

Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Seit etwa zehn Jahren etikettiert die Europäische Union ihre Beziehungen zu Ländern der östlichen und südlichen Nachbarschaft als Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP). Es handelt sich um einen einheitlichen Politikrahmen für sechszehn Nachbarländer.¹ Im Süden wie im Osten will die EU den Aufbau nachhaltiger demokratischer Strukturen und Prozesse sowie die wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftliche Modernisierung durch Kooperation, Assoziierung und Integration unterstützen. Angesichts der Unterschiede im sozio-ökonomischen Entwicklungsstand und in den politischen Grundausrichtungen in den sechszehn Ländern entfalten Angebote und Maßnahmen der EU höchst unterschiedliche Wirkung. Für eine effektive ENP ist das Umfeld – zumal in den von Gewalt und internen Konflikten bestimmten Transitionsstaaten Nordafrikas – denkbar schwierig. 2012/2013 standen dort die (potentiellen) ENP-Länder Syrien und Ägypten im Brennpunkt. In den östlichen ENP-Ländern sind es überwiegend die stockende Transformation und Regression, die linearen Fortschritten entgegenstehen.

Grundprobleme der ENP

Schwierigkeiten liegen nicht nur auf Seiten und in den Zielländern. Auch die EU hat Grundprobleme und Herausforderungen der ENP noch nicht überzeugend gelöst.² Zu nennen ist an erster Stelle die mangelhafte Verzahnung und Kohärenz zwischen den Aktivitäten und Politiken der Mitgliedstaaten und der EU, ob in Gestalt der Kommission, der Hohen Vertreterin oder des Europäischen Auswärtigen Diensts (EAD). Die Stärke der EU-Akteure liegt da, wo es um Fragen des Handels sowie der wirtschaftlichen oder sektoraler Kooperation geht. Das sind in Zeiten von politischer Instabilität, Transitionskrisen und anhaltenden Konflikten in den beiden Nachbarschaftsregionen jedoch nicht die vorrangigen Tätigkeitsfelder. Diese liegen bei Diplomatie und externer Demokratieförderung und somit weitgehend im Feld der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Mit einer zunehmend schwachen GASP kann die ENP, die nur auf dem Papier bzw. potentiell ein „herausragendes Beispiel für einen umfassenden außenpolitischen Ansatz“³ der EU ist, nicht glaubwürdig und effektiv sein.

So fehlen dem noch im Aufbau befindlichen EAD eingespielte Delegationen in den Zielländern, die ähnlich wie Botschaften und Außenministerien von EU-Ländern über die nötige Professionalität, Kompetenz und Vertrautheit mit den Ländern und Akteuren verfügen. Auch deshalb ergibt sich für die in ENP-Ländern stark verankerten und gut vernetzten EU-Staaten kein Mehrwert, wenn sie sich ganz in den Dienst der EU stellen und dieser die

1 Dies sind Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldau, Marokko, Palästina, Syrien, Tunesien und die Ukraine.

2 Vgl. implizit Europäische Kommission/Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Partnerschaft, JOIN(2013) 4 final, Brüssel, 20.3.2013, hier Punkte 81-96.

3 Ebd., hier Punkt 81.

kollektive Führung überlassen. Entsprechend nehmen politische Akteure der Zielländer die EU nicht als wichtigen Akteur wahr. Noch ist es eher ein frommer Wunsch, dass die EU-Delegationen in den Partnerländern eine wichtige Rolle spielen, „alle Akteure zusammenzubringen und für Kohärenz und Synergien vor Ort zu sorgen.“⁴ Das heißt nicht, dass die EU nicht bei den anhaltenden Konflikten ihr diplomatisches Engagement in Moldau, im Südkaukasus und im Nahen Osten fortsetzt. Für den Südkaukasus gibt es einen Sonderbeauftragten, der den Vorsitz bei den Genfer Gesprächen führt. Noch hat es aber keine Fortschritte hinsichtlich der abtrünnigen Gebiete Abchasien und Südossetien gegeben.⁵ In der Minsk-Gruppe zur Beilegung des Konflikts um Bergkarabach zwischen Armenien und Aserbaidschan ist die EU durch Frankreich, aber weiterhin nicht kollektiv vertreten. Eine größere Rolle spielt die EU im 5+2 Prozess zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts und sie unterhält die Grenzschutzmission EUBAM. In Süden wurde der israelisch-palästinensische Dauerkonflikt von den blutigen Kämpfen in Syrien in den Schatten gestellt.⁶ Die EU ist in der Nachbarschaftsregion mit folgenden Missionen vertreten: EUBAM Moldau und Ukraine, EUMM Georgien, EUBAM Rafah und EUPOL COPPS (Mandat lief am 30.6.2013 aus). Neu ist die EUBAM Libyen, die im Mai 2013 zur Unterstützung der libyschen Autoritäten bei der Entwicklung und Sicherung ihrer Land-, See- und Luftraumgrenzen entsandt wurde.

Das Kohärenzproblem zwischen EU- und mitgliedstaatlichen Akteuren spitzt sich regelmäßig bei Fragen zu, die vornehmlich in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten sind. Das einschlägige Beispiel ist die Erleichterung der Mobilität für Angehörige aus ENP-Staaten. Dies war ein zentrales Angebot der reformierten ENP an die Zielländer, wird aber von einer Reihe von Mitgliedstaaten nicht konstruktiv unterstützt.

Die EU hat als weiteres Problem erkannt, dass es gerade gegenüber den Zielländern nur schwer zu vermitteln ist, was die ENP ist. Sie führt dies zurück auf die Komplexität, die Vielzahl der beteiligten Akteure und den technischen Charakter der ENP. Um das Profil der ENP zu schärfen und ihren Mehrwert herauszustellen, wären sichtbare Verbesserungen bei den oben genannten Defiziten erforderlich. Hilfreich kann es sein, dass die EU – nach Erhebungen des EU Neighbourhood Barometers – in den meisten Nachbarländern positiv wahrgenommen wird, weil sie für Menschenrechte, Solidarität, Wohlstand und Demokratie steht. Allerdings wird sie – zutreffender Weise – nur in einigen Ländern der Östlichen Partnerschaft (ÖP), nicht aber von den südlichen ENP-Ländern als wichtiger Partner des eigenen Landes betrachtet.⁷

Darüber hinaus konstatiert die EU, dass die außenpolitische Neuorientierung, die in vielen ENP-Ländern im Zuge innenpolitischer und regionaler Veränderungen oder Umwälzungen im Gange ist, sich auch darauf auswirkt, wie sie die EU sehen. Das kann zu einem Attraktivitäts- und Bedeutungsverlust der EU führen, sei es als Vorbild oder Kooperationspartner. Die Kommission zieht daraus den Schluss, dass die EU ihre multilateralen Ansätze verstärken und in ihre Außenpolitik andere Akteure der Nachbarschaftsregion systematischer einbeziehen soll. Im Süden sind das etwa die Türkei, der Golfkooperationsrat und die Arabische Liga. Russland wird ein immer schwierigerer Partner, der mit den Vor-

4 Ebd., hier Punkt 87.

5 Vgl. Uwe Halbach/Franziska Smolnik: Der Streit um Berg-Karabach. Spezifische Merkmale und Konfliktparteien, Berlin: SWP-Studie S 02, 2013.

6 Vgl. Europäische Kommission/Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung. Towards a comprehensive EU approach to the Syrian Crisis, JOIN(2013) 22 final, Brüssel, 24.6.2013.

7 EU Neighbourhood Barometer: Autumn 2012 wave, Volume, 19./20.3.2013, hier insb. S. 30 und 44.

haben der Eurasischen Union und Zollunion den Ländern der ÖP Alternativangebote macht, die die ordnungspolitische Rivalität unterstreichen. Hier verlangt die EU von den östlichen ENP-Ländern eine Grundsatzentscheidung, also ob sie mit Brüssel oder mit Moskau gehen wollen.

Angesichts der „sehr begrenzten Fortschritte einer Reihe von Partnern in Richtung auf die vereinbarten Ziele“⁸ sieht die Kommission die Notwendigkeit, die Anreize, Instrumente und Mechanismen der ENP zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Die Umsetzung der neuen ENP – die Bilanz der Kommission

Turnusgemäß veröffentlichte die Kommission am 20. März 2013 das zweite ENP-Paket nach dem Abschluss der Überprüfung der Nachbarschaftspolitik. Das ENP-Paket umfasst 16 Dokumente, die gemeinsam von der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission vorgelegt wurden.⁹ Es handelt sich um ein Strategiepapier „Europäische Nachbarschaftspolitik: Auf dem Weg zu einer verstärkten Partnerschaft“ sowie um 12 Fortschrittsberichte, zu den Ländern, mit denen die EU einen ENP-Aktionsplan oder ein entsprechendes Dokument vereinbart hat. Darüber hinaus gehören dazu zwei Berichte zu den regionalen Dimensionen, also zur ÖP mit den Ländern Osteuropas/Südkaukasus und zur „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ mit Nachbarländern im südlichen Mittelmeerraum und ein statistischer Anhang. In allen Berichten geht es um eine Bewertung der Fortschritte im Jahr 2012 im Lichte der vereinbarten Zielsetzungen aus Sicht der EU bzw. konkret der Europäischen Kommission. Diese stützt sich in ihren Ausarbeitungen auf Informationen und Analysen der Kommission, des EAD, von EU-Mitgliedstaaten und von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren aus den Partnerländern sowie von anderen Organisationen, wie dem Europarat. Die Kommission sieht weiterhin Verbesserungsbedarf, was die Einbeziehung von Stakeholdern in den Prozess der Evaluierung und der Formulierung von neuen Zielvorgaben betrifft. Die Fortschrittsberichte zu den einzelnen Ländern sind vor allem als Botschaft an die Partnerländer über Stärken und Schwächen ihrer Entwicklung aus Sicht der EU gedacht. Eine kompetitive Komponente ist seitens der EU beabsichtigt, dies setzt allerdings voraus, dass die EU und ihre Urteile für die Zielländer politisch bedeutsam sind. Adressat des Strategiepapiers ist jedoch in erster Linie die EU-Seite. Denn es handelt sich auch um einen Rechenschaftsbericht zur Umsetzung der vor zwei Jahren reformierten, neuen ENP. Die Sprache der Fortschrittsberichte 2013 ist direkter und klarer in den Bewertungen und Forderungen als vor der ENP-Reform. Ob darin schon die politische Handschrift des EAD zu erkennen ist, die den buchhalterisch-technischen Duktus der Kommission zurückdrängt, ist schwer zu sagen.¹⁰

8 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin: Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Nachbarschaft, Brüssel, 20.3.2013, hier Punkt 90.

9 Alle Dokumente wurden in Brüssel am 20.3.2013 von der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik vorgelegt: Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Partnerschaft, JOIN(2013) 4 final; Joint Staff Working Documents: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Regional Reports: Eastern Partnership, SWD(2013) 85 final und A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean, SWD(2013) 86 final; Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia, in Azerbaijan, in Egypt, in Georgia, in Israel, in Jordan, in Lebanon, in Republic of Moldova, au Maroc, in Palestine, en Tunisie, in Ukraine, Progress in 2012 and recommendations for action, SWD(2013) 79-84 und 88-93 final; Statistical Annex, SWD(2013) 87 final. Darüber hinaus: Memos zu den Fortschrittsberichten von Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldau, Marokko, Palästina, Syrien, Tunesien, Ukraine, MEMO/13/241-250 und MEMO/13/252-257.

Die Kommission bekräftigt die grundlegende Zielsetzung der ENP, nämlich die Partnerländer beim Aufbau vertiefter und tragfähiger Demokratien zu unterstützen sowie ihre wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Insgesamt ergibt sich im Jahr 2012/2013 ein sehr gemischtes Bild und es ist fraglich, ob es überhaupt sinnvoll ist, einen Gesamteindruck zu formulieren und die ENP als „Gesamtpolitik“ zu betrachten.¹¹ Denn die Entwicklungen in den Ländern sind sehr uneinheitlich. Das ist nichts Neues, aber das Auseinanderdriften hat sich über die letzten Monate verstärkt und insbesondere in den Ländern der ÖP waren Einbrüche zu verzeichnen, die auf einen deutlich nachlassenden Reformwillen, so in der Ukraine, hindeuten oder auf eine verfestigte Reformaversion wie in Aserbaidschan und einen anhaltenden Isolationskurs in Belarus. Viel Lob zollte die Kommission Moldau, wo jedoch die verantwortliche Regierung im März 2013 stürzte. Der frühere Außenminister Iurie Leanca wurde zum neuen Premierminister gewählt, der die Fortführung des Integrationsprozesses sicherstellen will.¹² Auch Georgien attestierte die Kommission signifikante Fortschritte und registrierte, dass die Parlamentswahlen vom Oktober 2012 den ersten demokratischen Regierungswechsel erbrachten.¹³ In den südlichen ENP-Ländern dominierten politische Instabilität, Konflikt und Gewalt. Daneben gab es aber auch hier Anzeichen für eine Beruhigung der Lage wie in Libyen.

Die Kommission zeichnet bei der Umsetzung der ENP das folgende Bild: Danach haben nur Moldau und Georgien die meisten Empfehlungen aus den Zielvereinbarungen der Aktionspläne zumindest in Angriff genommen. In den übrigen 10 Ländern sind die Maßnahmen und Empfehlungen entweder nicht, nur in einigen oder in wenigen Fällen angegangen worden.¹⁴ Hinter diesen diplomatisch abgefederten Formulierungen verbergen sich die insgesamt geringen und sehr diskontinuierlichen Reformmaßnahmen in den einzelnen Ländern. Die EU will Rahmenvereinbarungen für die politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration mit ENP-Ländern schließen und sieht darin die Basis der bilateralen Beziehungen. So hat sie mit Moldau, Armenien und Georgien Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen inklusive einer vertieften umfassenden Freihandelszone (DCFTA) weitergeführt. Im Juni beendeten Moldau und die EU ihre substantiellen Verhandlungen und beabsichtigen, das Abkommen auf dem ÖP-Gipfel im November 2013 zu paraphieren. Die Verhandlungen mit Georgien und Armenien konnten im Juli abgeschlossen werden, auch deren Abkommen sollen nach Möglichkeit auf dem ÖP-Gipfel paraphiert werden.¹⁵ Mit Aserbaidschan wurden die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen klassischer Art fortgesetzt.¹⁶ Mit Marokko sind Verhandlungen über ein

10 Von einigen Experten wird diese Tendenz bereits wahrgenommen, vgl. z.B. EurActiv: EU's neighbourhood policy becoming more political, say experts, 2.4.2013.

11 Vgl. im Einzelnen die Beiträge „Nahost- und Mittelmeerpolitik“ sowie „Russland und die Staaten der östlichen Nachbarschaft, die Ukraine, die Republik Moldawien, Belarus, Georgien, Armenien und Aserbaidschan“ in diesem Jahrbuch.

12 Vgl. Sven-Joachim Irner: Neue Regierung in der Republik Moldau – Iurie Leanc führt die Koalition an, Moldau: KAS, 10.6.2013 sowie Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on the election of the Prime Minister of the Republic of Moldova, Pressemitteilung A 277/13, Brüssel, 31.5.2013.

13 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin: Memo zum Fortschrittsbericht Georgien, Brüssel, 20.3.2013.

14 Vgl. Europäische Kommission/Hohe Vertreterin: Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Nachbarschaft, Brüssel, 20.3.2013, hier S. 4-6.

15 Rat der EU: EU-Republic of Moldova Cooperation Council 15th Meeting, Pressemitteilung 11472/13, Luxemburg, 25.6.2013; Statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on completion of negotiations on the future Association Agreement with Georgia, Pressemitteilung A 400/13, Brüssel, 24.7.2013; dies. on completion of negotiations on the future Association Agreement with Armenia, Pressemitteilung A 401/13, Brüssel, 25.7.2013.

DCFTA-Abkommen vereinbart und begonnen worden. Dergleichen wird vorbereitet mit Tunesien und Jordanien. Was die Ukraine angeht, so ist der Stand unverändert. Das erste DCFTA, das als ein Pilotabkommen für die Länder der ÖP gedacht war, ist zwar paraphiert worden, aber eine Unterzeichnung ist seitens der EU auf Eis gelegt. Erst wenn sich die innenpolitische Lage, insbesondere die Frage des Umgangs mit der inhaftierten Oppositionsführerin Timoschenko verbessert hat, wird der Prozess fortgesetzt. Fortschritte bürokratischer Art sind bei der Ausarbeitung der ENP-Aktionspläne zu verzeichnen gewesen. Die Verhandlungen über Aktionspläne mit dem Libanon, Marokko und der palästinensischen Behörde sowie mit Tunesien wurden abgeschlossen und werden nun von den bilateralen Assoziierungsräten zu billigen sein. Auch mit Algerien wurden Gespräche darüber aufgenommen; mit der Ukraine entsprechende Vereinbarungen aktualisiert. Verhandlungen über so genannte Assoziierungsagenden, die an die Stelle der Aktionspläne treten werden, wurden mit Moldau, Armenien und Georgien eingeleitet.

Die Kommission konstatiert, dass die meisten der ENP-Länder weit entfernt sind von den Zielen einer vertieften und tragfähigen Demokratie, vielfach sind sogar Rückschläge gegenüber dem Erreichten zu verzeichnen. Die Unterschiede in der politischen Entwicklung in den 16 Ländern werden aus Sicht der Kommission immer größer. Zu den Erfolgen ist sicherlich zu rechnen, dass in einigen Ländern der südlichen Nachbarschaft Wahlen stattgefunden haben, so in Ägypten (16./17.6.2012), Libyen (7.7.2012 und 28.6.2013) und Jordanien (23.1.2013). Die EU entsandte Wahlbeobachtungsmissionen nach Algerien und Libyen sowie nach Jordanien und Ägypten. In diesen Ländern sind jedoch erhebliche Defizite bei der Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit zu registrieren. Zu den Unterschieden trägt auch bei, dass demokratische Reformen in einigen Ländern, wie Jordanien, Marokko und Algerien von den Regimen ausgehen. In Tunesien, Ägypten und Libyen sind revolutionäre Umbrüche vorausgegangen, so dass sich dort teils neue politische Eliten formieren. Auch in den Ländern der ÖP wachsen die Unterschiede zwischen Ländern, die im Großen und Ganzen Reformkurse fortsetzen bzw. einschlagen, wie Moldau, Georgien und – auf deutlich niedrigerem Niveau – Armenien, und anderen Ländern, in denen Reformen auf dem Rückzug sind. Dazu zählt die Ukraine, insbesondere was Fragen der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz angeht. Auch die mangelhafte Durchführung der Parlamentswahlen vom Oktober 2012 wurde als Verschlechterung erreichter Standards eingestuft.¹⁷ In Georgien fanden im Oktober 2012 ebenfalls Parlamentswahlen statt, die trotz einzelner Zwischenfälle von Wahlbeobachtern als frei und demokratisch eingestuft wurden.¹⁸ Die Präsidentschaftswahlen in Armenien von Februar 2013 wurden von den Wahlbeobachtern der OSZE zwar als demokratisch eingestuft, aber sie bemängelten den fehlenden politischen Wettbewerb.¹⁹ Die Durchführung der Parlamentswahlen in Belarus (23.9.2012) entsprach hingegen in keiner Weise OSZE- und internationalen Standards. Auch bei der Wahrung von Menschenrechten und Grundrechten hat sich in Belarus im Zeitraum 2012/2013 nichts zum Besseren entwickelt.²⁰ In vielen der

16 Vgl. zum Stand der Verhandlungen im Einzelnen: Europäische Kommission/Hohe Vertreterin: Implementation of the ENP in 2012 Regional Reports: Eastern Partnership, hier S. 4.

17 Wilfried Jilge/Susan Stewart: EU-Ukraine: Wie geht es weiter?, Berlin: SWP-Aktuell A 03, 2013; Europäisches Parlament: Entschließung zur Lage in der Ukraine, P7_TA(2012)0507, Straßburg, 13.12.2012.

18 SpiegelOnline: Parlamentswahl: Georgiens Präsident Saakaschwili räumt Niederlage ein, 2.10.2012; Europäisches Parlament: Entschließung zu den Wahlen in Georgien, P7_TA(2012)0411 Straßburg, 26.10.2012.

19 Canan Atilgan/Annika Jooß: Eine Wahl ohne Wettbewerb, in KAS Länderbericht, 21.2.2013.

20 Vgl. hierzu auch: Europäisches Parlament: Entschließung zur Lage in Belarus nach der Parlamentswahl vom 23. September 2012, P7_TA(2012)0410, Straßburg, 26.10.2012.

ENP-Länder stehen zivilgesellschaftliche Organisationen unter erheblichem politischem Druck. Sie werden in vielen Fällen auch durch die Sicherheitsbehörden verfolgt und an ihrer Arbeit gehindert. Das ist aus Sicht der EU auch insoweit schwierig, als die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen innerhalb der „neuen ENP“ ein sehr viel größeres Gewicht erlangen soll. Die Unabhängigkeit der Justiz und eine funktionierende Gewaltenteilung werden in vielen Ländern der südlichen und östlichen Nachbarschaft grob verletzt. Ein weiteres durchgängiges Problem stellt die Bekämpfung der Korruption dar. Die Kommission nennt ausdrücklich die Ukraine, den Libanon, Aserbaidschan, Libyen und Belarus, wo das Ausmaß der Korruption sehr hoch sei.

Was die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung angeht, so leiden die allermeisten Nachbarschaftsländer unter einem zu geringen Wirtschaftswachstum, hoher und steigender Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen, einem überbordenden informellen Sektor und einem großen Mangel an Investitionen. Vor diesem Hintergrund sind die Gefahren sozialer Instabilität sehr hoch und gefährden Transitionsanstrengungen hin zu einem freieren und demokratischen Gemeinwesen. Die Hilfe der EU ist zwar auf diese Defizitbereiche gerichtet, jedoch nach Umfang und Art nicht ausreichend, um hier starke Impulse setzen zu können. Die EU ist in Armenien und Moldau seit zwei Jahren mit Programmen zur Makrofinanzhilfe engagiert und leitet solche Hilfestellungen für die Ukraine, Ägypten, Jordanien und Georgien ein. Ein anderer Schwerpunktbereich für die EU ist die Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit, insbesondere in ländlichen Räumen.

Die Hauptangebote der ENP werden häufig mit den „drei M“ umschrieben: Märkte, Mittel finanzieller Art und Mobilität. Im Hinblick auf die Marktöffnung, also vor allem den Abbau von Hemmnissen beim Zugang zum Binnenmarkt der EU, legt die EU Wert darauf, dies auf der Grundlage bilateraler Verträge zu regeln. In der EU-Vertragspolitik waren einige Fortschritte zu verzeichnen, die die Aushandlung von DCFTA und Assoziierungsprogrammen und teilweise auch Sektorabkommen über Agrar- und Fischereierzeugnisse betreffen, so mit Marokko und der Palästinensischen Behörde. In diesem Bereich können nur wirkliche Fortschritte erzielt werden, wenn sich die Wirtschaften der Nachbarschaftregion, insbesondere im Süden, erholen, Investitionen in die Länder fließen und Waren produziert werden, die über Agrarprodukte hinaus auf dem EU-Markt verkauft werden können.

Im Bereich der Mobilität sind kleinere Fortschritte zu verzeichnen. Die EU verhandelt mit Moldau, der Ukraine, Georgien, Armenien und Aserbaidschan über Visaliberalisierung, Visafazilitäten bzw. Mobilitätspartnerschaften. Der visafreie Verkehr soll stufenweise im Rahmen von Aktionsplänen geregelt werden und seine Umsetzung ist an Benchmarks gebunden. So sind die genannten Länder unterschiedlich nah an diesem begehrten Ziel, am weitesten ist in der letzten Zeit Moldau vorangekommen.²¹ Die EU versucht nun, diesen Ansatz auf die Länder der südlichen Nachbarschaft zu übertragen. Mit Marokko, Tunesien und Jordanien sind Dialoge über Migration, Mobilität und Sicherheit eingeleitet worden. Mit Marokko wurde im Juni ein Mobilitätsabkommen geschlossen. Ägypten hat den Vorschlag bislang nicht aufgegriffen. Darüber hinaus bietet die EU an, Nachbarländer in Programme, wie Tempus, Erasmus Mundus, Marie Curie und Jugend in Aktion aufzunehmen.²² Die Kommission ist sich bewusst, dass eine echte Verbesserung der Mobilität

21 Moldau soll 2013 im Einklang mit dem „mehr für mehr“ Prinzip daher auch 21 Mio. Euro zusätzliche finanzielle Unterstützung für die Implementierung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung erhalten. Delegation der EU in Moldau: Moldau & the EU. Annual Action Programme 2013 (under preparation), http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/eu_moldova/index_en.htm.

vor allen Dingen von mehr Angeboten zur regulären Arbeitsmigration und somit von der Offenheit der EU-Mitgliedstaaten abhängt. Sie fordert, dass die EU solche Strategien ergreift, die die Bürgerinnen und Bürger – ob Stipendiaten, Jugendliche, junge Arbeitnehmer und Auszubildende oder Fachkräfte – in den Mittelpunkt der ENP zu stellen. Sie sieht darin auch ein Vehikel, um jene Werte, auf denen die EU beruht, in den Nachbarschaftsländern zu verbreiten und damit insgesamt als Akteur durch das gute Beispiel und effektive Maßnahmen an Glaubwürdigkeit zu gewinnen.

Im Bereich der finanziellen Unterstützung hat die EU die beiden Rahmenprogramme SPRING für den südlichen Mittelmeerraum und EaPIC für die östliche Nachbarschaft entwickelt, die mit 540 Millionen bzw. 130 Millionen Euro ausgestattet sind. Insgesamt stehen im Zeitraum 2012/2013 für die Partnerländer 6,5 Milliarden Euro zur Verfügung. Inwieweit die EU den Grundsatz „mehr für mehr“ tatsächlich umsetzt, also Reformen belohnt und Rückschritte durch die Dosierung der Mittel bestraft, ist kaum nachzuvollziehen und wird auch seitens der EU nicht transparent gemacht. Erkennbar ist jedoch, dass übergeordnete wirtschaftliche und geopolitische Interessen der EU eine Rolle spielen und nicht nur die Reformbilanz zählt. Bei der Ukraine, bei Aserbaidschan und Ägypten scheint dies nicht gut ausbalanciert.

Eine traditionelle Stärke der EU ist die sektorbezogene Zusammenarbeit mit Zielländern. Hier erwartet die EU eine zunehmende Konvergenz mit EU-Normen und -Standards und setzt ihre Mittel gezielt dafür ein, dass die entsprechenden Anstrengungen in den Zielländern unterstützt werden können. Als Kooperationsfelder, teilweise unterfüttert durch konkrete Vereinbarungen, nennt die Kommission unter anderem den Energiesektor, Umweltstrategien und Vorschriften zur Bekämpfung von Umweltzerstörung sowie zur Förderung nachhaltiger Nutzung natürlicher Ressourcen, ferner Maßnahmen im Bereich des Klimawandels, im Verkehrsbereich und bei der Informationsgesellschaft.

Rat und Europäisches Parlament

Herausgehobene Spieler im Alltag der ENP sind Kommission und EAD. Der Rat hat sich im Wesentlichen mit Krisenländern und hier vor allen mit Syrien und Ägypten in den letzten 12 Monaten befasst. Ashton bereist die Länder des Arabischen Frühlings intensiv und traf – wie im Falle von Ägypten – mit den oftmals neuen und wechselnden Regierungsspitzen zusammen.²³ Aber auch in den Ländern der ÖP waren die außenpolitischen Spitzenkräfte der EU, Ashton, Füle, Van Rompuy, präsent. So traf Ashton beispielsweise mit den Premierministern Moldaus und, wie Van Rompuy auch, Georgiens zusammen. Während Füle unter anderem an den Kooperationsräten mit Armenien und Aserbaidschan teilnahm.²⁴

Das Europäische Parlament begleitet und kommentiert kontinuierlich vor allem die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in den Nachbarschaftsländern, darunter

22 Vgl. Agence Europe: Morocco: Ground-breaking agreement on mobility, 11.6.2013; Europäische Kommission: EU's response to the „Arab Spring“: The State-of-Play after Two Years, MEMO/13/81, Brüssel, 8.2.2013, hier S. 4 und 7.

23 Vgl. den Beitrag zur GASP in diesem Jahrbuch.

24 Vgl. Remarks by EU High Representative Catherine Ashton following her meeting with Moldovan Prime Minister Leanca, A 379/13, Chisinau, 9.7.2013; Remarks by High Representative Catherine Ashton at the end of her visit to Georgia; A 542/12, Brüssel, 26.11.2012; Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy following his meeting with Prime Minister of Georgia Bidzina Ivanishvili, EUCO 217/12, Brüssel, 12.11.2012; Azerbaijan: remarks of Commissioner Štefan Füle at the press conference after the Cooperation Council, MEMO/12/997 sowie Press points after the Cooperation Council with Armenia, MEMO/12/998, beide 17.12.2012.

die Durchführung und Ergebnisse von Wahlen. Ein weiteres Augenmerk gilt der Fortentwicklung der bilateralen Vertragsbeziehungen und der Fortschritte im Bereich der Mobilität.²⁵

Rat und Europäisches Parlament haben sich bis Mitte 2013 noch nicht eingehend zum ENP-Paket der Kommission geäußert. Das gilt demnach auch für den Europäischen Rat. Er führte im Februar 2013 eine Aussprache über den Arabischen Frühling und bekräftigte im Wesentlichen die Grundlinien der neuen ENP und der „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“. Der Rat hielt im Februar 2013 eine Aussprache zur ÖP und nahm in seinen Schlussfolgerungen eine Art Gesamtwürdigung vor, er hob besonders die Fortschritte auf dem Weg zu einem visumfreien Reiseverkehr mit den fünf ÖP-Ländern hervor.²⁶

Die östliche Dimension der ENP

Aus Sicht der Kommission hat die Umsetzung der ÖP auf bilateraler wie multilateraler Ebene erhebliche Fortschritte gemacht. Treffen der Kooperationsräte, die auf Minister-Ebene durchgeführt werden, gehören mit Armenien (17.12.2012), Aserbaidschan (17.12.2012), Georgien (18.12.2012), Moldau (25.6.2013) und der Ukraine (24.6.2013) zum Grundbestand der bilateralen Beziehungen. Mit der Ukraine (25.2.2013) wurde zusätzlich ein Gipfeltreffen durchgeführt.

Die meisten der Aktivitäten sind auf das Datum des Gipfels der ÖP ausgerichtet, der für den 29. November 2013 in Vilnius während der litauischen Präsidentschaft geplant ist. Für die konkreten Arbeiten im Rahmen der ÖP war 2012 ein Fahrplan erarbeitet und beim dritten Außenministertreffen im Juli 2012 in Brüssel verabschiedet worden. Er soll den Weg bis zum Gipfel strukturieren.²⁷ Das zweite informelle Treffen der Außenminister mit der Hohen Vertreterin Ashton fand am 12./13. Februar 2013 in Tiflis statt. Eine Besonderheit stellt das Treffen der Außenminister der ÖP mit der Visegrád-Gruppe in Krakau dar, die im Mai 2013 zusammenkamen und ebenfalls das Vilnius-Treffen vorbereiteten.²⁸

In der Zwischenzeit haben mehrere Treffen von Fachministern der ÖP-Länder stattgefunden, so zu Verkehr (13.2.2013) und Kultur (27./28.6.2013). Sie werden ergänzt von Treffen auf Arbeitsebene zu den vier Plattformen zu Demokratie, guter Regierungsführung und Stabilität; wirtschaftlicher Integration und Angleichung an EU-Politiken; Energiesicherheit sowie Austausch zwischen Personen. Die spezifischen Expertenpanels zu Subthemen kommen etwa zwei Mal im Jahr im multilateralen ÖP-Rahmen zusammen. Seitens der EU werden sie von der Kommission und dem EAD gesteuert unter Beteiligung von interessierten Mitgliedstaaten wie auch von anderen internationalen Organisationen. Neue Panels wurden eingerichtet zum Thema Migration und Asyl sowie Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Darüber hinaus kam es am 28./29. Mai 2013 zum dritten Euro-nerst-Treffen der Parlamentarier in Brüssel.²⁹

25 Vgl. z.B. Europäisches Parlament: Entschliebung zu den Wahlen in Georgien; dass.: Entschliebung zur Lage in Belarus nach der Parlamentswahl vom 23. September 2012, beide Straßburg, 26.10.2012; dass.: Entschliebung zur Lage in der Ukraine, P7_TA(2012)0507, Straßburg, 13.12.2012.

26 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen, 8.2.2013, EUCO 3/13, hier S. 4-8; Rat der EU: 3222. Tagung (Auswärtige Angelegenheiten), Ratsdokument 6398/13, Brüssel, 18.2.2013, hier S. 8-10.

27 Chair's conclusions: Eastern Partnership Foreign Ministers Meeting, A 348/12, Brüssel, 23.7.2012.

28 Joint Statement on the Eastern Partnership of the Foreign Ministers of the Visegrád Group, Ireland and Lithuania Kraków and Wieliczka, 17.5.2013, <http://www.ms.gov.pl/resource/650eb774-a136-45c4-9fe1-51c1cbb13ed2:JCR>.

29 Europäisches Parlament: MEPs and eastern MPs eye breakthrough in relations, Pressemitteilung, 29.5.2013.

Obgleich die Kommission erwartet, dass der Novembertreffen in Vilnius ein weiterer Meilenstein bei der Umsetzung der ÖP sein wird,³⁰ sollten die Erwartungen gezügelt werden.³¹ Das gilt insbesondere für die Frage, ob die Ukraine in ausreichendem Maß die Forderungen der EU für eine Abkommensunterzeichnung erfüllt. Der Rat hatte im Dezember 2012 drei Kriterien genannt: Einhaltung von internationalen Standards bei Wahlen, Fortschritte bei Bekämpfung und Prävention des selektiven Vorgehens der Justiz und die Durchführung der in der Assoziierungsagenda festgelegten Reformen.³² Die EU hat zwar im Mai die so genannten verfahrenstechnischen Voraussetzungen dafür geschaffen,³³ will das jedoch nicht als Vorgriff verstanden wissen. Das Tauziehen um minimale Verbesserungen dokumentiert sehr klar, dass die ukrainische Regierung kein eigenes Reforminteresse hat und auch insofern ein Entgegenkommen auf EU-Seite nicht auf fruchtbaren Boden fiele.³⁴ In der Frage des Beitritts der Ukraine zur Zollunion als Teil einer Eurasischen Union zwischen Russland, Belarus und Kasachstan hat die Kommission ungewöhnlich klar festgestellt, dass es hier um ein „entweder oder“ gehe. Die Kommission sieht die Eurasische Union als Gegenmodell, nicht als komplementär und kompatibel mit der wirtschaftlichen Integration und politischen Assoziierung mit der EU.³⁵ Die geopolitische Rivalität zwischen Brüssel und Moskau wird greifbar. Die Kommission hofft, dass die Verhandlungen mit Moldau, Georgien und sogar Armenien soweit gediehen sein werden, dass die DCFTA-Abkommen paraphiert werden könnten. Der Vilnius-Gipfel soll nicht nur eine Bestandsaufnahme der ÖP nach vier Jahren bieten, sondern die Agenda für die nächsten beiden Jahre bestimmen.

Die südliche Dimension der ENP

Auch mit Blick auf die südlichen Nachbarländer hat die EU im Mai 2012 einen Fahrplan festgelegt, der Ziele für bilaterale und regionale Zusammenarbeit nennt. Zu erwähnen ist hier die Rolle des EU-Sonderbeauftragten für den südlichen Mittelmeerraum, der den politischen Dialog mit Ländern, die sich in einer Übergangsphase befinden, intensiviert hat. Der EU geht es darum, ihre Präsenz und Sichtbarkeit in diesen Ländern zu stärken. Um die unterschiedlichen Aktivitäten zu bündeln, wurden 2012 Taskforces für Tunesien, Jordanien und Ägypten eingesetzt, die vor allem eine Koordinationsaufgabe haben. Auch die Union für das Mittelmeer (UfM), eine bis dato dysfunktionale multilaterale Initiative, hat sich administrativ weiter gefestigt. Sie umfasst inzwischen 43 Mitglieder. Die EU hat den nördlichen Co-Vorsitz übernommen, der südliche ist im September 2012 von Jordanien eingenommen worden. Insgesamt waren die Treffen, die unter dem Dach der UfM stattfanden, von geringer politischer Ausstrahlung und Substanz. Demgegenüber erhält der 5+5 Dialog, der unter Beteiligung der UfM durchgeführt und von Frankreich stark unterstützt wird, größere Aufmerksamkeit. An dem Gipfeltreffen der 5+5 am 5./6. Oktober 2012

30 Vgl. Europäische Kommission/Hohe Vertreterin: Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Nachbarschaft, Brüssel, 20.3.2013, hier Punkt 65.

31 Vgl. Edward Lucas: A chilly summit, in *European Voice*, 28.2.2013.

32 Rat der EU: 3209. Tagung (Auswärtige Angelegenheiten), Ratsdokument 17438/1/12, Brüssel, 10.12.2012, hier S. 13.

33 Vgl. Agence Europe: Ukraine: Adoption of proposals for signing agreement, 16.5.2013.

34 Olga Schumylo-Tapiola: A Successful Vilnius Summit: Mission Possible, in *Carnegie Europe*, 4.6.2013; Wilfried Jilge/Susan Stewart: EU-Ukraine: Wie geht es weiter?, 2013.

35 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin: Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Nachbarschaft, Brüssel, 20.3.2013, hier Punkt 94 sowie Štefan Füle: European Neighbourhood Policy – Priorities and Directions for Change, Annual Conference of Polish Ambassadors, SPEECH/13/661, Warschau, 25.7.2013.

nahm etwa der französische Staatspräsident teil,³⁶ die EU war durch die Kommission vertreten. Die Kommission legte im Dezember 2012 eine Mitteilung vor, in der sie Grundzüge für eine Unterstützung der engeren Zusammenarbeit und regionalen Integration im Maghreb (Algerien, Marokko, Mauretanien und Tunesien) beschreibt.³⁷ Ein weiteres 5+5 Treffen fand am 16. April 2013 auf Ministerebene statt. In der EU fand das erste interinstitutionelle Treffen auf Einladung des Präsidenten des Europäischen Parlaments im November 2012 statt.³⁸ Die Präsidenten der Parlamente der UfM-Staaten trafen sich im April 2013 zum neunten Mal. Sie empfahlen, dass Frauen in den Parlamenten und Regierungen besser vertreten und frei gewählte Parlamente mit ausreichend Macht und Geld ausgestattet werden sollen.³⁹

Künftig dürfte die UfM vor allem projektbezogen arbeiten, wovon wohl auch am ehesten Ergebnisse zu erwarten sind. Im Vergleich zum multilateralen Arm der ÖP funktioniert das Konstrukt der UfM noch nicht als Plattform für einen gehaltvollen politischen Dialog und effektive Kooperation.

Ausblick

Der „Weg zu einer verstärkten Partnerschaft“⁴⁰ zwischen der EU und den ENP-Ländern bleibt mühsam und voller Schwierigkeiten. Kommissar Füle spricht gern von „strategischer Geduld“⁴¹, die vonnöten sei gegenüber den südlichen Ländern, wo politische und gesellschaftliche Umbrüche stattfinden, die zwar von Interesse sind für Europa, wo die EU aber nur wenig Einfluss hat. Gegenüber den ÖP-Ländern ist gegenwärtig eher zu einer „strategischen Pause“ anzuraten, denn dort geht es nicht um weitere Angebote und Ideen seitens der EU, sondern vor allem darum, dass die Länder ihre eigenen Reformagenden aufstellen und umsetzen. Erfolge bei den Verhandlungen über DCFTAs lassen nicht über den geringen Implementierungsgrad und diskontinuierliche Reformen in den allermeisten ÖP-Ländern hinwegtäuschen. Die EU sollte hier zwar am Ball bleiben, aber sehr deutlich machen, dass der Schlüssel für Veränderungen in den Ländern selbst liegt und die EU nur subsidiär die Transformationen unterstützen kann.

Weiterführende Literatur

Muriel Asseburg/Barbara Lippert: Die EU und die südliche Nachbarschaft. Weder Aufbruch noch Rückschritt, in: Ronja Kempin/Marco Overhaus (Hrsg.): EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise, Berlin: SWP-Studie S 09, 2013, S. 20-29.

Ronja Kempin/Barbara Lippert: Membership, neighbourhood, partnership. The EU's foreign policy triptych needs remodeling, SWP Working Papers FG 2, 2013/Nr. 03, August 2013.

Ingeborg Tömmel: The New Neighbourhood Policy of the EU. An Appropriate Response to the Arab Spring?, in: Democracy and Security (9), 2013, S- 19-39.

36 5+5 Dialogue Malta 2012, list of participants, <http://www.5plus5.gov.mt/en/heads>.

37 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin: Joint Communication: Supporting closer cooperation and regional integration in the Maghreb: Algeria, Libya, Mauritania, Morocco and Tunisia, JOIN (2012) 36 final, Brüssel, 17.12.2012.

38 Vgl. Verweis darauf in: Europäisches Parlament/ Der Präsident: Rede – Parlamentarische Versammlung der Union für den Mittelmeerraum, Brüssel, 12.4.2013.

39 Eric van Puyvelde: UfM in light of democratic transition, in: Europolitics, 16.4.2013.

40 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin: Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Nachbarschaft, Brüssel, 20.3.2013, hier S. 2.

41 Štefan Füle: European Neighbourhood Policy – Priorities and Directions for Change, Warschau, 25.7.2013, hier S. 4.