

Europäische Nachbarschaftspolitik: Eine erste Bilanz

Anja Zorob

Im Dezember 2006 stellte die Europäische Kommission die Ergebnisse der ersten 18 Monate der Implementierung der *Europäischen Nachbarschaftspolitik* (ENP) vor.

Analyse:

Die ENP wurde von der *Europäischen Union* (EU) im Jahr 2004 in Zusammenhang mit der Erweiterung der Union um zehn neue Mitglieder ins Leben gerufen. Sie richtet sich an die Nachbarstaaten der EU, die gegenwärtig keine Aussicht auf einen Beitritt zur EU haben. Diese umfassen neben sechs Staaten Osteuropas und des Kaukasus die *Mittelmeerdriftländer* (MDL), die der 1995 initiierten *Euro-Mediterranen Partnerschaft* (EMP) angehören und auf die sich der folgende Bericht konzentriert. Im Jahr 2005 traten die ersten mit den ENP-Mitgliedern bilateral vereinbarten Aktionspläne in Kraft, darunter die mit Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien und der Palästinensischen Autonomiebehörde ausgehandelten Pläne.

- Die ersten „Ergebnisse“ der Inkraftsetzung der ENP fallen trotz länderspezifischer Unterschiede und eingedenk der relativ kurzen Zeitspanne von 18 Monaten seit ihrem offiziellen Beginn moderat aus.
- Die ENP kann die wichtigsten Hemmfaktoren des Barcelona-Prozesses nicht wirklich beheben: Dazu zählen die schleppende Liberalisierung des Agrar- und Dienstleistungshandels, der ungenügende Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse, die unzureichende finanzielle Unterstützung und die allgemeine Komplexität der Assoziierungsabkommen.
- Mit dem Prinzip des „differenzierten Bilateralismus“ droht die ENP regionale Ansätze für die Gestaltung der Beziehungen zwischen der EU und ihren Mittelmeerpartnern weiter zurückzudrängen.

Key words: Europäische Nachbarschaftspolitik, Euro-Mediterrane Partnerschaft, regionale Integration, Assoziierungsabkommen

1. Einleitung: Ursprung und Ziele der ENP

Der Beitritt von zehn neuen Mitgliedern im Mai 2004 brachte eine starke Verschiebung der östlichen und südlichen Außengrenzen der EU mit sich. Um dieser veränderten Situation gerecht zu werden, schlug die Europäische Kommission im März 2003 in der Mitteilung *Größeres Europa – Nachbarschaft* dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, an den Außengrenzen der EU einen „Ring befreundeter Staaten“ zu schaffen. Die Skizze beinhaltete, dass die Nachbarländer der EU, die keine Aussicht auf einen Beitritt zur Union haben, für die Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reformen mit einer engen politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit belohnt werden sollen. Ein im Mai 2004 von der Kommission veröffentlichtes Strategiepapier konkretisierte die Vorschläge. Als offizielles Ziel der *Europäischen Nachbarschaftspolitik* (ENP) gilt seither, Stabilität, Sicherheit und Wohlergehen aller Beteiligten zu stärken, um die „Entstehung neuer Trennlinien“ zwischen der erweiterten Union und den daran angrenzenden Staaten zu vermeiden. Angeboten wird den Nachbarländern¹ die Aufnahme „bevorzugter Beziehungen“, darunter ein intensivierter politischer Dialog, die Aussicht auf eine Teilnahme an den vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes, technische und finanzielle Hilfen sowie ein besserer Zugang zu EU-Programmen und -Netzwerken. Die Grundlage dafür bildet die Verpflichtung auf die angeblich gemeinsamen Werte Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, marktwirtschaftliche Prinzipien und nachhaltige Entwicklung.

Die wichtigsten Elemente zur Umsetzung der ENP bilden die auf eine Laufzeit von drei bis fünf Jahren angelegten „Aktionspläne“, die zwischen der EU und den Mitgliedern der Nachbarschaftsinitiative bilateral ausgehandelt werden. Sie sollen eine für das betreffende Partnerland maßgeschnei-

derte Reform- und Kooperationsagenda mit kurz- und mittelfristigen Prioritäten in unterschiedlichen Bereichen liefern. Als Orientierung für die Ausarbeitung der Aktionspläne dienen, ähnlich wie beim EU-Erweiterungsprozess, Länderberichte, die die Europäische Kommission für die Nachbarländer erstellt. In diesen Berichten werden u. a. die politische und wirtschaftliche Situation eines Landes und dessen institutionelle Kapazitäten analysiert, um anhand dessen Ansatzpunkte für die Vertiefung der beiderseitigen Beziehungen zu erhalten. Die Aktionspläne wiederum dienen neben ihrer Funktion als „Reformkatalog“ als Referenz für die Gestaltung der finanziellen Zusammenarbeit der EU mit den ENP-Mitgliedern. Bislang wurde diese im Rahmen der regionalen Programme TACIS für die osteuropäischen Staaten und MEDA für die Mittelmeerdriftländer abgewickelt. Von 2007 an werden TACIS und MEDA durch das *Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument* (ENPI) ersetzt. Im ersten Verordnungsentwurf für das neue Instrument warb die Kommission dafür, die für die Finanzierung der ENP zur Verfügung stehenden Mittel substanziell auszuweiten. Neben dem „differenzierten Bilateralismus“, der sich vornehmlich im Aushandlungsprozess zeigt, zählt zu den Prinzipien der ENP die sog. „positive Konditionalität“. Diese beiden Grundsätze sind im Wesentlichen der EU-Erweiterungsstrategie entlehnt. Ergänzt werden sie durch einen partnerschaftlichen Ansatz der „grenzübergreifenden Kooperation“, die über die Einbeziehung der Nachbarländer in europäische Netzwerke und die Realisierung regional ausgerichteter Projekte gefördert werden soll. Besondere Betonung findet in der ENP des Weiteren das Prinzip des *joint ownership*. Die Umsetzung der festgelegten Reformschritte wird von verschiedenen sektor- und themenspezifischen Unterausschüssen der bilateralen Assoziationsräte überwacht. Damit in Zusammenhang steht, dass die Einbindung der Nachbarländer in die ENP das Bestehen vertraglicher Beziehungen in Form von Assoziierungsabkommen oder Partnerschafts- und Kooperationsabkommen voraussetzt. Vor diesem Hintergrund gibt die Europäische Kommission immer wieder mit Nachdruck zu verstehen, dass die ENP die ältere Initiative der EMP nicht ersetzen, sondern sie stärken und ergänzen soll.

¹ Die ENP richtete sich ursprünglich neben den MDL unter Ausnahme der Türkei an die drei osteuropäischen Staaten Ukraine, Weißrussland und Moldawien. Im Sommer 2004 wurde der Kreis der ENP-Mitglieder auf die Kaukasus-Staaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien ausgedehnt. Mit diesen Staaten verfügen die Anfang 2007 der EU beigetretenen Länder Bulgarien und Rumänien sowie der Beitrittskandidat Türkei über gemeinsame Grenzen. Russland, das ebenso an das Gebiet der Union angrenzt, lehnte die Einbindung in die ENP ab.

2. Stand der Implementierung der ENP

Die erste allgemeine Evaluierung der Inkraftsetzung der ENP setzt sich aus mehreren Teilbereichen zusammen. Kernelement bildet eine Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die „Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik“ vom 4.12.2006. Ihr sind ein allgemeiner und ein sektorspezifischer Fortschrittsbericht zur Umsetzung der ENP sowie länderspezifische Berichte für die sieben ENP-Mitglieder beigefügt, deren Aktionspläne im Jahr 2005 in Kraft traten. Wie in Tabelle 1 ersichtlich, zählen dazu neben den beiden osteuropäischen Staaten Ukraine und Moldawien die fünf Mittelmeerpartner Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien und die Palästinensische Autonomiebehörde. Der im Herbst 2006 mit dem Libanon vereinbarte Aktionsplan trat am 19. Januar 2007 in Kraft. Mit Ägypten konnte ein Aktionsplan bislang nur zum Teil ausgehandelt werden. Für Algerien arbeitet die Europäische Kommission gegenwärtig einen Länderbericht aus.

Für Libyen und Syrien konnte die Nachbarschaftspolitik bislang nicht „aktiviert“ werden, weil dafür die erforderlichen vertraglichen Grundlagen fehlen. Libyen ist lediglich Beobachter im Barcelona-Prozess. Das Assoziierungsabkommen zwischen Syrien und der EU wurde im Oktober 2004 paraphiert. Wegen der seit September 2004 gegen Syrien verabschiedeten Resolutionen des UN-Sicherheitsrates und der laufenden Untersuchungen zum Mord am früheren libanesischen Premierminister al-Hariri liegt die endgültige Unterzeichnung des Abkommens jedoch auf Eis.

Was sind nun die Ergebnisse der Evaluierung? Nach Überzeugung der Kommission konnte in den ersten 18 Monaten seit Beginn der Implementierung der ENP eine „solide Basis für gestärkte Beziehungen zwischen der Union und ihren Nachbarn“ geschaffen werden. Als Argumente werden das Inkrafttreten der Aktionspläne und der Beschluss des ENPI im Oktober 2006 genannt, das seit dem 1.1.2007 in Anwendung ist. Durch das neue Instrument, den noch einzurichtenden ENP-Investmentfonds und eine Governance-Fazilität sollen für den Zeitraum 2007-2013 über 30 % mehr finanzielle Mittel für die Unterstützung der Nachbarländer zur Verfügung stehen als in der vorhergehenden Haushaltsperiode.

Im Übrigen gesteht die Kommission ein, dass es für eine Bewertung der Aktionspläne noch zu

früh ist. Die in den Plänen festgelegten, ambitionösen Reformkataloge könnten nur längerfristig verwirklicht werden. Hinzu kommen erhebliche Unterschiede in Umfang und Timing der in den Aktionsplänen vorgesehenen Maßnahmen. Diese orientieren sich allerdings schon an einer gemeinsamen Grundstruktur, die sich aus den folgenden sechs übergeordneten Reformbereichen zusammensetzt:

1. politischer Dialog und Reformen,
2. wirtschaftliche und soziale Reformen und Entwicklung,
3. Handel, Markt und Rechtsreformen,
4. Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres,
5. Verkehr, Energie, Informationsgesellschaft, Umwelt, Wissenschaft und Technologie, Forschung und Entwicklung,
6. direkte Kontakte der Bürger.

Die Aktionspläne mit den drei arabischen MDL haben sich laut der Fortschrittsberichte zu wichtigen Referenzrahmen für die kurz- und mittelfristige Reformplanung sowie den Dialog und die Kooperation der Länder mit der EU entwickeln können. Bei genauer Durchsicht der Fortschrittsberichte zeigt sich allerdings, dass vor allem auf dem Gebiet politischer Reformen (Bereich 1), darunter Verbesserungen bei der Garantie der Grundfreiheiten, in diesen Ländern in den ersten 18 Monaten der Inkraftsetzung kaum oder nur magere Fortschritte zu verzeichnen waren. Als „besonders nützlich“ habe sich die ENP hingegen im Bereich Migration, einem der für die EU eindeutig wichtigsten Ziele der ENP (Bereich 4), erwiesen. Während mit der Ukraine ein Rückübernahmeabkommen ausgehandelt und in Kraft gesetzt werden konnte, sind die Verhandlungen zum Abschluss eines solchen Abkommens mit Marokko angelaufen. Mit Israel standen in diesem Reformbereich Themen wie Terrorismusbekämpfung, Maßnahmen gegen Geldwäsche und polizeiliche Zusammenarbeit im Vordergrund.

Das Gros der Fortschrittsberichte befasst sich allerdings mit den ersten Maßnahmen bei Wirtschafts-, Handels- und Rechtsreformen sowie bei sektoraler Modernisierung, Kooperation und Netzwerkbildung (Bereiche 2, 3 und 5). Dies ist in Anbetracht des großen Raums, den diese Bereiche, speziell 3 und 5, in den Aktionsplänen für sich in Anspruch nehmen, kaum verwunderlich. Die MDLnahmen in unterschiedlichem Umfang Maßnahmen der Stabilisierung und Strukturanpassung,

Tabelle 1: Gegenwärtiger Stand der ENP-Aktionspläne

ENP-Partnerland	Inkrafttreten vertraglicher Beziehungen mit der EG	ENP-Länderbericht	ENP-Aktionsplan	Annahme durch die EU	Annahme im Partnerland
Ägypten	AA* Juni 2004	März 2005	Zu großen Teilen vereinbart im Herbst 2006	--	--
Algerien	AA Sept. 2005	--	--	--	--
Armenien	PKA** 1999	März 2005	Vereinbart im Herbst 2006	13.11.2006	14.11.2006
Aserbaidschan	PKA 1999	März 2005	Vereinbart im Herbst 2006	13.11.2006	14.11.2006
Georgien	PKA 1999	März 2005	Vereinbart im Herbst 2006	13.11.2006	14.11.2006
Israel	AA Juni 2000	Mai 2004	Vereinbart Ende 2004	21.02.2005	11.04.2005
Jordanien	AA Mai 2002	Mai 2004	Vereinbart Ende 2004	21.02.2005	11.01.2005 02.06.2005
Libanon	AA April 2006	März 2005	Vereinbart im Herbst 2006	17.10.2006	19.01.2007
Libyen	--	--	--	--	--
Marokko	AA März 2000	Mai 2004	Vereinbart Ende 2004	21.02.2005	27.07.2005
Moldawien	PKA Juli 1998	Mai 2004	Vereinbart Ende 2004	21.02.2005	22.02.2005
Palästinensische Autonomiebehörde	Interims-AA Juli 1997	Mai 2004	Vereinbart Ende 2004	21.02.2005	04.05.2005
Syrien	--	--	--	--	--
Tunesien	AA März 1998	Mai 2004	Vereinbart Ende 2004	21.02.2005	04.07.2005
Ukraine	PKA März 1998	Mai 2004	Vereinbart Ende 2004	21.02.2005	21.02.2005
Weißrussland	--	--	--	--	--

Anm.: * AA – Assoziierungsabkommen, ** PKA – Partnerschafts- und Kooperationsabkommen.

Quellen: Europäische Kommission: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, IP/06/1676, Brüssel, 04.12.2006; Delegation of the European Commission to the Republic of Lebanon (2007): EU/Lebanon European Neighbourhood Policy: Action Plan Enters into Force, 23.01.2007.

vor allem in den Bereichen Steuer- und Haushaltspolitik in Angriff. Keine oder nur geringe Fortschritte konnten die südlichen Nachbarländer in den Bereichen Soziales und bei der Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit erzielen, obwohl diese als Hauptprobleme der arabischen MDL gelten. Zu den wichtigsten in Reformbereich 3 „Handel, Markt und Rechtsreformen“ realisierten Maßnahmen zählen Verhandlungen zwischen der EU und den Nachbarländern über eine weitere Liberalisierung des Agrarhandels. Die Assoziierungsabkommen mit den MDL enthalten diesbezüglich nur begrenzte gegenseitige Konzessionen. Mit Jor-

danien trat Anfang 2006 ein neues Agrarprotokoll in Kraft. Marokko und Israel haben 2006 mit der EU Verhandlungen über eine weitere Öffnung aufgenommen. Das *Agadir-Abkommen* zwischen Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien trat im Sommer 2006 in Kraft. Darüber hinaus haben die südlichen Nachbarstaaten das paneuromediterrane Ursprungsprotokoll angenommen und mit seiner Anwendung begonnen. Wenig Fortschritte gab es demgegenüber bezüglich der Aufnahme eines detaillierten Streitschlichtungsmechanismus, der sich in den Assoziierungsabkommen unter Ausnahme des Abkommens mit Syrien auf einen Passus der

Nichterfüllungsklausel beschränkt. Im Bereich technische Vorschriften und Normen bekräftigten die südlichen Nachbarländer ihre Entschlossenheit, Abkommen der Konformitätsprüfung und die Anerkennung gewerblicher Produkte mit der EU auszuhandeln, und legten in einigen Fällen Prioritätenlisten fest. Außerdem nahmen die vier MDL mit der EU und ihren Mitgliedstaaten Verhandlungen über Abkommen zur Liberalisierung der Dienstleistungen und Niederlassungsrechte auf. Kaum Fortschritte waren hingegen bei Reformen in den Bereichen staatliche Beihilfen, öffentliches Beschaffungswesen und Liberalisierung des Kapital- und Zahlungsverkehrs sowie – ausgenommen Marokko – beim Schutz intellektueller Eigentumsrechte zu verzeichnen. Hingegen führten die vier MDL einige Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas wie die Vereinfachung administrativer Verfahren durch und nahmen die Unternehmenscharta Europa-Mittelmeer an.

Bei Maßnahmen im Reformbereich „Verkehr, Energie, Informationsgesellschaft, Umwelt, Wissenschaft und Technologie, Forschung und Entwicklung (F&E)“ geht es vor allem um die Modernisierung der betreffenden Sektoren, ihrer Strategien und zuständigen Behörden sowie im Rahmen der „Regionalkomponente“ um den Auf- und Ausbau von Netzwerken zwischen den MDL und der EU wie auch zwischen den Nachbarländern untereinander. Konkret sind einige für die Energiesicherheit der EU wichtige Netzwerkprojekte zu nennen, wie der Bau der „Arabischen Gaspipeline“ im jordanischen Abschnitt und die Verlängerung der Gaspipeline von Tunesien nach Italien. In Bezug auf die Informationstechnologie richteten die arabischen MDL Regulierungsbehörden für die elektronische Kommunikation ein. Daneben wurden in allen südlichen Nachbarländern die Märkte für Mobiltelefone und in Israel, Jordanien und Marokko auch für das Festnetz geöffnet. Marokko und Tunesien haben darüber hinaus den audiovisuellen Sektor liberalisiert. Im Bereich Umweltpolitik unternahmen die südlichen Nachbarländer erste Anstrengungen, Vorschriften und Strategien zu überarbeiten, zuständige Behörden zu reformieren und einige Konventionen zu unterzeichnen. In Wissenschaft, Technologie und F&E entwickelten Jordanien, Marokko und Tunesien nationale Forschungs- und Innovationspolitiken und/oder -strategien für die Modernisierung der nationalen Forschungssysteme. Alle vier MDL beteiligen sich am F&E-Rahmenprogramm der EU.

Auf den ersten Blick also sieht diese „Bilanz“, zumindest was die Bereiche 2, 3 und 5 betrifft, nicht schlecht aus. Vergleicht man die „Fortschritte“ jedoch mit dem, was in den Aktionsplänen mit den Mittelmeerländern an Zielen und Maßnahmen vereinbart wurde, lassen sich die in den ersten anderthalb Jahren erreichten Erfolge allenfalls als „moderat“ bezeichnen. Bestätigen lässt sich damit indes die in der Literatur vielerorts geäußerte Kritik, dass die in den Aktionsplänen festgelegten „Aktionen“ einer Vielzahl von Zielen und Maßnahmen gleichen, die in vielen Fällen zum einen unzureichend definiert sind und/oder detaillierte Durchführungsbestimmungen und Zeitpläne vermissen lassen. Zum anderen sind viele der genannten Ziele und damit auch die von der EU angebotenen „Anreize“ nicht „neu“ und/oder nicht kompatibel mit den bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen insbesondere in den arabischen MDL. Darüber hinaus werden die ureigenen, vor allem sicherheitspolitischen Interessen der EU an der Zusammenarbeit mit den Mittelmeerländern im Rahmen der ENP noch stärker und offener in den Vordergrund gestellt als innerhalb der EMP. Dies führt zu der grundsätzlichen Frage, ob die in den Plänen verankerten Maßnahmen tatsächlich zu einer Fortentwicklung oder Ergänzung des Barcelona-Prozesses beizutragen imstande sind oder welchen „Mehrwert“ die ENP verspricht, um die Hemmfaktoren der Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft der EMP zu beheben.

3. ENP = EMP + ? Oder: Welchen Mehrwert hat die ENP?

Zu den in der Literatur diskutierten wichtigsten Hemmfaktoren des wirtschaftlichen Teils der EMP zählt das Ausklammern oder Aufschieben der Liberalisierung des Agrar- und Dienstleistungshandels. Daneben behindert der ungenügende Abbau nichttarifärer Hemmnisse den Marktzugang der Güter der MDL in die EU und begrenzt damit das Potenzial für positive Effekte der Integration auf Seiten der MDL. Angeprangert wird des Weiteren die mangelnde Integration der MDL untereinander und die ungenügenden finanziellen Unterstützungsleistungen der EU. Darüber hinaus gelten die Assoziierungsabkommen in Bezug auf ihre inhaltliche Konzeption als zu komplex, wobei die genannten Zielvorgaben in vielen Fällen eine geringe Verbindlichkeit aufweisen und/oder

genauere Modalitäten und Zeitpläne für deren Durchführung vermissen lassen. Außerdem fehlt in den Assoziierungsabkommen die Verankerung von Zielen und Maßnahmen der Stabilisierung und Strukturanpassung in anderen, die außenwirtschaftlichen Reformen begleitenden Bereichen.

Da eine eingehende Analyse, inwieweit die „Angebote“ und „innovativen Ansätze“ der ENP dazu geeignet sind, die EMP effektiv zu stärken, den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde, sollen im Folgenden nur einige besonders auffällige Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit der ENP kurz beleuchtet werden. Dazu zählt, dass von einer „substanziellen Ausweitung“ der finanziellen Hilfen zur Unterstützung der Reformprozesse in den ENP-Mitgliedsländern zumindest unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht die Rede sein kann. Aus den von der Kommission in einem Verordnungsentwurf 2004 vorgeschlagenen 14,9 Mrd. € für den Zeitraum 2007-2013 wurden am Ende 12 Mrd. €, von denen 1 Mrd. € nicht für das ENPI, sondern erst für in Zukunft einzurichtende andere Fonds vorgesehen sind. Im Übrigen soll aus dem ENPI auch die strategische Partnerschaft mit Russland finanziell unterstützt werden, obwohl dieses Land nicht der ENP angehört. Umfangreiche finanzielle wie technische Hilfen wären aber nötig, um das „innovativste“ Angebot der ENP, die „Teilnahme an den vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes“ erst möglich zu machen, da eine Anpassung der nationalen Vorschriften der MDL an EU-Richtlinien eine umfassende institutionelle Umstrukturierung und den Aufbau administrativer Kapazitäten in den MDL erfordert. Wie in dem Überblick über die „Fortschritte“ bei der Implementierung der ENP dargestellt, haben die südlichen Nachbarländer ihre Entschlossenheit bekräftigt, Abkommen der Konformitätsprüfung und die Anerkennung gewerblicher Produkte auszuhandeln. Ohne Zweifel wird dieser Prozess jedoch noch Jahre in Anspruch nehmen und damit auch die erhoffte Wirkung der Harmonisierung der Standards für eine Verbesserung des Marktzugangs der Güter aus den MDL in der EU erst in einer längerfristigen Perspektive ermöglichen. Neben restriktiven Standards bringt die EU allerdings eine ganze Palette weiterer nichttarifärer Handelshemmnisse in Anwendung, darunter Antidumping- und Schutzmaßnahmen (Maßnahmen der sog. *contingent protection*) oder komplexe Ursprungsregeln. Die „paneuromediterranen Ur-

sprungsregeln“ sollen laut Ankündigungen von Seiten der EU den Zugang der Güter der MDL zum EU-Markt maßgeblich verbessern. Ob die äußerst komplexen Regeln im Verbund mit der Möglichkeit der Ursprungskumulierung diesen Zweck tatsächlich erfüllen können, darf allerdings diskutiert werden. Abgesehen von der zweifelsohne für die MDL nützlichen Angleichung von technischen Vorschriften, Normen und anderen Richtlinien, wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass sich viele EU-Binnenmarktdirektiven für Entwicklungsländer im Allgemeinen und Länder wie die arabischen MDL im Besonderen als unpassend, irrelevant und zuweilen sogar schädlich erweisen könnten. Die dritte Grundfreiheit, der freie Kapitalverkehr, kann in der gegenwärtigen Lage der südlichen Nachbarländer allenfalls eine langfristige Option sein. Die vierte Freiheit, der freie Personenverkehr, ist bislang kaum Thema der mit den MDL ausgehandelten Aktionspläne. In diesem Fall ist es hauptsächlich die EU, die bei dieser Frage blockiert und sich im Gegenteil vornehmlich auf das Thema der Bekämpfung der illegalen Migration versteift. Hemmnisse in der Freizügigkeit von Personen verhindern aber wiederum die angestrebte Liberalisierung der Dienstleistungen zwischen der EU und den MDL. Insgesamt liegt die Umsetzung der zweiten Freiheit vor allem im Interesse der EU. Zwar verspricht sie auch für die MDL positive Effekte, die einzelnen zu liberalisierenden Sektoren müssen aber sorgfältig ausgewählt werden, um sicherzustellen, dass die MDL für Wachstum und Entwicklung den größtmöglichen Nutzen daraus ziehen und die damit verbundenen Risiken, von Dienstleistungsanbietern der EU „überrollt“ zu werden, auf ein erträgliches Maß eindämmen zu können. Bleibt die erste Freiheit, der freie Güterverkehr. Einen klaren Anreiz oder die Aussicht auf eine massive Ausweitung der Agrarpräferenzen oder aber den Abbau der EU-Agrarsubventionen bietet hier die ENP per se nicht. Eine zukünftige Öffnung des EU-Marktes für Agrargüter aus den MDL bleibt Thema weiterer bilateraler Verhandlungen.

Makroökonomische Stabilisierungsmaßnahmen und Strukturreformen werden in den Aktionsplänen im Gegensatz zu den Assoziierungsabkommen tatsächlich, wenn auch in den meisten Fällen nur „am Rande“, angesprochen. Wie die Aktionen in vielen anderen Bereichen werden hier jedoch überwiegend allgemeine, höchstens grob definierte Ziele genannt.

Ein besonders wichtiger Aspekt bei der Beurteilung der von der EU im Rahmen der ENP angebotenen „Anreize“ ist allerdings, dass die Beitrittsperspektive ausgeschlossen ist. In den Erweiterungsprozessen der EU lieferte die Beitrittsperspektive jedoch bisher den entscheidenden Anreiz für die Kandidaten, sowohl eine solide Makropolitik zu verfolgen als auch umfassende Strukturreformen durchzuführen und die nationalen Vorschriften an EU-Normen anzugleichen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Aktionspläne zwar mehr oder minder ausführliche „Reformkataloge“ liefern mögen, sie sind jedoch definitiv keine rechtlich bindenden Abkommen. Demnach ist ihr Beitrag zu einer Erhöhung der Glaubwürdigkeit von Reformen per se begrenzt. Außerdem konnten in der angestrebten Aufnahme eines detaillierten Streitschlichtungsmechanismus bislang kaum Fortschritte erzielt werden, obwohl gerade hier die Aktionspläne zu einer wichtigen Ergänzung der Assoziierungsabkommen beitragen könnten.

Abschließend ein Wort zum Prinzip des „differenzierten Bilateralismus“: Es besteht die Befürchtung, dass in der ENP der schon in der EMP nur begrenzt vorhandene regionale Ansatz weiter beschnitten oder an den Rand gedrängt wird. Mit der Konzentration auf den Bilateralismus werden aller Wahrscheinlichkeit nach nicht nur die Asymmetrie der Beziehungen zwischen der EU und den MDL, sondern auch die Fragmentierung unter den Ländern der Mittelmeerregion weiter verstärkt. Die Süd-Süd-Integration ist, abgesehen vom sporadischen Verweis auf den Agadir-Prozess und von der beabsichtigten Förderung regionaler grenzüberschreitender Projekte, in den Aktionsplänen kein Thema. Im Übrigen ist in den Fortschrittsberichten nicht erwähnt, dass das Agadir-Abkommen trotz seines Inkrafttretens laut Zeitungsmeldungen nach wie vor der Umsetzung harrt. Dafür machen die beteiligten Länder u. a. die unterschiedliche Interpretation der paneuromediterranen Ursprungsregeln verantwortlich.

4. Ausblick: „Vorschläge zur Stärkung“ der ENP

Mit der Bewertung der Ergebnisse der ersten 18 Monate der ENP-Implementierung stellte die Europäische Kommission gleichzeitig Vorschläge zur „Stärkung“ der Nachbarschaftsinitiative vor. Diese Vorschläge beinhalteten u. a. eine verstärkte poli-

tische Zusammenarbeit, eine aktivere Rolle der EU bei den Bemühungen um die Beilegung von Konflikten in der Region und das Angebot von Verbesserungen bei der Visumserteilung für Reisende aus den Nachbarländern. Daneben soll den ENP-Mitgliedsländern eine „klare Perspektive für eine umfassende Wirtschafts- und Handelsintegration mit der EU“ aufgezeigt und die bilaterale Zusammenarbeit zu Themen wie Energie, Verkehr oder Umwelt soll durch multilaterale Treffen auf Minister- oder Arbeitsebene ergänzt werden. Durch Vorschläge solcher Art fühlt sich der Beobachter nicht nur rasch an das Schicksal der EMP erinnert, für die sich spätestens seit dem Jahr 2000 Begriffe wie „Stärkung“ oder „Reaktivierung“ zu Schlüsselwörtern verwandelt hatten. Außerdem können diese Vorschläge nur wenig Hoffnung dahingehend erzeugen, dass sich die ENP in Zukunft zu einem Politikansatz entwickeln wird, der die Hemmfaktoren der Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft der EMP effektiv behebt und damit den Barcelona-Prozess tatsächlich unterstützt und ergänzt.

Literatur

- Emerson, Michael and Gergana Noutcheva (2005): From Barcelona Process to Neighbourhood Policy. Assessment and Open Issues, Centre for European Policy Studies, CEPS Working Document, No. 220, March.
- Escribano, Gonzalo (2006): Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Mediterranean Programme Series, EUI Working Papers, No. 19.
- Radwan, Samir and Jean-Louis Reiffers (2006): FEMISE Report on the Euro-Mediterranean Partnership 2006, September.
- Weipert, Irene (2006): Neue Reformdynamik durch neue Strategien? Die Europäische Nachbarschaftspolitik im südlichen Mittelmeerraum, Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier der FG 6, Nr. 1, April.

Alle in diesem Beitrag zitierten, offiziellen Dokumente zur ENP einschließlich der länderspezifischen Fortschrittsberichte können auf der Website der Europäischen Kommission (http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm) eingesehen werden.

■ Die Autorin

Dr. Anja Zorob ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Nahost-Studien, Hamburg.
E-Mail: zorob@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/zorob>.

■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Die Mittelmeerpolitik der EU und damit die Euro-Mediterrane Partnerschaft und die Europäische Nachbarschaftspolitik gehören in unterschiedlichen Bereichen zu den Schwerpunktthemen des Instituts für Nahost-Studien.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Brach, Juliane (2006): Ten Years After: Achievements and Challenges of the Euro-Mediterranean Economic and Financial Partnership, GIGA-Working Paper, Nr. 36.

Mattes, Hanspeter et al. (2006): Factors and Perceptions Influencing the Implementation of the European Neighbourhood Policy in Selected Southern Mediterranean Partner Countries, EuroMeSCo Research Reports 2005-2006.

Zorob, Anja (2006): 10 Jahre Barcelona-Prozess: Die Euro-Mediterrane Partnerschaft auf dem Prüfstand, Vortrag, gehalten im Rahmen der Reihe „Das Meer in der Mitte“, Werkstatt 3, Hamburg, 25. April (www.werkstatt3.de/doku/mittelmeer/Downloads/Barcelona_Prozess.pdf).

Zorob, Anja (2005): Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und die Süd-Süd-Integration, in: *Orient*, 46, 3, S. 492-508.

Zorob, Anja (2006): Syrien im Spannungsfeld zwischen der Euro-Mediterranen Partnerschaft und der Großen Arabischen Freihandelszone, *Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik*, Bd. 55, Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus* Nahost wird vom Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Hanspeter Mattes; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Nahost-Studien

IMPRESSUM