

Auf gute Nachbarschaft!

Das Dilemma der EU bei ihrer Suche nach einer effektiven Politik mit dem Libanon

Die Europäische Union muss ihre Rolle im Libanon neu definieren und die Spannungsverhältnisse in der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) auflösen: Fokussierung auf Werte oder Stabilitätsinteressen? Effektive Politikgestaltung oder Nicht-Einmischung? Perspektiven aus einer Feldforschung im Libanon...

„Die ENP konnte nicht immer eine angemessene Antwort auf die jüngsten Entwicklungen oder auf die sich verändernden Erwartungen unserer Partner geben [sic!]. Damit wurden auch die eigenen Interessen der EU nicht immer im vollen Umfang bedient. (...) Vor diesem Hintergrund besteht eindeutig die Notwendigkeit, die Annahmen, auf denen die ENP beruht, wie auch den Geltungsbereich der ENP zu überprüfen und Überlegungen darüber anzustellen, wie die verfügbaren Instrumente eingesetzt werden sollten.“

Konsultationspapier der EU Kommission (2015)¹

Die Europäische Union (EU) sieht sich an ihren Grenzen im Süden mit großen außenpolitischen Herausforderungen konfrontiert: Krieg, Instabilität, Flüchtlinge und wirtschaftlicher Stillstand. Zudem muss sich die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die dem politischen Rahmen für die Beziehungen zu den Nachbarländern bildet, dem Vorwurf der Ineffektivität stellen. Daher hat die neue EU Kommission unter Jean-Claude Juncker eine grundlegende Überarbeitung der ENP veranlasst, um die regionale Politik individuell an jedes Partnerland anzupassen und das Instrument per se effektiver zu gestalten, wie das Konsultationspapier der EU (2015) zeigt. Die

¹ EU Kommission (2015): Gemeinsames Konsultationspapier. Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik. Brüssel, den 04.03.2015, 6 final, 2-3.

Gründe für die schwierige Umsetzung der ENP sind komplex und bedürfen, ebenso wie die möglichen Lösungen, einer detaillierten Analyse. Diese wurde im Rahmen eines explorativen Forschungsprojekts für den Libanon durchgeführt und die Ergebnisse werden im folgenden Text zusammengefasst. Am Beispiel des Libanons wird deutlich, dass die EU in ihrer südlichen Nachbarschaftspolitik derzeit zwischen ihrem *normativen Anspruch* und *realpolitischen Stabilitätsinteressen* gefangen ist. Dieses Dilemma gilt es von der EU aufzulösen und die ENP so umzugestalten, dass sie ein *effektiveres Politikinstrument* wird. Die Analyse der verschiedenen libanesischen Perspektiven auf die ENP, die durch qualitative Interviews erhoben wurden, zeigt auf, welche Aspekte es dafür im Libanon zu beachten gilt.

Der europäische Wunsch nach guter Nachbarschaft

Die ENP wurde 2004 von der EU Kommission initiiert, um den Nachbarstaaten, die derzeit keine Chance auf einen Beitritt haben, trotzdem eine vertiefte Integration in die EU anzubieten.² Die Initiative wurde durch die große Erweiterungsrunde von 2004 vorangetrieben, durch die sich die Grenzen der EU deutlich verschoben haben – besonders Richtung Osten. Die ENP ist demnach als *spin-off* aus der Erweiterungslogik entstanden und beruht bis heute auf diesen Strukturen.³ Die Ziele der ENP sind: neue Trennlinien in Europa zu vermeiden, einen Ring befreundeter und gleichgesinnter Staaten um Europa aufzubauen sowie Stabilität und Wohlstand in der Region zu sichern.⁴ Dabei wird den Nachbarstaaten bei der Umsetzung der gemeinsamen Werte und institutionellen Reformen als Anreiz eine tiefere Integration in den Wirtschaftsraum der EU versprochen.

Auch wenn die ENP konzeptionell als regionaler Politikrahmen angelegt ist, der die gesamte östliche und südliche Nachbarschaft beinhaltet, wird die detaillierte Umsetzung bilateral mit jedem Land individuell ausgehandelt – durch Assoziierungsabkommen (AA) und Aktionspläne.

² In dem Zusammenhang ist von erweiterter Integration in die EU die Rede. Siehe hierzu Tom Casier (2010): *The European Neighborhood Policy: Assessing the EU's Policy toward the Region*, in: Frederiga Bindi (ed.), *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Washington DC: Brookings, 99-119.

³ Julian Pänke (2014): *Moving beyond the normative-geopolitical ambiguity of the EU's imperial politics in the Neighbourhood: The case of Lebanon*. IEP Policy Paper, No. 4 (21 May), Berlin: IEP.

⁴ Siehe hierzu die Ziele in dem ersten Strategiepapier der EU Kommission (2003): *Neighbourhood*, 3-4.

Derzeit kooperiert die EU mit 16 Nachbarländern im Rahmen der ENP, finanziert über das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI). Generell ist die ENP als ein flexibler Politikrahmen angelegt, der regelmäßig durch die EU geprüft und angepasst wird.⁵ Die letzte Anpassung wurde 2011 vorgenommen, nachdem in den südlichen Partnerländern durch die Protestwellen des Arabischen Frühlings die Forderung nach politischen Veränderungen laut wurde. Die aktuelle Revision ist jedoch die bisher grundlegendste Überarbeitung der ENP, für die die Kommission in Brüssel gemeinsam mit den EU Delegationen in den Nachbarländern einen breiten Konsultationsprozess initiiert hat, mit dem Ziel ein breites Meinungsspektrum an Verbesserungsvorschlägen in die Politikgestaltung der ENP einzubinden. Dieses Forschungsprojekt knüpft an den Konsultationsprozess der EU an und ergänzt diesen durch qualitative Interviews mit unterschiedlichen libanesischen Akteuren vor Ort. Dadurch wird ein tieferes Verständnis der Wahrnehmung der ENP möglich und es können konkrete Handlungsempfehlungen für den Libanon abgeleitet werden.

Die südliche Nachbarschaftspolitik der EU am Beispiel des Libanons

„Der Libanon steht der EU kulturell sehr nahe“, heißt es sowohl aus der EU Delegation in Beirut als auch aus dem libanesischen Außenministerium. Diese kulturelle Nähe lässt sich unter anderem auf historische Gründe zurückzuführen. Frankreich hat während seiner Mandatszeit im Libanon die libanesische Staatsgründung maßgeblich vorangetrieben und die Verfassung des Landes mitgeprägt. Bis heute noch ist der Libanon zu weiten Teilen frankophon und Europa gegenüber positiv eingestellt.⁶ Seit der libanesischen Unabhängigkeit 1941 zählt das Land zu den wenigen Demokratien in der arabischen Region. Auch wenn diese Demokratie aufgrund des konfessionellen Proporzsystems oft nur schleppend funktioniert, so teilen der Libanon und die

⁵ Siehe Raffaella A. Del Sarto/ Tobias Schumacher (2005): *From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?* European Foreign Affairs Review, 10, 17-38, 26.

⁶ Anders zum Beispiel als Marokko, das Europa kulturell auch nahe steht und ebenso unter französischem Mandat stand, aber in dem Frankreich bis heute eher negativ und als Kolonialmacht wahrgenommen wird. Für die libanesische Wahrnehmung der EU siehe auch die Forschung von Chris Benders (2015): *Survey on National Identity*, AUB.

EU doch theoretisch die gleichen demokratischen und menschenrechtlichen Grundwerte.⁷ Diese geteilten Werte sind die Grundlage für intensive Beziehungen der EU mit ihren Nachbarstaaten. Die Basis für intensive Kooperation im Rahmen der ENP ist demnach zwischen dem Libanon und der EU gegeben und die Annahme liegt nahe, dass die südliche Nachbarschaftspolitik der EU mit dem Libanon besonders gut funktionieren müsste. Dies soll im Folgenden genauer untersucht werden.

Der Libanon ist ein spannendes Analysebeispiel, um die Wahrnehmung und Effektivität der ENP im arabischen Raum zu untersuchen, denn es gibt es einige regionale Parallelen in der südlichen Nachbarschaft. Die Erfolge oder Schwierigkeiten des Libanons mit der ENP können somit in Zukunft genutzt werden, um auch die Nachbarschaftspolitik mit den anderen südlichen Staaten effektiver zu gestalten. Ebenso sieht sich der Libanon selbst in einem besonderen Verhältnis zu Europa und kann dadurch eine führende Rolle im ENP mit der südlichen Nachbarschaft einnehmen, so die Position des *libanesischen Außenministeriums* im Interview. Dieses kleine Land in der Levante ist offiziell ein arabischer Staat, der sich seine kulturelle Nähe zu Europa bewahrt hat und somit gut als Vermittler zwischen der EU und den anderen südlichen Nachbarstaaten auftreten kann. Deutlich wurde dies z.B. bei der Konferenz der arabischen Staaten zum ENP Revisionsprozess am 24. Juli 2015 in Beirut, die von der libanesischen Regierung initiiert und durchgeführt wurde.

Die Beziehungen zwischen der EU und dem Libanon haben eine lange Geschichte, sollen aber in diesem Paper nur im Hinblick auf die ENP untersucht werden. Im Rahmen der Nachbarschaftspolitik basiert die Kooperation aus rechtlicher Perspektive auf dem Assoziierungsabkommen, das 2002 unterzeichnet wurde und den legal verbindlichen Rahmen der Zusammenarbeit darstellt. Zur Umsetzung des Assoziierungsabkommens werden etwa alle drei Jahre politische Akti-

⁷ Lebanon does “not present the same authoritarian institutions and character as other Arab countries in the region.” Peter Seeberg (2009): *The EU as a realist actor in normative clothes: EU democracy promotion in Lebanon and the European Neighbourhood Policy*, Democratization, 16(1), 81-99, 82.

onspläne ausgearbeitet, deren Implementierung durch jährliche Fortschrittsberichte evaluiert wird. Der aktuelle Aktionsplan mit dem Libanon gilt für den Zeitraum von 2013 bis 2015.

Eine explorative Feldforschung

Bisher wurde die ENP mit dem Libanon kaum empirisch untersucht. Die qualitativen Interviews, die im Rahmen dieses Forschungsprojekts mit Akteuren vor Ort geführt wurden, bieten also eine wichtige Erweiterung, um die Interessenslage und Sichtweise der Akteure im Libanon zu analysieren und die ENP daran ausrichten zu können. Die ENP ist ein wandelbarer Politikrahmen, der sich an den Gegebenheiten in den Nachbarstaaten ausrichten soll, deswegen ist eine Analyse der verschiedenen Perspektiven in den Partnerländern unabdingbar. Zudem ist der Zeitpunkt für Forschung gut geeignet, um den Revisionsprozess der EU durch weitere Empfehlungen aus libanesischer Perspektive zu erweitern und den Output des Konsultationsprozesses mit den Forschungsergebnissen abzugleichen. Der Zeitraum für die Feldforschung war vom 5. Mai bis zum 10. August 2015, wobei die Interviews zwischen dem 29. Mai und dem 23. Juli 2015 durchgeführt wurden. Das Forschungsprojekt konnte von der temporalen Parallelität zu den EU Konsultationen profitieren, da das Thema dadurch bereits auf der nationalen Agenda platziert war und verschiedene Veranstaltungen zur ENP durchgeführt wurden.

Die Interviewpartner wurden nach dem Schneeballprinzip ausgewählt, indem Akteure befragt wurden, die sich in irgendeiner Form mit den politischen Prozessen der ENP beschäftigen oder an der Implementierung von ENP Projekten beteiligt sind. Es wurde bewusst darauf verzichtet, das gesamte Spektrum möglicher Akteure im Libanon zu befragen, da dies sehr aufwendig und wenig zielführend gewesen wäre, um Details über konkrete Aspekte der ENP zu erfahren. Außerdem wurde die Auswahl der Interviewpartner unabhängig von der konfessionellen Herkunft getroffen, um die politische Spaltung, die den Libanon prägt, nicht weiter zu reproduzieren. Insgesamt wurden 24 Interviews mit Akteuren aus der nationalen Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie Mitgliedern der EU Delegation geführt. Das klare Ziel der breiten Streuung der Interviewpartner ist es, möglichst viele unterschiedliche Perspektiven auf den ENP Prozess einzufangen. Nicht alle dieser Akteure wollen in diesem Paper namentlich genannt werden,

weswegen teilweise nur auf Institutionen verwiesen wird. Generell ist die ENP intergouvernemental strukturiert, wobei seit den Änderungen von 2011 die Zivilgesellschaft stärker in den politischen Prozess eingebunden werden soll. Dadurch soll die ENP mehr Bodenhaftung bekommen (*bottom up*).⁸ Um diese politischen Veränderungen in der Praxis zu prüfen, wurden bei den Interviews insbesondere nicht staatliche Akteure zu ihrer Einschätzung und Perspektive befragt.

Die persönlich geführten Interviews dauerten im Schnitt etwa eine Stunde, abhängig von dem Zeitfenster, das den Befragten zur Verfügung stand. Aufgrund des explorativen Forschungsdesigns war es das Ziel der Leitfadenterviews, möglichst verschiedene Perspektiven und Herausforderungen in Bezug auf die ENP mit dem Libanon einzufangen. Die Leitfragen wurden aus der vorhandenen Literatur zu dem Thema, aus den EU-Strategiepapieren sowie dem aktuellen Fragenkatalog der EU-Konsultation (2015) abgeleitet.

Die libanesische Sicht auf die Europäische Nachbarschaftspolitik

Die Analyse der Interviews beinhaltet spannende Erkenntnisse zu vielen Themenaspekten der ENP und zeigt die Vielfalt und Verschiedenheit der libanesischen Perspektiven im Bezug auf die Kooperation mit der EU auf. In der folgenden Auswertung sollen besonders zwei Aspekte im Vordergrund stehen: Die Rolle der EU im Libanon und Möglichkeiten zur Effektivitätssteigerung der ENP. Ausgehend von der Frage wie die EU und die ENP im Libanon wahrgenommen werden, wird untersucht, wie die ENP durch die derzeitige Revision in Zukunft effektiver ausgestaltet werden kann. Dabei wird besonders auf den Aspekt der Konditionalität eingegangen, also eine externe Bedingungsstellung und auf libanesische Ownership im Politikprozess der ENP, also inwiefern Akteure im Libanon aktiv und eigenverantwortlich bei der Politikausgestaltung mitwirken. Da es nicht möglich ist alle Interviewpartner wörtlich zu zitieren – aus Platzgründen und

⁸ Gemeinsame Mitteilung der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission (2011): *Eine Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel*. Brüssel, KOM(2011) 303, 4.

wegen zugesicherter Anonymität – werden verschiedenen Positionen der Interviewten zusammenfassend oder nur sinngemäß wiedergegeben.

ENP - Einfach nicht politisch?

Die EU wird als externer Akteur im Libanon überwiegend positiv wahrgenommen. Als Grund dafür wird von vielen Interviewpartnern die politische Neutralität der EU angeführt, da die EU mit allen Gruppen im Libanon zusammenarbeitet und im innerlibanesischen Konflikt keinerlei Partei ergreift. Im Gegensatz zu den einzelnen Mitgliedsstaaten, deren Außenpolitik klar von eigenen politischen Interessen gesteuert wird. *Nizar Saghieh*, Anwalt und Mitbegründer von Legal Agenda, einer einflussreichen, juristisch arbeitenden Nichtregierungsorganisation (NGO), beschreibt diesen Aspekt wie folgt:

“We [Legal Agenda] feel more comfortable with the support of the EU for some projects or reforms, instead of cooperating with France for example, because France is supportive to the 14th of March. The EU as such is more a bureaucratic institution and less involved in the inner Lebanese conflict, which is good. (...) The cooperation with the EU is based on common values which both sides have agreed upon. So the deal is very clear and there are no other dimensions.”

Diese Neutralität sowie die Rolle der EU als einer der größten Geldgeber der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Libanon werden durchweg von allen interviewten politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sehr geschätzt.⁹ Trotzdem fordern die meisten Interviewpartner auch ein größeres politisches Engagement seitens der EU im Libanon: „The question is not about money, it is about the credibility of the EU to be seen as a political actor that is able to influence or to push on the Lebanese state (...) in order to improve human rights and democracy. I believe that this is missing in the Neighbourhood Policy until now“, erläutert *Wadih al-Asmar* vom libanesischen Zentrum für Menschenrechte (CLDH).

⁹ 2013 betrug die *ausgezählten* EZ Gelder der EU und der Mitgliedsstaaten 151,4 Millionen Euro laut EU Delegation. Damit verteilte die EU 2013 die meisten Gelder im Libanon. Die USA hat allerdings mehr Gelder zugesagt. Für eine Übersicht der zugesagten Gelder siehe Tabelle am Ende des Textes.

Der Großteil der Interviewpartner möchte, dass die EU eine stärkere politische Rolle im Libanon und in der Region übernimmt, die ihrer finanziellen Präsenz entspricht. Besonders zivilgesellschaftliche und akademische Akteure wünschen sich eine politisch aktivere EU im Libanon. Ein Grund dafür ist, dass der libanesischer Staat die Existenz von NGOs zwar erlaubt und diese auch relativ freiarbeiten lässt,¹⁰ sie aber kaum in politische Prozesse einbezieht. Deswegen sehen besonders zivilgesellschaftliche Akteure in der ENP und in der EU Delegation gute Mechanismen, ihre eigene Regierung zur Rechenschaft zu ziehen, sagt z.B. *George Ghali* von der Menschenrechtsorganisation ALEF: „We try to use the ENP to push for certain structural and institutional reforms in Lebanon. The ENP plays the role of carrot and stick for the Lebanese Government to have some forms of reforms and we try to coordinate that. (...) Through the leverage of the EU support, the EU is able to do some political mainstreaming, while staying a neutral actor.“ Dieser Wunsch, dass die EU durch die ENP nicht nur koordinativ tätig sein soll, sondern auch politischen Druck auf die libanesischer Regierung aufbauen soll, stößt jedoch an mehrere realpolitische Grenzen der inneren EU-Dynamiken. Das politische Mandat aus Brüssel für den Europäischen Auswärtigen Dienstes (EEAS) ist bisher sehr begrenzt und hängt von den Weisungen der Mitgliedsstaaten der EU ab, heißt es hierzu aus der EU Delegation.

Diese beiden Forderungen nach Neutralität und politischem Engagement der EU lassen sich verbinden, indem sich die EU politisch aktiver für die gemeinsamen Werte einsetzt, ohne dabei innenpolitisch im Libanon Partei zu ergreifen. Allerdings braucht es dafür auch eine transparente, außenpolitische Agenda der EU, auf die sich die 28 Mitgliedsstaaten einigen müssen, was bisher an den innereuropäischen Dynamiken scheitert. Ebenso stellt sich die Frage, inwiefern sich die EU in Zukunft in ihrer südlichen Nachbarschaftspolitik positioniert, besonders im Hinblick auf das Spannungsverhältnis der ENP als wertebasierte, normative Außenpolitik und den klaren, strategischen Interessen der EU in der Region? Beide Ansätze werden an dieser Stelle für den Libanon untersucht und am Ende auf ihre Vereinbarkeit geprüft.

¹⁰ In letzter Zeit kam es auch staatlicher Seite vermehrt zu Einschüchterungsversuchen kritischer NGOs, wie zivilgesellschaftliche Akteure bei einem Treffen in der EU Delegation berichteten. Beispielsweise berichtete *Wadih al-Asmar* von einem Gerichtsverfahren das nun gegen CLDH eingeleitet wurde.

Die Wertebasis der ENP: gut, aber zu unverbindlich

Die ENP ist als wertebasiertes Politikinstrument konzipiert, das von der EU entwickelt und gesteuert wird. Diese Einseitigkeit und Definitionsmacht der EU über die ENP führt in der Literatur oft zu dem Vorwurf, die ENP sei eurozentrisch oder sogar neokolonial.¹¹ Jedoch erhob während der Interviews keiner der libanesischen Akteure diesen Vorwurf. Dies lässt sich im Falle des Libanons vermutlich auf die Geschichte, die kulturelle Nähe und die geteilten Werte mit Europa zurückzuführen. Den ersten Vorwurf hingegen, des Eurozentrismus der ENP, bestätigen die meisten Interviewpartner und knüpfen daran die Forderung, dass die ENP durch den aktuellen Revisionsprozess zu einem wirklich partnerschaftlichen Instrument umgewandelt werden soll:

„Europe and the ENP defines the others as its neighbours and not as partners anymore, so the approach is very Eurocentric, even more than the Euro-Mediterranean Partnership. This should be definitely changed by the current review of the ENP as well as adding the multilateral dimension to the ENP because at the moment the Union of the Mediterranean is invisible.“

Ali Mourad von der NGO LADE (Lebanese Association for Democratic Elections)

Die Zustimmung aller Interviewpartner zu der Wertebasis der ENP ist sehr groß, besonders im Bezug auf die Umsetzung der Menschenrechte und demokratischen Prinzipien. Als gemeinsame Werte für eine privilegierte Partnerschaft mit den Nachbarn werden von der EU folgende Aspekte aufgeführt: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolles Regieren, Achtung der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte, Förderung gutnachbarschaftlicher Beziehungen und die Prinzipien der Marktwirtschaft sowie der nachhaltigen Entwicklung.¹² Allerdings gibt es Kontroversen, wenn es zu den wirtschaftlichen Werten kommt, die die EU im Libanon durch die ENP postuliert:

¹¹ Julian Pänke (2014): *Moving beyond the normative-geopolitical ambiguity of the EU's imperial politics in the Neighbourhood: The case of Lebanon*. IEP Policy Paper, No. 4 (21 May), Berlin: IEP.

¹² EU Kommission (2004): *Strategiepapier ENP*, 3.

„The EU and the ENP is really Eurocentric, Europe wants to promote its model, but I don't want to follow the European model, maybe we can develop our own model. The EU already noticed this problem and wants to change this through more ownership of their partners by the current revision. My problem with European policy is especially the economic model, which they promote for decades and they are not able to question it, like GDP growth, liberalization etc. Even though this model doesn't work out for Lebanon, we tried it for years.“

Ziad Abdel Samad vom arabischen NGO Netzwerk für Entwicklung (ANND)

Dieser Kritik des liberalen Wirtschaftsmodells, das die EU im Libanon durch die ENP fördert, schließt sich auch der Wirtschaftsprofessor *Simon Neaime* von der wirtschaftlichen Fakultät der Amerikanischen Universität in Beirut (AUB) an. Er ergänzt sogar noch, dass das liberale Modell auch in Europa nicht funktioniere und verweist dabei auf die Euro-Krise und die aktuelle Situation in Griechenland. Diese Kritik ist überraschend, da der Libanon als sehr wirtschaftsliberal gilt.

Generell beschreiben die Interviewpartnern den Fokus der EU auf die Umsetzung gemeinsamer Werte als positives Alleinstellungsmerkmal, da sie darin eine verlässlichere Basis zur Zusammenarbeit sehen als bei einer rein interessensgeleiteten Außenpolitik: „Die Wertebasis der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist gut und einzigartig, aber die Werte müssen von der EU auch verbindlich umgesetzt werden“, sagt der Politikprofessor *Karim Makdisi* von der AUB. Dies gilt sowohl für die konsequente Einforderung der Einhaltung der Menschenrechte auf Seiten der Nachbarländer als auch von Seiten der EU. Nur durch eine konsequente Umsetzung der Wertebasis lassen sich Doppelstandards in der ENP vermeiden. In der südlichen Nachbarschaft unterstützt die EU bis heute noch autoritäre Regime, wie beispielsweise Ägypten, um regionale Stabilität zu sichern. Zudem spielt aus libanesischer Sicht auch immer der Nahostkonflikt eine politische Rolle. *Karim Makdisi* (AUB) sowie *Ziad Abdel Samad* (ANND) und einige andere Interviewpartner beurteilen das Verhalten der EU in Nahostkonflikt sehr kritisch. Die EU lässt Israel, ihrer Meinung nach, eine Sonderrolle zukommen, denn Israel verletzt durch die Besetzung palästinensischer Gebiete dauerhaft Menschenrechte, ohne dafür Konsequenzen zu erhalten: „In

Palestine it is a colonial occupation from Israel and this is against international law and human right's standards", so *Karim Makdisi*.

Auch im Rahmen der Implementierung der ENP ist darauf zu achten, dass Menschenrechte nicht verletzt werden. Dies bedeutet für die EU als externen Akteur im Libanon, stets alle Konsequenzen ihres Handelns und ihrer Projekte auf menschrechtliche Standards zu überprüfen. Doch *Nizar Saghieh* (Legal Agenda) berichtet beispielsweise, dass die EU plante, ein Gefängnis für den libanesischen Sicherheitsdienst (General Security) zu fördern. Dort hätten Migranten willkürlich festgehalten werden können, ohne eine juristische Prüfung des Sachverhalts. Allerdings führte das Projekt zu Protesten libanesischer NGOs, die drauf hinwiesen, dass das Projekt gegen Menschenrechte verstoße. Am Ende hat die EU die Förderung des Projekts gestoppt. Das Beispiel zeigt zweierlei: Auf der einen Seite scheinen Menschenrechte in Programmen der EU nicht immer oberste Priorität im Projektentwurf zu haben. Andererseits nimmt die EU die Meinungen zivilgesellschaftlicher Akteure im Libanon ernst und ist bereit, geplante Projekte auch wieder zu stoppen.

Im Falle des Libanons kann die ENP also von ihrem normativen Aufbau und einer gemeinsamen Wertebasis profitieren, sofern diese klar ausformuliert und konsequent umgesetzt wird. *Wael Hachem*, Leiter der Abteilung für die Zusammenarbeit mit der EU im libanesischen Außenministerium, fasst die libanesische Perspektive auf die ENP wie folgt zusammen: „Shared values and common interest are the basis of the EU-Lebanese relations.“ Zusammenfassen lässt sich festhalten, dass die normative Grundlage der ENP mit dem Libanon im politischen Zusammenhang sehr positiv wahrgenommen wird, wohingegen aus ökonomischer Sicht Kritik am Handeln der EU laut wird.¹³ Besonders Interviewpartner aus der Zivilgesellschaft fordern, dass die EU sich stärker für die gemeinsamen Werte einsetzen soll. Allerdings heißt es auch von anderer Seite, beispielsweise aus dem libanesischen Außenministerium, dass der Wertediskurs der ENP eher ein innereuropäisches Phänomen und Problem sei, dass als Rückversicherung und internes In-

¹³ Beispielsweise kritisiert *Ziad Abdel Samad* (ANND), dass die EU ihren wirtschaftlichen Zusagen aus dem AA mit dem Libanon nicht nachkommt und liberale Werte, die vom Libanon in dieser Form nicht geteilt werden, in jedem Fall umsetzen will und Menschenrechte ihnen unterordnet.

tegrationsinstrument der EU diene und für die Nachbarstaaten wie den Libanon nicht von großem Politikinteresse sei.

Kollision zwischen Werten und Interessen?

Neben der strukturellen Wertebasis der ENP ist das Politikinstrument natürlich auch durch strategische Interessen geprägt, zwischen Werten und Interessen kann es jedoch zu deutlichen Spannungsverhältnissen kommen. Gemeinsame Ziele und Interessen sind eine wichtige Grundlage für eine intensive, bilaterale Zusammenarbeit, die für alle Beteiligten gewinnversprechend ist. Daher ist es notwendig neben der normativen Basis der ENP auch die strategischen Interessen des Libanons und der EU in die Analyse mit einzubeziehen, um die gemeinsame Interessensgrundlage der ENP herauszuarbeiten.

Die offiziellen Ziele der EU aus den Strategiepapieren der ENP sind „Stabilität, Sicherheit und Wohlstand“ (EU Kommission 2015) in ihrer Nachbarschaft zu sichern. Auf die Frage in den Interviews, welche Interessen die EU im Libanon genau verfolgt, heißt es aus der EU Delegation, dass Stabilitätsförderung, Migrationsmanagement und wirtschaftliche Stärkung derzeit die wichtigsten Themen für die europäische Zusammenarbeit mit dem Libanon sind. Besonders die Stabilisierung des Libanons wird als wichtiges Ziel der ENP auf europäischer Seite genannt. Dabei wird von *Marceji Golubiewski*, dem Abteilungsleiter für politische Kooperation in der EU Delegation, insbesondere die wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit, als geeignetes Instrument angesehen, um den Libanon dauerhaft zu stabilisieren. Zusätzlich braucht es jedoch eine starke libanesische Wirtschaft, um den innenpolitischen Druck, der durch die syrischen Flüchtlinge entsteht, zu mindern und für bessere Zukunftsaussichten im Land zu sorgen. Allerdings fehlt dieser wichtige Faktor im Libanon, denn die libanesische Wirtschaft schwächelt durch die Syrienkrise, da der Libanon keine Agrarprodukte mehr in die Nachbarländer exportieren kann.

Durch die Interviews wird also deutlich, dass sich die EU selbst nicht vorrangig als politischen Akteur versteht, sondern eher einen Fokus auf die kulturelle und wirtschaftliche Zusammenarbeit legt. Dieser Ansatz ist verständlich, betrachtet man die Pfadabhängigkeit der EU. Schließlich hat sich das Bündnis geschichtlich aus einer Wirtschaftsgemeinschaft entwickelt und auch heute noch wird die wirtschaftliche Kraft der EU als Integrationsmotor und Katalysator für Wohlstand und Integration bezeichnet. Zustimmung findet diese Sicht der EU im libanesischen Außenministerium, so erzählt *Waël Hachem* im Interview. Er betont, Kultur solle einer der Fokusbereiche der ENP sein und der Libanon sei sogar gerade dabei, einen kulturellen Aktionsplan dafür auszuarbeiten.

Zusätzlich zur kulturellen Zusammenarbeit teilen die EU und der Libanon auch gemeinsame Interessen im Bereich Migration und Sicherheit, besonders um negative Auswirkungen der Syrienkrise auf den Libanon zu vermeiden und die Versorgung der Flüchtlinge im Libanon zu verbessern – um der Gefahr von extremistischen Entwicklungen entgegenzuwirken, so *Fadi Daou*, Professor und Leiter der Adyan-Stiftung, die sich für ein inklusives Verständnis der libanesischen Nationalität einsetzt sowie *Mario Abou-Zeid*, Forscher und Analyst am Carnegie Forschungszentrum für den Mittleren Osten. Zudem betont *Hala El Helou*, Beraterin des Ministers für Soziales, dass die EU das Flüchtlingsthema auch strukturell bearbeiten muss und nicht nur aus einer humanitären Perspektive. Derzeit werden die internationalen Hilfen immer weiter zurückgefahren, so dass registrierte Flüchtlinge¹⁴ am Tag weniger als einen Dollar zu Verfügung haben. Davon kann man im Libanon schwer leben.

Auch wenn die politische Dimension der ENP laut EU Delegation in Beirut nicht im Zentrum der ENP steht, so basiert jede Außenpolitik doch auf politischen Interessen. In diesem Fakt stimmen alle Interviewpartner überein. Allerdings besteht der Wunsch auf libanesischer Seite, dass die EU ihre Interessensagenda genauer und transparenter formulieren soll. Außerdem sollen die

¹⁴ Zusätzlich stimmen Flüchtlingszahlen im Libanon nicht, da die Regierung einen Registrierungsstopp beschlossen hat und somit dem UNHCR untersagt hat neue Flüchtlinge zu registrieren. Siehe UNHCR (2015): <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122> und den Artikel „Fatale Fußnote“ bei Heinrich von Arabien: <http://heinrichvonarabien.boellblog.org/>.

Interessen stets mit der gemeinsamen Wertebasis übereinstimmen. Auch die gewünschte Stabilität sollte langfristig von der EU gedacht werden und Interessen sollen nicht kurzfristig gegenüber Werten priorisiert werden. Damit die EU ein zuverlässiger und effektiver Akteur im Libanon sein kann, müssen Interessen und außenpolitische Ziele stets mit den Werten der ENP übereinstimmen.

Die ENP als ineffektives Politikinstrument

Die ENP muss effektiver werden, dies ist das erklärte Ziel des aktuellen Konsultationsprozesses (siehe erstes Zitat). Dafür konzentriert sich die EU Kommission in dem aktuellen Konsultationspapier (2015: 7-8) auf vier Schwerpunktbereiche, die es für mehr Wirksamkeit der Nachbarschaftspolitik zu überarbeiten gilt: (1) *Differenzierung*, (2) *Fokussierung*, (3) *Flexibilität*, (4) *Eigenverantwortung und Sichtbarkeit*. Diese Schwerpunktsetzung erscheint nach einer Analyse des aktuellen Umsetzungsstandes der ENP mit dem Libanon nicht sehr passend – zu mindestens für diesen Fall. Im Folgenden werden die vier Bereiche im Hinblick auf die Effektivität der ENP im Libanon untersucht.

Erstens lässt sich festhalten, dass *Differenzierung* und *Flexibilität* beispielweise schon in der Grundstruktur der ENP verankert sind, da die Nachbarschaftspolitik bilateral umgesetzt wird. Darüber hinaus wurde die ENP in den letzten zehn Jahren regelmäßig angepasst und überarbeitet. Sie hat sich also als flexibler und differenzierter Politikrahmen erwiesen, z.B. durch die strategischen Revisionen 2011 und aktuell 2015 sowie durch immer wieder neue individuelle Aktionspläne mit den Nachbarländern.¹⁵ Besonders die flexible Struktur der ENP wird auch auf libanesischer Seite in den Interviews sehr geschätzt. Sowohl von staatlichen als auch von nicht staatlichen Akteuren wird die ENP als interaktiver Politikrahmen wahrgenommen. Für die nachbarschaftlichen Beziehungen mit dem Libanon scheint zudem der Punkt *Fokussierung* nicht optimal gewählt, denn bei allen Akteuren trifft die breite Aufstellung der EU auf große Zustimmung. Aus

¹⁵ Die beiden Aktionspläne, die es im Rahmen der ENP bisher mit dem Libanon gab, zeigen zusätzlich eine deutliche Entwicklung auf. Der zweite Aktionsplan (2013-2015) ist deutlich fokussierter und präziser in den Zielen der Zusammenarbeit, als es der erste Aktionsplan (2007-2012) war.

der EU Delegation heißt es, dass gerade die bisherige breite Aufstellung der ENP im Libanon ein Vorteil ist, weil dadurch viele wichtige Bereiche im Land abgedeckt werden und somit auf lange Sicht ganzheitliche Veränderungen gefördert werden können. Auch die libanesischen Interviewpartner – aus unterschiedlichen Bereichen wie Menschenrechten, Demokratie und Wahlen, Justizreform, interreligiösem Dialog, Wirtschaft etc. – wertschätzen das breite Themenspektrum der ENP. Allerdings ist der Punkt der *Eigenverantwortung* im Libanon umso wichtiger, da die Möglichkeit der Mitgestaltung bei einer Politik auch den Willen zu ihrer Umsetzung deutlich erhöht, ebenso wie die Effektivität.

Zudem haben sich durch die Interviews auch noch weitere Aspekte herauskristallisiert, die es aus libanesischer Sicht bei der ENP zu verbessern gilt. Ein wichtiger Vorschlag für die Überarbeitung der ENP ist beispielweise, dass sie transparenter werden sollte. Zurzeit gibt es eine unübersichtliche Anzahl an Fonds im Libanon, die zwar aus EU Perspektive alle unter dem Rahmen der ENP zusammengefasst werden können, so *Alexis Loeber*, Leiter der Abteilung für Zusammenarbeit in der EU Delegation. Jedoch haben sie andere Budgetlinien und Fonds als die ENI auch andere Bewerbungsvoraussetzungen und Abläufe, dies erschwert es für lokale Akteure, das gesamte Feld an Förderinstrumenten zu überblicken oder die Vergabe von Geldern nachzuverfolgen. Der Zugang zu Fördergeldern ist somit für kleine NGOs (*accessibility*) deutlich erschwert, erklärt *Elisa Dari*, Programmmanagerin bei der internationalen NGO Search for Common Ground. Auch *Fadi Hallisso*, der Mitbegründer von der NGO Basmeh und Zeitooneh¹⁶ sowie *Ziad Abdel Samad* (ANND) berichten von ähnlichen Problemen und letzterer ergänzt, dass allein Projektförderungen von internationalen Akteuren wie der EU, ohne jegliche langzeitliche Grundfinanzierung, das dauerhafte Engagement von NGOs im Libanon erschweren. Insbesondere weil es von staatlicher Seite keine Unterstützung gibt. Die ENP sollte also einheitlicher und transparenter ausgestaltet werden. Durch mehr Transparenz bei der Budgetvergabe und in den politischen Prozessen – eigentlich ist dies auch ein Grundprinzip der EU – ließe sich die Sichtbarkeit

¹⁶ Basmeh und Zeitooneh ist eine kleine NGO, deren Konzept es ist, syrische Flüchtlinge im Libanon ganzheitlich und in ihrem derzeitigen Lebensraum (z.B. in Shatila) zu unterstützen. Siehe folgenden Artikel von Foreign Policy: <http://foreignpolicy.com/2015/06/29/syria-lebanon-refugees-basmeh-zeitooneh/>, Stand 16.8.2015.

und gegenseitige Verantwortlichkeit (*mutual accountability*) in der Partnerschaft zu den Nachbarländern deutlich erhöhen.

Ein weiteres Dilemma der ENP ist, dass sie zwar auf Mikroebene durchaus erfolgreich ist, wie die einzelnen Projektevaluationen sowie Fortschrittsberichte¹⁷ zeigen. Allerdings lassen sich auf Makroebene in den letzten Jahren deutliche weniger Erfolge der ENP im Libanon feststellen. Als Beispiel berichtet der Menschenrechtsaktivist *Wadih al-Asmar (CLDH)*, dass er eine Rede von 2008 genauso Heute wieder halten könne, weil sich nichts verändert habe und es immer noch zu Folter und Menschenrechtsverletzungen im Libanon kommt. Ein weiteres Beispiel für die Fragwürdigkeit der Langzeiteffektivität der ENP stammt aus dem Bereich der Demokratieförderung. Hier investiert die EU in die Optimierung der Wahlen im Libanon, u.a. indem der Wahlvorgang technisch optimiert wird. Allerdings finden derzeit keine Wahlen im Libanon statt¹⁸ und das aktuelle Wahlsystem reproduziert immer wieder die gleichen, sich blockierenden politischen Strukturen, so *Maroun Sfeir*, Berater des libanesischen Innenministers. Die Frage ist also, wie viel Sinn solche Maßnahmen machen und wie Erfolge von der Mikroebene langfristig auf ein Makrolevel transferiert werden können. Um die ENP ganzheitlicher effektiver zu machen, muss also der *Output* in ein *Outcome* und in einen *Impact* umgewandelt werden.

Politische Einmischung oder bedingungslose Zusammenarbeit

Die finanzielle Unterstützung des Libanons an Bedingungen zu knüpfen, gilt als eine Möglichkeit die ENP effektiver zu machen. Allerdings ist die Anwendung von Konditionalität durch externe Akteure generell umstritten. Die EU ist weltweit der größte Geldgeber in der Entwicklungszusammenarbeit und gehört auch im Libanon finanziell zu den wichtigsten Akteuren. Die EU investierte in den Libanon 2014 beispielsweise etwa 500 Millionen Euro (Quelle: EU Delegation).

¹⁷ Im letzten Fortschrittsbericht über die ENP im Libanon heißt es: "Overall, Lebanon made limited progress in implementing the ENP Action Plan, with achievements in the areas of human rights and fundamental freedoms, in trade-related issues and in sectoral policies, such as SMEs." EU Kommission (2015): *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Lebanon. Progress in 2014 and recommendations for actions, SWD(2015) 68 final, 3.*

¹⁸ Das Parlament hat eigenständig sein Mandat bis 2017 verlängert und die EU hat dafür zu Beginn auch noch Verständnis gezeigt, so kritisiert *Samer Abdallah*, Programmmanager bei LADE.

Die Unterstützung des Libanons im Rahmen der ENP kann theoretisch an Bedingungen geknüpft werden, insbesondere die Einhaltung der Grundwerte rechtfertigt laut Assoziierungsabkommen theoretisch die Anwendung von Konditionalität:

“Relations between the Parties, as well as all the provisions of this Agreement itself, shall be based on respect of democratic principles and fundamental human rights as set out in the Universal Declaration on Human Rights, which guides their internal and international policy and constitutes an essential element of this Agreement.”¹⁹

Dass die gemeinsamen Werte hier als „essentielle“ Grundlage der Zusammenarbeit beschrieben werden, ermöglicht es der EU nach internationalem Recht die Zusammenarbeit aufzukündigen, wenn diese grundlegenden Werte verletzt werden, erklärt der Researcher *Ali Mourad* von LADE.

Die EU Delegation in Beirut beurteilt den Einsatz von Konditionalität oder den Abbruch von Projekten allerdings sehr kritisch. Die EU sieht sich weniger als politischen Akteur sondern hat ein sehr technokratisches Selbstverständnis. So betont die EU Delegation, sie sei nicht dafür da, um demokratisch gewählten Regierungen Weisungen zu erteilen, indem sie politische Konditionalität anwendet. Außerdem sieht *Alexis Loeber* (EU Delegation) bei einem Abzug von Geldern oder einer frühzeitigen Beendigung von Projekten die Gefahr, dass das instabile Gleichgewicht im Libanon zusammenbrechen könnte. Durch ein solches Vorgehen könnten sich diplomatische Türen wieder verschließen und die EU könnte bisherigen Einflussmöglichkeiten verlieren, heißt es aus der EU Delegation.

Dieses Stabilitätsargument der EU ist jedoch zu kurzfristig gedacht und zeigt die noch andauernde Herangehensweise der EU gegenüber ihren südlichen Nachbarn. Die EU hat im arabischen Raum oft undemokratische Regime oder Prozeduren unterstützt, mit dem Ziel regionale Stabilität zu sichern. Allerdings ist kurzfristige Stabilität oft nur eine Scheinstabilität, wie die

¹⁹ Rat der EU (2002): *Association Agreement*, 7293/02, RL 4.

Ereignisse des arabischen Frühlings gezeigt haben, die die gesamte Region politisch erschüttert haben. Durch die Priorisierung kurzfristiger Stabilität agiert die EU widersprüchlich und entgegen ihren langfristigen Interessen in der Region. Eine konsequente und effektive Umsetzung der ENP mit einer strikten Anbindung an die Einhaltung der gemeinsamen Grundwerte (wie im Assoziierungsabkommen festgeschrieben) ist auf lange Sicht stabiler und tragfähiger.

Die Interviewpartner vertreten unterschiedliche Standpunkte zum Einsatz von Konditionalität. Die Position von unbedingt notwendiger Konditionalitätsanwendung, um politischen Druck auf die libanesisische Regierung auszuüben, wird beispielsweise von *Wadih al-Asmar* (CLDH) vertreten:

„If they give us money then they need a return for this on the political level. (...) So I told the EU Delegation that they should stop funding, if the results are far not reached. (...) If you are afraid of losing stability and you don't apply conditionality you support a corrupt system and nothing will change. This is wrong stability and instead of being a leverage to change something in Lebanon, the EU is an excuse the Lebanese government to sustain the existing system.“

Die gegensätzliche Meinung, dass eine Anwendung von Konditionalität eine Einmischung in die politische Souveränität des Libanons sei, wird von *Ziad Abdel Samad* (ANND) vertreten. Er sagt, durch die EU solle zwar politischer Druck auf die libanesisische Regierung aufgebaut werden, aber ohne direkte Konditionalität. Zwischen diesen beiden extremen Positionen gibt es jedoch auch Mittelwege, so schlägt beispielsweise *Nizar Saghieh* (Legal Agenda) vor, dass es Garantien von libanesischer Seite brauche, damit EU Gelder auch für ihren vorgesehenen Zweck eingesetzt werden. Solche Garantien, wie auch immer sie im Detail aussehen, brauche es auf jeden Fall auf Projektebene, damit die Gelder nicht wirkungslos im korrupten System²⁰ des Libanons verschwinden. *Nizar Saghieh* spricht sich allerdings klar gegen eine Konditionalität auf Makroebene aus, da hier die Gefahr des Missbrauchs und der Einmischung von außen zu groß wäre.

²⁰ Libanon befindet sich auf dem Korruptionsindex von Transparency International auf Platz 136 von 174. Siehe <https://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2574.0.html>, Stand 21.8.2015.

Die Analyse zeigt, dass es in jedem Fall einen Mechanismus in der ENP geben sollte, der sicherstellt, dass die Gelder wie im Aktionsplan vereinbart, effektiv umgesetzt werden. Schließlich haben sich zuvor beide Seiten auf diese gemeinsamen Ziele verständigt und ihnen zugestimmt. Konditionalität muss also nicht unbedingt als eine von außen aufoktrozierte Bedingung verstanden werden, sondern kann vielmehr als gemeinsame Verpflichtung angesehen werden, an deren Einhaltung beide Seiten interessiert sind, um die Effektivität der ENP zu erhöhen. Außerdem wurde von einigen Interviewpartnern angeführt, es brauche in Zukunft einen Indikator um Effektivität im ENP Prozess zu messen. Zum einen muss auf Projektebene langfristige Effektivität gemessen werden, so *Antonio-Martín Porrás-Gómez* Politikprofessor an der AUB. Zum anderen braucht es einen Effektivitätsindikator auf Makrolevel, sagt *Wadih al-Asmar*, also einen globalen Maßstab für die wirksame Umsetzung der ENP. Mit Hilfe dieser Vorschläge aus den Interviews lässt sich eine Verbindlichkeit bei der Implementierung der ENP entwickeln, die nicht unbedingt eine Konditionalität im Sinne einer politischen Lenkung von außen ist. Schließlich herrscht gegen letztere im Libanon eine abwehrende Haltung, die auch auf Seiten der EU Delegation geteilt wird. Aber generell stimmen alle libanesischen Akteure in den Interviews überein, dass die EU Druck auf die Regierung im Libanon aufbauen muss, damit gemeinsame Ziele erreicht werden und die ENP zu dauerhaften Veränderungen führt.

Die größte Gefahr von Konditionalitätsanwendung ist es, dass die Eigenverantwortung des Partnerlandes durch externe Bedingungen untergraben wird. Auch wenn gemeinsam vereinbarte Ziele die Grundlage von Konditionalität wären, bleibt stets zu prüfen, inwiefern diese Ziele auch wirklich durch politisches Kommitment auf beiden Seiten entstanden sind und vom Libanon wirklich unterstützt werden. Ownership im Politikprozess der ENP ist ein wichtiger Grundpfeiler für die Partnerschaft und die Effektivität der Politik. Nur durch eine gefühlte Ownership kann gewährleistet werden, dass die Nachbarstaaten der EU die Zusammenarbeit im Rahmen der ENP nicht nur eingehen, um Fördergelder zu erhalten, sondern auch wirklich an der Zielerreichung interessiert sind. Dieser Aspekt soll im folgenden Abschnitt diskutiert werden.

Libanesische „Ownership“ in einem politisch gelähmten Staat

Die EU hat in ihrem Konsultationspapier (2015: 11) die Wichtigkeit einer gestärkten Eigenverantwortung (Ownership) bei der ENP betont, um die ENP effektiver zu gestalten: „Zu den am häufigsten geäußerten Kritikpunkten in Bezug auf die ENP zählen (...) das mangelnde Bewusstsein der Eigenverantwortung seitens der Partnerländer und ihrer Gesellschaften insgesamt.“ Viele Interviewpartner stimmen diesem Kritikpunkt der EU Kommission an der ENP zu. Sie ergänzen sogar noch, dass derzeit alle innenpolitischen Prozesse im Libanon zum Erliegen gekommen sind, weswegen das Land momentan sogar als fragiler Staat bezeichnet werden kann, so z.B. *Fadi Daou* (Adyan Stiftung). Besonders weil die ENP strukturell eine intergouvernementale Politik ist, die damit auf eine funktionierende Regierung angewiesen ist. Nicht funktionierende staatliche Institutionen erschweren es demnach, eine libanesische Eigenverantwortung bei der ENP herzustellen. Zudem hat sich die politische Situation in der Region durch die Syrienkrise nochmals verschärft und erschwert somit auch die Umsetzung der ENP im Libanon.²¹ Um den Aspekt der Eigenverantwortlichkeit auf libanesischer Seite zu prüfen, soll untersucht werden, inwiefern die Institutionen im Libanon funktionieren, legitim sind und somit Ownership bei der ENP kreieren können.

Aktuell stehen die innenpolitischen Prozesse im Libanon still, was auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen ist. Die staatlichen Institutionen sind durch die zunehmenden politisch-konfessionellen Spannungen im Land blockiert. Die Regierung der nationalen Einheit kann sich nur schwer auf einen gemeinsamen Kurs einigen. Hinzu kommt, dass das Land seit einem Jahr keinen Präsidenten hat, der Gesetze unterzeichnet oder bei kontroversen innenpolitischen Fragestellungen vermittelt. Theoretisch können neue Gesetze auch ohne Präsident verabschiedet werden, durch ein einstimmiges Votum im Kabinett, allerdings fehlt dieser breite Konsens bei den meisten Gesetzesvorhaben. Somit werden im Moment überwiegend alte Gesetzesvorschläge oder Dekrete einzelner Ministerien verabschiedet. Die Umsetzung des Aktionsplans im

²¹ Der andauernde Bürgerkrieg in Syrien und die Gewalttaten von *daesh* treiben in mehr Flüchtlinge in den Libanon. Zudem belastet die Situation das fragile konfessionelle Gleichgewicht im Land, da die meisten Flüchtlinge aus Syrien Sunniten sind und die schiitische Hisbollah an der Seite Assads gegen *daesh* und Al Nusra (beide sunnitisch) kämpft.

Rahmen der ENP ist demnach aktuell kaum möglich, so erklärt *Antonio-Martín Porrás-Gómez* (AUB) im Interview. Auch wenn der Libanon trotz allem und zusätzlich zu den Konflikten in den Nachbarländern erstaunlich stabil ist, so ergibt sich aus den aktuellen und strukturellen Einschränkungen, dass der Regierung momentan die Kapazitäten und der Wille für politische Veränderungen fehlt. Außerdem merkt *Ziad Abdel Samad* (ANND) an, dass dem Libanon auch allgemein ein nationaler Entwicklungsplan fehle.²² Die Möglichkeit auf Seiten der Regierung eine Ownership über den ENP Prozess herzustellen sind also momentan strukturell sehr begrenzt.

Die ENP mit dem Libanon kann kaum als gleichwertige Partnerschaft mit einer gegenseitigen Rechenschaftspflicht und Gestaltungswillen angesehen werden, wenn beiden Partner nicht auf die gleichen Ressourcen zurückgreifen können, beispielsweise in Bezug auf eine eigene Strategieentwicklung. Hinzu kommt, dass *Wael Hachem* aus dem Außenministerium anmerkt, dass die libanesische Ownership bei der ENP auch dadurch geschmälert werde, dass es auf libanesischer Seite kein „koordinatives Zentrum“ gebe. Zwar ist die Regierung bei den politischen Verhandlungen der Hauptansprechpartner für die EU, aber bei der Implementierung der ENP arbeitet die EU mit vielen unterschiedlichen Akteuren zusammen und hier fehlt der Austausch über alle Aktivitäten. Deswegen schlägt er vor, dass das Außenministerium Informationen und Interessen in Bezug auf die ENP bündeln solle, um dadurch die libanesische Ownership und die allgemeine Effektivität der Zusammenarbeit zu erhöhen. Außerdem wird angemerkt, dass der Libanon nur dann als Mitgestalter an der ENP gelten kann, wenn libanesische Vorschläge von der EU auch wirklich in die Praxis umgesetzt werden. Dies sei leider bisher nur selten der Fall, so heißt es aus dem Außenministerium. Umso spannender ist es, die Ergebnisse des ENP Revisionsprozesses abzuwarten und mit den libanesischen Forderungen abzugleichen.

Aktionspläne und Ziele der ENP werden allein mit der Regierung ausgehandelt. Das libanesische Parlament ist die einzige, direkt gewählte Institution im Libanon spielt bei den Verhandlungen

²² Hier stellt sich die Frage, inwiefern eventuell der Aktionsplan der ENP als Entwicklungsstrategie für den Libanon genutzt werden könnte. Allerdings war dieser Aspekt nicht Teil der Feldforschung sondern hat sich als neue Fragestellung aus ihr ergeben.

keine Rolle. Auf Seiten der EU Delegation heißt es auf Nachfrage zu diesem Vorgehen, dass die gewählte Regierung im Libanon ein legitimer Partner sei und daher die politischen Verhandlungen hier stattfinden. Dieses Vorgehen der EU kann politiktheoretisch hinterfragt werden, da es die Ownership und Legitimität der ENP als Politikinstrument erhöht wird, je mehr Akteure offiziell in den Prozess eingebunden – besonders wenn diese direkt vom Volk legitimiert sind. Allerdings muss im Falle des Libanons angemerkt werden, dass das 2009 gewählte Parlament eigenständig sein Mandat bis 2017 verlängert hat und dadurch in den Augen vieler Interviewpartner seine politische Legitimität verloren hat.

Auch die Einbindung von nicht staatlichen Akteuren in politische Prozesse wird oft als Instrument angesehen, um die lokale Anbindung einer Politik zu erhöhen. Die Einbeziehung nicht staatlicher Akteure ist demnach auch in Bezug auf die ENP im Libanon zu überprüfen, ob dadurch die Unterstützung und Effektivität des Politikinstruments gesteigert werden kann. Außerdem ist die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure besonders dann wichtig, wenn staatliche Institutionen nur begrenzt arbeitsfähig sind – was derzeit im Libanon definitiv der Fall ist. Dieser Ansatz wird auch von vielen Interviewpartnern geteilt. So lautet beispielsweise ein Lösungsvorschlag, um eine breite, libanesische Ownership in Bezug auf die ENP zu fördern, dass es in Zukunft einen Dialog zwischen Regierung, Zivilgesellschaft und der EU geben sollte. Dies sei besonders wichtig, da die libanesische Regierung so schwach ist, erklärt *Fadi Daou* von der Adyan-Stiftung:

„My theory is that the EU gains when it develops in its ENP a more triangular alliances between the EU, the government and the civil society. This is very important for the EU, because it will create more credible interlockers in the civil society and also for the efficiency of its politics, because it will also create a direct relation between the government and the civil society. This will be a kind of tool to put pressure on the government.“

Zwar werden bei der Implementierung der ENP, wie bereits beschrieben, viele nicht staatliche Akteure aus unterschiedlichen Bereichen einbezogen. Allerdings bleibt die Frage, inwiefern und welche Akteure in die politische Verhandlungen der ENP eingebunden sind. Die Ergebnisse des

Forschungsprojekts haben gezeigt, dass im Moment nicht staatliche Akteure nur separat von der EU konsultiert werden. Zu beachten ist außerdem, dass eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure auch dem *bottom up* Ansatz des ENP Reviews von 2011 entsprechen würde und somit bisherige Reformen der ENP in die Realität umsetzen würde.

Die Einschätzung über die politische Kraft und Gestaltungswille der zivilgesellschaftlichen Akteure ist bei den Interviewpartnern ist allerdings eher negativ. Neben dem Fakt, dass sie nicht gewählt sind und dadurch ihre Legitimation nur aus der Repräsentationsfunktion erhalten, weißt *Maroun Sfeir* noch darauf hin: „Civil society actors are not political enough in Lebanon, they are not organic but opportunistic.“ Diese Beobachtung bestätigt *Wadih al-Asmar* vom Menschenrechtszentrum CLDH und wirft vielen NGOs im Libanon vor, mehr von finanziellen Profitinteressen als von Aktivismus getrieben zu sein.²³ Trotzdem könnten einige engagierte NGOs durch eine strukturelle Einbindung in die ENP eine gewisse Überwachungsfunktion erfüllen, indem sie zu strategischen Treffen der ENP eingeladen werden, um Aktionspläne und Fortschrittsberichte zu prüfen. Dies kann die effektive Umsetzung der ENP erhöhen, da die Basis für die Politik größer wird und Druck auf die Regierung aufgebaut werden kann. Dies bestätigt *George Ghali* von ALEF: „Through the ENP we try to push for certain structural and political reforms in Lebanon. Actually the ENP plays the role of carrot and stick in order to have some political reforms.“

Die EU und insbesondere die EU Delegation in Beirut wird von vielen NGOs als gutes Werkzeug angesehen, um die eigene Regierung für politische Ziele zur Rechenschaft zu ziehen. Dies ist eine wichtige Funktion der ENP im Libanon, weil die Regierung an sich nicht an der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft interessiert ist. Ein gutes Beispiel dafür ist, dass die libanesische Regierung zu einer arabischen Konferenz (24. Juni 2015) über die ENP eingeladen hat. Auch nicht staatliche Akteure wurden eingeladen, um ihre Standpunkte darzulegen, wenn auch erst für den Nachmittag nach dem Treffen der Minister. Bezeichnend war, dass der Außenminister

²³ Der Libanon hat eine reiche NGO Szene. Schon allein mit über 100 arbeitet die EU im Libanon zusammen, registriert sind in dem kleinen Land aber etwa 625. Quelle: <http://www.beirutsyndrome.com/articles/ngo-complex/>, Stand 14.8.2015.

offiziell das Treffen mit den NGOs leiten sollte, aber nach einigen Begrüßungsworten direkt den Saal verließ und EU Kommissar Johannes Hahn – zuständig für Nachbarschaftspolitik – den Rest des Treffens alleine mit den zivilgesellschaftlichen Vertretern sprach.²⁴ Es findet also kaum Dialog zwischen der libanesischen Regierung und zivilgesellschaftlichen Vertretern in Bezug auf die ENP statt.

Ein zusätzliches Problem bei der Legitimität von Akteuren in den Nachbarstaaten ist, wie die EU mit extremistischen oder militanten Bewegungen umgehen soll. Im Libanon muss dies zum Beispiel in Bezug auf die Hisbollah untersucht werden, die sich mittlerweile als politische Partei etabliert hat, aber gleichzeitig einen Staat im Staat bildet und sich einer Entwaffnung verweigert. Deswegen bezeichnet *Fadi Daou* (Adyan Stiftung) sie beispielsweise als konfessionelle Gruppe, die illegal bewaffnet ist. Auch *Karim Makdisi* (AUB) weist darauf hin, dass die EU diese Dynamiken bedenken muss und einen allgemeinen Standpunkt dazu entwickeln sollte, obwohl dies aufgrund der innenpolitischen Dynamiken in der EU sicherlich nicht einfach ist. Derzeit befindet sich der militärische Arm der Hisbollah auf der Terrorliste der EU, wohingegen mit dem politischen Arm im Rahmen der ENP zusammengearbeitet wird. Ein wirkungsvoller Umgang mit radikalen Akteuren kann es sein, sie in das politische System einzubinden, da diese Inklusion oft mit einer Mäßigung einhergeht.

Nachbarschaftspolitik weiterdenken

Die Ergebnisse dieses Forschungsprojekts über die bisherige Wirksamkeit der ENP zeigen, dass es nicht ausreicht, die Symptome von Problemen zu bearbeiten, sondern nachhaltige Veränderungen müssen auf einem politischen Willen aufbauen.²⁵ Um zu untersuchen, inwiefern ein solches politisches Commitment der ENP im Libanon zugrunde liegt, gilt es den politischen Willen auf beiden Seiten zu betrachten. Die EU Kommission (2015: 4) schreibt dazu: „Eine wirksa-

²⁴ Zudem wurde mir von Interviewpartnern mitgeteilt, dass sie erst auf Druck der EU-Delegation in Beirut überhaupt zu dem Treffen eingeladen wurden

²⁵ Siehe Parallelen zur Debatte um die Wirksamkeit der EZ: Auf Makroebene nicht effektiv in letzten 60 Jahren. Franz Nuscheler (2008): *Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit*. INEF-Report 93/2008.

me ENP [muss] integraler Bestandteil einer allgemeinen EU-Außenpolitik sein, die auf einen umfassenden Ansatz beruht und bei der sämtliche Instrumente sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen.“ Allerdings wurde auf das faktisch noch recht (un)politische Selbstbild der EU Delegation in Beirut bereits hingewiesen. Auch der politische Wille der libanesischen Regierung wurde schon genauer erörtert und derzeit als unzureichend eingestuft. Der Ansatz der EU, ohne eine deutliche politische Agenda nur einzelne Projekte zu fördern, scheint nach der bisherigen Analyse der ENP mit dem Libanon wenig erfolgsversprechend zu sein. Vielmehr müssen beide Ebenen stärker verbunden werden.

Zudem waren sich alle Interviewpartner einig, dass eine Revision der ENP zwar unbedingt nötig ist, aber für den Libanon zum falschen Zeitpunkt kommt. Zum einen ist der Libanon durch die Syrienkrise und die damit verbundenen Flüchtlingszahlen von fast 2 Millionen²⁶ Syrern bei etwa 4,3 Millionen Libanesen im Land mit existenziellen Problemen bedroht. Dies betrifft besonders die aktuelle Versorgung der Flüchtlinge mit dem Lebensnotwendigen. Zudem ist die politische Handlungsfähigkeit des Landes intern blockiert und es herrscht ein legislatives Vakuum. Jegliche politische Reformen sind erschwert, da das Amt des Präsidenten immer noch vakant ist, das Parlament eigenmächtig sein Mandat verlängert hat, die beiden großen Regierungsparteien, 8. und 14. März, sich nicht auf nationale Strategien einigen können und die Hisbollah eine erklärte Kriegspartei in Syrien ist.²⁷ Zum anderen hat sich durch die Syrienkrise die Angst vor islamistischen Terrorattacken im Libanon wieder erhöht und es gibt die Sorge, dass es zu einem *spill over* des Nachbarkonflikts kommt, heißt es in den Interviews. Laut der EU Delegation in Beirut war der Libanon vor der Syrienkrise (2011) einer der engagiertesten Partner in der südlichen Nachbarschaft, allerdings sind mittlerweile die politischen Prozesse im Land so gehemmt, dass auch die Umsetzung der ENP nur eine untergeordnete Rolle zukommt.

²⁶ Dies ist nur eine Schätzung, weitere Hintergrundinformationen gibt es auf [Tagesschau.de](http://www.tagesschau.de/ausland/libanon-119.html): <http://www.tagesschau.de/ausland/libanon-119.html>, Stand 14.08.2015.

²⁷ Auch wenn dem Präsidenten seit dem Taif Abkommen 1989 überwiegend repräsentative Aufgaben zukommen, ist es immer noch seine Aufgabe den Gesetzgebungsprozess abzuschließen, in dem er die Gesetze unterzeichnet. Alternativ kann zwar auch die Regierung der nationalen Einheit mit einem einstimmigen Votum aller Minister Gesetze verabschieden, allerdings findet dieser Mechanismus aufgrund der inneren politischen Spannungen im Land kaum Anwendung.

Umso wichtiger ist es bei den politischen Gegebenheiten im Libanon, dass sich die EU mit der ENP nicht nur auf kurzfristige Sicherheitsinteressen beschränkt oder aus Angst vor einem Stabilitätsverlust eine ineffektive ENP in Kauf nimmt. Vielmehr muss die EU im Rahmen der ENP aus den Erfahrungen des Arabischen Frühlings lernen und die ENP zu einer langfristig ausgelegten, wertebasierten Außenpolitik machen, die sowohl auf politischer Ebene als auch auf Projektebene wirksam ist. Durch einen solchen Ansatz lässt sich das zu Anfang beschriebene Dilemma der ENP zwischen Werten (*soft power*) und pragmatischen Interessen auflösen. Die Frage ist also nicht, ob entweder Werte oder Interessen im Zentrum der ENP stehen sollen, sondern wie beide Elemente richtig ausbalanciert werden können, um auf lange Sicht zur gewünschten Stabilität im Libanon zu führen.

Eine Stärke der ENP ist die Flexibilität des Instruments, das sich stetig entwickelt und verbessert werden kann. Die aktuelle Revision der ENP bietet die Chance, das Instrument grundlegend zu überarbeiten, besser an die Partnerländer auszurichten und somit effektiver an den Libanon anzupassen. Das Forschungsprojekt hat dafür einige Vorschläge aus den Interviews herausgearbeitet, die es für die konkrete ENP mit dem Libanon zu beachten gilt. Allerdings können die Ergebnisse auch für die Ausgestaltung der gesamten südlichen Nachbarschaftspolitik hilfreich sein. Zusätzlich ist anzumerken, dass der Erfolg der ENP nicht nur von der Qualität des Instrumentes abhängt – auch wenn diese durch die Revision weiter verbessert werden sollte – sondern vor allem von dem politischen Willen aller Beteiligten. Um politisch zu einer stärkeren Position zu finden, sollte auch in der EU intern eine Konsultation oder Revision der ENP stattfinden, damit der Stellenwert der ENP als Instrument in der EU Außenpolitik geklärt wird und eventuell und möglichst auch gestärkt wird. Die Ergebnisse dieses Forschungsprojekts erscheinen zu einem guten Zeitpunkt, um die Handlungsempfehlungen und Sichtweisen aus den qualitativen und explorativen Interviews in den Revisionsprozess der ENP einzubinden und später auch die offiziellen Ergebnissen der EU mit den Forschungsergebnissen abzugleichen.

Annex I

Ein Überblick über die öffentliche Entwicklungsgelder (ODA) aller Geber im Libanon von 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL PER DONOR	%
United States	106.5	107.9	84.7	111.3	215.5	625.9	27.5%
EU Institutions	48.1	50.3	61.3	113.1	135.0	407.8	17.9%
UNRWA	48.0	53.5	57.3	65.9	61.8	286.6	12.6%
France	41.5	49.7	59.7	37.9	44.8	233.5	10.3%
Kuwait (KFAED)		14.5		38.0	66.3	118.8	5.2%
Germany	28.9	19.7	23.5	19.1	16.5	107.7	4.7%
Italy	16.0	29.6	11.7	21.7	9.2	88.3	3.9%
Spain	10.4	6.4	20.2	10.7	7.0	54.7	2.4%
Norway	7.3	6.7	8.7	12.0	18.9	53.6	2.4%
Canada	11.0	0.6	1.4	4.0	35.2	52.1	2.3%
Switzerland	2.1	7.0	6.5	4.2	12.6	32.3	1.4%
United Kingdom	3.9	3.0	2.0	5.3	12.1	26.3	1.2%
Isl.Dev Bank		0.3	4.0	6.7	10.9	21.9	1.0%
Arab Fund (AFESD)	15.8	1.5	2.7		0.8	20.8	0.9%
Japan	0.5	0.7	4.1	3.3	10.7	19.3	0.9%
United Arab Emirates	10.2	2.5	2.0	4.3		19.0	0.8%
GEF	0.8	2.7		6.9	3.4	13.8	0.6%
Sweden	2.7	0.8	2.2	2.4	4.5	12.7	0.6%
Denmark	2.2	1.0	0.0		4.7	7.8	0.3%
Portugal	6.9				0.0	6.9	0.3%
Finland	2.1	0.8	0.3	1.1	2.1	6.4	0.3%
Belgium	2.7	2.1	0.9	0.3	0.2	6.2	0.3%
Korea	2.0	1.4	1.2	0.7	0.7	6.0	0.3%
UNICEF	0.5	0.6	0.6	2.1	1.9	5.7	0.3%
UNDP	0.6	1.8	1.4	0.7	0.6	5.1	0.2%
Netherlands	1.3	1.0	0.2	0.5	2.0	5.1	0.2%
Australia	0.3	1.0	0.7	2.2	0.3	4.5	0.2%
Greece	2.1	0.8	0.7	0.6	0.1	4.3	0.2%
Ireland	0.1	0.5	1.4	1.2	1.0	4.2	0.2%
UNFPA	0.4	0.5	0.5	0.7	0.8	3.0	0.1%
UNPBF			1.5	0.8		2.3	0.1%
Luxembourg	0.2	0.1	0.8	0.3	0.8	2.2	0.1%
Austria	0.1	0.1	0.1	0.4	1.4	2.1	0.1%
New Zealand	0.4	0.5	0.5	0.3		1.7	0.1%
OFID		0.1	0.9		0.4	1.4	0.1%
WHO			0.4	0.4	0.4	1.2	0.1%
Poland					1.1	1.1	0.0%
IFAD	0.4			0.4		0.8	0.0%
Czech Republic				0.1	0.2	0.3	0.0%
Estonia					0.1	0.1	0.0%
UNHCR					0.1	0.1	0.0%
UNAIDS	0.0		0.0			0.0	0.0%
Slovak Republic					0.0	0.0	0.0%
TOTAL BY YEAR IN EURM	376.3	369.6	364.3	479.6	683.9	2273.7	100.0%

Quelle: Präsentation der EU Delegation in Beirut (2015): *EU Institutions and Member States Cooperation with Lebanon 2009-2014*.