

Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Die Kommission zog eine positive Bilanz nach fünf Jahren Europäischer Nachbarschaftspolitik (ENP) und apostrophierte die Beziehungen der EU zu den 16 Ländern im Süden und Osten als „reformorientierte Partnerschaft“¹. Damit ist eher das Ziel als die Realität benannt. Denn in vielen Fällen – siehe Belarus, Aserbaidschan oder Syrien – sprechen die Zielländer kaum auf die politischen oder materiellen Forderungen und Angebote der EU an. Länder, die sich wie die Ukraine auf einem Reformpfad befinden, sehen in der EU häufig einen dominierenden Akteur, der ihnen die ENP als einheitliches Politikkonzept aufzwingt, ohne ihre unterschiedliche Lage, Potentiale und Ambitionen anzuerkennen.

Fünffjahresbilanz

Aus Sicht der EU ist die ENP weiterhin sinnvoll konzipiert und zeitigt positive Ergebnisse. Sie dient als Klammer, um die Spannungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu reduzieren, von denen einige intensiver mit den südlichen und andere mit den östlichen Nachbarn verbunden sind. „Mehr Handel, mehr Unterstützung, mehr Kontakte zwischen den Menschen“² – auf diese Erfolgsformel brachte die Kommission die jüngsten Entwicklungen. Zwar ist die Kritik aus Politik und Wissenschaft an der ENP nicht verstummt, aber sie bezieht sich konkreter auf die Implementierung und argumentiert vornehmlich innerhalb, nicht außerhalb des „gemeinsamen ENP-Rahmens“³. Dazu hat sicherlich beigetragen, dass mit der 2009 angelaufenen Östlichen Partnerschaft (ÖP) dem Interesse Rechnung getragen worden ist, die europäischen Staaten unter den ENP-Ländern hervorzuheben, zumal diese prinzipiell für einen Beitritt zur EU nach Artikel 49 EUV in Betracht kommen. EU-Staaten wie Polen waren zunächst für eine Beitrittsperspektive mit entsprechend intensiver Heranführungsstrategie für die Ukraine oder Georgien eingetreten. Sie sehen nun – auch angesichts des langsameren Tempos und der Schwankungen im Reformkurs Kiews – in der ENP einen praktikablen Ansatz. Zudem verlor die Konkurrenz zwischen der EU und Russland um Einfluss in der „gemeinsamen Nachbarschaft“ an Schärfe. Denn die Wahl von Viktor Janukowitsch zum ukrainischen Präsidenten hat die Beziehungen Moskau-Kiew entspannt.⁴

EU-Kommissar Stefan Füle, in der Kommission Barroso II zugleich für Erweiterung und ENP zuständig, kündigte an, mit dem Europäischen Parlament (EP), den Mitgliedstaaten und ENP-Ländern im Laufe der nächsten Monate einen Konsultationsprozess zur Fortentwicklung der ENP zu führen. Dabei soll es um die Instrumente, die Höhe und Verteilung der Ressourcen sowie das Tempo und den inhaltlichen Fokus der ENP gehen.⁵ Der Rat lud in diesem

1 Europäische Kommission (nachfolgend KOM): Die Europäische Nachbarschaftspolitik – eine Bestandsaufnahme, KOM(2010) 207, Brüssel, 12.5.2010, S. 2.

2 KOM: Fünf Jahre Europäische Nachbarschaftspolitik: mehr Handel, mehr Unterstützung, mehr Kontakte zwischen den Menschen, IP/10/566, Brüssel, 12.5.2010.

3 KOM: Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik, KOM(2007) 774 endg., Brüssel, 5.12.2007, S. 3.

4 Vgl. kritisch: Stewart, Susan: Russische Außenpolitik im postsowjetischen Raum, SWP-Studie 2010/S 05, Berlin, März 2010.

Sinne im Juli 2010 die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin der Europäischen Kommission (HV/VP) Catherine Ashton und die Kommission ein, einen Konsultationsprozess zu starten, der in eine umfassende Diskussion im Rat in der ersten Hälfte 2011 münden soll.⁶ Die Kommission bleibt auch unter den neuen Bedingungen des Lissabonner Vertrags und nach der Installation der HV/VP der starke Akteur auf EU-Seite. Es ist nicht gelungen, das ENP-Portfolio in den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) einzugliedern und damit Strategie und Instrumente der ENP einschließlich der Finanzmittel und Programme exekutiv zu bündeln. So treten Ashton und Füle oft als Duo auf, wobei sich Füle frühzeitig politisch positioniert hat und zu strategischen Fragen der ENP äußert. Ob es nur seinem aktuellen Platz- und Startvorteil zuzuschreiben ist, dass er und nicht die HV mit ihrem im Aufbau befindlichen EAD die oben genannte Konsultations-Initiative ergriff, oder ob Füle dauerhaft das strategische Zentrum bilden wird, wird sich zeigen. Der Vertrag von Lissabon unterstreicht die politische Bedeutung der Beziehungen zu den „Nachbarn“ durch Einfügung eines eigenen Artikels in den EU-Vertrag.⁷ Es ist offen, inwieweit er in der Praxis als politischer Bezugspunkt genutzt und z.B. auch in die neuen Assoziierungsabkommen (AA) mit ÖP-Ländern eingebaut wird.

Bilaterale Beziehungen

Turnusgemäß legte die Kommission im Mai ihr ENP-Paket vor. Dazu zählen eine länderübergreifende Bestandsaufnahme, zwölf länderspezifische Fortschrittsberichte über die Umsetzung der bilateralen Aktionspläne im Jahr 2009 sowie ein sektorspezifischer Fortschrittsbericht.⁸ Die Bestandsaufnahme ist eine Art Strategiepapier, mit dem die Kommission sowohl die Wirksamkeit der ENP belegt, als auch Defizite aufzeigt und an die Adresse der EU und der Mitgliedstaaten Verbesserungsvorschläge richtet. Bei den Länderberichten wird die Methodik der EU besonders deutlich: Die Kommission bewertet im Lichte der spezifischen Ausgangsbedingungen eines Landes neben der Implementierung der Aktionspläne auch Fortschritte im Hinblick auf die Umsetzung rechtsverbindlicher bilateralen Abkommen oder von Verpflichtungen aus anderen internationalen Vereinbarungen und Übereinkünften.⁹ Der Rat nahm das ENP-Paket der Kommission am 26. Juli 2010 zur Kenntnis.¹⁰ Das Europäische Parlament nahm zu einigen ausgewählten Themen und Ereignissen in ENP-Ländern Entschlüsse an.¹¹

Abkommen und Aktionspläne

Die bilateralen Beziehungen stehen im Zentrum der ENP, wobei die individuell ausgestalteten AA jeweils den Rahmen für die Kooperation abstecken. Dabei haben die südlichen Länder die Nase vorn, denn sie haben bis auf Syrien und Libyen schon lange Freihandelsabkommen abgeschlossen. Von den östlichen Nachbarn verhandelt die Ukraine als erstes über ein neues AA, das Bestimmungen über eine vertiefte und umfassende Freihandelszone enthalten wird. Zur Jahresmitte 2010 war es weitgehend ausgehandelt, wobei noch

5 Vgl. die Reden Füles beim informellen Ministertreffen der Östlichen Partnerschaft, SPEECH/10/259, Sopot, 24.5.2010, und vor dem Auswärtigen Ausschuss des EP, SPEECH/10/243, Straßburg, 17.5.2010.

6 Vgl. Rat der EU: 3029. Tagung (Außenbeziehungen), Ratsdokument 12560/10, Brüssel, 26.7.2010, S. 16.

7 Art. 8 EUV.

8 Vgl. KOM: Bestandsaufnahme, 2010; dies: Sectoral Progress Report, Progress Reports on Tunisia, the occupied Palestinian territory, Armenia, Egypt, Georgia, Azerbaijan, Israel, Morocco, Lebanon, Moldova, Ukraine and Jordan, SEC(2010) 513-525, Brüssel, 12.5.2010.

9 Vgl. im Folgenden, sofern nicht anders angegeben, KOM, Bestandsaufnahme, 2010.

10 Vgl. Rat der EU: 3029. Tagung, 26.7.2010, S. 15-16.

11 Vgl. exemplarisch die Entschlüsse des EP zur Lage in der Ukraine, P7_TA-PROV(2010)0035, Brüssel, 25.2.2010 und zur Union für den Mittelmeerraum, P7_TA-PROV(2010)0192, Straßburg, 20.5.2010.

schwierige Fragen in den Bereichen Freihandel und Visaliberalisierung anstanden. Die Zielsetzung der neuen Vertragsbeziehungen lautet politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration. Entsprechende Verhandlungen begannen mit Moldau am 12. Januar und Mitte Juli 2010 mit den drei südkaukasischen Ländern in Batumi (Georgien), Baku (Aserbaidschan) und Eriwan (Armenien).¹² Mit Belarus hat die EU die bilateralen Beziehungen nicht auf dieser Stufe formalisiert und bezieht Minsk – bei erneut ausgesetzten Sanktionen¹³ – nur in den multilateralen Teil der ÖP ein. Mit den neuen AA für die osteuropäischen Nachbarn legt die EU ein anspruchsvolles Programm für die Kooperation und sektorale Integration vor, das über die reine Freihandelsassoziiierung hinausgeht und den Zielländern eine enorme Anpassungsleistung abverlangt. Das gilt für die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, gute Regierungsführung, vor allem Rechtstaatlichkeit und demokratische Ordnung, sowie für viele Sektorpolitiken. Die EU beweist sich hier als Akteur, der seine Regulatory Power auf Nachbarn projiziert. Unterdessen fordern Israel, Jordanien, Ägypten, Tunesien und die Palästinensische Autonomiebehörde eine Vertiefung der Beziehungen und damit einhergehend eine ähnliche Statusaufwertung, wie sie Marokko bereits 2008 mit dem so genannten „advanced status“ zugesprochen bekam.¹⁴

Für die Durchführung der ENP sind die Aktionspläne wichtig, die die Schwerpunkte der politischen, ökonomischen und sektoralen Reformen in den Partnerländern festlegen und eine Laufzeit von drei bis fünf Jahren haben. Von der ersten Generation der Aktionspläne laufen 2010 fünf aus (Israel, Palästinensische Autonomiebehörde, Tunesien, Jordanien, Marokko), und Nachfolgepläne sind in der Ausarbeitung. Mit der Ukraine ist – mit Blick auf Fortschritte und die Verabschiedung des AA – 2009 eine so genannte Assoziierungsagenda an die Stelle des Aktionsplans getreten. Im Kern bleibt auch diese ein Instrument, um Modernisierungsprozesse zeitlich und inhaltlich zu strukturieren. Der bereits 2008 ausgelaufene Aktionsplan mit Moldau wurde bis auf weiteres verlängert. Noch bis 2011 bzw. 2012 laufen die Aktionspläne mit Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Ägypten und Libanon. Weiterhin ohne Aktionspläne sind Algerien, Belarus, Libyen und Syrien, zu denen es deshalb auch keine Fortschrittsberichte gibt.

Regierungsführung und Langzeitkonflikte

Die „Erfolgsgeschichte“¹⁵ der ENP bezieht sich vornehmlich auf wirtschaftliche Fortschritte, sehr viel weniger auf die Verbesserung der demokratischen Regierungsführung.¹⁶ Daraus zieht die Kommission den Schluss, dass es dringend nötig sei, die gute Regierungsführung weiter zu fördern, nicht zuletzt, weil sie zu politischer Stabilität und Wirtschaftswachstum beitrage. Fortschritte bei den politischen Reformen (z.B. Durchführung von Wahlen, Wahl- und Parteiengesetze, Spielraum für zivilgesellschaftliche Akteure) sind weiterhin notwendig, z.B. auch in Ländern wie Tunesien, die gute Fortschritte bei der Einrichtung der Freihandelszone machen. Zielländer unterlaufen also mit ihrer „Rosinenstrategie“ den umfassenden Reformansatz der EU. Für die EU stehen bei Menschenrechten und

12 Vgl. KOM: EU launches negotiations on Association Agreements with Armenia, Azerbaijan and Georgia, IP/10/955, Brüssel, 15.7.2010.

13 Vgl. Rat der EU: 2974. Tagung des Rats (Außenbeziehungen), Ratsdokument 15914/09, Brüssel, 17.11.2009. Der Rat hat 2006 ein EU-weites Ein- und Durchreiseverbot für Präsident Aleksander Lukaschenko und eine Reihe weiterer Regierungsmitglieder und Amtsträger verhängt, das er jährlich überprüft und 2008 ausgesetzt hat.

14 Vgl. KOM: Bestandsaufnahme, 2010, S. 3.

15 HV Ashton, zitiert in KOM: EU launches negotiations, 15.7.2010.

16 Vgl. KOM: Bestandsaufnahme, 2010, S. 2-9.

Grundfreiheiten die Umsetzung von Verfassungsbestimmungen und anderen nationalen und internationalen rechtlichen Verpflichtungen, die die Länder eingegangen sind, im Vordergrund. Obwohl die EU keine Rankings publiziert, liegen die südlichen ENP-Partner wie auch bei einschlägigen Indexen mit Ausnahme Israels hinter den östlichen: sechs von neun südlichen (Algerien, Ägypten, Jordanien, Tunesien, Syrien und Libyen) sind laut Freedom House „unfrei“, nur Libanon und Marokko „teilweise frei“. Demgegenüber gelten vier von sechs östlichen ENP-Ländern als „frei“ (Ukraine) oder „teilweise frei“ (Moldau, Georgien, Armenien) und zwei als „unfrei“ (Aserbaidshan, Belarus).¹⁷

Die EU richtet ihr Augenmerk vor allem auf die Arbeit der Justiz und der öffentlichen Verwaltung. Die Governance-Fazilität zur Belohnung von Fortschritten bei der Regierungsführung scheint aber kein erfolgreiches Instrument zu sein. Die Kommission will sie mit der Begründung, dass gute Regierungsführung zum Querschnittsthema geworden sei, ab 2011 überprüfen. Die ursprünglich vorgesehenen 50 Mio. Euro pro Jahr wurden auf Grundlage der Fortschrittsberichte 2009 nur zum Teil (15 Mio. an die Palästinensische Autonomiebehörde, 10 Mio. an Marokko) und 2010 mangels in Frage kommender Kandidaten überhaupt nicht vergeben.

Die Kommission, die seit Jahren ein stärkeres Engagement der EU bei der Lösung von Konflikten in der Nachbarschaft anmahnt, sieht in diesen „ungelösten Konflikten“ eine Behinderung der Entwicklung der Partnerländer und eine Gefährdung der Sicherheit der EU selbst. Sie erhofft mit der Neuordnung der auswärtigen Beziehungen nach dem Lissabonner Vertrag bessere Möglichkeiten für „stärker integrierte EU-Anstrengungen zur Konfliktprävention und -beilegung“¹⁸. Sie verweist auf EUBAM, die EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes in der Ukraine und Moldau, als Beleg für das diesbezügliche Potential der ENP. Denn die Aussicht auf wirtschaftlich-finanzielle Vorteile für Unternehmen förderte rechtskonformes Verhalten und die Eindämmung von Schwarzhandel. Als zweites positives Beispiel führt die Kommission die Post-Konflikt-Unterstützung für Georgien im Rahmen der zivilen Beobachtermission EUMM an. Die EU war bzw. ist darüber hinaus im Nachbarschaftsraum mit vier Sonderbeauftragten (für Georgien, den Nahen und Mittleren Osten, Moldau und den Südkaukasus) und Wahlbeobachtungsmissionen (Libanon, besetzte Palästinensische Gebiete) präsent. Im Vergleich zu den übrigen Kooperationsfeldern und Aktivitäten werden die regionalen Konflikte und Instabilität im Süden und Osten im ENP-Rahmen nur schwach bearbeitet.¹⁹

Wirtschaftliche Integration

Im Bereich Handel, Marktzugang und regulatorische Angleichung macht die EU traditionell die klarsten und substantiellsten Angebote an Drittstaaten. Sie agiert auf der Grundlage eines umfangreichen gemeinschaftlichen Acquis, und die Kommission ist der Hauptakteur für die Partnerländer. Das trifft auch auf die ENP zu. Die EU erwartet, dass aus der Marktöffnung

17 Vgl. Freedom House: Freedom in the World 2010 Survey, Combined Average Ratings, verfügbar unter <http://www.freedomhouse.org>. Die besetzten Palästinensischen Gebiete werden dort nicht bewertet; siehe auch Weltbank: Worldwide Governance Indicators (WGI) 1996-2008, verfügbar unter <http://www.govindicators.org>; Bertelsmann Transformation Index (BTI) 2010, verfügbar unter <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>. Die EU zitiert Freedom House und die Weltbank sowie weitere themenspezifische Indexe (Korruption, Pressefreiheit). Vgl. KOM: Sectoral Progress Report, 2010, S. 28.

18 KOM: Bestandsaufnahme, 2010, S. 5.

19 Vgl. die allgemein gehaltenen Formeln in den Schlussfolgerungen des Rats: 3029. Tagung, 26.7.2010, S. 16; kritischer: EP: Entschließung zu der Notwendigkeit einer EU-Strategie für den Südkaukasus, P7_TA-PROV(2010)0193, Straßburg, 20.5.2010.

Vorteile für beide Seiten resultieren. Zwischen 2004 und 2008 stieg der Handel der EU mit der ENP-Region bei den Ausfuhren um 63 Prozent und den Einfuhren um 91 Prozent, davon entfielen 60 Prozent auf Energieprodukte. Am dynamischsten entwickelte sich der Handel mit den sechs osteuropäischen Staaten, der aber 2009 wegen der weltweiten Rezession, von der viele ENP-Länder sehr hart getroffen sind, deutlich zurückging.²⁰

In Kenntnis des Detailprotektionismus der Mitgliedstaaten wirbt die Kommission dafür, weit reichende und umfassende Freihandelszonen zu errichten, damit die Partner auch Exporte in die EU in den Sektoren realisieren können, in denen sie Wettbewerbsvorteile haben. Um die wirtschaftliche Integration zu vertiefen, räumt die EU fallweise die Einführung autonomer Handelspräferenzen ein (z.B. mit Moldau), schließt Sektorabkommen zum Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (mit Israel, Ägypten, Marokko), Abkommen über die Konformitätsbewertung (mit Israel) sowie Abkommen über die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs und das Niederlassungsrecht (mit Marokko, Tunesien, Israel und Ägypten). Die neuen AA mit den östlichen ENP-Ländern werden das Ziel vorgeben, (stufenweise) umfassende Freihandelszonen zu schaffen. Aus dem Handels- und Modernisierungsinteresse erwächst der stärkste Anreiz für die Partner, sich dem Regulierungsrahmen anzunähern und EU-Normen und -Standards zu übernehmen. Im Sektorbericht ist im Einzelnen verzeichnet, welche Länder in welche Programme und Agenturen einbezogen sind, um administrative und Regulierungskapazitäten zu stärken.²¹

Unter den praktischen Ergebnissen der wirtschaftlichen Integration hebt die Kommission hervor: die Stärkung der operativen Kapazitäten der Zollverwaltungen, Übernahme des Regulierungsmodells der EU für elektronische Kommunikation sowie Fortschritte bei der Einrichtung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit den Nachbarländern. Ein weiteres Aktionsfeld ist die Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas, wobei die Bekämpfung der Korruption und der Zugang von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu Krediten Schlüsselfaktoren sind. Die EU drängt die Partner, sozialpolitische Fragen im ENP-Kontext zu behandeln und entsprechende Maßnahmen (sozialer Dialog, Arbeitsrechte, sozialer Schutz, Gleichbehandlung) in die Aktionspläne aufzunehmen („ENP-Sozialagenda“).

Mobilität

Verbesserung und Ausbau der Mobilität von Menschen aus ENP-Ländern in Richtung EU ist ein Dauerpetitum der Kommission, was der Rat mit der Einschränkung unterstützt, es müsse sich um „gut gemanagte“ Mobilität handeln.²² Viele Mitgliedstaaten halten jedoch an einer restriktiven Politik fest, weil sie Sorge vor unkontrollierter irregulärer Migration und ihren sozialen und wirtschaftlichen Folgen haben, wobei die Lasten unter den EU-Staaten sehr ungleich verteilt sind. Die Kommission listet Instrumente und Angebote auf, die insbesondere Geschäftsleuten, Touristen, Studierenden und Akademikern (Erasmus Mundus Programm und Marie Curie-Maßnahmen) Aufenthalte in der EU erleichtern sollen. Dazu zählen sog. Fahrpläne für die Aufhebung der Visumpflicht (bislang in keinem Falle abgeschlossen) sowie Visae erleichterungs- und Rückübernahmeabkommen, die bislang im Osten mit Georgien, Moldau und der Ukraine geschlossen worden sind. Ähnlich werden ENP-Ländern im Süden als Gegenleistung für Fortschritte beim Migrationsmanagement und dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen Visaerleichterungen angeboten. So genannte Mobilitätspartnerschaften sollen zudem die irreguläre Zuwanderung reduzieren, sind aber noch kein

20 Vgl. KOM: Sectoral Progress Report, 2010, S. 2.

21 Vgl. ebd., S. 25.

22 Rat: 3029. Tagung, 26.7.2010, S. 16.

schlüssiges Konzept, das der EU zu einer klaren Strategie beim Umgang mit irregulärer Migration verhelfen würde. Mit Hilfe eines neuen Visakodexes will die EU – zunächst in den östlichen ENP-Ländern, bei Erfolg auch in den südlichen – praktische Verbesserungen bei der Visaerteilung durch die Konsulate erreichen. Erleichterungen bei der Einreise in die EU und ein Zugang zum EU-Arbeitsmarkt gehören zu den handfesten Interessen, die ENP-Länder mit intensiveren Beziehungen zur EU verbinden. Ob die EU als offene Gemeinschaft oder als Festung wahrgenommen wird, beeinflusst auch die Kooperationsbereitschaft der Partnerländer gegenüber der EU und wirkt sich auf deren öffentliche Meinung aus.

Umwelt, Klima, Energie

Eine grundlegende Verbesserung des Umweltschutzes ist eine langwierige Aufgabe, die neben der Bewusstseinsbildung große Investitionen und viele abgestimmte Maßnahmen in den ENP-Ländern erfordert. Deshalb geht es der EU zunächst darum, eine bessere strategische Planung, Prioritätensetzung und den Aufbau von Verwaltungskapazitäten zu fördern. Eine bessere Umweltgovernance, effizienterer Ressourceneinsatz und eine angemessene Nutzung von Ökosystemleistungen sind erforderlich. Auch hier ist die Konvergenz im Regulierungsbereich zentral. Außerdem versucht die EU, die ENP-Länder, die sich noch nicht der Kopenhagener Vereinbarung 2009 angeschlossen haben, für den Akkord zu gewinnen. Gerade ENP-Länder des Südens sind massiv von den Folgen des Klimawandels betroffen. Handfester und teilweise im Umsetzungsstadium sind Absprachen und Übereinkünfte der EU mit ENP-Ländern zur Energieversorgung (so mit Aserbaidschan, Belarus, Ägypten, Jordanien, Marokko und Ukraine). Moldau und Ukraine sind dem Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft Südosteuropa beigetreten. Der Energieversorgungssicherheit sind eine Plattform innerhalb der ÖP und eine von sechs Vorreiterinitiativen der UfM (der sog. Mittelmeersolarplan) gewidmet. Die EU will vor allem die Energieeffizienz und die Förderung erneuerbarer Energien als Kooperationsziele voranbringen. So startete im November 2009 die „Osteuropäische Energieeffizienz- und Umweltpartnerschaft“.²³

Finanzielle und technische Unterstützung

2010 erhalten die ENP-Länder insgesamt 1,6 Mrd. Euro aus dem Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI). Die Kommission stimmte nach einer Halbzeitprüfung der laufenden Programme für den Zeitraum 2011-2013 16 von 19 Programmen zu. Das Volumen beträgt für die drei Jahre 4,2 Mrd. Euro. Erstmals ist ein Länderprogramm für Libyen vorgesehen. Eines der neuen intraregionalen Programme schließt Russland in die Kooperation ein. Folgende bilaterale Zuweisungen sind für die Jahre 2011-2013 vorgesehen: Marokko 580,5 Mio., Ukraine 470,1 Mio., Ägypten 449,3 Mio., Moldau 273,1 Mio., Tunesien 240 Mio., Jordanien 223 Mio., Georgien 180,3 Mio., Algerien 172 Mio., Libanon 150 Mio., Syrien 129 Mio., Armenien 157,3 Mio., Aserbaidschan 122,5 Mio., Libyen 60 Mio. sowie Israel 6 Mio. Euro.²⁴ Seit 2010 läuft die finanzielle Unterstützung für die ÖP, für die die Kommission bis 2013 insgesamt 600 Mio. Euro vorsieht. Die UfM wird 2011-2013 voraussichtlich insgesamt 270-300 Mio. Euro erhalten.²⁵

23 Vgl. KOM: EU – Osteuropa: Auf dem Weg zu einer Energieeffizienz-Partnerschaft, IP/09/1818, Brüssel, 25.11.2009.

24 Dazu kommen noch die Unterstützung für die besetzten palästinensischen Gebiete (2009: 352,8 Mio. Euro), für die aufgrund des fortgesetzten Ausnahmezustandes kein indikatives Programm existiert, und für Belarus (Überprüfung noch nicht abgeschlossen). Vgl. ENPI info centre: The EU and Occupied Palestinian Territory, Country press pack, Mai 2010; KOM: EU stärkt die Europäische Nachbarschaftspolitik durch Aufstockung der Finanzmittel für die Jahre 2011 bis 2013, IP/10/221, Brüssel, 2.3.2010.

Die Kommission kommt in ihrer Bewertung zu dem Ergebnis, dass die Länderzuweisungen dem „Bedarf, dem Engagement, den Fortschritten und der Absorptionskraft der einzelnen Partner besser angepasst“²⁶ und die Finanzierungsinstrumente stärker auf politische Prioritäten ausgerichtet wurden. Um die Rechtsangleichung und Konvergenz im Regulierungsbereich zu verbessern, wurden bis Ende 2009 1000 TAIEX Maßnahmen sowie 114 Twinningvereinbarungen abgeschlossen, weitere 110 sind in Vorbereitung.²⁷ Weiterhin soll der Institutionenaufbau verstärkt werden, damit die umfangreichen Bestimmungen und konkreten Maßnahmen aus den geplanten AA auch umgesetzt werden können. In Moldau startete im April 2010 eine diesbezügliche Politikberatungsmission, die die EU finanziert. In Armenien wurde ein Beraterteam eingesetzt, um die Durchführung des Aktionsplans administrativ zu unterstützen. In Tunesien begann ein 1,3 Mio. teures Twinning-Projekt mit Schwerpunkt Rechtsharmonisierung; in der Ukraine wurde ein mit 145 Mio. Euro ausgestattetes Programm für die Sektoren Energiepolitik/Energieeffizienz/erneuerbare Energien aufgelegt und durch Twinning-Programme ergänzt.

In den Jahren 2007 bis 2010 wurden außerdem 270 Mio. Euro für die Nachbarschafts-Investitionsfazilität (NIF) bereitgestellt. Hinzu kommen Beiträge aus 15 Mitgliedstaaten in Höhe von 54 Mio. Euro in den „NIF-Treuhandfonds“. Die Mittel werden vergeben, um die Gewährung von Darlehen durch die Europäische Investitionsbank (EIB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und andere europäische Finanzinstitutionen zu unterstützen und zu erweitern. So wurden insgesamt seit 2008 8,5 Mrd. Euro Gesamtinvestitionen generiert. Sie flossen vor allem in den Ausbau der Basisinfrastrukturen. 2009 genehmigte die Kommission 13 Projekte im Rahmen der NIF. Die Kommission schlägt zur besseren Abstimmung zwischen der EU und EIB die Konzentration auf die Querschnittsbereiche Klimawandel, soziale und wirtschaftliche Infrastruktur und Entwicklung des lokalen Privatsektors vor. Außerdem sollen operative Leitlinien sicherstellen, dass die politischen Prioritäten beachtet werden. Wohl an die Adresse der Mitgliedstaaten gerichtet empfiehlt die Kommission, dass beim nächsten Finanzrahmen die „bewährte“ Verknüpfung der Entwicklung des Binnenmarkts mit den Strukturfonds auch in Bezug auf die ENP-Länder zu berücksichtigen sei.

Multilaterale Beziehungen

Die Union für den Mittelmeerraum

Die im Juli 2008 als Nachfolgerin des Barcelona-Prozesses etablierte Union für den Mittelmeerraum (UfM) machte vor allem durch die Absage von Treffen und Verzögerungen bei der Besetzung von Posten und dem Aufbau einer handlungsfähigen Arbeitsstruktur Schlagzeilen.²⁸ Zwar wurden im September 2009 Treffen auf Minister- und Beamtenebene wieder aufgenommen,²⁹ doch lähmt der Gaza-Konflikt weiter die Arbeit an konkreten UfM-Integrationsprojekten (z.B. in den Bereichen Umwelt, Energie, Infrastrukturausbau).

25 Vgl. KOM: Concept note: Regional Indicative Programme (2011-2013) for the Euro-Mediterranean Partnership, http://ec.europa.eu/world/enp/mid_term_review.

26 KOM: Bestandsaufnahme, 2010, S. 12.

27 Vgl. ebd. Für ausführliche Daten vgl. KOM: Sectoral Progress Report, 2010, S. 37-44, 47-52.

28 Abgesagt bzw. verschoben wurden die Ministertreffen für Energie, Landwirtschaft, Bildung und Forschung sowie Umwelt.

29 Ministertreffen fanden statt am 21./22.10.2009 (Trans-europäische Netze), 11./12.11.2009 (Integration und Gleichberechtigung), 26./27.11.2009 (Umwelt), 9.12.2009 (Handel), 13./14.4.2010 (Wasser), 18.5.2010 (Wirtschaft und Finanzen), 20.5.2010 (Tourismus); Treffen auf hoher Beamtenebene u.a. am 12.1.2010, 9.2.2010, 4./5.3.2010 und 28.5.2010.

Beim Pariser Gründungsgipfel waren sechs UfM-Großprojekte verabschiedet worden: die Reinigung des Mittelmeers, der Bau von See- und Landautobahnen, Katastrophenschutz, ein Mittelmeer-Solarplan, Gründung einer Euro-Mittelmeer-Universität und eine Mittelmeerwirtschaftsinitiative. Diese Projekte sind die eine Neuerung der UfM. Die andere, die ebenso langsam vorankommt, ist der Organisationsaufbau mit paritätisch besetzten Schlüsselfunktionen und Gremien. Mit Hinweis auf die indirekten israelisch-palästinensischen Gespräche und angesichts von arabischen Boykottandrohungen im Falle der Teilnahme des israelischen Außenministers Avigdor Lieberman sagte die spanische Ratspräsidentschaft den für Juni geplanten UfM-Gipfel mit Zustimmung der beiden Ko-Präsidenten, Hosni Mubarak und Nicolas Sarkozy, ab.³⁰ Immerhin konnte im März 2010 der jordanische Diplomat Ahmed Massadeh zum Generalsekretär der UfM ernannt werden. Dem gingen schwierige Gespräche unter den arabischen Staaten voraus. Ein Durchbruch gelang bei einem Treffen der Außenminister Frankreichs, Ägyptens, Spaniens, Jordaniens und Tunesiens im Januar 2010.³¹ Da von den sechs zu ernennenden Stellvertretern je einer seitens Israels und der Palästinensischen Autonomiebehörde kommen soll, sind auch künftig Friktionen zu erwarten.³² Außerdem sind die Kompetenzen und der Zuschnitt der Portfolios im Generalsekretariat strittig. Die Ausstattung des Sekretariats mit bisher drei Millionen Euro, die die Kommission bereitstellt, und die der UfM insgesamt wird z.B. vom Europäischen Parlament als gering angesehen.³³

Weiterhin ist offen, wer die rotierende Präsidentschaft auf Seiten der Mittelmeerländer übernimmt, wenn die Amtszeit von Ägyptens Präsident Mubarak im Juli 2010 ausläuft. Es ist zu erwarten, dass sich im EP, bei der Kommission und in einigen Mitgliedstaaten gegen die von Frankreich reklamierte permanente Ko-Präsidentschaft Widerspruch regen wird. Denn die jeweilige EU-Präsidentschaft hat, wie zuletzt Spanien, Frankreich die Rolle der UfM-Ko-Präsidentschaft mehr oder minder freiwillig abgetreten. Nach den Regeln des Lissabonner Vertrags spricht jedoch viel dafür, dass entweder der Vorsitzende des Europäischen Rats oder die HV diese Aufgabe übernehmen wird.

Gerade im Vergleich zu den teilweise positiv verlaufenden bilateralen Beziehungen der EU zu den südlichen ENP-Ländern (z.B. Marokko, Ägypten, Tunesien) fällt die UfM durch strukturelle Schwächen und Ineffizienz auf. Zunächst ist sie mit 43 Teilnehmerländern (darunter die Balkanländer Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Montenegro) und einer Bevölkerung von rund 750 Millionen sehr heterogen. Die südlichen Mittelmeeranrainer leben mit teils virulenten, langwierigen und weit in die Geschichte zurückgehenden Konflikten und Rivalitäten (z.B. Westsahara, Libanon, Zypernfrage, Nahostkonflikt). Ihnen fehlen ein die Kooperation untereinander beförderndes Zusammengehörigkeitsgefühl und mithin auch ein regionales Selbstverständnis. Das hehre Etikett der „Union“ ist also eher Fiktion und Rhetorik. Bislang ist das inklusive Format der UfM für Blockaden genutzt worden, so dass die projektbezogene Kooperation, die auf multilateraler Ebene die Großkonflikte der Region ausklammern wollte, nicht in Gang kam. Auch aus der EU heraus gibt es keine Initiative, um die UfM aus dem Stillstand zu befreien. Das EP fordert daher, dass „der Integrationsprozess Europa-Mittelmeer wieder eine Priorität der

30 Vgl. Mitteilung der Generaldirektion Externe Kommunikation des spanischen Außenministeriums Nr. 39-2010: Summit of the Union for the Mediterranean postponed, Madrid, 20.5.2010; Agence Europe: Spain, „unable to guarantee success“, postpones UfM „summit“ until autumn, 22.5.2010.

31 Vgl. Agence Europe: Foreign Ministers of UfM agree on principle of relaunching process of creating secretary general, 7.1.2010.

32 Vgl. Agence Europe: Meeting of energy ministers is cancelled, 4.6.2010.

33 Vgl. EP: Entschließung zur UfM, 2010, Punkt 7; dass.: Der Union für den Mittelmeerraum neue Impulse geben, Pressemitteilung, 20.5.2010.

politischen Agenda der Europäischen Union werden muss³⁴. Es setzt sich außerdem für die Gründung einer Euromediterranen Investitionsbank nach Vorbild der EBWE ein. Vom Rat oder Europäischem Rat ist die Überlegung noch nicht aufgegriffen worden.³⁵

Die Östliche Partnerschaft

Die EU will mit der offiziell im Mai 2009 im Rahmen der ENP gegründeten ÖP Aserbaidschan, Armenien, Belarus, Georgien und Moldau näher an die EU heranführen, ohne ihnen eine Beitrittsperspektive zu geben. Die ÖP soll dem jeweiligen Reformkurs der sechs Länder zusätzliche Impulse geben und die Reformwilligen gegenüber anderen politischen Kräften stärken.³⁶ Das geschieht in der Hauptsache auf bilateraler Ebene, in Tempo und Intensität also länderspezifisch und mehr und mehr auf der Basis von AA, die gegenwärtig ausgehandelt werden. Daneben gibt es einen multilateralen Strang der Beziehungen, in den auch Belarus einbezogen ist. Unter Vorsitz der Kommission liefen die jeweils ersten drei Sitzungsrunden zu den vier thematischen ÖP-Plattformen „Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität“, „wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit der EU-Sektorpolitik“, „Energieversorgungssicherheit“ und „direkte Kontakte zwischen den Menschen“.³⁷

Die Außenminister aller sechs ÖP-Staaten trafen sich mit ihren EU-Kollegen turnusgemäß im Dezember 2009. Unter dem Vorsitz der schwedischen Präsidentschaft diskutierten die 33 Außenminister (27+6) sowie Vertreter der Kommission, des Generalsekretariats des Rats, des EP, der EIB, des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses in offenbar gutem Einvernehmen den Stand der ÖP. Sie begrüßten den Start der Vorreiterprojekte Integrierter Grenzschutz und Regionale Energiemärkte und Energieeffizienz sowie der Osteuropäischen Energieeffizienz- und Umweltpartnerschaft. Formal stimmten sie dem Arbeitsprogramm für die vier thematischen Plattformen zu. Dort kam es nach dem unprofilieren und lustlosen Gründungsgipfel zu der politischen Bekräftigung des Acquis in der ÖP, wie er in Prag deklariert worden war. Sie betonten beim multilateralen Teil den projektbezogenen und nach variabler Geometrie durchgeführten Ansatz der ÖP, der sich an greifbaren Ergebnissen messen lassen soll. Beim bilateralen Teil stehen die AA und die notwendige Unterstützung beim Institutionenaufbau im Vordergrund.³⁸

Die polnische Regierung lud im Mai 2010 zu einem Sondertreffen nach Sopot ein. Die ursprüngliche Idee war, durch Einrichtung einer Freundesgruppe die politische Sichtbarkeit der ÖP, die auf eine polnisch-schwedischen Initiative zurückgeht, zu bekräftigen. Diese sollte auch interessierten Drittstaaten (wie USA und Japan) einschließlich Russland offen stehen. Diese Idee wurde auch von Kommissar Füle aufgegriffen und wird ggf. im angekündigten Konsultationsprozess weiterverfolgt.³⁹

Das Civil Society Forum (CSF) kam erstmals im November 2009 in Brüssel zusammen. Auf Einladung der Kommission nahmen rund 200 Organisationen, davon etwa 140 aus den sechs ÖP-Ländern, teil. Der Sprecher des CSF, der Vorsitzende der Versammlung pro-demokratischer Nichtregierungsorganisationen in Belarus Siarhiey Mazkjewitsch, präsentierte seine Ergebnisse auf dem ÖP-Außenministertreffen im Dezember 2009.

34 EP: Entschließung zur UfM, 2010, Punkt 2.

35 Vgl. Rat: 3029. Tagung, 26.7.2010; Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 17.6.2010.

36 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen, 10./11. Dezember 2009, S. 14 (Rdnr. 41).

37 Vgl. Eastern Partnership events in 2010, http://eeas.europa.eu/eastern/docs/calendar_en.pdf.

38 Vgl. Swedish Presidency of the European Union: Chair's conclusions, 8.12.2009.

39 Vgl. Füles Rede in Sopot, 24.5.2010.

Verzögert hat sich dagegen die vom EP ursprünglich für März 2010 vorbereitete Gründung einer Parlamentarischen Versammlung im Rahmen der ÖP (EU-Neighbourhood East Parliamentary Assembly, Euronest), in der 60 EP-Abgeordnete und jeweils 10 Parlamentarier der sechs Partnerländer vertreten sein sollen. Das EP und Belarus konnten keine Einigung über die Zusammensetzung der Delegation des belarussischen Parlaments erzielen, in dem keine Oppositionspolitiker vertreten sind. Das EP hatte in einer Entschließung vom Dezember Belarus in Aussicht gestellt, an Euronest „in vollem Umfang und gleichberechtigt teilzunehmen, sobald freie und faire Wahlen zum Parlament von Belarus stattfinden“⁴⁰ und bis dahin nicht näher benannte Übergangsregelungen empfohlen. Die Gründung von Euronest ohne belarussische Beteiligung lehnten wiederum die östlichen Partnerländer ab, so dass das EP die konstituierende Sitzung auf Herbst 2010 verschob.

Die EU betrachtet die Schwarzmeersynergie als Teil der ENP, die durch die ÖP nicht obsolet geworden ist. Denn sie ist ausdrücklich regional definiert und umfasst potentiell alle Schwarzmeer-Anrainer. Sie muss von deren Kooperationsinteresse getragen werden, das sich auch in einer Reihe anderer Initiativen ausdrückt. Die EU will einen zusätzlichen politischen Impuls geben und stellt Finanzmittel aus dem regionalen Topf des ENPI und der NIF bereit. Sie hat so genannte Sektorpartnerschaften für Umwelt, Verkehr und Energie etabliert, die in konkreten Projekten umgesetzt werden sollen. Die Sektorpartnerschaft Umwelt wurde als erste mit einer Konferenz in Brüssel im März 2010 gestartet. Die Schwarzmeersynergie wird auch wegen der geringen regionalen Dynamik vom multilateralen Teil der ÖP in den Schatten gestellt. Andere Gründe sind, dass sich die EU sehr im Hintergrund hält und ineffiziente Parallelstrukturen existieren, von denen keine als Steuerungszentrum stark genug ist.⁴¹

Ausblick

Der Süd-Ost-Richtungsstreit dürfte im Zuge der Verhandlungen über den nächsten Finanzrahmen innerhalb der EU wieder aufleben. Damit steht auch die stillschweigende Übereinkunft, die Mittel nach einem Schlüssel 2/3 zu 1/3 zugunsten des Südens aufzuteilen, zur Disposition. Außerdem will die EU an ihrer leistungsbezogenen Belohnungsstrategie „mehr für mehr“ festhalten und damit eine ENP der verschiedenen Geschwindigkeiten und Differenzierung unterstützen. Mittelfristig werden die ÖP-Länder, die mehr als die südlichen Länder auf eine umfassende Acquis-Übernahme und Integration hinarbeiten, auch mehr Mittel beanspruchen und absorbieren. Die bilateralen Beziehungen bilden das Rückgrat der ENP, die UfM hat bislang nicht überzeugt und die Skeptiker bestätigt. Hingegen hat der multilaterale Teil der ÖP an politischer Akzeptanz gewonnen und erste Projekte in Angriff genommen. Alles das wird im Konsultationsprozess über die Zukunft und Verbesserung der ENP wieder auf den Prüfstand gestellt werden.

Weiterführende Literatur

Roberto Aliboni: The Union for the Mediterranean. Evolution and Prospects, in: Istituto Affari Internazionali (Hrsg.): Documenti IAI 09/39e, Dezember 2009.

Barbara Lippert: Von der Europäischen Nachbarschaftspolitik zur zukünftigen Erweiterung der EU, in: Bernd Rill (Hrsg.): Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU, Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen Nr. 69, München 2010, S. 125-133.

Ketie Peters, Jan Rood und Grzegorz Gromadzki: The Eastern Partnership: Towards a New Era of Cooperation between the EU and its Eastern Neighbours? Revised Overview Paper Clingendael European Studies Programme (CESP), Den Haag, Dezember 2009.

40 EP: Entschließung zu Belarus, P7_TA-PROV(2009)0117, Straßburg, 17.12.2009, Punkt 12.

41 Vgl. KOM: Europäische Nachbarschaftspolitik. Beginn der Umweltpartnerschaft der Schwarzmeersynergie, IP/10/279; dies.: Black Sea Synergy, MEMO/10/78, beide Brüssel, 15.3.2010.