

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Annegret Bendiek

Wie effektiv ist die Europäische Nachbar- schaftspolitik?

Sechzehn Länder im Vergleich

S 24
September 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autorin wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Anspruch und Wirklichkeit in der ENP
12	Abhängigkeit von der EU und Reformneigung der ENP-Länder
13	Reformorientierte und abhängige Staaten
14	<i>Armenien</i>
15	<i>Georgien</i>
16	<i>Libanon</i>
17	<i>Marokko</i>
18	<i>Moldau</i>
19	<i>Ukraine</i>
20	Reformorientierte und unabhängige Staaten
20	<i>Israel</i>
21	Reformresistente und abhängige Staaten
21	<i>Belarus</i>
22	<i>Tunesien</i>
23	<i>Westjordanland und Gazastreifen</i>
24	Unabhängige und reformresistente Staaten
25	<i>Ägypten</i>
26	<i>Algerien</i>
27	<i>Aserbaidshan</i>
28	<i>Jordanien</i>
29	<i>Libyen</i>
30	<i>Syrien</i>
31	Fazit und Handlungsempfehlungen
35	Anhang
35	Abkürzungen
36	Übersicht 1: EU-Abhängigkeit und Reformneigung der ENP-Länder
40	Übersicht 2: Eckdaten zum Stand der ENP
42	Übersicht 3: Mitgliedschaften in internationalen und regionalen Organisationen und Verträgen

*Dr. Annegret Bendiek ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen*

**Wie effektiv ist die Europäische
Nachbarschaftspolitik?
Sechzehn Länder im Vergleich**

Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) reagierte die Europäische Union (EU) auf die veränderte geopolitische Lage nach der Erweiterungsrunde im Jahr 2004. Die ENP zielt darauf ab, einen stabilen Ring politisch verlässlicher Partnerstaaten an den Außengrenzen der Europäischen Union zu etablieren. Die gewählte Strategie ist ein Mittelweg zwischen einer lediglich engeren wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit und der Eröffnung einer Beitrittsperspektive. Die ENP bietet den EU-Nachbarstaaten einen umfassenden Rahmen für ökonomische und sicherheitspolitische Kooperation an, mit der Besonderheit, dass entsprechende Belange in den Kontext einer Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung gestellt werden. Die ENP kann insofern durchaus als eine innovative Form der Außenpolitik angesehen werden, denn sie verknüpft unterschiedliche Politikbereiche miteinander unter der strategischen Vorgabe, die Nachbarstaaten zu rechtsstaatlichen und demokratischen Reformen zu bewegen, die das Niveau ihrer politischen Stabilität und jenes der Region erhöhen. Das Programm richtet sich an die östlichen EU-Anrainer Belarus, Moldau und Ukraine, im südlichen Kaukasus an Armenien, Aserbaidschan und Georgien und in der Mittelmeerregion an Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die Palästinensischen Autonomiegebiete, Syrien und Tunesien.

Anfang April 2008 legte die Europäische Kommission ihre ENP-Jahresbilanz für 2007 vor. Sie ist von einer tiefgreifenden inneren Widersprüchlichkeit geprägt, in der ein strukturelles Problem der ENP zum Ausdruck kommt: Auf der konzeptionellen Ebene wird immer wieder betont, dass Demokratisierungsfortschritte in den Kooperationsstaaten ein zentrales Element des angestrebten Reformprozesses sind und mit einer Annäherung an die EU belohnt werden sollen. Gleichzeitig zeugen die im Rahmen der ENP durchgeführten Maßnahmen von einem hohen Grad an Indifferenz gegenüber den demokratischen Standards der Partnerländer. Beispielhaft dafür sind insbesondere Algerien und Libyen: Trotz des stockenden Reformprozesses in Algerien beabsichtigt die EU, ihre Beziehungen in den Bereichen Energie und Migration

zu vertiefen. Auch mit Libyen, das Reformanstrengungen gänzlich vermissen lässt, will Brüssel in diesen Politikfeldern ein umfassendes Abkommen aushandeln.

Ein wichtiger Grund für diese Diskrepanz zwischen Rhetorik und Handeln liegt in den sehr begrenzten finanziellen Mitteln, mit denen die ENP ausgestattet ist, und der damit einhergehenden geringen Hebelwirkung des Programms. Gerade im Falle rohstoffreicher Staaten wie Libyen und Algerien ist die EU kaum in der Lage, mit dem Instrument der ENP starke Anreize für einschneidende Reformen zu geben. Die hohe Abhängigkeit der europäischen Mitgliedstaaten von verlässlichen Energielieferungen wirkt sich in der Weise aus, dass die EU dem Demokratisierungsprozess in ihren Nachbarstaaten eine nur untergeordnete Bedeutung beimisst. In Anbetracht der knappen Ressourcen, die der ENP zur Verfügung stehen, ist dieser pragmatische Zugang nachvollziehbar.

Die über die ENP stimulierten Demokratisierungsanstrengungen können ohnehin auch nur dann effektiv sein, wenn die Zielländer hinreichend dazu bereit sind. Dieser generelle Zusammenhang lässt sich für alle sechzehn Partnerstaaten beobachten. Auffällig ist zudem, dass die Bereitschaft zu demokratischen und rechtsstaatlichen Reformen einerseits und die ökonomische und sicherheitspolitische Abhängigkeit von der EU andererseits eng miteinander verknüpft sind. Diejenigen Länder, die in dieser Hinsicht von der EU abhängig sind, übernehmen auch die Werte und Normen der EU/ENP (Armenien, Georgien, Libanon, Marokko, Moldau, Ukraine). Umgekehrt zeigen jene Länder, die weder sicherheits- noch handelspolitisch auf die EU angewiesen sind, nur wenig bis gar keine Ambitionen, sich die normativen Vorstellungen der ENP zu eigen zu machen (Ägypten, Algerien, Aserbaidschan, Jordanien, Libyen, Syrien). Das Abweichen der restlichen vier Länder von diesem generellen Muster erklärt sich damit, dass die Demokratie dort entweder bereits tiefer verwurzelt ist (Israel), es sich um autoritäre und strikt reformunwillige Regime handelt (Belarus), kein politischer Handlungswille der EU vorhanden ist (Tunesien) oder die staatlichen Strukturen als funktionsunfähig gelten müssen (Westjordanland und Gaza).

Ein weiterer wichtiger Befund ist, dass die südlichen Partnerländer das europäische Drängen auf demokratische Reformen grundsätzlich als unerwünschten Eingriff in ihre innerstaatlichen Angelegenheiten betrachten, während sich die östlichen Nachbarn ein noch nachdrücklicheres Engagement

der EU wünschen, das möglichst die Eröffnung einer Beitrittsperspektive einschließen sollte. In allen südlichen Partnerstaaten trifft die Demokratisierungsagenda der EU zudem auf die Befürchtung, dass eine zu weitgehende Öffnung des politischen Systems eine Islamisierung herbeiführen könnte. Deshalb bleibt es hier oftmals bei einem bloßen Lippenbekenntnis zu demokratischen Reformen. Aus diesen empirischen Befunden lassen sich vier politische Empfehlungen ableiten:

1. Grundsätzlich sollte die ENP das Gesamtziel der Gestaltung eines Raumes der Stabilität, der Sicherheit und des Wohlstands länderspezifisch differenziert verfolgen. Es ist wichtig, den unterschiedlichen politischen Präferenzen und Kapazitäten der einzelnen Partner Rechnung zu tragen. Diejenigen Staaten, die innenpolitische Reformen angestoßen haben, sollte man prioritär behandeln. Mittelfristig sollten sie über politikfeldbezogene Teil-Mitgliedschaften in der EU darin bestärkt werden, ihren Kurs einer stetigen Annäherung an die Union fortzusetzen.
2. Die EU kann als außenpolitischer Akteur nur dann glaubwürdig bleiben, wenn sie auf mangelnde Reformanstrengungen der Partnerländer reagiert. Unterlassene oder unzureichende Reformbemühungen dürfen weder finanziell noch mit verbessertem Marktzugang belohnt werden. Gegenüber derart säumigen Ländern wäre die ENP im Sinne klassischer europäischer Außen- und Sicherheitspolitik zu konzipieren.
3. Es sollte dafür Sorge getragen werden, nichtstaatliche Akteure stärker als bisher in die ENP einzubinden, um ihnen zu größerer Sichtbarkeit zu verhelfen. Notwendig ist zudem eine verbesserte Informationspolitik, die über die Fördermöglichkeiten der ENP in Partnerländern aufklärt.
4. Da die Ressourcen beschränkt sind, die die EU aus eigener Kraft mobilisieren kann, sollte sie bestrebt sein, ihre politischen Aktivitäten mit internationalen Organisationen besser zu verzahnen. Nur so können auch bisher reformunwilligen Staaten ausreichend starke Anreize geboten werden, am Aufbau eines stabilen, demokratischen und rechtsstaatlichen Raumes der Partnerschaft mitzuwirken. Nach interner Absprache im Rahmen der EU-27 könnten einzelne Mitgliedstaaten politikfeldbezogene Führungspositionen in der ENP übernehmen.

Anspruch und Wirklichkeit in der ENP

Den Anstoß zur Entwicklung der ENP gab der 2003 von der Kommission formulierte Anspruch, die EU müsse eine umfassende programmatische Alternative zur Erweiterungspolitik konzipieren. Um den drohenden Kompetenzverlust der Generaldirektion Erweiterung nach den Erweiterungsrounds 2004 und 2007 abzuwenden, hat die Kommission Instrumente der Erweiterung für die ENP adaptiert (Kasten 1, S. 8).¹ Kern der ENP ist die politische Absicht der EU, demokratische und rechtsstaatliche Normen offensiv zu vertreten und die Partnerstaaten dazu zu bringen, diesen Normen in ihrem Lande Geltung zu verschaffen.² Den Staaten eine Beitrittsperspektive zu eröffnen ist explizit kein Politikziel der ENP. Die stattdessen angebotene Binnenmarktbeteiligung und sektorale Heranführung an den *acquis communautaire* sind in den Augen der Adressaten allerdings oftmals zu geringe Anreize für eine Kooperation.

Die Reformstrategie der ENP setzt aber auch auf die Förderung zivilgesellschaftlicher Gruppen und die Stärkung der nationalen Parlamente. Der Rat der EU hebt entsprechend hervor, dass die »ENP nicht richtig funktionieren [kann], ohne dass die Bürger der EU und der Partnerländer besser eingebunden sind. Die Verantwortung der Regierungen ist essentiell, aber in sich noch nicht ausreichend, um besseres Regieren erfolgreich zu unterstützen«.³

Die ENP ist von einer grundsätzlichen Spannung zwischen ihrem hohen politischen Anspruch, einen Raum der Stabilität, der Sicherheit und des Wohlstands zu schaffen, auf der einen und ihren begrenzten finanziellen Ressourcen, ihrer mangelnden EU-internen Kohärenz und ihren konzeptionellen Defi-

ziten auf der anderen Seite geprägt.⁴ Für die gesamte Förderperiode 2007–2013 steht ein Finanzvolumen von lediglich 11,2 Milliarden Euro bereit. Rund zwei Drittel davon sind für Projekte mit südlichen und rund ein Drittel für Projekte mit östlichen Partnern vorgesehen.⁵ Hinzu kommen die Mittel für die neue Governance-Fazilität »verantwortliches Regieren«, die für den Zeitraum 2007–2010 mit einem jährlichen Richtbetrag in Höhe von gerade einmal 50 Millionen Euro ausgestattet ist. Diese Fazilität gewährt denjenigen Partnerländern zusätzliche Unterstützung, die bei der Umsetzung demokratischer und rechtsstaatlicher Reformen am weitesten vorangekommen sind.⁶ Schließlich rief die Kommission Anfang Mai 2008 noch die EU-Nachbarschafts-Investitionsfazilität (NIF) ins Leben, einen Fonds, aus dem mit jährlich 100 Millionen Euro Infrastrukturprojekte in den Bereichen Energie, Verkehr und Umwelt bestritten werden sollen. Wie bescheiden sich diese Finanzierungsmittel ausnehmen, wird deutlich, wenn man sie in Relation setzt zu der Heranführungshilfe für die Kandidatenländer Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und Türkei. Obwohl die meisten dieser Staaten bereits vergleichsweise weit entwickelt sind und bemerkenswerte Erfolge bei rechtsstaatlichen und Demokratisierungsreformen vorweisen können, erhält jedes von ihnen mit 11,5 Milliarden Euro für die Förderperiode 2007–2013 einen in etwa doppelt so hohen Betrag wie die ENP-Partnerstaaten der EU. Von solch geringen Ressourcen, wie sie der ENP zur Verfügung stehen, kann selbstverständlich keine allzu große Hebel-

¹ Vgl. Elsa Tulmets, »Alter Wein in neuen Programmen. Von der Osterweiterung zur ENP«, in: *Osteuropa*, 57 (2007) 2–3, S. 105–116; siehe hierzu auch die Arbeiten von Barbara Lippert in der Reihe Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung.

² Dieser Anspruch geht auf das Weißbuch der Europäischen Kommission zum guten Regieren (*good governance*) aus dem Jahr 2001 zurück.

³ General Affairs and External Relations Council (GAERC), *Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Presidency Progress Report, 18./19.6.2007, S. 8.

⁴ Einschlägige Dokumente und Daten zur ENP sind auf <http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm> gesammelt. Ich bedanke mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen in der SWP für die kritischen Kommentare und die Überprüfung der empirischen Daten. Mein besonderer Dank gilt Uwe Halbach, Rainer Lindner, Patrick Müller und Isabelle Werenfels.

⁵ Europäische Kommission, *Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2007*, Brüssel/Luxemburg 2008, S. 173–181 (173).

⁶ Vgl. Commission of the European Communities, Communication from the Commission, *A Strong European Neighbourhood Policy*, COM(2007) 774 final, Brüssel, 5.12.2007 (11 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf>.

Kasten 1

Ursprung, Ziel und Struktur der ENP (vgl. Übersicht 2 im Anhang, S. 40f)

Im Jahr 2003 beauftragte die Europäische Kommission eine Task Force damit, ein Modell für eine spezifische Form der Kooperation mit jenen – zunächst nur östlichen – Partnerländern zu entwickeln, denen keine EU-Beitrittsperspektive eröffnet werden konnte. Auf Druck der Mittelmeerländer wurden die nordafrikanischen Mittelmeeranrainer später ebenfalls einbezogen, um somit eine auch die südliche Dimension umfassende »Zone der Stabilität, der Sicherheit und des Wohlstandes« rund um die EU zu schaffen. Mit der Aufnahme Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens wurde die Gruppe der Partnerstaaten auf aktuell sechzehn Mitglieder erweitert.

Voraussetzung für die mit der Partnerschaft verbundene »privilegierte Beziehung« ist die Anerkennung europäischer Grundwerte und Prinzipien wie Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Good Governance. Leitidee der ENP ist die »positive Konditionalität«: Jene Partnerländer, die bereit sind, ein Maximum der sogenannten Aktionslinien (gemeinsam beschlossene Maßnahmen) auch tatsächlich umzusetzen, sollen von einer Vertiefung der politischen Beziehungen profitieren und konkret mit einem vereinfachten Zugang zum EU-Binnenmarkt und mit unterstützender Hilfe bei der Heranführung an den *acquis communautaire* belohnt werden.

Das praktische Konzept der ENP sieht vor, dass die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (mit den östlichen Partnerländern) bzw. die Assoziationsabkommen (mit den südlichen Mittelmeeranrainern) in Form gemeinsam ausgehandelter bilateraler Aktionspläne (*joint ownership*) konkretisiert werden, in denen auch die Prioritätenfolge der

von den Partnerstaaten anzusteuernenden Reformziele festgelegt ist. Die Aktionspläne listen in der Regel eine Vielzahl von Kooperationsfeldern auf. Neben einer Intensivierung des politischen Dialogs geht es meist um politische Reformen, um Reformen der Handelspolitik und der Wirtschaft, um die Sorge für eine ausgewogene soziale und wirtschaftliche Entwicklung, um Fragen aus Justiz und Innerem, Energie, Umwelt, Verkehr, Informationstechnik, Forschung und Innovation und um die Entwicklung der Bürgergesellschaft.

Die jeweils definierten Schwerpunkte und Ziele variieren teilweise deutlich von Partnerland zu Partnerland. Mit Ausnahme von Algerien, Belarus, Libyen und Syrien haben bisher alle ENP-Partnerstaaten einen Aktionsplan mit der EU abgeschlossen. Für 14 Länder (nicht aber für Belarus und Libyen) liegen Strategiepapiere bzw. Nationale Richtprogramme zur Durchführung der ENP vor.

Handelnde Akteure auf Seiten der Union sind der Ministerrat, der die Aktionspläne verabschiedet, und die Kommission, die zusammen mit verschiedenen Unterausschüssen des Rates mit der Durchführung und Überwachung der ENP beauftragt ist und regelmäßige Berichte über die Fortschritte in den Partnerländern vorlegt. Das Europäische Parlament ist nur im Rahmen der Haushaltsverhandlungen für das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) in die ENP involviert, kann auf diese aber nicht politisch gestaltend einwirken.

Für weitere Informationen siehe die Homepage der ENP: http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm.

wirkung erwartet werden. Zudem konkurrieren noch verschiedene Regionalinitiativen im Nachbarschaftsraum um die begrenzten Mittel des ENPI.

Im Rahmen der ENP wurde im ersten Halbjahr 2007 unter der deutschen Ratspräsidentschaft die Schwarzmeersynergie-Initiative ins Leben gerufen, im Juli 2008 unter dem französischen Ratsvorsitz die Regionalinitiative »Barcelona-Prozess: Eine Union für das Mittelmeer« verabschiedet. Polen und Schweden haben darauf mit dem Vorschlag reagiert, eine »ost-europäische Partnerschaft« zu gründen. Deren Zweck

soll es sein, die multilaterale Zusammenarbeit im Süden durch ein östliches Gegengewicht auszubalancieren. All diese Regionalinitiativen im Nachbarschaftsraum sollen durch das ENPI finanziert werden. Finanzmittel aus dem ENPI fließen bereits in die Kooperation der sogenannten »Gemeinsamen Räume« zwischen der EU und Russland ein.⁷ Und nicht zuletzt

⁷ Vgl. Hannes Adomeit/Rainer Lindner, *Die »Gemeinsamen Räume« Russlands und der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005 (SWP-Studie 34/05).

wird die Nördliche Dimension, die gemeinsame Regionalpolitik der EU, Russlands, Norwegens und Islands, aus Mitteln der ENP unterstützt.

Die ENP kann sowohl programmatisch als auch im Hinblick auf ihre konkrete Umsetzung als eine allgemeine Plattform verstanden werden, auf der zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten hochdifferenzierte bilaterale Maßnahmen vereinbart und abgewickelt werden. Der breite Ansatz der ENP hat die große Stärke, dass er der Vielfältigkeit des europäischen Nachbarschaftsraums Rechnung tragen kann. Damit verbunden ist allerdings auch die Gefahr mangelnder inhaltlicher Kohärenz.⁸ Das erforderliche Maß an Kohärenz setzt einen kollektiven Willensbildungsprozess der Mitgliedstaaten voraus. Die konkreten Politiken innerhalb der ENP entstehen allerdings in einer komplexen Mehrebenenstruktur im Zuge von Prozessen, in denen eine Vielzahl partikularer Interessen unter einen Hut gebracht werden müssen. Erschwerend kommt hinzu, dass manche Mitgliedstaaten mit Ländern im Nachbarschaftsraum der EU durch eine koloniale Geschichte verbunden sind und diesen Staaten gegenüber eine eigene außenpolitische Agenda verfolgen. All dies erschwert die Festlegung kohärenter Ziele und die konsequente Umsetzung der ENP.⁹ Nicht allen EU-Partnern scheint es gleichermaßen klar zu sein, dass die ENP konzeptionell und inhaltlich ausfranst, wenn sie in den Dienst einzelner nationaler Interessen gestellt wird. Mittelfristig wird man daher sicherstellen müssen, dass in den Entscheidungen zur europäischen Außenpolitik »mehr Europa und weniger Nationalstaat« zum Ausdruck kommt. Nur ein gemeinsam und einig nach außen auftretendes Europa kann von den Adressaten der ENP als verlässlicher und ernsthafter Partner wahrgenommen werden. Das Angebot einer Beitrittsperspektive oder die Anbahnung strategischer wirtschaftlicher oder auch sicherheitspolitischer Kooperationen im nationalen Alleingang sind hiermit nicht zu vereinbaren.

⁸ Anne Faber, »Die Europäische Nachbarschaftspolitik: Bedingungen und Perspektiven einer kohärenten europäischen Strategie«, in: *WeltTrends – Zeitschrift für internationale Politik*, 16 (März/April 2008) 59, S. 61–70.

⁹ Vgl. Annette Jünemann/Michèle Knodt, »Explaining EU-Instruments and Strategies of EU Democracy Promotion. Concluding Remarks«, in: Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hg.), *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union/ European External Democracy Promotion*, Baden-Baden: Nomos, 2007 (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 58), S. 353–369.

Für die weitere Entwicklung der ENP sind zwei konzeptionelle Wege denkbar. Beide gründen auf der Erkenntnis, dass die Herausforderung zur Gestaltung des europäischen Nachbarschaftsraums differenzierter Antworten bedarf:

1. Ein wesentlicher Erfolg der EU bestand bisher darin, dass sie ehemalige autoritäre Regime mit der Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der Union zu wirtschaftlichen und politischen Reformen zu bewegen vermochte. Das Modell der »modularen Integration« bietet sich vor diesem Hintergrund als vielversprechende Alternativlösung oder auch als Zwischenschritt zur Vollmitgliedschaft an.¹⁰ Die Nachbarschaftsbeziehungen könnten differenziert in Form von institutionell-prozeduralen und politikfeldspezifischen Teil-Mitgliedschaften gestaltet werden, die die Anerkennung europäischer Grundwerte und -prinzipien voraussetzen. Dieses Modell würde den unterschiedlichen Interessen der südlichen und östlichen Partnerländer an der EU ebenso Rechnung tragen wie der Wahrnehmung der EU durch diese Länder.¹¹
2. Im Hinblick auf jene ENP-Länder, die den Werten und Normen der EU distanziert gegenüberstehen, wäre eine Neukonzeptualisierung der ENP im Sinne klassischer Außen- und Sicherheitspolitik denkbar. Die EU sollte erwägen, mit diesen Staaten in eine Kooperation jenseits von Zwang, Konditionalität und institutionalisierter Regionalisierung einzutreten, die explizit auf ihre Interessen abstellt und einen Dialog auf gleicher Augenhöhe impliziert. Sowohl das dem Erweiterungsprozess entlehnte Prinzip der Konditionalität als auch die Werte- und Normenorientierung der ENP würden dabei keine so große Rolle mehr spielen. Die Kooperationsbeziehungen würden stattdessen so ausgerichtet, dass zumindest die folgenden drei Bedingungen erfüllt sind: Erstens muss die EU dafür Sorge tragen, dass sich für die Teilnehmer Kooperation im Rahmen der ENP auszahlt und Nicht-Kooperation kostspielig ist. Dabei lassen sich, zweitens, die Kosten der Kooperation nur verringern, wenn sich die ENP-Partner durch die Zusammenarbeit gegenüber Nicht-ENP-Teilnehmern einen

¹⁰ Vgl. Andreas Maurer, *Alternativen denken! Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (SWP-Aktuell 36/07).

¹¹ Vgl. Annegret Bendiek, *The ENP. Visibility and Perceptions in the Partner Countries*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2008 (Working Paper FG2, 1/08, Update 23.4.2008).

Kasten 2

Indikatorenauswahl – Abhängigkeitsverhältnis und Reformneigung

Die *Abhängigkeit* der Partnerländer von der EU wird nach Betrachtung ihrer ökonomischen und sicherheitspolitischen Situation beurteilt.^a Für die Beurteilung werden drei Faktoren herangezogen:

1. das Verhältnis der Gesamtexporte eines Staates zu seinen Exporten in die EU (dieses Verhältnis bestimmt den Grad der handelspolitischen Sensibilität des ENP-Landes);
2. die Substituierbarkeit der EU als Absatzmarkt (sie bestimmt den Grad der handelspolitischen Verletzbarkeit des ENP-Landes);
3. die Intensität regionaler Konflikte mit Drittstaaten (sie bestimmt, in welchem Ausmaß die EU als relevanter sicherheitspolitischer Anker für den Partnerstaat fungiert bzw. wie viel Hilfestellung sie ihm etwa bei der Terrorismusbekämpfung oder der Flüchtlingspolitik geben kann).

Für die Bewertung der *Reformneigung*, die bei der demokratie- und rechtsstaatsfördernden Dimension der ENP relevant ist, werden folgende drei Faktoren herangezogen:^b

1. der öffentlich erklärte Wille einer Regierung, demokratische und rechtsstaatliche Reformen umzusetzen;
2. die bereits erfolgte Umsetzung einschlägiger innerstaatlicher Reformen in den letzten fünf Jahren;
3. die Einstellung wichtiger Nichtregierungsakteure zum Reformprozess.

a Nach Keohane/Nye liegt *Interdependenz* dort vor, »wo Interaktionen wechselseitige Kostenwirkungen verursachen«. Interdependenz ist stets eine *asymmetrische* Beziehung, bei der die beiden involvierten Seiten einen unterschiedlichen Grad an Empfindlichkeit und Verwundbarkeit aufweisen. Eine asymmetrische Beziehung beschreibt damit auch immer die Abhängigkeit eines Staates von einem anderen. Das Ausmaß der *Abhängigkeit* eines Staates ist dann hoch, wenn er hochgradig empfindlich auf Handlungen eines anderen Staates reagiert oder in dem Sinne verwundbar ist, dass er ihm zugefügte Kosten kaum tragen kann. Die Autoren unterscheiden entsprechend zwischen Interdependenz-Empfindlichkeit als Gradmesser dafür, »wie rasch Veränderungen in einem Land kostspielige Effekte in einem anderen hervorrufen«, und Interdependenz-Verwundbarkeit als einer Situation, »in der ein Akteur durch äußere Ereignisse selbst Kosten tragen muss, wenn er seine Politik modifiziert hat«. Interdependenztheoretische Ansätze bieten sich im Kontext dieser Untersuchung insofern an, als sie die Möglichkeit eröffnen, spezifische Strukturen der Abhängigkeit zwischen Systemen, Akteuren und Politikfeldern zu analysieren, und ein gedankliches Schema bereitstellen, das der Komplexität der ENP gerecht zu werden vermag; siehe hierzu Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2. Auflage, New York: Harper Collins, 1989.

b Die Faktoren leiten sich aus der Europäisierungsdebatte ab; siehe hierzu überblicksartig Katrin Auel, »Europäisierung nationaler Politik«, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S. 293–314.

gewissen Vorsprung an Informationen über Probleme und Handlungsmöglichkeiten in den einzelnen Sektorpolitiken sichern können. Und drittens muss die ENP-Struktur so beschaffen sein, dass im Kooperationsverhältnis zwischen der EU und den Nachbarn Erwartungssicherheit gewährleistet ist.¹² Im übrigen könnte die sektorale Zusammenarbeit in der ENP auch durch die Mitgliedschaft in anderen regionalen und europäischen Organisatio-

nen unterstützt werden (siehe Übersicht 3 im Anhang, S. 42f).

Ob diese mehrspurige Strategie der ENP Aussicht auf Erfolg hat, wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Während die einen betonen, dass der Reformprozess in Mittel- und Osteuropa nur deswegen erfolgreich verlief, weil den zehn damaligen Kandidatenländern eine Beitrittsperspektive eröffnet wurde¹³ (die im Rahmen der ENP aber gerade keine Option ist), setzen andere auf den langfristigen Effekt eines

¹² Siehe hierzu grundlegend Robert O. Keohane, »The Demand for International Regimes«, in: Stephen Krasner (Hg.), *International Regimes*, Ithaka, NY 1983, S. 1–21 und S. 141–171.

¹³ Vgl. Frank Schimmelfennig, »The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union«, in: *International Organization*, 55 (2001) 1, S. 47–80.

»Wandels durch Handel«¹⁴ oder auf eine Annäherung »von unten«.¹⁵

Die vorliegende Studie wirft einen Blick auf den Entwicklungsprozess, den die einzelnen ENP-Partnerländer in den letzten Jahren durchlaufen haben, und gibt eine klare Antwort auf die Frage nach der Effektivität der ENP und ihren Bedingungen. Effektiv ist die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der ENP immer und nur dann, wenn die Partnerländer der EU einen eigenständigen politischen Reformwillen haben. Wie ausgeprägt dieser Reformwille jeweils ist, hängt nicht nur von der vorherrschenden politischen Kultur in einem Land ab. Der Grad seiner Ausprägung ist ebenfalls wesentlich davon beeinflusst, in welchem ökonomischen und sicherheitspolitischen Abhängigkeitsverhältnis die Partnerstaaten zur EU stehen (vgl. Kasten 2).¹⁶

14 »Wandel durch Handel« ist ein entwicklungspolitisches Leitprinzip. Länder, die demokratische und menschenrechtliche Mindeststandards einhalten, werden mit einer besonderen Zollpräferenz belohnt.

15 Vgl. Thomas Risse, »International Norms and Domestic Change: Arguing and Strategic Adaptation in the Human Rights Area«, in: *Politics & Society*, 27 (Dezember 1999) 4, S. 526–556.

16 Vgl. 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*, Lissabon 2006 (EuroMeSCo 49), S. 23.

Abhängigkeit von der EU und Reformneigung der ENP-Länder

Werden die Abhängigkeitsverhältnisse und die demokratischen Rahmenbedingungen der 16 ENP-Länder näher untersucht, lassen sich vier Ländergruppen unterscheiden (vgl. Matrix 1). Die Gruppen weisen eine jeweils unterschiedlich ausgeprägte handels- und sicherheitspolitische Abhängigkeit und eine unterschiedlich ausgeprägte Neigung zu Reformen in Sachen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf (vgl. Kasten 2, S. 10). Da es schwierig ist, komplexe empirische Sachverhalte auf einfache analytische Kategorien herunterzubrechen, sollte die Einteilung in vier Ländergruppen lediglich als allgemeiner Orientierungsrahmen gesehen werden. Innerhalb der einzelnen Gruppen werden die Länder in alphabetischer Reihenfolge nach ihrer handels- und sicherheitspolitischen Situation einerseits und ihren Neigungen zu Demokratiereformen andererseits untersucht.

In der ersten Gruppe finden sich Staaten mit hoher Abhängigkeit von der EU bei gleichzeitig hoher Reformneigung. Ihnen gemeinsam ist, dass sie sich bestimmten sicherheitspolitischen Herausforderungen gegenübersehen und großes Interesse an einer Integration in den europäischen Binnenmarkt haben. Genau diese Länder sind aber auch Schauplatz für Konflikte, die die ENP betreffen. Russland und die EU (und zudem die Vereinigten Staaten) konkurrieren im Nachbarschaftsraum: von den »eingefrorenen« und mittlerweile teils ausgebrochenen Konflikten in Transnistrien und im Südkaukasus bis hin zum Nahost- und Westsahara-Konflikt. Obwohl es Unstimmigkeiten in der EU gibt, wie mit diesen Konflikten verfahren werden soll, setzen diese Länder zumindest auf das Potential der EU, eine Rolle als Stabilitätsanker zu spielen. Die EU stellt ihrerseits im Rahmen der ENP die wirtschaftliche Stabilisierung, die ökonomische Integration und Heranführung dieser Länder an den *acquis communautaire* in den Mittelpunkt. Großes Interesse haben diese Länder an der Einrichtung von Mobilitätspartnerschaften mit der EU, um eine kontrollierte Arbeitsmigration herbeizuführen. Die EU hat sich zu erleichterten Visazugängen durchgerungen. Innenpolitische Reformvorhaben in Ländern wie Armenien, Georgien, Libanon, Marokko, Moldau und der Ukraine können aufgrund schwacher Staatlichkeit

bzw. unzureichender demokratischer Konsolidierung nicht immer konsequent umgesetzt werden.

Israel, das bisher einzige Land in der zweiten Gruppe, hat eine hohe Reformneigung, ohne von der EU abhängig zu sein. Für die Länder der ersten und der zweiten Gruppe sind institutionell-sektorale oder politikfeldbezogene Teil-Mitgliedschaften in der EU denkbar.

Die dritte Gruppe umfasst Staaten mit geringer Reformneigung bei gleichzeitig hoher Abhängigkeit von der EU. Zu ihr gehören Belarus, Tunesien sowie das Westjordanland und der Gazastreifen. Diese Länder sind zwar in hohem Maße finanziell bzw. handels- und sicherheitspolitisch auf die EU angewiesen, zeigen jedoch keine Neigung, sich nachhaltig an die normativen Grundlagen und Werteorientierungen der EU anzunähern. Ihre ökonomische Abhängigkeit von der EU würde eigentlich erwarten lassen, dass sie eine größere Reformbereitschaft an den Tag legen und eine engere Zusammenarbeit innerhalb der ENP anstreben. Aus ganz unterschiedlichen Beweggründen haben die Regierungen dieser Staaten daran jedoch kein Interesse. Bei den einen ist mangelnde staatliche Handlungsfähigkeit (fragile Staatlichkeit) der Grund, andere sind in erster Linie an der Sicherung ihrer autoritären Regime interessiert, wieder andere profitieren davon, dass die EU bei der Anwendung ihrer Sanktionsinstrumente inkonsequent ist. Die Hindernisse bestehen insofern nicht nur in systembedingten Barrieren und politisch motivierten Widerständen auf Seiten der ENP-Länder, sie werden auch von der EU selbst mitverursacht. Die Durchsetzung einer kohärenten EU-Außenpolitik scheitert auch in der ENP regelmäßig daran, dass die Förderung von Menschenrechten und der Einsatz zugunsten demokratischer Spielregeln allzu oft den handels- und sicherheitspolitischen Interessen der EU faktisch nachgeordnet sind. Das reformstimulierende Potential der Union bleibt damit häufig ungenutzt.

In der vierten Gruppe finden sich Staaten mit geringer Reformneigung, die als Rohstoffexporteure über eine gewisse Marktmacht verfügen und daher auch kaum von der EU abhängig sind. Dazu zählen Ägypten, Algerien, Aserbaidschan, Jordanien, Libyen und

Matrix 1**Grad der Abhängigkeit von der EU und Grad der Reformneigung der ENP-Länder**

	<i>Abhängigkeit hoch</i>	<i>Abhängigkeit gering</i>
<i>Reformneigung hoch</i>	Reformorientierte abhängige Staaten Armenien, Georgien, Libanon, Marokko, Moldau, Ukraine	Reformorientierte unabhängige Staaten Israel
<i>Reformneigung gering</i>	Reformresistente abhängige Staaten Belarus, Tunesien, Westjordanland und Gazastreifen	Reformresistente unabhängige Staaten Ägypten, Algerien, Aserbaidshan, Jordanien, Libyen, Syrien

Syrien. Das Verhältnis der EU zu den Ländern dieser Gruppe bietet einen guten Ansatzpunkt für die Klärung der Frage, was die gemeinsamen Werte sind, auf denen Kooperationsbeziehungen aufgebaut sein sollten. Denn von einer wertorientierten ENP gegenüber dieser Ländergruppe ist faktisch nicht mehr viel übrig. Es besteht der begründete Verdacht, dass die Regierungen dieser Länder an der Implementierung der ENP-Ziele nur in dem Maße Interesse haben, wie die entsprechenden Reformpolitiken der Sicherung ihrer Macht dienen. Im Widerspruch zu den grundlegenden Normen und Werten der ENP können autoritäre Herrschaftssysteme dazu beitragen, dass ein höherer Grad an Stabilität, Sicherheit und Wohlfahrt erreicht wird, worauf auch die ENP abzielt. Die EU stellt ihr Anliegen, die Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien gewährleistet zu sehen, daher immer wieder hinter andere Interessen zurück, zum Beispiel den Kampf gegen den internationalen Terrorismus, eine bessere Migrationskontrolle und eine engere energiepolitische Zusammenarbeit. Was diese Länder so unempfindlich gegenüber den europäischen Grundwerten macht, ist die Tatsache, dass ihnen alternative Absatzmärkte für ihre Energieexporte offenstehen. Aufgrund der hohen Abhängigkeit der EU von den Energielieferungen stößt eine ENP als Sozialisationsinstrument in dem von diesen Staaten gebildeten Nachbarschaftsraum auf deutliche Grenzen.

Im Folgenden soll genauer ausgelotet werden, was die ENP vor dem Hintergrund der jeweils gegebenen handels- und sicherheitspolitischen Abhängigkeitsstruktur gegenüber den einzelnen Ländergruppen politisch erreichen kann.

Reformorientierte und abhängige Staaten

Mit allen reformorientierten und gleichzeitig stark von ihr abhängigen Partnerländern hat die EU im Rahmen der ENP Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (östliche Länder) bzw. Assoziationsabkommen (südliche Länder) und Aktionspläne vereinbart. Armenien, Georgien, Libanon, Marokko, Moldau und die Ukraine sind ökonomisch oder sicherheitspolitisch in hohem Maße abhängig von der EU und zeigen eine entsprechend hohe Bereitschaft zur Umsetzung demokratischer und rechtsstaatlicher Reformen. Alle östlichen ENP-Länder, mit denen Aktionspläne vereinbart wurden, sind zudem Mitglieder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und des Europarats. Sie lassen sich daher vergleichsweise schnell an die Werte- und Normenstandards europäischer Politik heranführen. Georgien, Moldau, die Ukraine, aber auch Marokko haben überdies gute Fortschritte bei der Ratifizierung verschiedener internationaler Übereinkommen gemacht.

Allerdings gibt es in dieser Staatengruppe eine große Zahl von Konflikten mit explosivem Potential – die Schauplätze reichen von Transnistrien über Abchasien, Südossetien, Berg-Karabach, die Krim, Transnistrien, den Nahen Osten bis in die Westsahara. Die EU hat zur Beilegung dieser Konflikte entweder Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bzw. der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in die Wege geleitet, Sonderbeauftragte eingesetzt oder sogar Grenzmissionen entsandt. Sie nimmt als Partner am Nahostfriedensquartett teil, ist Beobachter bei den »5+2«-Gesprächen zur Lösung des Transnistrienkonflikts und bei der Gemischten Kontrollkommission für den Südossetienkonflikt. An der Minsker Gruppe der OSZE, die sich seit 1992 um eine Lösung des Berg-Karabach-Konflikts zwischen Armenien und Aser-

baidtschan bemüht,¹⁷ und an der Gruppe der »Freunde der Vereinten Nationen für Georgien« (Abchasien-Konflikt) sind nur einzelne EU-Mitgliedstaaten beteiligt. Im Jahr 2003 hat die EU das Amt des Sonderbeauftragten für den Südkaukasus geschaffen, 2004 schickte sie eine Mission nach Georgien, die den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen fördern und begleiten soll (EJUST Themis). Seit der Eskalation des Südkaukasuskonfliktes im August 2008 beabsichtigt die EU, über die Vehikel der Vereinten Nationen und der OSZE verstärkt im Kaukasus präsent zu bleiben. Zudem wird die Einrichtung einer Mission im Rahmen der ESVP zur Überwachung des Waffenstillstandsabkommens geprüft.

Die Hoffnung der EU, durch Beiträge zur Sicherung des Friedens und Hilfe bei der Stabilisierung der Nachbarschaftsregion einen Mehrwert bieten zu können, hat sich erfüllt: Alle Staaten nehmen dieses Angebot gerne an. Mittlerweile kann die EU aufgrund interner Abstimmungsprobleme in außen- und sicherheitspolitischen Fragen den Sicherheitsbedürfnissen dieser Länder allerdings kaum noch angemessen Rechnung tragen. Insbesondere für den Libanon, Armenien und Georgien ist die Anbindung an die EU von zentraler sicherheitspolitischer Bedeutung. Gleichzeitig geriet der innenpolitische Reformprozess in diesen Ländern jedoch in den letzten Jahren aufgrund massiver innenpolitischer Spannungen und begrenzter staatlicher Handlungskapazitäten teilweise ins Stocken.

Armenien

In dem am 1. Juli 1999 in Kraft getretenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen verpflichten sich die EU und Armenien zu engen politischen Beziehungen, zu Handels- und Investitionsbeziehungen zum beiderseitigen Nutzen und zur wirtschaftlichen, sozialen, finanziellen und kulturellen Zusammenarbeit. Mit dem ENP-Aktionsplan vom November 2006 will die EU insbesondere Armeniens Reformpolitik gezielt unterstützen, die auf Fortschritte bei der Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft gerichtet ist.

Mit 47,6 Prozent aller Exporte ist die EU der wichtigste Handelspartner Armeniens. An zweiter Stelle rangiert Russland, das überdies eine starke Rolle bei

Direktinvestitionen im Energiebereich spielt. Auch die USA engagieren sich in Armenien im Rahmen umfangreicher bilateraler Entwicklungshilfeabkommen. Die Vertiefung seiner Beziehungen zu den USA und zur EU ist Teil der »komplementären Außenpolitik« Armeniens, mit deren Hilfe das Land ein Gegengewicht zu seiner historisch engen Anbindung an Russland schaffen will. Die sicherheitspolitische Situation Armeniens ist stark von der Auseinandersetzung mit Aserbaidtschan um Berg-Karabach geprägt. Die Grenze zwischen beiden Staaten ist nach wie vor geschlossen, diplomatische Beziehungen unterhalten sie nicht. Der 1994 vereinbarte Waffenstillstand gilt fort. Die Außenminister Armeniens und Aserbaidschans verhandeln im Rahmen des sogenannten Prager Prozesses unter der Ägide der Minsk-Gruppe der OSZE über eine Konfliktregelung. Der ungelöste Konflikt um Berg-Karabach blockiert die politische und ökonomische Entwicklung im gesamten Südkaukasus. Für Armenien sind die Folgen dieses Konflikts besonders gravierend, da er das Land isoliert und von wichtigen Verkehrsverbindungen abschneidet.¹⁸ Der zweite wichtige außenpolitische Konflikt besteht mit der Türkei, mit dem es ebenfalls keine diplomatischen Beziehungen unterhält. Armenien wirft der Türkei vor, in den Jahren 1915/16 einen Völkermord an Armeniern begangen zu haben. Die Regierung in Ankara weist diesen Vorwurf zurück. Die einzigen gutnachbarschaftlichen Beziehungen, auf die sich Armenien stützen kann, sind die mit Russland und dem Iran. Im März 2007 wurde eine 140 Kilometer lange Gaspipeline in Betrieb genommen, die Iran und Armenien miteinander verbindet.

Mit dem Beitritt zum Europarat im Januar 2001 hat sich Armenien zu tiefgreifenden innenpolitischen Reformen verpflichtet. Bei deren Umsetzung gibt es jedoch weiterhin Defizite, so etwa bei der Korruptionsbekämpfung, der Sorge für die Unabhängigkeit der Justiz und der Medienfreiheit. In den vergangenen Jahren kam es vereinzelt zu Übergriffen auf kritische Journalisten, deren Hintergründe oftmals nicht aufgeklärt wurden.¹⁹ Positiv zu bewerten sind die Ab-

¹⁷ Den Vorsitz nehmen Russland, die USA und Frankreich gemeinsam ein; Mitglieder sind Belarus, Deutschland, Finnland, Italien, Schweden, die Türkei und, auf Rotationsbasis, die OSZE-Troika.

¹⁸ Vgl. Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, »Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007«, *Progress Report Armenia*, SEC(2008) 392, Brüssel, 3.4.2008 (17 Seiten), S. 3, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_392_en.pdf>.

¹⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten

schaffung der Todesstrafe, die Einrichtung des Amtes einer Ombudsperson und die Schaffung eines Wehersatzdienstes, der bislang jedoch nur innerhalb der Streitkräfte abgeleistet werden kann.²⁰ Bis Ende der neunziger Jahre stand Armenien in dem Ruf, politisch stabiler zu sein als Georgien und »demokratischer« als Aserbaidschan.²¹ Ende 1999 wurde das Image relativer politischer Stabilität jedoch erschüttert. Bewaffnete Kräfte drangen in das Parlament ein und erschossen acht Abgeordnete und Regierungsvertreter, darunter den Premierminister und den Parlamentspräsidenten. Der gesamte Tatzusammenhang ist bis heute nicht aufgeklärt worden. Seit Herbst 2007 steckt Armenien zudem in einer tiefen innenpolitischen Krise. Schon vor der Präsidentschaftswahl im Februar 2008, die der Machtübertragung innerhalb des »Karabach-Clans« vom amtierenden Präsidenten Robert Kotscharjan auf seinen designierten Nachfolger Sersch Sarkisjan dienen sollte, wurden Fälschungsvorwürfe erhoben. Die unzureichende Trennung von Staats- und Parteaufgaben und der ungleiche Zugang regierungsnaher und oppositioneller Kandidaten zu den Medien wurden ebenfalls von den Oppositionellen kritisiert. Der Ombudsmann des Landes erklärte die Krise mit einem Gemenge verschiedener Faktoren: einer »übermäßigen Machtkonzentration, einer nur nominellen Gewaltenteilung, sozialökonomischer Polarisierung, der Fusion von »big business« und Regierungsgewalt, dem Fehlen öffentlicher Kontrolle über die Regierung und dem Mangel an zivilen Freiheiten«.²²

Damit sind wesentliche Gründe für die aktuelle innenpolitische Krise Armeniens und das Stocken des Reformprozesses genannt. Die politische Klasse zerfällt in Clans, und abgesehen von der gemeinsamen Gegnerschaft zu Aserbaidschan mangelt es ihr an einer einigenden politischen Identität. Auch die von der EU-Kommission ins Leben gerufene Schwarzmeer-synergie-Initiative und die Anreize für Eriwan, mit der EU in den Bereichen Energie und Verkehrsinfrastruktur

eng zu kooperieren, werden an diesem grundlegenden Problem nichts ändern können.²³

Georgien

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und Georgien basiert auf dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aus dem Jahr 1999. Der ENP-Aktionsplan, der im November 2006 verabschiedet worden ist, legt den Akzent auf den Ausbau der wechselseitigen Wirtschaftsbeziehungen.²⁴ Der Handel zwischen der EU und Georgien hat aber schon in den letzten Jahren einen starken Aufschwung genommen. Heute gehen 47,4 Prozent aller Exporte Georgiens in die Europäische Union. Georgien galt lange Zeit als Musterbeispiel eines friedlichen Regimewechsels im GUS-Raum und wird von der EU inzwischen als Partner eines Freihandelsabkommens in Betracht gezogen. Bei der Bewältigung der Folgen der Südkaukasuskrise im August 2008 will die EU Georgien humanitär und mit Wiederaufbauhilfe unterstützen. Neben einer Geberkonferenz und Gesprächen über eine Freihandelszone sind auch Visumserleichterungen für georgische Staatsbürger bei der Einreise in die EU geplant.

Die sogenannte Rosenrevolution in Georgien war ein wesentlicher Impuls für die im Juni 2004 erfolgte Einbeziehung der drei südkaukasischen Staaten in die ENP.²⁵ Im Januar 2004 hatten die Georgier Michail Saakaschwili mit überwältigender Mehrheit zum Präsidenten gewählt. Eine der Hauptaufgaben nach dem politischen Neuanfang sollte nach seinem Willen die Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens sein. Diese Agenda berührt den empfindlichsten Teil georgischer Sicherheitspolitik – die Konflikte mit den Sezessionsgebieten Abchasien und Südossetien, den Umgang mit anderen abtrünnigen Landesteilen und das Verhältnis zu Russland.²⁶ Bis zum Ausbruch des Fünftagekrieges im August 2008

Dr. Diether Dehm u.a., *Förderung von Frieden und Stabilität im Südkaukasus*, Drucksache 16/5221, 3.5.2007.

²⁰ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat, *Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007*, KOM(2008)164, Brüssel, 3.4.2008, S. 4.

²¹ Vgl. Uwe Halbach, *Politik im Südkaukasus. Krisen und »doppelte Standards«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2008 (SWP-Aktuell 31/08).

²² Zitiert in: ebd., S. 2–3.

²³ Vgl. Anneli Ute Gabanyi, *Die Initiative »Schwarzmeersynergie«. Die EU plant den Ausbau ihrer regionalen Zusammenarbeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007 (SWP-Aktuell 29/07).

²⁴ *Aktionsplan EU–Georgien* (35 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_de.pdf>.

²⁵ Vgl. Uwe Halbach, *Die Krise in Georgien. Das Ende der »Rosenrevolution«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2007 (SWP-Aktuell 61/07).

²⁶ Vgl. Uwe Halbach, *Der Kaukasus in neuem Licht. Die EU und Rußland in ihrer schwierigsten Nachbarschaftsregion*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005 (SWP-Studie 35/05), S. 8.

konnte Georgien unter der neuen Führung in internationalen Indizes zu Regierungsführung und Wirtschaftsreform seine Position verbessern (z.B. dank einer erfolgreichen Haushaltskonsolidierung und der Reformen im Polizei- und Militärssektor). Bereits vor dem Ausbruch des Krieges gab es Kritik am Herrschaftsstil des jungen Präsidenten Saakaschwili. Der Europarat etwa zeigte sich besorgt über das »super-präsidentielle System«, das sich in Georgien herausgebildet habe, und über Einschränkungen der Unabhängigkeit der Gerichte. Auch das Parlament wird seiner Aufgabe noch nicht in allen Belangen gerecht. Die Wahlen im März 2004 gewann die Partei von Präsident Saakaschwili, die Vereinte Nationale Bewegung, die anschließend das Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit dominierte und es insofern als Instrument der Opposition nachhaltig schwächte. Bei den Wahlen im Januar 2008 musste der Präsident zwar im Vergleich zu der hohen Zustimmung vier Jahre zuvor große Einbußen hinnehmen, konnte sich aber an der Macht halten. Bei den Parlamentswahlen im Mai 2008 eroberte die Vereinte Nationale Bewegung 71 von 75 Wahlkreisen. Anhänger der Opposition wiesen auf Manipulationen hin und fochten das Ergebnis an. Die EU zeigt sich von dem Wahlausgang unbeeindruckt und lobte die ihrer Bewertung nach ohne größere Unregelmäßigkeiten abgelaufene Wahl.

Regimekritiker klagen darüber, dass unter der amtierenden Regierung alle drei Säulen der Zivilgesellschaft – die politischen Parteien, die Medien und die Nichtregierungsorganisationen (NROs) – geschwächt worden seien. Die wenigen NROs, die nicht auf die Regierungslinie eingeschwenkt sind, berichten über unmenschliche Haftbedingungen, einen Mangel an richterlicher Unabhängigkeit, über Gewalt gegen Frauen, über deren Diskriminierung und über Menschen schmuggel.

Die allgemeine Öffentlichkeit in Georgien steht der Annäherung des Landes an Europa nicht zuletzt aufgrund der beschriebenen Defekte des politischen Systems positiv gegenüber und unterstützt zu mehr als 70 Prozent einen EU-Beitritt. An die Integration in die Europäische Union knüpft sich die Hoffnung, dass sie jene Reformen forciert, die die politische Klasse in Tiflis aus eigener Kraft nur unzureichend durchzusetzen vermag. Von der EU wird zudem erwartet, dass sie eine führende Rolle bei der Lösung der Konflikte um die abtrünnigen Provinzen Abchasien und Südossetien und bei den Bemühungen um Vermittlung mit Russland übernimmt. Die Heranführung an euroatlantische Strukturen ist ein Anliegen, das neben der

Bevölkerung auch die Opposition und die Regierung Georgiens prinzipiell eint.²⁷ Solange die innenpolitische Krise in Georgien nicht beigelegt ist und die territorialen Konflikte mit Russland um die abtrünnigen Gebiete Südossetien und Abchasien virulent bleiben, wird sich die politische Klasse in Tiflis nur in begrenztem Maße zu Reformen durchringen. Die resultierende Stagnation beeinträchtigt sowohl die Intensität der Kooperation mit der EU als auch die Perspektive eines Beitritts zur Nato.

Libanon

Das im April 2006 in Kraft getretene Assoziationsabkommen zwischen der EU und dem Libanon ebnete den Weg für eine umfassende Einbeziehung des Mittelmeerrandlagers in die ENP.²⁸ Die Verhandlungen mit der Regierung in Beirut über einen ENP-Aktionsplan wurden im Mai 2006 abgeschlossen. Für die Umsetzung des ersten Nationalen Richtprogramms, das sich über den Zeitraum 2007–2010 erstreckt, sind im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments insgesamt 187 Millionen Euro vorgesehen (vgl. Kasten 2, S. 10, und Übersicht 2 im Anhang, S. 40f).

Die EU ist mit einem Anteil von rund 43 Prozent an den Einfuhren und rund 11 Prozent an den Ausfuhren des Libanon dessen wichtigster Handelspartner, noch vor Syrien und den USA. Mit dem Wirtschaftsabschwung nach der Ermordung des ehemaligen Ministerpräsidenten Rafik Hariri im Februar 2005 ging der bilaterale Handel mit der EU 2005 leicht zurück. Bis zum Sommer 2006 war der Libanon gut vorangekommen auf dem Weg des Aufbaus stabiler staatlicher Strukturen, des ökonomischen Wiederaufbaus und der politischen Reformen. All seine positiven Anstrengungen kamen jedoch mit dem Einmarsch israelischer Truppen im Juli 2006 zum Erlie-

²⁷ Vgl. Halbach, *Politik im Südkaukasus* [wie Fn. 21].

²⁸ Der Libanon und die Europäische Gemeinschaft nahmen 1977 mit der Unterzeichnung eines Kooperationsabkommens, das im November 1978 in Kraft trat, vertragliche Beziehungen auf. Zudem beteiligt sich der Libanon schon seit langem an der Partnerschaft Europa-Mittelmeer, die 1995 auf der Konferenz von Barcelona begründet wurde. Vgl. Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, *Libanesisische Republik. Länderstrategiepapier 2007–2013 und Nationales Richtprogramm 2007–2010* (51 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_lebanon_de.pdf>.

gen.²⁹ Die durch die militanten Auseinandersetzungen angerichteten Zerstörungen machten ein Jahrzehnt der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Regeneration zunichte. Die Ermordung von Minister Pierre Gemayel im November 2006 war ein Beleg dafür, dass der Krieg die innenpolitischen Spannungen massiv verschärft hatte.

Gegenstand des zentralen politischen Konflikts, der seitdem jegliche politische Reform im Libanon blockiert, ist die Einsetzung eines Tribunals, das den Mord an dem ehemaligen Ministerpräsidenten Rafik Hariri untersuchen soll. Nachdem eine Mehrheit der Parlamentarier aus der regierenden Koalition im November 2006 das von den Vereinten Nationen vorgelegte Statut für das Tribunal verabschiedet hatte, forderten Vertreter der Hisbollah und der Amal mehr Zeit, um die Vorlage gründlich zu prüfen. Weil die Regierung diese Forderung nicht erfüllte, traten fünf Minister der Hisbollah und der Amal sowie ein christlicher Amtskollege zurück. Die politische Auseinandersetzung eskalierte Anfang Dezember 2006, als Hisbollah und Amal ihre Anhänger dazu aufriefen, den Amtssitz von Premierminister Siniora im Zentrum von Beirut zu belagern. Sie sollten die Regierung so lange an einer geordneten Arbeit hindern, bis eine Regierung der »nationalen Einheit« konstituiert und Neuwahlen angesetzt sein würden. Die antiwestliche Opposition unter Führung der Hisbollah, der Amal und der Freien Patriotischen Bewegung des maronitischen Politikers Michel Aoun betrachtete die Regierung als illegitim, nachdem im Kabinett kein Schiit mehr vertreten war, was dem konfessionellen Proporzsystem Libanons widersprach. Sie bekräftigte daraufhin ihre Forderung nach Bildung einer neuen Regierung mit einem achtzehnmonatigen Sitzstreik in der Innenstadt von Beirut. Parlamentspräsident Nabih Berri, der der oppositionellen Amal vorsteht, weigerte sich, Parlamentssitzungen einzuberufen. Als Émile Lahouds Amtszeit als Staatspräsident im November 2007 auslief, war die Opposition nur unter der Bedingung bereit, sich an der Präsidentenwahl im Parlament zu beteiligen – wegen der erforderlichen Zweidrittelmehrheit war ihre Beteiligung unerlässlich –, wenn man sich zuvor auf eine Regierung der nationalen Einheit und ein neues Wahlgesetz einigte. Dabei hatte das Mehrheitslager den Oppositionskandidaten, Armeechef Michel Sulaiman, bereits akzeptiert. Trotz

zahlreicher Vermittlungsversuche blieb das Amt des Präsidenten infolgedessen mehr als sechs Monate unbesetzt.

Im Mai 2008 schließlich gab das Verbot eines von der Hisbollah in Eigenregie betriebenen Telefonnetzes Anlass zur Eskalation. Hisbollah- und Amal-Kämpfer besetzten vorübergehend Westbeirut. Unter Vermittlung der Arabischen Liga musste die Regierung die Beschlüsse gegen die Hisbollah zurücknehmen, die im Gegenzug ihre Barrikaden räumte. Bei den anschließenden fünftägigen Verhandlungen in Doha, die mehrfach durch die katarische Führung vor dem Scheitern bewahrt wurden, einigten sich die libanesischen Konfliktparteien am Ende doch auf die Wahl Sulaimans zum Präsidenten, die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit (in der die Opposition 11 von 30 Posten besetzt, womit sie Regierungsentscheidungen blockieren kann) sowie ein neues Wahlgesetz. Im Mai 2008 wurde Michel Sulaiman zum Präsidenten gewählt.³⁰

In Anbetracht der aktuellen innenpolitischen Konstellation ist völlig unklar, wann und auf welche Weise der Libanon befriedet werden kann und ob sich die bis 2006 verfolgte Reform des politischen Systems fortsetzen und die ENP-Ziele erreichen lassen.

Marokko

Die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und Marokko gründen sich auf das am 1. März 2000 in Kraft getretene Assoziationsabkommen. Ein Aktionsplan wurde im Juli 2005 verabschiedet.³¹ In den vergangenen Jahren haben sich die Kontakte zwischen der EU und Marokko in allen Bereichen deutlich intensiviert.

62,8 Prozent und damit fast zwei Drittel der Exporte Marokkos fließen in die EU. Da es sich dabei überwiegend um landwirtschaftliche Güter und Textilprodukte handelt, die nur schwer auf anderen Märkten abgesetzt werden könnten, ist Marokkos handelspolitische Abhängigkeit von der EU als hoch anzusehen. Im Jahr 2006 wurden Verhandlungen über eine Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs, des Niederlassungsrechts und des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten und Fischereierzeugnissen

²⁹ Eva Dingel, *Libanon: Dramatische Zuspitzung der Regierungskrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Aktuell 7/07).

³⁰ Eva Dingel, *Libanon: Das Abkommen von Doha. Ausweg aus der politischen Krise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Aktuell 47/08).

³¹ *EU/Morocco Action Plan* (35 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/morocco_enp_ap_final_en.pdf>.

aufgenommen. Marokko hat sich mit Ägypten, Jordanien und Tunesien im Agadir-Abkommen auf die Einrichtung einer Freihandelszone geeinigt. Zudem hat Rabat eine Reihe von Kooperationsvereinbarungen mit der EU zur Entwicklung des Satellitennavigationssystems Galileo und zum Luftverkehr geschlossen. Zentrales sicherheitspolitisches Thema für Marokko ist der Westsahara-Konflikt zwischen Marokko und der Frente Polisario, den die EU weitgehend ignoriert, obwohl er die Entwicklung gutnachbarschaftlicher Beziehungen mit Algerien behindert. Bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus und der illegalen Migration besteht auf Seiten der EU und Marokkos großes Interesse an einer engen Kooperation.

Die Innenpolitik Marokkos ist deutlich weniger repressiv als jene anderer arabischer Staaten. Wahlen zum Beispiel laufen in Marokko weitaus transparenter und liberaler ab als etwa in Tunesien, Algerien oder Ägypten.³² Derzeit sind 19 Parteien im Parlament vertreten, von denen fünf nur ein einziges Mandat und weitere fünf jeweils weniger als fünf Mandate erringen konnten. Die stärkste Kraft ist mit 16 Prozent der Mandate die Istiqlal-Partei, gefolgt von der Parti de la Justice et du Développement (PJD), die 14 Prozent hält. Die positive Einstellung der Regierung gegenüber der EU wird von marokkanischen Nichtregierungsakteuren und den Medien geteilt.³³ Selbst linke Parteien und die moderaten Islamisten der Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei befürworten eine Kooperation mit der EU. Das gilt auch für die Mehrheit der marokkanischen Gemeinschaften, die in den EU-Mitgliedsländern leben.

Insgesamt ist Marokko trotz seiner zweifellos zahlreichen Defizite bei der Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einer der wenigen Staaten im nordafrikanischen Raum, die sich nachhaltig um innenpolitische Reformen bemühen und eine politische Annäherung an die Werte und Normen der ENP anstreben. Aus diesem Grund ist die EU auch auf den Wunsch Marokkos eingegangen, über einen »weitergehenden Status« zu verhandeln, will dafür aber im Gegenzug ein Abkommen mit Rabat über die Rückübernahme von Flüchtlingen abschließen.

Moldau

Der ENP-Aktionsplan für die Republik Moldau wurde am 22. Februar 2005 angenommen und galt zunächst für drei Jahre.³⁴ Seine Durchführung wird allerdings auch über Februar 2008 hinaus auf der Grundlage jährlicher Umsetzungspläne gesteuert, in denen Prioritäten und Zeitpläne festgelegt sind. Moldau wurden autonome Handelspräferenzen gewährt. Folglich genießen Waren der Republik Moldau bei der Einfuhr in die Gemeinschaft künftig eine Präferenzbegünstigung.

Die EU ist Moldaus wichtigster Handelspartner. 38,5 Prozent aller Exporte (vor allem Textilien, Kleidung und Agrarprodukte) gehen in die EU. Zur Bewältigung der Folgen der Dürre, von der im Jahr 2007 insbesondere die südlichen Regionen betroffen waren, stellte die Kommission humanitäre Hilfe im Wert von drei Millionen Euro bereit. Das Land hat zudem in enger Abstimmung mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank ein Strategiepapier für Wirtschaftswachstum und Armutsminderung erarbeitet und einen mittelfristigen Ausgabenrahmen konzipiert und verabschiedet. Im April 2008 beschloss der Rat, Moldau eine Makrofinanzhilfe der Gemeinschaft in Höhe von 45 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen.

Nach der Annahme des Aktionsplans im Jahr 2005 schaltete sich die EU im September 2005 zusammen mit den Vereinigten Staaten als Beobachter in den Prozess um die Vermittlung im Konflikt zwischen Moldau und dem abtrünnigen Transnistrien (»5+2«-Gespräche) ein.³⁵ Teilnehmer sind somit neben den beiden Konfliktparteien die OSZE, Russland, die Ukraine plus die EU und die USA. Im April 2008 kam es erstmals seit 2001 zu einem direkten Gespräch zwischen dem moldauischen Präsidenten, Vladimir Voronin, und der transnistrischen Führung unter Igor Smirnov. Beide Seiten vereinbarten, die Gespräche fortzuführen und Arbeitsgruppen zur Beratung über vertrauensbildende Maßnahmen einzurichten. Seit November 2005 führt die EU eine Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes, die auch die Beobachtung des transnistrischen Grenzabschnitts einschließt (European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine,

32 Vgl. Eva Wegner, *Der König gewinnt die Parlamentswahlen in Marokko*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Aktuell 49/07).

33 Vgl. Senyücel/Güner/Faath/Mattes, *Factors and Perceptions* [wie Fn. 16], S. 15–16.

34 *EU/Moldova Action Plan* (46 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf>.

35 Vgl. Anneli Ute Gabanyi, *Die Republik Moldau im Kontext der Neuen EU-Nachbarschaftspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (SWP-Studie 46/04), S. 20–21.

EUBAM).³⁶ Das Mandat der Mission wurde bis Ende November 2009 verlängert.

Der im März 2005 von der EU ernannte Sonderbeauftragte für die Republik beobachtet den Konfliktlösungsprozess kontinuierlich, steht in ständigem Kontakt mit den Konfliktparteien und Vermittlern und unterrichtet regelmäßig das Politische und Sicherheitspolitische Komitee des Rates über seine Bemühungen.

Die Ukraine und Moldau arbeiten eng im Rahmen der EUBAM bei der Kontrolle des zwischen Transnistrien und der Ukraine gelegenen Grenzabschnitts Moldaus zusammen. Nachdem Russland Ende 2007 sein Exportembargo größtenteils aufgehoben hat, exportiert Moldau seit November 2007 wieder alkoholische Produkte nach Russland.

Seit Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit durchläuft die Republik Moldau einen schwierigen Transformationsprozess. Neben transformations-typischen Problemen bestehen vor allem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich erhebliche Schwierigkeiten, die durch den ungelösten Transnistrienkonflikt verschärft wurden und die eine ständige Gefahr für die innenpolitische Stabilität darstellen.

Die Änderung des Wahlgesetzes, die Parlamentsreform und der Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung, allesamt im Juli 2006 beschlossen, werden allgemein positiv bewertet. Im gleichen Monat verabschiedete das Parlament ein Gesetzespaket, mit dem das Justizsystem reformiert wurde. Teil dieses Pakets war auch ein Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Instituts für das Justizwesen, das für die Ausbildung von Richtern, Staatsanwälten und Gerichtspersonal zuständig sein wird. Nicht zuletzt wurde eine Reihe konkreter Maßnahmen ergriffen, um der Ausbreitung der Korruption unter Staatsbediensteten Einhalt zu gebieten. Die weitreichenden Kompetenzen des Generalstaatsanwalts und die Tatsache, dass Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ignoriert werden, geben allerdings weiterhin Anlass zur Besorgnis.

Die Parlaments- und Kommunalwahlen 2005 entsprachen weitgehend den Normen des Europarats und der OSZE. Bei den Kommunalwahlen im Juni 2007 wurde zwar nach wie vor festgestellt, dass die Kandidaten keinen gleichberechtigten Zugang zu den

Medien hatten, doch bestanden für die Wähler erstmals echte Wahlalternativen.

Alle politischen Parteien im Parlament befürworten die Integration in die EU. Die moldauische Regierung rechnet auch damit, dass dem Land auf lange Sicht die EU-Mitgliedschaft angeboten wird. In der Bevölkerung gibt es ebenfalls eine klare Orientierung auf die EU, ein Großteil unterstützt einen Beitritt Moldaus zur Union. In der politischen Öffentlichkeit wird von der EU immer wieder ein größeres Engagement bei Trainings- und Stipendienprogrammen oder bei der administrativen Unterstützung für Partnerschaftsaktivitäten mit westlichen NROs gefordert. Moldau ist Pilotland für die sogenannte Mobilitätspartnerschaft, die Arbeitskräften aus Staaten außerhalb der Union Möglichkeiten legaler Migration in die EU eröffnen soll.

Ukraine

Der Aktionsplan EU-Ukraine wurde im Februar 2005 verabschiedet.³⁷ Kiew sucht die Nähe zum Westen und zur EU und hat diese Orientierung durch verschiedene Akte mehrfach bekräftigt: den Abschluss der Verhandlungen über einen Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) im Januar 2008, die Aufnahme von Verhandlungen mit der Union über eine »Deep and Comprehensive Free Trade Area« im Februar 2008 und das Abkommen über die Beteiligung der Ukraine an EU-geführten Krisenmanagement-Operationen.³⁸ Die EU sieht in dem sogenannten »vertieften Abkommen« mit der Ukraine ein »Vorzeigeprojekt« für den Ausbau der Nachbarschaftspolitik insgesamt.

Die Ukraine führt lediglich 25,6 Prozent ihrer Produkte in die EU aus. Der handelspolitische Stellenwert des Landes für die EU wird vor allem davon bestimmt, dass rund 80 Prozent des Gases, das Russland in die EU liefert, durch die Ukraine geführt werden. Weil Russland, der zweitgrößte Wirtschaftspartner der Ukraine, seine Handelspolitik zunehmend für seine außen- und sicherheitspolitischen Interessen instrumentalisiert, bemüht sich Kiew seit Jahren darum, die Handelsbeziehungen mit der EU auszubauen,

³⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, *Europäische Nachbarschaftspolitik. Länderbericht Moldau*, SEC(2004) 567, Brüssel, 12.5.2004 (25 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/moldova_enp_country_report_2004_de.pdf>.

³⁷ *EU/Ukraine Action Plan* (43 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf>.

³⁸ Vgl. Rainer Lindner, *Scharfer Richtungsstreit zwischen Kiew und Moskau. Konfliktfelder Energiepolitik und äußere Sicherheit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2008 (SWP-Aktuell 26/08).

um seine Abhängigkeit von Russland zu reduzieren.³⁹ Die zentrale Rolle der Ukraine als Energietransitland kommt auch in der regionalen Zusammenarbeit der GUUAM-Gruppe (Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidschan und Moldau) und der Ostsee-Schwarzmeer-Kooperation zum Tragen. Als direkter Nachbar der Republik Moldau und als einer der Vermittler (gemeinsam mit der OSZE und der Russischen Föderation) in dem Fünfparteien-Vermittlungsprozess, der eine Lösung der Transnistrien-Frage herbeiführen soll, kommt der Ukraine eine wichtige Funktion zu. Rund 26 Prozent der insgesamt 740 000 Einwohner der Region Transnistrien sind Ukrainer.⁴⁰

In ihrem ENP-Fortschrittsbericht vom April 2008 stellt die EU fest, dass es bei der Umsetzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien noch Defizite gebe.⁴¹ Laut der Verfassung von 1996 besteht in der Ukraine ein Präsidialsystem. Der vom Volk für jeweils fünf Jahre gewählte Staatspräsident ist Staatsoberhaupt und Leiter der Exekutive, ausgestattet mit weitreichenden Machtbefugnissen. Die von der derzeitigen Parlamentsmehrheit vorgelegten Gesetzentwürfe für Verfassungsänderungen sind darauf gerichtet, die Dominanz des Präsidenten zu verringern und den Schwerpunkt der Macht in Richtung Parlament und Ministerpräsident zu verlagern. Die Parlamentswahlen im September 2007 wurden aber überwiegend als frei und fair bewertet.⁴² Der Trend zur Herausbildung eines Zweiparteiensystems setzte sich fort. Stärkste Kraft wurde die Partei der Regionen, der Block Julija Tymoschenko legte als einzige Partei landesweit zu. Angesichts der problembehafteten Zusammenarbeit zwischen Präsident und Premierministerin zerbrach Anfang September 2008 die Regie-

rungskoalition. Es zeichnet sich noch immer keine Konsolidierung des demokratischen Prozesses ab.

In der Ukraine genießt die EU einen besseren Ruf als die Nato. Der bis Januar 2007 amtierende ukrainische Außenminister Borys Tarasjuk nannte die ENP »falsch per Definition«, da sie der Ukraine keine Beitrittsperspektive eröffne, und forderte von der EU, dass sie einen konkreten Zeitpunkt für die Mitgliedschaft festlege. Der derzeitige Außenminister ist in diesem Punkt realistischer und spricht mit Blick auf die EU von einer Kooperationsbeziehung, die in erster Linie die ökonomische Integration der Ukraine in den europäischen Wirtschaftsraum fördern solle. Alle wichtigen politischen Kräfte in der Ukraine bekennen sich zu einem proeuropäischen Kurs und zum Ziel der EU-Mitgliedschaft. Einzige Ausnahme ist die kommunistische Partei, die aber nur wenig Einfluss auf das politische Geschehen in der Ukraine hat.

Reformorientierte und unabhängige Staaten

Israel

Israel stellt in dem hier behandelten Kontext nicht nur aus historischen Gründen einen Sonderfall dar. Es ist das einzige Land unter den ENP-Partnerstaaten, das ohne Einschränkungen als konsolidierte Demokratie zu bezeichnen ist. Der im April 2005 angenommene Aktionsplan zielt daher auch nicht auf die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sondern auf die Bearbeitung der spezifischen Probleme Israels und der Region. Dabei geht es unter anderem um die Vertiefung des politischen Dialogs zur Lösung des Nahostkonflikts und die engere Einbeziehung Israels in den Binnenmarkt der EU und in andere EU-Politikbereiche. Angesichts der sicherheits- und geopolitischen Situation im Nahen Osten sind zwar eine formale Partnerschaft oder eine Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum derzeit nicht realistisch, diese Möglichkeiten werden aber bereits von einer eigens eingesetzten Reflektionsgruppe geprüft.

Im Bereich des Handels legt Israel großen Wert auf einen zweigleisigen Ansatz aus multilateraler und bilateraler Zusammenarbeit. Einerseits gehen nur 27,7 Prozent aller israelischen Exporte in die EU.⁴³ Anderer-

³⁹ Vgl. Rainer Lindner, *Das Ende von Orange. Die Ukraine in der Transformationskrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006 (SWP-Studie 20/06).

⁴⁰ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, *Europäische Nachbarschaftspolitik. Länderbericht Ukraine*, SEC(2004) 566, Brüssel, 12.5.2004 (27 Seiten), S. 11, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/ukraine_enp_country_report_2004_de.pdf>.

⁴¹ Vgl. Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document from the Commission to the Council and the European Parliament, »Implementation of the ENP in 2007«. *Progress Report Ukraine*, SEC(2008)402, Brüssel, 3.4.2008 (20 Seiten), S. 3–6, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_402_en.pdf>.

⁴² Vgl. Rainer Lindner, *Ukraine. Verzögerte Regierungsbildung. Nach der Parlamentswahl dominieren alte Machtkonflikte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2007 (SWP-Aktuell 57/07).

⁴³ Vgl. Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, »Implementation of the ENP in 2007«. *Progress Report Israel*, SEC(2008)402, Brüssel, 3.4.2008

seits aber steht die israelische Ökonomie aufgrund ihres hohen Entwicklungsstands, der Bedeutung seiner Hightechbranche und der dichten Handelsbeziehungen mit der EU vor Herausforderungen, die sich qualitativ von denen der übrigen Mittelmeer-Partnerländer der EU unterscheiden. Ein Beispiel für die sehr weit gediehene Entwicklung der bilateralen Handelsbeziehungen mit der EU ist die im Juli 2006 erfolgte Gründung einer eigenen Handelskammer, die die bestehenden bilateralen Handelskammern der EU-Mitgliedstaaten ergänzen soll. Ferner hat Israel Interesse an einer Zusammenarbeit mit einigen europäischen Institutionen bekundet. Seit dem Jahr 2004 beteiligt sich das Land am Galileo-Programm, einer gemeinsamen Initiative der Europäischen Kommission und der Europäischen Weltraumorganisation (European Space Agency, ESA), die darauf abzielt, Europa mit einem eigenen, unabhängigen und weltweiten Satellitennavigationssystem für zivile Zwecke auszustatten. Von den Gemeinschaftsprogrammen, die ab 2007 ins Leben gerufen wurden und für die ENP-Länder geöffnet werden, sind für Israel das Programm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) von besonderem Interesse.

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und Israel wird auch in Zukunft von der Besonderheit des jüdischen Staates und den gemeinsamen historischen Erfahrungen geprägt sein. Israel hat sich aus eigener Kraft zu einem demokratischen Rechtsstaat entwickelt und ist in seiner Rolle in der ENP mit keinem anderen Partnerstaat vergleichbar. Sein ökonomisches und gesellschaftliches Entwicklungsniveau legt eine enge Einbindung Israels in den Binnenmarkt der EU nahe. Der Schwerpunkt der Maßnahmen, die die Gemeinschaft im Interesse an einer Erleichterung und Verbesserung der Zusammenarbeit treffen könnte, sollte darauf liegen, die Angleichung der israelischen Rechtsvorschriften an das EU-Recht zu fördern. Ob und wie sich eine Nutzung dieses Potentials in konkreten weiteren Schritten der Annäherung zwischen der EU und Israel manifestieren wird, hängt allerdings wesentlich vom weiteren Fortgang des Friedensprozesses ab.

Reformresistente und abhängige Staaten

Alle Staaten dieser Gruppe sind in hohem Grade handels- bzw. sicherheitspolitisch abhängig von der EU, ihre Reformen machen aber dennoch keine oder nur geringe Fortschritte. Die Regierungen dieser Staaten stehen den demokratie- und rechtsstaatsbezogenen Normen und Werten der ENP ablehnend gegenüber. Dieser erstaunliche Umstand steht im Widerspruch zu dem hier entwickelten Argument, dass zwischen der Abhängigkeit von der EU und der Neigung eines Staates, europäischen Werten und Normen innerstaatlich Geltung zu verschaffen, ein Zusammenhang besteht. Ein genauerer Blick auf diese Staaten zeigt, dass es innenpolitische Faktoren oder europapolitische Gründe geben kann, die diesen Zusammenhang tendenziell auflösen.

Belarus

Belarus weist einen hohen Grad an außenwirtschaftlicher Verflechtung mit der EU auf, der nahelegen sollte, dass sich das Land in hohem Maße an den Werten der EU orientiert. 45,6 Prozent der Exporte von Belarus gehen in die EU. Belarus hätte sicherlich große Probleme, einen alternativen Markt für die Energieträger zu finden, die derzeit auf dem Transitweg über ukrainisches Territorium in die EU gelangen. Die EU hat ihrerseits wenig Möglichkeiten, diese Abhängigkeit auszunutzen, da sie ebenfalls auf den Energietransit angewiesen ist.⁴⁴

Eine wichtige Rolle für die belarussische Außenpolitik spielt der Energiekonflikt⁴⁵ mit Russland. Russland hat in den letzten Jahren die Gaspreise für die Abnehmer in Belarus massiv angehoben, eine Teilveräußerung des belarussischen Gasnetzes sowie Exportzölle auf russische Erdöllieferungen nach Belarus erzwungen und den zollfreien Export belarussischer Waren nach Russland eingeschränkt. Als Folge dieser Maßnahmen haben sich die bilateralen

(15 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_394_en.pdf>.

⁴⁴ Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, Belarus. Länderstrategiepapier 2007–2013 und Nationales Richtprogramm 2007–2010 (37 Seiten), S. 20, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_de.pdf>.

⁴⁵ Zum Energiekonflikt siehe näher Felix Hett, *Belarus unter Druck? Die belarussisch-russischen Energiekonflikte und ihre Folgen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2007 (Diskussionspapier 16/2007 der SWP-Forschungsgruppe Russland/GUS; 15 Seiten).

Beziehungen verschlechtert.⁴⁶ Der 1999 vereinbarte Unionsvertrag zwischen Belarus und Russland, der die Einrichtung einer Freihandelszone und einer Zollunion vorsah, ist damit obsolet geworden. Belarus, dessen ökonomische und politische Stabilität zu einem großen Anteil auf den günstigen Energielieferungen aus Russland beruhte, gerät zunehmend unter Druck und sieht sich genötigt, seine selbstgewählte Isolation aufzugeben. Daher verfolgt die Regierung zusehends eine sogenannte Mehrrichtungspolitik, die neben dem Aufbau eines zusammen mit Russland, der Ukraine und Kasachstan zu bildenden »Einheitlichen Wirtschaftsraumes« auch die Verbesserung der Beziehungen zur EU vorsieht.

Derzeit lässt sich allerdings noch nicht absehen, ob diese Reformansätze auch Schritte zur Demokratisierung und Verbesserung rechtsstaatlicher Standards einschließen. Belarus gilt nach wie vor als das am wenigsten demokratische Land in Europa.⁴⁷ Nachdem er mit offiziell 80 Prozent der Stimmen im Jahr 1994 die Wahl gewonnen hatte, strengte Präsident Lukaschenko 1996 eine Verfassungsreform an, die der Errichtung eines autoritären Herrschaftssystems diene. Die bis dahin noch existenten demokratischen Strukturen wurden insbesondere dadurch untergraben, dass der Präsident die Mitglieder der Nationalversammlung ernannte, die an die Stelle des demokratisch gewählten Parlaments trat. Die belarussischen Präsidentschaftswahlen vom März 2006, die Lukaschenko nach offiziellen Angaben mit mehr als 82 Prozent der abgegebenen Stimmen gewann, wurden von unabhängigen Beobachtern aufgrund der schweren Verstöße gegen Wahlstandards kritisiert. Im April 2006 verurteilte die EU das gewaltsame Vorgehen der belarussischen Behörden gegen Demonstranten, die ebenso wie Oppositionsmitglieder teils festgenommen wurden, und erließ restriktive Maßnahmen gegen Präsident Lukaschenko und die belarussische Führung. Die EU veröffentlichte dann im November 2006 ein Non-Paper mit dem Titel »What the EU could bring to Belarus«, in dem sie deutlich machte, dass sie demokratische Reformen und eine verstärkte Achtung der Menschenrechte erwartet.

⁴⁶ Vgl. Rainer Lindner, »ENP für Osteuropa. Die Nachbarschaftspolitik der EU während der deutschen Ratspräsidentschaft«, in: Jule Böhmer/Marcel Viëtor (Hg.), *Osteuropa heute. Entwicklungen – Gemeinsamkeiten – Unterschiede*, Münster 2007, S. 245–258 (254).

⁴⁷ Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, *Belarus* [wie Fn. 44].

Seit dem Ausbruch des Energiekonflikts mit Russland Anfang 2007 gibt es Anzeichen, dass sich Belarus stärker zur EU hin orientiert. So wurden beispielsweise politische Gefangene freigelassen. Im Gegenzug hat die EU Belarus diplomatisch aufgewertet. So soll die Eröffnung einer Kommissionsdelegation in Minsk die Möglichkeit eröffnen, die Visapolitik zu verbessern, Kontakte auf Expertenebene wie auch Beziehungen zur belarussischen Zivilgesellschaft aufzubauen. In der momentanen Situation hat die zivilgesellschaftliche Opposition allerdings kaum noch eine Chance, Aktivitäten zu entfalten, da ihr in diesem Fall politische Repressalien drohen.

Die Berichterstattung über internationale und europäische Ereignisse ist in Belarus zudem mangelhaft und meist negativ gefärbt. Die EU wird infolgedessen sowohl von der Elite des Landes wie auch von der breiteren Öffentlichkeit überwiegend verzerrt wahrgenommen. In Belarus erwarten lediglich 1,1 Prozent der Einwohner von einer Zusammenarbeit mit der EU eine bessere Zukunft für ihr Land, während 77 Prozent ihre Hoffnungen einzig auf Präsident Lukaschenko richten.⁴⁸ Solange der autoritäre Präsident demokratische Reformen blockiert und sich dabei der Unterstützung weiter Teile der Bevölkerung sicher sein kann, werden die Beziehungen zwischen Belarus und der EU auf die Ministerebene begrenzt bleiben müssen. Insofern sind die freundlichen Signale, die seit 2007 in Richtung EU gesandt werden, vorerst noch mit Skepsis zu betrachten.

Tunesien

Seit März 1998 sind die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und Tunesien durch ein Assoziierungsabkommen geregelt, das den Rahmen bildet für deren politische, wirtschaftliche, soziale, wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit. Das Abkommen ist eingebettet in die Euro-Mediterrane Partnerschaft zwischen der EU und den südlichen Mittelmeeranrainern (Euro-Med), die mit der Barcelona-Erklärung im Jahr 1995 ins Leben gerufen wurde (daher auch als Barcelona-Prozess bezeichnet), und enthält Bestimmungen, wonach ausdrücklich Fragen der Menschenrechte und Demokratie und der Migra-

⁴⁸ »Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema »Die Zivilgesellschaft in Weißrussland«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 2006/C 318/23, 23.12.2006.

tion angesprochen werden können. Tunesien hat sich im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft als konstruktiver Koordinator in der Gruppe der arabischen Länder engagiert.⁴⁹ 1996 hat das Land begonnen, seine Zölle im Handel mit der EU abzubauen. Dieser Zollabbau hat die Integration in den europäischen Markt enorm beschleunigt. Auf längere Sicht plant die EU die Einrichtung einer Freihandelszone mit Tunesien.

73,5 Prozent der tunesischen Exporte (hauptsächlich Textilien, Kleidung und landwirtschaftliche Produkte) gehen in die EU. Umgekehrt stammen 72 Prozent der tunesischen Importe aus dem EU-Raum. Im Hinblick auf die Freihandelszone Europa-Mittelmeerraum, die bis 2010 verwirklicht werden soll, ist Tunesien unter den Euro-Med-Partnerländern am weitesten fortgeschritten. Mit Jordanien, Marokko und Ägypten hat Tunesien im Februar 2004 das nach dem Ort der Unterzeichnung benannte Agadir-Freihandelsübereinkommen abgeschlossen.

Tunesien gilt als eines der wenigen Länder im arabischen Raum, das eine investitionsfreundliche Wirtschaftspolitik betreibt, Korruption in der Verwaltung rigoros bekämpft und eine westlich orientierte Gesellschaft hat. Die politischen Beziehungen zu seinen Nachbarn Libyen und Algerien sind gut. Die einzige aktuelle sicherheitspolitische Herausforderung für das Regime besteht in der vermehrten Aktivität der Terrororganisation »Al-Qaida im islamischen Maghreb«, die in den letzten Jahren verstärkt die offene Auseinandersetzung mit der tunesischen Regierung gesucht hat.⁵⁰

Ungeachtet seines ökonomischen und administrativen Reformkurses ist Tunesien ein autoritär regiertes Land. Der Präsident Zine El Abidine Ben Ali ist seit 1987 im Amt und soll bei den letzten Wahlen (1999) 99,4 Prozent der Stimmen erhalten haben. Die Entwicklung eines politischen Pluralismus in Tunesien wird durch Willkür bei der Auslegung von Vorschriften für die Gründung und Zulassung von Parteien und ein Wahlsystem blockiert, das die Regierungspartei (Rassemblement Constitutionnel Démocratique, RCD) begünstigt. Von den rund 8000 erfassten NROs kann nur eine kleine Zahl als unabhängig gelten. Die weni-

gen kritischen NROs prangern regelmäßig die Einschüchterung von Menschenrechtsaktivisten an.⁵¹

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und unabhängigen tunesischen NROs leidet massiv darunter, dass die Mehrzahl der von der EU im Rahmen der thematischen Haushaltslinien »Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte« und »Kofinanzierung NRO« finanzierten Projekte von den tunesischen Behörden blockiert werden. Unter den oppositionellen Kräften herrscht daher die Meinung, dass die Verwirklichung politischer Freiheitsrechte im ENP-Aktionsplan nicht präzise und fordernd genug formuliert ist. Nach Ansicht regierungsnaher Kreise stellen die demokratiepolitischen Forderungen der ENP hingegen ein Instrument der politischen Bevormundung dar.

Westjordanland und Gazastreifen

Der ENP-Aktionsplan der EU und der Palästinensischen Autonomiebehörde, der im Mai 2005 angenommen wurde,⁵² beruht auf dem palästinensischen Reformprogramm, dessen Ziel im Aufbau der Organe eines unabhängigen, demokratischen und lebensfähigen palästinensischen Staatswesens besteht. Der Aktionsplan unterstützt insbesondere Reformen in den Bereichen Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung, wirtschaftliche Entwicklung und Handel. Die 2005 und zu Beginn des Jahres 2006 vollzogenen Schritte waren ermutigend. Nach dem Sieg der Hamas bei den palästinensischen Parlamentswahlen im Januar 2006 setzte die EU jedoch die politischen Kontakte und die Zusammenarbeit mit der Regierung der Palästinensischen Behörde aus. Eine Wiederaufnahme der Kooperation machte Brüssel von einem Bekenntnis zu den Grundsätzen des Nahost-Quartetts (USA, EU, Russland Föderation und UN) abhängig.

Das Westjordanland und der Gazastreifen unterhalten kaum nennenswerte Handelsbeziehungen, dafür bestehen umso mehr finanzielle Verflechtungen. Die offizielle Arbeitslosenquote beträgt in beiden Gebieten rund 35 Prozent, die Armutsrate liegt bei über 75 Prozent. Die Abhängigkeit von der EU ist

⁴⁹ Vgl. Commission des Communautés Européennes, *Document de Travail des Services de la Commission*, SEC(2008)401, Brüssel, 3.4.2008 (17 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_401_fr.pdf>.

⁵⁰ Vgl. Guido Steinberg/Isabelle Werenfels, *Al-Qaida im Maghreb. Trittbreitfahrer oder neue Bedrohung?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Aktuell 11/07).

⁵¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, *Europäische Nachbarschaftspolitik. Länderbericht Tunesien*, SEC(2004) 570, Brüssel, 12.5.2004 (25 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/tunisia_enp_country_report_2004_de.pdf>.

⁵² <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/pa_enp_ap_final_de.pdf>.

sehr hoch, etwa zwei Drittel der Bevölkerung sind auf internationale Hilfslieferungen angewiesen. 2007 belief sich die Hilfe der EU für die Palästinenser auf über 800 Millionen Euro; davon wurden 455 Millionen Euro von der Kommission über den Temporären Internationalen Mechanismus (TIM)⁵³ und die restliche Summe aus bilateralen Programmen der Mitgliedstaaten finanziert. Die Umsetzung des Aktionsplans mit der Palästinensischen Autonomiebehörde ist durch den israelisch-arabischen Konflikt ins Stocken geraten, soll im zweiten Quartal 2008 aber wieder in Gang gebracht werden. Die Schaffung eines palästinensischen Staates erfordert aus Sicht der EU die vollständige Umsetzung der vom Nahost-Quartett vorgelegten *roadmap* und damit die Verwirklichung einer Zweistaatenlösung.⁵⁴ 1996 ernannte die EU einen Sonderbeauftragten für den Nahost-Friedensprozess. Sein Mandat beruht auf den politischen Zielen der EU für den Nahost-Friedensprozess und den EU-Missionen.⁵⁵ In den besetzten palästinensischen Gebieten wurde die Mission zur Ausbildung von Polizeikräften (EUPOL COPPS) reaktiviert. Dasselbe ist für die Mission zur Unterstützung der Grenzüberwachung in Rafah (EUBAM Rafah) geplant, sobald die politischen Umstände dies zulassen.⁵⁶ Mit dem Stabilitätsinstrument finanziert die EU die Bemühungen des Quartett-Sonderbeauftragten Tony Blair und Maßnahmen der Polizeiausbildungsmission.

Im Anschluss an die palästinensischen Parlamentswahlen im Januar 2006 eskalierte die Gewalt zwischen

den palästinensischen Gruppen, nachdem die Fatah nicht bereit war, ihre Wahlniederlage zu akzeptieren und die Regierung an die Hamas zu übergeben. Die militanten Auseinandersetzungen wurden zwischen Teilen des von der Fatah dominierten Sicherheitsapparates und Fatah-Milizen auf der einen und Hamas-Milizen auf der anderen Seite ausgetragen. Seit Juni 2007 gibt es zwei Regierungen in den palästinensischen Gebieten. Während die Hamas den Gazastreifen kontrolliert, amtiert im Westjordanland die von der Hamas abgelehnte Notstandsregierung unter Salam Fayyad in Kooperation mit Präsident Mahmud Abbas. Die wichtigsten politischen Gruppierungen im Westjordanland, im Gazastreifen und in der Diaspora sind Teil der als Dach fungierenden Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO): die Mehrheitsfraktion der Fatah, die Palästinensische Volkspartei, die Palästinensische Demokratische Union (FIDA), die Volksfront für die Befreiung Palästinas und die Demokratische Front zur Befreiung Palästinas. Zu den wichtigsten palästinensischen Gruppierungen außerhalb der PLO, die in den Palästinensischen Gebieten ebenso aktiv sind wie andernorts in der Region, zählen die Islamische Widerstandsbewegung (Hamas) und der Palästinensische Islamische Dschihad. Sowohl der Palästinensische Islamische Dschihad als auch die Hamas wurden von der EU als terroristische Organisationen eingestuft und sind als politische Kooperationspartner von der ENP ausgeschlossen.

Unabhängige und reformresistente Staaten

Mit Ausnahme Libyens und Syriens wurden mit allen Ländern dieser Gruppe Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (östliche Länder) oder Assoziationsabkommen (südliche Länder) geschlossen und gemeinsame Institutionen zu deren Implementierung eingerichtet.⁵⁷ Ägypten, Algerien, Aserbaidschan, Jordanien, Libyen und Syrien weisen eine nur geringe Reformneigung auf und der Grad ihrer handels- oder sicherheitspolitischen Abhängigkeit von der EU ist gering. Alle sechs Länder verfügen entweder über umfangreiche Energieressourcen oder haben Zugang zu alternativen Absatzmärkten außerhalb der EU. Nahezu alle diese Länder werden de facto von Ein-

⁵³ Seit Juni 2006 wurden die Hilfsmaßnahmen über den TIM unter Umgehung der Autonomiebehörde direkt an die Palästinenser ausgezahlt. In der Folge der Geberkonferenz 2006 wurde der TIM durch das neue Finanzinstrument PEGASE ersetzt, das mit dem palästinensischen Entwicklungsplan 2008–2010 abgestimmt wurde.

⁵⁴ Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, *Israel. Strategiepapier 2007–2013 und Richtprogramm 2007–2010* (8 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_israel_de.pdf>.

⁵⁵ »Gemeinsame Aktion 2007/110/GASP des Rates vom 15. Februar 2007 zur Verlängerung und Änderung des Mandats des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für den Nahost-Friedensprozess«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 46, 16.2.2007, S. 71–74.

⁵⁶ Vgl. Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. »Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007«, *Progress Report the Occupied Palestinian Territory*, SEC(2008)400, Brüssel, 3.4.2008 (11 Seiten), S. 10, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_400_en.pdf>.

⁵⁷ Bislang liegen nur wenige empirisch gestützte Ergebnisse und vergleichende Analysen vor. Siehe zum Entwicklungsstand der ENP-Länder die Länderberichte auf der ENP-Website der EU: <http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm>.

Parteien-Regimen regiert und lassen politische Reformen nur insoweit zu, wie sie mit der bestehenden autokratischen Ordnung vereinbar sind.

Angeichts dieser Ausgangssituation stehen der EU nur sehr beschränkte Einflussmöglichkeiten offen. Die EU-Politik gegenüber diesen Ländern konzentriert sich infolgedessen auf eine sektorale Zusammenarbeit in den Bereichen Energie und Migrationskontrolle. Mit EU-Unterstützung wird das Gas-Kooperationszentrum EU-Maschrik zum Ausbau der Energiebeziehungen eingerichtet, an dem Ägypten, Jordanien und Syrien beteiligt sind. Die Zusammenführung des Strommarktes der Maghreb-Staaten wird mit dem Ziel vorangetrieben, den algerischen, marokkanischen und tunesischen Strommarkt in den europäischen zu integrieren.⁵⁸

Ägypten

Rechtsgrundlage für die Beziehungen zwischen der EU und Ägypten ist ein 2001 unterzeichnetes und 2004 in Kraft getretenes Assoziationsabkommen. Das Abkommen stellt einen breit gespannten Rahmen für eine Vielzahl von Politiken dar.

Die EU ist mit einem Anteil von 42,6 Prozent aller Exporte der größte Handelspartner Ägyptens. Die Abhängigkeit des Landes von der EU ist gleichwohl begrenzt, weil der Großteil ägyptischer Exporte aus Energielieferungen besteht, für die sich auch anderswo Abnehmer finden ließen. Ägypten entwickelt sich zudem immer mehr zum Transitland für die Energielieferungen aus dem arabischen Golf.⁵⁹ Der Export von Energieträgern leistet einen wesentlichen Beitrag zur ägyptischen Volkswirtschaft.

Auch in sicherheitspolitischer Hinsicht ist das Land kaum von der EU abhängig. Die EU spielt weder im Konflikt Ägyptens mit dem Sudan über die Nutzung

des Nils eine zentrale Rolle noch in dessen Beziehungen zu Israel. Aufgrund der komplexen Rolle Ägyptens als Vermittler im Nahost-Friedensprozess und als strategischer Partner für den Handelstransit im Suezkanal hat das Land eine hohe und eigenständige regionalpolitische Bedeutung und ist auch insofern von der EU politisch unabhängig. Trotz starker Bedenken angesichts der Menschenrechtslage in Ägypten unterzeichnete der Assoziationsrat EU-Ägypten im März 2007 in Brüssel den ENP-Aktionsplan.⁶⁰

Die politische Öffnung des Landes steht in einem strukturellen Spannungsverhältnis zu den Bemühungen um die Erhaltung des Regimes.⁶¹ Im September 2005 stellte sich der ägyptische Präsident Mubarak erstmals in einem Wahlverfahren einer Reihe von Gegenkandidaten. Trotz der hohen Zahl von neun Herausforderern, die das Wahlkomitee zugelassen hatte, erhielt Mubarak nach offiziellen Angaben 88,5 Prozent der Stimmen. Oppositionsparteien, zahlreiche Intellektuelle sowie Vertreter der Muslimbruderschaft wiesen darauf hin, dass die Bedingungen für das Wahlverfahren so ausgestaltet gewesen wären, dass die Herausforderer keine wirkliche Chance gehabt hätten. Die Wahlen konnten folglich auch keine echte Öffnung des politischen Systems und keine nachhaltige Demokratisierung der politischen Ordnung bewirken. Während der politische Reformprozess also weiterhin stockt, lassen sich im wirtschaftlichen Bereich tiefgreifende Veränderungen beobachten.⁶² Im Sommer 2004 ernannte Mubarak Ahmed Nazif zum Ministerpräsidenten. Eine seiner ersten bedeutsamen Amtshandlungen war im September 2004 die Senkung von Importzöllen. Nazif leitete einen Reformprozess ein, der die Position des Unternehmerlagers in der ägyptischen Herrschaftselite nachhaltig verbesserte. Unternehmer nehmen heute in der Regierungspartei, dem Parlament und der Regierung direkt und indirekt über Verbände, Medien und durch ihren engen Kontakt zum Militär Einfluss auf das politische System

⁵⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zur Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, *Sektoraler Fortschrittsbericht*, Brüssel, 4.12.2006, SEK(2006) 1512/2 (8 Seiten), S. 7, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1512-2_de.pdf>; Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, *Marokko. Nationales Richtprogramm 2007–2010* (47 Seiten), S. 39, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_morocco_de.pdf>.

⁵⁹ [Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument], *Ägypten. Länderstrategiepapier 2007–2013* (62 Seiten), S. 16, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_egypt_de.pdf>.

⁶⁰ *Aktionsplan EU-Ägypten* (43 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_de.pdf>.

⁶¹ Vgl. Volker Perthes, *Pharaos Wiederwahl. Ägypten auf dem Weg zu politischem Wettbewerb*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (SWP-Aktuell 40/05).

⁶² Vgl. Thomas Demmelhuber/Stephan Roll, *Herrschaftssicherung in Ägypten. Zur Rolle von Reformen und Wirtschaftsoligarchen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (SWP-Studie 20/07); vgl. Commission of the European Communities, Commission Staff Working Paper, Annex to »European Neighbourhood Policy«, *Country Report Egypt*, SEC(2005) 287/3, Brüssel, 2.3.2005 (31 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/egypt_country_report_2005_en.pdf>.

Ägyptens. Im Gegenzug tolerieren die sogenannten Wirtschaftsoligarchen den politischen Herrschaftsanspruch der Mubarak-Familie.

Ein auffälliges Merkmal der gut organisierten Zivilgesellschaft Ägyptens ist der ausgeprägte Skeptizismus gegenüber dem Einfluss des Westens und damit auch der EU. Religiös konservative und islamistische Organisationen haben starken Einfluss auf die Bevölkerung und äußern sich immer wieder sehr kritisch zu den politischen und kulturellen Auswirkungen europäisch finanzierter Projekte zur Demokratie- und Menschenrechtsförderung. Die wenigen unabhängigen nicht-staatlichen Akteure in diesem System kritisieren, dass die EU ihre Positionen in den bilateralen Verhandlungen mit Ägypten kaum berücksichtigt. Sie haben die EU daher aufgefordert, die Einhaltung der Menschenrechte und politische Reformen als dringliche Prioritäten in den Aktionsplan aufzunehmen.

Algerien

Algeriens bilaterale Beziehungen zur EU werden seit September 2005 durch ein Assoziierungsabkommen geregelt. Dem Abkommen zufolge, das neben Bestimmungen zur internationalen und Innenpolitik auch solche zu Menschenrechten, Demokratie und Migration enthält, soll binnen zwölf Jahren eine Freihandelszone eingerichtet werden. Es fügt sich in den Rahmen des Barcelona-Prozesses und der künftigen Mittelmeerunion ein und ist auf politischen Dialog, Wirtschaftspartnerschaft und soziale/kulturelle Zusammenarbeit ausgerichtet. Im März 2008 beschloss der Assoziationsrat, ein gemeinsames Arbeitsprogramm auszuarbeiten, das Prioritäten für die Umsetzung des Assoziierungsabkommens festlegen soll. Auf seiner Grundlage wurde ein Politikdialog zu demokratie- und rechtsstaatsbezogenen Fragen aufgenommen, der bislang aber nur wenige konkrete Ergebnisse gebracht hat. Das Reformprogramm der algerischen Regierung misst insbesondere den wirtschaftspolitischen Elementen des Abkommens mit der EU besondere Bedeutung bei.

Algerien liefert 50,2 Prozent seiner Exporte in die EU und ist nach Russland gegenwärtig der für die Union wichtigste nichteuropäische Gaslieferant. Die besondere Bedeutung Algeriens für die EU kommt in der Absichtserklärung vom April 2007 zum Ausdruck, in der beide Seiten ihren Willen bekunden, eine gemeinsame »strategische Energiepartnerschaft« aufzubauen und den algerischen Energiemarkt vollstän-

dig in den europäischen Energiemarkt zu integrieren. Vorgesehen sind gemeinsame Infrastrukturprojekte, Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit und der Austausch von Fachwissen. Gemeinsame sicherheitspolitische Interessen bestehen in der Migrationspolitik und bei der Bekämpfung des Terrorismus.⁶³

Die konstitutionelle Garantie von Pluralismus und Grundfreiheiten spiegelt sich nach wie vor nur in sehr begrenztem Umfang in der konkreten demokratischen Praxis wider. Ein wesentlicher Grund dafür ist die Tatsache, dass in Algerien seit dem Ausbruch des Bürgerkrieges 1992 der Ausnahmezustand herrscht. Die Tätigkeit politischer Gruppierungen und der organisierten Zivilgesellschaft werden hierdurch erheblich eingeschränkt. So muss beispielsweise für jede öffentliche Versammlung eine Genehmigung beim Innenministerium eingeholt werden. Dass der Ausnahmezustand in Algerien viele Jahre nach dem Ende des Bürgerkrieges weiter aufrechterhalten wird, legt die Vermutung nahe, dass die algerische Regierung den Kampf gegen den Terrorismus als Vorwand nimmt, um Menschenrechte missachten und politische Freiheiten oppositioneller Kräfte beschneiden zu können.⁶⁴

Die europäische Politik, zivilgesellschaftliche Akteure und die private Presse mit Mitteln der im Rahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer aufgelegten MEDA-Programme finanziell zu fördern, stößt bei den Empfängern dieser Hilfe aus naheliegenden Gründen auf viel Sympathie. Gleichzeitig sind aber die Erwartungen in Algerien eher gering, dass die ENP die autoritären politischen Strukturen nachhaltig verändern könnte. Linke Oppositionsparteien stehen der ENP genauso skeptisch gegenüber, wie sie das bei der Euro-Mediterranean Partnerschaft (EMP) waren. Sie sehen hinter beiden Politiken eigenützige Motive und befürchten, dass Marktliberalisierung und der Abbau tarifärer Handelshemmnisse inländische Firmen übermäßigem Konkurrenzdruck aussetzen und die ohnehin schon hohe Arbeitslosigkeit in Algerien weiter in die Höhe treiben werden.

⁶³ Vgl. Steinberg/Werenfels, *Al-Qaida im Maghreb* [wie Fn. 50].

⁶⁴ Vgl. Isabelle Werenfels, *Vom Umgang mit Islamisten im Maghreb. Zwischen Einbindung und Unterdrückung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2005 (SWP-Studie 39/05), S. 9–11.

Aserbaiddschan

Im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das am 1. Juli 1999 in Kraft trat, verpflichteten sich die EU und Aserbaiddschan zur Begründung einer Partnerschaft und zur Pflege enger politischer sowie Handels- und Investitionsbeziehungen. In diesem Rahmen soll zudem der Übergang Aserbaiddschans zu einer voll entwickelten Demokratie und Marktwirtschaft gefördert werden. Das wichtigste konkrete Vorhaben des im November 2006 mit Aserbaiddschan ausgehandelten ENP-Aktionsplans ist der Aufbau einer strategischen Energiepartnerschaft;⁶⁵ denn als Öl- und Gasproduktions- sowie -transitland spielt Aserbaiddschan eine zentrale Rolle für die EU. Dagegen sind die Aussagen zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eher vage formuliert.

Die EU ist für Aserbaiddschan der mit Abstand wichtigste Handelspartner. 68 Prozent seiner Exporte gehen in die EU. Überwiegend handelt es sich dabei um Erdöl- und Erdgaslieferungen. Aufgrund der Expansion seines Energiesektors verzeichnete Aserbaiddschan wie Algerien 2007 sehr hohe Handelsbilanzüberschüsse. Da Aserbaiddschan seine Energieträger auf einem zunehmend von Knappheit und steigenden Preisen gekennzeichneten globalen Markt anbietet, wären alternative Absatzmärkte prinzipiell vorhanden oder ließen sich erschließen. Trotz seiner engmaschigen Verflechtung mit der EU ist das Land folglich nur sehr begrenzt vom Zugang zum europäischen Markt abhängig. Seit seiner Unabhängigkeit versucht Aserbaiddschan, seine Beziehungen zur Russischen Föderation durch eine starke Orientierung zur EU und zu den USA auszubalancieren. An der im November 2004 ins Leben gerufenen Baku-Energieinitiative, die auf eine schrittweise Integration der Energiemärkte am Schwarzen und Kaspischen Meer abzielt, nehmen Armenien, Aserbaiddschan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Moldau, Ukraine, Türkei, Turkmenistan und Usbekistan teil (Russland hat Beobachterstatus). Die Baku-Initiative ist wiederum durch das Programm Interstate Oil and Gas Transport to Europe (INOGATE) eng mit der ENP verbunden.⁶⁶ Aser-

baiddschan unterhält enge Beziehungen zu Georgien. Beide Länder haben ihre Zusammenarbeit im Energiebereich intensiviert und verfolgen gemeinsame Projekte wie etwa den Bau einer Erdöl- und Erdgaspipeline von Baku über Tiflis in die Türkei.

Von zentraler außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für Aserbaiddschan sind die Beziehungen zu den USA.⁶⁷ Die USA verfolgen ihrerseits in Aserbaiddschan vielfältige eigene Interessen. So wollen sie durch Nutzung der Ölpipeline Baku-Tbilisi-Ceyhan den Ölexport aus Aserbaiddschan und Kasachstan sicherstellen, eine möglichst rasche Beilegung des Konflikts um Berg-Karabach herbeiführen, auf breiter Front demokratische Prozesse in Gang setzen sowie eigene Streitkräfte in Aserbaiddschan stationieren, um zusätzlich Druck auf den benachbarten Iran auszuüben. (Iran und Aserbaiddschan sind sich uneins über die Aufteilung der Energieressourcen im Kaspischen Meer.) Russland will die Stationierung amerikanischer Truppen in Aserbaiddschan verhindern und seinen Einfluss in der Region stabilisieren. Die große politische Herausforderung für die Regierung in Baku liegt darin, zwischen den widerstreitenden Interessen der USA, Russlands und Irans einen Kurs zu steuern, der die nationalen Interessen fördert, einem offenen Konflikt mit einer der drei Parteien aber tunlichst ausweicht.

Die innenpolitische Situation Aserbaiddschans ist gegenwärtig einer der Faktoren, die einer Vertiefung der Zusammenarbeit mit der EU im Wege stehen. Aserbaiddschan ist ein autoritärer Staat. Präsident Ilham Alijew besetzte im Vorfeld der Parlamentswahlen im November 2005 alle staatlichen Schlüsselpositionen mit ihm nahestehenden Personen, er kontrolliert die Geheimdienste und den Sicherheitsapparat. Westliche Beobachter der Parlamentswahlen registrierten erhebliche Verstöße und Fälschungen: Oppositionelle wurden verhaftet, Straßendemonstrationen behindert, Protestaktionen brutal niedergeschlagen. Im Oktober 2008 werden die nächsten Präsidentschaftswahlen stattfinden. Das Regierungslager steht unter internationalem Druck, alle Voraussetzungen für einen fairen und freien Wahlgang zu erfüllen. Mit dem Beitritt zum Europarat ist Aserbaiddschan zumindest

⁶⁵ ENP-Aktionsplan EU-Aserbaiddschan (35 Seiten), S. 7, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_de.pdf>.

⁶⁶ Das internationale Rahmenabkommen INOGATE, das seit Februar 2001 besteht, zielt darauf ab, die Ressourcen des Kaspischen und Zentralasiatischen Raums an die europäischen Märkte zu binden, indem es den Ausbau der Trans-europäischen Netze (TEN) fördert; vgl. <www.inogate.org>.

⁶⁷ Vgl. Elkhan Nuriyev, *Wahlen in Aserbaiddschan. Innenpolitische Machtkämpfe und strategische Interessen der Großmächte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2005 (SWP-Aktuell 55/05); Elkhan Nuriyev, *The EU Policy in the South Caucasus: The Case of Post-Soviet Azerbaijan. New Opportunities and Future Prospects*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007 (Working Paper of SWP Research Unit Russia/CIS 9/2007).

formal die Verpflichtung eingegangen, sich um Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und die Beachtung von Menschenrechten zu bemühen. Positiv zu bewerten sind unter anderem die Abschaffung der Todesstrafe und die Einrichtung des Amtes einer Ombudsperson. Gravierende Defizite bestehen weiterhin bei der Medien- und der Versammlungsfreiheit. Vereinzelt gab es Übergriffe auf kritische Journalisten, wobei die Tathintergründe nicht aufgeklärt wurden.⁶⁸ Die Opposition ist tief gespalten, von einer aktiven Zivilgesellschaft kann keine Rede sein.

Konstruktive Kräfte sowohl im Oppositions- als auch im Regierungslager nehmen die EU/ENP bislang kaum wahr. Die EU hat trotz ihres wachsenden Interesses an kaspischen Energierohstoffen und Pipelineprojekten daher bislang auch keine zentrale Rolle im politischen Transformationsprozess spielen können.

Jordanien

Das Assoziationsabkommen zwischen der EU und Jordanien, das 2002 in Kraft trat, sieht die Einrichtung einer Freihandelszone vor. Der ENP-Aktionsplan von 2005⁶⁹ soll den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen Jordaniens mit der EU und eine Angleichung seiner Rechtsvorschriften an jene der Union vorantreiben.

Jordanien weist eine nur geringe Handelsverflechtung mit der EU auf (lediglich 5,5 Prozent seiner Exporte gehen in die EU). Beide Seiten haben vereinbart, den Handel weiter zu liberalisieren und Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität Jordaniens für europäische Investoren zu treffen und einen günstigen Regulierungsrahmen für Unternehmen zu schaffen. Der bilaterale Handel soll zudem durch eine stärkere Zusammenarbeit im Zollwesen und durch die bereits erwähnte Angleichung jordanischer Rechtsvorschriften an EU-Standards (z.B. gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Anforderungen, Abkommen über die Konformitätsbewertung und die Anerkennung gewerblicher Produkte, Gesellschaftsrecht) erleichtert und belebt werden.

⁶⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Diether Dehm u.a. [wie Fn. 19], S. 6.

⁶⁹ EU/Jordan Action Plan (25 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/jordan_enp_ap_final_en.pdf>.

Seit den späten siebziger Jahren war Jordanien in keinen militärischen Konflikt mehr verwickelt.⁷⁰ Durch seine Bemühungen um Vermittlung im arabisch-israelischen Konflikt, durch die Beteiligung am Folgekomitee der Arabischen Liga und am Annapolis-Treffen im November 2007 und durch die Unterstützung des Wiederaufbaus im Irak trägt das Land maßgebend zur regionalen Stabilität bei. Jordanien ist nicht zuletzt ein wichtiger Verbündeter der USA in der Region.

Während sich das Land außenpolitisch öffnet, stagniert der innenpolitische Reformprozess. Im März 2007 wurde ein neues Parteiengesetz verabschiedet, dessen zahlreiche restriktive Regelungen Ausdruck des Bemühens um eine stärkere Kontrolle des politischen Lebens ist, das mit den Anschlägen auf drei Hotels in Amman im November 2005 seinen Anfang genommen hat.⁷¹ Als Argument wird vorgebracht, diese Maßnahmen dienten der öffentlichen Sicherheit. Vor allem geht es der Regierung aber darum, den befürchteten Anstieg des Einflusses der Hamas unter den palästinensischen Jordaniern einzudämmen.

Das im November 2007 neu gewählte Parlament setzt sich überwiegend aus königstreuen Abgeordneten zusammen, die traditionellen Strukturen verhaftet sind und insofern kaum ein Gegengewicht zur Regierung und zum Königshaus bilden.⁷² Der politische Arm der Muslimbruderschaft (IAF) büßte massiv an Wählerstimmen ein und stellt nur noch 6 von 110 Abgeordneten (im vorangehenden Parlament waren es 17). Menschenrechtsorganisationen zufolge wurden zahlreiche politische Demonstranten festgenommen. Als Gründe wurden angegeben: Störung der öffentlichen Ordnung, Mitgliedschaft in islamistischen Gruppierungen, Teilnahme an terroristischen Aktivitäten oder Waffenschmuggel für Intifada-Kämpfer in

⁷⁰ Vgl. Muriel Asseburg, »Jordanien: Stabilitätsanker in der Krisenregion?«, in: Ulrich Schneckener (Hg.), *Fragile Staatlichkeit. »States at Risk« zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden: Nomos, 2007, S. 68–91 (70).

⁷¹ Vgl. Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. »Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007«, *Progress Report Jordan*, SEC(2008)396, Brüssel, 3.4.2008 (15 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_396_en.pdf>.

⁷² Michael Bröning/Jasmin Gerau, *Überraschung in Jordanien: Bei den Parlamentswahlen schneiden die Islamisten schlecht ab*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007 (Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit), <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/05024.pdf>>.

den palästinensischen Gebieten. Obwohl die Pressefreiheit in der Verfassung verankert ist, sehen die geltenden Rechtsvorschriften einige gravierende Einschränkungen vor. Negative Äußerungen über den König und die königliche Familie und über »befreundete« Länder gelten als Verbrechen und werden mit Gefängnis bestraft. Auch die Organisationen der jordanischen Zivilgesellschaft unterliegen rigider staatlicher Kontrolle. NROs dürfen nur in den von ihnen angegebenen Spezialgebieten und nach einer eingehenden Darlegung ihrer Vorhaben und der Offenlegung ihres Budgets tätig werden. Jegliche politische Aktivitäten sind ihnen untersagt. Die interne Auswahl ihrer Führungskräfte und die Aufnahme neuer Mitglieder werden von den jordanischen Sicherheitsbehörden kontrolliert. Ausländische Mittel für NROs müssen über akkreditierte Zwischengremien kanalisiert werden. Nach Berichten von Menschenrechtsorganisationen sind Menschenrechtsaktivisten regelmäßig staatlichen Repressalien und Schikanen ausgesetzt.

Ob die aktuellen Bemühungen der EU, eine Plattform für den politischen Austausch zwischen der jordanischen Zivilgesellschaft und der Regierung zu etablieren, für Entspannung sorgen werden, bleibt abzuwarten. Gleiches gilt für die Auswirkungen der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an der Ausarbeitung eines neuen Gesetzes über die Zivilgesellschaft.

Libyen

Im Oktober 2007 nahm der Europäische Rat neue Schlussfolgerungen zu Libyen an, in denen er die Kommission aufforderte, einen Entwurf für ein künftiges Rahmenabkommen mit Libyen auszuarbeiten. Die Kommission legte diesen Entwurf im Februar 2008 vor. Ein wesentliches Motiv für dieses Vorhaben ist Europas hohe Abhängigkeit von libyschem Öl: Libyen war 2007 nach Russland der wichtigste nichteuropäische Erdöllieferant Europas. 76,3 Prozent der Exporte Libyens, überwiegend Öl, gehen in die EU.

Zentrale Bestandteile des Abkommens sollen die Einrichtung einer Freihandelszone und eine Vereinbarung über verlässliche Öl- und Gaslieferungen sein. Politische Reformforderungen der EU weist das libysche Regime zurück. Libyen hat in der Euro-Mediterranen Partnerschaft bislang nur einen Beobachterstatus und nimmt an der ENP nicht teil.

Seit 39 Jahren wird das Land diktatorisch von Muammar Qaddafi regiert. Die Diktatur stützt sich auf eine Kombination aus gewählten basisdemokratischen Institutionen, nicht-gewählten revolutionären Institutionen sowie paramilitärischen Einheiten mit hoher Regimeloyalität und semi-institutionalisierten Stammesstrukturen. Letztlich maßgeblich sind die Mitglieder der Qaddafi-Familie und ihre informellen Beratergremien.⁷³ Politische Parteien sind bis heute verboten. Libyen hat keine Verfassung, sondern beruft sich stattdessen auf die Verfassungserklärung von 1969 und die »Proklamation der Etablierung der Volksherrschaft« von 1977, in der unter anderem der Koran zur »Quelle der Führung« erklärt wurde. Libyen unternimmt kaum nennenswerte Anstrengungen in Richtung Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die Einhaltung von Menschenrechten. Jenseits des Qaddafi-Clans existieren keine relevanten politischen Akteure, die eine Liberalisierung des Regimes vorantreiben könnten. Der reformorientierte Sohn Qaddafis, Saif al-Islam, macht zwar immer wieder mit eigenständigen politischen Aktionen auf sich aufmerksam, hat bislang aber kaum Interesse an der EU/ENP bekundet.⁷⁴ Die politische Reserve gegenüber der EU-Nachbarschafts- und Mittelmeerpolitik, die das Regime an den Tag legt, wird mit Israels Teilnahme an der ENP, der angeblich die afrikanische Einheit unterminierenden Wirkung der Euro-Mediterranen Partnerschaft und der paternalistischen Haltung der EU in Fragen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit begründet. Eine libysche Opposition ist faktisch nicht existent. Individuen, die sich regimekritisch äußern, müssen mit Haftstrafen rechnen und stellen derzeit kein wirkliches Reformpotential dar, zumal sie bislang von der internationalen Gemeinschaft noch kaum Unterstützung im Sinne eines Engagements für ihre Freilassung erfahren haben. Die organisierte Zivilgesellschaft in Libyen rekrutiert sich zudem vornehmlich aus Qaddafi-nahen Stiftungen und kanalisiert Interessen, die sich entlang traditioneller Stammeslinien herausbilden. Für eine breite, auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abzielende Reformpolitik fehlen in Libyen bis heute sowohl die politisch-administrativen wie auch die zivilgesellschaftlichen Voraussetzungen. Ein Ausbau der libysch-europäischen Beziehungen im

⁷³ Vgl. Isabelle Werenfels, *Qaddafis Libyen. Endlos stabil und reformresistent?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2008 (SWP-Studie 7/08), S. 30–31.

⁷⁴ Ebd., S. 31.

Rahmen der ENP würde den Grundprinzipien und Werten der ENP widersprechen.

Syrien

Das Kooperationsabkommen aus dem Jahr 1977 bildet noch immer die vertragliche Grundlage für die Beziehungen zwischen der EU und Syrien. Beide Seiten nahmen bereits 1998 Verhandlungen über ein weitreichendes Assoziationsabkommen auf, das im Oktober 2004 formell paraphiert wurde. Nach seiner Ratifizierung würde eine formelle politische Plattform für den Dialog geschaffen, in dem Fragen wie Menschenrechte und Demokratie, Terrorismusbekämpfung, regionale Stabilität, Liberalisierung des Handels, Annäherung der Rechtsvorschriften, kulturelle Zusammenarbeit und breite Unterstützung für wirtschaftliche und soziale Reformen erörtert werden könnten. Aufgrund der syrischen Interventionen im Libanon sind eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten der EU jedoch nicht bereit, das Abkommen zu unterzeichnen. Die United Nations International Independent Investigation Commission (UNIIC) hat in ihrem Bericht nachgewiesen, dass die syrische Regierung unmittelbar Verantwortung hat für die Ermordung des ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafiq al-Hariri und 22 weiterer Personen. Syrien strebt zudem die Rückgabe der von Israel seit 1967 besetzten Golanhöhen an.

Die EU hat in den vergangenen Jahren den Handel mit Syrien stark ausgeweitet und damit ihre Rolle als dessen größter Handelspartner gefestigt. Im Jahr 2006 gingen 32,3 Prozent der syrischen Exporte in die EU, bei 87,3 Prozent davon handelte es sich um Lieferungen von Energieträgern, insbesondere Erdöl. Die syrischen Energievorkommen sind jedoch eher begrenzt, Syrien wird daher im nächsten Jahrzehnt wahrscheinlich zum Nettoimporteur von Energie werden.⁷⁵ Die Regierung ist sich bewusst, dass die Energieressourcen des Landes schrumpfen. Seit kurzem konzentriert sie ihre Bemühungen auf die Förderung des nationalen Öl- und Gassektors durch ausländische Direktinvestitionen und Technologien, die insbesondere die Produktivität der Öl- und Gasfelder steigern sollen. Einen weiteren Schwerpunkt

bildet die Ersetzung von Öl durch Erdgas bei der Elektrizitätserzeugung im Inland. Syrien gehört dem regionalen Konsortium an, das die sogenannte Arab Gas Line errichtet. Diese über Land verlaufende Erdgasleitung transportiert ägyptisches Erdgas nach Jordanien. Später soll sie auch den Libanon und Syrien versorgen, langfristig Erdgas bis in die Türkei befördern. Nach Fertigstellung der Erdgasleitungen zwischen der Türkei und der EU und insbesondere der vom Kaspischen Meer nach Europa führenden Nabucco-Pipeline könnte syrisches und ägyptisches Erdgas auf den Balkan und in die EU geliefert werden.

Das politische System Syriens ist »hochgradig autoritär«.⁷⁶ Seit Juli 2000 gab es nur wenige Änderungen an dem politischen Erbe, das Hafez al-Assad nach dreißigjähriger Präsidentschaft seinem Sohn Bashar al-Assad hinterlassen hat. Die wesentlichen Hindernisse auf dem Weg zu einer Demokratisierung Syriens sind auf das seit 1963 geltende Notstandsgesetz zurückzuführen, dass die Bürger bei der Ausübung ihrer bürgerlichen und politischen Rechte stark einschränkt. Betroffen sind insbesondere die Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Pressefreiheit. Trotz der Amnestien, bei denen 2005 mehrere Hundert politische Gefangene freigelassen wurden, ist die allgemeine Politik gegenüber politischen Gegnern weiterhin repressiv. Im Juli 2005 forderte das Menschenrechtskomitee der Vereinten Nationen Syrien auf, alle Formen der Folter und grausamen, inhumanen oder entwürdigenden Behandlung oder Bestrafung durch Strafvollzugsbeamte zu unterbinden. Besorgt zeigte sich das Komitee auch über die faktische Wiedereinführung von Todesurteilen und deren Vollzug, die anhaltende Inhaftierung mehrerer Strafverteidiger in Menschenrechtsfällen und die Weigerung der Behörden, eine Reihe von Menschenrechtsorganisationen zu registrieren. Versammlungen von Vertretern der Zivilgesellschaft werden in der Regel mit der Begründung verboten, dass ihre Vereinigungen nicht amtlich registriert seien. Die sicherheits- und die handelspolitischen Gegebenheiten in Syrien stehen einem weiteren Ausbau der ENP ebenso entgegen wie die autoritären Strukturen des Landes.

⁷⁵ Vgl. Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, *Arabische Republik Syrien. Länderstrategiepapier 2007–2013 und Nationales Richtprogramm 2007–2010* (65 Seiten), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_syria_de.pdf>.

⁷⁶ Martin Beck, »Pariastaat« Syrien: Zwischen externem Druck und internen Beharrungsvermögen, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2006 (Giga-Focus Nahost Nr. 7/2006; 8 Seiten), S. 5.

Fazit und Handlungsempfehlungen

Die ENP bietet den an die EU grenzenden Staaten einen umfassenden Kooperationsrahmen, der ökonomische und sicherheitspolitische Fragen in den Kontext einer Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung stellt. Die ENP ist eine innovative Form der Gestaltung von Außenpolitik, die von dem Bewusstsein getragen wird, dass unterschiedliche Politikbereiche eng miteinander verknüpft sind und rechtsstaatliche und demokratische Reformen für politische Stabilität eine strategische Rolle spielen. Ihr wird heute die Aufgabe zugewiesen, auf die Förderung von »Stabilität, Sicherheit und Wohlstand« hinzuwirken. Bei aller grundsätzlichen Unterstützung dieser Ziele ist ein gehöriges Maß an Skepsis gegenüber der Effektivität einer Politik angebracht, die Anstoß zu grundlegenden Veränderungen in der politischen Ordnung der Nachbarländer geben will, ohne über die dafür nötigen politischen und finanziellen Instrumente zu verfügen. Die Analyse der ENP-Praxis lehrt uns, dass sie grundsätzlich dort an Grenzen der Effektivität stößt, wo das freiwillige Entgegenkommen der Partnerländer fehlt. Die ENP kann letztlich nur entgegenkommende Bereitschaft unterstützen, diese aber nicht eigenständig erzeugen. Die Wirkung der ENP-Maßnahmen bei der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wird unter solchen Umständen immer nur begrenzt sein können.

Die ENP bleibt bis auf weiteres eine *domaine réservé* der Mitgliedstaaten, in der grundsätzlich das Erfordernis einstimmiger Beschlussfassung gilt. Die unterschiedlichen außenpolitischen Traditionen der Mitgliedstaaten und Abhängigkeiten von einzelnen ENP-Ländern führen zu einzelstaatlichen Regionalinitiativen und Integrationsangeboten, die nationalstaatlich motiviert, aber nicht im Rahmen der ENP abgestimmt sind. Dies sorgt immer wieder für Effektivitätsverluste und hindert die EU daran, ihr Potential der Einflussnahme auf ihre Nachbarstaaten auszuschöpfen.

Ein Entgegenkommen von Partnerstaaten ist am meisten zu erwarten, wo keine ökonomischen oder sicherheitspolitischen Abhängigkeiten von der EU bestehen, die in solchen Fällen auch nur wenig bewirken kann. Die ökonomische und sicherheitspolitische Abhängigkeit von der EU und die erwartbare Reform-

neigung der ENP-Partnerstaaten sind daher eng miteinander verkoppelt. Dieser generelle Zusammenhang lässt sich bei 12 von 16 Partnerländern aufzeigen: Diejenigen Länder, die ökonomisch und sicherheitspolitisch in hohem Maße von der EU abhängig sind, unterstützen auch grosso modo die Werte und Normen der EU/ENP (Armenien, Georgien, Libanon, Marokko, Moldau, Ukraine). Umgekehrt zeigen jene Länder, die weder sicherheits- noch handelspolitisch von der EU abhängig sind, nur wenig bis gar keine Ambitionen, sich die normativen Vorstellungen der ENP zu eigen zu machen (Ägypten, Algerien, Aserbaidschan, Jordanien, Libyen, Syrien). Gerade bei rohstoffreichen Staaten wie Libyen und Algerien ist die EU über das Instrument der ENP kaum in der Lage, tiefgreifende Reformen anzustoßen.

Die hohe Abhängigkeit von verlässlichen Energielieferungen wirkt als starker Anreiz für die europäischen Mitgliedstaaten, die Demokratisierungsziele niedrig zu hängen und sich auf pragmatische Interessenkalküle zu verlegen. Die Abweichung der vier Länder, bei denen der Zusammenhang von Abhängigkeit und Reformneigung nicht gegeben zu sein scheint, erklärt sich aus dem bereits erreichten Grad an demokratischer Stabilität (Israel), aus der Existenz autoritärer und strikt reformunwilliger Regime (Belarus), dem mangelnden Willen der EU, politisch zu handeln oder zu Sanktionen zu greifen (Tunesien), oder aus unzureichenden staatlichen Strukturen (Westjordan und Gaza).

Ein weiterer wichtiger Befund ist, dass die südlichen Partnerländer das europäische Drängen, Reformen zur Verwirklichung von Demokratie durchzuführen, grundsätzlich als unerwünschten Eingriff in ihre innerstaatlichen Angelegenheiten sehen. Die östlichen Nachbarn dagegen wünschen im Gegenteil ein noch nachdrücklicheres Engagement der EU, im besten Fall die Eröffnung einer Beitrittsperspektive. In allen südlichen Partnerländern löst die Demokratisierungsagenda der EU die Befürchtung aus, dass eine zu weitgehende Öffnung des politischen Systems einer Islamisierung Vorschub leisten könnte. Das Wissen um diese Furcht erklärt auch, warum das verbale Drängen der EU auf demokratische Reformen oftmals nicht mehr ist als bloße Rhetorik.

Aus der Analyse lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

1. Notwendige Differenzierung: Die ENP sollte hinreichend flexibel bleiben, um den unterschiedlichen Kapazitäten, Bedürfnissen und Leistungsfähigkeiten der einzelnen Partner bei der Adaption europäischer Grundprinzipien und Werte Rechnung zu tragen. Dementsprechend wäre es ratsam, den ENP-Ländern nach Gruppen abgestufte Kooperationsbeziehungen anzubieten. Insbesondere bei jenen Partnerländern, die durch eine innenpolitische Reformagenda zu erkennen geben, dass sie die normativen Zielsetzungen der ENP teilen, könnten Fördergelder noch wirksamer zur Verfügung gestellt, aber auch der Mittelabfluss von Geldern verbessert werden (Ukraine, Moldau). Politikfeldbezogene Teil-Mitgliedschaften in der EU wären ein wichtiges Signal für diese Länder, dass sie auf dem Weg einer stetigen Annäherung an die EU vorankommen. Im Falle Israels beispielsweise wäre eine politikfeldspezifische Beteiligung an den Entscheidungsverfahren im Forschungs- und Technologiebereich anzustreben, um diesen Bereich zu integrieren. Das Angebot eines »vertieften Abkommens« mit der Ukraine und deren Einbindung bei Maßnahmen in der europäischen Justiz- und Innenpolitik wären zu konkretisieren, so dass sichergestellt werden kann, dass eine enge Zusammenarbeit mit der EU diesen Ländern einen tatsächlichen Mehrwert bietet. Umgekehrt kann es nicht sinnvoll sein, Länder finanziell zu unterstützen, in denen europäische Werte und Normen abgelehnt und verletzt werden. Im Hinblick auf diese Länder wäre eine Neukonzeptualisierung der ENP im Sinne klassischer Außen- und Sicherheitspolitik sinnvoll, die explizit auf die Interessen der EU abstellt. Sowohl das aus dem Erweiterungsprozess entlehnte Prinzip der Konditionalität als auch die Werte- und Normenorientierung der ENP würden dabei in den Hintergrund treten bzw. müssten aufgegeben werden. In diesen Fällen wäre die ENP auf Partnerschaften im Energie- und Migrationsbereich zu reduzieren.

2. Verbesselter Informationszugang und Transparenz der ENP: Die EU wurde vielfach dafür kritisiert, einen gouvernementalen Kooperationsansatz zu verfolgen, der die nichtstaatlichen Akteure in den Nachbarländern weitestgehend abkoppelt. Eine stärkere Parlamentarisierung der ENP müsste daher durch eine zivilgesellschaftliche und interregionale Komponente ergänzt werden. Um diese mehr als bislang in die EU einzubinden, sollte der Zugang zu Informationen über ENP-Projekte erleichtert werden. Ferner

müsste sichergestellt werden, dass die Informationen über die ENP und ihre Fördermöglichkeiten auch die Zivilgesellschaft erreichen. Förderungswürdig wären nicht zuletzt die politischen Stiftungen, die maßgebende Arbeit beim interkulturellen Dialog leisten. Für den Bildungsaustausch und Trainingsmaßnahmen sind Reiseerleichterungen und vereinfachte Visumerteilung unerlässlich.

3. Förderung der regionalen und multilateralen Zusammenarbeit: Die EU steht nicht allein mit ihrem Bemühen, demokratischen Normen und rechtsstaatlichen Prinzipien in den Ländern der mediterranen Region, Osteuropas und des Südkaukasus Geltung zu verschaffen. Eine große Zahl internationaler und insbesondere regionaler Organisationen (OSZE, Nato, Europarat) widmen sich ähnlichen Zielen. Die grundsätzliche Idee, mit den Nachbarn sicherheitspolitische Partnerschaften im Rahmen der GASP und ESVP einzugehen, ist vom Ansatz her durchaus richtig. Dieser Ansatz greift jedoch angesichts der komplexen sicherheitspolitischen Herausforderungen im Nachbarschaftsraum zu kurz. Die EU wäre wahrscheinlich besser beraten, Prinzipien und Normen über die ENP hinaus auch verstärkt in problemfeldbezogenen europäischen Organisationen und Abkommen zu formulieren. Daher sollten die Mitgliedschaft aller ENP-Länder im Europarat, der Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention, aber auch eine aktive Mitarbeit im Rahmen des Kyoto-Protokolls und der Energiecharta angestrebt werden. Im Interesse einer kohärenten ENP könnten nach Absprache im Rahmen der EU-27 einzelne EU-Mitgliedstaaten politikfeldbezogene Führungsfunktionen übernehmen. Eine politikfeldspezifische Arbeitsteilung innerhalb der ENP wäre durchaus sinnvoll.

Kurzfristige Lösungen für drängende Probleme im Kontext der Regelung sicherheitspolitischer Konflikte im Nachbarschaftsraum sind von der ENP nicht zu erwarten. Die ENP bleibt gleichzeitig aber ein unabdingbarer Baustein für eine langfristig stabile ökonomische und sicherheitspolitische Kooperation zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten. In Zeiten wachsender Interdependenzen wird sie immer unentbehrlicher. Dabei muss sie den Mitgliedstaaten der EU eine spezifische Rolle innerhalb der ENP zukommen lassen. Hier wird die EU stärker als bisher eine koordinierende Rolle übernehmen müssen, wenn sie als verlässlicher und glaubwürdiger Kooperationspartner in der Nachbarschaft ihren politischen Einfluss geltend machen will. Solange aber die außenpolitischen Inter-

essen der Mitgliedstaaten die ENP dominieren und nicht selten konterkarieren, dürfen an ihre politische Leistungsfähigkeit keine überzogenen Erwartungen geknüpft werden. Realistisches Augenmaß ist angemessener als überschießender Idealismus, der nur zu Enttäuschung auf allen Seiten führen müsste.

Anhang

Abkürzungen

AA	Association Agreement
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CIP	Competitiveness and Innovation Programme
EMP	Euro-Mediterrane Partnerschaft
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
ESA	European Space Agency
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUBAM	European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine
EUBAM Rafah	European Union Border Assistance Mission in Rafah
EUPOL COPPS	EU Police Co-ordinating Office for Palestinian Police Support
Euro-Med	Euro-Mediterrane Partnerschaft
EuroMeSCo	Euro-Mediterranean Studies Commission
FIDA	Palästinensische Demokratische Union
GAERC	General Affairs and External Relations Council
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GUUAM	Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidshan, Moldau
IAF	Islamic Action Front (Jordanien)
INOGATE	Interstate Oil and Gas Transport to Europe
IWF	Internationaler Währungsfonds
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NIF	Neighbourhood Investment Facility
NRO	Nichtregierungsorganisation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PEGASE	Mécanisme Palestino-Européen de Gestion de l'Aide Socio-Economique
PJD	Parti de la Justice et du Développement (Marokko)

PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PLO	Palestine Liberation Organization
RCD	Rassemblement Constitutionnel Démocratique (Tunesien)
TEN	Transeuropäische Netze
TIM	Temporärer Internationaler Mechanismus
UN	United Nations
UNIIC	United Nations International Independent Investigation Commission
WTO	World Trade Organization

Zur nachfolgenden Übersicht 1

Die auf den folgenden vier Seiten abgebildete Übersicht der alphabetisch aneinandergereihten ENP-Länder bemisst deren EU-Abhängigkeit ebenso wie deren Reformneigung an jeweils drei Indikatoren:

1. Abhängigkeit von der EU

- ▶ **A1** Verhältnis zwischen Gesamtexport und Exporten in die EU 2006
<<http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>>
- ▶ **A2** Innerstaatliche, regionale Konflikte oder Nachbarn, die als unfreundlich und bedrohlich wahrgenommen werden
<http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm>
- ▶ **A3** Aussichten/Wahrscheinlichkeit/Chancen im Jahr 2006, die EU als Hauptexportmarkt zu ersetzen
<<http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>>

2. Reformneigung der ENP-Partnerstaaten

- ▶ **R1** Glaubwürdigkeit der Reformrhetorik
<http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm>
- ▶ **R2** Trend zu politischer Transformation 2005–2007
<<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html>>
- ▶ **R3** Einstellung nichtstaatlicher Akteure
<http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm>

Übersicht 1 EU-Abhängigkeit und Reformneigung der ENP-Länder

	Abhängigkeit von der EU			Grad der Abhängigkeit		Reformneigung der ENP-Partnerländer			Grad der Reformneigung	
	A1	A2	A3	A1	A2	R1	R2	R3	R1	R2
Ägypten	42,7%	Territoriale Auseinandersetzung mit dem Sudan; Normalisierung der Beziehungen zu Israel wird durch den Israel-Palästina-Konflikt behindert	56,1% aller Importe aus Ägypten sind Energieträger; EU-Märkte prinzipiell leicht zu ersetzen	Gering		Nur rhetorische Verpflichtung auf Demokratie; hohes Korruptionslevel; Mubarak will an der Macht bleiben, ist an politischen Reformen im Land nicht ernsthaft interessiert	0	Nichtstaatliche Akteure rufen nach teilweise größerem Druck auf die Regierung, um Reformen zu fördern; religiöse Gruppen fürchten finanzielle Einmischung von außen	Gering	
Algerien	50,3%	Keine, abgesehen von einem Konflikt mit Marokko um die westliche Sahara	Energieträger sind Hauptexportprodukt; alternative Märkte sind verfügbar; EU sehr interessiert	Gering		Nur rhetorisches Bekenntnis zu mitbestimmender Demokratie; Mord an kritischen Journalisten; Dominanz des Militärs und der regierenden Partei	0	Zivilgesellschaft und Medien beunruhigt über Nichtteilnahme an ENP; Unterstützung der Demokratie unter der aktuellen Regierung schwierig	Gering	
Armenien	47,6%	Besetzung Berg-Karabachs, das rechtlich zu Aserbaidschan gehört, starke russische Präsenz	Güter für den Export in die EU sind hauptsächlich landwirtschaftliche Produkte und Textilien; ein Ersatzmarkt wäre nicht leicht zu finden	Hoch		Seit Herbst 2007 instabile politische Lage, hohe Korruption; schwache Opposition; Vorwürfe von Wahlmanipulation und Menschenrechtsverletzungen	0	Schwach organisierte und meist selbstbezogene Opposition; EU/ENP kaum präsent in der Wahrnehmung; könnte sich durch die Rolle der EU bei der Mediation des Konflikts mit Aserbaidschan ändern	Hoch	
Aserbaidschan	68,0%	Grenzkonflikt mit Armenien wegen Berg-Karabach	93,8% aller Exporte Aserbaidschans sind Energieträger; EU-Märkte sind prinzipiell leicht zu ersetzen	Gering		Nur rhetorisches Bekenntnis zu demokratischen Prozessen; Korruption in Regierungskreisen; Konzentration der Macht auf den Präsidenten; schwache und fragmentierte Opposition; Konflikt in Nagorny-Karabach ist das nationale Thema	0	EU/ENP kaum präsent; könnte sich durch die Rolle der EU bei der Mediation des Konflikts mit Armenien ändern	Gering	

SWP-Berlin

Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik?
September 2008

Belarus	45,6%	Wachsende politische und ökonomische Spannungen mit Russland	60,1% aller Importe der EU aus Belarus sind Energieträger; nahezu alles Transit aus Russland; EU-Markt nicht leicht zu ersetzen	Hoch	Nicht einmal rhetorische Verpflichtung zur Demokratie; autoritäres Regime; starke Konzentration der Macht auf Präsident Lukaschenko	0	Nur 1,1% assoziieren eine bessere Zukunft mit der EU, sehr skeptische Wahrnehmung	Gering
Georgien	47,4%	Seit dem Fünf-Tage-Krieg im August 2008 wurde russische Militärpräsenz in Georgien verstärkt; Russland hat abtrünnige Provinzen anerkannt	62,2% aller Exporte in die EU sind Energieträger, 18,5% landwirtschaftliche Produkte; EU-Markt nicht leicht zu ersetzen	Eher Hoch	Starke Reformrhetorik; hohes Korruptionsniveau und organisierte Kriminalität; Konflikte in Südossetien und Abchasien bestimmen die nationale Agenda	↗	EU/ENP sind kaum präsent, weil über sie in den Medien nur selten berichtet wird; mehr als 70% für EU-Beitritt, erwartet wird eine zentrale Rolle der EU bei der Lösung der Konflikte um Abchasien und Südossetien	Hoch
Israel	27,7%	Ungelöster Konflikt mit Palästinensern; kein Friedensabkommen mit Syrien und Libanon	22,8% aller Exporte in die EU sind Maschinen, 18,7% landwirtschaftliche Produkte; Ersatzmärkte für Hauptexportgüter könnten prinzipiell erschlossen werden	Gering	Alle wichtigen politischen Parteien folgen demokratischen Regeln; neben dem Konflikt mit dem Westjordanland und dem Gazastreifen bestimmen Libanon und Syrien die politische Agenda	k.A.	Erwartet wird ein besserer Zugang zu europäischen Märkten, dem Binnenmarkt und den entsprechenden EU-Programmen	Hoch
Jordanien	5,5%	Innere Stabilität wird von der Instabilität des Iraks und Immigration von Palästinensern beeinflusst	26,7% aller Exporte in die EU sind chemische Produkte, 12,7% Transportausrüstung, allerdings in nicht relevanter Menge	Gering	Die Politik des Königs konzentriert sich auf ökonomische Reformen; Abdallah II. beansprucht letzte Autorität in der Innenpolitik; trotz Top-down-Reformprozess eines der moderatesten autoritären Regime	0	EU gilt im Vergleich zu den USA als weniger interventionseigenig; traditionelle Kreise sorgen sich um Zunahme des externen Einflusses	Gering
A1 Verhältnis zwischen Gesamtexport und Exporten in die EU 2006 A2 Innerstaatliche, regionale Konflikte oder Nachbarn, die als unfreundlich und bedrohlich wahrgenommen werden A3 Aussichten/Wahrscheinlichkeit/Chancen im Jahr 2006, die die EU als Hauptexportmarkt zu ersetzen R1 Glaubwürdigkeit der Reformrhetorik R2 Trend zu politischer Transformation 2005-2007 R3 Einstellung nichtstaatlicher Akteure								
						↗	starke Verbesserung	
						↗	Verbesserung	
						0	keine nennenswerten Veränderungen	

Abhängigkeit von der EU				Grad der Abhängigkeit		Reformneigung der ENP-Partnerländer			Grad der Reformneigung	
A1	A2	A3		A3		R1	R2	R3		
Libanon	10,6%	Israel und Syrien werden als bedrohliche Nachbarn gesehen		Hauptexportgut sind landwirtschaftliche Produkte (16,3%), allerdings in nicht relevanter Menge	Eher Hoch	Parlamentarische Demokratie auf konfessionalistischer Grundlage; signifikante Versuche, externen Einfluss zu reduzieren; politische Elite ist in zwei Lager geteilt; kaum Aussicht auf Kooperation in naher Zukunft; gelähmte Regierung	↗	Fragile politische Lage macht umfassende Reformen in nächster Zeit unwahrscheinlich	Hoch	
Libyen	76,3%	Keine Sicherheitsbedrohung		90,1% aller Exporte in die EU sind Energieträger; Ersatzmarkt ist prinzipiell verfügbar	Gering	Nicht einmal rhetorische Verpflichtung auf Reformen; Oberst Qaddafi und »revolutionärer Sektor« haben absolute Macht; Handelsunionen und politische Parteien sind verboten	0	Die meisten offen regimekritischen Libyer leben außerhalb des Landes; unzureichende Daten über die Situation im Land	Gering	
Marokko	62,8%	Angespanntes Verhältnis zu Algerien wegen Unterstützung der Polisario-Front im West-Saharakonflikt; Spanien kontrolliert fünf »eigenständige Gebiete« an der marokkanischen Küste		34,5% aller Exporte in die EU sind landwirtschaftliche Produkte, Ersatzmärkte für diese Güter sind schwer zu finden	Hoch	Mohammed VI. präsentiert sich als reformorientiert; Einrichtung von Versöhnungskomitee bemerkenswert; autoritäres Regime, wenngleich eines der moderatesten in der arabischen Welt; Korruption wird als Hauptgrund für Rückständigkeit des Landes gesehen	0	Generell sehr positive Einstellung zu EU/ENP, die sogar von Islamisten geteilt wird	Hoch	
Moldau	38,5%	Transnistrien als abtrünniges Territorium innerhalb international anerkannter Grenzen Moldaus; Russlands Militärpräsenz wird als Okkupation wahrgenommen		35,9% aller Exporte in die EU sind Textilien und Kleidung, 18,5% landwirtschaftliche Erzeugnisse; Ersatzmärkte für die meisten dieser Güter sind schwer zu finden	Hoch	Klares Bekenntnis zu weiteren Reformen; Korruption in politischen Eliten; illegales Separatistenregime in Moldaus Transnistrien-Region ist bestimmend für die politische und ökonomische Situation	↗	Mitgliedschaft in EU als langfristiges politisches Ziel; größtenteils für EU-Beitritt; Erwartung einer wachsenden Rolle der EU bei der Mediation der Konflikte um Abchasien und Südossetien	Hoch	

Syrien	32,3%	Kein Friedensabkommen mit Israel; syrische Golanhöhen von israelischen Kräften besetzt	87,3% aller Exporte in die EU sind Energieträger; Ersatzmärkte verfügbar	Gering	Wirtschaftsreformen ohne wesentlichen Wandel in den politischen Strukturen; autoritäres Regime, allgegenwärtiger Geheimdienst	0	Handelskammern und Geschäftsleute könnten sich steigende Gewinne von politischer Liberalisierung versprechen	Gering
Tunesien	73,5%	Keine Sicherheitsbedrohung	35,6% aller Exporte in die EU sind Textilien; 21,3% Maschinen; Ersatzmärkte schwer zu finden	Hoch	Nur rhetorisches Bekenntnis zu Demokratie und Menschenrechten; beträchtliche Machtkonzentration der Regierungspartei; hohes Maß an Korruption	0	Generell positive Wahrnehmung; der Aktionsplan sollte nach dem Wunsch nichtstaatlicher Akteure mehr Druck auf die Regierung ausüben	Gering
Ukraine	25,6%	Wachsende Spannungen mit Russland um die Krim und wegen der Einhaltung des Termins für den Abzug der russischen Schwarzmeerflotte aus dem Militärhafen von Sewastopol 2017	13,1% aller Exporte in die EU sind Landwirtschaftserzeugnisse, 9,9% Energieträger (hauptsächlich Transit) Ersatzmärkte nur schwer für landwirtschaftliche Güter zu finden	Gering	Zwei große Parteien sind eindeutig pro-demokratisch; innenpolitische Situation ist angespannt; hohes Maß an Korruption; Schwächen im gesamten demokratisch-institutionellen Gefüge; tiefe Spaltung zwischen den wichtigsten politischen Kräften	0	Breite Unterstützung für vermehrte Zusammenarbeit mit der EU; abnehmende Zahl von Menschen, die für einen EU-Beitritt sind	Hoch
Westjordanland, Gazastreifen	k.A.	Israelisch-palästinensischer Konflikt ist von immenser Bedeutung für alle Angelegenheiten der Innenpolitik	54% der Exporte in die EU sind landwirtschaftliche Produkte, 24,1% Textilien; Ersatz für EU-Märkte schwer zu finden	Hoch	Ausmaß der Unterstützung der ENP nach dem Bürgerkrieg unklar; Korruption und Nepotismus im Westjordanland; keine innere Stabilität in Westjordanland und Gaza; eingeschränkte Unterstützung für demokratische Werte in Gaza	k.A.	Aktive Zivilgesellschaft. Nichtregierungsorganisationen haben wichtige gesellschaftspolitische Funktion, die von der Möglichkeit politischer Mitsprache weitgehend entkoppelt ist	Gering

A1 Verhältnis zwischen Gesamtexport und Exporten in die EU 2006 **A2** Innerstaatliche, regionale Konflikte oder Nachbarn, die als unfreundlich und bedrohlich wahrgenommen werden **A3** Aussichten/Wahrscheinlichkeit/Chancen im Jahr 2006, die EU als Hauptexportmarkt zu ersetzen **R1** Glaubwürdigkeit der Reformrhetorik **R2** Trend zu politischer Transformation 2005–2007 **R3** Einstellung nichtstaatlicher Akteure

↑ starke Verbesserung
 ↗ Verbesserung
 0 keine nennenswerten Veränderungen

Übersicht 2

Eckdaten zum Stand der ENP

	Östliche Dimension			Süd-Kaukasus			Südlich-Mediterraner Raum	
	Belarus	Moldau	Ukraine	Armenien	Aserbaidshan	Georgien	Ägypten	Algerien
PCA/AA	—	PCA	PCA	PCA	PCA	PCA	AA	AA
Monat/Jahr		7/1998	3/1998	1999	1999	1999	6/2004	9/2005
ENP-AP (Datum)	—	22/2/2005	21/2/2005	14/11/2006	14/11/2006	14/11/2006	6/3/2007	—
ENPI-CSP 2007–2013/ ENPI-NIP 2007–2010	x	x	x	x	x	x	x	x
Finanzierung 2007–2010 (Mio. Euro)	20,0	209,7	494,0	98,4	92,0	120,4	558,0	220,0
Bevölkerung (Mio.)	9,8	4,2	47,1	3,0	8,4	4,5	74,0	32,9
BIP (Mrd. US-\$) ^a	29,6	2,9	81,7	4,9	12,6	6,4	89,3	102,3

^a World Bank, *World Development Indicators Database*, April 2006.

AA	Association Agreement (Assoziationsabkommen)	NIP	National Indicative Programme (Nationales Richtprogramm)
AP	Action Plan (Aktionsplan)	OS	Observer Status (Beobachterstatus)
CSP	Country Strategy Paper (Länderstrategiepapier)	PCA	Partnership and Cooperation Agreement (Partnerschafts- und Assoziationsabkommen)
ENP	European Neighbourhood Policy (Europäische Nachbarschaftspolitik)		

<i>Südlich-Mediterraner Raum</i>							
<i>Israel</i>	<i>Jordanien</i>	<i>Libanon</i>	<i>Libyen</i>	<i>Marokko</i>	<i>Syrien</i>	<i>Tunesien</i>	<i>Westjordanland und Gazastreifen</i>
AA	AA	AA	—	AA	—	AA	Interim-AA
6/2000	5/2002	4/2006		3/2000		3/1998	7/1997
11/4/2005	11/1/2005	19/1/2007	—	27/7/2005	—	4/7/2005	4/5/2005
x	x	x	—	x	x	x	—
8,0	265,0	187,0	8,0	654,0	130,0	300,0	632,0
6,9	5,4	3,6	5,9	30,2	19,0	10,0	3,6
123,4	12,9	22,2	38,8	51,7	26,3	28,7	4,6 ^b

b World Bank, *World Development Indicators Database*, April 2006, data of 2004.

AA	Association Agreement (Assoziationsabkommen)	NIP	National Indicative Programme (Nationales Richtprogramm)
AP	Action Plan (Aktionsplan)	OS	Observer Status (Beobachterstatus)
CSP	Country Strategy Paper (Länderstrategiepapier)	PCA	Partnership and Cooperation Agreement (Partnerschafts- und Assoziationsabkommen)
ENP	European Neighbourhood Policy (Europäische Nachbarschaftspolitik)		

Übersicht 3

Mitgliedschaften in internationalen und regionalen Organisationen und Verträgen

	Östliche Dimension			Süd-Kaukasus			Südlich-Mediterraner Raum	
	Belarus	Moldau	Ukraine	Armenien	Aserbaidshan	Georgien	Ägypten	Algerien
5+5-Dialog	—	—	—	—	—	—	—	x
Arabische Liga	—	—	—	—	—	—	x	x
AU	—	—	—	—	—	—	x	x
BSEC	—	x	x	x	x	x	—	—
CIS	x	x	x	x	x	x	—	—
EHRC	—	x	x	x	x	x	—	—
EMP	—	—	—	—	—	—	x	x
Energie-Charta	**	22/6/96	x	19/1/98	23/12/97	12/7/95	—	—
EURASEC	x	OS	OS	OS	—	—	—	—
Europarat	Kandi- dat seit 12/3/93	13/07/95	9/11/95	25/1/2001	25/1/2001	27/4/99	—	—
GC	x*	x	x	x	x	x	x	x
GUAM	—	x	x	—	x	x	—	—
Kyoto-Protokoll	—	—	x	—	—	—	—	—
Nato	PfP	PfP	PfP	PfP	PfP	PfP	MD	MD
OIC	—	—	—	—	x	—	x	x
OSCE	30/1/92	30/1/92	30/1/92	30/1/92	30/1/92	24/3/92	MedPfC	MedPfC
SP for SEE	—	x	OS	—	—	—	—	—
UNO	x	x	x	x	x	x	x	x
WTO	OS	x	OS	x	OS	x	x	OS

* Belarus unterzeichnete nur das Protokoll zum GC von 1967. ** Noch nicht bestätigt.

AU	African Union (Afrikanische Union)	Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantisches Bündnis)
BSEC	Black Sea Economic Cooperation (Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation)	OIC	Organisation of the Islamic Conference (Organisation der islamischen Konferenz)
CIS	Community of Independent States (Gemeinschaft Unabhängiger Staaten)	OS	Observer Status (Beobachterstatus)
EHRC	European Human Rights Convention (Europäische Konvention der Menschenrechte)	OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)
EMP	Euro-Mediterranean Partnership (Euro-Mediterrane Partnerschaft)	PfC	Partner for Co-operation (Partner für Kooperation)
EURASEC	Eurasian Economic Community (Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft)	PfP	Partnership for Peace (Partnerschaft für den Frieden)
GC	Geneva Convention (Genfer Konvention)	SP for SEE	Stability Pact for Southeastern Europe (Stabilitätspakt für Südosteuropa)
GUAM	Georgia, Ukraine, Aserbaijan, Moldau (Georgien, Ukraine, Aserbaidshan, Moldau)	UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
MD	Mediterranean Dialogue of Nato (Nato+7) (Mittelmeerdialog der Nato)	WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
MedPfC	Mediterranean Partner for Cooperation (Mittelmeerpartner für Kooperation)		

SWP-Berlin
Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik?
September 2008

Südlich-Mediterraner Raum								
Israel	Jordanien	Libanon	Libyen	Marokko	Syrien	Tunesien	Westjordanland / Gazastreifen	
—	—	—	x	x	—	x	—	5+5-Dialog
—	x	x	x	x	x	x	x	Arabische Liga
—	—	—	x	—	—	x	—	AU
—	—	—	—	—	—	—	—	BSEC
—	—	—	—	—	—	—	—	CIS
—	—	—	—	—	—	—	—	EHRC
x	x	x	OS	x	x	x	x	EMP
—	—	—	—	OS	—	OS	—	Energie-Charta
—	—	—	—	—	—	—	—	EURASEC
OS, Parl. Vers. seit 2/12/57	—	—	—	—	—	—	—	Europarat
x	—	—	—	x	—	x	—	GC
—	—	—	—	—	—	—	—	GUAM
—	—	—	—	—	—	—	—	Kyoto-Protokoll
MD	MD	—	—	MD	—	MD	—	Nato
—	x	x	x	x	x	x	x	OIC
MedPfc	MedPfc	—	—	MedPfc	—	MedPfc	—	OSCE
—	—	—	—	—	—	—	—	SP for SEE
x	x	x	x	x	x	x	OS	UNO
x	x	OS	OS	x	—	x	—	WTO