

einen Rahmen für eine vertrauensvolle Kooperation zwischen nördlichen und südlichen Küstenanrainern aufzubauen, so sind ihre Erfolge offenkundig. Allein die Tatsache, dass der Barcelona-Prozess bislang alle Krisen überstanden hat, zeugt davon, dass alle Teilnehmer der EMP einen Mehrwert zugestehen, den sie trotz nicht zu leugnender Defizite nicht missen wollen. Das Interesse der MDL an engen Kontakten zur benachbarten Wohlstandsregion Europa ist genauso ungebrochen wie das Interesse der EU, den aus dem Mittelmeerraum stammenden Sicherheitsrisiken in Kooperation mit den MDL entgegenzutreten.

Allerdings fehlt es auf beiden Seiten an der notwendigen Bereitschaft, die EMP konsequent umzusetzen. Dies gilt insbesondere für die Demokratisierungspolitik: Die MDL weigern sich beharrlich, Reformen in Angriff zu nehmen, die über kosmetische Korrekturen hinausgehen, und die EU zögert, ihnen ernsthafte Reformen abzurufen. Das neue Konzept der EU, künftig mit positiven Anreizen auf die politische Reformbereitschaft der MDL einzuwirken zu wollen, weist zwar in die richtige Richtung, müsste jedoch durch die Festlegung verbindlicher Benchmarks nachgebessert werden. Erst damit käme der Mehrwert der ENP zum Tragen. Sie sollte die EMP jedoch allenfalls ergänzen und nicht ablösen, da sonst der regionalpolitische Ansatz gefährdet würde, mit dem die EMP im Bereich der Vertrauensbildung einige Erfolge erzielt hat. Dieses Vertrauen mag fragil sein, aber es ist ausbaufähig. Die Bezeichnung *Barcelona-Prozess* verdeutlicht besser als der Name EMP das Potenzial, das dieses regionalpolitische Projekt noch in sich birgt.

Cilja Harders

Europäische Mittelmeerpolitik aus arabischer Sicht

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) zwischen der EU und den zunächst zwölf, heute zehn Mittelmeerpartnerstaaten (MP) ist eine im System der EU einmalige institutionelle Innovation in den Beziehungen zu Drittstaaten.¹ Sie zeichnet sich durch ihren regionalen Zuschnitt und durch den Querschnittsansatz, der Zusammenarbeit in den unterschiedlichen Feldern von Politik, Ökonomie, Gesellschaft und Kultur verbindet, aus. Ziel der Partnerschaft ist der Aufbau einer gemeinsamen Zone von Sicherheit, Frieden und Wohlstand, unter anderem durch die Einrichtung einer gemeinsamen Freihandelszone bis 2010. Finanziell speisen sich die Kooperationsprojekte aus den MEDA-Fonds, dem zweitgrößten außenpolitischen Programm der Kommission, und aus den Krediten der Europäischen Investment Bank. Zwischen 1995 und 2006 sollen insgesamt fast 8,8 Mrd. Euro für bilaterale und regionale Projekte zur Unterstützung ökonomischer Reformen, aber auch der sozialen und politischen Zusammenarbeit verausgabt werden.²

Cilja Harders

Dr. phil., Politologin; Juniorprofessur für Politikwissenschaft und Geschlechterforschung, Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum, GC 04/159, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum.
cilja.harders@rub.de

¹ Partnerstaaten sind seit der EU-Osterweiterung 2004 Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, die Palästinensische Autorität (PNA), Syrien, Tunesien und die Türkei. Israel und die Türkei nehmen aufgrund ihrer politischen bzw. geographischen Position eine Sonderstellung ein. Für die Türkei wird die ohnehin nachgelagerte Relevanz der EMP durch den Beginn der Beitrittsverhandlungen im Oktober 2005 nochmals geringer. Zypern und Malta sind durch ihren Beitritt zur EU auf die andere Seite der Partnerschaft gewechselt. Libyen hat Beobachterstatus in der EMP.

² MEDA I (1995 – 1999) Finanzvolumen: 3,435 Mrd. Euro, MEDA II (2000–2006), Finanzvolumen: 5,35 Mrd. Euro. Vgl. http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/meda.htm, 15. 9. 2005.

Institutionelle und konzeptionelle Asymmetrien

Die EMP ist ein innovativer Ansatz, da sie konzeptionell den Aufbau einer Werte- und Sicherheitsgemeinschaft zwischen Europa und dem Mittelmeerraum mit intensiver wirtschaftlicher Kooperation sowie vertiefter Süd-Süd-Integration verknüpft, und dies unter den Anspruch partnerschaftlicher Politik stellt. Sie ist aber auch von tiefgehenden Asymmetrien in der Akteurskonstellation, im institutionellen Design, in der Konzeption sowie politischen, ökonomischen und sozialen Unterschieden zwischen der EU und den Mittelmeerpartnerstaaten gekennzeichnet. Auch deshalb sind zehn Jahre nach Beginn des Barcelona-Prozesses die Umsetzungsfortschritte bescheiden.¹³

Im Bereich der ökonomischen Kooperation, die im so genannten zweiten Korb der Partnerschaft durch bilaterale Assoziierungsabkommen geregelt wird, zeigen sich bisher keine ausgeprägten Wohlfahrtseffekte, und die dringend nötigen Auslandsinvestitionen blieben aus. Zudem hat es knapp zehn Jahre gedauert, bis alle Verhandlungen abgeschlossen wurden: 2004 kam Syrien als letzter Staat dazu. Im Bereich der politischen und sozialen Kooperation im ersten und dritten Korb konnte die EMP keine Impulse für die vertiefte Süd-Süd-Integration geben: Der erste Korb ist durch den anhaltenden Nahostkonflikt blockiert. Im Bereich Menschenrechte und Demokratieförderung stagniert die Entwicklung, auch wenn sich die Diskussion über Demokratisierung und Reform in den vergangenen Jahren intensiviert hat.¹⁴ Die Ursachen für diese Blockaden sind auf unterschiedlichen Ebenen zu suchen, die hier mit Blick auf die Positionen, Forderungen und Debatten der arabischen Partnerstaaten diskutiert werden sollen.¹⁵

¹³ Vgl. aktuelle Bewertungen unter anderem bei Europäische Kommission, Communication From The Commission To The Council And The European Parliament: Tenth Anniversary Of The Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme To Meet The Challenges Of The Next Five Years, in: Euromed Report, 89 (2005); Conclusions for the 7th Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs, Luxemburg 2005, in: Euromed Report, 90 (2005).

¹⁴ Vgl. EuroMeSCo, Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States, Lissabon 2005; George Joffé, The Status of the Euro-Mediterranean Partnership, IIEE-paper, Lissabon 2005.

¹⁵ Die Zitate stammen aus Interviews mit unterschiedlichen politischen Akteur/innen in Marokko, Ägypten, Syrien, Jordanien, Libanon und Brüssel. Für

Ein oft geäußertes Kritikpunkt aus Sicht der arabischen Staaten ist die Tatsache, dass Genese, Konzept und institutionelles Design der EMP Ausdruck der Dominanz europäischer Interessen im Mittelmeerraum sind. Der Partnerschaftsanspruch der EMP wird dadurch unterlaufen.¹⁶ So spielte für die Initiierung der EMP erstens die Wahrnehmung eine Rolle, dass die weltweite Tendenz zur Regionalisierung eine Vertiefung der ökonomischen Beziehungen Europas mit dem Mittelmeerraum nötig machen würde. Hinzu kamen zweitens europäische Sicherheitserwägungen, welche die demografische und politische Entwicklung der Mittelmeeranrainer zunehmend als Bedrohung wahrnahmen. Drittens ermöglichte der Beginn des Nahostfriedensprozesses mit der Konferenz von Madrid 1991 und den Osloer Verträgen von 1993 regionale Entspannung zwischen den arabischen Staaten und Israel. Viertens wiesen die institutionellen Entwicklungen innerhalb der EU in Richtung einer stärkeren gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Zudem hatten die südlichen EU-Staaten den Wunsch, die EU-Osterweiterung durch intensivierte Südbeziehungen zu balancieren.¹⁷ Im Ergebnis entstand mit der EMP ein anspruchsvolles Kooperations-Programm, das über unilaterale, bilaterale und multilaterale Strukturen verfügt, die jedoch von der EU dominiert werden.¹⁸ Die EMP haben sich 1995 auf diesen Prozess eingelassen, weil sie langfristig in der Intensivierung ihrer Beziehungen zu Europa einen ökonomischen und sozialen Vorteil sahen. Europas Engagement im Rahmen der EMP wird als Ausdruck von geteilten Interessen, aber auch von ökonomischen und politischen Eigeninteressen betrachtet, das im Vergleich zu amerikanischen Aktivitäten in der Region mehr Glaubwürdigkeit genießt.

eine ausführliche Diskussion der EMP vgl. Cilja Harders, Kooperation unter Bedingungen der Asymmetrie, in: Orient, (2005) 3 (i. E.).

¹⁶ Vgl. Emad Gad, The EU and the Middle East. An Egyptian View, in: Perceptions, 8 (2003) 2, S. 17–38.

¹⁷ Vgl. George Joffé, The Middle East and the West. The View from the South, in: B.A. Robertson (ed.), The Middle East and Europe, London 1998, S. 45–73.

¹⁸ Vgl. Eric Philippart, The Euro-Mediterranean Partnership. Unique Features, First Results and Future Challenges, CEPS Working Paper, Nr. 10, Centre for European Policy Studies, Brüssel, April 2003.

„Europa soll in der Region eine zentrale Rolle spielen für den Frieden, Menschenrechte und Demokratie. Wenn Europa diese Rolle nicht annimmt, dann ist das ein Problem für beide Seiten – denken Sie nur an die islamistischen Bewegungen in Europa.“

Der EMP liegt die politische Konstruktion eines gemeinsamen Raumes zugrunde, dessen europäische Definition von den MP kritisiert wird.⁹ Was aus Sicht der EU eine institutionelle und politische Innovation darstellt – der Israel, die Türkei, Zypern und Malta einschließende regionale Ansatz – ist für einige das größte Problem der EMP. Aus arabischnationalistischer Sicht ist der Nahe Osten und Nordafrika als regionales System mit einem arabischen Kern definiert. Entsprechend sollte die EMP eine euro-arabische Institution sein und auf sämtliche Mitglieder der Liga der Arabischen Staaten (LAS) und die LAS als institutionelles Mitglied ausgedehnt werden.¹⁰ Bisher ist der mediterrane Zuschnitt einschließlich Israels gegen den euro-arabischen Ansatz gestärkt worden, langfristig sind hier beispielsweise im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik Erweiterungen in Richtung auf den Golf denkbar.

Institutionell stehen die Mittelmeerpartnerstaaten der EU der 25 als gewichtigem kollektiven Akteur, vertreten durch die Kommission und die „Troika“ zumeist isoliert gegenüber. Diese Strukturen werden zudem als unübersichtlich, personell schlecht ausgestattet und zu bürokratisch kritisiert. Die Forderung nach mehr Teilhabe am Prozess wird regelmäßig geäußert, da bisher Agenda-Setting in den Händen der Kommission lag und die MP auf entsprechende Vorschläge nur reagieren, sie jedoch nicht gestalten können. Formen der gemeinsamen „Präsidenschaft“ in der wichtigen Euro-Med-Kommission sind jedoch so lange zum Scheitern verurteilt, wie beispielsweise

⁹ Vgl. Mohamed Sid Ahmed, *Mediterraneanism and Middle-Easternism*, in: *al-Ahram Weekly* vom 16.–22. 11. 2000; Mohammad El-Sayed Selim, *Arab perceptions of the European Union's Euro Mediterranean Projects*, in: Stephen Blank (ed.), *Mediterranean Security into the coming millennium*, Strategic Studies Institute, Carlisle 1999, S. 143–157.

¹⁰ Entsprechend wird die Aufnahme Mauretaniens, das 2004 einen Aufnahmeantrag stellte, unterstützt. Die libysche Führung zeigt zwar Interesse an der Mitgliedschaft, lehnt aber politische Konditionalitäten ab.

Syrien und der Libanon die damit auch die hervorgehobene partnerschaftliche Kooperation mit Israel angesichts der Stagnation im Nahostfriedensprozess ablehnen. Zugleich haben die arabischen MP den Kontext der EMP bisher nicht sehr intensiv genutzt, um eigene institutionelle Kooperationsmechanismen aufzubauen: Es gibt einen Koordinator der „arabischen Gruppe“, doch überwiegend arbeiten die Staaten bilateral mit der EU zusammen. Ein Fortschritt ist das in Luxemburg 2005 erzielte gemeinsame Euro-Med-Abschlussdokument (Barcelona VII). Ihm war die Formulierung der „Elements of the Arab Contribution“ vorangegangen, dem ersten gemeinsamen arabischen Beitrag zur Bewertung der EMP, der in eine „Arab Vision“ zur Zukunft von Barcelona mündete.¹¹ Auf der Ebene verbesserter Koordination und der Entwicklung gemeinsamer Forderungen der MP im Rahmen der EMP liegt noch weitgehend ungenutztes Potenzial, das zudem auch positiv auf die sonstigen inner-arabischen Beziehungen wirken könnte.

Legitimitätskrise der arabischen Staaten

Neben diesen konzeptionellen Asymmetrien besteht eine zentrale politische Ungleichheit darin, dass sich in der EMP stabile Demokratien und weitgehend autoritäre Staaten gegenüber stehen. Es besteht in der Literatur, aber auch bei den Interviewpartnern weitgehende Einigkeit über die tiefgehende soziale, politische und ökonomische Krise in der arabischen Welt. Der jüngste Arabische Bericht über die Menschliche Entwicklung (AHDR) vergleicht die politischen Strukturen der arabischen Staaten mit Schwarzen Löchern, in deren Umfeld sich nichts bewegt und denen niemand entgehen kann.¹² Sie zeichnen sich – graduelle Unterschiede immer vorausgesetzt – durch einen grundlegenden Mangel an Rechtsstaatlichkeit, politischen Freiheiten, verantwortli-

¹¹ An Arab Vision for Co-Operation priorities in the framework of the Barcelona Process, Nonpaper der Arabischen Gruppe, Doc. de Séance No. 94/05, Elements of the Arab contribution to the evaluation and enhancement of the Barcelona Process (2005), Nonpaper der Arabischen Gruppe Doc. de Séance No. 11/05.

¹² Vgl. AHDR 2004, *Towards freedom in the Arab world*, New York 2005, S. 14; Cilja Harders, *Staatsanalyse von unten – urbane Armut und politische Partizipation in Ägypten*. Mikro- und mesopolitische Analysen unterschiedlicher Kairoer Stadtteile, Hamburg 2002.

chem Regierungshandeln, Schutz der Menschenrechte, Schutz religiöser und ethnischer Minderheiten und umfassender gesellschaftlicher Teilhabe aus. 2003 galt nur Israel als freier Staat, fünf Staaten in der Region (darunter Jordanien und Marokko) waren teilweise frei, zwölf (darunter Ägypten, Libanon, Syrien, Tunesien, Algerien, Libyen) galten als nicht frei.¹³ Unter den MP gelten Marokko, Jordanien, die Palästinensische Autorität (mit Einschränkungen) und der Libanon als offener für ökonomische und graduelle politische Reformen. Hier ist das Ausmaß an Repression und politischer Blockade geringer als in Algerien, Tunesien, Syrien und Ägypten.

Diese Strukturen geraten zunehmend durch externe Reformforderungen wie „harte“ Sanktions- und Gewaltandrohungen im Rahmen des so genannten „Krieges gegen den Terror“ oder „weiche“ im Rahmen der EMP oder der Broader Middle East Initiative der G8 vom Sommer 2004 unter Druck. Aber auch die gesellschaftlichen Kräfte in den Staaten formieren sich: So setzen sich arabische Gegebenheiten beispielsweise über den AHDR für eine „arabische Renaissance-Bewegung“ ein.¹⁴ Grundsätzlich wird die Reformbereitschaft der autoritären Regime bei den Interviewpartner/innen als gering eingeschätzt, allerdings kann man hier seit Beginn des Barcelona-Prozesses auf Seiten der arabischen Regierungen auch leichte Veränderungen feststellen. Der Bezug auf den politischen Acquis musste 1995 den MP noch mühsam abgerungen werden. Es war im syrischen, ägyptischen und algerischen Fall neben den wichtigen wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen auch die Skepsis gegenüber den politischen Auflagen der EMP, die zu langen Verhandlungszeiträumen bei den Abkommen geführt haben. Offiziell wurden Konditionalität und die Förderung von oppositionellen Gruppen als unerwünschte Einmischung in

¹³ Vgl. Freedom House, *Freedom in The Middle East and North Africa*, New York 2005, S. 8; aktuelle Länderberichte von Amnesty International, in: <http://web.amnesty.org/report2004/2md-index-eng> (21. 9. 2005).

¹⁴ Dies jedoch nicht ohne intensive Konflikte mit den USA, die im Vorfeld der Veröffentlichung des letzten Berichts aufgrund der kritischen Einschätzungen des Irakkrieges intervenierten und mit Kürzungen ihres UNDP-Beitrages drohten, vgl. Ingrid El Masry, *Dritter Arab Human Development Report: Im Zentrum Schwarze Löcher*, in: INAMO, (2005) 42, S. 30–33.

inneren Angelegenheiten kritisiert. Die „Arab Vision“ enthält jedoch solche strikten Aussagen nicht mehr – hier sind zumindest rhetorische Entwicklungen zu erkennen.

Regionale Konflikte

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 und intensiver seit Beginn des Irakkrieges im Jahr 2003 sind die Staaten der Region mit einer prekären Mischung von militärischer Intervention, geostrategischen Neuordnungsversuchen, Demokratisierungskampagnen, Intensivierung von Handlungsbeziehungen und Sicherheitskooperation, Anreizen für verbesserte regionale Zusammenarbeit und Restrukturierung von Entwicklungs- und Militärhilfe durch externe Akteure konfrontiert. Der regionale Kontext der EMP stellt eine wichtige Asymmetriedimension dar: Im Gegensatz zum institutionell, politisch, ökonomisch und sozial integrierten EU-Raum sind der Nahe Osten und Nordafrika durch schwache regionale Organisationen, schwache ökonomische Integration und durch anhaltende Konflikte unterschiedlicher Intensität geprägt.¹⁵

Zentral ist der Territorialkonflikt in Israel/Palästina, nachrangig, aber ebenso spaltend sind die Konflikte im Sudan, Maghreb (West-sahara) und im Golf sowie der Hegemonialkonflikt zwischen Syrien, Ägypten und dem Irak bzw. Saudi-Arabien. Diese Konflikte haben unterschiedliche Relevanz für die EMP entwickelt, positiv ist, dass die Partnerschaft trotz dieser unbearbeiteten Konflikte Bestand hat. Der Irak-Krieg hat zu einer regionalen Neuordnung geführt,¹⁶ die zudem wichtige Wirkungen auf der Wahrnehmungsebene entfaltet. So hat die deutsche und französische Weigerung, sich an diesem Krieg zu beteiligen, ebenso wie die massiven Proteste der europäischen Öffentlichkeit, den Eindruck bestärkt, dass Europa angesichts der amerikanischen Politik in der Region der attraktivere Kooperationspartner für die MP sein könnte.¹⁷ Dies hat sich im syrischen Fall gezeigt,

¹⁵ Vgl. Volker Perthes, *Vom Krieg zur Konkurrenz: Regionale Politik und die Suche nach einer neuen arabisch-nahöstlichen Ordnung*, Baden-Baden 2000.

¹⁶ Vgl. ders., *Bewegung im Mittleren Osten. Internationale Geopolitik und regionale Dynamiken nach dem Irak-Krieg*, SWP-Studie, Berlin 2004.

¹⁷ Dies zeigt sich auch in Meinungsumfragen zu den außenpolitischen Orientierungen in arabischen Ge-

wo der starke amerikanische Druck auf Syrien indirekt dazu beigetragen hat, dass die Paraphierung des Assoziierungsabkommens nach langen Verhandlungen im Jahr 2004 abgeschlossen werden konnte. Die Hoffnung auf europäische Unterstützung hat sich noch nicht realisiert, da die Unterzeichnung durch den Europäischen Rat seither auf sich warten lässt.¹⁸

Schwache regionale Institutionen

Die Konfliktstruktur in der Region wirkt sich auch auf ihre regionalen Institutionen aus. Hierin zeigt sich ein besonderes Problem für die Vertiefung ökonomischer und politischer Süd-Süd-Integration im Rahmen der EMP: die bestehenden Strukturen sind wie die Liga der Arabischen Staaten (LAS) stark reformbedürftig oder existieren nur nominell (Arabische Maghreb-Union, AMU). Der starke Appell an die arabische Einheit steht im Kontrast zum sehr gering ausgeprägten Integrationswillen. Die Bereitschaft zur Abgabe von Souveränität an regionale Organisationen ist nur schwach ausgeprägt, zumal es keine mächtigen Integrationsakteure gibt. Ökonomische Differenzen und anhaltende Rivalitäten schwächen institutionelle Kooperations- und Entwicklungsmöglichkeiten. Zwar betonen die Interviewpartner die Zentralität verbesserter inner-arabischer Kooperation für die Bewältigung vielfältiger Zukunftsprobleme, und sie beziehen sich dabei oft auf das Modell der europäischen Integration als Vorbild. Doch die Chancen dafür sind eher gering. Die Ursachen werden abhängig von der politischen Positionierung in eher dependenztheoretischer oder eher liberaler Manier gesehen.¹⁹ Linke, Nationalisten und Islamisten tendieren eher zu dependenztheoretischen Annahmen, die den Nahen

sellschaften, vgl. Centre for Strategic Studies of the University of Jordan, *Revisiting the Arab Street – Research from Within*, Amman 2005.

¹⁸ Vgl. Anja Zorob, *Syrien im Spannungsfeld zwischen der Euro-Mediterranen Freihandelszone und der Großen Arabischen Freihandelszone*, Inaugural-Dissertation an der Philosophischen Fakultät I der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (erscheint voraussichtlich 2005).

¹⁹ Vgl. Samir Amin/Ali El Kenz, *Europe and the Arab World*, London 2005; Fulvio Attina, *The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The realist and liberal views*, in: *European Foreign Affairs Review*, 8 (2003), S. 1–19.

Osten als abhängige, von externen Interessen gespaltene und dominierte Region betrachten. Ziel der EMP sei es, den mediterranen Raum politisch und ökonomisch zugunsten europäischer Interessen asymmetrisch zu integrieren und institutionell einzuhegen. Im Gegensatz dazu sehen Liberale die Dominanz nationaler Interessen der MP vor Kooperationsinteressen, ihre mangelnde Reformfähigkeit und die tiefen politischen Spaltungen unter den Nationalstaaten als zentrale Ursachen für mangelnde Süd-Süd-Integration und die schwachen Ergebnisse im Barcelona-Prozess an. Die EMP ist in dieser Perspektive ein Projekt der graduellen Annäherung auf politischer, ökonomischer und normativer Ebene, das darauf beruht, dass die MP erhebliche Reformanstrengungen unternehmen, während die EU Bedingungen herstellt, die dies unterstützen.

Soziale und ökonomische Asymmetrien

Ein Ziel der EMP ist es, einen substanziellen Beitrag zur Überwindung der großen Kluft in der Lebenssituation auf beiden Seiten des Mittelmeeres zu leisten. Hauptinstrument dafür sind die über Assoziierungsabkommen im zweiten Korb vereinbarten Maßnahmen zur Handelsliberalisierung und zu ökonomischen Reformen, die 2010 in einer gemeinsamen Freihandelszone münden sollen. Die damit verbundenen Hoffnungen auf mehr Wohlstand und politische Reformen haben sich bisher nicht erfüllt.²⁰

Zwar hat sich die menschliche Entwicklung in den MP – gemessen am Human Development Index (HDI) zwischen 1995 und 2005 – verbessert. Diese Entwicklungsschritte sind jedoch ungleich verteilt, und soziale Disparitäten bestehen auch unter den arabischen Staaten weiter. So liegt der Libanon auf Rang 80, Schlusslicht Marokko auf Rang 125. Das Pro-Kopf-Durchschnittseinkommen im ärmsten MP, Syrien, beträgt 1 160 US-Dollar, in Tunesien ist es fast doppelt so hoch (zum Vergleich: in Schweden beträgt es 28 840 US-Dollar). Besonders schlechte Bildungsindikatoren weisen Marokko und Ägypten mit Alphabetisierungsquoten von nur knapp über 50 Prozent auf.

²⁰ Vgl. Femise, *The Euro-Mediterranean Partnership, 10 Years after Barcelona: Achievements and Perspectives*, 2005.

In Ägypten leben über 40 Prozent der Bevölkerung in Armut, sie müssen mit weniger als zwei US-Dollar pro Tag auskommen, verglichen mit nur 6,6 Prozent in Tunesien.¹²¹ In der arabischen Welt sind die Faktoren Arbeit und Rohstoffe (Öl, Gas, Mineralien) ungleich verteilt, ebenso wie der Grad der Industrialisierung. Ägypten zählt zu den rohstoffarmen bevölkerungsreichen Staaten, verfügt aber über den größten industriellen Sektor. Marokko und Tunesien sind stark landwirtschaftlich geprägt und verfügen über traditionell enge Handelsbeziehungen zu Europa. Die EMP hat die Handelsabhängigkeit insbesondere der nordafrikanischen Staaten von Europa eher verstärkt, als abgebaut. Die MP wickeln zwischen knapp 80 Prozent (Tunesien) und nur 3,7 Prozent (Jordanien) ihres Außenhandels mit der EU ab, sind aber ihrerseits mit einem Anteil von durchschnittlich unter ein Prozent an den Gesamt-Im- und Exporten der EU keine relevanten Handelspartner. Unter den arabischen Staaten sind ökonomische Interdependenzen schwach ausgeprägt, dabei ist Algerien am schlechtesten regional integriert. So betrug der Anteil der intraregionalen Importe an den Importen der MP durchschnittlich vier Prozent, wobei Syrien hier die höchsten Anteile verzeichnet. Der Anteil der intraregionalen Exporte betrug für Ägypten 9,2, Jordanien 11, Libanon 24,7 und Syrien 17,9 Prozent.¹²² Zwar trat 2005 die MAFTA, eine zwischen Jordanien, Ägypten, Marokko und Tunesien mit starker Unterstützung der EU geschlossene Freihandelszone, in Kraft. Dies ist ein Fortschritt in Bezug auf die Süd-Süd-Integration. Doch die zentralen Diskussionspunkte im Bereich der ökonomischen Kooperation bleiben bestehen: das zähe Ringen um verbesserte Quoten für Agrarprodukte aus den MP, die ausbleibenden Auslandsdirektinvestitionen, die anhaltende Verschuldung der MP (bei der EU als größtem Schuldner) und die Umsetzung sinnvoller Ursprungsregeln, die den innerarabischen Handel stärken und nicht behindern. Gerade mit Blick auf die Investitionen erwarten die MP, dass Europa ähnlich wie in den osteuropäischen Beitrittsstaaten politischen Druck ausübt, um diese Gelder in die Region zu lenken. Angesichts der bisher nicht sehr

fortgeschrittenen infrastrukturellen, juristischen und technischen Reformen sind die Rahmenbedingungen aus Sicht der EU bisher nicht gegeben. Das größte Zukunftsproblem dieses Korbes liegt in der tatsächlichen Umsetzung der Reformen, denn die negativen Folgen für die einheimischen Kleinbetriebe im informellen Sektor oder für die lokalen Industrien werden soziale Verwerfungen größeren Ausmaßes mit sich bringen. Um zur Abfederung dieser Folgen einen spürbaren Beitrag leisten zu können, müssten die MEDA-Mittel substanziell erhöht werden. Damit ist angesichts der angespannten Finanzlage der EU jedoch nicht zu rechnen.

Kooperation zwischen Nahostkonflikt und Subregionalismus

Im ersten Korb sollte die multilaterale politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen der EU und dem MP, aber auch unter den MP – konkret Israel und den arabischen Staaten – mit dem Ziel des Aufbaus einer Sicherheitsgemeinschaft gefördert werden. Dem stehen regionale Konflikte, divergierende Sicherheitsperzeptionen, sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle des Militärs und über das Verhältnis von nationaler Sicherheit, Menschenrechten und Demokratie entgegen. Zentral für die Blockade des ersten Korbes ist jedoch der auf hohem Gewaltniveau stagnierende arabisch-israelische Konflikt. Hieran scheiterte unter anderem die geplante gemeinsame Charta für Frieden und Sicherheit nach langen Verhandlungen im Jahr 2000.

Die EU hat sich durch die gleichberechtigte Integration der Palästinensischen Nationalen Autorität (PNA) in die EMP, die intensive finanzielle Unterstützung für die palästinensischen Gebiete, die Beteiligung am Nahostquartett und die Unterstützung der Roadmap aus Sicht der meisten Interviewpartner im Verlauf des Barcelona-Prozesses ein zunehmend klares Profil in ihrer Nahostpolitik gegeben.¹²³ Auch wird gewürdigt, dass die erhofften indirekten Effekte der Vertrauensbildung und Zusammenarbeit zwischen israelischen und arabischen Diplomaten

¹²¹ Vgl. AHDR 2004 (Anm. 12), S. 237 ff.

¹²² Vgl. Anja Zorob, Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und die Süd-Süd-Integration, in: Orient, (2005) 3.

¹²³ Vgl. Kommission 2005 (Anm. 3); Muriel Asseburg, Die EU und der Friedensprozeß im Nahen Osten, SWP-Studie und Materialsammlung, Berlin 2003.

und Bürokrat/innen im Ansatz realisiert werden könnten. Barcelona ist ein Forum für Begegnung und Austausch geworden. Die arabischen Partner fordern jedoch ein stärkeres Engagement von der EU, wie sie in ihrem Papier formulieren.

„Fortschritte und Entwicklung im Barcelona-Prozess sollten mit intensiven Anstrengungen verbunden sein, eine gerechte und umfassende Friedenslösung im Nahen Osten zu finden, die eine Lösung des arabisch-israelischen Konfliktes und der palästinensischen Sache sowie die Wiederaufnahme von Verhandlungen auf allen Ebenen beinhaltet. Dies sollte sich auf die relevanten UN-Sicherheitsratsresolutionen stützen, auf die Grundlagen der Madrider Friedenskonferenz, auf das Prinzip Land für Frieden und die arabische Friedensinitiative von Beirut 2002. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für die Erreichung von Sicherheit und Stabilität in der Region.“²⁴

Dieser Anspruch wird aus europäischer Sicht kritisiert, denn die EMP sollte als komplementärer Ansatz nie ein Instrument zur Bearbeitung des Konfliktes sein. Jenseits dessen spaltet die Frage der Kooperation mit Israel die MP nicht nur ideologisch, sondern auch aufgrund der unterschiedlichen bilateralen Beziehungen zwischen Friedensverträgen (Ägypten, Jordanien, PNA) und massiven Konflikten um besetzte Territorien (Syrien, Libanon). Am Widerstand der MP insgesamt scheitert die Durchführung von Euro-Med-Gipfeltreffen auf arabischen Boden, solange die Friedensverhandlungen suspendiert sind. Boykotte der EMP gab es nur in zwei Fällen: Der Libanon, Libyen und Syrien blieben Treffen auf Ministerebene 2000 (Marseille) und 2002 (Valencia) aus Protest gegen die israelische Politik fern, während sich Jordanien und Marokko als besonders kooperationsbereite Staaten profilierten. Aus Sicht der MP sind Abrüstung, die Schaffung einer massvernichtungswaffenfreien Zone, aber auch eine gemeinsame Definition von Terrorismus unmittelbar an Fortschritte im Konflikt mit Israel gebunden. Solange diese nicht in Sicht sind, werden wichtige Ziele des ersten Korbes

²⁴ Elements of the Arab contribution to the evaluation and enhancement of the Barcelona Process (2005), Nonpaper der arabischen MP, Doc. de Séance No. 11/95.

nicht erreicht werden können. Insofern ist die Ansiedelung der neuen euro-mediterranen Anna-Lindh-Stiftung für Kulturaustausch im ägyptischen Alexandria trotz des eskalierten Konfliktes bereits als Erfolg zu werten.

Dissens besteht zudem in der Bewertung der innenpolitischen Wichtigkeit des Konflikts. Er wird regelmäßig von den arabischen Regimen in Anspruch genommen, um unter Hinweis auf die angespannte Sicherheitslage im Nahen Osten politische Reformen auszusetzen. Das wird zunehmend auch von arabischen Intellektuellen kritisiert, die den Mangel an Frauenrechten oder guter Regierungsführung nicht auf den Konflikt zurückführen wollen, weil es keine kausalen Zusammenhänge gibt. Für die EMP stellt sich die Frage, welche Rolle der Konflikt für den Erfolg oder Misserfolg des regionalen Ansatzes spielt und wie damit zukünftig umzugehen ist: aktive Bearbeitung und weitere Positionierung der EU wie viele Interviewpartner und die „Arab Vision“ formulieren, oder weitgehende Abkopplung der Zusammenarbeit vom Konflikt durch intensiviertere subregionale und bilaterale Zusammenarbeit, wie es eher die Position der Kommission und der kooperationsbereiten Staaten wie Jordanien oder Marokko zu sein scheint. Die multilaterale und regionale Qualität der EMP wird jedoch durch verstärkten Bilateralismus und Subregionalismus geschwächt.

Reform von außen?

Der dritte Korb der sozialen und kulturellen Partnerschaft erlebte zunächst als disparate Mischung von Kulturaustausch, Menschenrechtsschutz, Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft, Anti-Terror-Bekämpfung und Migrationsfragen ein marginalisiertes Dasein, obgleich mit diesen Stichworten zentrale gesellschaftliche Probleme der MP benannt sind. Er wurde durch die Blockade des ersten Korbes jedoch aufgewertet. Aus Sicht der EU rückten spätestens seit den Anschlägen vom 11. September 2001 Fragen von Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz, Demokratieförderung sowie Terrorbekämpfung in den Mittelpunkt. Aus Sicht der MP sollte es nicht um Sicherheit, sondern um Entwicklung und die sozialen Ursachen von Terrorismus gehen, weniger um Einschränkung von Migration, sondern um die Erleichterung von

Mobilität und um die Verbesserung der Situation arabischer Migrant/innen in Europa gehen. Diese unterschiedlichen Prioritäten zeigen sich deutlich in den neuen arabischen Dokumenten zum Barcelona-Prozess.

Im Bereich von Menschenrechtsschutz und politischen Reformen ist eine weitgehende Stagnation festzustellen. Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, so wie er in den autoritären Partnerländern geführt und von der Europäischen Union geduldet wird, entzieht der europäischen Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik zunehmend den Boden. Die befragten Menschenrechtsaktivisten/innen in Marokko, Syrien, Libanon, Jordanien und Ägypten berichten überwiegend von einer Verschärfung der Menschenrechtssituation. Die arabischen Organisationen kritisieren, dass die EU gegenüber den autoritären Regimen in der Region von den Möglichkeiten politischer Konditionalität angesichts von Menschenrechtsverletzungen bisher keinen Gebrauch gemacht hat.¹²⁵ Unterschiede bestehen jedoch in der Einschätzung, wie europäische Politik den innenpolitischen Wandel wirksam unterstützen kann. Hier gibt es drei Positionen: Die erste lehnt äußere Einmischung strikt ab und hält sie auch für eine Belastung lokaler oppositioneller NGO-Aktivitäten. Die zweite hält äußeren Druck auf die Regime für unabdingbar, um Reformen anzustoßen, und die dritte, allerdings selten geäußerte Einschätzung hält die Regime auch langfristig für nicht reformierbar und kann deshalb massiver externer, auch militärischer, Intervention etwas abgewinnen. Hier wird die EU einen balancierten Ansatz finden müssen, denn externe Interventionen können lokale Kräfte schwächen, wenn sie in den Verdacht der Verwestlichung und Kooperation mit hegemonialen Mächten geraten.

Die Stärkung der Zivilgesellschaft sollte alle gesellschaftlichen Gruppen, auch gemäßigte islamistische, einschließen. Islamistische Kräfte selbst sehen sich in der Rolle derjenigen, die die weitere Radikalisierung der Be-

völkerung verhindern. Allerdings wird die Frage der Ernsthaftigkeit und Zuverlässigkeit demokratischer Selbstbindung islamistischer Parteien sehr kontrovers diskutiert: „Letztendlich gibt es ein Problem: Wenn wir wollen, dass sich die Gesellschaft in Richtung Modernität, Demokratie, Menschenrechte und Gleichberechtigung entwickelt, dann dürfen wir bei unseren Analysen nicht auf eine religiöse Rückkehr bauen. Für islamische Parteien ist die gesellschaftliche Entwicklung ohne Rückkehr zum Islam nicht vorstellbar. Wir verteidigen das Recht auf Meinungsäußerung, und zwar für alle. Uns sind aber mehrere Fälle bekannt, in denen Islamisten Menschen eingeschüchert haben. Sie haben in zahlreichen ärmeren Vierteln den Menschen ihre Gesetze aufgezwungen, sie haben junge Frauen bedrängt, weil sie sich auf die eine oder andere Art kleideten wie auch Menschen am Strand usw. Und dies schränkt das Recht auf freie Äußerung in jeder Hinsicht ein.“

Zugleich gibt aus Sicht vieler Interviewpartner/innen keine Alternative dazu, die gemäßigten Kräfte einer Bewegung einzubinden, die im gesamten arabischen Raum über ein sehr hohes Mobilisierungspotenzial und über relativ hohe Legitimität verfügt. Wer Demokratie will, muss mit dem Ergebnis demokratischer Wahlen leben, auch wenn überwiegend islamistische Kräfte den Sieg davon tragen würden, so die Einschätzung. Wenn damit demokratische Mechanismen etabliert würden, die die Abwahl dieser Kräfte erlaubt, dann halten viele zudem das islamistische Experiment für nicht langfristig überlebensfähig, da die Rückbesinnung auf die Zeiten des Propheten an sich noch kein politisches Konzept darstellt. Außerdem hätten gerade junge Menschen andere Aspirationen: „Viele unterstützen Islamisten, aber nur die wenigsten wollen unter ihnen leben“, spitzt ein Interviewpartner zu. Das türkische Beispiel könnte hier ein Modell der Entwicklung einer parteigebundenen Islam-Demokratie sein. Für die EMP bedeutet dies, angesichts der in den Interviews durchgängig beklagten Schwäche der säkularen Eliten diese weiterhin zu unterstützen. Gerade weil durch den „Krieg gegen den Terror“ Demokratie und Menschenrechte zunehmend als Machtinstrumente in den Händen des Westens wahrgenommen werden, ist die Stärkung von legitimen und demokratischen Reformakteur/innen vor Ort wichtig.

¹²⁵ Vgl. Bettina Huber, 10 years of Euro-Med Cooperation: Views of civil society instruments and impact of the EMP in the fields of civil society and human rights, 2005: http://www.boell.de/downloads/aussen/euromed_paper.pdf (25. 9. 2005); Euro-Mediterranean Human Rights Network: Position Paper on Barcelona + 10 and Human Rights, Brüssel 2005.

Schlussfolgerungen

Im Ergebnis zeigt sich, dass die EMP in denjenigen Bereichen, in denen sie konzeptionell innovativ ist, nämlich den multilateralen und den regionalen, bisher die geringsten Fortschritte verzeichnen konnte: Die politische und ökonomische Süd-Süd-Integration ist im Gegensatz zu den Erfolgen auf der bilateralen Ebene der Assoziierungsabkommen nicht weit entwickelt, und die Chancen für eine Beschleunigung dieser Prozesse sind angesichts des ungünstigen regionalen Umfeldes nicht sehr groß. In der EMP zeichnet sich eine Entwicklung zur Partnerschaft der zwei Geschwindigkeiten ab. Dabei gelingt es denjenigen Staaten, die über eine höhere intra-regionale Kooperationsbereitschaft verfügen, zugleich zu intensiverer Kooperation mit der EU zu kommen: auf dem Wege des Bilateralismus und des Subregionalismus. Das ist pragmatisch und entspricht den nationalen Eigeninteressen, greift aber den regionalen und multilateralen Charakter der EMP an.

Für die innenpolitischen Entwicklungen in der Region werden im jüngsten Arab Human Development Report drei Szenarien entfaltet. Das „Katastrophen-Szenario“ besteht in der Aufrechterhaltung des Status quo bei Verschärfung der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen. Das „Ideal-Szenario Izdihar“ geht von einer von innen getragenen friedlichen Aushandlung von Wandel aus. Aktuell scheint sich jedoch eher das „Zwischenstationen-Szenario“ zu realisieren: begrenzte politische Liberalisierung unter Druck von außen.¹²⁶ Dies und die anhaltenden Konflikte in der Region werden auch die Zukunft der euro-mediterranen Partnerschaft zwischen Reformdruck und rhetorischem Reformhandeln bestimmen.

¹²⁶ Vgl. AHDR 2004 (Anm. 12), S. 163 ff.

Isabel Schäfer

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und der Nahostkonflikt

Ohne die günstige politische Situation im Nahen Osten zu Beginn der neunziger Jahre wäre es wohl nie zum so genannten Barcelona-Prozess und der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) gekommen. Ein Frieden zwischen Israel und Palästinensern schien damals möglich. Der in Madrid 1991 eingeleitete Nahostfriedensprozess und der 1995 eingeleitete Barcelona-Prozess waren zwar von Anfang an als separate Prozesse konzipiert, doch sie ließen sich in den letzten zehn Jahren nicht so auseinanderhalten wie ursprünglich geplant.

Isabel Schäfer

Dipl.-Pol., geb. 1967; wiss. Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle „Politik des Vorderen Orients“ an der FU Berlin, Ihnestr. 21, 14195 Berlin.
isasch@zedat.fu-berlin.de

Die EMP sollte nie den Nahostkonflikt lösen, sondern zur Entspannung im Mittelmeerraum beitragen. Doch die negative Entwicklung im Nahostfriedensprozesses nach 1996 hat sich negativ auf die EMP ausgewirkt. Die EMP ist ein vielschichtiges Regionalkonzept der EU für den Mittelmeerraum und gleichzeitig ein spezifisches Beispiel für den multilateralen Ansatz der EU. Ausgerechnet der multilateral konzipierte Korb (I) der EMP war bislang anfälliger für die aus dem Nahostkonflikt entstehenden Probleme als der bilateral angelegte Korb (II).

Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) betreibt die EU nun eine Rückkehr zur Bilateralisierung der euro-mediterranen Beziehungen. Die Neustrukturierung der bilateralen Beziehungen der EU zu Israel und zu den Palästinensern sollte jedoch nur als Basis für eine Intensivierung des regionalen Dialogs dienen und diesen nicht