

Steffen Erdle **Die**
europäische
Nachbarschaftspolitik

Ein Motor für Reformen im Mittelmeerraum?

Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) hat die EU ein Instrument geschaffen, das, auch als Reaktion auf die jüngste Erweiterungsrunde, den Barcelona-Prozess ersetzt und den nunmehr neuen Nachbarn der Union eine besondere Partnerschaft zu bietet sucht. Rechtsbasis für den Aufbau eines ring of friends sind die Nachbarschafts-Aktionspläne (ENAPs), die eine Art „Roadmap“ darstellen, die die jeweiligen Arbeitsbereiche definiert und beiden Seiten als Orientierungsrahmen dient. Finanzinstrument zur Verwirklichung der Nachbarschaftspolitik der Union ist, im Verbund mit der neuen Mittelmeerfazilität (FEMIP) der EU-Investitionsbank, das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI). Zu den Stärken der ENP zählen die Verknüpfung interner und externer Politikinstrumente sowie die Verbindung sicherheitspolitischer mit kohäsions- und entwicklungspolitischen Zielsetzungen. Zu den Schwächen zählen die Fokussierung auf staatliche Politikakteure sowie der Mangel an echten Anreizen für „harte“ Reformen. Wesentliche Fragen, etwa die nach der Zukunft des Barcelona-Prozesses, dem Verhältnis zwischen Europäischer Nachbarschaftspolitik und Strategischer Partnerschaft oder auch der Art der Demokratieförderung speziell im südlichen Mittelmeerraum, sind derzeit noch unbeantwortet.

■ **Executive Summary**

To rearrange its relations with its southern and eastern neighbours, the EU established the European Neighbourhood Policy (ENP) in 2003, thus creating a new policy field which is part of the follow-up of the most recent enlargement round of the EU. After all, it had become clear at that time that a fundamental reorganization of European structures would be necessary for the enlarged EU to preserve its capabilities and to shape its relations with its new surroundings constructively.

One part of the response to the enlargement of the EU was the decision to tighten and simplify its set of financial tools which, from then on, was to comprise several macro-instruments, such as an ‘instrument for pre-accession assistance’, a ‘neighbourhood and partnership instrument’, an ‘instrument for development cooperation and economic cooperation’, a ‘stability instrument’, an ‘instrument for common foreign and security policy’, for ‘macro-economic assistance’ and for ‘humanitarian aid’.

Just one glance at the basic documents of the ENP and the key terms they contain reveals what the policy is aiming at. These terms include, for example, concretization and intensification of cooperation and integration processes across the EU’s external border, acceleration and deepening of reform and modernization processes in partner countries, as well as political-

zation and conditionalization of relations with them. These key words give rise to some questions: What does implementing the ENP mean for the political systems of Europe's neighbouring states, particularly in the southern Mediterranean region? Do these instruments really serve to achieve the policy's goals? How do the southern Mediterranean power elites position themselves vis-à-vis the ENP? And in what way will all this influence the already difficult work of external democracy promoters?

The ENP particularly aims at those new neighbours of the enlarged Union that will have hardly any membership perspectives in the foreseeable future. Next to its three eastern neighbouring countries, Russia, Ukraine, and Moldavia, these include the southern Mediterranean littoral states, Morocco, Algeria, Tunisia, Egypt, Israel, Lebanon, Jordan, Syria, and the Palestinian Territories as well as the three southern Caucasian republics, Georgia, Armenia, and Azerbaijan. Through the ENP, the EU offers a special partnership to those of its new neighbours that are ready to enact more substantial reforms both in the political and the economic fields and that are thus willing to go beyond the current state of association and cooperation agreements. What is to be created is a 'ring of friends' who share basic European political and societal values and with whom it should be possible to establish 'peaceful and cooperative relations'.

The concrete political content of the ENP is based on neighbourhood action plans (ENAPs) that function as a kind of road map, naming the most important problem areas of each partner and providing concrete policy proposals that serve as a framework of action for both sides. The ENAPs will run for three to five years but are renewable by common accord. Even though the European Commission has suggested that they could serve as the starting point for future neighbourhood agreements, it must be pointed out that the EU constitutional treaty offers no legal basis for such neighbourhood agreements – a fact which gives rise to the question whether the ENP itself constitutes an interim solution on the path towards Europe or rather an alternative to enlargement.

The twelve ENAP texts that are currently available, however, considerably differ from the original EU suggestions in that they constitute not a brief com-

pendium but rather a whole catalogue of tasks which contains up to 400 individual objectives per country. A closer look at these documents also reveals that they are much more detailed and ambitious in the economy-related chapters than they are in the genuinely political ones. Thus, the “irony of history” is that, contrary to what was originally intended, the ENAPs again neglect security- and domestic-policy aspects but overemphasize economic and trade-policy questions. This way, some major shortcomings of the Barcelona Process are being revived, although the ENAPs were supposed to correct them.

The financial tool for realizing the neighbourhood policy is the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). Together with the new Euro-Mediterranean Facility of the European Investment Bank plus some smaller sectoral programmes financed under the Community budget, it is to provide the funds for supporting reform processes in the EU’s neighbouring countries. In this, the appropriation of funds from the EU budget will be based on four criteria – the concrete needs and characteristics of the latter, their specific management and absorption capacities, the level of ambition of the partnership, and neighbours’ progress in implementing agreed goals.

The ENPI programmes are divided into three groups – national programmes, regional programmes, and cross-border cooperation (CBC), which takes up essential features of the EU’s regional policy and its structural funds. A common administrative body set up by adjacent countries and acting by a standardized set of rules will be responsible for implementing these CBC programmes. For the first time since the foundation of the Union, both internal and external funds may thus be employed for carrying out common projects on either side of the EU border.

In fact, the actual added value of the ENP is the nexus of internal and external political instruments, and the fact that it links foreign and security policy with cohesion and development policy objectives, thus providing an opportunity to overcome some of the classical deficits in European foreign policy. An additional significant benefit is offered by the essentially bilateral nature of the ENP: Anyone can actually interpret it whichever way they like. Pioneering countries which feel inadequately challenged may now

hope for privileged relations, while the laggards will be glad of the break.

However – the results achieved so far are sub-optimal as all ENAPs adopted up to this day show similar weak points: They include a great number of unconnected components, overemphasize technical questions, blank out systemic aspects, rely on official players, concentrate on economic goals, and ignore transnational issues. What is also worth criticizing is the lack of real incentives for ‘hard’ reforms, the lack of clear links between the objectives and promises of the EU on the one hand and the self-commitments and achievements of the neighbouring countries on the other and, particularly, the near-complete loss of the regional dimension which was a central acquis of the Barcelona Process.

Many explanations have been given to account for these outcomes: It is said, for example, that the ENP pursues the internals of European policy rather than a sound evaluation of its external relations, that it focuses on securing the EU’s external borders rather than on promoting the development of its neighbouring states. Even more serious, however, is another factor particularly determining the EU’s relations with the Southern Mediterranean countries: Although all parties concerned are agreed that any changes would have to address existing structural problems first – *good governance* being the key term – they focus on vertical structures and neglect horizontal reforms. At the end of the day, this policy aims less at democratizing and overcoming the authoritarian systems of the Arab world and more at modernizing and thus stabilizing them.

In fact, evidence suggests that the interests and agendas of key players on both sides converge around a number of issues. Their aim is to strengthen and widen the socio-political and economico-financial bases of Mediterranean partner countries, in order to improve the framework of development in the region and reduce the likelihood of conflict. Absolute priority is awarded to the maintenance of stability and the prevention of crises, while the transformation of existing structures and the promotion of democracy is relegated. What is not addressed, however, is the implicit incompatibility between stabilization on the one hand (which ultimately implies the maintenance

- 1) Bisher gibt es nur relativ wenige wissenschaftliche Publikationen zur ENP. Einige Beispiele sind Michael Emerson & Gergana Noutcheva: „From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues“. *CEPS Working Document 220, 2005*. Tobias Schumacher & Raffaella Del Sarto: „From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?“ *European Foreign Affairs Review 1/2005, S. 17–38*. Piotr Maciej Kaczyński & Piotr Kazmierkiewicz: „European Neighbourhood Policy: Differentiation and Political Benchmarks“. *Euromesco Paper 44, 2005*. Barbara Lippert: „Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabekonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik“. *Integration 2/2006, S. 148–157*. Für weitere Informationen s.a. die Website der GD Nachbarschaft der EU-Kommission: http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm.
- 2) Gute Einführungen sind Esther Barbe „The Barcelona Conference: Launching Pad of a Process“. *Mediterranean Politics Vol.1, No.1, 1996, S. 25–42*. Wulfdiether Zippel (Ed.): *Die Mittelmeerpolitik der EU*. Baden-Baden: Nomos-Verlag, 1999. Eric Philipart: „The Euro-Mediterranean Partnership: A Critical Evaluation of an Ambitious Scheme“. *European Foreign Affairs Review Vol. 8, No. 2, 2003 S. 201–220*. Ders.: „The Euro-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Results & Forthcoming Challenges“. *CEPS Working Paper 5, 2003*. Dorothee Schmid: „Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien“. *Euromesco Paper 36, 2004*. Tobias Schumacher: *Die Europäische Union als internationaler Akteur im südlichen Mittelmeerraum*; „Actor

of existing regimes) and democratization on the other (which ultimately implies their transformation).

Tackling this question would imply the confession that democracy is simply not on the agenda, at least not for now. Thus, attempting to address concrete problems, support social modernization and gradually enhance political participation appears more appropriate than trying to enact sweeping structural change or implement a whole-sale system reform. Rather than requesting from partners to pay lip-service to an ever-growing number of well-meaning objectives, the EU would be well-advised to make sure that partners respect a certain number of key issues in daily practice – such as respect for the freedom of information, opinion, and assembly, the ‚regularity‘ of legislative and legal procedures, or the independence of judicial and administrative bodies, for example.

And instead of giving direct support to political opposition forces and sounding the attack on the political bastions of the ruling regimes, the EU should rather seek cooperation with two groups in particular – the reform-oriented forces within state institutions that endeavour, if not to democratize, then at least to modernize their societies, and who often see their efforts thwarted by outdated structures; and even more importantly, truly independent and socially representative forces within civil society that have met with much rhetorical approval but mostly had to go without concrete support to this day.

■ Einleitung

Seit Anfang 2003 hat die Europäische Union (EU) mit der „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ (ENP) ein neues Politikfeld geschaffen, das die Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zu ihren Nachbarn im Süden und Osten umfassend regeln soll.¹⁾ Damit tritt die ENP die Nachfolge der „Euromediterranean Partnerschaft“ (EMP), auch „Barcelona-Prozess“ (BP) genannt, an, die im Jahre 1995 von damals 27 Teilnehmerstaaten lanciert worden war.²⁾ Die Diskussion, ob die EU einen besonderen Ansatz gegenüber Drittstaaten mit besonders engen Beziehungen zu ihr bräuchte, reicht letztlich bis zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften zurück, auch wenn sie im Laufe der Jahre immer akuter wurde. Doch erst der „Elek-

trotschock“ der jüngsten Erweiterungsrunde schürte die unter politisch Verantwortlichen lange verdrängte Einsicht, dass eine grundlegende Überarbeitung der europäischen Institutionen notwendig sein würde, um die Herausforderungen der „Nach-Erweiterungszeit“ zu bewältigen und die Handlungsfähigkeit der erweiterten Union zu bewahren. Dies betraf auch und gerade die Frage, wie diese mit der tief greifenden Um- und Neugestaltung der internationalen Macht- und Produktionsverhältnisse im Zuge der Globalisierung umgehen und welche Art von Beziehungen sie zu den Ländern ihres Umfelds einnehmen könnte.

Diese Diskussionen mündeten in die Entscheidung, die anstehenden Verhandlungen über die mittelfristige Finanzplanung der EU („Finanzielle Vorausschau 2007-13“)³⁾ für eine radikale Überholung und Vereinfachung ihrer finanziellen Instrumentenlandschaft und Verfahrensweisen zu nutzen.⁴⁾ Im Zuge dieser Reform, die auch und gerade den Bereich „Außenhilfe“ betraf, wurde beschlossen, die bis dato existierenden ~100 Einzelinstrumente (Verordnungen) auf einige wenige Makroinstrumente (Rahmenverordnungen) „einzudampfen“.⁵⁾ Dies sind 1) ein „Instrument für Heranführungshilfe“ (IHF), das die Zusammenarbeit mit Beitrittskandidaten regeln wird;⁶⁾ 2) ein „Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument“ (ENPI), das für die unmittelbar an die EU angrenzenden Staaten reserviert ist;⁷⁾ 3) ein „Instrument für Entwicklungs- und Wirtschaftliche Zusammenarbeit“ (EZ/WZI), das alle von diesen beiden Instrumenten nicht abgedeckten Länder umfassen wird;⁸⁾ 4) ein „Instrument für Stabilität“ für kurzfristige Kriseneinsätze und längerfristige Engagements mit Sicherheits- und Stabilisierungsaspekten;⁹⁾ 5) ein Instrument der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) v.a. für Einsätze in den Bereichen Krisenmanagement und Konfliktverhütung; sowie 6) eine Reihe von Instrumenten für „Makrofinanzielle Zusammenarbeit“, „Humanitäre Hilfe“ u.ä.

Im April 2006 erzielten dann die „Financial Authorities“ EU-Rat (REU), EU-Kommission (KOM) und Europäisches Parlament (EP) eine endgültige Einigung über die künftige Ausgestaltung der FV 2007–2013, nachdem die Staats- und Regierungschef der Mitgliedstaaten bereits im Dezember 2005 (wenn auch in letzter Minute) eine grundsätzliche Überein-

Capability“ und EU-Mittelmeerpolitik. Baden-Baden: Nomos, 2005. Richard Youngs & Haizam Amirah Fernández (Eds.): The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade. Madrid: FRIDE/RIE, 2005.

- 3) Eine Finanzvorausschau legt über einen Sieben-Jahres-Zeitraum die wichtigsten Parameter (wie Obergrenze und Verteilungsschlüssel) für den EU-Haushalt fest.
- 4) Mitteilung der EU-Kommission: „Building our Common Future: Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007–2013“ (COM (2004) 101, 26.2.2004).
- 5) Mitteilung der EU-Kommission: „On the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspectives“ (COM (2004) 626, 29.9.2004).
- 6) COM (2004) 627, 29.9.2004.
- 7) COM (2004) 628, 29.9.2004.
- 8) COM (2004) 629, 29.9.2004.
- 9) COM (2004) 630, 29.9.2004.

- 10) Peter Becker, „Der EU-Finanzrahmen 2007-2013: Auf dem Weg zu einer europäischen Finanzverfassung oder Fortsetzung der nationalen Nettosalddenpolitik?“ *SWP-Studie 36, November 2005*. Ders., „Mehr Geld für Europa: Die Verständigung auf einen neuen EU-Finanzrahmen“. *SWP-Aktuell 4, Januar 2006*. Ders., „Fort-schreibung des Status Quo: Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007“. *Integration 2/2006*, S. 106–121. Annegret Bendiek / Hannah Whitnes-Steele, „Wein predigen und Wasser ausschenken“. *SWP-Aktuell 31, Juli 2006*.
- 11) Für genaue Zahlen und weitere Informationen s.a. die Website der GD Haushalt der EU-Kommission: http://ec.europa.eu/budget/documents/multiannual_framework_de.htm.
- 12) „Europa gelingt gemeinsam“. Präsidentschaftsprogramm der Bundesregierung vom 1. Januar – 30. Juni 2007 auf www.EU2007.de.

kunft über die allgemeinen Haushaltszahlen erreicht hatten (ein erster Versuch war im Juni 2005 gescheitert).¹⁰⁾ Während der nächsten sieben Jahre werden insgesamt 864 Mrd. Euro für den EU-Haushalt zur Verfügung stehen, von denen fast 50 Milliarden Euro auf die Auswärtige Zusammenarbeit entfallen sollen. Hiervon sind 10,6 Milliarden Euro für ENPI vorgesehen, 10,2 Milliarden Euro für das IFH und 15,1 Milliarden Euro für EZ/WZI.¹¹⁾ Nach dieser Übereinkunft über die Rahmendaten wurde der Rest des Jahres dahingehend genutzt, die FV 2007–2013 in die für ihre spätere Umsetzung benötigten Gesetzestexte zu überführen, wie etwa die ‚Inter-institutionelle Vereinbarung‘ zwischen KOM, REU und EP, den ENPI-Verordnungsvorschlag der KOM (der vom REU im Oktober 2006 verabschiedet wurde) sowie einige Durchführungsverordnungen (die sich aus der Überführung der bisherigen Programme in die neuen Instrumente ergeben).

Seit Ende 2006 existieren daher (fast) alle Instrumente, mit denen die ENP in Zukunft umgesetzt werden soll. Die Jahre 2007–2011 werden daher im Wesentlichen der Fortentwicklung und Operationalisierung der ENP gewidmet sein. Aufgrund der Komplexität und Globalität der ENP, die aufs engste mit den Kompetenzen und Prärogativen der Mitgliedstaaten verbunden ist, wird der Erfolg dieser Politik entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, die europäischen und nationalen Aktivitäten besser als bisher miteinander zu verknüpfen. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft hat daher in ihrem laufenden Arbeitsprogramm für das 1. Halbjahr 2007 angekündigt, dass sie „die Initiative ergreifen und konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der Nachbarschaftspolitik ergreifen [wird]“.¹²⁾

Betrachtet man die wichtigsten Basisdokumente der ENP, so fällt die wiederholte Verwendung bestimmter Schlüsselbegriffe auf. Postuliert wird eine *Konkretisierung* und *Operationalisierung* bestehender Vertrags- und Kooperationsformen, eine *Intensivierung* und *Fokussierung* von Kooperations- und Integrationsprozessen über die EU-Außengrenze hinweg sowie eine *Beschleunigung* und *Vertiefung* von Modernisierungs- und Reformprozessen in den Partnerstaaten selbst. Dieser aktivistische Duktus der ENP verrät eine tief greifende Umorientierung auf

EU-Ebene, hin zu einer verstärkten *Politisierung* der Zusammenarbeit, einer *Konditionalisierung* der Außenhilfe sowie einer *Demokratisierung* der Partnerstaaten, wie sie seit den Terroranschlägen des 11. September v.a. von der US-Administration gefordert wird und wie sie die EU selbst mit beachtlichem Erfolg in den mittel- und osteuropäischen Transformations- und Beitrittsländern (MOEL) praktiziert hatte. Diese „Neuprogrammierung“ der Zielkoordinaten wird begleitet von einer verstärkten Hinwendung zu privatwirtschaftlich inspirierten Managementtechniken wie etwa *Benchmarking*, *Monitoring* und *Evaluierung*, wie sie von immer mehr westlichen bzw. internationalen Finanz- und EZ-Institutionen verwendet werden und welche die Wirksamkeit dieser „Aktivierung“ sicherstellen sollen.

Die Fragen, die im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen, sind daher: Was bedeutet die Umsetzung der ENP für die politischen Systeme der europäischen Nachbarstaaten (ENS), insbesondere für diejenigen der südmediterranen Partnerstaaten (MPS)? Welche Interdependenzen, welche Interferenzen gibt es? Dienen die Instrumente und Institutionen, die seit Anfang 2003 geschaffen wurden, tatsächlich der Verwirklichung der Ziele, die sich die EU im Rahmen der ENP selbst gesetzt hat – und wenn nein, warum nicht? Haben sich die Grundkonzepte und Grundstrategien dieses Politikansatzes im Laufe der Zeit entwickelt – und wenn ja, inwiefern? Welches sind die Positionen der südmediterranen Machteliten gegenüber der ENP, welche Strategie haben sie in den bisherigen Verhandlungen mit der EU verfolgt? Wird die ENP tatsächlich einen nachweisbaren *Impact* auf die politischen Rahmenbedingungen bzw. auf laufende Politikprozesse im südlichen Mittelmeerraum haben? Welches genau könnten die systemstabilisierenden, welches die systemverändernden Elemente sein? Und welche Konsequenzen hat dies für die Arbeit externer *Democracy Promoters* wie etwa die deutschen politischen Stiftungen?

■ Die Europäische Nachbarschaftspolitik: von der Kooperation zur Integration

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) – zunächst „Wider Europe/New Neighbourhood“-In-

13) Den Startschuss gab der ER Kopenhagen vom Dezember 2002, der nicht nur offiziell die Aufnahme der neuen Mitglieder beschloss, sondern sich auch erstmals mit dem „Europa nach der Erweiterung“ befasste. Der Auftrag des ER an die KOM lautete, „die Beziehungen zu den Nachbarländern auf der Grundlage gemeinsamer politischer und wirtschaftlicher Werte auszubauen“. Dies beinhaltet die Förderung von „demokratischen und wirtschaftlichen Reformen“, von „nachhaltiger Entwicklung und Handelsbeziehungen“ sowie von „grenzüberschreitender und regionaler Zusammenarbeit“ mit den Nachbarstaaten. Dadurch solle die Entstehung neuer Trennlinien durch das erweiterte Europa vermieden und Stabilität und Wohlstand innerhalb und außerhalb der neuen Grenzen der EU gefördert werden (http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm).

14) „Ziel der ENP ist, die Vorteile der EU-Erweiterung von 2004 mit den Nachbarländern zu teilen, indem Stabilität, Sicherheit und Wohlstand aller Betroffenen gestärkt werden. Diese Politik dient der Vermeidung neuer Trennungslinien zwischen der erweiterten EU und ihren Nachbarn, denen im Wege einer größeren politischen, sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit die Chance geboten werden soll, an verschiedenen EU-Aktivitäten teilzunehmen“ (KOM (2004) 373, 12.05.2004, S. 3).

15) S.a. auch die Mitteilungen der EU-Kommission: „Wider Europe—Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours“ (COM (2003) 104, 11.03.2003; Annahme durch RAA vom 16.6.2003 und ER Thessaloniki vom 19.-20.6.2003). „Paving the Way for a Neighbourhood

initiative genannt – ist im wesentlichen ein Ergebnis der letzten Beitrittsrunde vom Mai 2004, welche die EU um acht mittel- und osteuropäische sowie um zwei südmittelerrane Länder erweiterte (die beiden „Leftovers“ Bulgarien und Rumänien folgten im Januar 2007).¹³⁾ Ein erklärtes – und zentrales – Anliegen der ENP war daher vom ersten Moment an, „die Vorteile der Erweiterung mit den Nachbarn zu teilen“ und damit zugleich „die Entstehung neuer Trennlinien innerhalb und außerhalb Europas zu vermeiden“.¹⁴⁾ Das Ziel der ENP ist, eine Zone politischer Stabilität, geteilten Wohlstands und gutnachbarschaftlicher Beziehungen zu schaffen, die als eine Art „positives Glacis“ der erweiterten Union fungieren sollte.¹⁵⁾ Die Entwicklung und Einbindung der Nachbarregionen als ein Mittel zur Sicherung und Stabilisierung der EU-Außengrenze entspricht nicht zuletzt dem Kernauftrag der EU-Sicherheitsstrategie, wie sie vom Europäischen Rat (ER) Brüssel im Dezember 2003 verabschiedet worden war.¹⁶⁾

Die ENP stellt die politische Antwort auf eine mehrfache Erkenntnis dar: (1) dass die EU durch ihre Vertiefung und Erweiterung teilweise gewachsene Wirtschafts- und Kulturräume durchschneidet und somit neue Trenn- und Bruchlinien schafft; (2) dass das Wohlstands- und Entwicklungsgefälle und somit auch das Migrations- und Konfliktpotential entlang der EU-Außengrenze in der Vergangenheit dramatisch zugenommen hat; (3) dass die EU immer näher an die geopolitischen Brennpunkte und Krisenherde in Nah- und Mittelost sowie in der Kaukasus- und Schwarzmeerregion herangerückt ist; (4) dass mithin die Steuerungs- und Gestaltungsanforderungen an die EU-Außenpolitik in naher Zukunft ebenfalls stark zunehmen dürften; (5) dass letztere diesen Anforderungen und Herausforderungen zum. in ihrer jetzigen Gestalt kaum mehr gewachsen sein dürfte; (6) dass das „Mega-Incentive“ des EU-Beitritts wegen seiner natürlichen Begrenztheit als außenpolitische „Trumpfkarte“ schon bald nicht mehr zur Verfügung stehen dürfte.¹⁷⁾

Die Zielgruppe der ENP sind dabei all jene Länder, die seit der letzten Erweiterungsrunde zu unmittelbaren Nachbarstaaten der erweiterten Union geworden sind und die aller Wahrscheinlichkeit nach auch in absehbarer Zukunft keine Beitrittsperspektive haben

werden (so zum. der offizielle Tenor der entsprechenden EU-Dokumente). Dies sind die drei östlichen Nachbarstaaten Russland, Ukraine und Moldawien (mit Weißrussland als vorerst „ruhendem“ Mitglied) (seit ER-Beschluss vom Dezember 2002); die neun südlichen Mittelmeeranrainer („Barcelona-Staaten“) Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel, Libanon, Jordanien, Syrien sowie die Palästinensischen Autonomiegebiete (mit Libyen als ebenfalls „ruhendem“ Mitglied) (seit ER-Beschluss vom Dezember 2003); sowie die drei südlichen Kaukasusrepubliken Georgien, Armenien und Aserbaidschan (seit ER-Beschluss vom Juni 2004).¹⁸⁾

Die Grundidee der ENP ist, all jenen Nachbarn im Osten und Süden, die über den Status quo der Assoziierungs- und Kooperationsabkommen (EMAs und CAs) hinausgehen wollen, d.h. die zu einem höheren Maß an ökonomischer Integration und politischer Kooperation *bereit* und *fähig* sind, eine besonders enge Partnerschaft mit der EU anzubieten, die weit über den Status Quo der bilateralen Beziehungen hinausgeht und bis kurz vor die Schwelle der Vollmitgliedschaft heranrücken kann. Damit soll eine Schnittstelle, ein Übergangsstadium zwischen „drinnen“ und „draußen“, Voll- und Nicht-Mitgliedschaft, geschaffen werden, das Nachbarstaaten erlaubt, am Binnenmarkt teilzuhaben, ohne der EU beizutreten. Dies bedeutet zugleich implizit die Schaffung eines Bindeglieds, einer Zwischenkategorie zwischen Außen(wirtschafts)- und Entwicklungspolitik auf der einen Seite sowie Erweiterungs- und Binnenmarktpolitik auf der anderen – und damit zugleich auch zwischen klassischen Kooperationsländern auf der einen Seite und privilegierten Beitrittskandidaten auf der anderen.

Die Vorbedingung an die ENS für eine Teilnahme in der ENP besteht darin, dass sie eine *verbindliche* Verpflichtung auf gemeinsame Werte eingehen, wie etwa die Achtung von Menschenrechten, Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvoller Regierungsführung, gutnachbarschaftlicher Beziehungen und marktwirtschaftlicher Prinzipien; und dass sie eine *nachweisbare* Bereitschaft zu substantiellen Reformen erkennen lassen, und zwar sowohl auf ökonomischer als auch auf politischer Ebene (der letzte Punkt verlor jedoch seit 2003 eindeutig an Be-

Instrument“ (COM (2003) 393, 01.07.2003; Annahme durch RAA vom 18.3.2003 und ER Brüssel vom 18.6.2003). „European Neighbourhood Policy: Strategy Paper“ (COM (2004) 373, 12.05.2004; Annahme durch RAA vom 18.6.2004 und ER Brüssel vom 18.06.2004). „Implementing and Promoting the European Neighbourhood Policy“ (SEC (2005) 1521, 22.11.2005).

- 16) „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003.
- 17) Dies wurde auch im Abschlussbericht der „Peace-Gruppe“, einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der fünf damaligen „auswärtigen“ Kommissare Pascal Lamy, Poul Nielson, Chris Patten, Pedro Solbes und Günter Verheugen deutlich, der eine nüchterne, bisweilen schonungslose, Bestandsaufnahme des Ist-Zustands der EU-Politik sowie der Stärken und Schwächen ihrer Strukturen und Instrumente darstellt (Abschlussbericht: „The EU as a Global Partner: Priorities and Instruments“; Abschlusstreffen: 15.12.2003). Der damalige Außenkommissar Patten erklärte hierzu: „Over the past decade, the Union’s most successful foreign policy instrument has undeniably been the promise of EU membership. This is not sustainable. For the coming decade, we need to find new ways to export the stability, security and prosperity we have created within the enlarged EU. We should begin by agreeing on a clearer vision for relations with our neighbours“ (IP/03/358, 11.3.2003).
- 18) Die westlichen Balkanstaaten fallen seit Frühjahr 2003 nicht mehr unter die ENP, da sie seit dem ER Thessaloniki im Juni 2003 als potentielle Anwärter für eine künftige Mitgliedschaft gelten. Die Partnerschaft mit Russland wird dagegen im

Rahmen der „Vier Gemeinsamen Räume“ entwickelt werden, wie sie auf dem EU-Russland Gipfel von St. Petersburg im Mai 2003 festgelegt wurden.

- 19) Diese Entwicklung, die sich im Rahmen des Barcelona-Prozesses bereits zu Beginn des 21. Jahrhunderts angedeutet hatte, wurde durch die ENP weiter formalisiert und intensiviert.

deutung für die Union). Das Gegenangebot der EU wiederum besteht in einer gezielten Förderung durch europäische Haushaltsmittel, v.a. mittels eines neu zu schaffenden Nachbarschaftsinstruments und über eine maßgeschneiderte Beteiligung der ENS an europäischen Programmen; sowie in einer graduellen Ausdehnung der „Vier Grundfreiheiten“, also für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmer (die Bewegungsfreiheit für Arbeitnehmer wurde auf Betreiben der Mitgliedstaaten allerdings sukzessive aus den ENP-Basistexten entfernt).

Das Endziel der ENP ist, einen „Ring of Friends“ zu schaffen, die grundlegende politische und kulturelle Werte Europas teilen und mit denen man „friedliche und kooperative Beziehungen“ unterhalten könne. Der Kernsatz des KOM-Strategiepapiers lautet daher: „Die Vision der ENP ist ein Ring aus Ländern, die die grundlegenden Werte und Ziele der EU teilen und in eine zunehmend enge Beziehung eingebunden werden, die über die Zusammenarbeit hinaus ein erhebliches Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration beinhaltet“ (KOM (2004) 373 endg., 12.05.2004, S. 5). Die ENP markiert somit endgültig den Übergang von klassisch intergouvermentaler *Kooperation* zu sektenspezifischer *Integration*¹⁹⁾, wobei sich der Rechtsstatus der Teilnehmerstaaten im Idealfall dem der EWR-Mitgliedstaaten annähern könne. Was ihnen letztlich offen stünde, so der damalige KOM-Präsident Romano Prodi, sei „everything but the institutions“ (d.h. alles außer einer unmittelbaren Mitwirkung an den politischen Entscheidungsprozessen der EU).

Damit verfolgt man auf europäischer Seite zweierlei Ziele. Dies sind zum einen die Intensivierung und Konkretisierung von Kooperations- und Integrationsprozessen über die EU-Außengrenze hinweg sowie zum anderen die Beschleunigung und Vertiefung von Reform- und Modernisierungsprozessen in den Partnerstaaten selbst – gleichgültig, ob sich diese nun aus deren vertraglichen Verpflichtungen gegenüber der EU oder aber aus dem wachsenden Druck der gesellschaftlichen Verhältnisse selbst ergeben. Was man sich damit erhofft ist eine Eindämmung und (wenn möglich) Überwindung des Wohlstands- und Entwicklungsgefälles sowie des Migrations- und Konfliktpotentials, das sich entlang der EU-Außen-

grenze aufgebaut hat und das sich infolge der jüngsten Erweiterungsrunde weiter verschärft hat. Die ENP kann somit zu Recht als eine Art „Ordnungspolitik zur Strukturierung und Gestaltung des unmittelbaren Nachbarrums“ bezeichnet werden (Barbara Lippert: „Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabekonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EUNachbarschaftspolitik“. *Integration 2/2006, S. 149*).²⁰⁾

Ein Punkt, der oft Anlass zu Missverständnissen gibt, ist die genaue Beziehung der ENP zu vorangegangenen regionalpolitischen Initiativen wie etwa dem Barcelona-Prozess. Es ist daher wichtig zu verstehen, dass die ENP (zumindest nach dem Willen ihrer Schöpfer) bestehende institutionelle Arrangements und vertragliche Verpflichtungen zwischen EU und ENS *a priori* nicht überlagern oder ersetzen, sondern vielmehr überwölben und ergänzen soll. Dies bedeutet, dass die Grundlagen der bisherigen Beziehungen zwischen beiden Seiten (wie etwa Assoziations- und Kooperationsabkommen, Assoziations- und Kooperationsräte, Regional- und Länderprogramme etc.) (vorerst) bestehen bleiben; die ENP baut auf ihnen auf und entwickelt sie gegebenenfalls weiter.²¹⁾ Dies gilt auch für die regionale Komponente des Barcelona-Prozesses, die ihrerseits unter dem politisch-institutionellen Dach der essentiell bilateral strukturierten ENP fortbestehen soll.

Die *ENP-Philosophie* beruht somit auf vier Grundideen: (1) Die Partner sollen gemeinsam mit der Union möglichst klare und „harte“ Zielvorgaben und Reformmaßnahmen vereinbaren, die sie in einem bestimmten Zeitrahmen und mit bestimmten Endergebnissen realisieren wollen (*Benchmarking*). (2) Die Fortschritte der Partner bei der Umsetzung dieser Ziele sollen regelmäßig von den unter den bilateralen Abkommen geschaffenen Institutionen überprüft werden (*Monitoring, Evaluierung*). (3) Die Erfolge der Partner bei der Erreichung dieser Ziele sollen entscheidend Qualität und Quantität des europäischen Engagements mitbestimmen (*Differenzierung, Konditionalisierung*). (4) Die Umsetzung der Maßnahmen soll teilweise auf die Ebene der Gebietskörperschaften abgegeben und nach dem Vorbild bzw. auf der Grundlage der Institutionen und Mechanismen der EU-Regional- und Strukturfonds abgewickelt werden (*Dekonzentration*). Obwohl bereits in

20) Die ENP spiegelt somit die teilweise deutliche Aufwertung sicherheitspolitischer Anliegen nach dem 11. September wider; s.a. Sigrid Faath (Hrsg.), *Neue Geopolitische Konstellationen im Nahen Osten nach dem 11. September 2001*, Hamburg: Deutsches Orient Institut, 2003. Annette Jünemann (ed.), *Euro-Mediterranean Relations after September 11: International, Regional and Domestic Dynamics*, London: Frank Cass, 2004.

21) Dies gilt insbesondere auch für die Bestimmungen des Fünf-Jahres-Arbeitsplans, der auf dem „EMP-Jubiläumsgipfel“ in Barcelona Ende 2005 verabschiedet wurde (Euromed Report 92, 30. November 2005).

Grundzügen in EMP-Basisdokumenten enthalten, bedeutet dies eine teilweise substantielle Abweichung von den zuvor gültigen normativen Leitsätzen der EU-Außenpolitik.

Die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten soll somit fortan nicht mehr nur auf allgemeinen *Absichtserklärungen*, sondern auf konkreten *Handlungsschritten* basieren; Reformen sollen nicht mehr *Endziel*, sondern *Grundlage* der Zusammenarbeit sein; Nachzügler werden nicht mehr belohnt, Vorreiter nicht mehr bestraft. Mit Hilfe dieses Ansatzes will die EU bewusst und gezielt die „positive Konditionalität“ ihrer Außenhilfe verstärken und somit zugleich den „horizontalen Wettbewerb“ unter den Nachbarstaaten ermutigen. Die „Baseline“ dieser Überlegungen ist einfach: sie lautet „concrete benefits and preferential relations within a differentiated framework“ vs. „concrete, measurable progress demonstrating shared values and effective reforms“ (KOM (2004) 374 endg.). Die Konsequenz dieser Politik ist – durchaus gewollt – eine *Differenzierung* und *Bilateralisierung* der Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen der Union und ihren Nachbarn. Für dieses Ziel wurde eine Reihe neuer Instrumente geschaffen, allen voran die sogenannten „Nachbarschafts-Aktionspläne“ sowie ein neues „Nachbarschaftsfinanzinstrument“.

■ Die Nachbarschafts-Aktionspläne

Die Nachbarschafts-Aktionspläne (ENAPs) stellen die völkerrechtliche Grundlage für die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der ENP dar. Es handelt sich dabei um politisch verbindliche, bilateral ausgehandelte Dokumente, die auf den bestehenden Abkommen mit den Partnern aufbauen und in enger Abstimmung mit diesen entwickelt werden. Dieser Prozess verläuft stets nach demselben Muster: Die KOM erstellt auf der Grundlage eines Länderberichts und in Abstimmung mit den Delegationen vor Ort einen Verhandlungsvorschlag, der von den Mitgliedstaaten im REU diskutiert und gegebenenfalls modifiziert wird. Dieser erteilt daraufhin der KOM das Mandat, mit den ENS in Verhandlungen zu treten. Entscheidungsberechtigte Verhandlungsführer sind die unter den bilateralen Abkommen geschaffenen

Institutionen, also die Assoziierungsräte und Assoziierungsausschüsse im Falle der südlichen Nachbarn sowie die Kooperationsräte und Kooperationsausschüsse im Falle der östlichen Nachbarn. Es handelt sich somit um einen hochkomplexen, mehrstufigen Entscheidungsprozess, der zahlreiche Politikakteure involviert und diesen zugleich zahlreiche Einfluss- und Einspruchsmöglichkeiten bietet.²²⁾

Laut den Vorstellungen der KOM sollen ENAPs als „Roadmaps“ fungieren, die pro Partner die jeweils wichtigsten bzw. dringlichsten Problembereiche benennen und die zugleich möglichst konkrete und präzise Lösungsvorschläge enthalten sollen, an denen sich beide Seiten orientieren und mit denen konkrete Fortschritte gemessen werden können. Angesichts der Diskussionen und Kontroversen zwischen den Mitgliedstaaten über Charakter und Funktion der ENAPs – v.a. darüber, wie umfangreich und einheitlich sie sein sollten – präzierte bzw. modifizierte die KOM ihre Vorschläge. ENAPs sollten fortan dem Prinzip ‚Kohärenz‘ und ‚Differenz‘ folgen, d.h. sie sollten einerseits den *Prinzipien, Werten und Zielen* der EU Rechnung tragen, gleichzeitig aber auch auf die *Präferenzen, Interessen und Probleme* der Partner Rücksicht nehmen. Zugleich sollten sie einen Kompromiss zwischen „Comprehensiveness“ und „Prioritisation“ suchen, d.h. sie sollten zwar für jedes Land die gesamte Bandbreite seiner bilateralen Beziehungen mit der EU umfassen, aber für jedes Politikfeld nur eine begrenzte Anzahl von Maßnahmen benennen.

ENAPs stellen *per definitionem* eine Übergangslösung dar, die dem ambivalenten Charakter der ENP entspricht. Ihre Laufzeit soll zunächst drei bis fünf Jahre betragen (östliche Nachbarn wünschen generell kürzere, südliche generell längere Laufzeiten), verlängerbar durch *accord commun* beider Seiten. Evtl., so die KOM, könnten ENAPs zu einem späteren Zeitpunkt die rechtliche Basis für eine neue Generation internationaler Abkommen, sog. *European Neighbourhood Agreements*, bilden, die dann an die Stelle der EMAAs und CAs treten würden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der ‚Europäische Verfassungsvertrag‘ (zumindest in seiner im Sommer 2003 beschlossenen Form) keine Rechtsgrundlage für die Aushandlung von solchen ‚Nachbarschaftsabkom-

22) Vorbild der ENAPs sind die sog. National Action Plans for the Adoption of the EU-Acquis (NAPAAAs), deren Inhalt mit jedem EU-Beitrittskandidaten ausgehandelt und deren Umsetzung durch die EU-Kommission überwacht wird. Es gibt jedoch einen zentralen Unterschied zwischen beiden Dokumenten, und dies ist die *Heterogenität der Referenzsysteme*. Grundlage für die Ausarbeitung der ENAPs sind nicht nur europäische und internationale Normen und Standards (v.a. im Bereich Außenhandels- und Binnenmarktgesetzgebung), sondern auch die nationalen Reformprogramme der Partner sowie deren vertragliche Verpflichtungen gegenüber der EU.

men‘ bieten würde. Damit bleibt die Frage weiterhin unbeantwortet, ob es sich bei der ENP letztlich nur um eine Übergangslösung auf dem Weg nach Europa oder aber um ein Alternativmodell zur Politik des Erweiterungs handeln sollte – und wenn ja, dann für wen?

Die ENAPs mit der „1.Welle“ (also mit jenen Staaten, die bereits ein Assoziierungs- oder Kooperationsabkommen mit der EU abgeschlossen *und* ratifiziert hatten, wie Marokko, Tunesien, Israel, Jordanien, die Palästinensische Autonomiebehörde, Ukraine, Moldawien) wurden zwischen Juli und Dezember 2004 finalisiert, wobei die Verzögerung v.a. durch Differenzen mit Israel bzgl. des genauen Wortlautes der angestrebten Nichtverbreitungsklausel verursacht wurde. Nach ihrer Verabschiedung durch den REU im Dezember 2004 wurden sie im Laufe des Jahres 2005 an die mit den jeweiligen Partnern bestehenden bilateralen Institutionen überwiesen und von diesen unterzeichnet. Die ENAPs mit der „2.Welle“ (Ägypten, Libanon, Georgien, Armenien, Aserbaidschan) wurden zwischen Ende 2005 und Anfang 2007 ausgehandelt, wobei sich v.a. die Gespräche mit Ägypten als ausnehmend schwierig erwiesen.

Die bisher vorliegenden zwölf ENAP-Texte weichen jedoch teilweise erheblich von den ursprünglichen KOM-Vorschlägen ab. Anstelle eines kurzen Leitfadens, der knapp und bündig die jeweils wichtigsten Problembereiche für jeden Partner auflistet, haben sie sich in einen allumfassenden Aufgabenkatalog gewandelt, der insgesamt 300–400 Einzelziele umfasst, unterteilt in sieben einzelne Politikkapitel. Zudem unterscheiden sie sich teilweise erheblich voneinander. Obwohl alle ENAPs grundsätzlich auf demselben Grundgerüst aufbauen, so weicht doch die jeweilige Gewichtung der einzelnen Teile und v.a. ihre konkrete Ausformulierung mitunter stark voneinander ab (der Verlauf und die Ergebnisse der Verhandlungen können detailliert unter http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm nachgelesen werden).

Generell unterscheiden sich ENAPs von EMAAs durch ihre wesentlich größere thematische Bandbreite sowie durch ihre wesentlich konkreteren Inhalte.²³⁾ Dies manifestiert sich zum einen in der Aufwertung von Themen des „1. Korbs“, wie es sich z.B. aus der Konkretisierung sensibler (innen)politischer

23) Für das Beispiel Jordanien s. Michael Emerson / Gergana Noutcheva, „From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues“. *CEPS Working Document 220, 2005.*

Kapitel („Demokratie & Menschenrechte“, „Justiz- & Verwaltungsreform“, „Migration & Asyl“) sowie aus der Einführung bislang ausgeklammerter Aspekte („Außen- & Sicherheitspolitik“, „Krisen- & Konfliktprävention“) entnehmen lässt. Und es manifestiert sich zum anderem in der Fortentwicklung des „2. Korbs“, wie dies etwa aus der Vertiefung der integrationspolitischen Vertragsbestimmungen (Beseitigung von nicht-tarifären, handelsverzerrenden Schutzmaßnahmen und anderen „behind-the-border trade barriers“) sowie im Ausbau der infrastrukturellen Bestandteile (v.a. in den Bereichen Energie und Transport) ersichtlich wird.

Trotz aller Unterschiede lassen sich jedoch auch gewisse Gemeinsamkeiten feststellen. Der 1. Teil („Politischer Dialog & Reform“) und teilweise auch der 4. Teil („Justiz & Innere Angelegenheiten“) enthalten zumindest bei den arabischen Partnern zum Großteil nur sehr allgemein gehaltene, politisch unverbindliche und zudem schwer überprüfbare Vereinbarungen. Schwerpunkte sind die Modernisierung der Staatsverwaltung, die Stärkung der Justiz, die Öffnung der Medien und die Entwicklung der Zivilgesellschaft. Sowohl der Inhalt der Bestimmungen als auch die Art der Formulierung zeigt, dass die meisten Punkte ursprünglich von der europäischen Seite eingebracht, dann aber von der arabischen Seite in entscheidendem Maße entschärft worden waren (wenn auch mit erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern). Fast alle bauen auf bestehenden Initiativen der jeweiligen Regierungen auf, wobei der Fokus der Maßnahmen eindeutig auf dem Aspekt der *Modernisierung* liegt. Dies beinhaltet zwar *auch* eine gewisse Öffnung der politischen Systeme – oder besser gesagt: schließt diese nicht aus –, übersteigt jedoch nie ihren Rahmen *und strebt v.a. nie ihre Abschaffung an*. Eine demokratische Transformation der real existierenden Systeme ist jedenfalls nirgendwo vorgesehen – und zumindest kurzfristig auch von kaum jemandem erwünscht (s.u.).

Der 2. Teil („Sozioökonomische Reformen“), 3. Teil („Handelsspezifische Fragen“) und teilweise auch 5. Teil („Transport, Energie, Informationsgesellschaft, Umweltschutz“) enthalten dagegen viel konkretere und differenziertere Aussagen. Schwerpunkte sind die Vereinfachung und Angleichung von Rechts-

normen und Verwaltungsprozeduren, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie, die Beteiligung der Privatwirtschaft bei Infrastrukturvorhaben sowie die Modernisierung und Vernetzung von Transport, Energie und Kommunikation. Sowohl Formulierung als auch Inhalt zeigen, dass die MPS ihr Hauptaugenmerk auf diesen Bereich gelegt haben, auch wenn ihre Kernanliegen teilweise erheblich voneinander abweichen. Auffällig ist zudem, dass manche südlichen Nachbarn (v.a. Tunesien und Marokko) bei politisch sensiblen Fragen wie etwa Staatsbeihilfenkontrolle und Wettbewerbspolitik nach wie vor sehr zurückhaltend sind (etwa verglichen mit Ukraine und Jordanien). Die politische Ökonomie des autoritären Staates ist somit nicht Thema der ENP. Dies bedeutet jedoch auch, dass die *politischen* Ursachen der bisherigen Unterentwicklung – genauer gesagt: die weder effizienzorientierte noch entwicklungsfördernde Allokation der vorhandenen natürlichen und menschlichen Ressourcen – nicht angetastet werden.

Die Ironie der Geschichte besteht darin, dass die ENAPs – entgegen den ursprünglichen Absichtserklärungen der europäischen Verhandlungsführer – erneut sicherheits- und innenpolitische Aspekte unterbelichten sowie erneut wirtschafts- und handelspolitische Fragen überbetonen. Damit reproduzieren sie jedoch auch einen der am meisten kritisierten Aspekte des Barcelona-Prozesses, den man mit Hilfe der ENP doch eigentlich überwinden wollte, nämlich den überproportionierten Fokus aller Beteiligten auf den „2. Korb“ der Barcelona-Erklärung. Damit kehrt die Vergangenheit, die man eben noch lauthals durch die Vordertür der ENP-Strategiepapiere verabschiedet hatte, durch die Hintertür der Aktionspläne zurück – und zwar wiederum nicht zuletzt auf Wunsch und Druck der Partner selbst.

Die Vorschläge der MPS laufen somit auf eine graduelle, kontrollierte Überholung der real existierenden politischen und ökonomischen Systeme hinaus, die jedoch nie die Grundlagen oder Grundregeln der bestehenden Herrschafts- und Gesellschaftsordnungen antastet. Sie beinhaltet technisch-instrumentelle Neu- bzw. Nachjustierungen in sekundären Sektoren (wie etwa Wahlen zu überwiegend machtlosen parlamentarischen Versammlungen oder die Modernisie-

nung nachgeordneter Behörden), umschiffen aber die eigentlichen strategischen Kernbereiche der jeweiligen Regime – nämlich die diskretionäre, monopolistische Kontroll- und Verfügungsgewalt der politischen Eliten und ihrer sozialen Klienten über Schlüsselinstitutionen und Machtressourcen (wie v.a. überdimensionierte Sicherheitsapparate und externe Rentenzuflüsse). Die arabischen Regierungen haben es somit geschafft, die europäischen Forderungen in ihre jeweiligen Strategien zu integrieren, ohne dabei die Grundlagen ihrer Herrschaftsgewalt zu gefährden bzw. ohne die Kontrolle über den Reformprozess zu verlieren.

Auf den ersten Blick stehen die bisher erzielten Verhandlungsergebnisse somit in einem proportional umgekehrten Verhältnis zu den real existierenden Machtbeziehungen. Ein vermeintlich schwacher, unterentwickelter und abhängiger „Süden“ hat sich erstaunlich erfolgreich gegen einen angeblich übermächtigen, hochintegrierten „Norden“ durchgesetzt. Eine mögliche Erklärung hierfür liefert ein genauerer Blick auf die spezifischen Handlungskontexte der ENP-Akteure: EU-Beamte, die aus strukturellen Gründen meist nur ein oberflächliches Wissen über außereuropäische Staaten besitzen, sind in erster Linie an einem möglichst schnellen und reibungslosen Verhandlungsabschluss interessiert, da dies die beste Garantie für ihre positive Beurteilung und somit für ihr berufliches Fortkommen bildet. MPS-Politiker wiederum sind in erster Linie an einer möglichst vollständigen Ausklammerung politischer Aspekte interessiert, da diese die Grundlagen ihrer Macht und somit auch ihres Überlebens – politisch oder physisch gesprochen – darstellen. Was für die europäische Seite letztlich sekundär und somit verhandelbar ist, ist für die südliche Seite dagegen vital und somit tabu.²⁴⁾

Dieser kurze Überblick zeigt wie einem Brennglas die wichtigsten Stärken und Schwächen der ENAPs und damit auch der ENP als solcher. Ein entscheidender Vorteil liegt in der Tatsache, dass ENAPs eine wesentlich größere thematische Bandbreite umfassen sowie wesentlich konkretere Zielvorgaben enthalten. Ein entscheidender Nachteil liegt in der Tatsache, dass sie sich völlig innerhalb der bestehenden Systeme bewegen und somit eben auch die strukturelle Dimension der politischen Probleme völlig ausblenden.

24) Die real existierende Asymmetrie der trans-mediterranen Beziehungen ist somit sehr viel ambivalenter als oft angenommen: sie arbeitet nicht unbedingt in eine bestimmte Richtung, sondern schlägt manchmal unerwartete Haken. Entscheidend für die konkreten politischen *Outcomes* sind somit nicht allein „harte“ Machtfaktoren (wie z.B. ökonomische Ressourcen und militärische *Capabilities*), sondern mehr noch „weiche“ Machtfaktoren (wie Wissen und Wille), welche wiederum auf den spezifischen Interessen, Präferenzen, Perzeptionen etc. der wichtigsten Beteiligten beruhen. Rational Choice-Theorien und Netzwerkanalysen verraten uns somit sehr viel mehr über deren Handlungsmotive und Kosten-Nutzen-Rechnungen als IB- oder Dependenztheorien.

Sie beinhalten eine Vielzahl von Bestimmungen, die zwar auf wichtige Defizit- und Problembereiche der jeweiligen Partnerländer eingehen bzw. dort laufende Reform- und Modernisierungsprozesse unterstützen; sie erreichen aber nirgendwo die Eingriffstiefe und somit auch die Hebelwirkung der NAPAAAs mit den MOEL, nicht zuletzt, weil ihnen im Gegensatz zu ihren historischen Vorbildern ein klares politisches Leitbild fehlt. Letztlich hängt ihr *Impact* völlig von der politischen Handlungsbereitschaft der südmediterranen Machteliten ab; wo diese Bereitschaft endet, schwindet auch ihre Wirksamkeit.

■ Das Nachbarschaftsinstrument

Das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) ist das Finanzinstrument zur Umsetzung der Nachbarschaftspolitik. Es handelt sich um ein neuartiges Instrument, das, unterstützt durch die neue Mittelmeerfazilität (FEMIP) der Europäischen Investitionsbank (EIB) sowie durch eine partielle Öffnung europäischer Programme, fortan die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten in drei Bereichen finanzieren soll: (1) „ensuring the smooth functioning and secure management of the future Eastern and Mediterranean borders“, (2) „promoting sustainable economic and social development of the bordering regions“ und (3) „pursuing regional and transnational cooperation“. ENPI tritt somit an die Stelle jener Programme, die bislang die Zusammenarbeit der EU mit ihren Nachbarstaaten finanziert hatten, allen voran MEDA (für die südlichen Mittelmeeranrainer) und TACIS-West (für die westlichen GUS-Staaten).

Zwar hatte die KOM bereits in ihren ersten Stellungnahmen zur ENP vorgeschlagen, ein neues Finanzierungs- & Kooperationsinstrument für die avisierte WEI/ENP zu schaffen, doch dieses sollte eine rein *komplementäre* Rolle zu den bereits existierenden Instrumenten spielen.²⁵⁾ In einer 1.Phase (ab 2004) sollte es aus den jeweiligen Budgetlinien der verschiedenen Relex-Programme finanziert werden, mit einem Gesamtvolumen von 955 Millionen Euro, davon 700 Millionen Euro aus dem INTERREG-Programm; in einer 2. Phase (ab 2007) sollte es dagegen zu einem eigenständigen Nachbarschaftsinstrument mit einer einheitlichen Rechtsverordnung ausgebaut

25) Ff. Einsatzgebiete waren für dieses „Nachbarschaftsinstrument“ vorgesehen: „promoting sustainable economic and social development in the border areas; promoting local, „people-to-people“ actions; ensuring efficient and secure border; addressing common challenges, such as environment, public health, and organised crime“.

werden, aufbauend auf den Verfahrensweisen der INTERREG-Programme und den Errungenschaften bestehender Nachbarschaftsprogramme – allerdings nur für einen spezifischen Politikbereich, nämlich die „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ (Cross Border Cooperation, CBC).

Im Juli 2004 legte die KOM dann ihre Mitteilung zur FV 2007–2013 vor, die in einigen wenigen, aber letztlich entscheidenden Punkten von früheren Vorschlägen abwich. Entgegen diesen sollte ENPI (wie es nunmehr genannt wurde) zu einem übergeordneten Globalinstrument ausgebaut werden, das die bereits existierenden Verordnungen nicht mehr *ergänzen*, sondern *ersetzen* würde. Dies bedeutete, dass ENPI nach den Vorstellungen der KOM ab 2007 die Nachfolge sowohl von MEDA als auch von TACIS (West) antreten und damit auf gleicher Augenhöhe mit den übrigen Makro- bzw. Globalinstrumenten und insbesondere mit dem geplanten EZ/WZ-Instrument stehen sollte. Diese nicht unerhebliche Neupositionierung reflektierte die schrittweise Herauskristallisierung der Nachbarschaftspolitik als Politikfeld *sui generis*.

Der VO-Entwurf der KOM (wie er vom REU auch in weiten Teilen im Oktober 2006 angenommen wurde) sieht drei Aufgabenbereiche für dieses ENPI vor: (1) Heranführung der Nachbarstaaten an EU-Binnenmarkt und Gemeinschaftsrecht, (2) Förderung der nachhaltigen sozio-ökonomischen Entwicklung in ihnen sowie (3) Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit ihnen. Dabei enthält Art.2 der ENPI-VO (der im Laufe der Verhandlungen durch REU und EP weiter extensiviert wurde) eine umfangreiche Liste von förderungswürdigen Zielen, die weit über die klassische Entwicklungszusammenarbeit und letztlich sogar über den bisherigen Barcelona-Acquis hinausgehen. ENPI verfolgt damit sowohl außenpolitische als auch entwicklungspolitische, sowohl kohäsionspolitische als auch sicherheitspolitische Ziele.²⁶⁾

Vier Kriterien sollen fortan die Mittelzuweisungen aus dem EU-Haushalt bestimmen: die konkreten Bedürfnisse und Charakteristika der ENS; ihre spezifischen Management- und Absorptionskapazitäten; „the level of ambition“ der Partnerschaft; sowie ihre Fortschritte bei der tatsächlichen Implementierung

26) Kooperationsfelder, die erstmals unter ENPI gefördert werden können und die sich entsprechend in den ENAPs wiederfinden, sind rechtliche und regulatorische Angleichung (insbesondere in außenhandels- und binnenmarktrelevanten Politikbereichen), Zusammenarbeit im Innen- und Justizbereich (Migration, Visa, Asyl), Zusammenarbeit von Steuer- und Zollbehörden, Förderung von *Cross-Border Cooperation* und *People-to-People-Actions* sowie Förderung von Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung.

vereinbarter Ziele. Entscheidend ist, dass *keine* Vorab-Festlegung der Mittelaufteilung stattfindet, und zwar weder pro Partner noch pro Region, gemäß der Vorgaben, dass ENPI sowohl „policy-driven“ (d.h. die Ziele bestimmen die Mittel) als auch „performance-driven“ (d.h. Leistungen und Fortschritte der Partner bestimmen Engagement und Unterstützung durch die Union) sein soll. Diese Prinzipien waren zwar auch partiell bzw. implizit in der EMP (MEDA) enthalten, aber erst durch die ENP (ENPI) werden sie formalisiert und systematisiert.

Drei Programmentypen werden in der ENPI-VO aufgeführt: Länder- und Regionalprogramme, die bereits zuvor innerhalb des Barcelona-Prozesses existierten und unter den Regionalinstrumenten nur fortgeführt werden; sowie die ‚Grenzüberschreitende Zusammenarbeit‘, die zuvor nur auf EU-Territorium existierte, nun auf die EU-Nachbarn ausgedehnt und aus dem INTERREG-Program kofinanziert wird.²⁷⁾ Der Versuch der KOM, auch bis dahin separat geführte sowie global gültige, sektorspezifische Programme in regionalspezifische Instrumente wie ENPI einzugliedern, scheiterte dagegen am Widerstand des EP.²⁸⁾ Das qualitativ neuartige Element an ENPI ist somit die erstmalige Zusammenführung von Außenhilfe (Titel 4) und Strukturfonds (Titel 2) für die unmittelbare Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften beiderseits der EU-Außengrenze.²⁹⁾

Vorbild für CBC-Programme sind die Mechanismen und Prozeduren der EU-Regional- und Strukturfonds, wie eine mehrjährige Programmplanung über insgesamt sieben Jahre, eine geteilte Verantwortung der teilnehmenden Körperschaften, Subsidiarität und Kofinanzierung. Dies bedeutet: In einem ersten Schritt bestimmen EU und ENS den Gesamtkreis der Teilnehmer; in einem zweiten Schritt benennen diese die Oberziele der Zusammenarbeit; und in einem dritten Schritt können dann die beteiligten Kommunen *gemeinsam* ihre jeweiligen Prioritäten definieren. Nach Annahme durch KOM (Genehmigung der *Joint Programmes* und Unterzeichnung eines *Financing Agreements*) wird die gesamte Durchführungsverantwortung an die teilnehmenden Gebietskörperschaften übertragen – und zwar von „Ausschreibung“ bis „Evaluierung“.

27) Es gibt dabei zwei Formen der Kooperation: „grenzüberschreitend“, also zwischen Gebietseinheiten, die an einer gemeinsamen Landgrenze bzw. an einer wichtigen Seeverbindung liegen; sowie ‚transnational‘, also zwischen Gebietseinheiten, die an ein gemeinsames Meerbecken grenzen. Programme sind im ersten Falle bilateral, im zweiten Falle multilateral. Teilnahmeberechtigt sind im ersten Falle NUTS III-Gebietseinheiten (~Gemeinden), im zweiten Falle NUTS II-Gebietseinheiten (~Kreise).

28) Die KOM reagierte auf diese Entscheidung mit der Veröffentlichung des Weißbuchs „External Actions through Thematic Programmes under the Future Financial Perspectives 2007–2013“ (COM (2005) 324 final, 3.8.2005), die ihrerseits von mehreren Weißbüchern zu den einzelnen Programmtypen gefolgt wurde.

29) Außerdem wurden erprobte Kooperationsformen wie TAIEX und Twinning-Programme, die bislang nur in den EU-Mitglieds- und Beitrittsländern zum Einsatz gekommen waren, erstmals auf die ENS ausgedehnt.

Die Programmumsetzung erfolgt durch eine gemeinsame Verwaltungsbehörde (*joint management authority*), die nach einem einheitlichen Regelwerk und Arbeitsmodus verfährt (*single management mechanism*) und über eine einheitliche Haushaltsführung und Rechnungslegung verfügt (*single budget mode*). Aufgrund der Komplexität der Anforderungen soll diese in der Regel zunächst auf dem Territorium eines Mitgliedstaates angesiedelt sein, wobei mittelfristig auch solche Partner zum Zuge kommen können, deren Institutionen sich in der Zusammenarbeit bewährt haben (Voraussetzungen hierfür: ENPI-VO Art. 10, Abs. 3; Ausnahmen: Art. 10, Abs. 2). Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht gegenüber der Gemeinschaft für die *Gesamtdauer* und *Gesamtheit* des Programms liegt bei der Regierung des Gastlandes.

Erstmals seit Bestehen der Union besteht somit die Möglichkeit, interne und externe Mittel für die unmittelbare, grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dezentraler, sub-nationaler Ebene diesseits und jenseits der EU-Außengrenze einzusetzen (und zwar „for the mutual benefit of both parties“). Der Vorteil dieser Regelung ist die Schaffung einer gemeinsamen rechtlichen Grundlage sowie eines einheitlichen rechtlichen Rahmens für die Kooperation zwischen Mitglied- und Drittstaaten. In der Praxis bedeutet dies eine erhebliche Vereinfachung der täglichen Zusammenarbeit, v.a. mit Blick auf die Programmierung, Kontrolle und Dokumentierung der Maßnahmen. Damit wird die Zusammenarbeit unter Gebietskörperschaften fortan als eine reguläre neue Säule in die auswärtige Politik der EU einbezogen.

Trotz der grundsätzlichen Unterstützung durch die meisten Mitgliedstaaten gestalteten sich die Verhandlungen zu ENPI eher schwierig.³⁰⁾ Zum einen gab es aufgrund der hochkomplexen Natur dieses neu entwickelten Politikfelds und des damit verbundenen Finanzierungsinstruments ausgesprochen zeitaufwändige Abstimmungsprozesse und zahlreiche Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beteiligten Akteuren. Zum anderen zeigten sich die Unterhändler der KOM insgesamt wenig aufgeschlossen gegenüber den Vorschlägen der Mitgliedstaaten, was den Ablauf der Gespräche nicht gerade erleichterte. Nach dem Scheitern einer Lösung auf dem ER Brüs-

30) Ein Überblick über die Positionen der Mitgliedstaaten und den Verlauf der Verhandlungen ist auf Nachfrage beim Verfasser erhältlich.

sel im Juni 2005 aufgrund vorläufig unüberbrückbarer Meinungsunterschiede zwischen einigen großen Mitgliedstaaten (Stichworte: „Abschaffung Britenrabatt“ vs. „Reform Agrarpolitik“) konnte eine grundsätzliche Einigung über die FV 2007–2013 erst im Herbst 2005 gefunden werden (gefolgt von der Verabschiedung der ENPI-VO im Oktober 2006). Die Annahme der CBC-Durchführungsverordnung (sowie ggf. die Anpassung der bestehenden Einzelverordnungen) kann nun erst im Laufe des Jahres 2007 erfolgen – ein Jahr später als ursprünglich vorgesehen.

Insgesamt kam es sowohl zu einer erheblichen Verbesserung als auch zu einer spürbaren Verwässerung der KOM-Vorschläge durch die Mitgliedstaaten. Dabei bremste v.a. die „Pfadabhängigkeit“ der EU-Politik den erhofften Aufbruch zu neuen Ufern: Besonders negativ wirkte sich das ungeminderte Fortbestehen der „nationalen Nettosalddenlogik“ (Peter Becker) aus, die im wesentlichen darauf abzielt, einmal gewonnene finanzielle Vorteile fortzuschreiben und wenn möglich neue Mittelzuflüsse sicherzustellen. Dies beinhaltete auch, dass sich alle Beteiligten – implizit oder explizit – auf das Übliche fokussierten, also auf die Einhegung nationaler oder sektoraler „Erb-“ oder „Hinterhöfe“ sowie auf die Regelung prozeduralistisch-legalistischer Verfahrens- und Zuständigkeitsfragen. Zugleich wurde erneut der „lokale Kontext“ ausgeblendet, d.h. die spezifischen Rahmenbedingungen v.a. der südmediterranen Partnerländer – und somit eben auch die systemische bzw. strukturelle Dimension der dortigen inner- bzw. zwischenstaatlichen Verteilungskonflikte.³¹⁾ Damit zeigte sich erneut, dass die Institutionen der EU und ihrer MS für einen proaktiven *Policy*-Ansatz wie den der ENP nur unzureichend gerüstet sind.

Auch dieser kurze Überblick zeigt, dass ENPI – verglichen mit den Regelwerken seiner Vorgänger – einige wichtige Vorteile offeriert, bei weiterhin existierenden Nachteilen. Die Verbesserungen liegen v.a. in der Abdeckung eines wesentlich breiteren Anwendungsbereichs sowie in der Vereinfachung der zugrundeliegenden Verfahrensweisen. Tatsächlich konnten viele der nicht unerheblichen Schwachpunkte des ursprünglichen VO-Entwurfs ausgeräumt werden, wie v.a. die vielen Überschneidungen zwischen den einzelnen Instrumenten, die

31) Dies lag nicht zuletzt daran, dass auch hier die beteiligten Beamten insgesamt wenig Hintergrundwissen über die betroffenen Drittländer mitbrachten. Die meisten waren zuvor für die mittel-/ost-europäischen Beitrittskandidaten zuständig gewesen und hatten deren Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft begleitet. Dabei scheinen sie bewusst oder unbewusst die hierbei gewonnenen Erfahrungen auf den südlichen Mittelmeerraum übertragen zu haben, ungeachtet der Tatsache, dass sich die lokalen Rahmenbedingungen zwischen beiden Regionen und die politischen Präferenzen der beteiligten Akteure *fundamental* unterscheiden.

eindeutige Untergewichtung entwicklungspolitischer Anliegen sowie zahlreiche formale Hürden für nicht-staatliche Kooperationspartner. Die Schwächen liegen in der inhaltlichen Überfrachtung des politischen Zielekatalogs sowie in der mangelnden Hierarchisierung der angestrebten *Outcomes*. Besonders problematisch ist, dass weder eine klare Verknüpfung zwischen ENPI und ENAPs hergestellt noch das Spannungsverhältnis zwischen Partnerschaftslogik („Ownership“) und Fremdsteuerung („Konditionalität“) angesprochen wurde. Damit werden – bewusst oder unbewusst – zwei Kernprobleme des Barcelona-Prozesses reproduziert (s.u.).

■ Die ENP: Barcelona de Luxe oder alter Wein in neuen Schläuchen?

Die ENP stellt einen neuen Politikansatz dar, der über die bestehenden Kooperationsformen in den auswärtigen Beziehungen der EU hinausgeht und zugleich die Säulenarchitektur des Maastricht-Vertrags hinter sich lässt. Sie repräsentiert nicht nur ein Bindeglied zwischen den verschiedenen Dimensionen der europäischen Außenbeziehungen (Außenwirtschafts-, Entwicklungs-, Assoziierungspolitik etc.), sondern auch zwischen den „Drei Säulen“ der EU (erste Säule: Europäische Gemeinschaften; zweite Säule: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; dritte Säule: Zusammenarbeit in Justiz und Innenpolitik). Die Verknüpfung interner und externer Politikinstrumente sowie außen- und sicherheitspolitischer mit kohäsions- und entwicklungspolitischen Zielsetzungen ist der eigentliche Mehrwert der ENP. Dies alles soll dazu beitragen, die Zersplitterung der Institutionenlandschaft zu überwinden und die *Performance* der EU-Außenpolitik, ihre Transparenz, Kohärenz, Kontinuität und Effektivität, insgesamt zu erhöhen – mit dem Ziel, die bisher oft hohen Reibungsverluste und Transaktionskosten zu verringern und eine nachhaltige Leistungs- und Anpassungsfähigkeit zu gewährleisten.

Die ENP stellt somit einen grundsätzlich begrüßenswerten Versuch dar, einige der bisherigen Hauptprobleme und -defizite der europäischen Außenpolitik und Außenhilfe zu überwinden: Erstens hatte diese oft nicht auf die Einbindung, son-

dern eher auf die Ausgrenzung der nicht-europäischen Nachbarstaaten abgezielt, was bei diesen oft das Gefühl verstärkte, ein für allemal „draußen vor der Tür“ zu sein. Zweitens schien sich die EU selbst nicht wirklich sicher zu sein, welche Oberziele sie in ihrem Umfeld verfolgen sollte, politisch-militärische Stabilität (im Sinne einer Aufrechterhaltung des Status quo) oder vielmehr politisch-demokratische Reformen (im Sinne einer Überwindung desselben). Drittens wirkte sich nachteilig auf die Kohärenz der EU-Politik gegenüber ihrer Nachbarschaft aus, dass viele ihrer Aktionen in der Praxis dazu neigten, sich gegenseitig zu konterkarieren. Und viertens waren weder *carrots* noch *sticks* der EU ausreichend entwickelt, um einen substantiellen Einfluss auf solche Politikfragen auszuüben, die die jeweiligen Partnerstaaten als von vitalem Interesse betrachteten.

Der entscheidende Vorteil der ENP gegenüber den bisherigen regionalpolitischen Initiativen der EU, und insbesondere gegenüber dem Barcelona-Prozess, besteht in der Kombination von *Differenzierung* und *Konkretisierung*, die als solche den höchst heterogenen Interessen und Bedürfnissen aller Beteiligten (und zwar EU-Mitgliedstaaten und Nachbarstaaten eingeschlossen) entspricht und zugleich auf den ebenso heterogenen Entwicklungsstand und Erwartungshorizont der bilateralen Beziehungen antwortet (wie sie sich aus EMAAs und CAs ergeben). Der eigentliche Mehrwert der ENP besteht jedoch in ihrer Funktion als Schnittstelle und Triebfeder, als *Reference Point* und *Policy Anchor*, für Politikreformen: sie stellt nicht nur einen einheitlichen konzeptionellen und institutionellen Rahmen für die Zusammenführung bestehender außen- und regionalpolitischer Initiativen bereit (für ein Mehr an Kohärenz und Kontinuität), sondern bietet auch zusätzliche Anreize und Instrumente für eine beschleunigte Umsetzung und Realisierung dieser Initiativen an (für ein Mehr an Effizienz und Effektivität).

Einen Vorteil besonderer Art eröffnet der die ENP charakterisierende Bilateralismus: nämlich, dass letztlich jeder darunter verstehen kann, was er will. Die „Vorreiter“ oder „Best Performer“, die sich bisher unterfordert und ausgebremst fühlten, dürfen auf privilegierte Beziehungen mit und eine bevorzugte Behandlung durch die EU hoffen; die „Nachzügler“

oder „Bad Performer“, die sich bislang eher genötigt und überrollt fühlten, dürfen dagegen auf eine Atempause und auf ein Reformtempo hoffen, dass ihren Bedürfnissen und Vorlieben eher entgegenkommt. Die ENP folgt somit mehr als die EMP der Logik eines „Buffets“, aus dem sich jeder das herauspicks, was ihm am meisten mundet. Doch auch die Komplexität und Globalität von ENP und ENAPs bieten trotz aller bisherigen Kritik mehrere Vorteile: sie erhöhen das potentielle Angebot an politischen *Trade-offs* und eröffnen somit neue Möglichkeiten für maßgeschneiderte Paketlösungen, bei denen jede Seite in jenen Punkten Konzessionen macht, die sie für sekundär erachtet, und dafür Zugeständnisse in jenen Bereichen erhält, die sie als prioritär einstuft.

Angesichts der ursprünglichen Zielsetzungen müssen die bisherigen Ergebnisse dennoch generell als zumindest *suboptimal* bezeichnet werden. Die bisher verabschiedeten ENAPs weisen alle prinzipiell ähnliche Defizite auf, wie v.a. eine übergroße Anzahl teilweise unverbundener Einzelzielen; eine übertriebene Ausrichtung auf überwiegend technische Detailfragen; eine weitgehende Ausblendung struktureller oder systemischer Problemfelder; die herkömmliche Orientierung an staatlichen oder ‚offiziösen‘ Politikakteuren; die altbekannte Fokussierung auf ökonomische bzw. materielle Zielsetzungen; sowie eine auffällige Ignorierung länderübergreifender, gesamtregionaler Fragestellungen. Insofern erscheint es bisweilen, als ob die ENAPs (oder genauer gesagt: die mit ihrer Aushandlung beauftragten Akteure auf europäischer Seite) den Wald vor lauter Bäumen (sprich: die spezifischen politischen Rahmenbedingungen der südmediterranen Partnerländer) nicht mehr gesehen hätten.

Besonders enttäuschend sind die bisherigen Ergebnisse bei den politischen Kapiteln (zum. im Falle der MPS): Weder positiv noch negativ bieten sie echte Anreize für „harte“ Reformen, da selbst eine wortgetreue Umsetzung der aufgeführten Maßnahmen kaum spürbare Auswirkungen auf die politischen Systeme der Partner haben würde, während substantielle Änderungen wiederum keine Grundlage in den Abkommen haben. Dies ist insofern unverständlich, als gerade die ENP zu einer stärkeren Politisierung und Konditionalisierung der auswärtigen Beziehun-

gen und Zusammenarbeit der EU beitragen wollte. Dies um so mehr, als zahllose wissenschaftliche Untersuchungen auf die Schlüsselrolle von systemischen Faktoren und *Governance*-Defiziten für die Erklärung von Entwicklungsblockaden und Gesellschaftskonflikten im MENA-Raum hinweisen. Zumindest für die arabischen Teilnehmer des Barcelona-Prozesses ist festzustellen, dass der Schlüssel für die Bekämpfung und Überwindung von Unterentwicklung nicht in einer mangelhaften finanziellen Faktorausstattung zu suchen ist, sondern vielmehr in einer entwicklungshemmenden politischen Institutionenordnung.³²⁾

Auch die nunmehr offiziell verabschiedete ENPI-VO lässt mehrere wichtige Fragen offen (und zwar gerade eingedenk der ursprünglichen Absichtserklärungen der europäischen Entscheidungsträger): Welche Beziehung bzw. welche Hierarchie besteht *exakt* zwischen den in den einzelnen ENAPs vereinbarten Zielsetzungen und Maßnahmen und den in ENPI aufgeführten Angeboten und Leistungen? Welche Verbindung besteht zwischen der *Performance* der Partner und den *Incentives* der Union? Mit welcher Methodik sollen die von den einzelnen ENS erzielten Fortschritte überprüft und bewertet werden? Wie darf man sich den lange angekündigten und nunmehr offiziell beschlossenen Übergang von einer „negativen“ zu einer „positiven“ Konditionalität in der auswärtigen Zusammenarbeit genau vorstellen? Wie will man von der bisherigen prozess- bzw. inputorientierten zu einer politik- bzw. outputorientierten Programmsteuerung kommen? Und nicht zuletzt: *welche Rolle spielen bei all dem die Partner?*³³⁾

Besonders auffällig – und kritikwürdig – ist das völlige Fehlen eines klaren Links zwischen den Zielsetzungen und Versprechungen der EU auf der einen Seite, sowie den Selbstverpflichtungen und Vorableistungen der ENS auf der anderen. Es ist einfach nicht klar, welchen genauen Stellenwert die vielen einzelnen Ziele für die europäische Seite besitzen (sind sie prioritär? sekundär? tertiär?) und welche Reaktion seitens der Union somit ein bestimmtes Verhalten der Partner auslösen wird (positiv? negativ? neutral?). Diese Unklarheit ist aus zwei Gründen problematisch: aufgrund der stark differierenden Reform- und Kooperationsbereitschaft der einzelnen Nachbar-

32) Clement Henry Moore / Robert Springborg, *Globalization and the Politics of Economic Development in the Middle East*, Cambridge: Cambridge Uni. Press, 2001. Oliver Schlumberger, *Demokratie- und Governance-Defizite in den Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens: Ursachen, Veränderungstendenzen und Schlussfolgerungen zur Rolle der Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: DIE, 2004. World Bank: *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*. Washington, 2003.

33) Einen Überblick über Handlungsoptionen liefert Michael Emerson / Gergana Noutcheva, „From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues“. *CEPS Working Document 220*, 2005, S. 14.

staaten³⁴⁾; sowie aufgrund der ebenso stark differierenden Prioritäten und Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten selbst³⁵⁾. Die eher allgemein gehaltene und rechtlich nicht verbindliche Form der europäischen Position bedeutet „that the whole issue of incentives and conditionality is left hanging in the air (...) Yet this lack of clarity undermines the chances that the EU as a whole may achieve effective leverage on the evolutions in partner states“ (Emerson & Noutcheva 2005: 14).³⁶⁾ Ein solches Vorgehen bietet zwar ein Maximum an Ellbogenfreiheit für EU-Akteure, es schwächt jedoch die Ankerfunktion der ENP für die ENS und mindert somit ihre Hebelwirkung für Reformprozesse in letzteren.

Ein klarer Nachteil der ENP gegenüber der EMP ist zudem, trotz aller anderslautender Äußerungen aus Brüsseler Kreisen, der weitgehende Verlust der gesamtregionalen Dimension, der ein zentraler *Acquis* des Barcelona-Prozesses war (auch wenn bisherige gesamt-regionale Mechanismen und Institutionen wie etwa die euro-mediterranen Minister- und Beamten-Ausschüsse vorerst fortbestehen werden). Wie das Autorenkollektiv einer neuen Euromesco-Studie anmerkt, „with the adoption of the ENP, the regional dimension of the EMP has been reduced to intra-regional trade and sub-regional cooperation, and the collective, indivisible gains have been replaced by bilaterally differentiated ones“ (Sabiha Senyücel, Sanem Güner, Sigrid Faath & Hanspeter Mattes: „Factors and Perceptions influencing the Implementation of the European Neighbourhood Policy in Selected Southern Mediterranean Partner Countries“. *Euromesco Papers* 49, 2006, S. 10). Dies ist umso bedauerlicher, als damit eine systematische Unterbelichtung oder sogar komplette Ausblendung der vielen sich gegenseitig beeinflussenden grenzüberschreitenden Einflussfaktoren in der MENA-Region einhergeht – und damit eben auch ein tiefergehendes Verständnis der länderübergreifenden gesamtregionalen Dimension der nordafrikanischen und nahöstlichen Problemfelder.

Damit sind die europäischen Entscheidungsträger teilweise erheblich hinter ihre ursprünglichen Zielvorstellungen zurückgefallen (was sich auch in der beinahe dreißigprozentigen Reduzierung der ursprünglich vorgeschlagenen Finanzausstattung von

34) Vgl. etwa die „Extrembeispiele“ ENAP Tunesien und ENAP Ukraine: ersterer ist ambitioniert im wirtschaftspolitischen Teil, aber extrem restriktiv im innenpolitischen Teil; letzterer ist ambitioniert im innenpolitischen Teil (Hauptziel: EU-Beitritt), aber relativ rudimentär im wirtschaftspolitischen Teil (Hauptziel: WTO-Beitritt).

35) Vgl. die deutlichen Unterschiede zwischen der stärker stabilitätsorientierten Haltung der europäischen Mittelmeeranrainer und der eher demokratiefreundlichen Position der nördlichen Mitgliedstaaten, wie sie auch in den beiden zentralen Strategiedokumenten für den südlichen Mittelmeerraum – der *Gemeinsamen Strategie* aus dem Jahre 2000 und der *Strategischen Partnerschaft* aus dem Jahre 2004 – klar zum Ausdruck kommen.

36) Auch der starke Fokus der ENP auf rechtliche bzw. regulatorische Konvergenzfragen ist problematisch, da der Hauptanreiz der MOEL für die Übernahme des EU-*Acquis* die Perspektive des EU-Beitritts war; im Falle der Nachbarstaaten i.a. und der Mittelmeerpartner i.b. fehlt aber just das „Mega-Incentive“ einer EU-Mitgliedschaft.

ENPI widerspiegelt). Anstatt eine vorausschauende, zukunftsweisende Vision über die grundsätzlich machbare und wünschenswerte Gestaltung des internationalen Umfelds der erweiterten Union zu entwickeln, d.h. zu verdeutlichen, welche Art von Beziehungen man mit diesen Ländern anstrebt, welche Ziele man ansteuern, an welchen Punkten man ansetzen, welche Prozesse man unterstützen und mit welchen Partnern man zusammenarbeiten möchte, enthalten die bisherigen ENAPs die altbekannte „Angebotsorientierung“ der EU-Außenpolitik. D.h. man offeriert den Partnern eine Reihe von Anreizen, in der Hoffnung, diese möge eine Reaktion im Sinne der Union produzieren – und dies, obwohl die Nachteile dieses Ansatzes – nämlich ein ausgesprochen ungünstiges Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen – hinreichend bekannt sind.³⁷⁾

37) Die KOM selbst hat in ihrer jüngsten Mitteilung „On strengthening the European Neighbourhood Policy“. (COM (2006) 726, 4.12.2006) mehrere dieser Schwachpunkte angesprochen und zugleich konkrete Verbesserungsvorschläge vorgelegt.

■ Erklärungsvariablen: Heterogenität und Ambivalenz

Zusätzlich zu den genannten Faktoren gibt es weitere Erklärungsmöglichkeiten für diese *Policy Outcomes*. Eine lautet, dass die ENP eher den internen Dynamiken europäischer Politik folge als einer gründlichen Evaluierung des bis dahin Erreichten, und dass ihr Ziel eher in der Sicherung der EU-Außengrenze liege als in der Beförderung von Entwicklungsprozessen in den Nachbarstaaten. „Wider Europe‘ is first and foremost a response to the changing composition, shifting borders, and altered geo-political outlook of the EU that eastern enlargement unmistakably implies. Therefore, it is hardly surprising that the policy does not seem to address sufficiently the socio-economic realities in the southern Mediterranean nor, more specifically, the many shortcomings of the EMP (...)“ (Tobias Schumacher & Raffaella Del Sarto: „From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?“ *European Foreign Affairs Review* 1/2005, S.36). Eine weitere weist auf die spezifischen Beziehungen hin, die einzelne ENS weiterhin zu den großen EU-Mitgliedstaaten unterhalten und welche ihren politischen Status weitaus stärker beeinflussen als irgendwelche objektivierbaren Bemessungskriterien: „The division between long-term neighbours and potential EU members is a result of the ‚path de-

pendency‘ of earlier EU decisions to engage in certain areas, rather than the outcome of a current analysis of socioeconomic indicators“ (Piotr Maciej Kaczyński & Piotr Kaźmierkiewicz: „European Neighbourhood Policy: Differentiation and Political Benchmarks“. *Euromesco Paper 44, 2005, S.7*).

Tatsächlich reichen die Wurzeln des Problems noch tiefer: So resultieren viele der Entwicklungslinien und Politikergebisse sowohl der EMP als auch der ENP nicht etwa aus einem wie auch immer getretenen „Unvermögen“ der beteiligten Akteure, sondern vielmehr aus einer rationalen, nüchternen Kosten-Nutzen Rechnung zentraler Spieler auf beiden Seiten. Dies betrifft insbesondere die Konzentration auf *Low Politics*, auf wirtschaftliche oder zumindest wirtschaftsbezogene Fragen, auf technisch-administrative Aspekte sowie auf staatliche oder zumindest staatsnahe Partner. Es gilt jedoch auch für die geringe Korrelation zwischen politischen Reformfortschritten in MENA-Ländern und finanzieller Unterstützung durch die EU, die schwache *aktive* Förderung für *Democracy Promoters* sowie die fehlende *negativen* Sanktionen bei autoritären *Slidebacks*. All diese Punkte reflektieren die Kongruenz oder zumindest einen Kompromiss zwischen strategischen Interessen und Präferenzen zentraler Akteure und Lobbies im Norden wie im Süden, die letztlich *komplementär* oder zumindest *kompatibel* sind.³⁸⁾

Tatsächlich besteht trotz der mitunter beträchtlich differierenden Präferenzen der meisten Beteiligten eine weitestgehende Übereinstimmung über ein zentrales Kriterium: nämlich dass alle Veränderungen bei den *bestehenden* Strukturen ansetzen müssen (Schlüsselbegriff: *Good Governance*). Der Fokus dieses Ansatzes liegt weniger auf genuin politischen *Input*-Aspekten als auf technisch-organisatorischen *Output*-Aspekten, d.h. man konzentriert sich auf vertikale Reformen (mit denen man administrative Performance- und ökonomische Produktivitätssteigerungen zu erlangen hofft), vernachlässigt aber horizontale Reformen (die mehr politischen Wettbewerb und eine bessere staatliche Gewaltenteilung erbringen würden). Priorität hat für beide Seiten die gezielte Festigung und schrittweise Verbreiterung der politisch-sozialen und materiell-ökonomischen Grundlagen der süd- und ostmediterranen Nachbar-

38) Richard Youngs, „European Union Democracy Promotion: 10 Years on“, *European Foreign Affairs Review* Vol. 6, No. 3, 2001. Ders., „The European Union and Democracy in the Arab Muslim World“. *CEPS Middle East & Euromed Project, November 2002*. Ders., „The European Union and Democracy Promotion in the Mediterranean: A New or Disingenuous Strategy?“ *Democratization* Vol.9, No.1, 2002, S. 40–62. Ders., „Europe’s Uncertain Pursuit of Middle East Reforms“, *CEIP Democracy & Rule of Law Project*, June 2004. Ders., *International Democracy and the West: The Role of Governments, NGOs and Multinationals*, Oxford: Oxford University Press, 2004. Ders. (ed.), *Survey of European Democracy Promotion Policies*, Madrid: FRIDE, 2006. Michael Emerson et al., „The Reluctant Debutante: The European Union as a Promoter of Democracy in its Neighborhood“, *CEPS Working Document 23, 2005*. Andreas Jacobs / Hanspeter Mattes (Hrsg.), *Un-politische Partnerschaft: Eine Bilanz politischer Reformen in Nordafrika / Nahost nach zehn Jahren Barcelona-Prozess*, St. Augustin 2005: Konrad-Adenauer-Stiftung.

staaten, mit dem Ziel, die künftigen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung zu verbessern und so das inner- und zwischengesellschaftliche Konflikt- und Krisenpotenzial zu verringern – aber ohne das Risiko, dass der Prozess außer Kontrolle gerät und die Stabilität der Region gefährdet.³⁹⁾

Diese Politik zielt letztlich nicht auf eine *Demokratisierung und damit Überwindung*, sondern auf eine *Modernisierung* und damit *Stabilisierung* der autoritären Systeme der arabischen Welt. Angestrebt wird eine höhere Legitimität letzterer, indem der „öffentliche Raum“ für mehr Menschen geöffnet wird, indem bislang weitgehend geschlossene und stark regulierte Entscheidungsprozesse und Machtinstitutionen für ausgeschlossene oder vernachlässigte Bevölkerungsschichten und Landesteile zugänglich gemacht werden, indem mehr und v.a. bessere öffentliche Dienstleistungen für einen größeren und repräsentativeren Bevölkerungsschnitt angeboten werden, indem nationale Ressourcen, Produktionsmittel und Lebenschancen gerechter unter den verschiedenen Schichten, Regionen und Generationen verteilt werden. Abgelehnt werden jedoch alle Maßnahmen, welche die sozio-politische oder die sozio-ökonomische Sicherheit, Stabilität und Souveränität der existierenden Nationalstaaten, der sie leitenden Elitenkoalitionen bzw. der sie tragenden Gesellschaftsschichten gefährden könnte.⁴⁰⁾

Daraus resultiert ein mittel- bis langfristiger, handels- und wirtschaftsgetriebener Prozess graduellen, kontrollierten Wandels, der sich als integraler Bestandteil eines tiefergehenden Prozesses gesellschaftlicher Modernisierung versteht – ohne jedoch spezifisch-konkrete *Benchmarks* für politisch-systemische Reformen zu benennen. Das Resultat ist „a vague support for ‚partial‘ political liberalisation that lacks any comprehensive or profound rationalisation of the different mechanics of political decision-making“ (Richard Youngs: „The European Union and Democracy in the Arab Muslim World“. *CEPS Middle East & Euromed Project*, 2002, S. 24). Dieser Ansatz ist jedoch in mehrfacher Hinsicht problematisch: er verschweigt, dass Demokratisierung – d.h. die Vergabe politischer Spitzenpositionen in einem freien Wettbewerb durch Mehrheitsentscheid und damit den Transfer von Macht von Personen auf Institutionen –

39) Holger Albrecht / Oliver Schlumberger, „Waiting for Godot‘: Regime Change without Democratization in the Middle East“, *International Political Science Review* Vol.25, No.4, 2004, S. 371–392. Eva Bellin, „The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective“, *Journal of Democracy*, Vol. 36, No. 2, 2004, S. 139–158. Daniel Brumberg, „Liberalization versus Democracy: Understanding Arab Political Reform“, *Washington: CEIP Democracy & Rule of Law Project*, Working Paper 37, April 2003. Roger Owen, „The Middle Eastern State: Repositioning not Retreat?“, in: Hassan Hakimian / Ziba Moshaver (eds.), *The State and Global Change: The Political Economy of Transition in the Middle East and North Africa*. Richmon Curzon Press, 2001, S. 232–247. Peter Pawelka, „Der Staat im Vorderen Orient: Über die Demokratie-Resistenz in einer globalisierten Welt“, *Leviathan* Vol. 30, No. 4, 2002, S. 431–454. Volker Perthes, *Geheime Gärten: Die neue arabische Welt*, Berlin: Siedler Verlag, 2002.

40) Mit dem Sieg der Hamas bei den palästinensischen Parlamentswahlen 2006, dem Machtzuwachs der Hizbollah im Libanon und der Verschärfung der Gewalt im Irak gewann diese Tendenz weiter an Bedeutung.

überhaupt nicht auf der Agenda der Hauptakteure steht, *und zwar weder im Norden noch im Süden*; und er ignoriert, dass voll funktionsfähige und konsolidierte Demokratien zwar langfristig ein höheres Maß an politischer Legitimität und somit Stabilität zeigen als etwa autoritäre Regime, dass aber kurzfristig teil-liberalisierte bzw. semi-autoritäre Regime ihrerseits ein höheres Maß an politischer Instabilität und Aggressivität aufweisen, *und zwar nach innen wie nach außen*.⁴¹⁾

All dies erklärt, warum die partner(schafts)orientierte, modernisierungstheoretische, inkrementalistische „Trickle-up“-Basisphilosophie der europäischen Mittelmeerpolitik – „a desired ‚third way‘ between regime change and undimmed support for autocrats“ (Richard Youngs: „Europe’s Uncertain Pursuit of Middle East Reforms“. *CEIP Democracy & Rule of Law Project*, 2004, S. 8) – letztlich kongenial mit vitalen Interessenlagen südlicher Machteliten und dem regional dominierenden Typus des neopatrimonialen Rentierstaats korreliert.⁴²⁾ Dies äußert sich etwa in der systematischen Abdrängung von Akteuren, welche die Absicht und/oder das Potenzial haben, an neuralgische Punkte der existierenden Systeme zu rühren oder aber in einen genuinen Wettbewerb mit den dominierenden Kräften zu treten (wie dies z.B. für manche sich islamisch definierende Kräfte und andere nicht-staatliche Organisationen gilt). Es zeigt sich jedoch auch in der ebenso systematischen Ausklammerung von Aspekten, welche die Kontrolle zentraler Akteure und ihrer jeweiligen Klienten über die Aneignung und Verteilung des gesellschaftlichen Mehrprodukts und insbesondere der externen Rentenzuflüsse gefährden und die somit die materiellen Grundlagen des Status quo und der Selbstprivilegierung der Machthaber unterminieren könnten (wie dies z.B. für Beihilfenkontrolle und Wettbewerbspolitik gilt).

■ Ausblick

Somit gibt es weiterhin erheblichen Klärungsbedarf in einigen wichtigen Grundsatzfragen, und zwar sowohl auf europäischer als auch auf südmediterranean Ebene. Dies betrifft zunächst einmal die zukünftige Verortung der ENP im institutionellen Gefüge der EU: Was ist die genaue Zukunft des „Barcelona-Ac-

41) So haben Forschungen wiederholt gezeigt, dass „forms of partial democracy have been the most conflict prone of political systems, possessing neither the capacity of authoritarianism to repress violence nor effective opportunities for interest representation“ (Youngs 2002, S. 5).

42) Steven Heydemann (ed.), *Networks of Privilege in the Middle East: The Politics of Economic Reform Revisited*, New York: Palgrave Press, 2004. Volker Perthes (ed.), *Arab Elites: Negotiating the Politics of Change*, Boulder: Lynne Rienner, 2004.

quis“? Wie wird mit den „Drei Körben“ der EMP (Partnerschaft in politischen und sicherheitspolitischen Fragen, in ökonomischen und finanziellen Fragen sowie in sozialen und kulturellen Fragen) im Rahmen der ENP verfahren? Was soll mit der regionalen Dimension der EMP (gesamtheregional, subregional, Süd-Süd) geschehen? Wie könnte die Einbindung der „Nachbarn der Nachbarn“ (Sub-Sahara-Afrika, Golf-Region, Zentralasien) verlaufen? Wie ist das Verhältnis zwischen der ENP und der „Strategischen Partnerschaft für den Nahen Osten und Mittelmeerraum“⁴³⁾ beschaffen? Wie das zwischen ENPI und dem auf dem „BP+10“-Gipfel Ende 2005 verabschiedete fünfjährige Arbeitsprogramm für den südlichen Mittelmeerraum? Und wie soll die Eingliederung der ENP in die Säulenstruktur der EU erfolgen, v.a. mit Blick auf die weitere Zukunft des Europäischen Verfassungsvertrags (der anders als der aktuell gültige Nizza-Vertrag ein einheitliches Kapitel für auswärtige Politik vorsieht)?

43) Dieses zweite große regionalpolitische Leitdokument der EU-Außenpolitik wurde vom REU im Juni 2004 verabschiedet und ist stark „nordeuropäisch“ geprägt. Im Unterschied zur ENP umfasst die SP zudem auch die „Länder östlich Jordaniens“, also die Mitgliedstaaten des Golfkooperationsrats (GKR) sowie eventuell Irak und Iran.

44) Bezeichnenderweise herrscht in just diesem Punkt bei allen ENP-Mitteilungen bis heute beredtes Schweigen.

Wichtiger noch ist die schnellstmögliche Klärung einiger sehr viel grundlegender Fragen nach dem gesamten regionalpolitischen Ansatz der EU. Dies betrifft insbesondere die Problematisierung des Spannungsverhältnisses zwischen ‚Stabilisierung‘ und ‚Sicherheit‘ auf der einen Seite sowie ‚Liberalisierung‘ und ‚Demokratisierung‘ auf der anderen. Während ‚Liberalisierung‘ noch im Rahmen des Systems machbar und damit mit dem Ziel der Stabilität vereinbar wäre (*Systemwandel*), würde ‚Demokratisierung‘ weiter führen – nämlich zu einer Transformation des Systems und damit auch fast immer zu einer Ablösung der Herrschenden (*Systemwechsel*). Dieses Problem wird besonders deutlich, wenn man sich die regional dominierenden neopatrimonialen (Semi)Rentierstaaten etwas näher betrachtet: Auf der einen Seite höhlen EMP bzw. ENP die Grundlagen dieses Systemtypus aus (v.a. mit Blick auf die Einkommensstruktur des Staates und seinen ‚Herrschaftskontrakt‘ mit der Bevölkerung), auf der anderen Seite zielen sie aber just auf die Bewahrung des Status quo ab.⁴⁴⁾

Tatsächlich ignoriert die EU bis zum heutigen Tag zentrale Aspekte arabischer Politik: 1) das Vorhandensein akuter militärischer bzw. territorialer Konflikte (anders als etwa im Falle des KSZE-Prozesses);

2) das Fortbestehen voll kohäsions- und funktionsfähiger autoritärer Regime (anders als etwa im Falle der MOEL-Beitrittsverhandlungen); 3) die Überlappung bzw. Wechselwirkung von Politik und Ökonomie, von Macht und Geld. Tatsächlich sind die Kontrollgewalt über die politisch-militärischen Machtapparate, die Verfügungsgewalt über energetische bzw. strategische Renteneinnahmen, die Unterhaltung großzügiger staatlicher Dienstleistungen und die Aufrechterhaltung umfangreicher klientelistischer Verteilungsnetzwerke allesamt aufs Engste miteinander verknüpft; sie sind Vorbedingungen für die Legitimität *und* die Autorität der Regime. Letzten Endes besitzt die EU – selbst wenn sie wollte – weder die Ressourcen noch die Instrumente, weder die Anreiz- noch die Druckmittel, um vitale Sicherheitsinteressen zentraler Politikakteure im südlichen Mittelmeerraum positiv oder negativ zu tangieren und um diese zu einer grundsätzlichen Abkehr von ihrer bisherigen Position zu bewegen.

Sollte dagegen die EU ihre Forderungen nach Freiheit und Demokratie ernst nehmen, so wären eine Reihe von Fragen zu klären: Welches sind überhaupt die real existierenden Einflussmöglichkeiten externer *Democracy Promoters*? Wo beginnen, wo enden sie? Ist ein direkter oder ein indirekter Demokratieförderungsansatz im südlichen Mittelmeerraum erfolgversprechender? Stehen Wahlen am Anfang oder am Ende einer Demokratisierung? Soll zunächst die Förderung politischer Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie bürgerlicher Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte am Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess im Mittelpunkt stehen – oder aber die Förderung von offenem demokratischem Wettbewerb über politische Führungspositionen und einer institutionellen Beschränkung staatlicher Herrschaft? Erfordert der zunehmend die MENA-Region dominierende Systemtypus einer teil-liberalisierten Autokratie einen besonderen Ansatz, der sich von traditionellen Formen und Techniken internationaler Menschenrechts- und Demokratieförderung unterscheidet?⁴⁵⁾

Obwohl die Diskussion immer noch relativ am Anfang steht, gibt es bereits heute eine weitgehende Einigkeit unter politischen Beobachtern in einigen Punkten: Hierzu gehört, dass „weniger manchmal

45) Thomas Carothers, „The End of the Transition Paradigm“, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1, 2002, S. 6–21. Ders., „Is Gradualism possible? Choosing a Strategy for Promoting Democracy in the Middle East“, *CEIP Democracy & Rule of Law Project, Working Paper 39*, June 2003. Ders., „Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies“, Washington: CEIP, 2006. Ders. (ed.), *Promoting the Rule of Law abroad: In Search of Knowledge*, Washington: CEIP, 2006. Oliver Schlumberger, „Dancing With Wolves: Dilemmas of Democracy Promotion in Authoritarian Contexts“, in: Dietrich Jung (ed.), *Democratization and Development: New Political Strategies in the Middle East*, New York: Palgrave, 2006, S. 33–60. Thomas Carothers / Marina Ottaway, *Uncharted Journey: Promoting Democracy in the Middle East*, Washington: CEIP, 2005. Richard Youngs / Ted Piccone (eds.), *Strategies for Democratic Change: Assessing the Global Response*, Washington: Democracy Coalition Project, 2006. Sigrid Faath (ed.), *Demokratisierung durch externen Druck? Perspektiven politischen Wandels in Nordafrika/Nabost*, Hamburg: Deutsches Orient Institut, 2005.

mehr ist“, dass es also besser wäre, die konkrete Beachtung einiger weniger, aber dafür elementarer Werte und Ziele in der täglichen Praxis sicherzustellen, anstatt die rhetorische Anerkennung immer neuer, aber letztlich unverbindlicher Lippenbekenntnisse auf offizieller Ebene einzufordern. Hierzu zählen etwa die Achtung der Informations-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit durch die Herrschenden, die „Regelmäßigkeit“ von Gesetzgebungs- und Rechtsprechungsverfahren sowie die Unabhängigkeit von Justiz- und Kontrollbehörden. Trotz der Sensibilität dieser Themen würde dies noch keinen wirklich zentralen Punkt der real existierenden Systeme berühren, dafür aber einen gewissen Raum für staatsbürgerliche Aktivitäten schaffen. Eine direkte Unterstützung politischer Oppositionskräfte bzw. ein direkter Angriff auf politische Kernbastionen der herrschenden Regime sollte dagegen unterlassen werden; sie wären im besten Falle wirkungslos und im schlimmsten Falle kontraproduktiv.

Daher wäre zu überlegen, ob die EU nicht verstärkt mit zwei Gruppen zusammenarbeiten sollte: Dies sind zum einen reformorientierte Kräfte innerhalb der staatlichen Institutionen (Abgeordnete, Justiz- und Finanzbeamte, Rechnungsprüfer etc.), die, wenn auch nicht auf eine *Demokratisierung*, so doch zumindest auf eine *Modernisierung* ihrer Gesellschaften hinarbeiten wollen. Und es sind zum anderen zivilgesellschaftliche Akteure (NROs, Vereine, Parteien, Medien etc.), die bisher zwar viel rhetorische Anerkennung, aber wenig konkrete Unterstützung erhalten haben. V.a. arabische Juristen könnten wichtige Partner werden, da diese meist ein hohes Maß an gesellschaftlicher Anerkennung und teilweise auch an organisatorischer Eigenständigkeit genießen. Dagegen sind Vertreter der Privatwirtschaft, aber auch der Gewerkschaften, als Projektpartner sicherlich weiterhin interessant, aber kaum als Gegengewichte zu den existierenden Regimen und schon gar nicht als Vorreiter demokratischer Reformen geeignet. Entscheidend ist jedenfalls, dass die EU bei ihrer Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft wesentlich mehr Augenmerk darauf legt, dass nicht nur deren Rhetorik, sondern auch deren Praktiken demokratischen Ansprüchen genügen, also ein Mindestmaß an Kontroll- und Partizipationsmöglichkeiten bieten.⁴⁶⁾

46) Entscheidend wird daher auch die Klärung des zukünftigen Verhältnisses zu islamischen Akteuren sein. Eine Einführung in die Problematik geben Nathan Brown, Amr Hamzawy und Marina Ottaway, „Islamist Movements and the Democratic Process in the Arab World: Exploring the Gray Zones“, *CEIP Working Paper 67*, March 2006. Dies., „What Islamists need to be clear about: The Case of the Egyptian Muslim Brotherhood“, *CEIP Policy Outlook 35*, February 2007. Jean-Noël Ferrié, „La parlementarisation de l’islam politique: la dynamique des modérés“, *Euromesco Paper 41*, September 2005. Ivesa Lübben, „Der Islam ist die Lösung?“, in: *Moderate islamistische Parteien in der MENA-Region und Fragen ihrer politischen Integration*, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, Juli 2006.