

Wilhelm Knelangen

Nachbarn in Sicherheit, Freiheit und Recht?

Inneres und Justiz: Ambivalenzen der ENP

Die EU ist zur Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ auf eine Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn angewiesen. Die zentrale Stellung innen- und justizpolitischer Themen in der Europäischen Nachbarschaftspolitik spiegelt deshalb das Interesse an einer Kooperation in den Bereichen Asyl und Einwanderung, innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung wider. Weil die Innen- und Justizpolitik nicht von den Kernfragen der Nachbarschaftspolitik – Demokratie bzw. verantwortliches Regieren und Rechtsstaatlichkeit – getrennt werden kann, zeichnen sich jedoch Zielkonflikte zwischen dem sicherheitspolitisch motivierten Kooperationsinteresse und der Vorgabe rechtsstaatlicher Reformen ab. Ob der Transformationshebel der Konditionalität im Fall der Nachbarn wirksam werden kann, ist vor diesem Hintergrund fraglich.

Als die Europäische Kommission im Mai 2004 ihr Strategiepapier zur Begründung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) vorlegte, benannte sie als „Vision“ des Programms die Entstehung eines Ringes aus Ländern, „die die grundlegenden Werte und Ziele der EU teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden werden, die über die Zusammenarbeit hinaus ein erhebliches Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration beinhaltet“.¹ Die Aktionspläne, mit denen die EU und die Nachbarstaaten bilateral die Prioritäten für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren festgelegt haben, bezeichnete die Kommission denn auch als einen „erste[n] große[n] Schritt hin zur Verwirklichung dieser Vision“.²

Ob sich die vollmundige Zielbeschreibung als eine realistische Perspektive für das ENP-Projekt erweisen wird und ob die Aktionspläne angemessene Instrumente auf dem Weg dorthin darstellen, ist in Wissenschaft und Politik umstritten.³ Namentlich

Wilhelm Knelangen (1971), Dr. rer. pol., Akademischer Rat im Bereich Politikwissenschaft des Instituts für Sozialwissenschaften der Christian-Albrechts-Universität Kiel

¹ Europäische Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier, KOM (2004) 373 endg., S. 5.

² Ebd. – Die Aktionspläne und die Länderberichte, die die Kommission zur Vorbereitung der bilateralen Verhandlungen mit den Nachbarstaaten vorgelegt hat, finden sich unter <http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm>.

³ Siehe etwa die Beiträge in Nicolas Hayoz u.a. (Hg.): Enlarged EU – Enlarged Neighbourhood. Perspectives of the European Neighbourhood Policy. Bern u.a. 2005. – Martin Koopmann/Christian Lequesne (Hg.): Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden 2006. Einen Überblick über die politische Diskussion in Frankreich, Deutschland, Polen, der Ukraine und der Republik Moldau bieten Marco Overhaus u.a. (Hg.): The New Neighbourhood Policy of the European Union. Trier 2006 [= Foreign Policy in Dialogue, 19, 2006]; <www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue19.pdf>.

die Frage, ob die in der ENP angelegte Strategie einer externen Förderung der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Transformation in den Nachbarstaaten ohne den Anreiz einer EU-Mitgliedschaft erfolgreich sein kann, wird kontrovers diskutiert.⁴

Die Staaten, die 2004 der EU beigetreten sind, orientierten sich bei ihren Strategien zur Konsolidierung von Demokratie, rechtsstaatlicher Verwaltung und Marktwirtschaft im wesentlichen an den Kriterien, bei deren Erfüllung die Union die Mitgliedschaft versprochen hatte. Ein solcher Transformationshebel ist für die osteuropäischen Partnerländer der ENP einstweilen nicht vorgesehen – und für die südlichen Nachbarn gar nicht.⁵ Dennoch ist unverkennbar, daß die ENP auf Konditionalität setzt. Die Nachbarn können die abgestuften Angebote der EU nur im dem Maße nutzen, in dem sie bestimmte Reformvorgaben erfüllt haben.⁶ Neben der finanziellen und technischen Hilfe bei der Umsetzung der Aktionspläne und der „allmählichen Öffnung“ von Gemeinschaftsprogrammen in den Bereichen Kultur, Bildung und Umwelt ist insbesondere daran gedacht, schrittweise Zugang zum Binnenmarkt zu gewähren.⁷

Die Nachbarschaftspolitik ist ein multidisziplinäres Projekt, das von der Wirtschafts- und Handelspolitik über die Umwelt- und Energiepolitik bis zum Kampf gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen reicht. Die Frage aber, ob sich mit Hilfe der Instrumente der ENP aus der heterogenen Nachbarschaft ein „Ring aus Ländern“ entwickeln kann, welche die Werte der EU-Staaten teilen und mit ihnen eine vertrauensvolle politische Zusammenarbeit pflegen, entscheidet sich in erster Linie in der Innen- und Justizpolitik.

Innen- und Justizpolitik – das Herzstück der ENP

Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Nachbarn hat nicht mit der ENP begonnen. Vielmehr besaßen bereits die Partnerschafts- und Kooperations- bzw. die Assoziierungsabkommen entsprechende Regelungen, wobei diese – parallel zur Dynamik der Zusammenarbeit im Inneren der EU – je umfangreicher wurden, desto später sie abgeschlossen wurden. Während etwa das Assoziierungsabkommen mit Tunesien aus dem Jahr 1995 lediglich zwei Artikel zur Bekämpfung von Geldwäsche und Drogenhandel beinhaltet,⁸ umfaßt der Vertrag mit Algerien aus dem Jahr 2002 ein eigenes Kapitel, das eine große Bandbreite des Politikfeldes

⁴ Annette Jünemann, Michèle Knodt: Externe Demokratieförderung der Europäischen Union – die Instrumentenwahl der EU aus vergleichender Perspektive, in: *Integration*, 4/2006, S. 287-296. – Andrea Gawrich, Wulf Lapins: Demokratieförderung als europäische Herausforderung. Perspektiven für die östlichen Nachbarländer der EU. Berlin 2006.

⁵ Daß die Wirksamkeit der Strategie der Konditionalisierung in der jüngsten Erweiterungsrunde allerdings wesentlich von den internen Voraussetzungen in den Beitrittsstaaten abhing, zeigen die Beiträge in Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier (Hg.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY 2005.

⁶ Martin Koopmann: Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union: Herausforderungen und Probleme eines anspruchsvollen Politikkonzepts, in: Koopmann, Lequesne, Partner oder Beitrittskandidaten? [Fn. 3], S. 17–30, hier S. 25.

⁷ Europäische Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik [Fn. 1], S. 9.

⁸ Siehe Art. 61 und 62 des Assoziierungsabkommens, veröffentlicht in: ABl. EG L 97 vom 30.3.1998.

abdeckt.⁹ Politische Priorität wurde der Innen- und Justizpolitik im Rahmen der Mittelmeer- und Osteuropapolitik jedoch lange nicht eingeräumt.¹⁰ Unterhalb der Ebene der Partnerschafts- und Assoziierungsräte sind bis Anfang 2006 lediglich in den Fällen Israel, Jordanien, Marokko, Republik Moldau und Ukraine eigene Subkomitees zu diesem Themenbereich eingerichtet worden. Die Ukraine ist auch der einzige ENP-Staat, mit dem im Dezember 2001 ein eigener „Aktionsplan Justiz und Inneres“ vereinbart wurde und mit dem auf Ministerienebene jährliche bilaterale Treffen durchgeführt werden.¹¹

Deutlich wird daran, daß das ENP-Projekt an bereits bestehende innen- und justizpolitische Kooperationsmuster anknüpfen konnte. Diese wurden mit dem Programm aber mit einem neuen Impetus versehen. Den Herausforderungen in den Bereichen Einwanderung und Asyl, Grenzkontrollen, Kriminalitätsbekämpfung und Terrorismus wird sowohl im Strategiepapier der Kommission als auch in den Länderberichten und Aktionsplänen ein prominenter Platz eingeräumt. Auch in den öffentlichen Stellungnahmen der Akteure in Kommission und Rat gilt der Innen- und Justizpolitik regelmäßig besonderes Augenmerk, oder sie wird sogar in den Mittelpunkt des gesamten Programms gerückt.¹² Im Unterschied zur jüngsten Erweiterungsrunde, bei der der Bereich „Justiz und Inneres“ erst spät, dann aber mit um so größerer Dringlichkeit auf die Tagesordnung gesetzt wurde, ist dem Thema im ENP-Kontext von vornherein Priorität gegeben worden.¹³ Daß die Fragen der Außengrenzen, der legalen und illegalen Einwanderung oder der Bekämpfung von Menschenhandel in der ENP derart in den Vordergrund gestellt werden, hat zunächst damit zu tun, daß der innen- und justizpolitische Besitzstand der EU in den vergangenen Jahren – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der bevorstehenden Aufnahme neuer Mitglieder – so rasch ausgebaut worden ist.¹⁴ Damit spiegelt die ENP die rasant gewachsene Bedeutung des Politikfeldes in der EU wider.

⁹ Siehe Titel VIII des Assoziierungsabkommens, veröffentlicht in: ABl. EG L 265 vom 10.10.2005.

¹⁰ Das hat sich erst in dem Maße geändert, in dem der Besitzstand innerhalb der EU gewachsen ist. Für eine Skizze der Bedeutung der Innen- und Justizpolitik innerhalb der Mittelmeerpolitik siehe Annette Jünnemann: Ein Raum des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands: Die Euro-Mediterrane Partnerschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *Orient*, 46/2005, S. 360–387, hier S. 369–373.

¹¹ Die Angaben dieses Abschnitts finden sich in dem Papier des Ratssekretariates „EU commitments vis-a-vis third countries“, Rats-Dokument 8146/06.

¹² Siehe beispielsweise die EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner: Sicherheit schaffen – Die Europäische Union als Pol der Stabilität in unserer Nachbarschaft. Redebeitrag zur Konferenz „Innere Sicherheit als Element in den Beziehungen der EU mit ihren Nachbarn“, Wien, 4. Mai 2006 (Pressemitteilung EC Speech/06/277), die mit klarem Bezug auf die innere Sicherheit betont, die ENP sei „im Kern eine Sicherheitspolitik für Europa“.

¹³ Zur Rolle der Innen- und Justizpolitik im Erweiterungsprozeß siehe Wilhelm Knelangen: Freiheit, Sicherheit und Recht. Erweiterte Innen- und Justizpolitik, in: *OSTEUROPA*, 5–6/2004, S. 430–441. – Joanna Apap (Hg.): *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*. Cheltenham u.a. 2004.

¹⁴ Zur Entwicklung der Zusammenarbeit siehe Wilhelm Knelangen: *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit*. Opladen 2001. – Thorsten Müller: *Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union. Eine Analyse der Integrationsentwicklung*. Opladen 2003. – Karen Henderson (Hg.): *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe*. London 2005.

Das ist es freilich nicht allein. Es kommt hinzu, daß die EU in nahezu der gesamten Breite der Innen- und Justizpolitik für die erfolgreiche Durchsetzung eigener Politikziele von der Qualität der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten abhängig ist. Das gilt beispielsweise für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, bei der in einigen Deliktsbereichen enge Querverbindungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den Nachbarn in Osteuropa und im Mittelmeerraum existieren. Im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik geht die Interdependenz über die funktionale Verflechtung durch die Migrationsbewegungen, die naturgemäß die Außengrenzen der EU passieren, noch hinaus. Weil das asyl- und einwanderungspolitische Regelwerk der EU auf einer Strategie der Externalisierung fußt, ist die EU darauf angewiesen, daß die Nachbarn ihre Politikziele nicht konterkarieren.¹⁵

Innen- und justizpolitische Themen haben deshalb für die Gestaltung der Beziehungen der EU zu Drittstaaten eine zuvor nicht gekannte strukturbildende Kraft entfaltet. Eklatante Mängel in der Leistungsfähigkeit der Polizei-, Justiz- und Verwaltungsbehörden und unzureichende Qualität der einschlägigen Gesetzgebung sind mittlerweile sogar geeignet, auch langjährige Beitrittsverhandlungen grundsätzlich in Frage zu stellen. So sind Rumänien und Bulgarien zwar zum 1. Januar 2007 der EU beigetreten, die Bereiche Justizreform und Bekämpfung von Kriminalität und Korruption werden aber einstweilen weiter von der Europäischen Kommission überwacht.¹⁶ Auch in den jüngsten Berichten über die Fortschritte der Kandidatenländer Kroatien, Makedonien und Türkei stehen Fragen der Innen- und Justizpolitik an der Spitze der Reformagenda.¹⁷ Das Signal, das die EU an ihre nähere Umwelt sendet, ist mithin klar: Die Union erwartet befriedigende innen- und justizpolitische Reformergebnisse und macht sie zur Voraussetzung für eine Vertiefung der Kooperation. Zwar geht es bei der ENP nicht um die Herstellung der Beitrittsreife. Das strukturelle Argument dürfte aber angesichts des Prinzips der Konditionalität, das in dem Programm angelegt ist, auch für die Nachbarn gültig sein.

Nicht unerwähnt bleiben soll schließlich, daß ein besonderes Augenmerk auf Themen der Innen- und Justizpolitik auch den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger in der EU entspricht. Bei einer Eurobarometer-Umfrage hielten 2006 90 Prozent der Befragten besondere Beziehungen der EU mit ihren Nachbarn im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung und die Bekämpfung organisierter Kriminalität für wichtig, immerhin 64 Prozent erwarteten im Falle einer engen Zusammenarbeit einen Rückgang der illegalen Einwanderung.¹⁸ Überbewerten sollte man die Daten allerdings nicht, denn

¹⁵ Siehe dazu Sandra Lavenex, Emek M. Ucarer: *The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies*, in: *Cooperation and Conflict*, 4/2004, S. 417–443.

¹⁶ Europäische Kommission: *Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens*, KOM (2006) 549 endg.

¹⁷ Siehe dazu Europäische Kommission: *Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006–07*, KOM (2006) 649 end. Als wichtigste Reformfelder in den Kandidatenländern benennt das Dokument (S. 11f.) für Kroatien die Themen Justizreform, Reform der öffentlichen Verwaltung, Korruptionsbekämpfung und für Makedonien die Reform der Polizei, des Justizwesens sowie die Korruptionsbekämpfung. Im Fall der Türkei stehen Menschenrechtsfragen im Vordergrund.

¹⁸ Die Ergebnisse finden sich in Europäische Kommission: *Die Europäische Union und ihre Nachbarn. Eurobarometer Spezial 259*, Brüssel 2006, S. 28f., 47; <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_259_de.pdf>.

die Studie wies ebenfalls aus, daß lediglich 18 Prozent der Befragten überhaupt von der ENP gehört hatten.¹⁹

Der unvermeidliche Wertebezug

Der breite Raum, den Themen der Innen- und Justizpolitik im Prozeß der Nachbarschaftspolitik einnehmen, läßt sich somit auf funktionale Interdependenzen einerseits und den generellen Bedeutungszuwachs des Politikfeldes innerhalb der EU andererseits zurückführen. Ähnliches ließe sich freilich für eine ganze Palette von Politikfeldern feststellen. Im Unterschied zur Handels-, Umwelt- oder Energiepolitik stehen bei der Frage von Möglichkeiten und Grenzen einer intensiveren innen- und justizpolitischen Kooperation aber unmittelbar die Kernfragen des gesamten ENP-Prozesses auf der Tagesordnung.

Bekanntlich soll die Einräumung privilegierter Partnerschaftsbeziehungen einerseits auf „einer gegenseitigen Verpflichtung auf gemeinsame Werte“ beruhen, die vor allem die Bereiche Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolles Regieren, Achtung der Menschenrechte und der Minderheitenrechte, gute Nachbarschaft, Marktwirtschaft und nachhaltige Entwicklung umfaßt.²⁰ Als Geschäftsgrundlage der Nachbarschaftspolitik wird damit ein Leitbild formuliert, das die Partner in Osteuropa und im Mittelmeerraum einstweilen nicht glaubwürdig repräsentieren können. Als Fortschritt wird von der Union deshalb jeder Schritt angesehen, den die Nachbarn bei der Verwirklichung einer politischen Ordnung gehen, die diesen Werten verpflichtet ist.

Selbstverständlich bestehen zwischen den Nachbarn erhebliche Unterschiede. Staaten wie die Ukraine oder – mit erheblichen Abstrichen – Georgien, die sich auf einem komplizierten – und keineswegs unumkehrbaren – Pfad der Transformation zur Demokratie befinden, stehen dezidiert autoritär regierte Staaten wie Azerbajdžan oder Tunesien gegenüber. Wenngleich die Nachbarn somit unterschiedlich weit von der Leitperspektive der ENP entfernt sind, so bleibt doch die Tatsache, daß sie sämtlich mehr oder minder große Probleme haben, die proklamierte Wertegrundlage in der praktischen Zusammenarbeit zu vertreten.

Mit den Daten der vergleichenden qualitativen Demokratie- und Transformationsforschung kann die Berechtigung dieser These illustriert werden. Der „Bertelsmann Transformation Index“ (BTI) mißt anhand differenzierter Kriterien den Stand, den die Transformationsstaaten auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie zurückgelegt – bzw. nicht zurückgelegt – haben.²¹ Für unseren Zusammenhang sind zwei Kriterienbündel des BTI von besonderem Interesse: zum einen das Kriterienbündel „Rechtsstaatlichkeit“, weil es die Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit der Justiz und die Gewährleistung der bürgerlichen Freiheiten abbildet, zum anderen das Kriterienbündel „Stabilität demokratischer Institutionen“, das die Leistungsfähigkeit des Verwaltungs- und Justizsystems und die Akzeptanz der demokratischen Institutionen durch die Bevölkerung mißt.²²

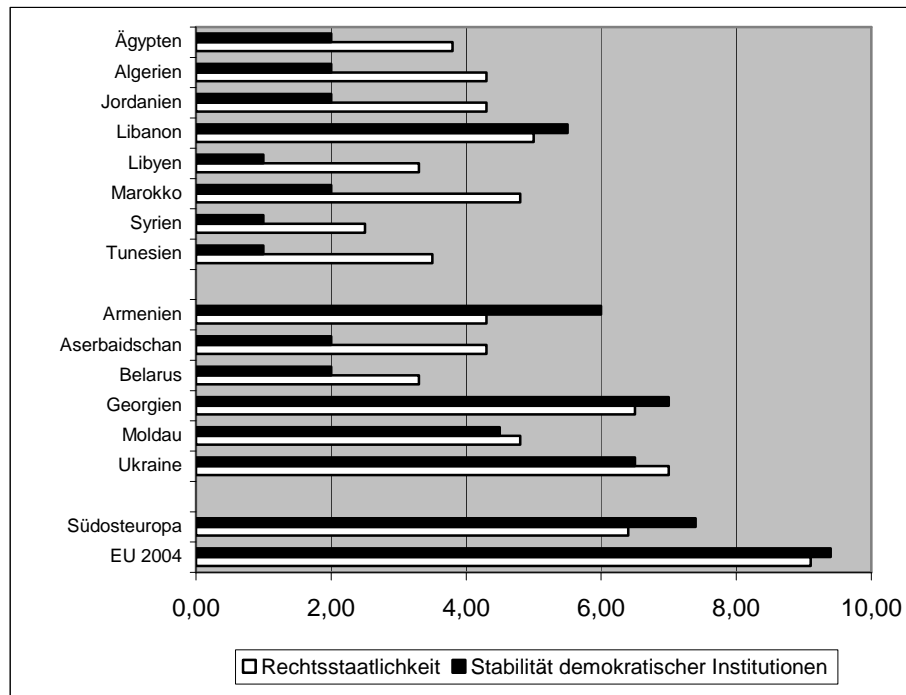
¹⁹ Vgl. ebd., S. 19.

²⁰ Europäische Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik [Fn. 1], S. 3.

²¹ Bertelsmann Stiftung (Hg.): Bertelsmann Transformation Index 2006. Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie. Gütersloh 2005. Die Daten des BTI spiegeln im wesentlichen den Stand von Anfang 2005 wider.

²² Zum Forschungsdesign und zur Methodologie des BTI siehe ebd., S. 83–104.

Rechtsstaatlichkeit und Stabilität demokratischer Institutionen der Nachbarstaaten im Vergleich



Quelle: Bertelsmann Transformation Index 2006, S. 248–251

Die Abbildung bietet eine Übersicht der Werte der vom BTI berücksichtigten Nachbarstaaten für diese beiden Kriterienbündel.²³ Zum Vergleich sind darüber hinaus die Werte für zwei Staatengruppen aufgeführt. Hinter der Gruppe „EU 2004“ verbergen sich die Durchschnittswerte jener Staaten, die 2004 der EU beigetreten sind.²⁴ Die Gruppe „Südosteuropa“ umfaßt jene Staaten des Balkans, denen eine Beitrittsperspektive eröffnet wurde, die aber auf mittlere Sicht kein konkretes Beitrittsangebot erhalten werden (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Makedonien, Serbien und Montenegro, nicht jedoch Kroatien). Im Vergleich zeigt sich zunächst, daß sämtliche ENP-Staaten in den beiden Kategorien deutlich unter dem Schwellenwert liegen, den der BTI für eine funktionsfähige Demokratie erwartet ($x \geq 8$).

Auch die Staatengruppe des Balkans erreicht diesen Wert nicht, liegt aber dennoch besser als die meisten ENP-Staaten. Lediglich die Ukraine und Georgien erreichen annähernd das Niveau der „Südosteuropa“-Gruppe. Die Werte für die beiden Reform-

²³ Die beiden ENP-Partner Israel und Palästinensische Autonomiebehörde sind vom BTI nicht berücksichtigt worden.

²⁴ Da für Malta und Zypern keine Werte erhoben worden sind, gehen diese nicht in die Berechnung ein.

staaten liegen in dem Bereich, der in der Systematik des BTI für „defekte Demokratien“ erwartet wird ($6 \leq x < 8$).²⁵ Alle anderen Nachbarn in Osteuropa weisen demgegenüber Werte auf, die auf eklatante Mängel in der Rechtsstaatlichkeit und des Justiz- und Verwaltungssystems verweisen. Für die Staaten des Mittelmeeres zeigt sich ein noch problematischeres Bild. Keiner der vom BTI berücksichtigten südlichen Nachbarn – für Israel und die Palästinensische Autonomiebehörde sind keine Daten erhoben worden – erreicht auch nur annähernd Werte, die man für eine funktionsfähige und rechtsstaatliche Demokratie erwarten würde. Besonders schlecht sind die Werte für die Leistungsfähigkeit der Institutionen, wobei Libyen, Syrien und Tunesien die schlechtesten Beurteilung erhalten, die die Skala des BTI überhaupt vorsieht. Wenngleich zwischen den südlichen Nachbarn Unterschiede erkennbar sind, bleibt auch hier der Befund, daß von schwerwiegenden und systematischen Verstößen gegen jene Grundsätze auszugehen ist, auf denen die ENP beruht.

Die Länderberichte, die die Europäische Kommission zur Vorbereitung der Verhandlungen über die Aktionspläne vorgelegt hatte und die sich in zentralen Punkten auf Berichte internationaler Regierungs- und Menschenrechtsorganisationen stützen, übersehen diese Mängel nicht. In den Berichten werden zunächst eingeleitete Reformschritte gewürdigt und die Bindung an internationale Rechtsvorschriften referiert, um sodann zu kritisieren, wo nach wie vor Mißstände zu beklagen sind. So stellt der Länderbericht zu Georgien beispielsweise fest, daß Folter und Mißhandlungen ebenso Anlaß zur Sorge geben wie der exzessive Einsatz von Gewalt durch die Sicherheitsbehörden.²⁶ Der Länderbericht zu Marokko konstatiert ebenso Fälle von Folter, eine fehlende Gewaltenteilung und leistungsschwache Verwaltungsstrukturen.²⁷ In Tunesien sind Folter und willkürliche Inhaftierungen zwar – wie in den beiden zuvor genannten Ländern auch – verboten. Dennoch stellt die Kommission fest, daß im Rechtsvollzug gefoltert wird, daß der Staat andere unmenschliche Handlungen toleriert und daß die gesetzlich vorgesehenen Höchstgrenzen der polizeilichen Ingewahrsamnahme häufig überschritten werden.²⁸

Welche Konsequenzen haben diese Befunde für die Perspektiven der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der ENP? In keinem anderen Politikfeld ist das Spannungsverhältnis zwischen der Verpflichtung auf gemeinsame Werte und deutlichen Defiziten bei der praktischen Umsetzung dieser Werte so offenkundig wie hier. Was in der Energie- oder Umweltpolitik noch leidlich separiert werden mag, ist hier zwingend im Zusammenhang zu sehen. Im Handeln (und Unterlassen) der öffentlichen Institutionen, denen die Sicherheit der Menschen, die Verfolgung von Straftaten oder das Management von grenzüberschreitenden Migrationsbewegungen anvertraut ist, spiegelt sich der Herrschaftscharakter eines Staates unmittelbar wider. Insofern ist der Innen- und Justizpolitik ein Wertebezug inhärent. Es läßt sich nicht abstrakt über die Zusammenarbeit mit den Einwanderungsbehörden oder Sicherheitskräften der Nachbarstaaten sprechen, ohne zugleich über den Zugang zu einem unab-

²⁵ Es bliebe zu prüfen, ob sich die Werte durch den eingeschlagenen Reformpfad seit Anfang 2005 signifikant verbessert haben. Angesichts der jüngeren Entwicklungen sind allerdings Zweifel angebracht, siehe etwa Rainer Lindner: Das Ende von Orange – Die Ukraine in der Transformationskrise. Berlin 2006 [= SWP-Studie S 20]. – Anja Franke: Kohabitation in Kiew, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 9/2006, S. 1049–1052.

²⁶ European Commission: Country Report Georgia, SEC (2005) 288/3, S. 10.

²⁷ Europäische Kommission: Länderbericht Marokko, SEC (2004) 569, S. 7, 9.

²⁸ Europäische Kommission: Länderbericht Tunesien, SEC (2004) 570, S. 10.

hängigen Richter, über die Zustände in den Gefängnissen, über die Rechte von Minderheiten und Flüchtlingen oder die Korruption in der staatlichen Verwaltung in den Blick zu nehmen. Ob die EU mit ihrem Ansatz, durch die Nachbarschaftspolitik Anreize zu demokratischen und rechtsstaatlichen Reformen zu geben, Erfolg hat, kann deswegen an keinem Politikfeld so unmittelbar abgelesen werden wie an den Entwicklungen in der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit.

Die Abhängigkeit der EU von ihrer Nachbarschaft

Die Europäische Union setzt sich seit dem Amsterdamer Vertrag zum Ziel, ihren Bürgern „in einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten“.²⁹ Ob dieses Ziel erreicht werden kann, hängt allerdings wesentlich von Faktoren ab, auf die die Union und ihre Mitgliedstaaten allenfalls indirekt Einfluß nehmen können. Das betrifft zunächst die Vorbeugung und die Verfolgung von Straftaten. Die Länderberichte der Kommission konstatieren in vielen Nachbarstaaten ein besorgniserregendes Ausmaß organisierter Kriminalität.³⁰ Die gesellschaftlichen Bedingungen – riesige Einkommensungleichheit, Armut und Arbeitslosigkeit – begünstigen Kriminalität ebenso wie schwache und korrupte staatliche Strukturen. Hinzu kommt, daß in einigen Fällen – etwa in Georgien oder in Moldova – der Herrschaftsanspruch der Zentralmacht in separatistischen Gebieten nicht akzeptiert und das Machtvakuum systematisch zu kriminellen Zwecken genutzt wird.

Die EU ist von dieser Entwicklung direkt betroffen.³¹ Im Falle grenzüberschreitender Delikte ist dies offensichtlich, allerdings ergeben sich die Möglichkeiten der organisierten Kriminalität auch wesentlich aus den inneren Bedingungen in den Nachbarstaaten. Einige Schlaglichter mögen an dieser Stelle genügen: Im Drogenhandel spielen die osteuropäischen Nachbarländer eine wichtige Rolle als Transitländer auf dem Weg nach Westeuropa, gleiches gilt für die westafrikanischen Nachbarn, insbesondere für Marokko, das für den Transit von Lateinamerika nach Spanien eine wichtige Brückenfunktion hat. Ethnisch homogene Gruppierungen, darunter insbesondere osteuropäische Gruppierungen, haben nach den Berichten von *Europol* eine zunehmende Bedeutung in der EU. Neben dem Drogenhandel spielen dabei der Menschenhandel und die Schleusung von illegalen Einwanderern eine Hauptrolle. Im Bereich der Schleusung sind neben Rußland und der Türkei, die beide nicht an der ENP teilnehmen, vor allem die Ukraine, Marokko, Libyen und Tunesien wichtige Knoten-

²⁹ Art. 29 (1) EU-Vertrag.

³⁰ Daten zur Kriminalitätsbelastung in den Nachbarländern sind dort, wo sie von den Regierungen vorgelegt werden, zu hinterfragen, weil sie weniger der Information der Öffentlichkeit als vielmehr der Legitimation des staatlichen Herrschaftsapparates dienen. Siehe aber die Länderberichte in dem Bericht: Council of Europe: Organised crime situation report 2005. Strasbourg 2005, S. 58–67, sowie die Beiträge in Helmut Kury, Elmar Karimov (Hg.): Kriminalität und Kriminalprävention in Ländern des Umbruchs. Beiträge zu einer internationalen Konferenz in Baku/Aserbaidschan. Bochum 2006. – Matthias Basedau u.a. (Hg.): Multiple Unsicherheit. Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika. Hamburg 2005.

³¹ Die Darstellung stützt sich im folgenden vor allem auf die beiden jüngsten Berichte des Europäischen Polizeiamtes zur Entwicklung der organisierten Kriminalität in Europa; siehe *Europol*: 2005 Organised Crime Report – Public Version. Rats-Dokument 13788/1/05 REV 1; *Europol*: EU Organised Crime Threat Assessment 2006. The Hague 2006.

punkte für die Routen, über die Herkunfts- und Bestimmungsländer miteinander verbunden werden.

Damit ist bereits die Frage der Migration angesprochen, in der strukturell ähnliche Interdependenzen zwischen der EU und den Nachbarstaaten bestehen. Mit welchem Ausmaß an Zuwanderungswilligen die EU konfrontiert ist, entscheidet sich wesentlich in den Nachbarstaaten. Dabei geht es mittelfristig um die politische, ökonomische und soziale Entwicklung in den ENP-Staaten selbst, da diese – wenn auch mit abnehmender Tendenz – Herkunftsländer für die Migration in die EU sind. So stammten von den etwa 238 000 Asylanträgen, die im Jahr 2005 in den EU-Mitgliedstaaten gestellt wurden, beispielsweise 6480 aus Georgien und 4490 aus der Republik Moldau.³²

Die ENP-Staaten sind jedoch in erster Linie Transitländer für Migranten aus dem subsaharischen Afrika und aus Zentralasien. Kurzfristig geht es deshalb vor allem um die Frage, in welchem Umfang die Nachbarn bereit sind, mit den EU-Staaten zu kooperieren, um die illegale Einreise in den Unionsraum zu verhindern. Wenngleich die Medienbilder von verzweifelten Menschen vor den Küsten Italiens und Spaniens in den vergangenen Monaten die Aufmerksamkeit vor allem auf den Mittelmeerraum gelenkt haben, so bleibt doch hervorzuheben, daß sich die Situation in Osteuropa nicht grundsätzlich anders darstellt.³³ So stellt *Europol* fest, daß der Weg über die nordafrikanischen Staaten zwar die wichtigste Route für (illegale) Einwanderer bildet. Zugleich hebt das Polizeiamt jedoch hervor, daß die zentral- und osteuropäische Route erheblich an Bedeutung gewonnen habe.³⁴

Die Interdependenz zwischen EU und Nachbarstaaten ergibt sich freilich nicht aus funktionalen Verknüpfungen allein. Sie ist vielmehr durch die spezifische Konstruktion des Asyl- und Einwanderungsregimes der EU explizit politisch verstärkt worden. Die Asylpolitik der EU fußt auf einer Strategie der Externalisierung, bei der über die Asylberechtigung möglichst vor den Grenzen der EU entschieden werden soll. Mit der Drittstaatenregelung und dem Prinzip des sicheren Herkunftslandes sind die Nachbarstaaten systematisch in das EU-Asylregime eingebunden.

Angesichts dessen ist es kein Zufall, daß die Fragen, die klassischerweise der Innenpolitik zugeordnet waren, mittlerweile im außenpolitischen Handlungsprogramm der EU einen zentralen Stellenwert haben.³⁵ Umgekehrt sind außenpolitische Instrumente notwendig, um das innen- und justizpolitische Ziel der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu erreichen. Die Kommission hat diese Verknüpfung in ihrem Strategiepapier zur ENP dezidiert hervorgehoben: Die Nachbarschaftspolitik könne den Zielen der EU in den Bereichen Justiz und Inneres dienen, „insbesondere die Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption, der Geldwäsche und des unrechtmäßigen Handelns aller Art sowie im Zusammenhang mit Einwanderungsfragen“³⁶

³² UNHCR: Presse Aktuell vom 17.3.2006; <<http://www.unhcr.de/pdf/581.pdf>>.

³³ Siehe dazu ausführlich Steffen Angenendt: Migrationspolitische Herausforderungen und Strategien in der EU: Kann die Nachbarschaftspolitik einen Beitrag zur Problemlösung leisten? in: Koopmann, Lequesne, Partner oder Beitrittskandidaten? [Fn. 3], S. 181–206.

³⁴ Siehe dazu *Europol*: Organised Illegal Immigration into the European Union, hier S. 3; <http://www.europol.europa.eu/publications/SeriousCrimeOverviews/2005/overview_illegal_immigration.pdf>.

³⁵ Thorsten Müller: Eine Außenpolitik für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hg.): Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Wiesbaden 2005, S. 105–121.

³⁶ Europäische Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik [Fn. 1], S. 6.

Man wird es wohl noch pointierter sagen können: Über die Bedingungen der inneren Sicherheit in der EU und die Situation bei der legalen und der illegalen Einwanderung wird nicht nur in Frankfurt und Budapest, sondern auch in Tiflis und Casablanca entschieden. Zu einer engeren Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten besteht deshalb keine ernsthafte Alternative. Der Rat der Innen- und Justizminister hat vor diesem Hintergrund im Dezember 2005 eine „Strategie für die externe Dimension der Innen- und Justizpolitik“ verabschiedet, die eine programmatische Grundlage für die verstärkte Einbeziehung dieses Politikfeldes in die Außenbeziehungen darstellt. Der Rat hob die Bedeutung der Nachbarschaftspolitik in seinem Papier hervor und betonte, die Umsetzung der innen- und justizpolitischen Inhalte der Aktionspläne solle eine Priorität darstellen.³⁷

Die Schwerpunkte in den Aktionsplänen

Im Unterschied zur Erweiterungspolitik geht es im Rahmen der ENP nicht darum, ein präzise festgelegtes Kompendium von EU-Rechtsakten in das nationale Recht zu übertragen und die Anwendung der Normen zu gewährleisten. Die Projekte, die in den Aktionsplänen benannt werden, sind vielmehr überwiegend offen formuliert und lassen erheblichen politischen Spielraum. Die vergleichsweise große Offenheit kann als Preis für das Prinzip der Partnerschaftlichkeit angesehen werden, auf das die EU großen Wert legt. Sie entspricht aber zugleich dem Charakter der ENP, bei der es nicht um die Heranführung an einen Beitritt, sondern um eine Verbesserung der Kooperation geht.

Wenngleich die Aktionspläne bilateral zwischen EU und Nachbarstaat ausgehandelt worden sind und insoweit unterschiedliche Ausgangsbedingungen und nationale Besonderheiten reflektieren, lassen sich einige allgemeine Schwerpunkte identifizieren. An erster Stelle ist dabei die Annäherung der Rechtsgrundlagen der ENP-Staaten an internationale (demokratische und rechtsstaatliche) Standards zu nennen. Die EU hat in den Verhandlungen beispielsweise Wert darauf gelegt, daß die Nachbarn sich auf den Beitritt bzw. die Ratifikation internationaler Konventionen verpflichten bzw. daß sie diese dort, wo sie bereits in nationales Recht übergeführt worden sind, auch Anwendung finden. Aber auch im Bereich der gesetzlichen Regelungen wird häufiger Handlungsbedarf formuliert, beispielsweise bei der Schaffung von Grundlagen für die Verfolgung bestimmter Straftaten. Mit diesem Schwerpunkt werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen geht es um die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns generell. Zum anderen geht es darum, spezifische Lücken in der Gesetzgebung – insbesondere im Strafrecht – zu schließen.

Der zweite Schwerpunkt liegt in dem Aufbau und der Verbesserung von Verwaltungs- und Justizstrukturen und der Steigerung der Leistungsfähigkeit der Behörden. Der Bedarf ist offensichtlich: Den Behörden in den Nachbarstaaten fehlt es vielfach an technischer und personeller Ausstattung, um mit den Herausforderungen von Kriminalität und illegaler Migration angemessen umgehen zu können. Das ist indes nicht nur ein finanzielles Problem. So gestaltet sich die Reform der postsowjetischen Polizei- und Justizbehörden als außerordentlich schwierig. Trotz erheblicher Anstrengungen durch Europarat, OSZE und EU sind die Sicherheitskräfte Osteuropas von dem

³⁷ Rat der EU: Eine Strategie für die externe Dimension der JI-Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab, Rats-Dokument 15446/05, S. 6.

Leitbild einer demokratischen Bürgerpolizei noch weit entfernt.³⁸ Als dritter Schwerpunkt kann schließlich die Förderung der praktischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit genannt werden. Dabei geht es einerseits um die Förderung der regionalen Kooperation zwischen den Nachbarn, wie sie beispielsweise in der Asyl- und Einwanderungspolitik zwischen zehn ostmittel- und osteuropäischen Staaten im Söderköping-Prozeß oder im Budapest-Prozeß zwischen den Staaten der EU, der GUS und des Balkan praktiziert wird.³⁹ Andererseits wird selbstverständlich auch die Intensivierung der politischen und praktischen Zusammenarbeit der Nachbarn mit der EU und ihren Mitgliedstaaten angestrebt.

Kein Bereich erfährt in den Aktionsplänen jedoch eine so nachdrückliche Würdigung wie die Außengrenzpolitik. Insbesondere gehen die vereinbarten Projekte hier deutlich über die Schaffung institutionell-rechtlicher Grundlagen oder Absichtserklärungen für eine verbesserte Zusammenarbeit hinaus. Das ist kein Zufall: Die Logik der Schengener Zusammenarbeit, nach der die Kontrollen an den Binnengrenzen aufgegeben und an die Außengrenzen verlagert werden, hat die Grenzen zwischen der EU und ihren Nachbarn in den Mittelpunkt der Debatte über die innere Sicherheit in Europa gerückt. Die 2004 beigetretenen ostmitteleuropäischen EU-Mitglieder sind mit dem Beitritt zwar Schengener Vertragsparteien geworden und wenden große Teile des Schengener Besitzstandes – etwa die Visapolitik – bereits an. Die alten EU-Mitglieder heben die Grenzkontrollen zu diesen Staaten aber erst auf, wenn der Rat einstimmig feststellt hat, daß die hohen Schengener Kontrollstandards an den Ostgrenzen dieser Staaten gewährleistet sind.

Damit ist für die Herstellung der Personenfreizügigkeit an den Westgrenzen der neuen Mitglieder ein wirksamer Schutz der östlichen Außengrenzen eine zwingende Voraussetzung, über deren Erfüllung die alten Mitglieder sorgfältig wachen.⁴⁰ Daß sich die Aufgabe ohne eine Kooperation mit den Nachbarn nicht zufriedenstellend lösen läßt, liegt auf der Hand. In den Aktionsplänen sind daher konkrete Projekte mit den Staaten Osteuropas und der Mittelmeerkoooperation vereinbart worden. Mit der tunesischen Regierung ist beispielsweise die Förderung der institutionellen Kapazitäten für die Grenzkontrollen, ein verbesserter Informationsaustausch und Trainingsmaßnahmen für die Grenzpolizeikräfte festgelegt worden, während die EU mit der Regierung Moldovas den Schwerpunkt auf die Modernisierung der Grenzkräfte und verstärkte Ausbildungsbemühungen gelegt hat.⁴¹

³⁸ Siehe dazu ausführlich Adrian Beck u.a. (Hg.): *Police Reform in Post-Soviet Societies*. London 2006.

³⁹ Am Söderköping-Prozeß nehmen die drei baltischen Staaten, Polen, die Slowakei, Ungarn, und Rumänien sowie Belarus, die Ukraine und Moldova teil; siehe dazu <<http://soderkoping.org.ua>>. Eine Übersicht zum Budapest-Prozeß findet sich in: International Centre for Migration Policy Development: *The development of the Budapest Process since the Rhodes Ministerial Conference*. Vienna 2004; <<http://www.icmpd.org/uploadimg/The%20development%20of%20the%20Budapest%20Process%20incl%20Annexes.pdf>>.

⁴⁰ Im Dezember 2006 beschloß der Rat der Innen- und Justizminister nach schwierigen Diskussionen, daß die Kontrollen an den Grenzen zwischen alten und neuen EU-Mitgliedern zwischen dem 31.12.2007 (Landgrenzen) und 29.3.2008 (Flughäfen) aufgehoben werden sollen; vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.12.2006.

⁴¹ Action Plan EU-Tunesia, S. 19f., <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_en.pdf>; Action Plan EU/Moldova, S. 30f., <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf>.

Was ist bisher erreicht worden?

Im Vergleich zur zentralen Rolle, die die Innen- und Justizpolitik in den Grundlagendokumenten und Aktionsplänen einnimmt, sind die Ergebnisse der praktischen Umsetzung bislang eher bescheiden.⁴² Das ist angesichts eines Zeitraumes von 18 Monaten Laufzeit der ENP auch nicht überraschend, zumal die Umsetzung der innen- und justizpolitischen Reformprojekte strukturelle Veränderungen in den Nachbarstaaten erfordert, die nicht binnen weniger Monate erreichbar sind. Um so augenfälliger sind vor diesem Hintergrund die bereits eingeleiteten Maßnahmen in der Einwanderungs- und Grenzkontrollpolitik, die ja bereits in den Aktionsplänen eine hervorgehobene Bedeutung eingenommen hatte.

Während die anderen innen- und justizpolitischen Aspekte im Bilanzpapier der Europäischen Kommission aus dem Dezember 2006 lediglich formelhaft und oberflächlich behandelt werden, wird das Thema „Erleichterung des Personenverkehrs und Steuerung der Migration“ als eine von sieben „Aktionslinien“ benannt, die die Kommission zur Stärkung des Programms vorschlägt. Hinter dieser Überschrift verbirgt sich der strukturelle Konflikt zwischen EU und Nachbarn über die Frage des Personenverkehrs. Die EU drängt auf den Abschluß von Rückübernahmeübereinkommen, die einen wichtigen Baustein für die Externalisierung der strengen Schengener Einwanderungs- und Asylregeln darstellen. Ziel dieser Übereinkommen ist es aus Sicht der EU, die Nachbarn zur Rückübernahme von illegal Eingereisten und abgelehnten Asylbewerbern zu verpflichten. Diesem Ansinnen steht der Wunsch der Nachbarn gegenüber, bei der legalen Einreise in das Unionsgebiet zu Erleichterungen zu kommen. Die EU knüpft entsprechende Schritte jedoch an Zugeständnisse der Nachbarstaaten in der Frage der Rückübernahme.⁴³

Bisher hat die EU mit diesem Junktim begrenzten Erfolg. Im Oktober 2006 ist ein Abkommen mit der Ukraine paraphiert worden, das einerseits Visumerleichterungen, andererseits Verpflichtungen zur Rückübernahme vorsieht. Mit der Republik Moldau und mit Marokko befinden sich die Verhandlungen über entsprechende Vereinbarungen in einer fortgeschrittenen Phase.⁴⁴ In anderen Fällen ist einstweilen nicht mit schnellen Vereinbarungen zu rechnen, weil die Interessenstruktur zwischen EU und Nachbarstaaten asymmetrisch ist.

Über die Frage der Rückübernahme hinausgehend, kann festgestellt werden, daß die Nachbarn zur Absicherung des Schengener Regimes nur bereit sind, wenn die EU-Staaten politische und – nicht zuletzt – finanzielle Gegenleistungen erbringen. Daß die Nachbarn im Osten und Süden ihre Grenzkontrollen in den vergangenen Jahren mit großem Aufwand personell und technisch aufgerüstet haben, ist mithin nicht nur auf den politischen Druck aus Brüssel zurückzuführen, sondern auch darauf, daß EU

⁴² Die Darstellung stützt sich im folgenden auf die ersten Bilanzen der Nachbarschaftspolitik, die die Europäische Kommission im Dezember 2006 vorgelegt hat. Einen Überblick bietet: Europäische Kommission: Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM (2006) 726 endg. Die dazugehörigen Arbeitsdokumente finden sich unter <http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm>.

⁴³ Siehe den Redebeitrag des EU-Kommissars für Inneres und Justiz, Franco Frattini, anlässlich der Wiener Konferenz vom 4. Mai 2006, <www.libertysecurity.org/article907.html>.

⁴⁴ Europäische Kommission, Mitteilung [Fn. 42], S. 7.

und Mitgliedstaaten diese Maßnahmen mit erheblichen finanziellen Mitteln unterstützt haben.⁴⁵

Die Kapazitäten für einen menschenwürdigen Umgang mit den Asylbewerbern haben damit nicht Schritt gehalten. Menschenrechtsorganisationen berichten aus mehreren Nachbarstaaten, daß Flüchtlinge und Asylbewerber dort standardmäßig vorübergehend festgenommen, mißhandelt oder in äußerst problematischen Unterkünften untergebracht werden.⁴⁶ Dieses Problem ist im Prinzip erkannt: Die Innen- und Justizminister haben im Januar 2006 ein Programm zur Durchführung regionaler Schutzprogramme beschlossen, die die Herkunftsländer und Transitländer beim Auf- und Ausbau ihrer Einrichtungen zum Flüchtlingsschutz unterstützen soll.⁴⁷ Pilotprojekte sollen nach den Plänen der EU-Kommission in der Ukraine, Belarus und der Republik Moldau sowie in Tansania durchgeführt werden. Im Juli 2006 ist bei einer EU-Afrika-Konferenz in Rabat ein Paket mit mehr als 60 Maßnahmen vereinbart worden, das neben der Verbesserung der Grenzkontrollen auch ein umfassendes Programm zum Umgang mit Migranten und zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region vorsieht.⁴⁸

In der politischen Praxis steht indes nach wie vor der abwehrende Charakter der Zusammenarbeit im Vordergrund. Für Migranten ist es nicht nur wegen der verschärften Einwanderungs- und Asylregeln der EU schwieriger geworden, den Kontinent legal zu erreichen, sondern auch, weil die Nachbarstaaten immer wirksamer kontrollieren. Das hat einerseits zur Folge, daß die Migranten über andere, weniger gut überwachte Routen ausweichen. Die Vielzahl der Flüchtlinge, die über Westafrika in Booten das europäische Festland erreichen wollen, zeigt das deutlich.⁴⁹ Zum anderen aber werden die nordafrikanischen Staaten selber zu unfreiwilligen Zielländern, weil den Migranten nicht nur der Weg nach Europa, sondern auch der Weg zurück versperrt ist.

Eine bittere Konsequenz zeichnet sich bereits ab: Die Nachbarstaaten beginnen nun ihrerseits, die Kontrollen an ihren Außengrenzen zu intensivieren. Daran haben die Nachbarn insofern ein Eigeninteresse, als die Migranten sich aufgrund des verstärkten Kontrollendrucks zusehends gezwungen sehen, im Transitland zu verbleiben. Damit werden sie auch in den Transitländern zunehmend als Sicherheitsproblem wahrgenommen.⁵⁰ Wenngleich die Maßnahmen an den Außengrenzen der Nachbarn deshalb nicht allein auf den Druck der EU zurückgeführt werden können, so bleibt doch richtig, daß sie der Logik der europäischen Grenzkontrollpolitik und insofern dem Interesse der EU entsprechen.⁵¹

Bei der Verbesserung der strukturellen Grundlagen der Innen- und Justizpolitik standen bisher Projekte zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungs- und Ju-

⁴⁵ Vgl. Hanspeter Mattes: *Illegale Migration: Positionen und Bekämpfungsmaßnahmen der Maghrebstaaten*, in: GIGA Focus Nahost, 9/2006, S. 5.

⁴⁶ Einen Überblick über die Problematik bietet: Human Rights Watch: *European Union. Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighbouring States. Abuse of Migrants and Refugees*, October 2006; <<http://hrw.org/backgrounder/eca/eu1006>>.

⁴⁷ Vgl. Europäische Kommission: *Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 1. September 2005 über regionale Schutzprogramme*, KOM (2005) 388 endg.

⁴⁸ Siehe <<http://www.maec.gov.ma/migration/En/default.htm>>.

⁴⁹ Roderick Parkes: *Gemeinsame Patrouillen an Europas Südflanke. Zur Frage der Kontrolle der afrikanischen Einwanderung*, in: SWP-Aktuell, 44/2006.

⁵⁰ Vgl. dazu im Zusammenhang Mattes, *Illegale Migration* [Fn. 45].

⁵¹ Einen Ausbau der regionalen Zusammenarbeit mit den „Nachbarn unserer Nachbarn“ sieht auch die Europäische Kommission mit explizitem Bezug zur „illegalen Einwanderung“ in ihrem Bilanzpapier vor; siehe: Europäische Kommission, *Mitteilung* [Fn. 42], S. 14.

stizbehörden im Vordergrund. Insbesondere in der Ukraine und in Georgien sind die Bemühungen um eine Restrukturierung des Sicherheitssektors und die Reform der Justiz unterstützt worden.⁵² Gerade in diesem Bereich ist in den nächsten Jahren mit einem intensiveren Engagement der EU zu rechnen. Mit dem „European Neighbourhood and Partnership Instrument“ wird ab 2007 ein Finanzierungsinstrument zur Verfügung stehen, das an bereits bestehende Instrumente (insbesondere TACIS und MEDA) anknüpft und in dem Projekte der Innen- und Justizpolitik eine wichtige Rolle spielen werden.⁵³

An der Grenze zwischen Moldova und der Ukraine hat die EU auf Einladung der beiden Staaten im Juni 2005 eine „Border Assistance Mission“ mit etwa 70 Polizei- und Zollbeamten aus den EU-Staaten eingerichtet, die die lokalen Behörden bei der Bekämpfung von Schmuggel, Menschenhandel und Zollbetrug unterstützt und eine bessere Zusammenarbeit der Grenzkräfte beider Staaten fördern soll. Vor allem die Lage an dem transnistrischen Grenzabschnitt hatte sich in den vergangenen Jahren zusehends verschlechtert, weil er von moldovischer Seite nicht kontrolliert werden konnte und sich deshalb zu einem faktisch kontrollfreien Raum entwickelt hatte. Diesen Zustand hatte die organisierte Kriminalität massiv genutzt. Die Grenzmission war möglich geworden, weil die ukrainische Regierung auf die Forderungen der EU reagiert und ihre bis dahin geübte Zurückhaltung gegenüber der Führung in Transnistrien aufgegeben hatte.

Das Ergebnis ist erfreulich: Wenngleich Probleme nach wie vor nicht zu übersehen sind, befindet sich die ukrainisch-moldovische Grenze auf dem (freilich weiten) Weg zu einer normalen Staatsgrenze. Ende November 2006 haben beide Regierungen in Anknüpfung an das gemeinsame Projekt ein Abkommen unterzeichnet, mit dem sie sich auf einen stärkeren Austausch von Informationen über den grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr verpflichten.⁵⁴

Die österreichische Ratspräsidentschaft hat Anfang Mai 2006 nach Wien zu einer großen Ministerkonferenz über die „Innere Sicherheit als Element in den Beziehungen der EU mit ihren Nachbarn“ eingeladen. Diese beschloß eine „Wiener Erklärung zur Sicherheitspartnerschaft“, die das gemeinsame Interesse in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, organisierte Kriminalität, Korruption und Migrationskontrolle beschwört.⁵⁵ Als Zielperspektive firmiert die Entwicklung gehaltvollerer Beziehungen, im Sicherheitsbereich konkret die Entwicklung von Sicherheitspartnerschaften, die auf den Grundsätzen des gemeinsamen Interesses und gegenseitigen Vertrauens basieren.⁵⁶ Die meisten Punkte des Papiers sind allgemein gehalten. Das wird man auf die schlichte Tatsache zurückführen können, daß eine große Anzahl sehr unterschiedlicher Staaten unter einem gemeinsamen Dach vereinigt werden mußten. Im Vergleich dazu fällt einmal mehr die relativ konkrete Listung der Prioritäten in den Bereichen Migration und Asyl auf. Hier werden die Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten, die Einführung biometrischer Merkmale in Reisedokumente, funk-

⁵² Siehe etwa die Rechtsstaatsmission EUJUST THEMIS, in deren Rahmen eine Gruppe von Rechtsexperten 2004/2005 die georgische Regierung bei der Reform der Strafjustiz beraten hat; vgl. Pressemitteilung des Ratssekretariats THE/03 vom 22.7.2005.

⁵³ Siehe Europäische Kommission, Mitteilung [Fn. 42], S. 14f.

⁵⁴ Pressemitteilung IP/06/1592.

⁵⁵ Die Erklärung findet sich im Rats-Dokument 8501/06.

⁵⁶ So das Ziel in der Wiener Erklärung [Fn. 55].

tionierende Grenzkontrollsysteme und der Abschluß und die Implementation von Rückübernahmeübereinkommen genannt.

Im Bereich der Reform der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sind erste Ergebnisse zu verzeichnen. Die Regierung Moldovas hat internationale Konventionen ratifiziert und die Gesetzgebung zum Menschenhandel und zur Geldwäsche neu gefaßt.⁵⁷ Die Ukraine hat die Reform des Grenzschutzes fortgesetzt und das Übereinkommen des Europarates zum Menschenhandel unterzeichnet. Im Bereich des Menschenhandels sind neue Straftatbestände eingeführt worden.⁵⁸ Es liegen freilich noch keine Erfahrungen zu der Frage vor, ob und wie sich diese Maßnahmen in der Praxis niederschlagen.

Der Zielkonflikt zwischen Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit

Die Bilanz der ersten Phase der Nachbarschaftspolitik fällt in innen- und justizpolitischer Perspektive ambivalent aus. Auf der einen Seite gibt es durchaus Ansätze zu einer Reform der rechtlichen und institutionellen Grundlagen der Migrations- und Sicherheitspolitik in den Nachbarstaaten. Auch ist nicht zu verkennen, daß es der EU sukzessive gelingt, die Nachbarn in das europäische Asyl- und Einwanderungsregime einzubinden. Auf der anderen Seite wird aber auch deutlich, daß die EU mit einem Zielkonflikt zwischen dem Interesse an einer effizienten innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit und der Forderung nach rechtsstaatlichen Strukturen konfrontiert ist.

Die EU ist sicherheitspolitisch zum Teil auf das Wohlverhalten von Staaten angewiesen, die aus menschenrechtlicher Perspektive als problematisch anzusehen sind.⁵⁹ Während die finanzielle und technische Unterstützung von Migrations- und Sicherheitsbehörden in Georgien und der Ukraine – bei allen nach wie vor vorhandenen Schwierigkeiten im Transformationsprozeß – in der Tat zur Stärkung von rechtsstaatlichen Strukturen beitragen kann, läuft die Förderung von Polizei und Grenzbehörden in anderen Fällen hingegen auf die Stützung von Repressionsapparaten hinaus. Die nicht nur von Menschenrechtsorganisationen, sondern auch von der Kommission in ihren Berichten ohne Beschönigung dargestellten menschenunwürdigen Zustände in Gefängnissen, die menschenunwürdige Behandlung von Asylbewerbern, das brutale Vorgehen der Sicherheitskräfte oder die Korruption in der Migrationsverwaltung sind eben nicht nur beklagenswerte Randphänomene in unfreien Staaten, sondern sie übernehmen in der Ausübung des Herrschaftsanspruches der Regime eine tragende und – jedenfalls kurz- und mittelfristig – systemstabilisierende Funktion. In welcher Weise der Zielkonflikt zwischen Sicherheitsinteressen und rechtsstaatlichen Reformvorgaben aufgelöst werden kann, hängt letztlich davon ab, wie weitreichend die Reformergebnisse in den Nachbarstaaten sein werden. Umgekehrt gilt auch: Wie weit die Reformen mit Blick auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gediehen sind, wird man an der Innen- und Justizpolitik der Nachbarstaaten ablesen können.

Welchen Beitrag kann die ENP dazu leisten, daß die Zusammenarbeit mit den Nachbarn nicht nur auf der Basis gemeinsamer Interessen, sondern auch auf der Grundlage

⁵⁷ Siehe European Commission: ENP Progress Report Moldova, SEC (2006) 1506/2, S. 11f.

⁵⁸ Siehe Europäische Kommission: ENP-Fortschrittsbericht Ukraine, SEC (2005) 1505/2, S. 15.

⁵⁹ Zu diesem Gedanken siehe Martin Kahl: Die Anti-Terrorismus-Politik der EU und der Schutz der Außengrenzen, in: Patricia Schneider, Erwin Müller (Hg.): Sicherheit vs. Freiheit? Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus. Baden-Baden 2006, S. 298.

gemeinsamer Werte stattfindet? Mit anderen Worten: Welche Perspektiven bestehen für die Förderung einer „Nachbarschaft der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ mit den Instrumenten der ENP? Die Antwort fällt zurückhaltend aus. Insbesondere das der Erweiterungspolitik entlehnte Muster der Konditionalität wird im Fall der Nachbarn nur begrenzte Dienste leisten können, rechtsstaatliche Reformen durchzusetzen. Denn schon im Erweiterungsprozeß hing die Wirksamkeit dieses Hebels wesentlich von den inneren Voraussetzungen in den Gesellschaften ab: „In den demokratischen Vorzeigestaaten waren die Bemühungen der EU unnötig, in Staaten mit undemokratischen Regimen waren sie erfolglos.“⁶⁰

Für Staaten wie die Ukraine ist deshalb mit einiger Berechtigung zu vermuten, daß sie die Ziele der Nachbarschaftspolitik erfüllen werden, weil sie ihrem deklarierten Selbstverständnis als Demokratien und Rechtsstaaten (im Werden) entsprechen. Hier könnte allenfalls das Problem auftreten, daß die Idee der ENP zum „Opfer“ ihres eigenen Erfolges wird. Denn das Programm versteht sich dezidiert nicht als eine Vor-Beitrittsstrategie, sondern sie ist im Kern eine Nicht-Beitrittsstrategie. Wenn die Reformstaaten ihre Sicherheits-, Justiz- und Verwaltungsstrukturen nach den Vorgaben der Aktionspläne modernisiert haben und wenn sie uneingeschränkt mit der EU kooperieren, dann wird man ihnen – als Staaten Europas – die Mitgliedschaft kaum verwehren können.

Wie sieht es aber mit den Staaten aus, denen nicht nur keine Mitgliedschaftsperspektive gegeben wird, sondern in denen es auch keine Demokratisierungsperspektive gibt? Wie wirksam kann eine Konditionalisierungsstrategie hier sein? Zu optimistisch sollte man nicht sein. Das hat zum einen damit zu tun, daß die Union nur wenig zu bieten hat, was beispielsweise nicht schon im Rahmen des Barcelona-Prozesses auf der Tagesordnung stand. Die Ergebnisse dieser Kooperation sind bescheiden.⁶¹ Die Regierungen der meisten afrikanischen Partner haben nur wenig Anreiz, dem Drängen der EU auf Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit nachzugeben, weil diese an den Kern der gegenwärtigen Herrschaftsordnung rühren. Kurzfristige Sicherheits- und Abschottungsinteressen werden deshalb auf mittlere Sicht in einem konflikthaften Verhältnis mit langfristigen ordnungspolitischen Interessen bleiben. Man wird abwarten müssen, ob sich mit der Zeit eine Reform- und Kooperationsdynamik einstellt, die bislang nicht recht erkennbar ist. Der bislang vorherrschende Ansatz, die Probleme der EU in den Bereichen Sicherheit und Einwanderung zu externalisieren und den Faktor der Sicherheit gegenüber der Freiheit zu privilegieren, ist einstweilen mit der Gefahr verbunden, problematische Strukturen in den Nachbarstaaten eher zu fördern als aufzubrechen.

⁶⁰ So Schimmelfennig und Sedelmeier in Bezug auf den Einfluß der EU auf die Demokratisierung in den ostmitteleuropäischen Beitrittsstaaten in den 1990er Jahren; Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier: *Conclusions: The Impact of the EU on the Accession Countries*, in: Schimmelfennig, Sedelmeier, *The Europeanization* [Fn. 5], S. 210.

⁶¹ Siehe dazu Jünemann, *Ein Raum des Friedens* [Fn. 10].