

Diskussionspapier

Forschungsgruppe
Naher/Mittlerer Osten und Afrika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Irene Weipert

Neue Reformdynamik durch neue Strategien?

Die Europäische Nachbarschaftspolitik im
südlichen Mittelmeerraum

Diskussionspapier der FG 6, 2006/01
April 2006
Berlin

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die anderswo veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Inhalt

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Entstehung und Inhalt der ENP.....3

Diskussion der ENP- Strategieansätze.....4

Differenzierter Bilateralismus.....4

Positive Konditionalisierung.....5

Grenzübergreifende Kooperation.....7

Ausblick.....8

Literatur.....9

Entstehung und Inhalt der ENP

Die Aufnahme von zehn neuen Staaten in die EU im Mai 2004 bedeutete neben großen Auswirkungen auf die EU-Innenpolitik auch starke Veränderungen an den EU-Außengrenzen. Es galt, einen Umgang mit einer Reihe neuer Nachbarn zu finden, der neue Trennlinien vermeiden und Wohlstand und Stabilität orientiert an Grundwerten der EU wie Demokratie oder freie Marktwirtschaft verbreiten sollte. Die Vision dahinter war es, „östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein[en] Ring verantwortungsvoll regierter Staaten“¹ zu schaffen.

Da innerhalb der Europäischen Union Konsens darüber herrscht, nach den noch ausstehenden Beitrittsrunden kurz- bis mittelfristig keine weiteren Beitritte zuzulassen, fiel der Ansatz „Integration durch Mitgliedschaft“ weg, der auf differenzierte, bilaterale Integration durch konkrete, positive Konditionalisierung setzte. Zudem hatte sich die bisherige Alternative dazu, der multilaterale Partnerschaftsansatz, der ohne den Beitrittsanreiz durch regionale Kooperation Reformen in den Nachbarstaaten unterstützen sollte, in der Euromediterranen Partnerschaft (EMP)² als wenig effektiv erwiesen. Bis auf kleine institutionelle und vertrauensbildende Erfolge waren weder im wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen noch soziokulturellen Bereich greifbare Reformfortschritte erreicht worden.³

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich ab 2002 die Debatte über einen alternativen Weg. Dieser sollte ursprünglich für die neuen Nachbarn östlich der EU gelten, wurde aber im Lauf der Diskussion auf alle EU-Nachbarstaaten ausgedehnt, um eine einheitliche, kohärente Nachbarschaftspolitik zu erreichen. Alte Partnerschaftsmodelle wie die Euromediterrane Partnerschaft sollten durch den neuen Weg nicht ersetzt, sondern ergänzt werden.

Das neue Modell „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP), das schließlich von der Kommission formuliert wurde,⁴ soll im Sinne einer privilegierten Partnerschaft die Nachbarstaaten so nah an die EU heranzuführen, dass sie, in den Worten des ehemaligen Kommissionspräsidenten Prodi, „everything but institutions“⁵ mit der EU teilen. Diese weitgehende Integration wird durch eine Kombination von Elementen der zwei alten Ansätze, Mitgliedschaft und Partnerschaft, angestrebt.

Aus den positiven Erfahrungen mit der EU-Erweiterung sollen der differenzierte Bilateralismus und die positive Konditionalisierung übernommen werden, um die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte zu mindern. In Aktionsplänen, die die EU bilateral mit ihren Anrainern in sogenannten Assoziationsräten aushandelt, werden Reformschritte für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren in allen Bereichen der drei Säulen der EU festgelegt.⁶ Dafür bietet die EU den Nachbarländern finanzielle und technische Unterstützung bei der Umsetzung der Reformen sowie die Teilnahme an europäischen Programmen und Netzwerken. Als größten Anreiz stellt die Europäische Union letztlich die Partizipation am EU-Binnenmarkt in Aussicht, d.h. die Gewährung des freien Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs. Die möglichst präzisen Forderungen sollen es den Unterausschüssen der Assoziationsräte und der Kommission erleichtern, die Implementierung der Aktionspläne zu fördern und zu kontrollieren. Diese Gremien sind zudem für die Evaluation nach Ablauf eines Aktionsplans verantwortlich, deren Ergebnisse über weitere Fördermittel und Integrationsschritte entscheiden.

Die zweite Aufgabe der ENP, die Vermeidung neuer Trennlinien, wird durch Ansätze aus bisherigen Partnerschaften verfolgt. Dabei strebt man die Einbindung der Nachbarländer in europäische Netzwerke wie

¹ Europäischer Rat, „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie“, Brüssel 12. Dezember 2003, S. 8.

² 1995 auf der euromediterranen Konferenz in Barcelona ins Leben gerufen umfasst die EMP nach den EU-Beitritten von Zypern und Malta 2004 zehn Mittelmeerstaaten: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Palästinensische Gebiete, Syrien, Tunesien und die Türkei. Libyen und Mauretanien haben Beobachterstatus.

³ Michael Emerson/Gergana Noutcheva, *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy. Assessments and Open Issues*, Centre for European Policy Studies, Brüssel 2005 (CEPS Working Document No. 220), S. 6.

⁴ Europäische Kommission, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 endg., 11.3. 2003; Europäische Kommission, *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, KOM (2004), 373 endg., 12.5. 2004.

⁵ Romano Prodi, *One Europe*, Rede 02/637 Brüssel 18. Dezember 2002.

⁶ Anfang 2005 vereinbarte die EU Aktionspläne mit Israel, Jordanien, Marokko, Moldawien, den Palästinensischen Gebieten, Tunesien und der Ukraine. Derzeit laufen die Verhandlungen mit Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Ägypten und Libanon. Grundsätzlich gilt das Angebot der ENP auch für Algerien, Belarus, Libyen und Syrien.

Transport, Bildung, Energie u.ä. an und fördert gezielt grenzübergreifende Projekte und Programme.

Beide Ansätze, die Unterstützung nationaler Reformen und die Förderung grenzübergreifender Kooperation, werden in der Übergangsphase 2004-2006 durch verbesserte Koordination bestehender regionaler Programme (MEDA, TACIS) finanziert. Ab 2007 werden alle Gelder durch das „European Neighbourhood and Partnership Instrument“ (ENPI) verteilt, dessen Budget bis 2013 gemäß des Vorschlags der Kommission bei fast 15 Milliarden Euro liegen soll.⁷

Im Folgenden geht es darum, die Diskussion in der Fachliteratur um die ENP dahingehend zu betrachten, inwieweit die verschiedenen Ansätze als geeignet erachtet werden, die jeweiligen Ziele zu erreichen. Im ersten Teil wird dargelegt, wie die Chancen beurteilt werden, dass der differenzierte Bilateralismus und die positive Konditionalisierung tatsächlich innerstaatliche Reformen in Richtung Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftliche Liberalisierung bringen werden. Im zweiten Teil wird es darum gehen, das Potential der grenzübergreifenden Kooperation auszuloten und zu sehen, ob neue Trennlinien durch die bisher geplanten Programme vermieden werden können.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die ENP in der Region des südlichen Mittelmeerraums (ohne Türkei). Die Staaten dieser Region heben sich dadurch von den meisten anderen Nachbarländern ab, dass sie selbst längerfristig keinerlei Aussicht auf einen Beitritt in die EU haben. Darüber hinaus blickt die Region auf zehn Jahre relativ erfolgloser Partnerschaft mit der EU im Rahmen der EMP zurück, die zum einen nichts daran ändern konnte, dass bis auf Israel und die Türkei autoritäre Regime die politische Landkarte prägen. Zum anderen brachte die EMP auch im wirtschaftlichen Bereich nicht die gewünschten Verbesserungen wie die Erhöhung des Lebensstandards in den südlichen Mittelmeerländern oder eine spürbare Verringerung des Nord-Süd- Gefälles. Umso relevanter ist demnach die Frage, ob die neue EU-Nachbarschaftspolitik Bewegung in eine scheinbar „reformresistente“ Region wie die der Mittelmeerränder im Nahen Osten und Nordafrika bringen kann.

⁷ Das ENPI stellt zudem die finanziellen Mittel für die „Strategische Partnerschaft“ mit Russland, das die Einbeziehung in die ENP ablehnte.

Diskussion der ENP- Strategieansätze

Differenzierter Bilateralismus

Bereits im regional ausgerichteten Rahmen der EMP war neben der multilateralen Schiene, die subregionale und regionale Kooperation fördern sollte, der Bilateralismus von großer Bedeutung. So wurden 90% der EU-Finanzhilfen für Projekte ausgegeben, deren Basis die zwischen EU und jeweiligem Nachbarland ausgehandelten Assoziierungsabkommen waren. Trotzdem wird der EMP in der Literatur keine Länderspezifität zugesprochen, da sich zum einen die bilateralen Assoziierungsabkommen untereinander sehr ähnelten, und zum anderen die EU von der Möglichkeit zum differenzierten Umgang mit den jeweiligen Nachbarländern durch negative Konditionalisierung nie Gebrauch machte.⁸

Hiervon hebt sich, darin sind sich die meisten Autoren einig, die ENP positiv ab. Erstens ermögliche sie es, im Rahmen der bilateral ausgehandelten Aktionspläne nur noch reformwilligen Staaten besondere Anreize in Aussicht zu stellen, während man Reformverweigerer nicht mehr weiter fördern müsse.⁹ Zweitens biete die ENP die Möglichkeit, Reformen sektoral und quasi maßgeschneidert auf das jeweilige Nachbarland durchzuführen und somit durch den Ansatz der kleinen Schritte mehr **Flexibilität und Reformdynamik** zu erreichen als durch die allgemein gefassten Ziele in der EMP.¹⁰ Drittens berge die ENP v.a. für bereits entwickeltere Staaten das Potential, sich unabhängig von weniger fortschrittlichen Ländern schneller zu modernisieren. Vereinzelt wird darin eine echte Chance für einige Nachbarstaaten gesehen, sich in absehbarer Zeit zumindest partiell in den europäischen Markt zu integrieren.¹¹ Wenige, wie z.B. Rhein, prognostizieren jedoch, dass diese Politik interne

⁸ Emerson/Noutcheva, *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy* [wie Fn. 3], S. 3.

⁹ Raffaella A. Del Sarto/Tobias Schumacher, «From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?», in: *European Foreign Affairs Review*, 10 (Frühjahr 2005) 1, S. 29.

¹⁰ Rosa Balfour/Alessandro Rotta, «Beyond Enlargement. The European Neighbourhood Policy and its Tools», in: *The International Spectator*, 20 (Januar-März 2005) 1, S. 11.

¹¹ Elisabeth Johansson-Nogués, «A 'Ring of Friends'? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean », in: *Mediterranean Politics*, 9 (Sommer 2004) 2, S. 243.

Dynamiken im Nachbarland auslösen und ein Art Reformspirale in Gang bringen könnte.¹²

Zum größten Teil warnen die Autoren allerdings vor den negativen Folgen einer Konzentration auf den Bilateralismus. So wird zum einen auf die Zunahme der **Asymmetrie der Beziehungen** hingewiesen. Von vielen Autoren wird die ENP als „hub-and-spoke“-Politik dargestellt, bei der die EU das hegemoniale Zentrum darstellt, das die Bedingungen der bilateralen Beziehungen determiniert und damit die Abhängigkeit der Nachbarstaaten verstärkt.¹³ Pardo und Zemer argumentieren, dass die Institutionalisierung der euromediterranen Beziehungen kaum fortgeschritten sei und sowohl Planung, Ausführung als auch Überwachung der Abkommen oder Aktionspläne von der EU durchgeführt würden. Die Versuche eines Aufbaus institutioneller Strukturen wie die Euromediterrane Parlamentarische Versammlung oder die Anna Lindh Stiftung¹⁴, die den EU-Nachbarn eine aktive Rolle innerhalb der euromediterranen Beziehungen beschaffen könnte, würden durch den neuen Bilateralismus zudem geschwächt.¹⁵

Zwar wird in der Literatur immer wieder der „**co-ownership**“-Ansatz der ENP betont, der die Nachbarstaaten stärker in die Gestaltung der Aktionspläne einzubinden sucht,¹⁶ jedoch zeigen Jones und Emerson am Beispiel Jordanien, dass es den meisten Staaten der Mittelmeerregion an Kapazitäten fehlt, die es für

chancengleiche Verhandlungen mit der EU bräuchte. Qualifiziertes Personal beispielsweise, das die inhaltlich sehr differenzierten Abkommen aushandeln könnte, stünde in den Nachbarländern nicht ausreichend zur Verfügung.¹⁷

Diese Asymmetrie, so der Tenor in der Literatur, wird durch mangelnde regionale Zusammenarbeit verstärkt. In der Argumentation wird vorgebracht, dass der differenzierte Bilateralismus bei der Vergabe der begrenzten ENP-Gelder zu einem Nullsummenspiel führt, in dem die Nachbarländer sich als gegenseitige Konkurrenten und nicht als mögliche Kooperationspartner sehen.¹⁸ So wird angenommen, dass es ohne den Ausbau und die Stärkung regionaler Institutionen, die Transparenz schaffen und identitäts- und vertrauensstiftend wirken, zu einer weiteren **Fragmentierung der Mittelmeerregion** durch die ENP kommen wird.¹⁹

Dies wird für die spannungs- und konfliktreiche Region als besonderes Problem angesehen. Zwar wird der regionale Ansatz der EMP v.a. im Bereich Sicherheit durch den seit 2000 wieder verschärften israelisch-palästinensischen Konflikt als blockiert betrachtet und auch in anderen Konflikten in der Region, wie z.B. dem um die Westsahara, sehen die meisten Autoren bisher keine Fortschritte in der Vertrauensbildung durch das regionale Forum der EMP.²⁰ Trotzdem stellt die Abkehr vom regionalen Ansatz für viele ein fragwürdiges Signal dar. Denn damit würde das einzige politische Forum außerhalb der Vereinten Nationen geschwächt, an dem Israel und arabische Staaten partizipieren.²¹ Die regionale Integration Israels wird nach Aliboni ohnehin daran leiden, dass sich durch den differenzierten Bilateralismus das bereits weiter entwickelte Israel viel schneller an die EU annähern

¹² Eberhard Rhein, «The European Neighbourhood Policy: a New Approach», *Challenge Europe*, (Oktober 2004) 12, S. 37.

¹³ Fabrizio Tassinari, *Security and Integration in the EU Neighbourhood. The Case for Regionalism*, Centre for European Policy Studies, Brüssel 2005 (CEPS Working Document No. 226), S. 9; Waldemar Hummer, «Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag», in: *Integration*, 28 (2005) 3, S. 236; Johansson-Nogués, «A 'Ring of Friends'?» [wie Fn. 11], S. 244.

¹⁴ Die „Anna Lindh EuroMed-Stiftung für den Dialog zwischen Kulturen“, seit dem euromediterranen Gipfel in Valencia 2002 geplant, nahm im April 2005 mit der Eröffnung des Hauptquartiers in Alexandria ihre Arbeit auf. Ziel ist es, ein Netzwerk für zivilgesellschaftliche Akteure in den Bereichen Erziehung, Kultur, Wissenschaft und Kommunikation zu schaffen.

¹⁵ Sharon Pardo/Lior Zemer, «Towards a New Euro-Mediterranean Neighbourhood Space», in: *European Foreign Affairs Review*, 10 (Frühjahr 2005) 1, S. 59f.

¹⁶ Del Sarto/Schumacher, «From EMP to ENP» [wie Fn. 9], S. 29; Michele Comelli, «The Challenges of the European Neighbourhood Policy», in: *The International Spectator*, 39 (Juli-September 2004) 3, S. 102.

¹⁷ Stephen Jones/Michael Emerson, *European Neighbourhood Policy in the Mashreq Countries. Enhancing Prospects for Reform*, Centre for European Policy Studies, Brüssel 2005 (CEPS Working Document No. 229), S. 10.

¹⁸ Del Sarto/Schumacher, «From EMP to ENP» [wie Fn. 9], S. 34.

¹⁹ Manuela Moschella, «European Union's Regional Approach towards its Neighbours: The European Neighbourhood Policy vis-à-vis Euro-Mediterranean Partnership», in: Fulvio Attinà/Rosa Rossi, *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania 2004, S. 62.

²⁰ Johansson-Nogués, «A 'Ring of Friends'?» [wie Fn. 11], S. 243f.

²¹ Balfour/Rotta, «Beyond Enlargement» [wie Fn. 10], S. 11.

wird als seine arabischen Nachbarn, die dies wohl als weitere Marginalisierung empfinden werden.²²

Zusammengefasst wird der differenzierte Bilateralismus vom Großteil der Autoren als Chance für manche, bereits weiter entwickelte Staaten wie Tunesien, Marokko und Israel gesehen, sich schneller der EU anzunähern. Die Auswirkungen auf die regionale Integration sowie die Zunahme der Asymmetrie in den euromediterranen Beziehungen dagegen werden für negativ befunden.

Positive Konditionalisierung

Die Diskussion um die positive Konditionalisierung dreht sich einerseits um die Form der Konditionalisierung, nämlich ob die ENP die eigene Vorgabe erfüllt, möglichst konkrete und klare Forderungen zu stellen und Anreize zu setzen. Andererseits geht es um eine Bewertung des Inhalts, d.h. ob die zu erfüllenden Bedingungen und die dafür gebotenen Anreize ihren Zweck, die Dynamisierung von Reformprozessen in den Nachbarländern, erfüllen können.

Die bisher vereinbarten Aktionspläne stellen für Rhein und Cameron eine Art „Checkliste“ dar, die aus ungefähr hundert Punkten besteht, die die Partnerländer abzarbeiten hätten. Die Reformschritte gingen im Vergleich zur EMP inhaltlich sowohl in die Breite als auch in die Tiefe und könnten als „Blaupause für Modernisierung“ angesehen werden.²³ Zur Konkretisierung der Forderungen trägt bei, dass die ENP nach Denysyuk von einem neuen Trend geprägt ist, gemäß dem die Integration nicht mehr durch zwischenstaatliche Politikkoordination herbeigeführt werden soll, sondern durch die **Harmonisierung von Normen und Standards**.²⁴ Konkret benennen del Sarto und Schumacher hierbei die „harmonization of standards for goods and services, the implementation of Community policies in the fields of agriculture, industry, transportation, telecommunication, energy and

the environment, the adaption of the EC's common competition policy, and the establishment of surveillance and enforcement mechanisms“²⁵ und resümieren: „The list of tasks and obligations is endless.“²⁶ Denysyuk, der die ENP als regionales Handelsregime sieht, erkennt darin den Ausdruck der regionalen Hegemonialmacht der EU, die ihrem Umfeld die „règles du jeu“²⁷ diktiert.

An dieser Fülle von Reformaufgaben nimmt Smith Anstoß und kritisiert die Aktionspläne dafür, inhaltlich überladen zu sein, besonders da der Zeitrahmen zur Erfüllung der Forderungen unklar sei. Nach Auslaufen eines Aktionsplans nach drei bis fünf Jahren soll zwar vor Verabredung neuer Pläne ein Monitoring der bis dahin erzielten Fortschritte durch die EU-Kommission stattfinden, jedoch sieht Smith dies bei vielen großen Reformen nicht als realistischen Termin für erste Erfolge. Weiterhin sei nicht klar, wie manche Reformfortschritte bei zum Teil recht unpräzise definierten Zielen wie beispielsweise der „Förderung institutioneller Kapazitäten“ gemessen werden können.²⁸

Auch bei den Anreizen, die die EU den Drittländern bietet, wird nach wie vor die Unbestimmtheit kritisiert. Emerson und Noutcheva sehen EU-Zusagen, wie im nächsten Abschnitt am Beispiel Wirtschaft gezeigt wird, weder gesetzlich noch operational bindend formuliert, wodurch die Nachbarländer immer vom „good-will“ der EU abhängig bleiben.²⁹ Wie Comelli zeigt, wirkt sich die Asymmetrie der Beziehungen zwischen EU und Anrainer nachteilig auf die Vertrauenswürdigkeit der EU aus. Da die EU beispielsweise selbst das Monitoring der Aktionspläne durchführt, fehlt die unabhängige Instanz, die nicht nur die Leistungen der Nachbarländer kontrolliert und gegebenenfalls sanktioniert, sondern auch das Einlösen von Versprechen seitens der EU überwacht.³⁰

Bei der Debatte um die inhaltliche Ausgestaltung der Konditionalisierung nennt Beurdeley zwei allgemeine Mängel. Erstens seien die finanziellen Möglichkeiten der ENP angesichts der Anzahl an Ländern und

²² Robert Aliboni, «The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy», in: *European Foreign Affairs Review*, 10 (Frühjahr 2005) 1, S. 12f.

²³ Fraser Cameron/Eberhard Rhein, *Promoting Political and Economic Reform in the Mediterranean and the Middle East*, European Policy Centre, Brüssel 2005 (EPC Issue Paper No.33), S. 7.

²⁴ Vitaliy Denysyuk, «Politique de voisingage» de l'Union européenne, quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe?, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (Februar 2005) 485, S. 111.

²⁵ Del Sarto/Schumacher, «From EMP to ENP» [wie Fn. 9], S. 35.

²⁶ Ebd., S. 35.

²⁷ Denysyuk, «Politique de voisingage» [wie Fn. 24], S. 104.

²⁸ Karen E. Smith, «The Outsiders: the European Neighbourhood Policy», in: *International Affairs*, 81 (Juli 2005) 4, S. 764.

²⁹ Emerson/Noutcheva, *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy* [wie Fn. 3], S. 9.

³⁰ Comelli, «The Challenges of the European Neighbourhood Policy» [wie Fn.16], S. 108.

der Menge zu fördernder Reformen recht begrenzt und drohten im Fall der Festlegung des EU-Haushalts bei 1% des EU-BIP weiter eingeschränkt zu werden. Zweitens fehle der größte Anreiz, der wohl das ausschlaggebende Moment für die Reformprozesse bei der EU-Osterweiterung war, die Beitrittsperspektive.³¹ Somit setze die ENP auf einen anderen „Modernisierungsmotor“, den Emerson und Noutcheva, wie auch schon im Barcelona Prozess, in der Wirtschaft sehen. Dies merke man daran, dass in diesem Bereich die Reformschritte am genauesten bestimmt und die größten Anreize für sämtliche Reformen ökonomischer Natur seien.³² Ob sich die positive Konditionalität, so wie sie in der ENP im Bereich Wirtschaft inhaltlich ausgestaltet ist, positiv auf die Reformdynamik auswirken kann, wird, wie im Folgenden dargelegt, bezweifelt.³³

Generelle Forderung der ENP im Bereich Wirtschaft stellt, so Denysyuk, die **Liberalisierung des Handels** gemäß den Internationalen Best Practices der WTO dar.³⁴ Nach einer Studie der Weltbank ist hierbei der Dienstleistungssektor von besonderer Bedeutung, da 2/3 der Wertschöpfung in den arabischen Mittelmeerlandern durch Dienstleistungen erfolgt und die ENP durch Reformen in diesem Bereich ein Wachstum von bis zu 20% des BIP bringen könnte. Der Weg der Reformen sei zudem klar vorgezeichnet durch die konkreten Maßstäbe für die Harmonisierung der Standards und Normen, die die verschiedenen Abkommen der WTO beinhalten.³⁵ Dies halten Cameron und Rhein für richtig, da die Notwendigkeit wirtschaftlicher Liberalisierung ohnehin für die meisten Staaten bestünde, aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation oder einfach aufgrund der starken Konkurrenz durch aufstrebende Wirtschafts-

mächte wie China. Dies mache die geforderten Wirtschaftsreformen unumgänglich und somit sei der zusätzliche Druck der EU in Form der ENP als Hilfe bei der Umsetzung dieser Reformen zu verstehen.³⁶

Allerdings gibt es auch Zweifel daran, ob die Regierungen der Nachbarländer Liberalisierung und Privatisierung wirklich so umsetzen werden, wie die EU es wünscht. Zum einen lässt die schlechte sozio-ökonomische Lage in den meisten Nachbarländern del Sarto und Schumacher daran zweifeln, ob die nationalen Unternehmen dem internationalen Wettbewerb gewachsen wären, der bei Öffnung der Märkte eintreten würde. Überdies halten sie es für fraglich, ob in den **klientelistischen Herrschaftssystemen** der Region der Wille zu tiefgehenden Reformen im Wirtschaftsbereich besteht, da sich diese Regime auf Patronage und Korruption stützen, die sie ohne Einfluss auf den Wirtschaftssektor kaum ausüben könnten.³⁷ Dies bringt auch die Weltbankstudie zum Ausdruck, die als Haupthindernis für das Wachstum im Dienstleistungssektor innerstaatliche Hemmnisse erkennt.³⁸

Der größte Anreiz, der am Ende erfolgreicher Reformprozesse in Aussicht gestellt wird, ist die mögliche **Teilnahme am EU-Binnenmarkt** mit den damit verbundenen vier Freizügigkeiten. Zwar werden die wirtschaftlichen Bedingungen im Nahen Osten und Nordafrika für den Wettbewerb mit der EU als eher ungünstig eingeschätzt, dennoch gibt es nach Auffassung del Sartos und Schumachers Bereiche, in denen die Teilnahme am Binnenmarkt der Mittelmeerregion zum Vorteil gereichen würde. So könnte z.B. die Öffnung des EU-Marktes für Textilien oder landwirtschaftliche Produkte die mediterrane Wirtschaft fördern. Doch gerade in diesen Sektoren sehen die Autoren die Eigeninteressen mancher EU-Mitgliedstaaten im Wege stehen und die Doktrin des freien Marktes außer Kraft gesetzt.³⁹ Asseburg verdeutlicht die Diskrepanz zwischen Rhetorik und tatsächlicher Politik, indem sie darauf hinweist, dass nicht einmal der stets von EU-Seite aufgeführte Hauptanreiz für wirtschaftliche Reformen, die Integration in den EU-Binnenmarkt, Eingang in die bisherigen Aktionspläne gefunden

³¹ Laurent Beurdeley, «L'Union européenne et ses périphéries: entre intégration et nouvelle politique de voisinage», in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (Oktober-November 2005) 492, S. 582.

³² Emerson/Noutcheva, *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy* [wie Fn. 3], S. 17.

³³ Im Folgenden wird nur auf die arabischen Mittelmeerränder eingegangen, da Israel mit einer viel weiter entwickelten Wirtschaft einen speziellen Fall darstellt, der im Rahmen dieser Arbeit nicht erörtert werden kann.

³⁴ Denysyuk, «Politique de voisinage» [wie Fn. 24], S. 105.

³⁵ Daniel Müller-Jentsch, *Deeper Integration and Trade in Services in the Euro-Mediterranean Region. Southern Dimensions of the European Neighbourhood Policy*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C. 2005, XIII.

³⁶ Cameron/Rhein, *Promoting Political and Economic Reform* [wie Fn. 23], S. 9.

³⁷ Del Sarto/Schumacher, «From EMP to ENP» [wie Fn. 9], S. 35.

³⁸ Müller-Jentsch, *Deeper Integration and Trade in Services in the Euro-Mediterranean Region* [wie Fn. 35], S. XV.

³⁹ Del Sarto/Schumacher, «From EMP to ENP» [wie Fn. 9], S. 32.

hat.⁴⁰ Für besonders schwerwiegend halten Autoren wie Beurdeley oder Johansson, dass die Freizügigkeit von Personen nicht gewährt wird, die für die mediterranen Länder durch wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Austausch echte Entwicklungschancen böte. Doch gerade auf diesem Gebiet seien baldige Veränderungen unrealistisch, besonders in Anbetracht der Forderungen in den Aktionsplänen zum Thema Migration. In diesem Bereich, der in den alten Assoziierungsabkommen so gut wie keine Erwähnung fand, stünde nach Meinung der besagten Autoren die Sicherung der Grenzen, die Bekämpfung organisierter Kriminalität und des transnationalen Terrorismus im Vordergrund.⁴¹ Gerade einige nordafrikanische Länder bekämen, so Smith, das Interesse der EU an undurchlässigen Grenzen deutlich zu spüren, wie das Beharren der EU auf der Aufnahme des „Readmission Agreements“ in den Aktionsplan mit Marokko gezeigt hätte, das zu einer *conditio sine qua non* für zukünftige Beziehungen Marokkos mit der EU gemacht wurde.⁴²

Kurz gesagt: Der Ansatz der ENP, Modernisierung durch wirtschaftliche Reformen einzuleiten, wird für die Mittelmeerränder als wenig aussichtsreich eingeschätzt. Als Hauptproblem kristallisiert sich heraus, dass keine Seite kurzfristig Interesse an tiefgehenden und nachhaltigen wirtschaftlichen Reformen hat. Auf EU-Seite werden echte Anreize nicht gewährt, da divergierende Interessen einzelner Mitgliedstaaten und die Konzentration auf kurzfristige Sicherheit eine Öffnung der EU blockieren. Aus der Sicht der autoritären Regime in den mediterranen Nachbarländern besteht das Interesse an Reformen nur solange, wie die eigene Machtbasis unangetastet bleibt, was eher zu „kosmetischen“ Veränderungen denn substantiellen Verbesserungen führt.

Folglich müssten für nachhaltige Entwicklung Reformen tiefer gehen, was nach Meinung der meisten Autoren Veränderungen des politischen Systems in Richtung **Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit** bedürfe. Nach Cameron und Rhein setzt die ENP hier einen eindeutigen Schwerpunkt, was

⁴⁰ Muriel Asseburg, «Demokratieförderung in der arabischen Welt – hat der partnerschaftliche Ansatz der Europäer versagt?», in: *Orient*, 46 (2005) 2, S. 286.

⁴¹ Johansson-Nogués, «A 'Ring of Friends'?» [wie Fn. 11], S. 246; Beurdeley, «L'Union européenne et ses périphéries» [wie Fn. 31], S. 578.

⁴² Smith, «The Outsiders: the European Neighbourhood Policy» [wie Fn. 28], S. 765.

man an der Länge der betreffenden Kapitel in den Aktionsplänen sehen könne.⁴³ Smith dagegen stellt fest, dass politische Ziele zwar betont würden, jedoch ohne mit konkreten Anreizen verknüpft zu werden.⁴⁴ Emerson und Noutcheva sehen weder genaue Forderungen noch Förderungen in diesem Bereich, obwohl die aus der EU-Osterweiterung stammenden Kopenhagener Kriterien als brauchbare Benchmarks für politische Reformen zur Verfügung stünden.⁴⁵ Dieses Manko erklären Jones und Emerson am Beispiel Jordanien mit einer Besonderheit in den arabischen Mittelmeerraumstaaten, der „extreme sensitivity of the question of Islamist policy“⁴⁶. Politischen Reformdruck von außen hätten die autoritären Regime der Region mit dem Verweis abgewehrt, dass eine Öffnung der Systeme zum Machtgewinn der islamistischen Parteien und quasi automatisch zur Entstehung fundamentalistischer Gottesstaaten führen würde.⁴⁷ Daraus leitet Smith ab, dass die EU aus Angst vor der Destabilisierung der Länder, die man für den Nahostfriedensprozess oder die Bekämpfung des transnationalen Terrors und illegaler Migration brauche, keinen politischen Reformdruck aufbaue.⁴⁸ Somit wird nach Meinung der Autoren sowohl von der EU als auch einigen Nachbarstaaten Islamismus pauschal als Argument gegen die Öffnung der politischen Systeme verwendet.

Es wird also argumentiert, dass nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung politischer Reformen bedürfe, die jedoch kurzfristigen Sicherheitsinteressen untergeordnet werden. Dies wiederum stehe im Spannungsverhältnis zum übergeordneten Ziel der ENP, langfristige Stabilität durch Wohlstand und Sicherheit in den Nachbarländern zu erreichen.

Grenzübergreifende Kooperation

Um das Gefühl einer „Festung Europa“ zu verhindern und den Druck auf die EU-Außengrenzen abzubauen, sollen die Verbindung von Nachbarregionen über

⁴³ Cameron/Rhein, *Promoting Political and Economic Reform* [wie Fn. 23], S. 10.

⁴⁴ Smith, «The Outsiders: the European Neighbourhood Policy» [wie Fn. 28], S. 765.

⁴⁵ Emerson/Noutcheva, *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy* [wie Fn. 3], S. 18.

⁴⁶ Jones/Emerson, *European Neighbourhood Policy in the Mashreq Countries* [wie Fn. 17], S. iv.

⁴⁷ Ebd., S. 21.

⁴⁸ Smith, «The Outsiders: the European Neighbourhood Policy» [wie Fn. 28], S. 770.

Grenzen hinweg und die Einbeziehung der Nachbarn in europäische Netzwerke (Verkehr, Forschung, Umwelt, Energie) gefördert werden, wie auch in der Planung des Finanzinstruments ENPI ausdrücklich festgelegt wird.⁴⁹ In der Fachliteratur wird der Ansatz der grenzübergreifenden Kooperation überwiegend positiv beurteilt. Durch horizontale Zusammenarbeit auf lokaler und regionaler Ebene über Grenzen hinweg werde, wie Balfour und Rotta ausführen, der Austausch von Expertise auf verschiedenen Gebieten gefördert, wovon die mediterranen Nachbarn durchaus profitieren würden. Zudem könnten auf diesem Wege unkooperative nationale Regierungen umgangen und Dezentralisierungsprozesse und zivilgesellschaftliche Kräfte unterstützt werden.⁵⁰

Was dagegen die Chancen für die Umsetzung der crossborder-cooperation im Rahmen der ENP angeht, fällt das Urteil recht kritisch aus. Hierbei stellen Autoren wie Smith oder Lynch fest, dass die Realisierung grenzübergreifender Programme an der bereits erwähnten **restriktiven Migrationspolitik** der EU scheitern könnte. Austausch und Kooperation über Grenzen hinweg könne nur stattfinden, wenn den Menschen selbst die Möglichkeit offen stünde, sich über ebendiese hinweg zu bewegen. Statt stärkerer Grenzkontrollen müssten Visaerleichterungen und lokale Regime für den kleinen Grenzverkehr eingesetzt werden.⁵¹ Zudem werfen Balfour und Rotta die Frage auf, wie die Arbeit mit lokalen und regionalen Ebenen in den Nachbarländern gestaltet werden soll, wenn die Aktionspläne, die die ENP operationalisieren, nur mit den nationalen Regierungen ausgehandelt werden.⁵² Und selbst wenn man institutionelle Strukturen aufbauen würde, über die man die grenzübergreifende Kooperation auf lokaler Ebene abwickeln könnte, bezweifeln sowohl Smith als auch Comelli, dass die Dezentralisierung der Nachbarstaaten überhaupt im Sinne der EU wäre, die für die Sicherung der Grenzen, der Einhegung von Flüchtlingsströmen und Terrorismus einen starken Zentralstaat bräuchte.⁵³

Somit lässt sich resümieren, dass die Fachwelt den Ansatz der grenzübergreifenden Kooperation prinzipiell für sinnvoll erachtet, jedoch von einigen Autoren Zweifel an dessen Realisierung im Rahmen der ENP gehegt werden.

Ausblick

Die hier dargestellte Diskussion über die Strategien der ENP zeigt ein differenziertes Bild der neuen EU-Nachbarschaftspolitik. Ob die gewünschte Reformdynamik in den südlichen Nachbarländern eintreten wird, hängt jedoch nicht allein von der ENP und ihren konzeptionellen Widersprüchen ab, sondern auch von einer Reihe weiterer Faktoren. Dazu gehören insbesondere auch andere externe Akteure. Es ist davon auszugehen, dass der bisher wichtigste in der Region, die USA, großen Einfluss auf die Reformperspektiven haben wird, was, wie Aliboni darlegt, für die EU eine enge Abstimmung mit den Amerikanern längerfristig nötig macht.⁵⁴ Nicht zuletzt seien die Veränderungen der EU-Außengrenzen bei einem möglichen EU-Beitritt der Türkei zu beachten, der den Iran, Irak und Syrien zu direkten Nachbarn der EU machen würde und somit für die längerfristige Planung der Europäischen Nachbarschaftspolitik insbesondere im Bereich der Sicherheitspolitik eine Rolle spielen könnte.⁵⁵

⁴⁹ S. Vorschlag 2004/0219 (COD) des Europäischen Parlaments und des Rates, S. 13, 19-21.

⁵⁰ Balfour/Rotta, «Beyond Enlargement» [wie Fn.10], S. 18.

⁵¹ Dov Lynch, «The Security Dimension of the European Neighbourhood Policy», in: *The International Spectator*, 40 (Januar-März 2005) 1, S. 35; Smith, «The Outsiders: the European Neighbourhood Policy» [wie Fn. 28], S. 766.

⁵² Balfour/Rotta, «Beyond Enlargement» [wie Fn.10], S. 18.

⁵³ Smith, «The Outsiders: the European Neighbourhood Policy» [wie Fn. 28], S. 766; Comelli, «The Challenges of the European Neighbourhood Policy» [wie Fn.16], S. 108.

⁵⁴ Aliboni, «The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy» [wie Fn. 22], S. 16.

⁵⁵ Ebd., S. 6-8, 14f.

Literatur

- Aliboni, Robert, «The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy», in: *European Foreign Affairs Review*, 10 (Frühjahr 2005) 1, S. 1-16.
- Asseburg, Muriel, «Demokratieförderung in der arabischen Welt – hat der partnerschaftliche Ansatz der Europäer versagt?», in: *Orient*, 46 (2005) 2, S. 272-290.
- Balfour, Rosa/Rotta, Alessandro, «Beyond Enlargement. The European Neighbourhood Policy and its Tools», in: *The International Spectator*, 20 (Januar-März 2005) 1, S. 7-20.
- Beurdeley, Laurent, «L'Union européenne et ses périphéries: entre intégration et nouvelle politique de voisinage», in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (Oktober-November 2005) 492, S. 567-582.
- Cameron, Fraser/Rhein, Eberhard, *Promoting Political and Economic Reform in the Mediterranean and the Middle East*, European Policy Centre, Brüssel 2005 (EPC Issue Paper No.33).
- Comelli, Michele, «The Challenges of the European Neighbourhood Policy», in: *The International Spectator*, 39 (Juli-September 2004) 3, S. 97-110.
- Del Sarto, Raffaella A./Schumacher, Tobias, «From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?», in: *European Foreign Affairs Review*, 10 (Frühjahr 2005) 1, S. 17-38.
- Denysyuk, Vitaliy, «Politique de voisinage de l'Union européenne, quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe?», in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (Februar 2005) 485, S.101-114.
- Emerson, Michael/Noutcheva, Gergana, *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy. Assessments and Open Issues*, Centre for European Policy Studies, Brüssel 2005 (CEPS Working Document No.220).
- Hummer, Waldemar, «Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag», in: *Integration*, 28 (2005) 3, S. 233-245.
- Johansson-Nogués, Elisabeth, «A 'Ring of Friends'? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean », in: *Mediterranean Politics*, 9 (Sommer 2004) 2, S. 240-247.
- Jones, Stephen/Emerson, Michael, *European Neighbourhood Policy in the Mashreq Countries. Enhancing Prospects for Reform*, Centre for European Policy Studies, Brüssel 2005 (CEPS Working Document No. 229).
- Lynch, Dov, «The Security Dimension of the European Neighbourhood Policy», in: *The International Spectator*, 40 (Januar-März 2005) 1, S. 33-43.
- Moschella, Manuela, «European Union's Regional Approach towards its Neighbours: The European Neighbourhood Policy vis-à-vis Euro-mediterranean Partnership», in: Fulvio Attinà/Rosa Rossi, *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania 2004, S. 58-66.
- Müller-Jentsch, Daniel: *Deeper Integration and Trade in Services in the Euro-Mediterranean Region. Southern Dimensions of the European Neighbourhood Policy*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C. 2005.
- Pardo, Sharon/Zemer, Lior, «Towards a New Euro-Mediterranean Neighbourhood Space», in: *European Foreign Affairs Review*, 10 (Frühjahr 2005) 1, S. 39-77.
- Rhein, Eberhard, «The European Neighbourhood Policy: a New Approach», *Challenge Europe*, (Oktober 2004) 12, S. 36-38.
- Smith, Karen E., «The Outsiders: the European Neighbourhood Policy», in: *International Affairs*, 81 (Juli 2005) 4, S. 757-773.
- Tassinari, Fabrizio, *Security and Integration in the EU Neighbourhood. The Case for Regionalism*, Centre for European Policy Studies, Brüssel 2005 (CEPS Working Document No. 226).