernementale Abkommen zwischen allen beteiligten Partnern als Bestandteil der legalen Rahmenregulierung und Lieferverträge sind bisher nicht abgeschlossen wurden. Dabei fehlt ein nötiges intergouvernementales Abkommen zwischen Ankara und Baku ebenso wie ein eindeutiger Liefervertrag, der Aserbaidshan auf die Bereitstellung eines bestimmten Volumens zu einem bestimmten Zeitraum verpflichtet (siehe Socor 2009). Zwar besteht im Rahmen der ENP-Berichte ein Projekt-Monitoring der EU, dieses ist jedoch wenig objektiv und verfügt über keine klaren nachprüfbaren Kriterien oder Phasen, die der Evaluation zu Grunde gelegt werden (siehe Europäische Kommission 2008f, 14; 2009f 14). Somit

bleibt festzustellen, dass die *Outputs* des wichtigsten ENP-Nachbarns im Rahmen der Realisierung des wichtigsten Pipeline-Projektes zu einer Diversifizierung der EU-Importe weder in der Dimension *Precision* noch *Delegation* *substanziell* sind. Hinsichtlich des zweiten Pipeline-Projektes via Georgien und Ukraine bis nach Polen ergibt sich ein ähnliches Bild. Zwar sind mit existierenden Zeitplänen und intergouvernementalen Abkommen in der *Precision*-Dimension *substanziellere Outputs* zur *Konkretisierung* und *Operationalisierung* des Projektes festzustellen, an denen die aserbaidischen Akteure mitgewirkt haben (siehe oben). Letztlich erreicht jedoch auch diese Pipeline wegen der problematischen Flussumkehrung nicht die erste Implementationsphase.

In beiden Fällen ist es –wie in Georgien auch– die Unglaubwürdigkeit der Anreizgeständnisse, welche auf die Kalkulation der regierenden Akteurskonstellation im energiereichen Nachbarland maßgeblich einwirken und potenziell erhebliche Anreize als Faktor unterlaufen. In der Abwesenheit verbindlicher Finanzierungs- und Projektpläne aller beteiligten Parteien zur Konkretisierung der durch Baku antizipierten Anreize verbleiben die Ergebnisse in dem Nachbarland auf dem gleichen *Substanzniveau* wie der Projektstand insgesamt. Dies ist insbesondere der Fall, da Aserbaidschan potenziell über alternative Absatzmärkte für seine Energiegüter verfügt und durch eine verbindliche Zusage von Lieferungen in dem hier geschilderten unsicheren Kontext, diese aus der Hand gäbe. Ein Voranschreiten in Form *substanzieller Outputs* des Projektes, resultierte jedoch sehr wahrscheinlich in positiven *Outputs* mit dem wichtigen Energieproduzenten, z.B. in Form von geforderten intergouvernementalen Abkommen und *substanziellen* Lieferzusagen.

Noch geringer sind die *Outputs* hinsichtlich Energieeffizienz und einer Diversifizierung des aserbaidischen Energiemixes nach Energieart. In ihrem letzten ENP-Länderbericht stellt die Kommission (2010a, 14) dazu fest: „Azerbaijan has also confirmed at high political level its commitment and policy priority to engage the country more forcefully into the development of Renewable Energy Sources (notably wind, solar and hydro), and of Energy efficiency.“ Dieses aktuelle Zitat verweist vor allem darauf, dass tatsächlich keine konkreten Programme und keine *substanziellen* Projekte hinsichtlich der europäischen Zielerreichungsdimension über den untersuchten Zeitraum bestanden oder in Planung waren (siehe Kochladze 2009, 10). Zwar ist ein allgemeines politisches Programm zur Förderung erneuerbarer Energien im Zeitraum von 2005-2013 vorhanden, entsprechende, *substanzielle* Initiativen wurden jedoch nie unternommen. Dies lässt sich mit der schwachen EU-Anreizstruktur, den signifikanten ökonomischen Anpassungskosten denen wirtschaftliche und politische Akteure

in Form von Opportunitätskosten durch höhere domestische Energiepreise bzw. -kosten gegenüberstehen, und der Erwartung von zusätzlichen Investitionskosten nachvollziehen.

4.3 Erklärung und Analyse der *Outputs* im Rahmen der Zielsetzung Schaffung eines pan-europäischen Energiemarktes im Politikfeld Energiesicherheit

4.3.1 Spezifizierung von Anreizen und Kosten

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in der Ukraine

Das Instrument in dem Politikfeld, das hinsichtlich dieser EU-Zielsetzung die Kosten/Nutzen-Erwägungen der relevanten Akteure in der Ukraine und allgemein in der Nachbarschaft formt, ist die Europäische Energiegemeinschaft. Sie faszilitiert die Integration in den Europäischen Energiemarkt und Investitionen in den nationalen Energiesektor durch gemeinsame Regeln, die ein investitionsfreundliches Klima schaffen. Die strukturellen Risiken in der Ukraine, denen damit begegnet wird, sind zum einen der schlechte und für technische Probleme anfällige Zustand eines veralteten Gastransitnetzwerkes, zum anderen undurchsichtige, weitgehend politisch festgesetzte Energiepreise, die unter dem Weltmarktniveau liegen. Der ökonomische Hauptanreiz des Instruments besteht in der mittelfristigen Erwartung vermehrter ADI auf Grundlage einer stabilen Investitionsumgebung und -sicherheit. Darüber hinaus hat Brüssel im Rahmen einer organisierten Investorenkonferenz in Paris 2009 zusammen mit Internationalen Finanzorganisationen die Investitionssumme von ca. 2,5 Milliarden € für die nötige Modernisierung des Energietransitnetzes der Ukraine in Aussicht gestellt (Joint EU-Ukraine International Investment Conference 2009). Das finanzielle Engagement in Milliardenhöhe wird abhängig von der Übernahme und Implementierung der Richtlinie 2003/55/EC von Brüssel und den Internationalen Finanzorganisation zugestanden. Ein weiterer ökonomischer und politischer Anreiz besteht in einem Solidaritätsmechanismus der Richtlinie 2004/67/EC, der bei Lieferausfällen koordinierte EU-Unterstützung bereithält, um damit Unterbrechungen für einen kurzen Zeitraum zu kompensieren. Damit wird nicht nur die Verwundbarkeit der Ukraine allgemein, sondern insbesondere die antizipierten ökonomischen und politischen Kosten im Konfliktfall reduziert. Der Anreiz und damit diese Gewinne werden jedoch kaum spezifiziert -weder in der Quantität von Ersatzlieferungen noch hinsichtlich des Überbrückungszeitraumes- was das Anreizausmaß relativiert. Zudem kann mittelfristig die Integration und die Anbindung der Ukraine in das europäische Elektrizitätsnetznetz, basierend auf den kom-

parativen Vorteil des Landes in diesem Bereich signifikante Stromexporte in die Union ermöglichen. Der Beitritt zur Energiegemeinschaft und die genannten materiellen Anreize stehen in einem klaren Verhältnis zur Übernahme von EU-Richtlinien und Verordnungen (siehe Forth Joint EU-Ukraine Report 2009, Annex; Joint EU-Ukraine International Investment Conference 2009). Hinsichtlich der Glaubwürdigkeit ihrer Konditionalität bestehen jedoch Unterschiede.

Private Investitionen, die über den Anreiz der Investorenkonferenz hinausgehen, bleiben als indirekte Implikation glaubwürdig abhängig von der Umsetzung der nötigen EU-*Acquis communautaire* Bestandteile (insbesondere der Richtlinien 2003/55/EC, 2003/54 EC, der Verordnung 1775/55/EC), die im Zusammenhang mit einem Beitritt gefordert werden. Ebenso ist die Integration in das ENTSO-e Netz glaubwürdig abhängig von der Übernahme des *Acquis communautaire* im Elektrizitätsbereich, welches eine Vorbedingung für Investitionen in die nötige Interkonnektor-Infrastruktur als Zwischenschritt darstellt. Die Brüsseler Konditionalität hinsichtlich eines Zugeständnisses der Investitionssumme von 2,5 Milliarden €, wie sie in Paris 2009 für die Übernahme der Gasrichtlinie in Aussicht gestellt wurde, ist wenig glaubwürdig. Angesichts des die europäische Energiesicherheit gefährdenden Zustandes des ukrainischen Energietransitsystems und der europäischen Verwundbarkeit gegenüber den elementaren Energielieferungen verfügt die EU nicht über die nötige *Bargaining Power* um Investitionen in diesen Bereich konditional vorzuenthalten, die ihre technische Energiesicherheit direkt gewährleisten. Der Anreiz eines einsetzenden Solidaritätsmechanismus bei Lieferunterbrechungen ist glaubwürdig abhängig von der Übernahme der Richtlinie 2004/67/EC, da diese Regulierung seine Basis darstellt.

Auf Grund der Interessenszusammensetzung in der Partei der Regionen um Viktor Jankowitsch erscheinen für diese Akteursgruppe die Anpassungskosten besonders hoch. Die Forderungen der Etablierung einer unabhängigen Regulierungsbehörde, marktwirtschaftlicher Preismechanismen und allgemein mehr Transparenz sowie Wettbewerb im Rahmen des EEG-Beitritts des Landes gefährden vor allem subventionierte, niedrige Energiepreise für die dominanten, energieintensiven Industrien im Osten der Ukraine. Darüber hinaus büßen die wichtigen, der Partei nahe stehenden „Business-Administrative-Groups“ unter transparenten Bedingungen an Einfluss ein. Neben den ökonomischen Kosten höherer Energiepreise, entgegen oligarchischer Interessen, vertreten im Block Timoschenko und „Unsere Ukraine“, impliziert eine antizipierte Erhöhung der Energiepreise für die ukrainischen Haushalte vor allem politische Kosten, da dieses Thema von politischer Relevanz ist. Die Partei der Regionen, welche basierend auf privilegierten Abmachungen mit Moskau mit niedrigen Energiepreisen Wähler

umwerben kann (siehe Pirani 2009b, 103f), profitiert als politischer Kontrahent von Preiserhöhungen durch Subventionskürzungen. Die Bedeutung von niedrigen Bezugspreisen für die Oligarchin und zeitweise Premierministerin wird an der Eskalation der Gaskonflikte deutlich, an denen Timoschenko als Akteurin maßgeblich beteiligt war (siehe Perovic 2009, Pirani 2009b, 99f, 103ff). Die Relevanz dieser ökonomischen und politischen Kosten wird jedoch durch die glaubhafte Ankündigung Gazproms und Putins von 2008, die Energiepreise für die Ukraine bis 2011 auf Weltmarktniveau anzuheben, reduziert (siehe Perovic 2009, 25). Durch den relativen Bedeutungsverlust dieses Kostenfaktors, steigt damit die ökonomische Attraktivität eines Beitritts in den rationalen Abwägungen, welcher weitere Investitionen und Energieexportsteigerungen nahe legt und die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen von Lieferunterbrechungen tendenziell reduziert. Für Präsident Juschtschenko und „Unsere Ukraine“ stellen sich die rationalen Erwägungen ähnliche wie für den Block Timoschenko dar. Sie werden jedoch ergänzt durch ökonomische Opportunitätskosten für intransparente Zwischenhändler als zusätzlichen negativen Faktor in der Kosten/Nutzen-Relation. Insbesondere der Oligarch Firtasch, welcher in der Partei einen gewissen Einfluss hat, muss durch Transparenz und Marktregulierung hohe wirtschaftliche Opportunitätskosten gegenüber dem Staus quo einer intransparenten Situation tragen (siehe Pirani 2009b, 101).

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in der Republik Moldau

Auch für die Republik Moldau ist ein Beitritt zu der Europäischen Energiegemeinschaft ein konkreter Anreiz (Protocol concerning the accession of the Republic of Moldova to the Energy Community 2009). Die Kosten/Nutzen-Kalkulation der relevanten politischen Akteure stellen sich jedoch gegenüber dem europäischen Hauptinstrument zur Schaffung eines paneuropäischen Binnenmarktes grundlegend anders dar als im Nachbarland Ukraine.

Vor dem Hintergrund der hohen Verschuldung von Moldovagaz und der ukrainisch-russischen Gaskrise 2009 mit deutlichen Auswirkungen auf die moldawische Energieversorgung (siehe Harbo 2010, 16f) gewinnt der Unterstützungsmechanismus in Krisenfällen durch die Richtlinie 2004/67/EC selbst als nicht weiter quantifizierbarer Anreiz in der Abwesenheit von Alternativen für Regierungsakteure an Bedeutung. Er suggeriert antizipierte ökonomische und politische Kosten, denen das Land im realistischen Krisenfall ohnmächtig ausgesetzt ist, zumindest kurzfristig zu reduzieren. Der Anreiz vermehrter Investitionen in den Energiesektor des Landes durch eine transparente, investitionsfreundliche Umgebung –welcher den Hauptanreiz eines EEG-Beitritts in der Ukraine darstellt– fällt in dem kleinsten Nachbarland deut-

lich geringer aus. Der Grund hierfür liegt in der abtrünnigen und von Chisinau effektiv nicht kontrollierten Provinz Transnistrien, die für 95% der Verschuldung verantwortlich ist und über die Hälfte der importierten Energie aus Russland konsumiert (siehe weiter z.B. Ibid., 16f; Bruce/Yafimava 2009). Unter diesen Umständen bleibt ein langfristig latenter und unberechenbarer Konflikt zwischen Gazprom und Moldovagaz auf wirtschaftlicher Basis ein starkes Investitionshemmnis im Energiebereich. Dennoch bedarf das moldawische Pipeline- wie auch das Elektrizitätsnetz Investitionen zu seiner Modernisierung und Instandsetzung, auch um die nicht unerheblichen Transiteinnahmen des Landes zu sichern. Brüssel selbst ist daran - unabhängig von der Übernahme des *Acquis Communautaire*- wegen seiner Sicherheitsverwundbarkeit interessiert. Für Chisinau spielt zudem die Integration in das europäische Elektrizitätsnetz ENTSO-e als Anreiz eine Rolle. Es importiert bereits 70% seines Bedarfs aus dem Nachbarland Ukraine (Harbo 2010, 19). Wegen der Erdgasabhängigkeit dieser Importe (siehe Bruce/Yafimava 2009, 192f) sind Interkonnektoren mit dem EU-Mitgliedsstaat Rumänien mittelfristig eine strategische Option, die einen direkten Zugang zum europäischen Elektrizitätsnetz schafft und die Verwundbarkeit der Energiesicherheit des Landes im Konflikt-szenario zwischen Kiew und Russlands Gazprom anteilhaft reduziert.

Die deutlich geringer ausfallende Anreizstruktur und ihre Implikationen in der Nachbarrepublik steht in einem glaubwürdigen Konditionalitätszusammenhang zur Übernahme des *Acquis Communautaire*, welches der EEG zu Grunde liegt. Wegen der hohen Verwundbarkeit des Landes gegenüber Russland und der Ukraine und vor dem Hintergrund von Lieferausfällen und politischen Spannungen profitieren die dominanten politischen Akteure in dem Land auch bei vergleichsweise geringen Anreizen von einem Beitritt. Für die EU dagegen resultiert ein Beitritt des bedeutenden Transitstaates nur in einen moderaten Mehrwert für ihre Energiesicherheit, da das ökonomische Hauptrisiko der überschuldeten Moldovagaz dadurch nicht gelöst wird.

Die Opportunitätskosten der geforderten Liberalisierung des Energiesektors mit marktwirtschaftlichen Preismechanismen haben sich seit 2006 schrittweise für die PCRMs und den Präsidenten reduziert. Der Grund liegt auch hier in der glaubwürdigen Strategie Gazproms, von diesem Zeitpunkt an bis 2011 eine Angleichung der Bezugspreise an das europäische Niveau progressiv herbeizuführen, welche auch im Rahmen der EEG-Regulierungen zur Etablierung von Marktpreisen stattfinden würde (Bruce/Yafimava 2009, 184). Darüber hinaus ist das Joint Venture zu Gasimport und -transit der Moldovagaz mit Gazprom bereits überwiegend in der Hand des russischen Energieunternehmens (siehe Harbo 2010, 14), weswegen der Zugang anderer Gasversorger und -vertreiber zur Infrastruktur und auf den Gasmarkt des Landes für

moldawische Akteure keine wirtschaftlichen oder politischen Opportunitätskosten impliziert.

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in Georgien

Für Tiflis ist der Beitritt zur Europäischen Energiegemeinschaft ein möglicher, mittelfristiger Anreiz. Der potenzielle ökonomische Hauptanreiz liegt wie in der Ukraine in einem gesteigerten europäischen ADI-Aufkommen durch ein verbessertes Investitionsklima, welches auf den EEG-Regulierungen basiert. Im Zusammenhang mit seiner Rolle als strategischer Transitstaat erweist sich das Potenzial des Landes Zielort von Investitionen zu werden, als grundsätzlich hoch. Ein anderer Anreiz liegt im Solidaritätsmechanismus zur Überbrückung von Lieferunterbrechungen in der politischen Gemeinschaft, welcher auf der Übernahme der Richtlinie 2004/67/EC basiert. Insbesondere mit Blick auf das angespannte Verhältnis zu Russland impliziert dies -wie in den unmittelbaren Nachbarländern der EU- eine nicht weiter quantifizierbare Reduzierung antizipierter politischer und ökonomischer Kosten für die georgische Akteurskonstellation von Präsident Saakaschwili in einem Krisenszenario. Die Bedrohungsperzeption der georgischen Akteure hat dabei durch das Offenlegen der georgischen Verwundbarkeit, durch die Energiekrise des Landes im Jahr 2006, welche durch eine drastische Erhöhung der Gaspreise verursacht wurde, an Relevanz gewonnen (siehe Tokmazishvili 2009, 264f). Der prinzipielle Anreiz der Integration in den Europäischen Binnenmarkt für Elektrizität stellt sich wegen der größeren geographischen Ferne aller kaukasischen Länder und damit korrespondierender höherer Kosten für Interkonnektoren als mittelfristig nicht groß und wenig glaubwürdig dar. Ebenso ist die EEG-Konditionalität mit Bezug auf eine Steigerung europäischer Investitionen in den georgischen Energiesektor kaum glaubwürdig, da die strategische Bedeutung des Transitlandes für Europa die EU einer signifikanten *Bargaining Power* in dem Politikfeld beraubt. Stattdessen ist auch ohne die Übernahme des *Acquis communautaire* aus der Perspektive der georgischen Akteure mit europäischen oder außereuropäischen Investitionen auf der Basis von weiteren Infrastrukturprojekten zu rechnen. Darüber hinaus fällt in der Abwesenheit letzterer ein ökonomischer Mehrwert eines EEG-Beitrittes in diesem Zusammenhang gering aus, da das Investitionspotenzial in dem wichtigsten Sektor weitgehend ausgeschöpft ist (siehe Maliszewska et al. 2008a, 109). Schließlich stellt sich die Glaubwürdigkeit des Anreizes eines unspezifischen Solidaritätsmechanismus als am höchsten ausgeprägt dar, doch auch in diesem Bezug wirkt die geographische Distanz relativierend.

Die Kosten eines Beitritts zur EEG fallen wegen der weitgehenden Liberalisierung des Energiesektors mit freiem Marktzugang und einer bereits bestehenden investitionsfreundlichen Umgebung moderat aus (siehe USAID 2007, 9ff). Ein nicht-diskriminierender Zugang zu Gasinfrastruktur wird bereits auf Vertragsbasis garantiert. Wegen der bereits nahe am europäischen Niveau liegenden Energiepreise (Tokmazishvili 2009, 264ff) implizieren auch Marktmechanismen zur Preisbildung nur moderate wirtschaftliche Opportunitätskosten.

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in Armenien

Auch für Erwan liegt der Hauptanreiz, der EEG beizutreten, in der Möglichkeit, neue Investitionen in seinen Energiebereich anzuziehen. Doch widersprechen mit dem politisch stark angespannten Verhältnis zu der Türkei und Aserbaidschan als energiepolitisch wichtigsten Partnerstaaten der EU in der Region strukturelle Probleme dieser Zielsetzung, die außerhalb des Energiesektors an sich und damit des Wirkungsradius der EEG liegen. Dies reduziert die Größe des Anreizes antizipierbarer vermehrter ADI in den Energiesektor des für die EU-Energiesicherheit relativ unbedeutenden kleinen Landes als Implikationen einer verbesserten Investitionsumgebung nach dem Vorbild des EEG-*Acquis communautaire*. Auch der Solidaritätsmechanismus, wie er durch die Richtlinie 2004/67/EC geschaffen wird, suggeriert wenig Mehrwert für Eriwan da das Land weder über Energieinfrastruktur, die es mit EEG-Staaten verbindet, noch über ein Flüssiggasterminal verfügt, über welches Ersatzlieferungen erfolgen könnten. Zudem sind die Beziehungen zu Moskau und Gazprom trotz mäßiger Preiserhöhungen relativ konfliktfrei, was auch auf die Kontrolle des armenischen Energiesektors durch russische Energiekonzerne zurückzuführen ist. Ebenso relativiert sich die Relevanz des wirtschaftlichen Anreizes einer Integration in den europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt -wie in Georgien- deutlich durch die geographische Ferne und fehlende Anbindung. Entsprechende Investitionen in nötige Interkonnektionen sind teuer, frühesten mittelfristig mit den kaukasischen Nachbarländern realisierbar und somit wenig glaubwürdig als Anreizzugeständnis für Anpassungen an das *Acquis communautaire* im Elektrizitätsbereich.

Kosten eines Beitritts zur EEG und damit einer progressiven Integration in den Europäischen Binnenmarkt für die dominante Akteurskonstellation in Eriwan sind vor allem wirtschaftlicher Natur. Die geforderte Trennung von Vertrieb und Versorgung besteht in Armenien ebenso wenig wie eine unabhängige Betreibung des Energienetzes, welche Dritten freien Zugang gewährt, oder marktwirtschaftliche Preismechanismen. Stattdessen verfügt die ARGP als vertikal integriertes Unternehmen mit seinen Tochtergesellschaften über ein komplettes Monopol

im armenischen Gassektor und kontrolliert auch die korrespondierende Infrastruktur (siehe Yeghiazaryan 2009, 245). Die Forderungen, die konditional zu einem Beitritt zu der EEG erhoben werden, implizieren eine Schwächung der ARGP und berühren deren wirtschaftliche Interessen negativ. Letztere sind eng mit oligarchischen Interessen, welche wesentlich von der Republikanischen Partei, „Blühendes Armenien“ und dem Präsidenten vertreten werden, und russischen Interessen im armenischen Gassektor verflochten. So profitiert das kaukasische Land von geringen Energiepreisen, deren Ermöglichung sich aus geringeren Bezugspreisen aus Russland und staatlichen Subventionen zusammensetzt, wovon neben den Haushalten vor allem die energieintensiven Branchen, besonders jedoch die armenische Schwerindustrie, und der Energiesektor profitieren (siehe Ibid., 236). Erst ab 2008 wurden diese preislichen Privilegien reduziert (siehe Ibid., 249), verbleiben aber dennoch als signifikante, in erster Linie wirtschaftliche Opportunitätskosten ein wichtiger, negativer Faktor in der Kosten/Nutzen-Relation der Macht habenden Akteurskonstellation gegenüber einer Anpassung an den Besitzstand der Energiegemeinschaft.

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in Aserbaidtschan

Aserbaidtschan profitiert am meisten von europäischen Direktinvestitionen in seinen Energiesektor, was sich aus seinem Potenzial als Energieproduzent und Transitstaat erklärt. Der Anreiz eines noch höheren Aufkommens an europäischen ADI zur Weiterentwicklung des aserbaidtschanischen Gassektors weckt weitere wirtschaftliche Gewinnerwartungen. Diese sind vor allem in Form von Energierenditen für die Akteurskonstellation um Präsident Aliiev relevant. Zudem sind europäische Investitionen in das Transmissionsnetz weniger „politisiert“ als russische (Menkiszak et al., 2008, p. 25). Grundsätzlich verfügt das Land wegen seiner Energiereserven auch über das Potenzial, Strom über das europäische Stromnetz ENTSO-e zu exportieren und Energieeinnahmen der Akteure so weiter zu steigern. Der in mehreren Nachbarländern bedeutsame Anreiz eines Solidaritätsmechanismus im Fall von Lieferunterbrechungen spielt für den Energielieferanten Aserbaidtschan, dessen domestische Energiesicherheit in keiner Weise gefährdet ist, keine Rolle.

Die Glaubwürdigkeit der EEG-Konditionalität die zwischen den Forderungen einer Übernahme des *Acquis communautaire* und dem Zugeständnis der entsprechenden Anreize vermittelt, fehlt jedoch in den besonderen europäischen Beziehungen zum Energieproduzenten. Brüssel verfügt in dem Politikfeld über keine *Bargaining Power* gegenüber Baku, sondern profitierte hinsichtlich seiner Energiesicherheit durch eine Annäherung des Landes an die EEG deutlich

mehr als der Nachbar selbst, z.B. indem es den politischen Einfluss auf den Gassektor reduziert und Marktbedingungen für europäische Unternehmen zu Ungunsten SOCARs verbessert. Da das Land seine Produktion stetig ausweitet und sich in einem starken wirtschaftlichen Wachstum befindet, sind die wirtschaftlichen Potenziale und Standortvorteile des Landes -wie z.T. in Georgien- bereits ohne eine Anpassung an das *Acquis communautaire* als hoch einzustufen und ziehen dementsprechend beträchtliche europäische und ausländische Investitionen an (siehe Lussac 2008, 180). Der Anreiz, Strom in das europäische Stromnetzwerk einzuspeisen, erscheint zudem wegen der geographischen Ferne der kaukasischen Länder und korrespondierenden hohen Investitionskosten für Interkonnektionen mittelfristig unwahrscheinlich. Die Übernahme des Besitzstandes der EEG verursacht dagegen erhebliche Anpassungskosten. „However, [...] gas exporters will want to remain outside the EU’s legal reach and continue to develop and manage their resources independently, to maximise the rents they collect. They might not wish to ‚unbundle‘ (that is, break up) their vertically-integrated companies [...].” (Konoplyanik 2009, 109f) In einem auf intransparenten Energierechten und deren Verteilung – mit Hilfe des vertikal-integrierten SOCAR-Konzerns und seiner Marktmacht– basierenden autoritären System kann Präsident Aliev kein Interesse an einer umfassenden Liberalisierung des Gassektors auf Basis der europäischen *Acquis communautaire* haben, welches dieses System abschafft. Vielmehr sehen sich die Akteure dadurch mit massiven Opportunitätskosten konfrontiert, die ihre Machtbasis gefährden.

4.3.2 Analyse der *Outputs*

Analyse der Outputs in der Ukraine

Die Ukraine hat 2009 die Verhandlungen zu einem Beitritt zur EEG erfolgreich abgeschlossen. Die uneingeschränkte Mitgliedschaft tritt in Kraft, sobald die Ukraine ein Gasgesetz implementiert, welches die Richtlinie 2003/55/EC umsetzt. Mit ihrem uneingeschränkten Beitritt verpflichtet sie sich, die Gültigkeit des gemeinsamen Besitzstandes der EU, welcher der Gemeinschaft zu Grunde liegt auf ihr Territorium, auszudehnen. Das *Acquis Communautaire* der EEG in Form von Richtlinien und Verordnungen (siehe Forth Joint EU-Ukraine Report, Annex) ist als *Hard Law* zu charakterisieren. Kiew wird damit an Regulierungen gebunden, welche den politischen und wirtschaftlichen Akteuren einen eindeutigen Rahmen vorgeben. Die Dimensionen *Obligation* und *Precision* sind auf dem gleichen *Legalisierungsniveau* ausgebildet wie die der EU-Mitgliedsstaaten. Dies trifft auch auf die Dimension *Delegation* zu, denn

dem Sekretariat der EEG wurde zusammen mit deren Ministerrat die Kompetenz übertragen, Regulierungen zu interpretieren und bei Bedarf durchzusetzen (siehe Kapitel V, VII Gründungsvertrag der EWG). Jedoch treten diese Verpflichtung erst mit der Umsetzung der Richtlinie 2003/55/EC in Kraft, die laut eines gemeinsam erarbeiteten Zeitplans bis Beginn 2012 vorgesehen ist. Auch die Übernahme der anderen Bestandteile des *Acquis communautaire* werden mehrheitlich bis zu diesem Zeitpunkt erwartet und in ihrer Umsetzung durch das Gemeinschaftssekretariat überwacht (siehe Ministerial Council of the Energy Community, 2009a). Ferner ist der Beitrittsprozess eingebettet in einen Fahrplan im Rahmen des bilateralen Memorandum of Understanding von 2005, welches von der Kommission überwacht wird und einzelne Schritte priorisiert (Joint EU-Ukraine Report 2005; second Joint EU-Ukraine Report 2007; third Joint EU-Ukraine Report 2008; fourth Joint EU-Ukraine Report 2009). Auch wenn das legal bindende *Hard Law* wegen der ausstehenden Implementierung der priorisierten Gasrichtlinie 2003/55/EC noch nicht wirksam wird, können die bisherigen *Outputs* mindestens als *substanziell* qualifiziert werden. Konkrete Schritte wie Gesetzesanpassungen werden operationalisiert und mit Deadlines zeitlich konkretisiert. Zudem wird der Prozess durch das Sekretariat, die Kommission und den gemeinsamen EU-Ukraine Report im Rahmen des Memorandum of Understanding per *Monitoring* dreifach überwacht.

Schon im ersten Fortschrittsbericht der Ukraine aus dem Jahr 2006 (Kommission 2006, 14) wird auf das ukrainische Ziel einer Vollmitgliedschaft in der EEG hingewiesen. Die Verhandlungen über einen Beitritt, die im Juli 2008 begannen, konkretisierten Anreizzugeständnisse zeitlich und erhöhten damit ihre Relevanz in den rationalen Erwägungen der Akteure. *Substanzielle Outputs* wurden erst in ihrem Rahmen mit der Regierungskoalition unter Führung von Timoschenko ausgearbeitet. Ihre Aufnahme bzw. ihr Voranschreiten ist nicht hauptsächlich auf die deutliche Anreizsteigerung durch die Investorenkonferenz in Paris zurückzuführen, deren Konditionalitätsverhältnis zur Richtlinie 2003/55/EC unglaubwürdig verbleibt. Stattdessen sind es vor allem die sich progressiv erhöhenden Preise für russische Energiebezüge, welche parallel als Quelle ökonomischer und politischer (Opportunitäts-)Kosten für die regierende Akteurskonstellation an Bedeutung einbüßen. Insbesondere nach der Spaltung von „Unserer Ukraine“ verlieren zudem die wirtschaftlichen Opportunitätskosten für die dem Präsidenten nahe stehenden Zwischenhändler an Relevanz in den rationalen Kosten/Nutzen-Gegenüberstellungen einer nun modifizierten Regierungskoalition.

Über die nur begrenzt glaubwürdige positive Konditionalität der Anreize in dem Politikfeld hinaus kann sich die EU zudem ihrer *Bargaining Power* auf dem Makro-Niveau bedienen (siehe hierzu Kapitel 2.2.2), denn parallel befindet sich das Nachbarland in den Verhandlungen

gen um eine DCFTA. Der glaubwürdige konditionierte Anreiz eines solchen Abkommens, welcher vermehrte ADI und die Ausschöpfung der komparativen Vorteile der Metallindustrie antizipieren lässt, fällt als Katalysator zusätzlich deutlich positiv ins Gewicht der ökonomischen Kosten/Nutzen-Abwägung der Regierungsakteure. Gegeben dieser Anreizstruktur und in Abwesenheit hoher Anpassungskosten für Regierungsakteure konnten -aufbauend auf einer voranschreitenden Umsetzung der Richtlinie 2003/55/EC und einer deutlichen Preiserhöhung der domestischen Gaspreise um 35% im Vergleich zu 2008 durch eine unabhängige Gasregulierungsbehörde- die Beitrittsverhandlungen 2009 mit *substanziellen Outputs* abgeschlossen werden (siehe Forth Joint EU-Ukraine Report 2009, 3). Der potenzielle *Veto-Spieler* Präsident Juschtschenko blockierte die Beitrittsverhandlungen seines Landes nicht. Auch wenn ihm nahe stehende Zwischenhändler dadurch wirtschaftliche Opportunitätskosten tragen, profitiert seine Akteursgruppe dennoch ökonomisch im Rahmen einer sich konkretisierenden DCFTA durch vermehrte ADI. Zudem ist ein Annäherung an die EU eine klare politische Zielsetzung des Präsidenten, was ein Veto unwahrscheinlich macht.

Auch wenn unter diesen Umständen *substanzielle Outputs* mit der Ukraine erzielt wurden, bleibt die Frage eines Beitritts und der Übernahme des korrespondierenden *Hard Laws* offen. Bisherige Fortschritte wie die Etablierung der nationalen Regulierungsbehörde NERC oder auch die Preisanstiege für Erdgas werden relativiert durch die mäßige politische Unabhängigkeit und Capacity-Ausstattung ersterer, und Erdgaspreise, die immer noch unter einem kosteneffizienten Niveau liegen (siehe Ibid., 3). Zudem verweist die bisherige immer noch ausstehende, komplette Umsetzung der Richtlinie 2003/55/EC auf die bestehenden Widerstände, welche vor allem aus den hohen Anpassungskosten der Transparenzforderungen und weiteren Preisanhebungen bestehen.

Analyse der Outputs in der Republik Moldau

Die Republik Moldau hat ein Beitrittsprotokoll mit der Europäischen Energiegemeinschaft unterzeichnet und ist ihr auf der Basis der Umsetzung der Gasrichtlinie 2003/55/EC im Mai 2010 schließlich beigetreten. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass das europäische Nachbarland bei der Übernahme des korrespondierenden *Acquis Communautaire* am weitesten fortgeschritten ist. Die genannte zentrale Gasrichtlinie ebenso wie die entsprechende Richtlinie im Elektrizitätssektor (2003/54/EC) wurden durch nationale Gesetze umgesetzt (Europäischen Energiegemeinschaft, Moldova is eager to align its energy policy with that of the EU). Sie unterstehen als konkrete, bindende Besitzstandskomponenten in der *Delegation-*

Dimension der Interpretationszuständigkeit und dem Durchsetzungsmechanismus der EEG. Auch alle anderen benannten *Acquis communautaire*-Bestandteile sind als wirksames *Hard Law* nach dem Beitrittsprotokoll (Ministerial Council of the Energy Community, 2009b) bis Ende 2010 vorgesehen. Diese klare zeitliche Konkretisierung von bindenden, fixierten Regulierungen ebenso wie der ausgeprägte *Monitoring*-Mechanismus durch Kommission und Sekretariat der Energiegemeinschaft verweisen zudem zumindest auf in hohem Masse *substantielle Outputs* im Kontext des Beitrittsprozesses innerhalb des Untersuchungszeitraums.

Die Erklärungsfaktoren der zügigen und *substantiell* weitgehenden Anpassung im Rahmen der 2008 einsetzenden Beitrittsverhandlungen liegen in den alternativlosen Anreizen eines EEG-Beitritts. Sie ermöglichen, aus Lieferengpässen resultierende antizipierte politische und wirtschaftliche Kosten durch die Anbindung an das ENTSO-e und den europäischen Unterstützungsmechanismus kurz- bis mittelfristig zumindest abmildern zu können. Als zweiten entscheidenden Erklärungsfaktor einer positiven Kosten/Nutzen-Kalkulation der regierenden Akteurskonstellationen lassen sich geringe Anpassungskosten ausmachen. Dazu tragen insbesondere die stark erhöhten Bezugspreise von russischem Erdgas im Zeitraum der Beitrittsverhandlungen bei, die bereits 80-90% der europäischen Exportpreise erreicht hatten und 2011 auf dem gleichen Niveau liegen werden (Bruce/Yafimava 2009, 184). Auch ein Zugang ausländischer Anbieter und Vertreiber zum moldauischen Gasnetz implizieren keine signifikanten Anpassungskosten für Chisinau.

Zudem kann Brüssel auf seine *Bargaining Power* auf der Makro-Ebene zurückgreifen (siehe hierzu Kapitel 2.2.2), welche die positive Kosten/Butzen-Kalkulation weiter verbessert. Alle moldauischen Akteure sind an Verhandlungen über eine DCFTA -wie sie mit der Ukraine bereits eröffnet wurden- interessiert. Diese implizieren neben den politischen Gewinnen einer weiteren EU-Annäherung vor allem mittelfristig ökonomische Anreize in Form gesteigerter ADI und einer BIP-Steigerung von bis zu 12 %.

Analyse der Outputs in Georgien

Wie die Ukraine und auch die Republik Moldau, ist Georgien der Europäischen Energiegemeinschaft im Jahr 2007 als Beobachter beigetreten und besitzt eine Beitrittsperspektive. Beitrittsverhandlungen haben jedoch auf Grund der beschränkten Anpassung im Vorhinein an die zentrale Kondition der Gasrichtlinie 2003/55/EC und das Fehlen eines Beitrittsantrages aus Tiflis nicht stattgefunden. Somit ist eine Ausdehnung der Regulierungen des *Acquis communautaire* und ihrer Rechten und Pflichten auf das kaukasische Nachbarland nicht vorgesehen.

Dennoch lassen sich hinsichtlich der durch die EEG abgedeckten Regulierungen inhaltliche, aber nicht *substanzielle* Fortschritte in Form von *Outputs* über den Untersuchungszeitraum identifizieren. Das Land hat bereits eine unabhängige nationale Regulierungskommission etabliert, welche Energiepreise verbindlich festsetzt. Eine Anpassung an den Besitzstand des europäischen Stromnetzes befindet sich nach einem Fortschrittsbericht der Kommission (2010, 18) lediglich in Vorbereitung. Diese Anpassungsleistungen sind jedoch nicht annähernd so *konkret* und *operationalisiert* wie im *Acquis communautaire* gefordert, oder wie sie im Rahmen eines ordentlichen Beitrittsverfahrens mit den Nachbarländern Ukraine und Republik Moldau fixiert wurden. Auch die *Monitoring*-Dimension bleibt auf die Ebene der ENP-Evaluation durch die Kommission in Form von Fortschrittsberichten beschränkt.

Die mangelnde *Substanz*, welche die *Outputs* aller kaukasischen Nachbarländer im Rahmen dieser Zielsetzung auszeichnet, erklärt sich in Georgien trotz der eher moderaten politischen und wirtschaftlichen Kosten, durch die schwache ENP-Anreizstruktur für eine weitere Anpassung an den Besitzstand der EEG. Das Investitionspotenzial des Landes scheint mittelfristig ohne Realisierung weiterer großer Infrastrukturprojekte bereits ausgeschöpft. Der Solidaritätsmechanismus bei Lieferunterbrechungen als glaubwürdigster Anreiz verbleibt unspezifisch in seiner Größe und Realisierbarkeit. Die Integration in den Europäischen Elektrizitätsmarkt ist als Anreiz auf absehbare Zeit nicht relevant.

Diese Kalkulation wird auch durch den Anreiz eines DCFTA -anders als in den Nachbarländern Ukraine und der Republik Moldau- auf der Makro-Ebene nicht deutlich manipuliert, da sein Mehrwert in Anbetracht der hohen Bedeutung des Energiesektors für die georgische Wirtschaft vergleichsweise gering verbleibt und die *Bargaining Power* der EU auf diesem Niveau schmälert (siehe hierzu Kapitel 2.2.2). Auch der Beitritt zum Handelspräferenzsystem GSP+ kann nicht als ökonomischer Katalysator auf dieser Ebene herangezogen werden, da er bereits zu Anfang des Untersuchungszeitraums zugestanden wurde.

Analyse der Outputs in Armenien

Die geringe Interdependenzdichte der Energiebeziehungen zwischen Eriwan und Brüssel äußert sich auch in geringer Kooperation zur Förderung der gegenseitigen Energiesicherheit. Innerhalb dieser sind in dem kaukasischen Nachbarland in der untersuchten Zeitspanne keine *substanziellen Outputs* auszumachen. Lediglich die Ratifikation des Energiecharta Vertrages lässt sich als bedeutender *Output* in diesem Bezug anführen, welcher jedoch vor dem untersuchten Zeitraum liegt. Wie dargestellt bietet die EEG Eriwan weder in Sachen Investitionen

noch im Rahmen des unkonkreten Überbrückungsmechanismus bei Lieferausfällen oder durch Anbindung an das europäische Elektrizitätsnetz und grenzüberschreitenden Stromhandel eine attraktive Anreizstruktur. So wird der Energiesektor weder liberalisiert, oder bietet Investoren freien Zugang, noch konstituieren sich Energiepreise in Armenien nach transparenten Marktmechanismen. Preiserhöhungen durch die teilweise Abschaffung von Subventionen durch den Präsidenten im Jahr 2008 folgen aus höheren Bezugspreisen von Gazprom, die dennoch deutlich unter dem europäischen Niveau liegen, und mangelnden Budgetmitteln um diese abzumildern (siehe Yeghiazaryan 2009, 249).

In Anbetracht der schwachen Anreize fallen die ökonomischen Opportunitätskosten einer im *Acquis communautaire* geforderten Umstrukturierung des armenischen Energiesektors nach den Regulierungen der EEG um so größer aus. Sie kumulieren insbesondere um den Verlust der Vormachtstellung des vertikal integrierten ARGP-Konzerns und anderer Energieunternehmen unter russischer Beteiligung und vernetzt mit oligarchischen Interessen in „Blühendes Armenien“ und der Republikanischen Partei. Vor diesem Hintergrund erklärt sich aus der Perspektive Eriwans das Ausbleiben *substanzieller Outputs* mit Blick auf den Besitzstand der Energiegemeinschaft durch eine deutlich negative Kosten/Nutzen-Abwägung.

Die *Bargaining Power* der EU auf der Makro-Ebene (siehe hierzu Kapitel 2.2.2) modifiziert diese rationalen Kalkulationen zwar, ist jedoch nicht in der Lage die Erwägungen der Akteurskonstellation in Eriwan umzukehren. Der mächtigste Hebel hierzu ist nicht eine DCFTA mit geringen ökonomischen Anreizen sondern ein Beitritt zum GSP+. Dieses bietet insbesondere den Oligarchen der Nahrungsmittelindustrie als wichtiger Akteursgruppe in der Konstellation der beiden größten Parteien der Macht einen ökonomischen Mehrwert in Form erhöhter Exporte in die Union als Absatzmarkt, basierend auf komparativen Vorteilen des Sektors. Die negative Haltung der vernetzten, politischen und ökonomischen Akteure der bedeutsamen Energiewirtschaft gegenüber einer Annäherung an die EEG stellt dennoch ein unüberwindbares Hindernis hierzu da.

Analyse der Outputs in Aserbaidshan

Zwar ist der Energieproduzent Aserbaidshan wie Armenien nicht mit der Europäischen Energiegemeinschaft assoziiert, jedoch wird in dem Memorandum of Understanding (2006), welches mit Brüssel unterzeichnet wurde, eine Harmonisierung und Konvergenz der Regulierung der Energiemärkte angestrebt (2006). Darin wird explizit auf die Richtlinien 2003/55/EC und 2004/54/EC als Bestandteile des *Acquis Communautaire* verwiesen. An anderer Stelle

wird die Reform von Elektrizitäts- und Gaspreisen und ein offener und freier Elektrizitäts- und Gasmarkt angestrebt. Damit werden Kernaspekte der EEG in einem anderen bilateralen Rahmen aufgegriffen, der jedoch trotz konkreten Verweisen auf den Besitzstand der Europäischen Energiegemeinschaft auf einer nicht-*substanziellen*, deklaratorischen Ebene verbleibt. Ein Erklärungsaspekt für das Ausbleiben *substanzieller Outputs* liegt in der mangelnden Glaubwürdigkeit der Konditionalität zur Übernahme des EEG-Besitzstandes gegenüber dem einzig signifikanten Energieproduzenten. Aufbauend auf der schwachen *Bargaining Power* der Union und der grundsätzlichen Ersetzbarkeit der europäischen Investitionen erscheint es wenig glaubhaft, dass die Union meist private Investitionen als einen relevanten Anreiz aus Sicht Bakus, wegen nicht erfüllter Konditionen zurückhalten wird. Gegen eine *substanzielle* Annäherung durch ein Nachkommen der Forderungen marktwirtschaftlicher Energiepreise, eines obligatorisch freien Zugang zu der Energieinfrastruktur, einer Entflechtung von SOCAR und unabhängigen Aufsichtsbehörden, die all dies garantieren, sprechen hohe wirtschaftliche und politische Opportunitätskosten. Dieser Faktor dominiert die negative Kosten/Nutzen-Kalkulation der regierenden Akteurskonstellation, welche an hohen Energierenditen als Mittel des Machterhalts in einem undurchsichtigen, auf deren Verteilung basierenden System interessiert ist.

Daran ändert auch der wirtschaftliche Anreiz eines DCFTA oder eines Beitritts zum GSP+ auf der Makro-Ebene nichts (siehe hierzu Kapitel 2.2.2). Da Aserbaidschan in anderen Wirtschaftssektoren kaum über komparative Vorteile verfügt und sich das Interesse Bakus an einem Zugang zum europäischen Binnenmarkt auf Energiegüter konzentriert, die faktisch keine Handelsbeschränkungen erfahren, fällt dieser europäische Hebel gegenüber der aserbaidschani-schen Akteurskonstellation am schwächsten aus.

4.4 Erklärung und Analyse der *Outputs* im Rahmen der Zielsetzung legaler Regulierung und operationeller Kooperation im Politikfeld innere Sicherheit

Anders als im Politikfeld Energiesicherheit wird die Zielerreichung der beiden dargestellten Zielsetzungen legale Regulierung und operationelle Kooperation (siehe Kapitel 2.4.2) nicht separat sondern zusammen behandelt, da sie im Politikfeld miteinander verbunden sind. Dies gilt insbesondere für die UN-Konventionen und alle operationelle Kooperationsformen, die hier behandelt werden. Operationelle Kooperation stellt ein Mittel dar, um die Nachbarländer mit Capacity-Building sowie operationellem und finanziellem EU-Engagement in Form von

Missionen bzw. Förderung zu unterstützen, um die geforderten legalen Regulierungen wirksam umzusetzen und damit europäische Sicherheit zu befördern.

Gleichzeitig stellen EUBAM, BUMAD, und SCAD nicht nur ein Mittel zur Umsetzung der UN-Konventionen dar sondern sind als Operationen ein Selbstzweck. Es handelt sich bei den ENP-Instrumenten in diesem Kontext also nicht um Anreize zur Unterzeichnung oder Ratifizierung der UN-Regulierungen als *Output*¹⁹, die bereits vor dem Untersuchungszeitraum weitgehend erfolgt sind.²⁰ Stattdessen fungieren sie als Rahmen für eine *substanzielle* Umsetzung in Form von legaler Harmonisierung und intergouvernementaler Kooperation zwischen den ENP-Ländern und der EU bzw. ihren Mitgliedsstaaten. Als Selbstzweck stellen sie *Outputs* als Form der Zielerreichung von operationeller Kooperation dar und werden dementsprechend auf ihre *Substanz* hin untersucht.

4.4.1 Spezifizierung von Anreizen und Kosten

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in der Ukraine

Die Ukraine ist auch im Politikfeld innere Sicherheit auf Grund der dichten Sicherheitsinterdependenz mit der EU und der europäischen Verwundbarkeit gegenüber dem größten Nachbarland von herausragender Bedeutung, was sich in einem gesonderten Aktionsplan mit Kiew in dem Politikfeld äußert (Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security, Justice 2007). Der bedeutendste konkrete Anreiz, über den die Union im Bereich der legalen Regulierung verfügt, sind Visa-Erleichterungen, welche speziell für bestimmte Personengruppen zur Verfügung gestellt werden (Ibid., 3; siehe Kapitel 2.4.3). Der Anreiz wird *quid-pro-quo* für den Abschluss des prioritären Rückführungsabkommens zugestanden und in diesem Zusammenhang um das „Regional Protection Programm“ ergänzt.

Die vereinfachten Einreisebedingungen implizieren signifikante politische und evtl. auch

¹⁹ Beide Konventionen und ihre Ergänzungen sind als *Soft Law* zu charakterisieren. Sie sind rechtsverbindlich und daher obligatorisch und schreiben auch in der *Precision*-Dimension bestimmte Verfahren vor bzw. definieren Standards. Jedoch verbleibt die *Delegation*-Dimension schwächer ausgebildet, da keine Einklagemöglichkeit oder eindeutige Gerichtsbarkeit zuständigkeit besteht. Allerdings wird die Umsetzung der „UN Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances“ zentral von der UN im Rahmen des „International Narcotics Board“ (INCB) überwacht, welches als „quasi juristische Monitoring-Körperschaft“ charakterisiert werden kann (siehe Lavenex/Wichmann 2009, 95). Damit ist diese UN-Konvention „härter“ in ihrem legislativen Grad ausgebildet. Beide Regulierungen werden darüber hinaus von der EU in den ENP-Fortschrittsberichten überwacht.

²⁰ Das Zusatzprotokoll der Konvention „Protocol on the Illicit Manufacturing and Trafficking of Firearms, their Parts, Components and Ammunition“ wurde nicht ratifiziert durch die Ukraine, Georgien und Armenien.

wirtschaftliche Gewinne²¹ für alle politischen Akteursgruppen in der Ukraine. Zwar ist nur ein kleiner Bevölkerungsteil vom Anreizzugeständnis betroffen, der aber insbesondere die politisch einflussreichen, ökonomischen Eliten des Landes umfasst. Der visafreie Zugang in die Union als mittel- bis langfristiger Anreiz erfasst die gesamte Bevölkerung und lässt mehr sozio-ökonomische Gewinne durch Auslandüberweisungen und Wissenstransfer erwarten. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die hohe Anzahl von Visaanträgen von über 1,3 Millionen im Jahr 2005 sich in noch höherem Einreisebewegungen äußert (siehe Europäische Kommission 2007a, 78). Dennoch ist es folgerichtig anzunehmen, dass politische Gewinne in diesem Zusammenhang für die orangenen Akteure größer ausfielen. Ihre Wählerbasis ist eher in den angrenzenden westlichen Regionen des Landes zu finden und der Anreiz gelangt dem politisch und kulturell eher europäisch statt russisch orientierten Elektorat mehr zu Vorteil (siehe weiter Klüsener 2007).

Visa-Vereinfachungen stehen in einem glaubwürdigen Konditionalitätszusammenhang zum Abschluss eines Rückführungsabkommens, trotz der schwachen *Bargaining Power* der Union, die mehr von dem „Package-Deal“ profitiert. Die Ukraine ist das Nachbarland mit dem höchsten illegalen Immigrationsaufkommen in die EU, welches sich aus ukrainischen Bürgern und Transitmigranten zusammensetzt. Ein beide Kategorien adressierendes Rückführungsabkommen mit Kiew stellt gegenüber, der am höchsten ausfallende Verwundbarkeit der Union in der Nachbarschaft eine europäische Sicherheitspriorität dar. Selbst der Anreiz der beschränkten Visa-Vereinfachungen birgt aus Brüssels Perspektive ein gewisses Bedrohungspotenzial illegaler Immigration und des Importes transnationaler organisierter Kriminalität, welches jedoch überschaubar ist. Das Vorenthalten der Visa-Vereinfachungen ohne die erfüllte Bedingung eines Rückführungsabkommens ist damit hoch wahrscheinlich, das Zugeständnis trotz geringerer Kosten jedoch auch glaubwürdig. Es sind die gleichen Sicherheitserwägungen, sowie die hohen antizipierbaren Einreiseströme, die Visafreiheit als konditional zugestanden, mittelfristigen Anreiz unglaublich erscheinen lassen, obwohl sie explizit im Rahmen eines eingeleiteten Visadialoges als Endpunkt von ebendiesem genannt wird (siehe Europäische Kommission 2008d, 13). Das Bedrohungspotenzial einer Aufhebung von Visa-Pflichten als Kontrollinstrument gegenüber dem größten Nachbarn liegt dabei nicht nur in einem sehr hohen potenziellen illegalen Migrationsaufkommen, sondern auch in einer erhöhten organisierten transnationalen Kriminalitätsbedrohung, der sich die verwundbare EU-27

²¹ (Sozio-)Ökonomische Gewinne, sind quantitativ in ihrem Ausmaß schwer einzuschätzen, da bisher keine Studien vorhanden sind, welche die sozio-ökonomischen Auswirkungen solch beschränkter Visaerleichterungen wie hier behandelt analysieren. Dennoch werden sie von politischen Akteuren als Gewinne antizipiert (siehe Kapitel 2.4.1).

verstärkt ausgesetzt sähe.

Gleichzeitig sind die Kosten des Abkommens, denen Kiew gegenüber steht, hoch. Wegen seiner Bedeutung als Haupttransitland für illegale Migration in die EU-27 werden viele illegale Migranten aus Drittländern auf Basis des Rückführungsabkommens aus der EU in der Ukraine ankommen, welche sich dann mit den politischen und wirtschaftlichen Problemen eines Aufnahmelandes konfrontiert sieht. So fehlt es an Infrastruktur, administrativen Kapazitäten und finanzieller Ausstattung. Rückführungen in Drittländer werden oft wegen fehlenden sekundären Rückführungsabkommen nicht möglich sein (siehe weiter Trauner/Kruse 2008, 31f). Die schwer abzuschätzenden, doch auf jeden Fall hohen, ökonomischen Kosten werden durch das „Regional Protection Programm“ mit einem Budget von nur 2 Millionen € für die Ukraine, die Republik Moldau und Belarus nur unzureichend adressiert (Europäische Kommission 2005e, 6). „Therefore, transit countries are in the risk of being left with substantial numbers of aliens posing a social and economic burden and turning these countries into countries of destination in the end.“ (Trauner/Kruse 2008, 31)

Legale Regulierungen, welche die ENP im Rahmen der Bekämpfung von organisierter Kriminalität als Forderungen erhebt sind die „UN Convention against Transnational Organized Crime“ und die „UN Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances“ sowie daran anschließende Zusatzprotokolle. Um eine Übernahme und Implementierung der legalen Arrangements zu gewährleisten, bietet das ENPI, aufbauend auf der Ratifizierung, spezielle Netzwerke, Projekte und Missionen zu Capacity-Building und operationeller Unterstützung an. Diese Anreize implizieren über eine Reduzierung der Kosten einer Anpassung an die legalen Regulierungen hinaus, dass sie die Exekutive stärken und die Sicherheitssituation in den behandelten Bereichen allgemein verbessern (siehe Occhipinti 2007, 114f). ENPI-geförderte Maßnahmen zu einer Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit in diesem Zusammenhang sind: „Capacity Building and Technical Support to Ukrainian Authorities to Effectively Respond to Irregular Transit-Migration“, „Strengthening National Mechanisms and Capacities for Elimination of Trafficking in Children in Ukraine“, „Elimination of human trafficking from Moldova and Ukraine through labour market based measures“, BUMAD und EUBAM (für einen Überblick siehe Europäische Kommission, External Cooperation Programme Ukraine). Das Zugeständnis dieser verhältnismäßig zahlreichen politischen und finanziellen Anreize auf Basis der Umsetzung der UN-Regulierungen ist nur mäßig glaubwürdig. Zwar ist Brüssel an der wirksamen Regulierung wie Umsetzung durch die Ukraine interessiert, wofür Unterstützung nötig ist. Jedoch ist das Zugeständnis der Anreize bereits eine europäische Zielsetzung an sich, von der die Sicherheit der Union wegen der ho-

hen Verwundbarkeit gegenüber dem Ursprungs- bzw. Transitland von Human Trafficking und Transitland von Drogenhandelsströmen profitiert. Vor dem Hintergrund dieser Verhandlungsposition gegenüber Kiew ist ein konditional begründete Vorenthalt der erweiterten operativen Kooperation fraglich. Die Transaktionskosten für die politischen Akteure der Ukraine in Form von finanziellen und personellen Transaktionskosten werden in den EU-finanzierten Projekten selbst aufgewogen.

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in der Republik Moldau

Anders als in der Ukraine besteht mit der Republik Moldau kein gesonderter Aktionsplan, welcher Forderungen und Anreize in ein Verhältnis bringt. Stattdessen wird in dem kleineren angrenzenden Nachbarstaat der progressive Kooperationsrahmen des „Global Approach“ seit Mitte 2008 durch eine „Mobilitätspartnerschaft“ gesetzt (Joint Declaration on a Mobility Partnership 2008). *Quid-pro-quo* werden darin ebenfalls beschränkte Visa-Erleichterungen als stärkster kurzfristiger, konkreter Anreiz bestimmten Personengruppen im Gegenzug für das Abschließen von Rückführungsabkommen angeboten (siehe Parkes 2009, 4). Sie werden ergänzt durch ein „Common Visa Application Centre“, welches als zentrale Behörde die Bearbeitung von mehr Visaanträgen schneller ermöglicht und damit den Visa-Beantragungsprozess vereinfacht und in seiner Quantität ausdehnt (siehe Wichmann 2007, 15). Darüber und über den kostensenkenden Anreiz eines „Regional Protection Programm“ hinaus werden mit dem Mitgliedsstaat Rumänien verbesserte Visa-Regulierungen entlang der Grenze fokussiert (siehe Europäische Kommission 2010c, 14). Schließlich besteht auch für Chisinau die Möglichkeit eines visafreien Grenzverkehrs mit der EU für seine Bürger. Als langfristiger Anreiz suggeriert dies wahrscheinliche, hohe sozio-ökonomische Gewinne, die vor allem in gesteigerten Auslandsüberweisungen, die schon jetzt ein Drittel des BIP ausmachen (Weltbank 2008) und Wissenstransfer liegen. Da der Anreiz für viele moldauische Bürger relevant ist, impliziert er für die politischen Akteure beachtliche Gewinne.

Er bleibt in seinem Zugeständnis jedoch wie gegenüber der Ukraine unglaubwürdig wegen der Sicherheitsbedrohungen für die verwundbare Union, die von dem kleinen Nachbarn als eines der Hauptursprungsländer für Menschenhandel und als Ursprungs- und Transitland von illegaler Immigration und transnationaler organisierter Kriminalität ausgehen. Die Zahl von über 60.000 gestellten Visaanträgen im Jahr 2005 (Europäische Kommission 2005d, 78), die zwar deutlich geringer ausfällt als in dem östlichen Nachbarland suggeriert aber dennoch ein hohes, wenig überschaubares Einreiseaufkommen und hohen Migrationsdruck aus dem ärm-

sten Land Europas in diesem Kontext. Die anderen Anreize implizieren zwar geringere, ökonomische Gewinne, spielen aber dennoch eine wichtige Rolle als kurzfristiger und konkreter politischer Anstoß, sowohl für die Parlamentsmehrheit „Allianz für Europäische Integration“ als auch für die Kommunistische Partei. Ihr Konditionalitätszusammenhang mit der Unterzeichnung eines Rückführungsabkommens ist hinsichtlich Zugeständnis und Vorenthalt entsprechend der sicherheitspolitischen Bedeutung des Landes und der verhältnismäßig geringen sicherheitspolitischen Zugeständnisse Brüssels glaubwürdig. Beide moldawischen Akteurskonstellationen profitieren politisch von sichtbaren Erfolgen bei Zugangsfragen (siehe Popescu 2009,3). Der Anreiz der Visa-Regulierungen im Grenzgebiet zu Rumänien begünstigt entsprechend der parteipolitischen *Cleavages* eher die „Allianz für Europäische Integration“ auf Grund des angespannten Verhältnisses der PCRM zu dem wichtigen Nachbarstaat (siehe weiter Sieg 2009). Jedoch steht auch die Republik Moldau als Transitland für illegale Immigrationsströme, insbesondere aus anderen GUS-Statten, hohen Anpassungskosten durch die Rückführung ihrer Bürger und insbesondere Drittstaatenangehöriger wegen illegaler Immigration in die EU gegenüber.

Ebenso ist Implementierung der beiden UN-Konventionen und eine Vertiefung der gemeinsamen operationellen Kooperation in diesem Zusammenhang vorgesehen. Mit BUMAD, EUBAM und dem ENPI finanzierten Projekt „Elimination of human trafficking from Moldova and Ukraine through labour market based measures“²² soll dies geleistet werden (für einen Überblick siehe Europäischen Kommission, External Cooperation Programmes Moldova). Als der größte Anreiz geht in diesem Zusammenhang auch hier EUBAM hervor. Das Projekt impliziert für die politischen Akteure in Chisinau den Nutzen einer Teilretablierung staatlicher moldawischer Autorität an den Grenzen der abtrünnigen Region und gleichzeitig eine Verbesserung der inneren Sicherheit in vielfältiger Hinsicht (siehe Memorandum of Understanding on EUBAM 2005, 7). Die Projekte und Netzwerke finanzieren vor allem Capacity-Building, Informationsgewinn und gemeinsame Operationen zu einer Verbesserung des Grenzmanagements und können dementsprechend als sicherheitspolitische und die Anpassungskosten reduzierende Anreize bzw. Mittel in einem Zusammenhang mit der Umsetzung der UN-Regulierungen interpretiert werden. Die Glaubwürdigkeit eines konditionalen Vorenthalts der zugestandenen Anreize wird jedoch wegen des grundsätzlichen europäischen Sicherheitsinteresses an operationeller Zusammenarbeit hinsichtlich einer dichten Sicherheits-

²² Das EU-finanzierten Projekt „Elimination of human trafficking from Moldova and Ukraine through labour market based measures“ leistet Reintegrationsarbeit von Opfern ebenso wie eine Stärkung der staatlichen Behörden (siehe International Labour Organisation, Elimination of human trafficking from Moldova and Ukraine through labour market based measures).

interdependenz bzw. europäischer Sicherheitsverwundbarkeit relativiert.

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in Georgien

Auch für Georgien fungiert eine Mobilitätspartnerschaft (Joint Declaration on a Mobility Partnership 2009), die 2009 abgeschlossen wurde, als Rahmgebung für eine weitere legale Regulierung bzw. progressive Mobilitätsverbesserungen. Sie basiert wie im Falle der Republik Moldau auf dem Abschluss eines Rückführungsabkommens mit Brüssel, das zuvor paraphiert wurde. Als Anreiz für die Zustimmung zur Übernahme des EU-Hauptinstrumentes in dem Politikfeld wurden auch Tiflis im Gegenzug beschränkte Visa-Erleichterungen -wie gegenüber den beiden anderen EU-Nachbarn- angeboten. Obwohl Georgien eine wichtige Quelle und Transitraum für die europäischen Sicherheitsbedrohungen Human Trafficking und Drogenhandel darstellt (siehe Kapitel 2.4.1), ist das nur beschränkt ausfallende Zugeständnis Brüssels im Rahmen des Konditionalitätsverhältnisses glaubwürdig. Darüber hinaus besteht langfristig die Möglichkeit eines visafreien Zuganges für alle georgischen Bürger, welche wegen der europäischen Sicherheitsbedenken gegenüber dem „Failing State“ (siehe hierzu Kleinhanß 2008, S. 22-46) jedoch mittelfristig unglaubwürdig erscheinen. Beide Anreize beinhalten insbesondere für die politischen und wirtschaftlichen Eliten Georgiens einen gewissen Mehrwert. Zusätzliche Geschäftsverbindungen mit dem wichtigsten Wirtschaftspartner EU und andere sozio-ökonomische Gewinne werden durch die Visa-Vereinfachungen evtl. geringfügig begünstigt. Sie betreffen vor allem die georgischen Eliten, von deren Unterstützung der Präsident und „Nationale Bewegung - Demokraten“ im Politischen System profitiert. Visafreiheit und verbesserte Mobilität birgt die Aussicht auf weitere sozio-ökonomische Vorteile und politische Gewinne, wenn auch in geringeren Ausmaß als in den unmittelbaren Nachbarländern mit einem höheren potenziellen Migrationsaufkommen in die EU (siehe Trauner/Kruse 2008, 21). Die antizipierten Kosten eines Rückführungsabkommens fallen, entsprechend der geringeren Bedeutung des Raumes Georgien für Transmigrationsströme in die EU, vergleichsweise geringer aus. Dennoch fehlen EU-Instrumente, die zu einem Ausgleich dieser Kosten beitragen.

Hinsichtlich der europäischen Soft Security-Bedrohung transnationaler organisierter Kriminalität und der Umsetzung der entsprechenden UN-Konventionen und deren Protokolle ist festzustellen, dass die Bekämpfung von Human Trafficking und Drogenhandel keine Sicherheitsprioritäten für die georgische Regierung darstellen (siehe Di Puppò 2009, 111, 116). Stattdessen ist der Präsident mehr an der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols interessiert.

Entsprechend verfügt die Union nur über eine geringe *Bargaining Power* in diesem Zusammenhang, da sie von wirksamen Regulierungen gemäß ihrer Sicherheitsverwundbarkeit stärker profitiert. Operationelle Kooperation kann mit Capacity-Building-Maßnahmen und europäisch-finanzierten Operationen einen Kooperationsanreiz durch Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit leisten, welche in der Schnittmenge europäischer und georgischer Sicherheitsinteressen liegt. Anpassungskosten, die durch die Übernahme des geforderten *Soft Laws* impliziert werden, müssen somit durch entsprechende Initiativen mindestens ausgeglichen werden und die staatlichen Kapazitäten und das staatliche Gewaltmonopol ausreichend stärken. In diesem Zusammenhang besteht mit dem „Southern Caucasus Anti-Drug- Programm (SCAD)“ lediglich ein gemeinsames EU- und UN-Instrument, welches die Exekutiven durch Ausbildungsmaßnahmen und Datenbankvernetzung stärkt und Anpassungskosten der „UN Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances“ im Programm ausgleicht.

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in Armenien

Armenien verfügt über keinen politikfeldspezifischen Rahmen, welcher Anreize und Konditionalitäten bündelt und zueinander in Bezug setzt. Beschränkte Visa-Vereinfachungen sind der einzige Anreiz, welcher dem Land grundsätzlich über den untersuchten Zeitraum für den Abschluss eines Rückführungsabkommens offen steht. Insbesondere als Einreisevereinfachung für die wirtschaftlichen Eliten können sie einen ökonomischen und politisch signifikanten Anreiz für die Regierungskonstellation darstellen. Ihr Zugeständnis ist dabei gemäß der bereits festgestellten, strengen Konditionalität der EU im Zusammenhang mit dem aus europäischer Perspektive prioritären Rückführungsabkommen glaubwürdig von der Umsetzung selbiger in *Hard Law* abhängig. Der Anreiz darüber hinausgehender Mobilitätsvereinfachungen für armenische Bürger fällt wegen des vermutlich geringeren, potenziellen Migrationsaufkommens, im Verhältnis zu den bisher betrachteten Nachbarstaaten in der sozio-ökonomischen und politischen Dimension grundsätzlich geringer für Eriwan aus. Das mögliche Migrationsaufkommen kann jedoch an Hand der 21.911 gestellten Visaanträge im Jahr 2005 (Europäische Kommission 2007c, 78) nur annähernd nachvollzogen werden. Der Anreiz verbleibt in jedem Fall ohne ein unterzeichnetes Rückführungsabkommen oder einen politischen Rahmen zur progressiven Realisierung von Mobilitätsvereinfachungen mittelfristig unglaubwürdig.

Diesen schwachen antizipierten Gewinnen stehen aus Sicht der regierenden armenischen Ak-

teurskonstellation erwartbare, signifikante Anpassungskosten eines Rückführungsabkommens gegenüber. Als Transitraum für illegale Immigranten dritter Länder wäre der Nachbar verpflichtet, diese auf seinem Territorium aufzunehmen, und mit den Problemen ihrer Aufnahme als auch ihrer Weiterführung konfrontiert. Wie in allen Nachbarländern trifft ein zu erwartendes signifikantes Aufkommen dieser Personen auch in Armenien auf fehlende Infrastruktur und Kapazitäten. Anders als in der Republik Moldau und der Ukraine werden diese schwerwiegenden Anpassungskosten nicht durch das Angebot eines „Regional Protection Programm“ oder andere EU-Unterstützungsmaßnahmen relativiert.

Auch im Bereich der Bekämpfung organisierter Kriminalität werden nur wenige Anreize gesetzt, die UN-Konventionen und ihre Protokolle umzusetzen. Transnationale organisierte Kriminalität in und aus Armenien als weniger bedeutsames Thema im Zusammenhang der deutlich geringeren Sicherheitsinterdependenz zwischen Brüssel und Eriwan liegt damit außerhalb des Einflussbereiches der ENP. Einzig bei der Bekämpfung des Drogenhandels greift Brüssel auf das bereits dargestellte SCAD-Programm als regionales Instrument zur Implementierung der „UN Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances“ zurück. Es kann die armenische Handlungsfähigkeit und staatliche Kapazitäten durch Ausbildungsmaßnahmen und Vernetzung steigern und den negativen Folgen von Drogenhandel und -konsum begegnen. Antizipierbare Gewinne der armenischen Exekutiven bleiben jedoch somit auf diesen Sicherheitsbereich beschränkt und fallen nur mäßig aus. Ihr Vorenthalt ist verglichen mit den anderen kaukasischen Staaten glaubwürdiger, da die Union von Drogenhandel aus Armenien weniger betroffen ist und damit über eine stärkere Verhandlungsposition verfügt. Wegen des regionalen Charakters der Phänomene Drogenhandel und von SCAD selbst als operationelles Kooperationsarrangement wird dieser Glaubwürdigkeitsvorsprung jedoch tendenziell nivelliert.

Spezifizierung von Anreizen und Kosten in Aserbaidschan

Die Anreizstruktur der ENP zur legalen Regulierung im Bereich innere Sicherheit für Baku ist vergleichbar mit der Armeniens. Rückführungsabkommen stellen die Basis für beschränkte Visa-Vereinfachungen dar. Sie bieten vor allem den ökonomischen aserbaidischen Eliten einen Vorteil. Da sie auf einige wenige Personengruppen reduziert sind, sind sie in ihrem Zugeständnis glaubwürdig, auch wenn Drogeneinfuhren aus dem kaukasischen Land eine relevante europäische Sicherheitsverwundbarkeit verkörpern. Die Glaubwürdigkeit gilt in noch gesteigertem Maße auch für den Vorenthalt des Anreizes im Konditionalitätsverhältnis

zu einem unterzeichneten Rückführungsabkommen wegen des signifikanten illegalen Immigrationsaufkommens aus dem kaukasischen Land. Darüber hinausgehende Anreize in Form von progressiven Mobilitätsvereinfachungen, an deren Ende mittel- bis langfristig die Visa-freiheit für aserbaidische Bürger stehen könnte, erweisen sich auch in Aserbaidschan aus sozio-ökonomischer und politischer Sicht als weniger relevant wegen des voraussichtlich geringsten, potenziellen Migrationaufkommens in der Nachbarschaft (siehe Europäische Kommission 2007c, 78). Zudem sind sie nicht in den weitergehenden Politikrahmen des „Global Approach“, wie dies in Georgien und den beiden direkt angrenzenden Nachbarländern der Fall ist, integriert und verbleiben vor diesem Hintergrund unkonkret und weitgehend irrelevant für die Kosten/Nutzen-Kalkulationen aserbaidischer Akteure. Die Anpassungskosten fallen für das Transitland illegaler Immigration demgegenüber jedoch hoch aus und werden nicht durch EU-Maßnahmen ausgeglichen.

Wie in den andern kaukasischen Ländern auch ist das regionale SCAD-Programm der einzige Anreiz, der Eriwan zur Übernahme des *Soft Laws* in Form der behandelten UN-Konventionen in Aussicht gestellt wird. Abgesehen vom darin adressierten Drogenhandel stellt das Land keine unmittelbare Bedrohung für die EU in Sachen organisierter Kriminalität dar. Das SCAD-Programm stärkt staatliche Kapazitäten und beinhaltet durch die Bekämpfung der Soft Security-Bedrohung einen gewissen, auf Drogenhandel und -missbrauch beschränkten Sicherheitsmehrwert als politischen Anreiz für die aserbaidischen Akteure. Diese Anreize stehen wegen der Verwundbarkeit der Union gegenüber Aserbaidschan hinsichtlich dieser Kriminalitätsform in keinem glaubwürdigen Verhältnis zur wirksamen Umsetzung der geforderten Richtlinie durch legale Harmonisierung und intergouvernementale Kooperation. Kosten der Übernahme der anderen UN-Regulierungen werden nicht adressiert und die Zielsetzung von der ENP damit nicht weiter beeinflusst.

4.4.2 Analyse der Outputs

Analyse der Outputs in der Ukraine

Als einziges ENP-Land hat die Ukraine einen spezifischen Aktionsplan im Bereich innere Sicherheit mit Brüssel abgeschlossen. Präsident Juschtschenko hat daraufhin im Juni 2007 ein Rückführungsabkommen unterzeichnet, das später mit der Mehrheit der orangenen Akteurskonstellation durch das Parlament ratifiziert wurde. Bei Rückführungsabkommen handelt es sich um weitgehende *Hard Law-Outputs*. Sie sind rechtlich bindend und in der Legalisie-

rungsdimension *Precision* werden Verpflichtungen und Prozeduren der Länder eindeutig festgelegt (siehe weiter Trauner/Kruse 2008, 25-29). Schließlich gelten sie als internationales Recht, dessen Interpretation und Umsetzung der nationalen Gerichtsbarkeit unterliegt.

Die Vereinbarung, von deren Sicherheitsmehrwert die EU deutlich mehr profitiert, wurde durch die Akteurskonstellationen nur in den *Hard-Law-Output* umgesetzt, nachdem Brüssel die Visa-Vereinfachungen zugestand und die Aussicht auf Visafreiheit in einem Visa-Dialog verankert wurde (siehe Europäische Kommission 2008d, 13). Letzteres steigert die schwache Glaubwürdigkeit dieses langfristigen Anreizes mäßig, mit der die Akteurskonstellation um Juschtschenko und Timoschenko die meisten Gewinne verbindet. Die hohen, in ihrer Gänze noch nicht abschätzbaren, implizierten Kosten werden durch das „Regional Protection Programm“ nur geringfügig abgemildert.

Vor dem Hintergrund einer rationalen Abwägung der ukrainischen Akteurskonstellation, in welcher der mäßige politische und wirtschaftliche Nutzen die antizipierbaren Kosten kaum oder zumindest nicht deutlich übersteigt, stellt die *Bargaining Power* auf dem ökonomischen Makro-Niveau der ENP eine zweite Erklärungsebene dar (siehe hierzu Kapitel 2.2.2). Ein verbesserter Zugang zum europäischen Binnenmarkt verändert die rationalen Erwägungen der orangenen Akteurskonstellation im Zusammenhang der Konditionalität Rückführungsabkommen/Visa-Vereinfachungen auf der Ebene des Politikfeldes. Als konkreter Anreiz wirkt hier die EU-Unterstützung für einen WTO-Beitritt des Landes im Jahr 2008, welcher die Abschaffung von Quoten für landwirtschaftliche Güter und viele Industrieprodukte impliziert. Dies lässt die ukrainische Regierungskoalition hohe ökonomische Gewinne im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor sowie hinsichtlich der komparativen Vorteile der Metallindustrie antizipieren. Sie werden durch die darauf aufbauende sequenzielle Einleitung von Verhandlungen über eine DCFTA um die Erwartung vermehrter ADI und weiterer signifikanter Exportsteigerungen in die EU mittelfristig ergänzt. Der Verhandlungsbeginn, direkt auf den WTO-Beitritt folgend, repräsentiert dabei einen Zwischenschritt, der die Anreize einer DCFTA zeitlich konkretisiert und in ihrer Glaubwürdigkeit bestärkt.

Die „United Nations Convention against Transnational Organized Crime“ und das Zusatzprotokoll über Human Trafficking von Kindern und Frauen wurden beide vor Beginn des Untersuchungszeitraums ratifiziert. Das „Protocol on the Illicit Manufacturing and Trafficking of Firearms, their Parts, Components and Ammunition“ wurde jedoch bis dato weder unterschrieben noch verabschiedet. Die „UN Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances“ gilt dagegen mitsamt ihren Zusatzprotokollen für die Ukraine. Ihre Umsetzung erfolgt vor allem im Rahmen von EUBAM und BUMAD als Mittel

und substanzielle *Outputs*. In beiden mit 19 Millionen € finanziell gut ausgestatteten Kooperationsformen (siehe Kuprian 2007, 252; UNDP Ukraine, BUMAD contributes to regional drug control system) werden konkrete operationelle Vorgaben in der *Precision-Dimension* gemacht, die an den UN-Konventionen bzw. an europäischen Grenzmanagement-Standards ausgerichtet sind. In der *Monitoring-Dimension* werden sie in ihrer Wirksamkeit im Rahmen von internen Reporten evaluiert bzw. durch ein *Monitoring* des UNDP regelmäßig überwacht (siehe EUBAM 2006, 2008, 2009, 2010; BUMAD, Primary assessments and recommendations on tackling drug issues in Ukraine). Die *Substanz* des *Outputs* erklärt sich dabei aus den projektinternen Anreizen, die vergleichsweise groß ausfallen und Umsetzungskosten übersteigen, selbst wenn eine konditionale Glaubwürdigkeit eines Vorenthalts nur schwach ausgeprägt ist. Die Kapazitäten der Exekutive werden im Rahmen des BUMAD-Programms zur Implementierung der „UN Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances“ ausgeweitet und Anpassungskosten im Programm finanziell und operativ adressiert. Dies gilt auch für die übernommenen Bestandteile der „UN Convention against Transnational Organized Crime“ und besonders für das Zusatzprotokoll zu Human Trafficking, dessen Implementierung das Ziel mehrerer Initiativen ist. Als Umsetzungsmittel bzw. -rahmen fungiert vor allem EUBAM in diesem Zusammenhang. Die Mission bietet den politischen Regierungsakteuren neben gestärkten Kapazitäten einen Sicherheitsmehrwert, der alle thematischen Bereiche der UN-Konventionen betrifft und über Anpassungskosten und Transaktionskosten der Konventionsumsetzung hinaus geht, da die zahlreichen Soft Security-Themen an der Grenze zur Problemregion Transnistrien kosteneffizient adressiert werden und staatliche Kontrolle an den Grenzen forciert wird.

Analyse der Outputs in der Republik Moldau

Der *Hard Law-Output* eines unterzeichneten Rückführungsabkommen wurde 2008 mit Chisinau erreicht. Der Präsident und seine Mehrheit der PCRM unterzeichneten bzw. ratifizierten das Abkommen als geltendes Recht im Gegenzug für die in Aussicht gestellten beschränkten Visa-Vereinfachungen, welche durch das Visazentrum und das „Regional Protection Program“ als weitere Anreizzugeständnisse ergänzt wurden. Damit werden für die moldawische Akteurskonstellation relevante politische Gewinne realisiert. Zudem wurde mit der darauf aufbauenden Mobilitätspartnerschaft ein Rahmen für weitere Mobilitätsverbesserungen geschaffen, welcher die hohen antizipierten sozio-ökonomischen und politischen Gewinnerwartungen moldawischer Akteure in diesem Zusammenhang konkretisiert. In ihrem Rahmen wur-

wurden auch verbesserte Visabedingungen im Grenzraum mit Rumänien vereinbart, sobald die regierenden Akteurskonstellation der „Allianz für Europäische Integration“, die davon stärker profitiert, ins Amt kam. Insgesamt fällt die Anreizstruktur bei der Migrationsregulierung in dem kleineren angrenzenden Nachbarland am stärksten aus. „There is, however no specific EU-support [von dem Regional Protection Program abgesehen, Anm. d. Verf.] to mitigate Moldova’s new obligation to readmit nationals of other states residing illegally in the EU, and with whose countries of origin Moldova itself has no readmission agreement.“ (Parles 2009, 3) Da das hohe illegale Migrationsaufkommen in die EU-27 aus der Republik Moldau zu einem Großteil aus Transitmigranten besteht, impliziert das Abkommen gewichtige finanzielle und auch sozio-ökonomische Kosten einer ersten Rückführung in das kleine, arme Nachbarland (siehe oben). Sie werden in den Kosten/Nutzen-Kalkulationen der politischen Akteure in Chisinau durch die politischen, geringen sozio-ökonomischen Gewinne und Kosten abmildernde EU-Instrumente dennoch tendenziell aufgewogen.

Auch hier bietet der Rückgriff auf die Makro-Ebene einen Erklärungsmehrwert (siehe hierzu Kapitel 2.2.2). Das Nachbarland ist wirtschafts- und handelspolitisch gegenüber der EU hoch verwundbar, da keine signifikanten Exportalternativen bestehen und europäische ADI von großer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung sind. Parallel zu den Verhandlungen über ein Rückführungsabkommen wurden die Verhandlungen über einen Beitritt zum Handelspräferenzsystem der EU (GSP+) geführt. Auch wenn der zentrale Agrikultursektor davon nur beschränkt betroffen ist, impliziert ein Beitritt ein verbessertes Ausschöpfen der komparativen Vorteile in diesem Sektor und in den Bereichen Textilien und Bekleidung. Dies stellt vor dem Hintergrund der hohen Armut des Landes, zusammen mit der Erwartung vermehrter ADI, wichtige wirtschaftliche Anreize mit politischen Implikationen im Politischen System des Nachbarlandes dar. Unter Einbezug dieses ökonomischen Faktors als Anreiz zur Übernahme der legalen Regulierung fällt die Kosten/Nutzen-Kalkulation des Präsidenten und der PCRM deutlich positiv aus.

Das Land hat im Bereich der Bekämpfung organisierter Kriminalität die entsprechenden *Soft Law*-Regulierungen der UN-Konvention inklusive Zusatzprotokolle ratifiziert und besonders im Bereich Human Trafficking die darin geforderten legislativen Anpassungen in seinem Strafrecht *inter alia* im Rahmen von EUBAM vorgenommen (siehe Europäische Kommission 2006i, 11). Auch die Implementierung der „Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances“ wird durch die Vernetzung, Capacity-Building und operationelle EU-Hilfe im Rahmen des *substanziellen* BUMAD-Programmes (siehe oben) fasziliert. Es bietet Chisinau zudem einen Sicherheitssmehrwert an, da es Drogenhandel- und Kon-

sum inklusive der negativen Folgen für das Land adressiert. Als zusätzlicher, übergreifender Anreiz und *substanzieller Output*, (siehe oben) welcher im Zusammenhang mit der Implementierung der UN-Konventionen verstanden werden sollte, aber über den Ausgleich der Transaktions- bzw. Anpassungskosten und Capacity-Building hinaus geht, ist auch hier das Engagement der EU in der EUBAM-Mission an der Grenze zu Transnistrien zu sehen. Es stärkt die staatliche Handlungsfähigkeit gegenüber der von organisierter und transnationaler Kriminalität am stärksten betroffenen Zone des Landes. Wie in der Ukraine sind die beiden Initiativen derart *substanziell*, da die Anreize in ihrem Rahmen stark ausfallen, auch wenn das Konditionalitätsverhältnis wenig glaubwürdig ausfällt.

Analyse der Outputs in Georgien

Tiflis hat als dritter europäischer Nachbar ein Rückführungsabkommen mit Brüssel im November 2009 paraphiert und damit die Voraussetzung für beschränkte Visa-Erleichterungen und die Perspektive weiterer Einreisevereinfachungen im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft erfüllt (siehe Rat der Europäischen Union 2009). Das Rückführungsabkommen soll jedoch erst im Laufe des Jahres 2010 und damit außerhalb des untersuchten Zeitraums zusammen mit den Visa-Vereinfachungen als *Hard Law* in Kraft treten. Der ökonomische bzw. politische Anreiz von Visa-Vereinfachungen für Eliten fällt in dem elitengesteuerten System signifikant aus. Jedoch wird den noch nicht eindeutig abschätzbaren sozio-ökonomischen und politischen Kosten des Rückführungsabkommen, die auf Georgien zukommen, nicht adäquat begegnet. Zusätzliche Langzeitanreize zur progressiven Visafreiheit fallen wegen ihrer mittelfristigen Unglaubwürdigkeit und fehlender Konkretisierung nicht deutlich ins Gewicht der Regierungsakteure in dem *Failing State*. Insgesamt ist der weitgehende *Output* an Hand der politikfeldspezifischen Kosten/Nutzen-Kalkulation der georgischen Akteurskonstellation nicht eindeutig nachvollziehbar, da die Anreizstruktur verglichen mit der Ukraine und der Republik Moldau schwächer ausfällt.

Wird sie jedoch um Erklärungsfaktoren auf dem Makro-Niveau ergänzt, ergibt sich ein eindeutigeres Bild. Der ökonomische Hebel der EU fällt in Georgien verhältnismäßig gering aus (siehe hierzu Kapitel 2.2.2). Zum einen profitiert das Land bereits vom Europäischen Handelspräferenzsystem GSP+, zum anderen fällt der erwartete ökonomische Mehrwert einer mittelfristig möglichen DCFTA in Form von zusätzlichen ADI und dem Potenzial zu Exportsteigerungen in die EU geringer aus. Stattdessen kann argumentiert werden, dass das anhaltende europäische Konfliktmanagement und Wiederaufbauengagement der Union, im Nach-

hinein des russisch-georgischen Krieges von 2008 als Verhandlungshebel die Paraphierung des *Outputs* faszilitiert hat (siehe Europäischen Kommission, External Cooperation Programmes Georgia). Georgien hängt somit in hohem Maße von der politischen und wirtschaftlichen Unterstützung im Rahmen des Krisenmanagements der EU ab, auch um die Sicherheit des Staates gegenüber den separatistischen Regionen Abchasien und Südossetien und der russischen Föderation zu gewährleisten (siehe weiter Sasse 2009). Jedoch befindet sich dieser Erklärungsfaktor außerhalb des Spektrums der untersuchten Anreize.

Im Bereich der Bekämpfung organisierter Kriminalität hat Georgien bereits vor seinem Beitritt zur ENP die „United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols“ bis auf das „Protocol on the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms“ als *Soft Law* ratifiziert (siehe Europäische Kommission 2010, 16). Jedoch wird mit dem SCAD-Programm allen kaukasischen Ländern lediglich ein operationeller Rahmen zur Umsetzung der „UN Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances“ als „härteres“ *Soft Law* angeboten. (siehe oben). SCAD stärkt durch die Ausbildung und Vernetzung von Beamten und technische Unterstützung die staatliche Rechtsdurchsetzung und verbessert die nationale Sicherheitslage. Das Projekt an sich ist dabei als beschränkt *substanzieller Output* zu charakterisieren. Zwar werden konkrete Zielsetzungen und Kooperationsschritte auch zur legalen Harmonisierung mit EU-Standards ausgearbeitet, welche in einem Arbeitsplan und konkreten Zeitplan verankert sind (siehe South Caucasus Anti-Drug Programme Phase V 2007, 33). Jedoch bleibt die *Monitoring*-Komponente eher schwach ausgeprägt (Ibid., 31) und obliegt der EU im Rahmen der Fortschrittsberichte, die darauf jedoch nicht detailliert eingehen (siehe z.B. Europäische Kommission 2010b, 2009d, 2008c). Die begrenzte *Substanz* des Instrumentes erklärt sich aus den nur mäßigen Anreizen und Gewinnen der georgischen Exekutive, die durch das Programm realisiert werden. Die gewünschte Verbesserung staatlicher Kontrolle bleibt dabei weitgehend auf den aus Sicht der georgischen Akteure nicht prioritären Bereich der Drogenbekämpfung beschränkt.

Analyse der Outputs in Armenien

Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Staaten hat Armenien kein Rückführungsabkommen mit Brüssel abgeschlossen und profitiert somit auch nicht von Visa-Vereinfachungen. Zudem fällt der potenziell größere, mittelfristige aber unglaubwürdige Anreiz eines progressiven visafreien Zugangs in die Union für den Präsidenten und die Regierungsmehrheit auch wegen des scheinbar geringeren Migrationspotenzials verhältnismäßig schwächer aus. Ent-

sprechend sind sozio-ökonomische Gewinne, z.B. in Form von Auslandsüberweisungen oder Wissenstransfer, weniger relevant und größere politische Anreize, z.B., um eine große armenische Einreisenachfrage in die EU zu unterstützen, nicht präsent. Insgesamt fällt die Kosten/Nutzen-Kalkulation gegenüber den signifikanten, erwartbaren Anpassungskosten trotz geringerer politischer Gewinne durch Visa-Vereinfachungen somit deutlich negativ aus.

Über das Politikfeld hinaus verfügt Brüssel über eine gewisse *Bargaining Power* und kann den armenischen Eliten des Nahrungsmittelsektors mit dem Beitritt zum Handelspräferenzsystem GSP+ einen signifikanten Anreiz bieten (siehe hierzu Kapitel 2.2.2). Dieser modifiziert als Katalysator auf der Makroebene die Kosten/Nutzen-Kalkulation Eriwans positiv, hat sich jedoch nicht in der Unterzeichnung eines Abkommens niedergeschlagen, von dem die Union mehr profitieren würde.

Auch Armenien hat bis auf das „UN Protocol on the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms“ alle UN-Konventionen als *Soft Law* übernommen. Die „UN Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances“ wird in ihrer Umsetzung durch Eriwan durch das Zugeständnis des SCAD-Programmes begünstigt. Personelle oder finanzielle Kosten sind wegen der EU-Finanzierung und *Capacity-Building* dabei zu vernachlässigen. Stattdessen profitiert das Land durch eine verbesserte Sicherheitssituation im Soft Security-Bereich mehr als die EU selbst. Trotz der etwas stärkeren *Bargaining Power* der Union in diesem Kontext verbleibt das SCAD-Programm auf dem gleichen *Substanzniveau* wie mit Georgien, denn die *Monitoring*-Komponente ist auch hier nicht substanzieller ausgebildet (siehe oben).

Analyse der Outputs in Aserbaidshan

Auch Aserbaidshan hat kein Rückführungsabkommen mit der EU unterzeichnet und entbehrt damit der Grundlage (progressiver) Visa-Erleichterungen. Die Kosten/Nutzen-Kalkulation fällt wegen, der im Nachbarschaftsvergleich geringeren sozio-ökonomischen und politischen Bedeutung der möglichen Mobilitätsvereinfachungen für aserbaidshanische Akteure, welche durch die Anpassungskosten übertroffen werden, klar negativ aus.

Diese Kalkulation kann wegen einer vergleichsweise schwachen *Bargaining Power* auf der Makro-Ebene durch die EU kaum weiter manipuliert werden. Ein DCFTA und die Integration in das Europäische Handelspräferenzsystem (GSP+) bieten den aserbaidshanischen Regierungsakteuren und dem Präsidenten, in der Abwesenheit komparativer Vorteile und antizipierbar höher ausfallender ADI-Zuflüsse keinen starken ökonomischen Anreiz (siehe hierzu

Kapitel 2.2.2).

Dagegen hat Baku alle von der EU geforderten und von der UN formulierten Regulierungen übernommen. Die ENP-Anreize vermögen die implizierten Kosten jedoch lediglich bei der Bekämpfung des Drogenhandels mit dem SCAD-Programm als beschränkt *substanziellen Output* (siehe oben) aufzuwiegen und bieten den Akteuren nur in diesem Bereich einen zusätzlichen Sicherheitsmehrwert und gestärkte staatliche Kapazitäten als politisch antizipierbaren Gewinn. Die vergleichsweise schwache Anreizstruktur und europäische Verhandlungsposition äußern sich dabei -wie in Georgien und Armenien- in einer begrenzten *Substanz* von SCAD, als *Output* und Mittel zur Umsetzung der UN-Konvention, auf der es basiert.

4.5 Vergleichende Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Analyse der fünf Länder zeigt deutlich, dass die ENP nur beschränkt effektiv ihre angestrebten Zielereichungen zur Beförderung der europäischen Sicherheit erreicht. Weitergehend *legalisierte*, bzw. deutlich daraufhin ausgerichtete *Outputs* wurden im Rahmen der Zielsetzungen zur Schaffung eines pan-europäischen Binnenmarktes und der legalen Regulierung zur Bekämpfung illegaler Immigration und transnationaler organisierter Kriminalität vor allem in der Kooperation mit der Ukraine und der Republik Moldau erreicht. Sie basieren auf signifikanten Anreizen auf der Ebene der Politikfelder, erweisen sich jedoch angesichts bedeutsamer Anpassungskosten erst durch die Ergänzung um den Hauptanreiz eines verbesserten Zugangs zum Binnenmarkt der Union als hinreichend. Zudem sind es diese beiden Länder, die an *substanziellen* EU-Operationen beteiligt sind, welche die UN-Konventionen zu organisierter Kriminalität bzw. Drogenhandel und -mißbrauch als *Soft Law* operationell umsetzen. Damit bestätigt sich in beiden Politikfeldern weitgehend die präzisierete These, dass *Outputs* eines höheren *Legalisierungs*-, bzw. *Substanzgrades*, nur basierend auf einer starken Anreizstruktur gegenüber relativ moderaten Kosten ermöglicht werden.

Die Zielerreichung einer Übernahme des *Acquis communautaire*, welches in der Europäischen Energiegemeinschaft verankert ist, konnte zwar nur im Rahmen eines *substanziellen* Beitrittsprozesses mit Kiew und Chisinau eindeutig fokussiert werden, führte jedoch bereits 2010 zu der Vollmitgliedschaft des kleineren Nachbarn. Erst im Nachhinein der hohen Preisanstiege in der östlichen Nachbarschaft und unter Rückgriff auf einen verbesserten Zugang zum internen Binnenmarkt, der insbesondere gegenüber der Ukraine mit dem WTO-Beitritt und dem Einsetzen der Verhandlungen über eine DCFTA sehr konkrete Formen annahm, wurden diese starken Ausprägungen der Zielerreichung realisiert. Der ökonomische Hebel erweist sich da-

bei in beiden Fällen gegenüber den Regierungs- bzw. wichtigen Wirtschaftsakteuren als sehr wirksam, um die schwächere politikfeldspezifische Verhandlungsposition Brüssels zu kompensieren. Gegenüber Aserbaidschan und Georgien fehlt das Angebot eines konkreten ökonomischen Mehrwertes auf beiden Ebenen. In Armenien trifft das für politische und oligarchische Akteure lukrative Angebot des GSP+-Beitritts auf der Makro-Ebene, auf unüberwindbare politisch-ökonomische Widerstände des undurchsichtigen Energiesektors.

Mit Blick auf die zweite Zielsetzung der Diversifizierung im Politikfeld Energiesicherheit konstatiert und begründet die Analyse dagegen eine weitgehende Ineffektivität des europäischen Politikansatzes. Die *substanziellsten Outputs* bestehen zum einen in einem konkreten Business Plan zu der Umsetzung des Eurasiatischen Transportkorridors und zum anderen, in einem Einzelprojekt kleineren Ausmaßes zur Steigerung der Energieeffizienz und einem zur Förderung erneuerbarer Energien. Hinsichtlich der beiden strategischen Großprojekte - Eurasischer Transportkorridor und Nabucco- um die Verwundbarkeit europäischer Energiesicherheit deutlich zu reduzieren wurden in dem untersuchten Zeitraum kaum substantielle Fortschritte erreicht. Dies liegt einerseits an unkonkreten Finanzierungsplänen und EU-Beteiligungen und andererseits vor allem an der korrespondierenden Unklarheit, ob die Projekte tatsächlich mittelfristig durch die EU realisiert werden können. Beides untergräbt die *Glaubwürdigkeit* eigentlich ausreichend hoch antizipierter Gewinne für die angesprochenen Akteure in der Ukraine, Georgien sowie Aserbaidschan und führt in beiden letztgenannten Ländern geforderte, weitere Anpassungsschritte *ad absurdum*. Mit dem EU-finanzierten Business Plan für den Eurasischen Transportkorridor von 2005, besteht ein *substanzieller Output*, der unter günstigen domestischen, politischen Bedingungen erreicht wurde. Seine Umsetzung scheitert jedoch an der Veränderung eben dieser in der Ukraine, welche in politischen Kosten im Rahmen eines Nullsummenspieles um politischen Einfluss zwischen Präsidenten und Regierung resultiert und die wirtschaftliche Lukrativität des Projektes für die Ukraine als Entscheidungsfaktor unterminiert.

Zum anderen bleiben die *Outputs* im Kontext einer Diversifizierung im erweiterten Sinne durch domestische Energieeffizienz und eine Veränderung der Energiemixe in allen Ländern hinter dem Diversifizierungspotenzial zurück. In den kaukasischen Ländern Armenien und Aserbaidschan bestehen in diesem Zusammenhang signifikante politische und wirtschaftliche Opportunitätskosten gegenüber fossilen Energieträgern. Darüber hinaus verbleiben die EU-Anreize eines geringen finanziellen Ausmaßes insgesamt schwach, unkonkret, kleinen Projekten vorbehalten und mit, *a priori* Planungskosten implizierender Konditionalität verbunden, und erweisen sich damit als weitgehend wirkungslos innerhalb der domestischen Energiesek-

toren. Eine vereinzelte positive Gegenüberstellung ergibt sich durch konkrete Gesamtfinanzierung durch die EU bzw. EBW.

Auch im Politikfeld innere Sicherheit fällt der Effektivitätsbefund im Vergleich zwischen den Ländern zweigeteilt aus. Rückführungsabkommen konnten mit der Ukraine und der Republik Moldau abgeschlossen werden, deren politische Akteure die höchsten politischen und wirtschaftlichen Gewinne mit den im Gegenzug zugestandenen Visa-Erleichterungen und dem einsetzenden Prozess zur Konkretisierung weiterer Mobilitätsvereinfachungen verbinden. Die dennoch schwache Verhandlungsposition der EU wird auch hier mit der Verhandlungsmacht der Union im Rahmen des ukrainischen WTO-Beitritts, der DCFTA-Verhandlungen, bzw. des GSP+-Beitritts des kleineren Nachbarlandes mehr als aufgewogen. Diese kombinierte starke Anreizstruktur ermöglicht der EU, die rigiden *Hard Law-Regulierungen* durchzusetzen. Als empirische Grenzfälle der Erklärungskraft des angewandten *External-Incentives-Modells* erweisen sich Georgien und Armenien in diesem Zielsetzungsbereich. In Georgien wurde ein Rückführungsabkommen paraphiert, obwohl die Anreize in dem Politikfeld und darüber hinaus keine hohen Gewinne implizieren, aber signifikanten Kosten gegenüberstehen. Der begründende Erklärungsfaktor wird hier in der georgischen Angewiesenheit auf europäische Unterstützung im Nachhinein des kriegerischen Konfliktes mit Russland vermutet, liegt somit jedoch abseits der herangezogenen Erklärungsaspekte in den Politikfeldern und auf dem Makro-Niveau. In Armenien bietet der Beitritt zum Handelspräferenzsystem GSP+ der EU einen signifikanten Verhandlungshebel, welcher jedoch nicht ausreicht, um ein Rückführungsabkommen zu verankern. Das Beispiel Armenien zeigt die Grenze der Wirkungsfähigkeit eines verbesserten Zugangs zum europäischen Binnenmarkt, gegenüber negativen Kosten/Nutzen-Erwägungen in den beiden untersuchten Politikfeldern selbst auf.

Bei der operationellen Kooperation bietet die EU vor allem mit EUBAM und BUMAD Kiew und Chisinau mehr sicherheitspolitische Anreize und Unterstützung gegenüber implizierten Transaktions-, bzw. Anpassungskosten als den kaukasischen Ländern mit SCAD. Dies schlägt sich dementsprechend in dem vergleichsweise hohen *Substanzniveau* der operationellen Kooperationsarrangements mit der Ukraine und der Republik Moldau als Umsetzungsrahmen der regional größtenteils formal gültigen UN-Konventionen nieder.

5. Der Befund einer nur beschränkt effektiven ENP-Zielerreichung in den Politikfeldern Energiesicherheit und innere Sicherheit und ihre fragliche Auswirkung auf die europäische Sicherheit

Der ambivalente Effizienzbefund der untersuchten ENP-Zielerreichung in den beiden Sicherheitsfeldern verweist auf die beschränkte Fähigkeit der EU, in der Abwesenheit eines umfassenden Beitritts- bzw. Europäisierungsprozesses ihre Sicherheitszielsetzungen in dem regionalen Sicherheitskomplex mit ihrer Nachbarschaft umzusetzen. Insbesondere die progressive Integration in den Binnenmarkt erweist sich, wo sie einen starken Verhandlungshebel darstellt, als Katalysator für formale Europäisierung, der jedoch nicht in der Lage ist, signifikant negative Kosten/Nutzen-Abwägungen der regierenden Akteure in den Politikfeldern umzukehren. Nur im Politikfeld innere Sicherheit selbst, bietet die ENP zumindest den direkt angrenzenden Nachbarstaaten im Bereich operationelle Kooperation, auch ohne Rückgriff auf die Makro-Ebene, eine wirksame Anreizstruktur, um EU-Zielsetzungen in *substanzielle Outputs* umzuwandeln. Insgesamt überträgt der europäische Politikansatz zumindest in einigen Aspekten EU-Sicherheits-Policies, -Regulierungen und -instrumente auf die beiden direkt angrenzenden Nachbarn, mit denen Brüssel hohe Verwundbarkeit europäischer Sicherheit in beiden Politikfeldern verbindet. Aber reicht diese festgestellte Effektivität, welche Armenien, den Energieproduzenten Aserbaidschan und zum Teil Georgien nur wenig umfasst aus, um in der Folge, die europäische Energiesicherheit und innere Sicherheit tatsächlich zu gewährleisten und nicht nur im EU-Kalkül zu verbessern? Diese an die Ergebnisse der vorliegenden Hausarbeit direkt anschließende Frage wird die zukünftige Forschungsagenda zur EU-Sicherheit im Sicherheitskomplex mit der östlichen Nachbarschaft prägen. Auf sie soll abschließend ein Ausblick gewagt werden.

Die technischen, politischen und wirtschaftlichen Risiken für die europäische Energiesicherheit bleiben über den untersuchten Zeitraum hinaus weiter relevant. Eine umfassende Diversifizierung erfolgt im Rahmen der ENP weder mit regionalen Pipelines, noch in dem Energiemix der untersuchten Länder. In beiden Bereichen werden konkretere, bzw. glaubwürdigere Finanzierungszugeständnisse und Anreize von Seiten der EU benötigt. Mittelfristig bleibt also die hohe europäische Verwundbarkeit gegenüber den Transitstaaten Ukraine, der Republik Moldau und Georgien, ebenso wie die Abhängigkeit von Russland erhalten. In diesem Zusammenhang erscheint das politisch-ökonomische Konfliktpotenzial zwischen den Transitländern und dem größten Energieversorger Europas weiter brisant. Die europäische Energiegemeinschaft als energiepolitisches Hauptinstrument kann insbesondere unter wirtschaftlichen

Gesichtspunkten Konfliktgründe reduzieren, indem der politische Einfluss auf die Energiesektoren verringert wird und Energiepreise und Transitgebühren marktwirtschaftlich transparent kalkuliert werden. Jedoch bleiben die dominierenden Energieunternehmen der Ukraine und Moldowas, Naftogaz und Moldovagaz, hoch verschuldet und somit gegenüber (politisch motivierten) Preisanstiegen aus Moskau hoch verwundbar, denn Russland ist, weder Mitglied der EEG noch hat es den Energiecharta Vertrag ratifiziert. Die ENP nimmt auf diese drängende politisch-ökonomische Risikodimension nur beschränkt strukturellen Einfluss und Konflikte wie 2006 und 2009 mit ihren Folgen für die EU können daher weiterhin nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus ist das ukrainische und moldawische Gasfernleitungsnetz für technische Zwischenfälle anfällig, wie die Pipeline-Unfälle 2007 und 2009 verdeutlichen, die ebenfalls die Energieversorgung der EU-Mitgliedsstaaten beeinträchtigen können. Nötige Investitionen sind unter den Rahmenbedingungen der Energiegemeinschaft zwar wahrscheinlicher, stellen aber angesichts der benötigten Investitionssummen, selbst mit der hohen finanziellen Unterstützung der EU und anderer Internationaler Finanzorganisationen eine mittelfristige Herausforderung dar. Schließlich bleibt zur Effektivität der EEG festzuhalten, dass die Ukraine als wichtigstes Transitland das *Acquis communautaire* der Energiegemeinschaft noch nicht wirksam übernommen hat. Bisherige Fortschritte in diesem Kontext wie die Etablierung der nationalen Regulierungsbehörde NERC, wie auch die Preisanstiege für Erdgas werden relativiert durch die mäßige Unabhängigkeit ersterer und Erdgaspreise, die immer noch unter einem kosteneffizienten Niveau liegen.

Auch im Politikfeld innere Sicherheit bleibt die EU gegenüber ihren Nachbarländern und deren Sicherheitssituation, vor allem hinsichtlich illegaler Immigration, Menschenhandel und -schmuggel und transnationaler organisierter Kriminalität verwundbar. Die hier untersuchten ENP-Ansätze nehmen gemäß der Extra-Territorialisation-Strategie eine EU-zentrische Perspektive ein, nach der die ENP-Staaten als Sicherheitspuffer dienen sollen. Im Mittelpunkt stehen dabei erneut die direkt angrenzenden Nachbarstaaten, welche diese Funktion in der ENP im Rahmen beider politikfeldspezifischen Zielsetzungen am deutlichsten wahrnehmen. Es bleibt abzuwarten ob dadurch tatsächlich weniger illegale Aktivitäten die EU-Grenzen überschreiten und ob Mitgliedsstaaten einen Großteil ihres illegalen Immigrationsaufkommens in die Nachbarländer rückführen werden. Zudem bleibt in Zusammenhang mit letzterem die Frage offen, ob die ENP-Partner mit diesem wohl signifikanten zukünftigen Personenaufkommen umzugehen wissen und erneute illegale Einreiseversuche mit ihren nur mäßig vorhandenen Kapazitäten unterbinden können. Allgemein werden diese Migrationsströme und transnationale organisierte Kriminalität durch legale Regulierungen alleine nicht unterbunden.

Auch die operationelle Kooperation im Rahmen der ENP hat nicht das nötige Ausmaß, um sie zu kontrollieren und vor den EU-Außengrenzen aufzuhalten. Es handelt sich dabei eher um zusätzlich nötige Komponenten, um die EU-27 nach einem „weichen“ Sicherheitsverständnis in dem regionalen Sicherheitskomplex zu schützen. Mittel- bis langfristig ist die sozio-ökonomische und politische Entwicklung der ENP-Länder von größerer Bedeutung um den Sicherheitsbedrohungen der EU die Grundlagen zu entziehen. In der Nachbarschaftspolitik der EU ist seit ihrem Anbeginn dieses Bewusstsein zur Notwendigkeit einer Reduzierung von politischen und ökonomischen „Trennlinien“ in Form von Disparitäten vorhanden und findet in der Intention einen „gemeinsam Raum der Sicherheit, Stabilität und des Wohlstandes“ zu schaffen seinen Ausdruck. Die Effektivität der ENP in dieser Hinsicht bleibt abzuwarten.

Literaturverzeichnis:

- Abbott, K./Sindal, D. „Hard and Soft Law in International Governance”. In: *International Organization*, Band 54, Ausgabe 3, S. 421-456.
- Anderson, James E. (1975): *Public Policymaking*. New York: Holt Rinehart & Winston.
- Angenendt, S. (2007) „Irreguläre Migration als Internationales Problem. Risiken und Optionen”, *SWP-Studie*. URL: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4591 (Download 28.06.2010)
- Antonov, V. (2010) „Opportunities to enhance the energy security of the Republic of Moldova”. In : *Moldova's Foreign Policy State Watch*, Ausgabe 6. URL: <http://www.viitorul.org/public/2904/en/Policy%20Statewatch6.pdf> (Download 23.08.2010).
- Auvret-Finck, Josiane (2006) „Vers une cohérence accrue des relations extérieures de l'Union: l'exemple de la politique européenne de voisinage”. In: *Revue des affaires européennes*, Band 15, Ausgabe 2, S. 313-329.
- Balmaceda, M. (2004) „Explaining the management of energy dependency in Ukraine. Possibilities and limits of a domestic-centred perspective”. In: *MZES-Arbeitspapiere*, Ausgabe 79.
- Balzacq, T. (2007) „La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable”. In : *Cultures & Conflits*, Band 66, Ausgabe Sommer, S. 31-59.
- Bendiek, A (2008) „Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik?. Sechzehn Länder im Vergleich“, *SWP Studie*. URL: http://swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5234 (Download 21.02.2009).
- Berg, E./Ehin, P. (2006) „What Kind of Border Regime is in the Making? : Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy“. In: *Cooperation and Conflict*, Band 41, Ausgabe 53, S. 53-71.
- Beyme, K. (1999) *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bigo, D. (2001) „The Möbius Ribbon of internal and external security(ies)“. In: *Identities, borders, orders - Rethinking IR theory, borderlines*, Band. 18, S. 91-116.
- Billmeier, A./Dunn, J./van Selm, B. (2004) „In the Pipeline: Georgia's Oil and Gas Transit Revenues “. In: *IMF Working Paper*, Ausgabe 04/209. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04209.pdf> (Download 16.06.2010).
- Blum, S./Schubert, K. (2009) *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bos, E. (2010) „Das politische System der Ukraine“. In Ismayr, W. (Hg.) *Die politischen Systeme Osteuropas*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 527-576.

- Bos, E. (2009) „Ukraine: Instabile Institutionen, informelle Netzwerke und Regionalisierung des Parteiensystems“. In: Bos, E. / Segert, D. (Hg.) *Osteuropäische Demokratien als Trend-setter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts*. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, S. 209- 228.
- Börzel, T./Risse, T.(2006) „Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics“. In: Knud-Erik Jorgensen (Hg.) *Handbook of European Union Politics*. London u.a.: Sage, S.482-504.
- Bowden, J. (2009) „Azerbaijan: From Gas Importer to Exporter“. In: Pirani, S. (Hg.) *Russia and CIS Gas Markets and their Impact on Europe*. New York u.a.: Oxford University Press, S.203-233.
- Bruce, C./Yafimava, K. (2009) „Moldova’s Gas Sector“. In: Pirani, S. (Hg.) *Russia and CIS Gas Markets and their Impact on Europe*. New York u.a.: Oxford University Press, S.170-201.
- Büscher, K. (2010) „Das politische System Moldovas“. In :Ismayr, W. (Hg.) *Die politischen Systeme Osteuropas*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 527-576.
- Buzan, B. (1991) *People, States and Fear – An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Rienner Publisher.
- Buzan, B./Wæver, O. (2004) *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B./Wæver, O. /de Wilde, J. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Rienner Publisher.
- Chalker, J. (2004) „Der Energiecharta-Vertrag. Normen, Regeln, Implementierung“. In: *Osteuropa*, Ausgabe 9-10, S. 55-67.
- Chow, E./Elkind, J. (2009) „Where East Meets West: European Gas and Ukrainian Reality“. In: *Washington Quaterly*, Band 32, Ausgabe 1, S. 77-92.
- Cooley, A./Mitchell, L. (2010) „Georgia: The Interconnections between Democracy and Security“. In: *Caucasus Analytical Digest*, Ausgabe 17, S. 2-4.
- Cornell, N./Nilsson, N. (2009). „Georgian Politics since the August 2008 War“. In: *Demokratizatsiya*, Band 17, Ausgabe 3, S. 251.268.
- Danielyan, E. (2008) „Does Moscow Back Armenia’s Embattled Leaders?“. In: *Eurasia Daily Monitor*, Band 5, Ausgabe 27, URL:
http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Bwords%5D=8fd5893941d69d0be3f378576261ä3e&tx_ttnews%5Bany_of_the_words%5D=Danielyan&tx_ttnews%5Bpointer%5D=2&tx_ttnews%5Btt_news%5D=33373&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=9e83845b42 (Download 26.07.2010)

- Dimitrova, A./Dragneva, R. (2009) „Constraining external governance: interdependence with Russia and the Ukraine”. In: *Journal of European Public Policy*, Band 16, Ausgabe 6, S. 853-872.
- Di Puccio, L. (2009) „The Externalization of JHA Policies in Georgia: Partner or Hotbed of Threats?”. In: *European Integration*, Band 31, Ausgabe 1, S. 103-117.
- Dirmoser, D. (2007) „Neue Knappheiten, das Wiederaufleben des Ressourcennationalismus und die Aussichten für multilaterale Ansätze“, *Kompass 2020*. URL: <http://www.fes.de/kompass2020/pdf/Energie.pdf> (Download 03.02.2010).
- Downs, G./Rocke, D./Barsoom, P.(1996) „Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?”. In: *International Organization*, Band 50, Ausgabe 3, S. 379-406.
- Egenhofer, C. (2006) „Integrating Security of Supply, Market Liberalisation and Climate Change“. In: *ESF Working Paper*, Ausgabe 23. URL: <http://shop.ceps.eu/book/european-energy-security-what-should-it-mean-what-do> (Download 13.09.2010).
- Emerging Europe Monitor (2010) „Macroeconomic Forecast Azerbaijan“, Ausgabe 8. URL: <http://www.emergingeuropemonitor.com/file/85480/macroeconomic-forecast-azerbaijan.html> (Download 09.05.2009).
- Emerson, M. et al. (2009) „Synergies VS. Spheres of Influence in the Pan-European Space”. *Report prepared for the Policy Planning Staff of the Federal Foreign Office of Germany*. URL: <http://www.ceps.be/book/synergies-vs-spheres-influence-pan-european-space> (Download vom 21.02.2010).
- Emerson et al. (2006) *The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine*. URL: <http://www.ceps.eu/node/1164> (Download 01.06.2010).
- Epstein, R./Sedelmeier, U. (2008) „Beyond conditionality: International institutions in post-communist Europe after enlargement”. In: *Journal of European Public Policy*, Band 15, Ausgabe 16, S. 795-805.
- Eris, Ü. (2006) *European Neighborhood Policy and its Significance in Establishing Stability on the European Continent*, Draft Paper prepared for the Annual Convention of International Studies Association, 26.03.2006
- Faist, T. (2006) „Die europäische Migrations- und Entwicklungspolitik – Eine Chance für den Süden?“. In: *Centre on Migration, Citizenship and Development Working Papers*, Ausgabe 12. URL: http://www.unibielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_12.pdf (Download 10.09.2010)
- Franke, A./Gawrich, A./Alakbarov, G. (2009) „Kazakhstan and Azerbaijan as Post-Soviet Rentier States: Resource Incomes and Autocracy as a Double ‚Curse‘ in Post-Soviet Regimes”. In: *Europe-Asia Studies*, Band 61, Ausgabe 1, S. 109-140.
- Freizer, S. (2004) „The Pillars of Georgia’s political transition”. URL: http://www.opendemocracy.net/faith-caucasus/article_1732.jsp (Download 12.08.2010).

- Gänzle, S. (2008) „Policy-making and New Modes of Governance in the European Neighborhood Policy”. In: Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Band 8, Ausgabe 8.
- Götz, R. (2009) „The Southern Gas Corridor and Europe’s Gas Supply”. In: *Caucasus Analytical Digest*, Ausgabe 3, S. 2-5. URL: <http://www.laenderanalysen.de/index.php?topic=caucasus&url=http://www.res.ethz.ch/analysis/cad/> (Download 07.12.2009).
- Götz, R. (2007) „Die russisch-zentralasiatische Energiegemeinschaft – eine Bedrohung für die europäische Energiesicherheit?“, *SWP-Diskussionspapier*. URL: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4038 (Download 16.06.2010).
- German, T. (2009) „Pipeline Politics: Georgian and Energy Security“. In: *Small Wars & Insurgencies*, Band 20, Ausgabe. 2, S. 344–362.
- Glebov, S. (2008) „The Black Sea Region as part of the EU ‚Synergetic platform’ or view of underestimation?“, *Vortragspapier, 3rd Annual Meeting of the GARNET network*, Sciences Po Bordeaux, 17-19 September 2008. URL: <http://www.garnet.sciencespobordeaux.fr/Garnet%20papers%20PDF/GLEBOV%20Sergii.pdf> (Download 25.06.2010).
- Haas, H.-D./Neumair (2006) *Internationale Wirtschaft. Rahmenbedingungen, Akteure, räumliche Prozesse*. München/Wien: Oldenbourg.
- Harbo, F. (2010) „Moldova: A State of EU Institutional Relations”. In: *Note d’Ifri. South-East Europe*, Ausgabe 1. URL: http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=5972&id_provenance=97 (Download 31.07.2010).
- IFP (2009) „Soft Security: Definition and Conceptual Problems”, *Working Paper*. URL: <http://foreignpolicy.it/adon.pl?act=doc&doc=4782> (Download vom 16.07.2010).
- International Crisis Group (2008) „Armenia: Picking up the Pieces”. In: *Europe Policy Briefing*, Ausgabe 48. URL: http://www.hra.am/file/icg_armenia_picking_up_the_pieces.pdf (Download 26.07.2010).
- Iskandarian, A. (2000) „State-Construction and the Search for Political Identity in the New Transcaucasian Countries”. In: *Central Asia and the Caucasus*, Ausgabe 4, S. 12-20.
- Ismayilov, M. (2010) „Continuity and Change in Azerbaijan’s Energy Diplomacy”. In: *Caucasus Analytical Digest*, Ausgabe 16. URL: <http://www.laenderanalysen.de/index.php?topic=caucasus&url=http://www.res.ethz.ch/analysis/cad/> (Download 12.12.2010).
- Jänicke, M./Kunig, P./Stitzel, M. (1999): *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*. Bonn: Dietz, S. 50-61.
- Jones, Charles O. (1970): *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Harcourt.
- Keohane, R./Nye, J.(1989) *Power and Interdependence*. New York: Harper Collins.

- Kelley, J. (2006) „New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy”. In: *Journal of Common Market Studies*, Band 44, Ausgabe 1, S. 29-55.
- Klein, M. (2008) „Kaukasische Staaten: ‚Anderthalbparteiensysteme‘ mit schwacher gesellschaftlicher Verankerung“. In: In: Bos, E./Segert, D. (Hg.) *Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts*. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, S. 253- 277.
- Kleinhanß, S. (2008) *Die Außenpolitik Georgiens*. Berlin: LIT Verlag.
- Klüsener, S. (2007) „Die Regionen der Ukraine: Abgrenzung und Charakterisierung“. In *Ukraine Analysen*, Ausgabe 23. URL: <http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen23.pdf> (Download 05.07.2010).
- Kjärnet, H. (2010) „The State Oil Company SOCAR: A Microcosm of Azerbaijani Development?“. In: *Caucasus Analytical Digest*, Ausgabe 16. URL: <http://www.laenderanalysen.de/index.php?topic=caucasus&url=http://www.res.ethz.ch/analysis/cad/> (Download 08.01.2010).
- Koch, E. (2006) *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*. München: Vahlen Verlag.
- Konoplyanik (2009) „Regulating energy relations: Acquis or Energy Charter?“. In: Centre for European Reform (Hg.) *Pipelines, Politics And Power. The future of EU-Russia energy relations*, S. 107-115.
- Koopmann, M./Lequesne, C. (2006) Partner oder Beitrittskandidaten? *Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand*. Saarbrücken: Nomos.
- Knelangen, W. (2007) „Nachbarn in Sicherheit, Freiheit und Recht? Inneres und Justiz: Ambivalenzen der ENP“. In: *Osteuropa*, Band 2-3, Ausgabe 57, S. 252-257.
- Kochladze, M. (2009) „South Caucasus Countries Can Benefit from Alternative Energy Development“. In: *Caucasus Analytical Digest*, Ausgabe 3, S. 9-12. URL: <http://www.laenderanalysen.de/index.php?topic=caucasus&url=http://www.res.ethz.ch/analysis/cad/> (Download 09.05.2010).
- Kratochvil, P./ Lippert, B. (2008) „Improving the Cost/Benefit Balance of the ENP for EU’s Eastern Partners“. In: *IEP Policy Brief*. Analysen und Positionen zur Europapolitik, Ausgabe 3. URL: http://iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/Policy_Brief/Policy-Brief_3_08.pdf (Download 09.05.2009).
- Kuprian, A. (2007) „ESVP-Operationen und -Missionen im Überblick“. In: Siedschlag, A. (Hg.) *Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2006/2007*. Baden-Baden: Nomos, S. 245-256.

- Kurth, H./Kempe, I. (2005) *Presidential Election and Orange Revolution Implications for Ukraine's Transition*. URL: http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_ukraine.pdf (Download 29.07.2010).
- Lange et al. (2007) *KAS Election Guide. Wahlhandbuch Ukraine*. URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_11803-544-1-30.pdf (Download 29.07.2010).
- Lavenex, S. (2008) „A governance perspective on the European Neighborhood Policy: Integration beyond conditionality?“. In: *Journal of European Public Policy*, Band 15, Ausgabe 6, S. 938-955.
- Lavenex, S. (2004) „EU external governance in ‚Wider Europe‘“. In: *Journal of European Public Policy*, Band 11, Ausgabe 4, S. 680-700.
- Lavenex, S./Lehmkuhl, D./Wichmann, N. (2009) „Modes of external governance : a cross-national and cross-sectoral comparison“. In: *Journal of European Integration*, Band 16, Ausgabe 6, S. 831-833.
- Lavenex, S./ Stulberg A. (2007) „Connecting the neighborhood: energy and environment“. In: Weber, K./Smith, M./Baun, M (Hg.) *Governing Europe's Neighborhood: Partners or periphery?*. Manchester: Manchester University Press, S. 134-155.
- Lavenex, S./Uçarer, E. (2004) „The External Dimension of Europeanisation – The case of immigration policies“. In: *Cooperation and Conflict*, Band. 389, Ausgabe 4, S. 417-443.
- Lavenex, S./Wallace, W. (2005) „Justice and Home Affairs: ‚Towards a European public order?‘“. In: Wallace, W/Wallace, H./Pollack, M. *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 457–80.
- Lavenex, S./Wichmann, N. (2009) „The external Governance of EU Internal Security“. In: *Journal of European Integration*, Band 31, Ausgabe 1, S. 83-102.
- Lepesant, G. (2006) „Energienetze und die Europäische Nachbarschaftspolitik“. In: Koopmann, M./Lequesne, C. (Hg.) *Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand*. Saarbrücken: Nomos, p. 161-180.
- Leigh, M (2007) „Making a success of the ENP: challenge and response“. In: Weber, K./Smith, M./Baun, M. (Hg.) *Governing Europe's Neighborhood: Partners or periphery?*. Manchester: Manchester University Press, S. 209-219.
- Lindner, R. (2006) „Das Ende von Orange. Die Ukraine in der Transformationskrise“, *SWP Studie*. URL: http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_studie.php?id=6108&PHPSESSID=f0f74 (Download 13.07.2008)
- Lipset, S./Rokkan, S. (1967) : *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments : Cross National Perspectives*. New York : The Free Press.
- Linz, J. (2000) *Totale und autoritäre Regime*. Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftlicher Verlag.

- Lussac, S. (2010) „The State as a (Oil) Company? The Political Economy of Azerbaijan“. In: *GARNET Working Paper*, Ausgabe 74/10. URL : http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/7410.pdf (Download 09.05.2009).
- Lussac, S. (2008) „L'Union Européenne dans la région de la Caspienne : Quelle politique de voisinage à l'égard de l'Azerbaïdjan?“. In : *EurOrient*, Ausgabe 28, S. 205-220.
- Lutterbeck, D. (2005). „Blurring the dividing line: The convergence of internal and external security in Western Europe“. In: *European Security*, Band 14, Ausgabe 2, S. 231-53.
- Mahncke, D./Gstöhl, S. (2008) *Europe's Near Abroad. Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*. Brussels: Peter Lang, S. 95-114.
- Maligyna, K. (2009) „Die Energiesicherheit der EU und die Frage des Erdgastransits. Ein analytischer Rahmen“. In: *Ukraine-Analysen*, Ausgabe 58, S. 7-13. URL: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen58.pdf> (Download 05.07.2010).
- Maliszewska et al. (2008a) *Economic Feasibility, General Economic Impact and Implications of a possible Free Trade Area between the European Union and Georgia. Final Report*. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141169.pdf (Download 03.06.2010).
- Maliszewska et al. (2008b) *Economic Feasibility, General Economic Impact and Implications of a possible Free Trade Area between the European Union Armenia. Final Report*. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141170.pdf (Download 03.06.2010).
- Mangott, G./Westphal, K.(2008) „The Relevance of the Wider Black Sea Region to EU and Russian Energy Issues“. In: Hamilton, D./Mangott, G. (Hg.) *The Wider Black Sea Region in the 21st Century: Strategic, Economic and Energy Perspectives*. Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, S.147-177.
- Mansoor, A./Quillin, B. (2006) *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union*. New York: Worldbank.
- March, J./Olsen, J. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Menkiszak, M./Kononczuk, W./Kaczmarek, M. (2008) *CIS Countries' Interests vis-a-vis the European Union and its Eastern Policy*. Warschau: CASE-Center for Social and Economic Research.
- Milcher, S./Slay, B./Collins, M. (2007) „The Economic Rationale of the ‚European Neighborhood Policy‘“. In: Aslund, A./Dabrowski, M. (Hg.) *Europe after Enlargement*. Cambridge u.a.: Cambridge University Press, S. 165-187.

- Mikhelidze, N. (2007) „Georgien als Transitland in den Interessen des Westens“. In: *BERG Working Paper*, Ausgabe 57, S. 19-40. URL: http://www.uni-bam-berg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_lehrstuehle/vwl_finanzwissenschaft/Forschung/BERG/pberg57.pdf (Download 07.08.2010).
- Moravcsik, A./Vachudova, M. (2005) „Preferences, power and equilibrium: causes and consequences of EU enlargement“. In: Schimmelfennig, F./Sedelmeier, U. (Hg.) *The Politics of European Union enlargement. Theoretical Approaches*. New York: Routledge, S. 198-212.
- Moravcsik, A./Vachudova, M. (2003) „National Interests, State Power, and EU enlargement“. In: *East European Politics and Societies*, Ausgabe 17, S. 42-57.
- Müller, G.O. W. (1998) „Transnational Crime: Definitions and Concepts“. In: *Transnational Organized Crime*, Band. 4, Ausgabe 3/4, S. 13-21.
- Müller-Graff, C./Friedemann K. (2007) „Zusammenarbeit in Strafsachen“. In: Weifenfeld, W./Wessels, W. (2007) *Europa von A-Z*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 388-391.
- Nuriyev, E. (2008) „Azerbaijan and the European Union: new landmarks of strategic partnership in the South Caucasus–Caspian basin“. In: *Southeast European and Black Sea Studies*. Band 8, Ausgabe 2, S. 155–168.
- Occipinti, J. (2007) „Justice and Home Affairs: immigration and policing“. In: Weber, K./Smith, M./Baun, M (Hg.) *Governing Europe's Neighborhood: Partners or periphery?*. Manchester: Manchester University Press, S. 114-133.
- OECD (2007) „Glossary on Statistical Terms“. URL: <http://stats.oecd.org/glossary/download.asp> (Download 18.09.2010)
- Offe, C. (2001) „Gibt es eine europäische Gesellschaft? Kann es sie geben?“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Ausgabe 4, S.423-435.
- Parkes, R. (2009) „Mobility Partnerships: Valuable addition to the ENP repertoire. Checklist for revitalising ENP“. In: *SWP-Workingpaper*, Ausgabe 3. URL: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5711 (Download 19.08.2010).
- Pastore, F. (2002) „The asymmetrical fortress: The problem of relations between internal and external security policies in the European Union“. In: Anderson, M. and Apap, J (Hg.) In: *Police and justice cooperation and the new European borders*. Den Haag: Kluwer Law International, S. 81-102.
- Perovic, J. (2009) „Farce ums Gas. Russland, die Ukraine und die EU-Energiepolitik“. In: *Osteuropa*, Band 59, Ausgabe 1, S. 19-35.

- Petrosyan, D. (2010) „The Political System of Armenia: Form and Content”. In: *Caucasus Analytical Digest*, Ausgabe 17. URL: <http://www.laenderanalysen.de/index.php?topic=caucasus&url=http://www.res.ethz.ch/analysis/cad/> (Download 07.12.2009).
- Pirani, S. (2009a) *Russian and CIS Gas Markets and their Impact on Europe*. New York u.a.: Oxford University Press.
- Pirani, S. (2009b) „Ukraine: A Gas Dependent State”. In: *Russian and CIS Gas Markets and their Impact on Europe*. New York u.a.: Oxford University Press, S.93-132.
- Pleine, H. (2008) „Die Macht der Oligarchen. Grossunternehmer in der ukrainischen Politik”. In: *Ukraine-Analysen*, Ausgabe 40, S. 2-8. URL: <http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen40.pdf> (Download 09.05.2010).
- Prange-Gstöhl, H. (2009) ‘Enlarging the EU’s internal energy market: why would third countries accept EU rule export?’. In: *Energy Policy*, Ausgabe 37, S. 5296-5303.
- Popescu, N. (2009) „Re-Setting the Eastern Partnership in Moldova”. In: *CEPS Policy Brief*, Ausgabe 199. URL: <http://www.ceps.eu/book/re-setting-eastern-partnership-moldova> (Download 09.09.2010)
- Rahr, A. (2007) „Zurück zur Präsidialrepublik?“. In: *Ukraine-Analysen*, Ausgabe 22, S.8. URL: <http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen22.pdf> (Download 09.09.2010).
- Raustiala, K. (2005) „Form and Substance in International Agreements”. In: *The American Journal of International Law*, Band 99, Ausgabe 3, S. 581-614.
- Rijpma, J./Cremona, M. (2007) „The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law”. In: *EUI Working Paper*, Ausgabe 1. URL: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6690/LAW_2007_01.pdf?sequence=1 (Download 09.05.2010).
- Roslycky, L./Boonstra J. (2007) „Ukraine: Changing Governments and Persistent Security Concerns in the Region“. In: Volten, P/ Tashev, B (Hg.) *Establishing Security and Stability in the wider Balck Sea Area*. Amsterdam: IOS Press, 119.140.
- Sasse, G. (2009) „The European Neighbourhood Policy and Conflict-Management: A Comparison of Moldova and Georgia“. In: *Ethnopolitics*, Band 8, Ausgabe 3-4, S.369-386.
- Sasse, G. (2008) „The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU’s Eastern Neighbors”. In: *Europe-Asia Studies*, Band 60, Ausgabe 2, S. 295-316.
- Schimmelfennig, F. (2009) „Europeanization beyond Europe“. In: *Living Reviews in European Governance*, Band 4, Ausgabe 3.
- Schimmelfennig, F. (2008) „EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness”. In: *Journal of European Public Policy*, Band 15, Ausgabe 6, S. 918-937.

- Schimmelfennig, F./Scholtz, H. (2008) „EU Democracy Promotion in the European Neighborhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange”. In: *European Union Politics*, Band 187, Ausgabe 9, S. 187-215.
- Schimmelfennig, F. /Sedelmeier, U. (2005a) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell: Cornell University Press.
- Schimmelfennig, F. /Sedelmeier, U. (2005b) „Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe”. In: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell: Cornell University Press.
- Schimmelfennig, F./Sedelmeier, U. (2005c) „The politics of EU enlargement: theoretical and comparative perspectives”. In: *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*. Oxon/New York: Routledge.
- Schimmelfennig, F./Engert, S./Knobel, H. (2006) *International Socialization in Europe. European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*. Houndsmill u.a.: Palgrave Macmillian.
- Schimmelfennig, F./Scholtz, H. (2008) „EU Democracy Promotion in the European Neighborhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange“. In: *European Union Politics*, Band 187, Ausgabe 9, S. 187-215.
- Schimmelfennig, F./Sedelmeier, U. (2002) „Theorizing EU Enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research”. In: *Journal of European Public Policy*, Band 9, Ausgabe 4, S. 500-528.
- Schneckener, U. (2006) „States at Risk. Zur Analyse fragiler Staatlichkeit”. In: *Fragile Staatlichkeit. ‚States at Risk‘ zwischen Stabilität und Scheitern*. Baden-Baden: Nomos, S. 9-42
- Scott, J. (2005) „The EU and ‚Wider Europe‘: Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation? ”. In: *Geopolitics*, Band 10, S. 429-454.
- Sedelmeier, U. (2007) „The European Neighborhood Policy: a comment on theory and policy”. In: Weber, K./Smith, M./Baun, M. (Hg.) *Governing Europe’s Neighborhood: Partners or periphery?*. Manchester: Manchester University Press, S. 195-208.
- Seitz, R. (2008) „Exporting Stability or Importing Problems? The EU’s Security Policy towards its Near Abroads”. In: Mahncke, D./ Gsthöhl, S. (2008) *Europe’s Near Abroad. Promises and Prospects of the EU’s Neighbourhood Policy*. Brüssel: Peter Lang, S. 95-114.
- Serafimovich, A. (2008) „Ukraine Reverses Odessa-Brody Pipeline Flow“. In: *Oil& Gas Eurasia*, Ausgabe 9. URL: <http://www.oilandgaseurasia.com/articles/p/82/article/703/> (Download 17.03.2010).
- Sieg, M. „Machtwechsel in der Krise. Nach acht Jahren kommunistischer Herrschaft hat die Republik Moldau eine neue Regierung“, *KAS Länderbericht*. URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_17774-544-1-30.pdf (Download 12.09.2010).

- Simon, G. (2008) „Die politische Krise in der Ukraine“. In: *Ukraine-Analysen*, Ausgabe 49, S. 2-6. URL: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen49.pdf> (Download 06.09.2010).
- Slay, B. (2008) „Energy Politics, Security, and Development.“. In: *Development and Transition*, Ausgabe 8, S. 20-23. URL: <http://www.developmentandtransition.net/uploads/issuesAttachments/21/D&T%209%20ENG%20FINAL.pdf> (Download 14.09.2010).
- Socor, V. (2009) „How much longer can Azerbaijan wait for Nabucco to materialize“. In: *Eurasia Daily Monitor*, Band 6, Ausgabe 22. URL: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=34447 (Download 04.08.2010).
- Socor, V. (2008a) „Euro-Asian Oil Transportation Corridor Proposed At Kyiv Energy Summit“. In: *Eurasia Daily Monitor*, Band 5, Ausgabe 101. URL: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=33670 (Download 04.08.2010).
- Socor, V. (2008b) „Azerbaijan can rescue the Odessa-Brody Pipeline project“. In: *Eurasia Daily Monitor*, Band 5, Ausgabe 96. URL: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=33651 (Download 04.08.2010).
- Steffani, W. (1979) *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sterks, S. (2008) „The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy: Expanding Fortress Europe?“. In: Orbie, J. (Hg.) : *Europe's global role: External Policies of the European Union*, S. 117-140.
- Tiemann, G. (2008) „„Cleavages’ oder ‚Legacies’? Die Institutionalisierung und Struktur des politischen Wettbewerbs im post-sozialistischen Osteuropa“. In: Bos, E./Segert, D. (Hg.) *Osteuropäische Demokratien als Trend-setter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts*. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, S. 33-53.
- Tokmazishvili, M. (2009) „Georgias Gas Sector“. In: *Russian and CIS Gas Markets and their Impact on Europe*. New York u.a.: Oxford University Press, S.256-270.
- Trauner, F./Kruse, I. (2008) „EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood“. In: *CEPS Working Document*, Ausgabe 290. URL: <http://www.ceps.eu/book/ec-visa-facilitation-and-readmission-agreements-implementing-new-eu-security-approach-neighbour> (Download 11.09.2010).
- Trubek, D./Cottrel, P./Nance, M. (2005) „„Soft Law’ , ‚Hard Law’ and European Integration: Toward a theory of Hybridity“. In: *Jean Monet Working Paper*, Band 2, Ausgabe 5.
- Tseblebis, G. (2002) *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

- Vachudova, M.A. (2007) „Trade and internal market”. In: Weber, K./Smith, M./Baun, M. (Hg.) *Governing Europe's Neighborhood: Partners or periphery?*. Manchester: Manchester University Press, S. 97-114.
- Vachudova, M.A. (2005) *Europe Undivided. Democracy, Leverage & Integration After Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Varyshchuk, V. (2007) „Ukraine's Trade Specialization. What revealed Comparative Advantages have to say”. In: *Problems of Economic Transition*, Band.50, Ausgabe 7, S. 37-45.
- Varwick, J./Lang, K. (2007) *European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU-Policy towards the New Neighbours*. Opladen/Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, S. 117-128.
- Yegiazaryan, A. (2009) „Natural Gas Markets in Armenia”. In: Pirani, S. (Hg.) *Russian and CIS Gas Markets and their Impact on Europe*. New York u.a.: Oxford University Press, S.235-255.
- Vincentz, V. (2007) „The European Neighbourhood Policy: An Economic Perspective”. In: Varwick, J./Lang, K. (Hg.) *European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU-Policy towards the New Neighbours*. Opladen/Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, S. 117-128.
- Vorndran, O. (2000) *Die Entstehung der ukrainischen Verfassung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wichmann, N. (2009) „The EU as a Rule of Law Promoter in the ENP”. In: Balzacq, T. (Hg.) *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs*. London: Palgrave, S.. 111-133.
- Wichmann, N. (2007) „The Intersection between Justice and Home Affairs and the European Neighbourhood Policy. Taking Stock of the Logic, Objectives and Practices ”. In: *CEPS Working Document*, Ausgabe 275. URL: <http://ceps.be/book/intersection-between-justice-and-home-affairs-and-european-neighbourhood-policy-taking-stock-lo> (Download 26.06.2010).
- Yeghiazaryan, A. (2009) „Natural Gas Markets in Armenia”. In: *Russian and CIS Gas Markets and their Impact on Europe*. New York u.a.: Oxford University Press, S. 235-255.
- Youngs, R. (2007) Europe's External Energy Policy: Between Geopolitics and the Market, *CEPS Working Document*, Ausgabe 278. URL: <http://www.ceps.be/book/europes-external-energy-policy-between-geopolitics-and-market> (Download 17.03.2010).
- Weber, K./Smith, M./Baun, M. (2007) *Governing Europe's Neighborhood: Partners or periphery?*. Manchester: Manchester University Press.
- Zaiotti, R. (2007) „La propagation de la securité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage”. In : *Cultures & Conflits*, Band 66, Ausgabe Sommer, S. 61-76.
- Zimmer, K. (2006) „Eine Region und ihre Partei. Die Partei der Regionen als Donezker Elitenprojekt“. In : *Ukraine-Analysen*, Ausgabe 3, S. 11-14. URL : <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen03.pdf> (Download 20.07.2010).

Quellenverzeichnis:

- ARKA News Agency, „GSP+ Gives 600 Armenian products duty free access to EU Market“, vom 06.07.2010. URL: <http://www.arka.am/eng/economy/2010/07/06/20574.html> (Download 05.08.2010).
- Armenische Regierung (2005) „Energy Sector Development Strategies in the Context of Economic Development in Armenia“. URL : http://www.renewableenergyarmenia.am/download/GoA_EnDevStrategy_Eng_June_2005.doc (Download 07.04.2010)
- Armenisches Wirtschaftsministerium, „Generalised System of Preferences +“. URL: <http://www.mineconomy.am/en/92/> (Download 05.08.2010).
- Austrian Energy Agency, „Energy Policy, Legislative Background“. URL : <http://www.enercee.net/moldova/energy-policy.html> (Download 04.08.2010).
- BBC News, „Turkey tries to revive EU drive“, vom 19.01.2009. URL: <http://news.bbc.co.uk/go/pr/ft/-/1/hi/world/europe/7837145.stm>. (Download 21.02.2009).
- BUMAD, „BUMAD Projects“. URL: <http://bumad.un.kiev.ua/bumad/index.php?link=p1&lang=&z=1> (Download 14.07.2010).
- BUMAD, „Program Implementation“. URL: <http://bumad.un.kiev.ua/index.php?lang=en&sID=19> (Download 11.09.2010).
- BUMAD, „Primary assessments and recommendations on tackling drug issues in Ukraine“. URL: <http://bumad.un.kiev.ua/bumad/index.php?link=10&lang=> (Download 11.09.2010).
- „Business Plan Prospect Of The Odessa-Brody-Plotsk Project“. In: *Caspian Energy Investor Magazine*, Band 37, Ausgabe 3. URL: http://www.old.caspenergy.com/37/2006_37_03e.html (Download 04.07.2010).
- CEPS, „European Neighborhood Watch“. URL: <http://www.ceps.eu/files/NW> (Download 01.07.2009)
- CEPS (2009) *European Neighborhood Watch*, Ausgabe 48. URL: <http://www.ceps.eu/files/NW/NWatch48.pdf> (Download 01.07.2009)
- Delegation of the European Union in Georgia (2010) „Justice, Freedom and Security“. URL: http://ec.europa.eu/delegations/georgia/projects/overview/justice_freedom_secu/index_en.htm (Download 26.08.2010).
- EBW „Armenia’s Energy Network. EBW and Vnesheconombank join forces to support Armenia’s energy network“, vom 17.06.2009. URL: <http://www.ebrd.com/pages/news/press/2009/090617b.shtml> (Download 06.08.2010).

EBW „Project Summary Document. Black Sea Energy Transmission System“, vom 10.02.2009. URL: <http://www.ebrd.com/pages/project/psd/2009/39579.shtml> (Download 06.08.2010).

EBW „Green Energy in Armenia. Green energy gets a boost in Armenia“, vom 22.05.2006. URL: <http://www.ebrd.com/pages/news/press/2006/63may23.shtml> (Download 06.08.2010).

Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. URL: <http://www.consilium.europa.eu/üdocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (Download 22.02.2008).

Energiecharta-Vertrag. URL: http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/EN.pdf (Download 23.06.2010).

EU-Armenia Web Portal for Renewable Energy, „Legislation“. URL: http://www.renewableenergyarmenia.am/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=126 (Download 06.08.2010).

EU/Armenia Action Plan. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf (Download 01.11.2008).

EU/Azerbaijan Action Plan. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf (Download 01.11.2008).

EU/Georgia Action Plan. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf (Download 01.11.2008).

EU/Moldova Action Plan. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf (Download 01.11.2008).

EU/Ukraine Action Plan. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf (Download 01.11.2008).

Euraktiv, „Der EU Süd-Gas-Korridor langsam überfüllt“, vom 25.05.2010. URL: <http://www.euractiv.com/de/energie/eu-süd-gas-korridor-langsam-überfüllt-news-494442> (Download 19.06.2010).

Euraktiv, „Ukraine wins EU backing for 2008 WTO accession“, vom 19.01.2008. URL: <http://www.euractiv.com/en/trade/ukraine-wins-eu-backing-2008-wto-accession/article-169657> (Download 10.06.2010).

EUBAM (2010) *Annual Report 2009.* URL: <http://www.eubam.org/files/300-399/323/EUBAM%20AR%202009%20EN.pdf> (Download 11.09.2010).

- EUBAM (2009) *Annual Report 2008*. http://www.eubam.org/files/600-699/642/Mission_Report_2009_ENG.pdf (Download 11.09.2010).
- EUBAM (2008) *Annual Report 2007*. URL http://www.eubam.org/files/500-599/500/Report_2008_ENGL.pdf (Download 11.09.2010).
- EUBAM (2006) *Annual Report 2005/2006*. URL: http://www.eubam.org/files/100-199/187/Report_Engl.pdf (Download 11.09.2010).
- Europäische Energiegemeinschaft , „Moldova is eager to align its energy policy with that of the EU”, vom 23.07.2010. URL: http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/NEWS/News_Details?p_new_id=3521 (Download 06.08.2010).
- Europäische Gemeinschaft (2005) *Regulation 1775/2005, on conditions for access to the natural gas transmission networks*.
- Europäische Gemeinschaft (2004) *Directive 2003/67/EC, concerning measures to safeguard security of natural gas supply*.
- Europäische Gemeinschaft (2003) *Directive 2003/54/EG, concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC*.
- Europäische Gemeinschaft (2003) *Directive 2003/55/EG, concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC*
- Europäische Kommission, „Deep and comprehensive FTA as a decisive step to integrate Ukraine with the EU's internal market”, vom 26.02.2010.
URL: http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2010/20100226_01_en.htm (Download 03.06.2010).
- Europäische Kommission, „External Cooperation Programmes. Armenia“. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/armenia/armenia_en.htm : (Download 10.08.2010)
- Europäische Kommission, „External Cooperation Programmes. Aserbaichan“. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/aserbaichan/aserbaichan_en.htm : (Download 10.08.2010)
- Europäische Kommission, „External Cooperation Programmes. Georgia“. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/georgia/georgia_en.htm (Download 10.08.2010)
- Europäische Kommission, „External Cooperation Programmes. Moldova“. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/moldova/moldova_en.htm (Download 10.08.2010)
- Europäische Kommission, „External Cooperation Programmes. Ukraine“. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/ukraine/ukraine_en.htm (Download 10.08.2010)

- Europäische Kommission (2010b) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Azerbaijan*. SEC(2010) 519.
- Europäische Kommission (2010c) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Georgia*. SEC(2010) 518.
- Europäische Kommission (2010d) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Republic of Moldova*. SEC(2010) 523.
- Europäische Kommission (2010e) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Armenia*. SEC(2010) 516.
- Europäische Kommission (2009a) *Ukraine – Trade Statistics*. URL:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf (Download 03.06.2010).
- Europäische Kommission (2009b) *Moldova – Trade Statistics*. URL:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113419.pdf (Download 03.06.2010).
- Europäische Kommission (2009c) *Feasibility, Impact and Implications of a possible Free Trade Area between the European Union and the Republic of Moldova. Executive Summary and Final Remarks*. URL:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/october/tradoc_145005.pdf (Download 03.06.2010).
- Europäische Kommission (2009d) *Georgia – Trade Statistics*. URL:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113383.pdf (Download 03.06.2010).
- Europäische Kommission (2009e) *Armenia – Trade Statistics*. URL:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113345.pdf (Download 03.06.2010).
- Europäische Kommission (2009f) *Azerbaijan – Trade Statistics*. URL:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113347.pdf (Download 03.06.2010).
- Europäische Kommission (2009g) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008. Progress Report Ukraine*. SEC(2009) 515/2.
- Europäische Kommission (2009h) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008. Progress Report Armenia*. SEC(2009) 511/2.
- Europäische Kommission (2008a) *Zweite Überprüfung der EU Energiesicherheit. EU-Aktionsplan für Energiesicherheit und Solidarität*. KOM (2008) 781, endgültig.
- Europäische Kommission (2008b) *Grünbuch. Hin zu einem sicheren, nachhaltigen und Wettbewerbsfähigen Europäischen Energienetz*, KOM 782, endgültig.

Europäische Kommission (2008c) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Progress Report Georgia*. SEC(2008) 39.

Europäische Kommission (2008d) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Progress Report Ukraine*. SEC(2008) 402.

Europäische Kommission (2008e) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Progress Report Armenia*. SEC(2008)392.

Europäische Kommission (2008f) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Progress Report Aserbaichan*. SEC(2008)391

Europäische Kommission (2008g) *Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau*. IP/08/893.

Europäische Kommission (2008f) *Armenia – Trade Statistics*. URL:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113344.pdf (Download 02.06.2018).

Europäische Kommission (2007a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*. COM (2007) 247 final.

Europäische Kommission (2007b) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*. COM (2007) 248 final.

Europäische Kommission (2006a) *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*. COM(2006) 726.

Europäische Kommission (2006b) *Green Paper. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, COM (2006) final.

Europäische Kommission (2006c) *Strengthening the European Neighbourhood Policy*. COM (2006) 726 final.

Europäische Kommission (2006d) *European Neighbourhood and Partnership Instrument. Republic of Moldova. Country Strategy Paper. 2007-2013*. URL:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_en.pdf (Download 30.07.2010).

Europäische Kommission (2006e) *European Neighbourhood and Partnership Instrument. Georgia. Country Strategy Paper. 2007-2013*. URL:
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_georgia_en.pdf (Download 30.07.2010).

- Europäische Kommission (2006f) *European Neighbourhood and Partnership Instrument. Armenia. Country Strategy Paper. 2007-2013*. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_armenia_en.pdf (Download 30.07.2010).
- Europäische Kommission (2006g) *European Neighbourhood and Partnership Instrument. Aserbaichan. Country Strategy Paper. 2007-2013*. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan_en.pdf (Download 30.07.2010).
- Europäische Kommission (2006h) *ENP-Progress Report Moldova*. SEC(2006) 1506/2
- Europäische Kommission (2006i) *Commission Staff Working Document. Sectoral Progress Report. SEC(2006) 1512/2*
- Europäische Kommission (2005a) *Commission Staff Working Paper. Annex to: 'European Neighbourhood Policy' Country Report Georgia*. COM (2005) 72 final.
- Europäische Kommission (2005b) *Commission Staff Working Paper. Annex to: 'European Neighbourhood Policy' Country Report Armenia*. COM (2005) 72 final.
- Europäische Kommission (2005c) *Commission Staff Working Paper. Annex to: 'European Neighbourhood Policy' Country Report Azerbaijan*. COM (2005) 72 final.
- Europäische Kommission (2005d) *A Strategy on the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice*. COM (2005) 491 final.
- Europäische Kommission (2005e) *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Regionale Schutzprogramme*. KOM (2005) 388 endgültig.
- Europäische Kommission (2004) *European Neighborhood Policy Strategy Paper*. COM (2004) 373 final.
- Europäische Kommission (2003) *Wider Europe — Neighbourhood: A new framework for relations with our eastern and southern neighbours*. COM (2003) 104 final.
- Europäische Kommission (2002) *Green Paper. On a community return policy on illegal residents*. COM(2002) 175 final.
- Europäisches Parlament (2008a) *Visa Facilitation Versus Tightening Of Control: Key Aspects Of The ENP*. URL: http://www.eipa.eu/files/visa_facilitation.pdf (Download 18.09.2010).
- Europäisches Parlament (2008b) *Security Aspects of the South-Stream Project*. URL: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23071> (Download 18.09.2010).
- Europol (2009) *Trafficking of Human Beings. A Europol Perspective*. Den Haag.

- Europol (2004) *Trafficking of Human Beings. A Europol Perspective*. Den Haag.
- Eurostat (2009a) *Panorama of Energy. Energy Statistics to support EU Policies and solutions*. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GH-09-001/EN/KS-GH-09-001-EN.PDF (Download 01. 06.2009).
- Eurostat (2009b) *Statistical Aspects of the Oil Economy in 2009*. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-10-031-EN.PDF (Download 02. 03.2010)
- Ferrero-Waldner, B. (2006) *European Neighbourhood Policy*. Speech/06/149, Rede an dem Swedish Institute for International Affairs, 07.03.2006.
- Forth Joint EU-Ukraine Report Implementation of the EU-Ukraine Memorandum of Understanding on Energy Cooperation during 2009. URL: http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/doc/ukraine/2009_12_04_report.pdf (Download 04.08.2010).
- Futo, P./Jandl, M. (2006) *Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe. A Survey and Analysis of Border Management and Border Apprehension Data from 20 States*. Wien: International Centre for Migration Policy Development.
- IEP, „EU Energy Policy Monitoring”. URL: <http://energy.iep-berlin.de/php/index.php> (Download 09.05.2009).
- Inogate, „Energy Projects“. URL: http://www.inogate.org/inogate_programme/inogate_projects (Download 23.06.2010).
- Inogate Sekreteriat (2009) *Technical, Economic, Financial and Legal Advisory Support for the Development of the Project Concept for the Odessa-Brody-Plock Oil Transportation System*. URL: http://www.inogate.org/inogate_programme/inogate_projects/completed-inogate-projects-2004-2007/inogate_programme/inogate_projects/completed-inogate-projects-2004-2007/Brief_Form_-_OBP.pdf (Download 19.07.2010)
- Inogate (2008) *Countries Energy Review. October 2008*. URL: http://www.inogate.org/press_review/NR_Oct_KM.doc/download (Download 26.06.2010).
- Institute of Public Policy (2008) „Barometer of Public Opinion. October 2008”. URL: <http://www.ipp.md/libview.php?l=en&idc=156&id=455> (Download 23.07.2010).
- International Centre for Migration Policy Development (2005) *Overview of the Migration Systems in the CIS countries*. Wien: International Centre for Migration Policy Development.
- International Institute for Migration (2008a) *Migration in Ukraine: A Country Profile*. URL: <http://publications.iom.int> (Download 26.06.2010).

International Institute for Migration (2008b) *Migration in Moldova: A Country Profile*. URL: http://publications.iom.int/bookstore/free/Moldova_Profile2008.pdf (Download 26.06.2010).

International Institute for Migration (2008c) *Migration in Georgia: A Country Profile*. URL: http://publications.iom.int/bookstore/free/Georgia_Profile2008.pdf (Download 26.06.2010).

International Institute for Migration (2008d) *Migration in Armenia: A Country Profile*. URL: http://publications.iom.int/bookstore/free/Armenia_Profile2008.pdf (Download 26.06.2010).

International Institute for Migration (2008e) *Migration in the Republic of Azerbaijan: A Country Profile*. URL: http://publications.iom.int/bookstore/free/Azerbaijan_Profile2008.pdf (Download 26.06.2010).

International Labour Organization, „Elimination of human trafficking from Moldova and Ukraine through labour market based measures”. URL: http://www.ilo.org/sapfl/Projects/lang--en/WCMS_082036/index.htm (Download 20.08.2010).

Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia, 30.11.2009. URL: http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.25814!menu/standard/file/111580.pdf (Download 26.08.2010).

Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Moldova, 06.06.2008. URL: http://www.iom.md/attachments/086_EU-MD%20Mobility%20Partnership%20Declaration.pdf (Download 26.08.2010).

Joint Declaration Joint EU-Ukraine International Investment Conference 2009 on the Modernisation of Ukraine's Gas Transit System, 23.03.2009. URL: http://energy.iep-berlin.de/pdf/3/EU_Ukraine_Investorenkonferenz%20joint_declaration_en.pdf ((Download 04.08.2010).

Joint EU-Ukraine Report Implementation of the EU-Ukraine Memorandum of Understanding on Energy Cooperation during 2006. URL: http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/doc/ukraine/2006_10_progress_report.pdf (Download 04.08.2010).

Memorandum of Understanding between the European Commission, The Government of the Republic of Moldova and the Government of Ukraine on the European Commission Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and Ukraine, 07.10.2005. URL: http://www.eubam.org/files/0-99/73/memorandum_of_understanding_en.pdf (Download 20.08.2010).

Memorandum of Understanding on a strategic partnership between the European Union and the Republic of Azerbaijan in the field of energy, 07.11.2006. URL: http://ec.europa.eu/energy/international/international_cooperation/doc/mou_azerbaijan_en.pdf (Download 07.08.2010).

Ministerial Council of the Energy Community (2009a) *Decision on on the accession of Ukraine to the Energy Community Treaty*. D/2009/04/MC-EnC. URL: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/490178.PDF> (Download 29.08.2010).

Ministerial Council of the Energy Community (2009b) *Decision on on the accession of Ukraine to the Energy Community Treaty*. D/2009/03/MC-EnC. URL: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/490177.PDF> (Download 29.08.2010).

OECD Online Policing Online Information System, „United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols”. URL: http://polis.osce.org/portals/orgcrime/index/details?doc_id=3210&lang_tag=&qs= (Download 14.07.2010).

Protocol concerning the accession of the Republic of Moldova to the Treaty Establishing the Energy Community, 17.03.2010. URL: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/576178.PDF> (Download 10.03.2010).

Protocol concerning the accession of Ukraine to the Treaty Establishing the Energy Community, 24.09.2010. URL: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/728177.PDF> (Download 10.03.2010).

Rat der Europäischen Union (2009) *Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia*. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16396-ad01.en09.pdf> (Download 17.08.2010).

Rat der Europäischen Union (2007) *Presidency Conclusion*. 7224/1/07 REV 1.

Rat der Europäischen Union (2005) *A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice*. 14366/3/05 REV 3.

Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice Challenges and strategic aims. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_jls-rev_en.pdf (Download 19.08.2010).

SCAD Georgia, „Objectives“, URL: <http://www.scad.ge/index.php?action=show&type=news&id=52> (Download 17.07.2010).

Solana, J. (2006) „Europeans must act collectively on energy strategy”. In: *Financial Times*, 3/9/2006, S. 17.

South Caucasus Anti-Drug Programme Phase V. Grant Application Form (2007). URL: http://www.undp.org.ge/files/project_files/SCADV-prodioc-revision.pdf (Download 26.08.2010).

Third Joint EU-Ukraine Report Implementation of the EU-Ukraine Memorandum of Understanding on Energy Cooperation during 2008. URL:
http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/joint_progress_report3_en.pdf (Download 04.08.2010).

Treaty establishing the Energy Community, 25.10.2005. URL: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/530177.PDF> (Download 04.05.2010).

UN General Versammlung (2001) *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, Resolution 55/25.

UN (1988) *United Nations Convention Against Illicit Traffic In Narcotic Drugs And Psychotropic Substances*.

US AID (2007) „Overview of the Transportation and Logistics Sector in Georgia“. URL:
http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ687.pdf (Download 17.08.2010).

US AID/Hellenic AID (2009) *Stocktaking Report for Regional Assessment of Renewable Energy. Regional Findings and Country Summaries*. URL:
<http://www.erranet.org/index.php?name=Ö-eLibrary&file=download&id=6445>. (Download 04.08.2010).

UNDP Ukraine, „BUMAD contributes to regional drug control system“, vom 25.02.2009.
URL: <http://www.undp.org.ua/en/media/45-prosperity-poverty-reduction-and-mdgs/765-bumad-contributes-to-regional-drug-control-system> (Download 15.06.2010).

US Energy Information Administration (2009) *Country Analysis Briefs: Azerbaijan*. URL:
<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Azerbaijan/pdf.pdf> (Download 15.06.2010).

US Energy Information Administration (2007) *Country Analysis Briefs: Ukraine*. URL:
<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Ukraine/pdf.pdf> (Download 15.06.2010).

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 25.03.1957.

Weltbank (2008) *Migration and Remittances Factbook 2008*. URL:
<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Developing.pdf> (Download 26.06.2010).

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Reymond, M. (2008) „L'Europe énergétique entre concurrence et dépendance“. In : *Le Monde diplomatique*, Ausgabe 12, S. 16f.