

Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Im südlichen und östlichen Nachbarschaftsraum war die EU mit sehr unterschiedlichen Entwicklungen konfrontiert. Der Arabische Frühling 2011 in Nordafrika stellte Legitimität und Effektivität der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) in Frage. Die Folge war zwar keine Totalrevision dieses Politikrahmens, aber die Ereignisse politisierten die bis dahin von vielen EU-Staaten ohne Ehrgeiz betriebene strategische Überprüfung der ENP („ENP Review“). Im Osten verlief die politische und wirtschaftlich-soziale Entwicklung vergleichsweise undramatisch und war oft mit Rückschritten verbunden. Die Risse im Herrschaftssystem des belarussischen Präsidenten Lukaschenko verstärkten sich. Dort wie in den meisten südlichen Nachbarländern geht es für die EU darum, die Spannung zwischen politisch gewünschtem Systemwandel und dem Interesse an Stabilität in einer glaubwürdigen Politik einigermaßen kohärent zusammenzubringen, was ihr bislang nicht gelungen ist. Der für Erweiterung und ENP zuständige EU-Kommissar Stefan Füle stellte selbstkritisch fest, dass die EU mit Blick auf die Vergangenheit Anlass zur Demut habe. Denn Europa habe seine Stimme nicht laut genug erhoben, um Menschenrechte und lokale demokratische Kräfte zu verteidigen. Man sei dem Trugschluss aufgesessen, dass autoritäre Regime regionale Stabilität garantierten. Dies sei nicht einmal Realpolitik, sondern bloß kurzsichtig gewesen.¹ Das Europäische Parlament (EP) teilte diese Einschätzung und forderte, die ENP drastisch zu überdenken und zu überarbeiten.²

ENP-Review: Wiederbelebung der Ursprungsprinzipien

Die politische Brisanz der Entwicklungen in der arabischen Welt hat das Interesse der EU am Erfolg der ENP verstärkt. Bereits im Sommer 2010 hatten die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (HV) Catherine Ashton auf Ersuchen des Rates einen Konsultationsprozess in Angriff genommen, in den die Regierungen der 27 EU-Staaten und der Zielländer sowie Nichtregierungsorganisationen auf beiden Seiten einbezogen wurden. Drei Fragen standen im Mittelpunkt: Welcher Vision sollte die ENP im Zeitraum der nächsten zehn bis 15 Jahre folgen? Welche mittelfristigen Ziele sollte die jetzige Kommission verfolgen? Wie sind Instrumente und Ressourcen zu verbessern, um diese Ziele zu erreichen?³ Ein Zwischenbericht vom November 2010 hielt zunächst die allseitige Unterstützung für die Ziele von Art. 8 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) (Schaffung eines Raums des Wohlstands und der guten Nachbarschaft) fest, außerdem das Interesse der EU-Nachbarn an einer vollständigen Teilhabe am Binnenmarkt und demgegenüber die Sorge von EU-Staaten vor Sicherheits-

1 Vgl. Stefan Füle: Speech on the recent events in North Africa, Committee on Foreign Affairs (AFET), European Parliament, SPEECH/11/130, Brüssel, 28.02.2011, S. 2.

2 Vgl. EP: Entschließung zur Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik – südliche Dimension, P7_TA-PROV(2011)0154, Straßburg, 07.04.2011.

3 Vgl. Stefan Füle: Address at the EU Sub-Committee on Foreign Affairs, Defence and Development Policy, House of Lords, SPEECH/11/15, London, 13.01.2011, S.2.

einbußen im Falle eines freien Personenverkehrs.⁴ Die ENP-Länder betonten die hohen Kosten, die sie im Zuge der Konvergenz im Regulierungsbereich zu tragen hätten, und wiesen auf ihren Bedarf an Investitionen und Finanztransfers aus der EU hin. Als zentrale Anhaltspunkte für die Revision der ENP destillierten die Kommission und die HV aus den Konsultationen eine eindeutiger Konditionalität und eine rigorosere länderspezifische und leistungsbezogene Differenzierung, darüber hinaus sechs weitere Maßnahmen für die mittelfristige Planung, die größtenteils in die Gemeinsame Mitteilung einfließen, die Füle und Ashton mit ein paar Wochen Verspätung Ende Mai 2011 vorlegten.⁵ Worin das neue Programm besteht, geht nicht unmittelbar aus dem Dokument hervor. Das liegt vor allem daran, dass die Kommission/die HV keinen Neuansatz, sondern die Revitalisierung grundlegender Prinzipien zur Leitidee der „neuen“ ENP machen. Das allein verlangt jedoch schon erhebliche Anpassungen in Bezug auf die Zieldefinition, den Umfang und die Priorisierung von Maßnahmen. Denn in der Praxis hatte die EU Maximalofferten pauschal angeboten ohne darauf zu achten, in welchem Maße die Zielländer die als gemeinsam bezeichneten Werte achteten und Vereinbarungen auch tatsächlich umsetzten. Eine leistungsorientierte länderspezifische Behandlung war somit oft nicht zu erkennen. Zur revidierten ENP gehören vier Bausteine. Sie enthalten die Angebote „market access, mobility, money“.⁶ Diese „Drei M“-Formel kann um ein „D“ für Dialog erweitert werden, denn die EU will zur besseren Steuerung der Beziehungen den politischen Dialog in klassischer Form auf Ebene der Außenminister und ggf. der Staats- und Regierungschefs wie auch den auf Politiksektoren bezogenen Dialog ausbauen.⁷

Erstens stellt die EU in der neuen ENP die „Unterstützung von Fortschritten auf dem Weg zu vertiefter Demokratie“⁸ allen Überlegungen und Aktivitäten in den Nachbarländern voran. Grundpfeiler der als „Partnerschaft“ bezeichneten Beziehungsqualität bilden demnach Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Als unverzichtbare Elemente nennt die Kommission freie und faire Wahlen, Vereinigungs-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, freie Presse und Medien, ein unabhängiges Gerichtswesen und das Recht auf ein faires Verfahren, Korruptionsbekämpfung und Reform des Sicherheitssektors und der Strafverfolgung sowie die Gewährleistung der demokratischen Kontrolle der Streit- und Sicherheitskräfte. In jedem Nachbarland will die EU eine „Partnerschaft mit der Gesellschaft“ aufbauen, d.h. vor allem die Bürgergesellschaft und Nichtregierungsorganisationen unterstützen. Dazu soll ein Europäischer Fonds für Demokratie eingerichtet werden. Die EU-Delegationen werden bei der Umsetzung eine zentrale Rolle spielen müssen und sollen dazu beitragen, Regierungen und Zivilgesellschaft zusammenzubringen, wenn

4 Vgl. hier und im Folgenden Summary of the main elements raised by Member States and Partner Countries during the ENP review consultations, in: Europäische Kommission/HV: A Medium Term Programme for a renewed European Neighbourhood Policy (2011-2014), Joint Staff Working Paper, SEC(2011) 650 final, Brüssel, 25.05.2011, S. 37-38.

5 Vgl. Kommission/HV: Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel, Gemeinsame Mitteilung an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 303; zusammengefasst in dies.: Ein ehrgeiziges Konzept für die Europäische Nachbarschaftspolitik, MEMO/11/342 und A new and ambitious European Neighbourhood Policy, IP/11/643, alle Brüssel, 25.05.2011.

6 HV Catherine Ashton: A new and ambitious European Neighbourhood Policy, SPEECH/11/380, Brüssel, 25.05.2011, S. 2.

7 Vgl. im Einzelnen Kommission/HV: Eine neue Antwort, 2011.

8 Hier und im Folgenden Kommission/HV: Eine neue Antwort, 2011, S. 4-10.

es um Fragen der Kooperation mit der EU geht. Außerdem soll der Menschenrechtsdialog verstärkt werden. Generell will die EU die politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit intensivieren, d.h. auch, sich stärker direkt bei der Prävention und Bearbeitung von Konflikten in und zwischen den Staaten der Region engagieren. Das hieße, die GASP-Komponente in der ENP zu stärken.

Zweitens legt die EU einen inhaltlichen Schwerpunkt auf die Unterstützung der nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung. Dazu verfügt die EU über ein vergleichsweise starkes Akteursprofil mit breiter Zuständigkeit, großem Instrumentenkasten und Ressourcen. In erster Linie will die EU vorteilhafte weitreichende Handelsregelungen mit Nachbarländern vereinbaren, die sektorbezogene Zusammenarbeit fördern und generell die wirtschaftliche Integration mit dem Binnenmarkt vorantreiben. Das weitestgehende Angebot ist die Errichtung vertiefter und umfassender Freihandelszonen (DCFTA), die freilich die WTO-Mitgliedschaft voraussetzt. Langfristig könne aus den DCFTAs eine Wirtschaftsgemeinschaft entstehen, die „auf einem gemeinsamen Regulierungsrahmen und einem besseren Marktzugang für Waren und Dienstleistungen zwischen den ENP-Partnern und zwischen ihnen und der EU beruhen.“⁹ Außerdem flechten die Kommission/die HV hier eine gesellschaftliche Dimension in konkreter Weise mit ein. Denn sie sehen neben dem Marktzugang bessere Mobilitätsbedingungen vor, wobei sie beides an die Fortschritte der Partner bei der Annäherung an die von der EU vorgegebenen Normen und Standards knüpfen. Die EU bindet ihre Unterstützung und Kooperationsangebote also an Konditionen. Im Grunde wiederholt die Kommission damit, was sie seit Beginn der ENP gegenüber den EU-Regierungen immer wieder erklärt hat, nämlich dass die Verbesserung von Mobilität und persönlichen Kontakten für die Kosten-Nutzen-Kalkulationen von Zielländern und damit deren Kooperationsbereitschaft von zentraler Bedeutung sei. Die EU will den Prozess der Visaerleichterung vorantreiben und Visaliberalisierungen für die am weitesten fortgeschrittenen Länder einleiten und dafür u.a. bestehende Mobilitätspartnerschaften weiterentwickeln und neue einrichten.

Der dritte Baustein sind effiziente regionale Partnerschaften im Rahmen der ENP. Darunter verbuchen die Kommission/die HV Maßnahmen, die im multilateralen Format die in den bilateralen Beziehungen entwickelten Kooperationsfelder und Ziele spiegeln oder die die beiden Ebenen verzahnen. Allerdings bleibt die Östliche Partnerschaft (ÖP) ohnehin ein Zwitter als Rahmen im Rahmen der ENP, denn sie hat eine bilaterale und regionale Ausprägung, wobei die bilaterale vorgelagert und grundlegend ist. So soll die ÖP gestärkt werden durch Abschluss und Umsetzung von Assoziierungsabkommen (AAs) und DCFTAs. Auch für das südliche Mittelmeer wird die regionale Dimension nicht aufgegeben. Die Union für das Mittelmeer (UfM) soll Projekte nach dem Grundsatz variabler Geometrie in Angriff nehmen. Vierter Baustein ist ein vereinfachter und kohärenterer Politik- und Programmierungsrahmen für die Unterstützungsmaßnahmen einschließlich der finanziellen Instrumente (ENPI) für die Zielländer. Die ENP-Aktionspläne bilden weiterhin den Rahmen für die allgemeine bilaterale Zusammenarbeit. Darüber hinaus erwartet die EU von den Partnern, dass sie sich auf eine begrenzte Zahl von Prioritäten konzentrieren, für die präzisere Benchmarks festgelegt und eine Sequenzierung der Maßnahmen vereinbart werden sollen. Das ermöglicht ein besseres Monitoring und eine Einschätzung der Leistung des Ziellandes – ein zentraler Punkt, denn nur so kann das proklamierte Prinzip „mehr

9 Kommission/HV: Eine neue Antwort, 2011, S. 10.

für mehr“ und entsprechend „weniger für weniger“ eingelöst werden. Die Umsetzung des neuen ENP-Konzepts erfordert zusätzliche Ressourcen von bis zu 1,242 Mrd. Euro bis 2013, die auf die bereits für 2011-2013 bewilligten 5,7 Mrd. Euro aufgeschlagen werden. Die EU wird zusätzliche Kreditmöglichkeiten bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) schaffen, und das ENPI soll nach 2013 flexibler und einfacher werden.¹⁰ Der Streit über die Verteilung der Mittel zwischen Ost und Süd und über die angemessene Betrachtung (pro Kopf oder pro Land) dürfte unverändert weitergehen.¹¹

Nach Einschätzung von EU-Kommissar Füle wird der neue Ansatz eine viel größere Differenzierung ermöglichen, damit jedes Partnerland seine Beziehungen zur EU je nach den eigenen Zielen, Bedürfnissen und Fähigkeiten entwickeln kann. Der Rat begrüßte die Mitteilung im Juni 2011 und hob folgende Punkte hervor: Der neue Ansatz der EU werde auf gegenseitiger Rechenschaftspflicht und beiderseitigen Verpflichtung zu Freiheit, Demokratie und Achtung der Menschenrechte, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit beruhen. Die Partnerschaft werde die individuellen Bedürfnisse der Partnerländer widerspiegeln und in der Perspektive einer engeren politischen Assoziierung und allmählichen wirtschaftlichen Integration stehen. Mit Blick auf bessere praktische Resultate seien effizientere Aktionspläne mit begrenzten Prioritäten, deutlicher formulierten Ziele und präziseren Benchmarks bilateral zu vereinbaren.¹²

Das Review-Dokument bestärkt den Status quo insofern, als die südliche und die östliche Nachbarschaft auch weiterhin unter dem Dach der ENP nach gleichen Maßstäben behandelt werden. Dennoch gewinnen die beiden Subregionen an Profil, der Osten vor allem durch die ÖP mit den ausgeprägten bilateralen Strukturen und den regional-multilateralen Komponenten. Im Süden stellt die UfM kein funktionales Äquivalent dar. Aber die EU hat mit der „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“¹³ für die Länder des südlichen Mittelmeers ein spezielles Angebot unter dem ENP-Dach unterbreitet. Trotz dieser ergänzenden Referenzrahmen sollen die Beziehungen eigens von Land zu Land gestaltet, individuell bewertet und unterstützt werden. Darüber hinaus bleibt der grundlegende Unterschied bestehen, wonach nur die östlichen Nachbarn als europäische Staaten gemäß Art. 49 EUV einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU stellen können.¹⁴ Im Laufe der Umstürze in Tunesien und Ägypten und der Reformansätze in Marokko argumentierten Außenstehende, dass die EU auf diese Länder erheblich mehr Einfluss ausüben könne, wenn sie ihnen eine Beitrittsperspektive eröffne.¹⁵ Den südlichen Nachbarn bietet die EU jedoch nur einen sog. „fortgeschrittenen Status“ an, der nach nicht weiter präzisier-

10 Vgl. Kommission/HV: Eine neue Antwort, 2011, S. 23-24.

11 Vgl. Katarzyna Pelczynska-Nalecz: Integration or Imitation? EU Policy towards its Eastern Neighbours, Paris/Brüssel: Institut francais des relations internationales (Note de l'Ifri), Mai 2011, S. 41; Vincenzo Scarpetta/Pawel Swidlicki: The EU and the Mediterranean: good neighbours?, London: Open Europe, Mai 2011; Szymon Ananicz: Tug-of-war over EU's policy towards its neighbours, Warschau: Centre for Eastern Studies (<http://www.osw.waw.pl>), 09.03.2011.

12 Vgl. Rat der EU: 3101. Sitzung (Auswärtige Angelegenheiten), Ratsdokument 11824/11, Luxemburg, 20.06.2011.

13 Kommission/HV: Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand, Gemeinsame Mitteilung an den ER, das EP, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 200, Brüssel, 08.03.2011.

14 So auch das EP: Entschließung südliche Dimension, 2011, Punkt 12.

15 Vgl. Anand Menon: Time to Shake Off Enlargement Fatigue, in: EuropeanVoice.com, 10.03.2011.

ten Kriterien vergeben wird.¹⁶ Polen ist unter den EU-Ländern der stärkste Advokat für die Eröffnung einer Beitrittsperspektive für die ÖP-Länder. Im EP scheiterte ein entsprechender Antrag zwar knapp,¹⁷ das Parlament weist jedoch immerhin „mit Nachdruck darauf hin, dass eine europäische Perspektive, auch im Sinne von Art. 49 des Vertrags über die Europäische Union, eine treibende Kraft für die Durchführung von Reformen in diesen Ländern sein [...] könnte“.¹⁸ Kennzeichnend für die Umsetzung der „3M+D“-Formel sind die Konditionierung durch Kriterien und ein Gradualismus auf der Angebotsseite, der mit den Leistungen und Fortschritten korrespondiert, mit denen die Verpflichtungen erfüllt werden. Womöglich auch, weil der Politikrahmen und die Grundfesten der ENP nicht angetastet wurden, blieben nennenswerte Kontroversen aus und sicherten den notwendigen Konsens unter den 27. Der Europäische Rat (ER) begrüßte im Juni 2011 die Gemeinsame Mitteilung der Kommission/der HV und billigte die dies-bezüglichen Schlussfolgerungen des Rats vom Juni 2011 vorbehaltlos und forderte rasche Fortschritte bei der Umsetzung. Weniger konformistische Ansätze setzten sich in den Beratungen auf EU-Seite nicht durch. Sie zielten auf eine engere Verknüpfung zwischen Reformen und Fortschritten bei der Demokratisierung in dem jeweiligen Land und der politischen Angebote und materiellen Unterstützung durch die EU. In Think Tanks wurde beispielsweise der Gedanke ausgeführt, die ENP in Richtung einer Liga nachbarschaftlicher Kooperation zu entwickeln.¹⁹

Das ENP-Paket

Das Paket zur ENP enthält neben der skizzierten Gemeinsamen Mitteilung als zweites eine Mitteilung über das mittelfristige Programm für die erneuerte ENP.²⁰ Darin sind für die Jahre 2011 bis 2014 konkrete Vorhaben aufgelistet, um die Ziele Abschluss von AAs bzw. Teilnahme an der Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand samt Mobilitäts- und anderen Fahrplänen in Aufgabenkatalogen und Zeitplänen zu präzisieren. Sie beziehen sich zunächst auf den gesamten ENP-Raum und dann in den Teilen zwei und drei auf die ÖP bzw. die Partnerschaft mit dem Süden. Das mittelfristige Programm ersetzt nicht die Aktionspläne. Es ist vielmehr ein Kursbuch für die Kommission, die dort festlegt, wer für welche Aufgaben in Brüssel federführend und verantwortlich ist. Drittens legte die Kommission einen aktuellen Bericht über die Implementierung der ENP 2010 im Lichte der sektorspezifischen Kooperation vor. Darin geht es um die Übernahme des EU-Regelwerks (Normen und Standards) in Politikfeldern von Beschäftigung und Sozialpolitik bis hin zu Humankapital und Gesundheit sowie grenzüberschreitende Kooperation. Ferner bilanzierte die Kommission in zwölf Länderberichten den jeweiligen Stand der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in den Nachbarstaaten. Ausgenommen blieben Belarus,

16 Bislang haben Marokko und Jordanien einen fortgeschrittenen Status, mit Tunesien wird seit 2008 über die Zuerkennung verhandelt.

17 Vgl. die Pressemitteilung des EP: Parliament call for a drastic rethink of the EU's relations with its neighbours, Straßburg, 07.04.2011.

18 EP: Entschliebung zur Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik – Östliche Dimension, P7_TA-PROV(2011)0153, Straßburg, 07.04. 2011, Punkt 10.

19 Vgl. Kai-Olaf Lang/Barbara Lippert: Zur Neuausrichtung der ENP: Ein Liga-Modell nachbarschaftlicher Kooperation, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 18/2011), S. 102-117; vgl. außerdem die Vorschläge von Charles Grant: A new neighbourhood policy for the EU, London: Centre for European Reform (CER policy brief), März 2011.

20 Kommission/HV: A Medium Term Programme, 2011.

Syrien, Libyen und Algerien, mit denen bisher keine Aktionspläne vereinbart worden sind. Fünftens gehört die Mitteilung im Anschluss an die Gemeinsame Mitteilung über Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand mit dem südlichen Mittelmeer dazu sowie sechstens eine Mitteilung zur ÖP.²¹

Die südliche Nachbarschaft

Die Agenda der ENP wurde von den Umbrüchen in Nordafrika dominiert, die im Dezember 2010 in Tunesien ihren Lauf nahmen und sich in Ägypten fortsetzten.²² Mehrere Male befasste sich der ER mit den Antworten der EU auf die neue Lage.²³ Die HV und die Kommission waren dauernd mit den Geschehnissen befasst. Im Juni richtete Ashton schließlich eine Task Force „Südliches Mittelmeer“ ein und ernannte im Monat darauf einen Sonderbeauftragten für die Region.²⁴ Vielfach sind Tempo, Vielstimmigkeit und unilaterales anstelle von gemeinsamem Handeln der EU-Staaten kritisiert worden. Hinzu kamen Negativurteile über die bisherige Politik der EU in Gestalt des Barcelona-Prozesses, der Euro-Mediterranen Partnerschaft bis zur jüngsten UfM und ENP.²⁵ Beim Umgang mit den akuten Herausforderungen in der ersten Hälfte 2011 waren allerdings Instrumente und Politikangebote der ENP im engeren Sinne nur am Rande von Belang. Ohnehin spielen sie keine Rolle, wenn es wie bei den Kämpfen in Libyen und der Durchsetzung der Flugverbotszone um militärisches Eingreifen und Sanktionen geht. Die ENP-Instrumente sind weder auf Konfliktbearbeitung noch auf kurze Frist oder humanitäre Hilfe hin angelegt. Dafür steht z.B. das Stabilitätsinstrument zur Verfügung oder sind andere Sofortmaßnahmen ergriffen worden.²⁶ Dennoch muss sich die EU daran messen lassen, ob sie ihre Maßnahmen in eine erkennbare politische Konzeption einpasst und alle ihre Instrumente in einer Art und Weise einsetzt, dass sie nachvollziehbar die deklarierten Ziele und Kriterien unterstützen.

Als Anpassung des bisherigen Ansatzes und als Vorstufe im Review-Prozess der ENP legten Ashton und Füle eine Gemeinsame Mitteilung vor, in der sie den Beitrag der EU zu Transitionsprozessen in den südlichen Mitteleurländern systematisch aufzeigten.

21 Kommission/HV: Follow-Up to the Joint Communication on a Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean, SEK(2011) 638; dies.: Sector Progress Report, SEK(2011) 645; dies.: Report: Eastern Partnership, SEK(2011) 641; dies: Country reports Armenia, Azerbaijan, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Lebanon, Republic of Moldova, Morocco, the occupied Palestinian Territory, Tunisia, Ukraine, SEK(2011) 637-652, alle Brüssel, 25.05.2011; vgl. zusammenfassend Agence Europe: EU/Neighbourhood: More ambitious, generous, and more demanding ENP, 26.05.2011.

22 Vgl. generell dazu Muriel Asseburg: Der Arabische Frühling. Herausforderung und Chance für die deutsche und europäische Politik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 17/2011), Juli 2011.

23 Am 04.02.2011, am 11.03.2011 sowie erneut am 24./25.03.2011.

24 Vgl. Agence Europe: EU/Mediterranean: Special Representative for the Southern Mediterranean, 19.07.2011.

25 Vgl. im Einzelnen die ausgezeichnete Studie von Nathalie Tocci/Jean-Pierre Cassarino: Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-1/11, Rom: Istituto Affari Internazionali (IAI Working Papers 1106), März 2011.

26 Vgl. den Überblick in Kommission/HV: Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand, 2011, S. 3-5; Marco Overhaus: Lücken im Instrumentenkasten. Die politischen Umbrüche in Nordafrika offenbaren Defizite im EU-Krisenmanagement, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Aktuell 18/2011), März 2011.

Sie setzen Schwerpunkte bei der Förderung des demokratischen Wandels, Stärkung der Zivilgesellschaft sowie der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung.²⁷ Demokratie und Zivilgesellschaft waren bislang nachrangige Kooperationsfelder. Diese und andere Akzentsetzungen, wie die Betonung einer länderspezifischen Vorgehensweise, finden sich auch im neuen, übergreifenden Basisdokument „Eine neue Antwort...“ wieder. Einzelmaßnahmen sehen vor allem für Jordanien und Ägypten einen leichteren und bevorzugten Marktzugang für Agrar- und Fischereiprodukte vor. Mit Marokko, Tunesien und anderen sollen bilaterale Gespräche darüber beschleunigt werden. Es geht dabei immer auch um den Abbau nichttarifärer Hemmnisse. Weiterhin sollen der Dienstleistungsverkehr liberalisiert und die Voraussetzungen für Auslandsinvestitionen verbessert werden.²⁸ Alles das sind im Prinzip Dauerangebote der EU, die jedoch in einem veränderten innenpolitischen Kontext in den Nachbarländern mehr Resonanz finden und Dynamik entwickeln könnten. Vielleicht wollen die Nachbarn aber auch andere inhaltliche Prioritäten setzen, insbesondere in Fragen der sozialen und wirtschaftlichen Kooperation. Das müsste sich dann in den Aktionsplänen niederschlagen. Handfeste Maßnahmen betreffen die Erhöhung des Geldflusses in südliche Partnerländer. Der ER stimmte dem Vorschlag der HV zu, Darlehen der EIB für den südlichen Mittelmeerraum um 1 Mrd. Euro zu erhöhen. Die EBWE wird ihre Maßnahmen auf die sog. MENA-Region (Middle East & North Africa) ausweiten und beginnt damit in Ägypten; das Volumen der jährlichen Darlehen dürfte bis 2013 rund 2,5 Mrd. Euro erreichen. Im Bereich Migration und Mobilität sind die Pläne der EU sicherlich hinter den Erwartungen aus nordafrikanischen Ländern zurückgeblieben. Stimmen, die einen Marshall-Plan für Nordafrika²⁹ forderten oder einen „Pakt für Arbeit, Ausbildung und Energie“³⁰ vorschlugen, setzten sich nicht durch.

Der ER bezeichnete es als Ziel, die eigentlichen Ursachen der Migration auf struktureller Ebene anzugehen. „Zu diesem Zweck werden im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik *Partnerschaften* mit den Ländern der südlichen und östlichen Nachbarregion aufgebaut.“³¹ Mit Tunesien, Marokko und Ägypten wird die Kommission einen Dialog aufnehmen zu Migration, Mobilität und Sicherheit, der erste Schritt auf dem Weg zu Mobilitätspartnerschaften. Diese werden individuell gestaltet und einzeln vereinbart und von Anstrengungen und Fortschritten abhängig gemacht werden, inklusive eines effizienten Überwachungsmechanismus. Für die EU ist die Kooperationsbereitschaft der Nachbarn bei der Bekämpfung von Menschenhandel und irregulärer Einwanderung ein wichtiger Prüfstein.

In seiner Erklärung zur südlichen Nachbarregion hat der ER zur Lage in den einzelnen Ländern aktuell Stellung genommen. Er begrüßte Schritte auf dem Weg zum demokratischen Wandel, insbesondere in Ägypten und Tunesien, lobte die Ankündigung der wesent-

27 Vgl. Kommission/HV: Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand, 2011, S. 3, begrüßt vom ER am 11.03.2011.

28 Vgl. Agence Europe: EU/Southern Neighbourhood: In support of „partnership for democracy and shared prosperity“, 09.03.2011.

29 So der italienische Außenminister Franco Frattini: A European plan for Mediterranean stability, in: Financial Times, 18.2.2011.

30 Volker Perthes: Ein Pakt für Ausbildung, Arbeit und Energie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (Kurz gesagt), 28.2.2011, <http://www.swp-berlin.org/de/kurz-gesagt/ein-pakt-fuer-arbeit-ausbildung-und-energie.html>.

31 ER (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23./24. Juni 2011, S. 10, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/123098.pdf [Hervorhebung im Original].

lichen Elemente der neuen Verfassung in Marokko, begrüßte das neuerliche Bekenntnis zu politischen Reformen einschließlich der Überprüfung der Verfassung in Jordanien, nahm Kenntnis von der Aufhebung des Ausnahmezustands und geplanten Verfassungsreformen in Algerien. Der ER unterstützte zudem uneingeschränkt die Libyen-Resolutionen 1970 und 1973 des VN-Sicherheitsrats; er billigte vorbehaltlos die Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2011 und erneuerte den Aufruf an Gaddafi, unverzüglich abzutreten. Er verurteilte das brutale Vorgehen des syrischen Regimes gegen die eigene Bevölkerung „aufs Schärfste“ und begrüßte die Verhängung weiterer Sanktionen. Schließlich stellte er fest, dass die Lage im Gaza-Streifen weiterhin besorgniserregend sei und appellierte an alle Parteien im Nahost-Konflikt, Verhandlungen aufzunehmen.³²

Die EU erklärte sich weiterhin bereit, die Aufgaben der UfM mit dem Ziel der Förderung von Demokratie und Stabilität in der Region zu überprüfen. Die UfM ist bis dato nicht arbeitsfähig. Im Januar 2011 trat ihr Generalsekretär zurück und wurde im Mai ersetzt durch den marokkanischen Diplomaten Amrani.³³ Das von Juni auf November 2010 verschobene Gipfeltreffen wurde wegen der anhaltenden Blockade der Friedensgespräche im Nahen Osten erneut abgesagt und bislang nicht nachgeholt. Damit entfiel auch die für den Gipfel vorgesehene Übergabe des Ko-Vorsitzes auf EU-Seite von Frankreich an Spanien, der damit weiterhin bei Frankreich liegt. Auf Seiten der Mittelmeerländer hat seit der Gründung der UfM 2008 Ägypten den Vorsitz inne, ein Beleg dafür, dass die ENP auf Machthaber setzte, deren Zeit vorbei war. Als bedingungslose Unterstützer der UfM setzten sich die Außenminister sechs südlicher EU-Staaten in Szene, angeführt von Frankreich und Spanien. Sie warben in einem Brief und einem Non-paper an die HV grundsätzlich für den Erhalt der UfM und forderten zugleich, Mittel von den östlichen auf die südlichen ENP-Länder umzuverteilen.³⁴ Dagegen hatte sich beispielsweise die deutsche Bundesregierung an die Adresse der HV mit dem Vorschlag gewandt, eine Partnerschaft für Transformation zu errichten und insbesondere die Mittelvergabe an die Erfüllung von politischen Kriterien wie gute Regierungsführung zu knüpfen.³⁵ Die EU hält auch im Rahmen der neuen ENP an der UfM fest, ohne konkrete Überlegungen, wie diese in der neuen politischen Situation Stillstand und Defizite überwinden oder neu ausgerichtet werden kann. Das EP fordert eine wiederbelebte, neue UfM mit klar festgelegten Verfahren und Institutionen.³⁶

Die östliche Nachbarschaft

Den Osten angesichts der Ereignisse im Süden nicht zu vergessen, dazu ermahnte der Präsident des ER, Van Rompuy.³⁷ Tatsächlich war die östliche Nachbarschaft aber zu keinem Zeitpunkt aus dem Blick der EU geraten, zumal Russland immer unverhohlener seinen

32 Vgl. ER: Schlussfolgerungen, 23./24. Juni 2011, S. 14-16.

33 Vgl. Agence Europe: EU/Mediterranean: New UfM secretary general, 27.05.2011.

34 Das Non-paper der sechs Außenminister ist verfügbar unter http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/11-02-17_Non-papier_Action_de_l_Union_europeenne_en_direction_du_voisinage_Sud.pdf; vgl. dazu Andrew Rettman: France and Spain call to shift EU funds from east to south, in: *eobserver.com*, 21.02.2011.

35 Vgl. *Faz.net*: Westerwelle: Zusagen an Nordafrika an Reformen knüpfen, 18.02.2011.

36 Vgl. EP: Entschließung südliche Dimension, 2011, Punkte 30-34.

37 Vgl. Herman Van Rompuy: Statement on the EU's Eastern Partnership, PCE 049/11, Prag, 23.02.2011; s. außerdem das Non-paper aus der EVP-Fraktion des EP an Füle und Ashton: European Neighbourhood Policy – Eastern Dimension, 24.05.2011. <http://www.eppgroup.eu/press/peve11/docs/110525non-paper-enp.pdf>.

Einfluss demonstrierte und die EU antagonisierte. Abgesehen von der ordnungspolitischen Konkurrenz mit Moskau betrachtete Brüssel rückläufige Entwicklungen mit Sorge, etwa in der Ukraine.³⁸ Jedoch lief die ÖP-Maschinerie inklusive Gipfeltreffen vergleichsweise rund.³⁹ Außerdem verlangt das Vorhaben, eine erste Generation von AAs mit ÖP-Ländern abzuschließen, eine Dauerbeschäftigung mit diesen, allen voran mit der Ukraine und Moldova.⁴⁰ So erwartete der Rat im Juni 2011 rasche Fortschritte bei den laufenden DCFTA-Verhandlungen mit der Ukraine. Er begrüßte die Annahme von Richtlinien zur Aushandlung einer DCFTA mit Moldova am selben Tag.⁴¹ Im März 2011 fand jeweils die vierte Runde der Assoziierungsverhandlungen mit Armenien, Aserbaidshan und Georgien statt. Hingegen steht die Aufnahme von Gesprächen über eine DCFTA noch bevor. Dazu müssen alle drei zunächst Fortschritte bei den jeweiligen Kernempfehlungen der EU zeigen bzw. Aserbaidshan erst einmal der WTO beitreten.⁴² Die Sanktionspolitik, hauptsächlich Einreiseverbote für bestimmte Regimevertreter sowie seit Juni 2011 ein Waffenembargo gegenüber Belarus, das nach den Präsidentschaftswahlen im Dezember 2010 immer offener und brutaler auf Unterdrückung der Freiheitsrechte und jeglicher Opposition setzt, zeigte keine Wirkung.⁴³

Die Kommission bilanziert zunächst die multilateralen Formate der ÖP,⁴⁴ die sich auf vier Ebenen abspielen: Erstens auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, die sich alle zwei Jahre treffen und zweitens auf Ebene der Außenminister, die jährlich zusammenkommen. Die dritte Ebene bilden vier Plattformen zu den Themen Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität, wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit den EU-Politiken, Umwelt, Klimawandel und Sicherheit der Energieversorgung sowie Zwischenmenschliche Kontakte – ergänzt um Panels auf technischer Ebene. Viertens ist die Ebene der sektoralen Kooperation zu nennen mit der Möglichkeit sektorspezifischer Ministertreffen. Für den multilateralen Teil der ÖP liegt die Federführung beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), wobei Kommission, EU-Staaten und natürlich die sechs ÖP-Länder einschließlich Belarus einbezogen sind. Weitere Institutionen der EU, internationale Organisationen und Europäische Finanzinstitutionen können beteiligt werden. Zum Set gehören ferner das Zivilgesellschaftliche Forum, die Parlamentarische Versammlung EU-Nachbarschaft Ost (EURONEST) und die Lokale und Regionale Versammlung der Länder Osteuropas und des Südkaukasus. EURONEST trat 2010 weiterhin nicht zusammen, da das EP die dafür nominierten Abgeordneten aus Belarus nicht als legitime Vertreter akzeptiert. Nicht zuletzt gibt es die Option, Drittstaaten wie Russland oder die Türkei fallweise einzubeziehen. Die Außenminister tagten turnusgemäß zum zweiten Mal im Dezember 2010 und befassten sich u.a. mit einer Zwischenbilanz zur Implementierung der

38 Vgl. exemplarisch die Entschließung des EP zur Ukraine, P7_TA-PROV(2010)0444, Straßburg, 25.11.2010.

39 Vgl. Agence Europe: EU/Ukraine: Summit adopts visa action plan, 23.11.2010.

40 Vgl. die Schlussfolgerungen zur ÖP vom Rat der EU: 3041. Sitzung des Rats (Auswärtige Angelegenheiten), Ratsdokument 1530/10, Luxemburg, 25.10.2010.

41 Vgl. Rat der EU: 3101. Sitzung, 2011.

42 Vgl. Kommission/HV: Report Eastern Partnership, 2011, S. 3.

43 Vgl. Rat der EU: 3101. Sitzung, 2011 sowie ders.: 3065. Sitzung, Ratsdokument 5888/11, Brüssel, 31.01.2011; EP: Entschließung zu Belarus, P7_TA-PROV(2011)0099, Straßburg, 10.03.2011; Kristi Raik: Soft power works better. Sanctions unlikely to bring down Lukashenko, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs (FIIA Comment 1/2011), Februar 2011. Vgl. auch das Schwerpunktheft „Der Fall Belarus. Gewalt, Macht, Ohnmacht“, in: Osteuropa 12/2010.

44 Vgl. hier und im Folgenden Kommission/HV: Report Eastern Partnership, 2011.

ÖP, die in den Konsultationsprozess über die Zukunft der ENP eingespeist wurde.⁴⁵ Übergreifende Themen waren neben dem neuen Vertragsrahmen der Assoziation und DCFTA die Verbesserung der Mobilität, die Kooperation im Energiesektor, der umfassende Aufbau von Institutionen und die Stärkung des Menschenrechtsdialogs. Als Schlussfolgerungen hielten die Minister fest, in den Bereichen sektorale Kooperation, Erleichterungen für die Teilnahme von ÖP-Ländern an EU-Programmen, verstärkte Zusammenarbeit bei der Konfliktprävention und Beilegung von Konflikten, Verstärkung der Rolle der Bürgergesellschaft sowie Mobilität für bestimmte Personengruppen mehr tun zu wollen.⁴⁶ Im März fand in Bratislava zudem ein sog. „erweitertes Ministertreffen“ der Visegrad-Gruppe (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei) mit Deutschland, den ÖP-Partnern sowie Ashton und Füle statt, bei dem die Optimierung der ÖP im Mittelpunkt stand.⁴⁷ Das zweite Gipfeltreffen, das für Mai 2011 in Budapest vorgesehen war, wurde auf Ende September 2011 verschoben. Der gemeinsam von Polen und Ungarn in Warschau auszurichtende Gipfel dürfte mehr politische Aufmerksamkeit erfahren und könnte eine substantiellere Agenda behandeln als im Mai wahrscheinlich gewesen wäre, als zeitgleich ein G8-Treffen angesetzt war.⁴⁸

Ausblick

Die tektonischen Veränderungen, die der Umbruch in der arabischen Welt einleitete, hat die EU zu einem Überdenken der ENP und teilweise auch zum Umdenken veranlasst. Die Entwicklungen in der südlichen und der östlichen Nachbarschaft werden zum Testfall für die politische Glaubwürdigkeit und außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU werden. Die Antwort der EU auf eine Nachbarschaft im Wandel wird daran zu messen sein, wie sie den länderspezifischen und nach Leistung differenzierten Ansatz tatsächlich umzusetzen vermag.

Weiterführende Literatur

Dominik Hanf: The ENP in the light of the new „neighbourhood clause“ (Article 8 TEU), Brügge: College of Europe (Research Paper in Law No 2/2011).

Kai-Olaf Lang/Barbara Lippert: Zur Neuausrichtung der ENP. Ein Liga-Modell nachbarschaftlicher Kooperation, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 18/2011) Juli 2011, S. 102-117.

45 Vgl. Kommission: Implementation of the Eastern Partnership, Report to the meeting of Foreign Affairs Ministers, 13.12.2010, MD 335/10 REV 2, Brüssel, 03.12.2010.

46 Vgl. HV: Eastern Partnership Foreign Ministers Meeting. Chair's conclusions, Brüssel, 13.12.2010; Agence Europe: EU/Eastern Partnership: Areas „where more could be done“, 15.12.2010.

47 Vgl. HV: Remarks after the Extended Ministerial meeting on Eastern Partnership, A 085/11, Bratislava, 03.03.2011.

48 Vgl. Agence Europe: EU/Eastern Partnership: May summit postponed until second half of year, 19.02.2011.