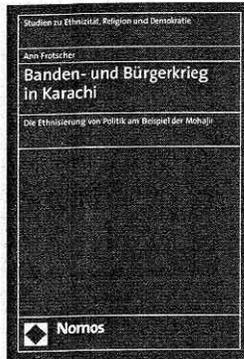


Banden- und Bürgerkrieg in Karachi



Banden- und Bürgerkrieg in Karachi

Die Ethnisierung von Politik am Beispiel der Mohajir

Von Dr. Ann Frotscher, Political Officer of the United Nations Field Missions

2005, 288 S., brosch., 59,- €, ISBN 3-8329-1100-6

(Studien zu Ethnizität, Religion und Demokratie, Bd. 6)

In den späten 80er Jahren eskalierte ein seit Jahren schwelender Konflikt in Karachi. Im Mittelpunkt dieser Auseinandersetzungen zwischen Polizei, militanten Gruppen, politischen Parteien, religiösen Splittergruppen und kriminellen Banden stand immer wieder die ethnische Gemeinschaft der »Mohajirs« und ihrer politischen Partei, der »Mohajir Quami Movement« (MQM).

In dieser Arbeit wird diese Gewalteskalation unter besonderer Berücksichtigung der ethnisch begründeten Aufstandsbewegung der Mohajirs analysiert. Im Zentrum des Interesses stehen dabei Identitätsbildung und Politisierung der Mohajirs und ihrer Partei. Am Beispiel Karachis werden die Formen, Beschränkungen und Möglichkeiten einer rein großstädtischen, ethnischen Aufstandsbewegung und ihre Verflechtungen mit dem lokalen Bandenwesen untersucht, die in konventionellen Theorien zur Entstehung ethnischer Konflikte häufig nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Die Autorin verbrachte lange Zeit in Südasien und arbeitet für internationale Organisationen in den Nachbarregionen Zentralasien und Afghanistan.



Orient 3 2005

46. Jahrgang
Seite 335-538

Deutsche Zeitschrift für Politik und Wirtschaft des Orients
German Journal for Politics and Economics of the Middle East

Inhalt

Kurzbiographien

- In memoriam Hishām B. Shaṭībī (1927–2005) (Wolfgang G. Schwanitz) 339
Mahmud Ahmadinejad (Janet Kursawe) 345

Aufsätze

- Cilja Harders/Annette Jünemann
Editorial 359
- Annette Jünemann
Ein Raum des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands 360
- Cilja Harders
Kooperation unter Bedingungen der Asymmetrie –
zehn Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft aus arabischer Sicht 388
- Sari Hanafi
Civil Society in North-South Relations. The Case of the Euro-Mediterranean Partnership .. 414
- Isabel Schäfer
Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und der Nahostkonflikt im Kontext jüngster
internationaler Entwicklungen – zwischen Blockade und Vertrauensbildung 429
- Martin Beck
Zivilmacht versus Macht? 446
- Tobias Schumacher
Zum Mythos des Fortschrittsoptimismus der Euro-Mediterranen Partnerschaft 468
- Anja Zorob
Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und die Süd-Süd-Integration 492
- Buchbesprechungen 509
- Summaries 532
- Autoren 536

**Herausgeber:**

Deutsches Orient-Institut, begründet vom Nah- und Mittelost-Verein
 Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg,
 Tel.: (040) 42825 514, Fax: (040) 42825 509,
 E-Mail: zentrale@doi.duei.de, Internet: http://www.duei.de/doi

Redaktion:

Udo Steinbach, E-Mail: steinbach@doi.duei.de

Lektorat/Redaktionsassistentz:

Silvia Bücke/Markus Gunkel, E-Mail: redaktion@doi.duei.de

Wissenschaftlicher Beirat:

Friedemann Büttner, Werner Ende, El-Shagi El-Shagi, Fritz Steppat, Eugen Wirth

**Verbund Stiftung Deutsches Übersee-Institut**

Das Deutsche Orient-Institut bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Institut für Iberoamerika-Kunde den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Deutschen Orient-Instituts ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung im Orient.

Das Deutsche Orient-Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, D-76530 Baden-Baden,
 Telefon 07221/2104-0, Fax 07221/2104-27

Anzeigen:

sales friendly, Verlagssdienstleistungen, Bettina Roos, Maarweg 48, 53123 Bonn,
 Telefon 0228/978980, Telefax 0228/9789820, E-Mail: roos@sales-friendly.de

Die Zeitschrift, sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags.

Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Bezugspreis 2005: jährlich 72,- € (inkl. MwSt), Einzelheft 22,- €, zuzüglich Porto und Versandkosten; Bestellungen nehmen entgegen: Der Buchhandel und der Verlag; Abbestellungen mit Drei-Monats-Frist zum Kalenderjahresende. Zahlungen jeweils im Voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 736336-751 (BLZ 660 100 75) und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266 (BLZ 662 500 30). ISSN 0030-5227

**Inhalt****Kurzbiographien**

In memoriam Hishām B. Sharābī (1927–2005) (<i>Wolfgang G. Schwanitz</i>).....	339
Mahmud Ahmadinejad (<i>Janet Kursawe</i>).....	345

Aufsätze

Editorial (<i>Cilja Harders, Annette Jünemann</i>).....	359
<i>Jünemann, Annette</i> : Ein Raum des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands: Die Euro-Mediterrane Partnerschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit/ <i>An Area of Peace, Stability, and Common Prosperity: The Euro-Mediterranean Partnership's Objectives and the Reality...</i>	360
<i>Harders, Cilja</i> : Kooperation unter Bedingungen der Asymmetrie – zehn Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft aus arabischer Sicht/ <i>Cooperation under asymmetric conditions – an arab perspective on ten years of the Euro-Mediterranean Partnership</i>	388
<i>Hanafi, Sari</i> : Civil Society in North-South Relations. The Case of the Euro-Mediterranean Partnership. A view from the South.....	414
<i>Schäfer, Isabel</i> : Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und der Nahostkonflikt im Kontext jüngster internationaler Entwicklungen – zwischen Blockade und Vertrauensbildung/ <i>The Euro-Mediterranean Partnership and the Middle East Conflict – between stagnation and confidence building</i>	429
<i>Beck, Martin</i> : Zivilmacht versus Macht? Die europäische und US-amerikanische Außenpolitik gegenüber dem Vorderen Orient im Vergleich/ <i>Civilian Power versus Power? The European and US-American Foreign Policies Towards the Middle East in Comparison</i>	446
<i>Schumacher, Tobias</i> : Zum Mythos des Fortschrittsoptimismus der Euro-Mediterranen Partnerschaft: Die wirtschaftspolitische Verklammerung der EU mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraumes zwischen 1995–2005 / <i>The Optimism About Progress within the Euro-Mediterranean Partnership is a Myth: the Economic Interdependency of the EU with Countries of the Southern Mediterranean Between 1995–2005</i>	468
<i>Zorob, Anja</i> : Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und die Süd-Süd-Integration/ <i>The European-Mediterranean Partnership and Economic Integration among Mediterranean Partner Countries</i>	492

Buchbesprechungen

<i>Braune, Ines</i> : Die Journalistenverbände in Jordanien und im Libanon – ein Teil der Zivilgesellschaft? (<i>Jan Claudius Völkel</i>).....	509
<i>Wieland, Carsten</i> : Syrien nach dem Irak-Krieg. Bastion gegen Islamisten oder Staat vor dem Kollaps? 2004 (<i>Julia Jaki</i>).....	511

NAVEND – Zentrum für kurdische Studien e.V. (Hrsg.): Kurden und Medien. Ein Beitrag zur gleichberechtigten Akzeptanz und Wahrnehmung von Kurden in den Medien. 2004 (<i>Carola Richter</i>)	512
<i>Rolf, Uwe; Yildiz, Ekrem</i> : Zukunft für Kurdistan. Ein Beitrag zur Bedeutung nachhaltiger Entwicklung für Kurden. 2003 (<i>Awat Asadi</i>).....	514
The Armenian Massacres 1894–1896. U.S. Media Testimony. Edited and with an Introduction by Arman J. Kirakossian. 2004 (<i>Aschot Manutscharjan</i>) ...	516
<i>Schetter, Conrad</i> : Ethnizität und ethnische Konflikte in Afghanistan. 2003 (<i>Boris Wilke</i>).....	517
<i>Daschtschew, Wjatscheslaw</i> : Moskaus Griff nach der Weltmacht. Die bitteren Früchte hegemonialer Politik. 2002 (<i>Hans Krech</i>)	520
<i>Felshinsky, Yuri; Litvinenko, Alexander</i> : Blowing Up Russia: Terror from within. 2002 (<i>Hans Krech</i>)	523
<i>Olcott, Martha Brill</i> : Kazakhstan. Unfulfilled Promise. 2002	
<i>Schatz, Edward</i> : Modern Clan Politics. The Power of “Blood” in Kazakhstan and Beyond. 2004	
<i>Jones Luong, Pauline</i> : Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia. Power, Perceptions, and Pacts. 2002	
(<i>Paul Georg Geiß</i>)	524
<i>Siino, François</i> : Science et pouvoir dans la Tunisie contemporaine. 2004	
(<i>Nadja Bonarius</i>)	528
<i>Reder, Christian; Semotan, Elfie</i> (Hrsg.): Sahara. Text- und Bildessays. 2004	
(<i>Steffen Wippel</i>).....	529
Summaries	532
Autoren	536

In memoriam Hishām B. Sharābī (1927–2005)

Historiker und Politikwissenschaftler

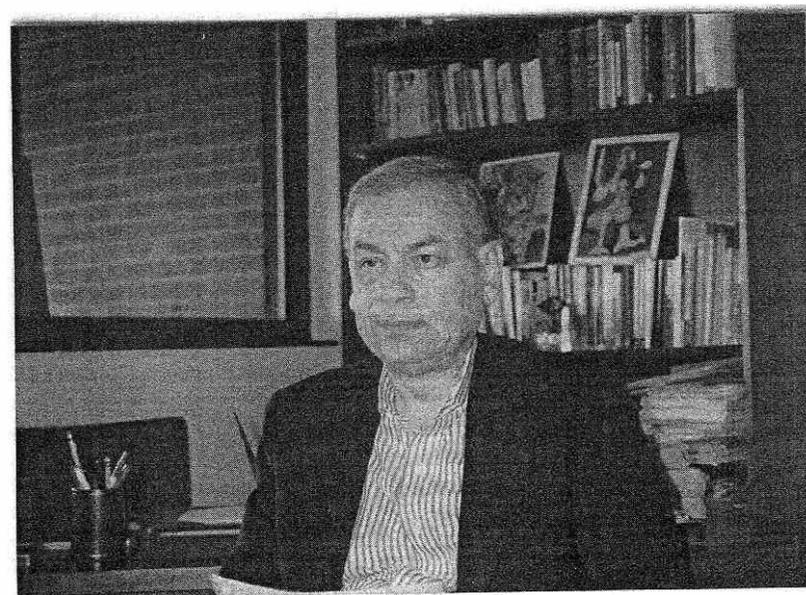


Foto: W.G. Schwanitz

Der Historiker und Politikwissenschaftler Hishām Bashīr Sharābī ist am 13. Januar 2005 im Alter von 78 Jahren im Hospital der Amerikanischen Universität von Beirut an Krebs gestorben. Er war Professor Emeritus für europäische Geistesgeschichte an der Georgetown University in Washington DC. Zuvor war er dort ‘Umar-al-Mukhtār-Professor für arabische Kultur. Einerseits hat er durch seine Forschung eine kritische Theorie der Gesellschaften des arabischen Raumes begründet, andererseits setzte er sich als Palästinenser in Nordamerika für mehr Wissen um den arabisch-israelischen Konflikt ein.

Geboren am 4. April 1927 in Jaffa in einer wohlhabenden Familie, verlebte er dort und in ‘Akka seine Kindheit. Er besuchte die „Friends School“ in Ramallah. Danach studierte er an der Amerikanischen Universität Beirut, wo er 1947 seinen Bachelor of Arts in Philosophie erwarb. Zu seinen Lehrern zählten Charles Malik, der später den Libanon bei den Vereinten Nationen vertreten hat, und der Ökonom Charles P. Issawi, den er aus der Rückschau als den besten Dozenten an dieser Universität bezeichnet hat.¹

¹ Interviews des Autors mit Hishām B. Sharābī, Washington DC am 4.10.2001 und am 20.8.2002.

Cilja Harders

Kooperation unter Bedingungen der Asymmetrie – zehn Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft aus arabischer Sicht

1 Einleitung¹

„(...) emphasizing the fact that in spite of the achievements accomplished within the Barcelona Process, the main objective of creating an area of peace, stability and prosperity in the Mediterranean did not yet materialize, because of the absence of a just and comprehensive peace”

heißt es in der kurzen offiziellen Evaluation des Barcelona-Prozesses, die die arabischen Partnerstaaten in Vorbereitung von Barcelona VII, dem euro-mediterranen Außenministertreffen in Luxemburg im Mai 2005, formulierten.² Europäische und arabische Diplomaten/innen und Wissenschaftler/innen sind sich weitgehend einig in der Einschätzung, dass die materiellen Ergebnisse der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) 10 Jahre nach ihrem Beginn weit hinter ihren ambitionierten Zielen zurückbleiben.³ Die Euro-Mediterrane Partnerschaft zwischen der EU und den zunächst 12, heute 10 Mittelmeerpartnerstaaten (MP) ist eine im System der EU einmalige institutionelle Innovation in der Governance von Beziehungen zu Drittstaaten.⁴ Konzeptionell geht sie über klassische Wirtschafts- oder Sicherheitskooperation hinaus, verfolgt jedoch keine Integrationsziele im Sinne von Beitrittsperspektiven. Die EMP 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 ist der Aufbau einer gemeinsamen Zone von Sicherheit, Frieden und Wohlstand, unter anderem durch die Einrichtung einer Freihandelszone bis 2010.⁵ Die EU strebt dabei sowohl vertiefte Beziehungen zu den MP als auch die Förderung der Süd-Süd-Integration unter den MP an. Finanziell speisen sich die Kooperationsprojekte aus den MEDA-Fonds, dem zweitgrößten außenpolitischen Pro-

gramm der Kommission und aus den Krediten der Europäischen Investment Bank. Zwischen 1995 und 2006 sollen insgesamt fast 8,8 Mrd. Euro verausgabt werden.⁶

Die EMP ist ein innovativer Ansatz, da sie konzeptionell den Aufbau einer Werte- und Sicherheitsgemeinschaft mit intensiver wirtschaftlicher Kooperation sowie vertiefter Süd-Süd-Integration verknüpft und dies unter den Anspruch partnerschaftlicher Politik stellt. Zugleich ist die EMP 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. Konzeptionell ist die EMP eine von europäischen Werten und Interessen geprägte Initiative. So spielte für ihre Initiierung erstens die Wahrnehmung eine Rolle, dass die weltweite Tendenz zur Regionalisierung eine Vertiefung der ökonomischen Beziehungen mit dem Mittelmeerraum nötig machen würde. Hinzu kamen zweitens europäische Sicherheitserwägungen, die 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 intensiverte Südbeziehungen zu balancieren.⁷ Im Ergebnis entstand mit der EMP ein komplexes institutionelles Geflecht zur Umsetzung eines anspruchsvollen, prozessorientierten Kooperations-Programms unter Bedingungen der Asymmetrie.

Zehn Jahre nach Beginn des Barcelona-Prozesses sind die Umsetzungsfortschritte jedoch bescheiden: die letzten Verhandlungen für die Assoziierungsabkommen wurden mit Syrien erst 2004 abgeschlossen, die erwarteten Auslandsinvestitionen und Wohlfahrtseffekte im zweiten Korb blieben aus. Auch konnte die EMP bisher keine ausgeprägten Impulse für die vertiefte Süd-Süd-Integration auf der politischen und ökonomischen Ebene geben: die multilateralen Foren des ersten Korbes sind durch den anhaltenden Nahostkonflikt blockiert. Im Bereich der Normsozialisierung hat sich der Diskurs über Reformen und Menschenrechte in den letzten Jahren deutlich intensiviert; auf Regierungsebene ist hier jedoch eher rhetorisches als faktisches Handeln zu beobachten. Die Ursachen für diese Blockaden sind auf unterschiedlichen Ebenen zu suchen: Nationale, regionale und internationale Handlungs- und Strukturkontexte greifen hier in zum Teil widersprüchlicher Weise ineinander.

Zehn Jahre EMP haben gezeigt, dass die komplexen Implementierungsprozesse einer anspruchsvollen Politik nicht allein durch den Bezug auf divergierendes nationales Interesse, internationale Machtkonstellationen und regionales Setting zu erklären sind, sondern auch Akteursperzeptionen und Werte als zentrale Dimension zu beachten sind. Dafür bietet das Konzept rhetorischen Handelns Anknüpfungspunkte. Es wird definiert

1 Ich danke Annette Jünemann für die anregenden Diskussionen, den Interviewpartnerinnen und -partnern für ihre Auskunftsbereitschaft und dem Projekt-Team für die engagierte Unterstützung.

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

3 Vgl. 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), EuroMeSCo: Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States. Lissabon: 2005; Femise: The Euro-Mediterranean Partnership, 10 Years after Barcelona: Achievements and Perspectives, 2005, George Joffé, The Status of the Euro-Mediterranean Partnership, IIEE-paper, Lissabon 2005, Conclusions for the 7th Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs, Luxemburg 2005, in: Euromed Report, 90 (2005).

4 Partnerstaaten sind seit der EU-Osterweiterung 2004 Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Palästinensische Autorität, 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.

5 Vgl. Schlussklärung der Europa-Mittelmeer-Konferenz von Barcelona (27./28. November 1995), in: Agence Europe vom 6. Dezember 1995.

6 MEDA I (1995–1999) Finanzvolumen: 3,435 Mrd. €, MEDA II (2000–2006), Finanzvolumen: 5,35 Mrd. €. Vgl. http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/meda.htm, 15.9.2005.

7 Richard Youngs, The EU and the Promotion of Democracy, Oxford 2001, S. 45 ff.; 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.

als „the strategic use of norm-based arguments“⁸ und basiert auf der Annahme, dass Akteure in einem institutionellen Umfeld wie der EMP außenpolitisch auf ihre Reputation und innenpolitisch auf Erhalt von Legitimität achten müssen und deshalb Werte eine wichtige Rolle für die Erklärung politischen Verhaltens spielen.⁹

„In the institutional environment of an international community, state actors can strategically use community identity, values, and norms to justify and advance their self-interest. However, strategic behaviour is constrained by the constitutive ideas of communities and actors' prior identification with them. Once caught in the community trap, they can be forced to honor identity- and value based commitments in order to protect their credibility and reputation as community members.“ (Schimmelfennig 2001; S. 77)

So lassen sich Staaten auf Menschenrechtsverpflichtungen ein, weil sie sich diesen internationalen Normen nur unter hohen Kosten (Legitimitätsverlust nach Innen und Außen) entziehen können. Dies gilt auch für die EMP, in der sich die arabischen Partnerstaaten in zum Teil sehr zähen Verhandlungen auf den Werte-Acquis verpflichteten, dies jedoch in einer Struktur, die vielfältige Exit-Optionen offen hält. Beide Dimensionen – die der Asymmetrien und die der Werte – werden im folgenden aus Sicht der arabischen MP im weiteren Kontext der arabisch-europäischen Beziehungen aufgearbeitet. Dabei sollen sowohl arabisch-europäische Differenzen als auch inner-arabische Unterschiede in den jeweiligen Asymmetrie- und Werte-Dimensionen herausgearbeitet werden.¹⁰ Die Bewertung der EMP wird mit den Diskussionen und Perzeptionen arabischer Akteurinnen und Akteure verknüpft,¹¹ um den sonst vorherrschenden Blick auf die Regierungspositionen der MP zu erweitern und die Differenzierungen in den Positionen und Debatten innerhalb der politischen Eliten und in der Zivilgesellschaft zu verdeutlichen. Im folgenden Abschnitt zwei werden grundlegende innenpolitische und regionale Konstellationen mit Blick auf politische, ökonomische und soziale Asymmetrien in der Region skizziert. Abschnitt drei ist den kontroversen Themen und Bewertungen der EMP in den einzelnen Körben gewidmet. In Abschnitt vier wird das Verhältnis der EMP zur neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) erörtert.

8 Vgl. Frank Schimmelfennig, Rhetorisches Handeln in der internationalen Politik, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 4 (1997) 2, S. 219–254, hier S. 220.

9 Vgl. Frank Schimmelfennig, The community trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: International Organization, 55 (2001) 1, S. 47–80, hier S. 48.

10 Vgl. Elements (Anm. 2), sowie die Beiträge von Emad Gad, The EU and the Middle East, An Egyptian View, in: Perceptions, 8 (2003) 2, S. 17–38, Mohammad El-Sayed Selim, Arab perceptions of the European Union's Euro Mediterranean Projects, in: Stephen Blank (Hrsg.), Mediterranean Security into the coming millennium, Strategic Studies Institute, Carlisle, 1999, S. 143–157.

11 Das hier zitierte Material wurde in 64 Interviews zwischen 2003 und 2005 in Marokko, Ägypten, Syrien, Jordanien, Libanon und Brüssel erhoben. Politiker/innen, Journalist/innen, NGO-Vertreter/innen, Diplomaten/innen und Wissenschaftler/innen wurden als politisch relevante Eliten zu ihren Wahrnehmungen der regionalen Situation und der arabisch-europäischen Beziehungen befragt. Die Befragten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Nähe zum jeweiligen Regime und ihrer politisch-ideologischen Ausrichtung (arabische Nationalist/innen, Islamist/innen und Liberale). Vgl. für ähnliche Ansätze in der Verknüpfung der Untersuchung gesellschaftlicher Debatten mit Elitenforschung Sigrid Faath (Hrsg.), Politische und gesellschaftliche Debatten in Nordafrika, Nah- und Mittelost, Hamburg 2004; Volker Perthes (ed.), Arab Elites, Negotiating the Politics of Change, London 2004.

2 Politische Asymmetrien: nationalstaatlicher und regionaler Kontext der EMP

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 und intensiver seit Beginn des Irak-Krieges 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. Von diesen regionalen Dynamiken sind die arabisch-europäischen Beziehungen im Rahmen der EMP ebenso betroffen wie die nationalstaatlichen Akteure auf beiden Seiten des Mittelmeeres. Hier konstituieren sich zugleich wichtige politische Asymmetrien, die auf die Akteurskonstellation im regionalen Kontext ebenso wirken wie auf die Konstellationen in der EMP. Der regionale Kontext der arabischen MP ist durch eine im Vergleich zur EU signifikant schwach ausgeprägte regionale Integration und Kooperation auf allen Ebenen gekennzeichnet. Dies wirkt sich auf die Akteurskonstellation insofern aus, als die arabischen Partner nur selten gemeinsam der EU gegenüberstehen, sondern zumeist als isolierte Nationalstaaten. In der innenpolitischen Dimension begegnen sich hier stabile Demokratien und dort weitgehend autoritäre Staaten, was einerseits den normsozialisatorischen Anspruch der EU erklärt, andererseits aber auch das starke Interesse der MP an rhetorischem Handeln gegenüber den europäischen Werte- und Reformanliegen.

2.1 Stabil in der Dauerkrise: innenpolitische Konstellationen in den Partnerstaaten

Auf der nationalstaatlichen Ebene dominiert auch aus Sicht meiner Interviewpartner/innen die Krisen- und Reformdiskussion. Obwohl das Ausmaß der ökonomischen Krise und der politischen Delegitimation in den autoritären Staaten der Region unterschiedlich ausgeprägt ist und auf unterschiedliche Regimetypen¹² mit je eigenen Strukturen und Handlungsmöglichkeiten stößt, ist deutlich, dass die Region von einer umfassenden wirtschaftlichen, politischen und sozialen Krise betroffen ist, wie zuletzt die arabischen Berichte über die menschliche Entwicklung (AHDR) belegten.¹³

Vier unterschiedliche Entwicklungen führten in den letzten 20 Jahren zur Erosion der Legitimität der Staaten in der Region. Erstens reduzierte die wirtschaftliche Krise, die nach dem Öl-Boom der 1970er Jahre einsetzte, die verteilbaren Renten und schränkte die in vielen Staaten ohnehin nur schwach ausgeprägten Möglichkeiten wohlfahrtsstaatlichen Handelns ein. Legitimität durch (überwiegend klientelistische) Umverteilung bzw. Outputleistungen des Systems wurde zusehends weniger finanzierbar. Zweitens entstanden durch die ökonomische Liberalisierung, die in den ressourcenarmen Staaten aufgrund der anhaltenden Wirtschaftskrise in den 1980er Jahren mehr oder weniger umfänglich durchgeführt wurde, neue lokale und nationale ökonomische Akteure. Diese konkurrieren mit etablierten Akteuren um den Zugang zu

12 Zumeist werden drei Staatengruppen unterschieden, so etwa bei Pawelka die patrimonialen Staatsklassenregime (Algerien, Ägypten, Tunesien, Syrien, Irak, Yemen, Libyen, Palästina), die bürokratischen Monarchien (Saudi-Arabien, Kuwait, Qatar, Bahrain, VAE, Oman, Jordanien, Marokko) und die bürgerlich-elitären Konsenssysteme (Türkei, Libanon), vgl. Peter Pawelka, Der Staat im Vorderen Orient: Über die Demokratie-Resistenz in einer globalisierten Welt, in: Leviathan, (2003) 4, S. 431–454, S. 432 ff.

13 Arab Human Development Report (AHDR) 2002, Creating Opportunities for Future Generations, New York 2002; AHDR 2003, Building a Knowledge Society, New York 2003; AHDR 2004, Towards freedom in the Arab world, New York 2005.

Klientelnetzen und Ressourcenflüssen. Sie konnten bisher in die politisch relevanten Eliten integriert und kooptiert werden, so dass es nicht zur Entstehung einer unabhängigen Unternehmerschaft kommt, die ihrerseits Liberalisierung befördern könnte. Einzige Ausnahme in diesem Muster ist die Türkei. Drittens erstarkten mit der „dritten Welle der Demokratisierung“ in den 1990er Jahren zivilgesellschaftliche und demokratische Kräfte, die die Legitimität der Regime zumindest phasenweise in Frage stellten. Viertens setzten der Erfolg und die Verbreitung der gewaltbereiten islamistischen Bewegungen die Regime unter starken Legitimationsdruck.¹⁴

Die Regime in der Region reagierten darauf mit einer je unterschiedlich gewichteten Mischung aus fünf Strategien: begrenzte Liberalisierung, Kooptation, Repression, Informalisierung und Islamisierung.¹⁵ Die daraus resultierenden politischen Strukturen – im AHDR mit Schwarzen Löchern verglichen – sind durch einen grundlegenden Mangel an Rechtsstaatlichkeit, politischen Freiheiten, verantwortlichem Regierungshandeln, Schutz religiöser und ethnischer Minderheiten und umfassender gesellschaftlicher Teilhabe gekennzeichnet. So schneiden der Nahe Osten und Nordafrika im Vergleich zu anderen Weltregionen mit Bezug auf politische Rechte und bürgerliche Freiheiten deutlich schlechter ab. Von 1973 bis 2003 hat sich dabei kein signifikanter Wandel gezeigt: waren 1973 nur zwei Staaten der Region laut Freedom House frei, so ist es 2003 nur noch Israel. 1973 galten zwei Staaten als teilweise frei und 15 als nicht frei, 2003 waren fünf Staaten (darunter Jordanien und Marokko) teilweise frei und 12 (darunter Ägypten, Libanon, Syrien, Tunesien, Algerien, Libyen) nicht frei.¹⁶ Menschenrechtsorganisationen und auch der AHDR monieren die anhaltende Geltung von Ausnahmegesetzen, mangelnde Gewaltenteilung und mangelnde Unabhängigkeit der Justiz, weit verbreitete Anwendung von Folter sowie andere schwere Menschenrechtsverletzungen.¹⁷ 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 Gewalt geringer als in Algerien, Tunesien, Syrien und Ägypten. Trotz dieser, im Leben der Menschen durchaus signifikanten, Unterschiede und zum Teil beobachtbarer Reformschritte sind auch die Autor/innen des AHDR skeptisch, denn

„for the most part these reforms have been embryonic and fragmentary. (...) Some measures may have been merely cosmetic and superficial with the effect of delaying the advent of meaningful in-depth reform.”¹⁸

- 14 Vgl. Peter Pawelka (Anm.12), Volker Perthes, Vom Krieg zur Konkurrenz: Regionale Politik und die Suche nach einer neuen arabisch-nahöstlichen Ordnung, Baden-Baden 2000, Vgl. Sigrid Faath (Hrsg.), Neue geopolitische Konstellationen im Nahen Osten nach dem 11. September 2001, Hamburg 2003, Eberhard Kienle (ed), Politics from Below: The Middle East in the Age of Economic Reform, London 2002, Sigrid Faath (Hrsg.), Stabilitätsprobleme zentraler Staaten, Hamburg 2003.
- 15 Vgl. Cilja Harders, Staatsanalyse von unten – urbane Armut und politische Partizipation in Ägypten, mikro- und mesopolitische Analysen unterschiedlicher Kairoer Stadtteile, Hamburg 2002, Cilja Harders, Arabische Außen- und Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 – Paradigmenwechsel oder Kontinuitäten?, in: Ulf Engel, Cord Jakobeit, Andreas Mehler, Gunter Schubert (Hrsg.): Staat, Demokratie und Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung, Hamburg, Münster 2005.
- 16 Freedom House, Freedom in The Middle East and North Africa, New York 2005, S. 8.
- 17 Amnesty International Middle East and North Africa, Regional Overview 2003, in: <http://web.amnesty.org/report2004/2md-index-eng> (21.9.2005), sowie aktuelle Länderberichte.
- 18 Vgl. AHDR 2004, S. 43 (Anm. 13).

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. Innenpolitisch mobilisieren islamistische Kräfte trotz zum Teil scharfer Repression Opposition gegen die herrschenden Regierungen. Arabische Gegeneliten setzen sich beispielsweise über den AHDR für eine „arabische Renaissance-Bewegung“ ein.¹⁹ Auch die wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung artikuliert sich immer wieder – das jüngste Beispiel ist die „Kifaya“- („Es ist genug!“) Bewegung in Ägypten, die – gekoppelt mit äußerem Druck – erreichte, dass die Präsidentschaftswahlen 2005 nach einer Verfassungsänderung erstmalig unter den Bedingungen zumindest nomineller Konkurrenz durchgeführt wurden. Allerdings wird die Reformbereitschaft und Reformfähigkeit der arabischen Regime eher skeptisch eingeschätzt:

“And therefore the reactions vary so far from those who say we can not just listen to things coming from the outside, we just should ignore it which is more or less the Syrian position. The Jordanian position says we have to come up with a home grown process where we define the priorities where we say the Arab-Israeli conflict should be included. But it has to be a serious one or we face something that is imposed from the outside.”

Dabei ist es schwierig, die Grenze zwischen diesen eher abwehrenden Positionen und denen der regimenahen, reformbereiten Eliten zu ziehen, die, wie beispielsweise liberale jordanische und libanesische Politiker, einen ausgeprägten Reform-Diskurs vertreten. Aber auch in der syrischen politischen Elite gibt es Reformstimmen:

„I will tell you now what I told my Arab audience yesterday in a TV programme: that we should not expect the Europeans to do our job for us, we have a job to do and we should be doing our job as Arabs not the Europeans, and I don't think that we are doing our job.“

Damit ist auch die Idee der Rückgewinnung von politischen Gestaltungsmöglichkeiten eines zentralen innenpolitischen Themas verbunden, in das massiv von außen interveniert wird. Aus zivilgesellschaftlicher und regimekritischer Sicht gehen diese Ansätze jedoch nicht weit genug, insbesondere die Reformkapazitäten der ägyptischen und syrischen Regime werden von den Interviewpartner/innen als außerordentlich niedrig eingeschätzt.

“This again is the vicious circle of the Arab World; we don't have reform because we don't have reformers; those in government who have the power to decide have no interest in reform. They are not interested in committing suicide, in other words.”

Insgesamt kann man hier jedoch seit Beginn des Barcelona-Prozesses auf Seiten der arabischen Regierungen Veränderungen feststellen. Der Bezug auf den politischen

- 19 Dies jedoch nicht ohne intensive Konflikte mit den USA, die im Vorfeld der Veröffentlichung des letzten Berichts aufgrund der kritischen Einschätzungen des Irak-Krieges 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.

Acquis musste 1995 den MP noch mühsam abgerungen werden. Dies zeigte sich auch bei den Verhandlungen zu den Assoziierungsabkommen, die als gemischte Abkommen den MP diesmal vertraglich Menschenrechtsbindung abverlangten. Es war im syrischen, ägyptischen und algerischen Fall neben den wichtigen wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen auch die Skepsis gegenüber dem Acquis, die zu langen Verhandlungszeiträumen geführt hat. Die offizielle Position der MP kritisiert sowohl eine strenge Konditionalität als auch die Förderung von oppositionellen Gruppen als unerwünschte Einmischung in innere Angelegenheiten. Die „Arab vision“, die die MP zur Vorbereitung der Konferenz im November 2005 erstellten, enthält jedoch anders als die „Elements“ vom Frühjahr 2005 eine solche strikte Aussage nicht mehr. Vielmehr zeigt sich hier ein positiver Bezug auf Reformen, die allerdings von Innen kommen und u.a. auf der Abschlusserklärung der *Liga der Arabischen Staaten (LAS)* von Tunis im Jahr 2004 basieren sollen. Hier zeigt sich ein rhetorischer Bezug auf Normen, deren Legitimität nicht ohne Gesichtverlust bestritten werden kann. Zugleich werden aber die Besonderheiten des nationalen und regionalen Umfeldes als potenzielle Exit-Optionen immer wieder angerufen, wie sich am Beispiel der Kontroversen im ersten Korb der EMP zeigen lässt.²⁰

2.2 Regionaler Kontext zwischen Konflikten und Desintegration

Der regionale Kontext der EMP stellt eine weitere Asymmetrie-Dimension 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.²¹ Hierin zeigt sich ein besonderes Problem für die Vertiefung ökonomischer und politischer Süd-Süd-Integration im Rahmen der EMP: die bestehenden Strukturen sind stark reformbedürftig (LAS) oder existieren nur nominell (Arabische Maghreb-Union, AMU). Die Ursachen liegen auf unterschiedlichen Ebenen: grundsätzlich ist zwar der diskursive Bezug auf pan-arabische Ideen und der Appell an die arabische Einheit sehr stark, doch besteht aufgrund erwarteter nationalstaatlicher Machtverluste wenig Integrationswille. Die Bereitschaft zur Abgabe von Souveränität an regionale Organisationen ist entsprechend gering. Integrationsakteure, insbesondere Eliten, die aus neo-funktionalistischer Sicht eine zentrale Rolle spielen, sind schwach oder nicht vorhanden. Hinzu kommt die Kluft zwischen der kulturell-sprachlichen Homogenität (zumindest der arabisch-stämmigen und -sprachigen Mehrheit) und den tatsächlich ausgeprägten ökonomischen und politischen Unterschieden beispielsweise zwischen den konservativen Monarchien wie Marokko, Jordanien oder Saudi-Arabien und den ehemals revolutionären Regimen wie Ägypten, Syrien, Irak oder Libyen. Gravierend unterschiedliche ökonomische Ressourcenausstattung und anhaltende Rivalitäten schwächen institutionelle Kooperations- und Entwicklungsmöglichkeiten. In den Interviews und in der Literatur wird die Notwendigkeit einer verbesserten regio-

20 An Arab Vision for Co-Operation priorities in the framework of the Barcelona Process, non paper der Arabischen Gruppe, Doc. de Séance 94/05.

21 Vgl. Michael Hudson (Hrsg.), *Middle East Dilemma. The Politics and Economics of Arab Integration*, New York 1999, Volker Perthes, *Bewegung im Mittleren Osten, Internationale Geopolitik und regionale Dynamiken nach dem Irak-Krieg*, SWP-Studie, Berlin 2004.

nen Zusammenarbeit zum Ausgleich der politischen und ökonomischen Asymmetrie zwischen Europa und dem Mittelmeerraum betont.²² Der europäische Einigungsprozess ist ein positiver Bezugspunkt, doch die Chancen für Reformen werden eher zurückhaltend eingeschätzt. Eine syrische Politikerin verweist auf den Mangel an konstruktiver Konfliktkultur und Vertrauen:

“I was comparing between the Arab Summit 2004 that was postponed and the Europeans. I said that the Europeans would sit and talk and differ and talk until they solve the differences or they agree on one point and then they agree on the agenda for the next meeting. While we as Arabs when it does not work, we postpone the meetings instead of talking to each other. That is the difference in mechanism.”

Jenseits habituellem und ideologischer Reformbarrieren betrachten die einen in klassischer realistischer Sicht die AL als Instrument nationalstaatlicher Interessenspolitik und räumen ihr entsprechend geringe Chancen ein.

“The Arab League is a regional organisation which is not a superstate organisation like the EU and I don't think that the present Arab rulers without exception can go beyond that.”

Andere sehen aus institutionalistischer Sicht kleinere Ansätze zur Reform und zur Weiterentwicklung jenseits blockierender Rhetorik und Praxis wie beispielsweise das auf dem Gipfel von Tunis 2004 verabschiedete Reformprogramm, das erstmals auch die Kooperation mit der Zivilgesellschaft vorsieht.²³ Der pragmatische Abschied von panarabischen Visionen verbindet sich mit der Idee niedrigschwelliger, subregionaler Kooperation derjenigen, die dazu bereit sind, wie dieser syrische Wissenschaftler formuliert:

“As an Arab nationalist, I would be happier about seeing a highway connecting Damascus to Riyadh and connecting Cairo to Morocco and instead of having a League that flies one flag and plays one national anthem and underneath there are still the disintegrated Arab nations.”

Subregionale Integration der zwei Geschwindigkeiten ist auch angesichts des starken ökonomischen und demografischen Gefälles innerhalb der arabischen Welt aus Sicht dieses jordanischen Politikers eine nahe liegende Lösung:

“The populous countries are poor countries: So if you open the market for Arab labour, the Egyptians will be the majority in all of our countries, so this is not feasible now. We have to divide the Arab world into regions: the Maghreb region, the Mashreq, the Gulf and the Nile Valley Region and then let those countries in each region work together. They can go faster in unifying their rules, their policies and so on. They still should be under the umbrella of the Arab League.”

22 Vgl. u.a. Samia Bibris: *ash-shiraka al-urubiya al-mutawassitiya wa hiwar ath-thaqafiya*, in: *as-siyasa ad-dawliya*, 2004 (1); Mustafa Abdallah Abu Hashim Khashim, *al-tansiqa wa al-ta'awun al-'arabi tighah al-shiraka al-urubiya al-mutawassitiya*, in: *as-siyasa ad-dawliya*, 4 (2002) 1.

23 AHDR S. 125 (Anm. 11), Abschlussdokument online unter <http://ain-al-yaqeen.com/issues/20040528/feat3en.htm> (15.9.2005).

Doch davon ist die Region auch zehn Jahre nach Beginn des Barcelona-Prozesses weit entfernt. Die EMP hat hier keine Impulse für eine intensivierte arabische Kooperation auf dem Umweg über Brüssel geben können, etwa indem die MP innerhalb der AL enger zusammenarbeiten. Das ist angesichts des beschriebenen regionalen Settings und der innerarabischen Differenzen in der ökonomischen und sozialen Entwicklung auch zukünftig eher unwahrscheinlich. Zugleich bestehen die ökonomischen und sozialen Differenzen unter den MP fort. Zwar hat sich die menschliche Entwicklung in den MP – gemessen am Human Development Index HDI zwischen 1995 und 2005 – verbessert; diese Entwicklung verlief jedoch ungleich. So nehmen Tunesien, Jordanien und Libanon eine bessere Position ein als das Schlusslicht Marokko auf Rang 125. Das Pro-Kopf-Durchschnittseinkommen im ärmsten MP, Syrien, liegt bei 3576 US\$, in Tunesien ist es fast doppelt so hoch (zum Vergleich: in Schweden beträgt es 26.750 US\$). Besonders schlechte Bildungsindikatoren weisen Marokko und Ägypten mit Alphabetisierungsquoten knapp über 50 % auf, Ägypten und Algerien haben die höchste Auslandsverschuldung und in Ägypten leben über 40 % der Bevölkerung mit weniger als zwei US-\$ pro Tag, verglichen mit nur 6,6 % in Tunesien.

Tabelle 1: Entwicklungsindikatoren für die MP

MDL	HDI Rang	BIP (in Mrd. US\$)	Bevölkerung unter der Grenze von 2 \$ pro Tag (1990-2000)	Pro-Kopf-Einkommen (PPP US \$, TSD)	Gini-Index	Auslandschulden (in Mio. US\$)	Alphabetenrate, älter als 15	Bevölkerung in Mio.
Marokko	125	36,1	14,3	3,81	39,5	16,913	50,7	31,064
Algerien	108	55,9	15,1	5,76	35,3	21,362	68,9	32,339
Tunesien	92	21,0	6,6	6,76	39,8	k.A.	73,2	9,937
Ägypten	120	89,9	43,9	3,81	34,4	27,282	55,6	73,389
Jordanien	90	9,3	7,4	4,22	36,4	7,076	90,9	5,613
Libanon	80	17,3	k.A.	4,36	k.A.	14,530	86,5	3,708
Syrien	106	20,8	k.A.	3,62	k.A.	15,849	82,9	18,223
PNA	102	3,4	k.A.	k.A.	39,8	k.A.	90,2	3,685

Quelle: AHDR 2004: 237 ff.

Die ungleiche Verteilung der Faktoren Arbeit und Rohstoffe bettet sich ein in die Rentenökonomien der Region, die wesentlich über Rohstoffe (Öl, Gas, Mineralien) und über die Einwerbung externer politischer Renten von den USA, Europa und von arabischen Gebern gestützt werden. Die MP wickeln zwischen knapp 80 % (Tunesien) und nur 3,7 % (Jordanien) ihres Außenhandels mit der EU ab, sind aber ihrerseits mit einem Anteil von unter 1 % an den Gesamt-Im- und Exporten der EU keine relevanten Handelspartner. Ökonomische Interdependenzen sind auch zwischen den MP

nur schwach ausgeprägt, wobei Algerien am schlechtesten integriert ist. So betrug der Anteil der intraregionalen Importe an den Importen den MP durchschnittlich 4 %, wobei Syrien hier die höchsten Anteile verzeichnet. Der Anteil der intraregionalen Exporte liegt für Ägypten bei 9,2 %, Jordanien 11 %, Libanon 24,7 % und für Syrien bei 17,9 %.²⁴

Eine weitere Asymmetrie in der regionalen Dimension besteht in der Konfliktstruktur, die von anhaltenden und gewaltvollen Auseinandersetzungen geprägt ist: zentral ist der Territorialkonflikt in Israel/Palästina, nachrangig, aber ebenso spaltend sind die Konflikte im Sudan, Maghreb (Westsahara) und im Golf sowie der Hegemonialkonflikt zwischen Syrien, Ägypten und dem Irak bzw. Saudi-Arabien.²⁵ Diese Konflikte haben unterschiedliche Relevanz für die EMP entwickelt. Positiv ist zu bewerten, dass die Partnerschaft mit und trotz dieser Konflikte Bestand hat. Dies ist auch dadurch zu erklären, dass die bilaterale Dimension Ausweichmöglichkeiten für die einzelnen Akteure bietet, die hier ihre Interessen ohne Konfliktbearbeitungsdruck verfolgen können. Die multilateralen Beziehungen stehen unter Konsensdruck, was entweder zur Blockade durch Thematisierung oder zur Umgehung von Konflikten durch De-Thematisierung führt. Insofern wurde das Ziel erreicht, einen Rahmen für die Institutionalisierung und Sozialisierung kooperativer Beziehungen aufrecht zu erhalten. Dies trägt jedoch nur indirekt zur Bearbeitung der bestehenden Konflikte bei, wie sich sowohl für den Nahostkonflikt als auch den Westsaharakonflikt im Rahmen der EMP zeigt. Der eine hat sich sehr negativ auf die multilateralen Beziehungen in der politischen und sozialen Partnerschaft ausgewirkt, während der andere durch inereuropäische Differenzen keine positiven Impulse erhielt.

Die Hegemonialkonflikte wurden durch den Angriff einer von den USA geführten Koalition auf den Irak 2003 und die seither andauernde Anwesenheit ausländischer Truppen neu geordnet. Die ehemaligen regionalen Hegemonialmächte müssen sich bedingt durch diese externe Intervention neu positionieren: Syrien ist bereits mit US-Sanktionen belegt und musste sich dem internationalen Druck mit Blick auf den Abzug seiner Truppen aus dem Libanon im Frühjahr 2005 beugen. Saudi-Arabien wird zunehmend vom wichtigen Partner zum Problem der USA. Der Irak steht militärisch, politisch und ökonomisch unter US-amerikanischem Einfluss. Ägypten wird in diesem Szenario versuchen, seine strategische Relevanz als Partner und nicht als Konkurrent der USA und ihrer Verbündeten zu erhalten und sich der regionalen Neuordnung nicht widersetzen.²⁶ Dies hat sich im syrischen Fall auch auf die EMP ausgewirkt: Der starke amerikanische Druck auf Syrien, das neben den amerikanischen Sanktionen 2004 per UN-Sicherheitsratsresolution 1559 zum Truppenabzug aus dem Libanon aufgefordert wurde, hat dazu beigetragen, dass die Paraphierung des Assoziierungsabkommens nach langen Verhandlungen im Jahr 2004 abgeschlossen werden konnte.²⁷ Die Anreize, dem sehr weitreichenden Assoziierungsabkommen zuzustimmen, lagen überwiegend auf der politischen Ebene. Die Hoffnung schien hier zu sein,

24 Vgl. Femise (Anm. 3) sowie die Beiträge von Tobias Schumacher und Anja Zorob in diesem Heft.

25 Vgl. Perthes (Anm. 21).

26 Volker Perthes, Greater Middle East. Geopolitische Grundlinien im Nahen und Mittleren Osten, in: Blätter für Deutsche und internationale Politik, Nr 6 (2004), S. 683–694.

27 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).

dass durch Zugeständnisse an die Europäer amerikanischer Druck von Syrien genommen werden könnte. Dieses Kalkül geht momentan jedoch nicht auf, da die Unterzeichnung durch den Europäischen Rat sich hinauszögert. Hier liegt die Vermutung nahe, dass Syrien aufgrund der Vorwürfe bezüglich seiner mangelnden Grenzkontrollen zum Irak und aufgrund der Unterstützung radikaler islamistischer Gruppen auch unter europäischen Druck gerät. So wurde die UN-Resolution von den USA und Frankreich eingebracht. Andere Auswirkungen des Irak-Krieges liegen auf der Perzeptionsebene: So haben die deutsche und französische Weigerung, sich an diesem Krieg zu beteiligen, ebenso wie die massiven Proteste der europäischen Öffentlichkeit die Wahrnehmung bestärkt, dass Europa der attraktivere Kooperationspartner für die MP sein könnte. Schließlich üben anhaltende Gewalt und die innenpolitische Spaltung im Irak einen starken Einfluss auf die Situation ihrer Nachbarländer aus, weniger jedoch auf die gesamte EMP.²⁸ Nicht zuletzt ist mit den Anschlägen vom 11. September 2001 die Terrorismusbekämpfung zu einem wichtigen Thema in den Körben 1 und 3 der EMP geworden.

Die mangelnde wirtschaftliche, politische und militärische Integration im arabischen Raum wird von vielen Interviewpartnern beklagt. Die Ursachen für die schwache Süd-Süd-Integration werden auf Ebenen gesucht, die den zwei Haupttendenzen in der Fachdiskussion zwischen neorealistischen/neomarxistischen und sozialisations-theoretischen und liberalen Interpretationen entsprechen.²⁹ Linke, Nationalisten und Islamisten tendieren eher zu dependenztheoretischen Annahmen, die den Nahen Osten als abhängige, von externen Interessen gesplante 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. Die EMP ist in dieser Perspektive ein Projekt der graduellen Annäherung auf politischer, ökonomischer und normativer Ebene, das darauf ruht, dass die MP erhebliche Reformanstrengungen unternehmen, während die EU Bedingungen herstellt, die dies unterstützen.

2.3 Die Region und Europa – *Mediterranismus versus Arabismus*³⁰

Die oben beschriebenen politischen und ökonomischen Unterschiede zwischen den MP und der spezifische regionale Kontext liegen der asymmetrischen Akteurskonstellation zwischen „Europa“ und den arabischen MP zugrunde. Europa ist hier ein Hoffnungsträger, denn Europa und die arabische Welt teilen Geschichte, Kultur und einige zentrale Probleme, wie dieser Vertreter der libanesischen Zivilgesellschaft formuliert:

28 Vgl. Isabel Schäfer/Ferhad Ibrahim, *Regional Crisis and Europe: How the Middle East Conflict and Iraq War Affect the EMP*, EuroMeSCo Paper Nr. 40, 2005.

29 Vgl. den Beitrag von Martin Beck in diesem Heft, sowie Fulvio Attina, *The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The realist and liberal views*, in: *European Foreign Affairs Review* 8(2003), S. 1–19, Samir Amin, Ali El Kenz, *Europe and the Arab World*, London 2005.

30 Mohamed Sid Ahmed, *Mediterraneanism and Middle-Easternism*, in *al-Ahram Weekly*, 16–22 November 2000.

“Europe is supposed to play a major role for peace, human rights, democracy and the political side. If Europe is not be able to play this role, it is a disaster for Europe, not only for us: don’t forget the Islamic movement growing in Europe, so if Europe is not going to manage and play a major role in order to face this situation, even Europe is going to face the challenges.”

Europas Engagement im Rahmen der EMP wird als Ausdruck von geteilten Interessen, aber auch von ökonomischen und politischen Eigeninteressen betrachtet, genießt aber im Vergleich zu amerikanischen Aktivitäten in der Region mehr Glaubwürdigkeit. Ein wiederkehrendes Motiv ist die Schwäche und Uneinigkeit der europäischen Position gegenüber den als Hegemonialmacht betrachteten Vereinigten Staaten. Dabei sind sich die Experten jedoch uneinig, ob die Einbeziehung der USA in die EMP nun zu ihrem Vorteil wäre oder nicht.³¹ Dies wirkt sich auch auf die europäischen Einflussmöglichkeiten in der Region aus, wie dieser jordanische Politiker beschreibt:

“I think that Arab leaders are leaning towards American policy, American pressure more than they are leaning towards Europeans. The influence of the American government on our leaders is much stronger than the influence of your governments. But if we start talking sense, democratisation, helping Arabs dealing properly with the issue of terrorism, the dialogue between civilisations, to bridge the gap and stay away from occupation and to solve political problems on top of them the Palestinian, then partnership could develop easily and quickly. And I don’t blame you for discussing immigration because it’s a problem and immigration will continue unless you establish law and order and stability in the Mediterranean region. We, Arabs and Muslims share half of the Mediterranean with you. So it is in your direct interest to find a solution for our problems.”

Jenseits dieser allgemeinen Zustimmung, die – positiv formuliert – auf die euro-mediterranen Gemeinsamkeiten setzt bzw. – negativ gesehen – Europa als das kleinere Übel betrachtet, ist jedoch bereits der regionale Zuschnitt der EMP als *mediterraneer* Raum umstritten. Wie jedem regionalistischen Projekt liegt auch diesem die politische Konstruktion eines gemeinsamen Raumes zugrunde, dessen europäische Definition von den MP kritisiert wird. Was aus Sicht der EU eine institutionelle und politische Innovation darstellt, – der Israel, die Türkei, Zypern und Malta einschließende regionale Ansatz der EMP –, ist aus Sicht einiger Interviewpartner/innen kritisch zu bewerten. Die Abgrenzung des arabischen Vaterlandes (al-watan al-arabi), Maghreb und Mashrek, des Nahen Ostens und Nordafrikas, um nur einige der unterschiedlichen Bezeichnungen zu nennen, als regionales System ist umstritten. So wurde die 2004 von den USA lancierte, so genannte „Greater Middle East Initiative“ unter anderem deshalb scharf kritisiert, weil die Ausdehnung der „Region“ auf Iran, Pakistan oder den Kaukasus als Mittel gezielter Spaltung gesehen wurde:

„It is a plan aiming at disintegrating the Arab nation by adding non-Arab states to the so called Middle East, which by the way, happens to be a phrase we do not subscribe to. We talk about the Arab region, the Arab homeland. So creating a Greater Middle East aims at disintegrating the Arab region or the Arab homeland by introducing foreign elements particularly Israel!”

31 Vgl. Gad, al Sayed Selim (Anm. 10).

Der bekannte ägyptische Ökonom Samir Amin argumentiert aus politischen Gründen ebenfalls strikt gegen den Einschluss Israels in die EMP.³² Insofern ist der regionale Ansatz der EMP auch konzeptionell ein Faktor, der Spaltungen unter den MP entlang der Frage, wie wünschenswert und intensiv die Kooperation mit Israel sein sollte, hervorruft. Aus arabisch-nationalistischer Sicht sind der Nahe Osten und Nordafrika als regionales System mit einem arabischen Kern definiert. Dieser ist durch den Bezug auf eine gemeinsame „arabische“ Identität und Sprache, Kulturgeschichte und geografische Nähe gekennzeichnet:

„I just ask you to give me a nation with this size, people and geographical closeness with one religion, one language, one history as we have here. We don't have half of the problems the Europeans have in terms of the origin of the people, the language, the wars between the countries. But whereas the Europeans unified they prevent us from unifying here“.

Entsprechend sollte in dieser Perspektive die EMP eine euro-arabische Institution sein und auf sämtliche Mitglieder der Arabischen Liga und die LAS als institutionelles Mitglied ausgedehnt werden. So wird der 2004 von Mauretanien eingereichte Antrag auf Mitgliedschaft klar unterstützt, auch wenn der Mittelmeerbezug ebenso wie bei Jordanien geografisch nicht gegeben ist. Die Vollmitgliedschaft Libyens scheiterte zunächst an den UN-Sanktionen. Auch dies wurde von einigen Interviewpartnern kritisiert, weil damit der mediterrane Zuschnitt der EMP unvollständig ist. Weder zu Beginn des Prozesses noch jetzt, wo die volle Aufnahme Libyens in die EMP vom Willen der libyschen Führung, den politischen Acquis von Barcelona zu übernehmen, abhängt, haben die anderen MP die Bereitschaft gezeigt, Druck auf die eine oder andere Seite auszuüben, um damit einen wichtigen Mittelmeeranrainer zu integrieren.³³ Bisher ist der mediterrane Zuschnitt gegen den euro-arabischen Ansatz gestärkt worden. Langfristig sind hier jedoch auch im Rahmen der Nachbarschaftspolitik Erweiterungen in Richtung auf den Golf denkbar.

3 Asymmetrien und rhetorisches Handeln in den Körben der EMP

3.1 Institutionelle Asymmetrien

Genese und institutionelles Design der EMP spiegeln die europäische Dominanz in diesem Prozess besonders deutlich: Die EMP verfügt über unilaterale, bilaterale und multilaterale Strukturen, die die Zusammenarbeit in den unterschiedlichen Körben steuern.³⁴ Sie werden als unübersichtlich, mangelhaft personell ausgestattet, zu bürokratisch und vor allem zu europäisch dominiert kritisiert. Die Forderung nach mehr ownership im Prozess wird regelmäßig geäußert, denn diese Strukturen entsprechen zwar der innereuropäischen Institutionenlogik, sie widersprechen jedoch dem Partnerschaftsgeist und haben sich oftmals als ineffektiv erwiesen. In der bilateralen Dimension werden die Assoziierungsabkommen in einem pluri-bilateralen Verfahren ausge-

32 Vgl. Amin/El Kenz (Anm. 29), vgl. dazu auch Gad (Anm. 10).

33 Vgl. El-Sayed Selim, S. 8 (Anm. 10).

34 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.

handelt, bei dem sich das jeweilige MP und Vertreter/innen der 25 Mitgliedsstaaten sowie der Kommission gegenüberstehen. Die Mittelvergabe über MEDA ist durchgehend unilateral geregelt. Die höchste Entscheidungsebene der EMP besteht in den Euro-Mediterranen Außenministertreffen; Agenda-Setting und Strukturierung des multilateralen Alltagsgeschäfts werden über die Euro-Med-Kommission geregelt, in der Kommission und Rat auf Seiten der EU mit den Regierungen der Partnerstaaten agieren. Hinzu kommen neuere Organisationen wie die Euro-Mediterrane Parlamentarierversammlung, die erstmals 2005 in Kairo zusammentrat, die unterschiedlichen Euro-Med Netzwerke und die 2004 gegründete Anna-Lindh-Stiftung.

Ob und inwieweit die EMP darüber hinausgehende, eigene Institutionen benötigt, ist umstritten.³⁵ Mehr Teilhabe und Gestaltungsmöglichkeiten im Prozess werden angesichts dieser konzeptionellen und institutionellen Asymmetrien von den MP dringend eingefordert. So gibt es auf der Ebene von Unterkommissionen bereits erfolgreiche Versuche der gemeinsamen Sitzungsleitung. Auf höherer Ebene ist die Idee beispielsweise einer gemeinsamen „Präsidenschaft“ in der Euro-Med-Kommission so lange zum Scheitern verurteilt, wie z.B. Syrien und der Libanon die damit implizierte, 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. Die arabischen Staaten wählen am Rande von Gipfeltreffen der AL im Konsensverfahren einen Koordinator für die multilaterale Zusammenarbeit, der den Prozess zwischen den einzelnen MP strukturieren soll. Nach Syrien und Tunesien hat jetzt Ägypten seit 2004 diese Rolle inne. Die Arbeit der Koordination wird unterschiedlich bewertet. Sie konnte nur eingeschränkte Impulse setzen, die Diplomaten betonen jedoch, dass sich innerarabische Kooperation insbesondere im letzten Jahr verbessert habe. Dabei wird häufig auf das in Luxemburg 2005 erzielte gemeinsame Abschlussdokument von Barcelona VII verwiesen, das neben der Erklärung von Malta das einzige gemeinsame Dokument aller teilnehmenden Staaten darstellt. Der maßgebliche Impuls dafür ging von der Luxemburger Präsidenschaft aus. Er hat jedoch auch zur Formulierung der „Elements“ geführt, dem ersten gemeinsamen arabischen Beitrag zur Bewertung der EMP. Daraus entwickelte sich die Initiative für einen gemeinsamen arabischen Beitrag zum Dokument von Barcelona im November 2005, der „Arab vision“.³⁶ Auf der Ebene verbesserter Koordination und der Entwicklung gemeinsamer Forderungen der MP liegt bisher weitgehend ungenutztes Potenzial, denn über die intensiviertere Kooperation in Brüssel ließen sich auch Impulse für die Zusammenarbeit in der AL oder andere Foren der Süd-Süd-Beziehungen gewinnen. Grundlegende Differenzen unter den MP werden damit zwar nicht abgebaut, können aber thematisiert und bearbeitet werden und im Sinne sozialisatorischer Effekte lässt sich langfristig durchaus ein positiver spill-over in andere Bereiche denken.

35 Hier bestehen Kontroversen über die Gestaltung, vgl. Philippart (Anm. 29) und Euromesco (Anm. 3).

36 Arab Vision (Anm. 20).

3.2 Kontroversen in der politischen und Sicherheitspartnerschaft: 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. Dies hat sich aufgrund der seit spätestens 2000 eskalierenden Gewalt in Israel und den besetzten Gebieten jedoch als sehr schwierig erwiesen. So wurden nur wenig greifbare Fortschritte erzielt: die geplante gemeinsame Charta für Frieden und Sicherheit scheiterte nach langen Verhandlungen im Jahr 2000 und ist seither auf Eis gelegt. Aus Sicht der MP sollte das Problem der fairen Lösung des Konflikts zwischen Israel und Palästina im Vordergrund der Arbeit im ersten Korb stehen. Sie fordern aktive Bemühungen dafür im Rahmen der EMP. Auch die Frage nach einer gemeinsamen Definition von Terrorismus, Möglichkeiten der umfassenden Abrüstung und der Annäherung weit auseinander liegender Sicherheitsperzeptionen der Beteiligten ist eng mit dem Konflikt und seiner produktiven Bearbeitung verbunden.

Auch wenn die EMP explizit nicht als Mechanismus der Konfliktbearbeitung dienen sollte, ist die multilaterale Zusammenarbeit im ersten Korb de facto stark von den Ereignissen im Nahostkonflikt beeinflusst worden.³⁷ Die EU hat sich durch die gleichberechtigte Integration der 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 verhältnismäßig ausgewogenes Profil in ihrer Nahostpolitik gegeben.³⁸ Gefordert wird jedoch stärkerer europäischer Druck auf Israel. Zwar wird gewürdigt, dass die erhofften indirekten Effekte der Vertrauensbildung und Zusammenarbeit zwischen israelischen und arabischen Diplomaten/innen und Bürokraten/innen realisiert werden konnten. Es gibt jedoch große Unterschiede in der Bewertung der Reichweite des erzielten „Partnerschaftsgeistes“ und in der Bereitschaft, sich auf solche Kooperationen einzulassen. Nur die jordanischen Interviewpartner betonen offensiv ihre Kooperationsbereitschaft, was dem Vorschlag Jordaniens entspricht, auf dem jüngsten Gipfel der Arabischen Liga 2005 eine Kooperation mit Israel auch ohne vorherige Friedensschlüsse anzustreben. Dies wurde auf dem Gipfel abgelehnt.³⁹

“We in Jordan, for example, don’t have any reservations about a partnership that involves Israel, we participate. But we noticed that in most of the meetings, if Israel is present then countries like Syria, and Lebanon, and some North-African countries are not present, and therefore the comprehensive approach is not fulfilled and as a matter of fact it is causing some tension between the Arab neighbours here.”

Diese Frage spaltet die arabischen MP nicht nur ideologisch, sondern auch aufgrund der unterschiedlichen bilateralen Beziehungen zwischen Friedensverträgen (Ägypten,

37 Vgl. den Beitrag von Isabel Schäfer in diesem Heft, sowie Muriel Asseburg, Die EU und der Friedensprozess im Nahen Osten, SWP-Studie und Materialsammlung, Berlin 2003.

38 Vgl. dazu kritisch Nathali Tocci, The Widening Gap between Rhetoric and Reality in EU Policy towards the Israeli-Palestinian Conflict, CEPS Working Document Nr. 217, Brüssel 2005

39 online unter <http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=608212>.

Jordanien, PA) und massiven Konflikten um besetzte Territorien (Syrien, Libanon). Der Libanon, Libyen und Syrien haben Treffen auf Ministerebene 2000 (Marseille) und 2002 (Valencia) aus Protest gegen die israelische Politik boykottiert, sich aber in allen anderen Fällen offiziell beteiligt. Am Widerstand der MP insgesamt scheitert die Durchführung von Euro-Med-Gipfeltreffen auf arabischem Boden, solange alle Friedensverhandlungen suspendiert sind. Insofern ist die Ansiedelung der Anna-Lindh-Stiftung im ägyptischen Alexandria trotz des eskalierten Konflikts bereits als Erfolg zu werten. Aus arabischer Sicht sind eine vertiefte Sicherheitskooperation und die Schaffung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone, wie sie in Korb eins erreicht werden sollen, nur sinnvoll, wenn dies den Abbau israelischer Waffenpotenziale einschließt. Sie betonen in den „Elements“:

“The necessity to intensify the co-operation in the field of non-proliferation and elimination of weapons of mass destruction, with due consideration to the provisions of the Barcelona Declaration as well as Arab Initiatives for establishing a zone free from all weapons of mass destruction in the Middle East, without any discrimination or selectivity.”⁴⁰

Auch in der Frage der Bekämpfung des Terrorismus gibt es jenseits des betonten gemeinsamen Interesses daran einen Konflikt um die Bewertung israelischer Besatzungspolitik und der palästinensischen Reaktionen darauf. Die „Elements“ unterstreichen:

“The importance of coordinating, collectively and bilaterally in the field of combating terrorism in all its forms, including state terrorism, and the necessity to develop a comprehensive and integrated approach in dealing with this issue by identifying all its dimensions and causes, without confinement to the security aspect only.”⁴¹

Damit ist auch die zwischen MP und EU umstrittene Unterscheidung von Terrorismus und legitimem Widerstand gegen Besatzung erfasst, die die meisten arabischen Interviewpartner für dringend geboten halten. Dies heben insbesondere syrische Interviewpartner/innen hervor. Jenseits des allgemeinen Bekenntnisses zum Recht auf Widerstand äußern die Interviewpartner/innen variierende Grade der Verurteilung von Gewalt gegen israelische Zivilisten etwa durch Selbstmordattentate und auch Kontroversen über die Effekte dieser Gewalt für die palästinensische Situation. Einigkeit besteht jedoch darin, dass aufgrund der zentralen Wichtigkeit des Konflikts die Fortsetzung des Barcelona-Prozesses Hand in Hand mit der Bearbeitung des Nahostkonflikts gehen muss:

“The enhancement of the Barcelona Process should be accompanied by an intensive effort to achieve a just and comprehensive peace in the Middle East, the settlement of the Arab-Israeli conflict and the Palestinian cause, as well as the resumption of negotiations on all tracks, based upon the relevant UN Security Council resolutions, the Madrid terms of reference, the principle of ‚land for

40 Vgl. Elements (Anm. 2).

41 Vgl. Elements (Anm. 2).

peace' and the Arab Initiative adopted by the Beirut Summit of March 2002, as a basic condition to achieve both security and political stability in the region."⁴²

Die außenpolitische Relevanz des Konflikts für die EMP wird sowohl von der Kommission als auch in der gemeinsamen Luxemburger Erklärung betont.⁴³ Dissens besteht jedoch darin, welche innenpolitische Wichtigkeit der Konflikt hat. Er wird regelmäßig von den arabischen Regimen in Anspruch genommen, um unter Hinweis auf die angespannte Sicherheitslage im Nahen Osten Reformen auszusetzen (so wurden die Wahlen in Jordanien im Jahr 2002 auf 2003 unter Hinweis auf die angespannte Sicherheitslage verschoben). Der Konflikt hat enormes innenpolitisches Mobilisierungspotenzial, das insbesondere von islamistischen Kräften genutzt wird. Er – und nicht kulturelle oder religiöse Unterschiede – ist maßgeblich für die Einstellungen der arabischen Bevölkerung gegenüber den USA und Europa, da er Symbol und praktischer Ausdruck westlicher doppelter Standards beim Umgang mit der Implementierung von Völkerrecht ist.⁴⁴ Von daher berührt er die innenpolitische Situation der Regime durchaus. Daraus lässt sich jedoch kein Reformhindernis ableiten, wie vor allem liberale Politiker/innen und Zivilgesellschaftsvertreter/innen kritisieren:

"But to say that we cannot start reforms until we solve it is ridiculous because it is just postponing the issue and ignoring reality. I cannot accept this conflict as a reason for not giving women their rights. There is no correlation between this. I cannot justify the lack of good governance and the lack of rule of law by the Arab-Israeli-Conflict. There is no reason. So what we say in Jordan is we shouldn't use the Arab-Israeli-Conflict as an excuse for not moving forward. At the same time we shouldn't think that the continuation of the conflict is not going to have an effect. It will have a huge effect."

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 intensivierte, 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 würde jedoch durch verstärkten Bilateralismus und Subregionalismus geschwächt.

3.3 Soziale und kulturelle Zusammenarbeit im Dritten Korb: zwischen Reformblockade, Elitenkrise, Islamismus und externer Intervention

Der dritte Korb der sozialen und kulturellen Partnerschaft erlebte zunächst als disparate Mischung aus Kulturaustausch, Menschenrechtsschutz, Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft, Anti-Terror-Bekämpfung und Migrationsfragen ein marginalisiertes

42 Vgl. Elements (Anm. 2).

43 Vgl. Kommission 2005 (Anm. 3).

44 Vgl. Strategic Studies Centre of the University of Jordan, Revisiting the Arab street – research from within, Amman, 2005, Anwar Sadat Chair for Peace and development, Zogby International, Arab Attitudes Towards Political and Social Issues, Foreign Policy and the Media, 2004, online unter <http://www.bsos.umd.edu/sadat/pub> (15.9.2005).

Dasein, obgleich mit diesen Stichworten zentrale gesellschaftliche Probleme der MP benannt sind. Er wurde mit zunehmender Blockade des ersten Korbes jedoch aufgewertet und seit den Anschlägen vom 11. September 2001 einem Prozess der Verstärkung von Sicherheitsaspekten unterworfen. Aus Sicht der EU rückten so Fragen von Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz, Demokratieförderung sowie Terrorbekämpfung in den Mittelpunkt. Aus Sicht der MP sollte es weniger um Sicherheit, sondern mehr um die sozialen Ursachen von Terrorismus, weniger um Verhinderung der Migration, sondern um die Erleichterung von Mobilität und um die Verbesserung der Situation arabischer Migrant/innen in Europa gehen. So kritisieren die „Elements“ die Wahrnehmung des Südens als Bedrohung für den Norden:

"While welcoming the launching of the dialogue with the European Union on security issues, due consideration should be given to the priorities and interests of the Arab side, as well as rejecting allegations representing the Southern Mediterranean as a source of threats and dangers."⁴⁵

Hier scheint sich ein langsamer Bewusstseinswandel bei den staatlichen Akteuren in der EU abzuzeichnen, Migration nicht allein als Sicherheitsproblem, sondern angesichts des demografischen Wandels in Europa auch als Ressource und Chance zu sehen. Migration bleibt aber umstritten, denn sie kann als dauerhaft nicht befriedigte Hoffnung auf ein besseres Leben zu innenpolitischen Konflikten in den MP führen – von der steigenden Zahl tödlicher Versuche, die andere Seite des Mittelmeeres zu erreichen, ganz zu schweigen. Insofern widmen sich die MP dem Thema Migration in der Arab Vision ausführlich und fordern die EU auf, ihre Versprechen hinsichtlich der Förderung von Mobilität und Austausch zu realisieren.⁴⁶

Im Bereich von Menschenrechtsschutz und politischen Reformen ist eine weitgehende Stagnation festzustellen. Diese Situation hat sich in Folge der Anschläge vom 11. September 2001 verschärft: 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 und schwächt damit die Möglichkeiten der EU, ihrerseits rhetorisches Handeln gegenüber den MP einzusetzen, um Reformen zu erreichen.⁴⁷ Die befragten Menschenrechtsaktivisten/innen in Marokko, Syrien, Libanon, Jordanien und Ägypten berichten überwiegend von einer Verschärfung der Menschenrechts-Situation und Behinderung ihrer Arbeit. Grundsätzlich wird von arabischen Organisationen kritisiert, dass die EU gegenüber den autoritären Regimen in der Region von den Möglichkeiten politischer Konditionalität in den bi- und multilateralen Beziehungen bisher keinen Gebrauch gemacht hat. So formuliert ein syrischer Menschenrechtsaktivist:

45 Vgl. Elements (Anm. 2).

46 Vgl. Vision (Anm. 20), S. 6.

47 Vgl. die Beiträge von Annette Jünemann und Sari Hanafi in diesem Heft, sowie 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, online unter: http://www.boell.de/downloads/ausen/euromed_paper.pdf (25.9.2005), Euro-Mediterranean Human Rights Network: Position Paper on Barcelona + 10 and Human Rights, Brüssel, 2005.

„Ich habe den Europäern gesagt: ‚Wir wollen keine Zusammenarbeit, die das Regime unterstützt. Wir wollen eine Zusammenarbeit im Dienste der Bürger‘. Sämtliche Gelder, die uns in der EMP zufließen, werden in die Taschen der Eliten gehen. Dies wird das Regime weiter bei der Unterdrückung unterstützen. Wenn Demokratie und Menschenrechte nicht als essentieller Teil wahrgenommen werden, die gegebenenfalls durch die Kontrolle und die Einmischung Europas eingefordert werden, wollen wir keine Zusammenarbeit, denn sie wendet sich gegen uns.“

Unterschiede bestehen in der Einschätzung, wie wirksam europäische Politik innenpolitischen Wandel 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. Viele betonen, dass die Forderung nach Demokratie als Konzept und Wert in der Region nicht neu ist, dass sie als reformbereite Kräfte jedoch durch die interventionistische „Demokratieförderung“ der USA unter erheblichen innenpolitischen Druck geraten, wie dieser jordanische Diplomat formuliert:

“We always struggled for democracy, for change in educational systems and we will continue struggling for that in spite of what the Americans are saying. We are not going to stop our struggle because people might think that we are coinciding with the American stand, no, we will continue.”

Diejenigen, die externen Druck für sinnvoll halten, argumentieren mit der Reformunfähigkeit der arabischen Regime und dem Schutz, den der externe Druck bieten kann, so wie dieser syrische Menschenrechtsaktivist:

„Ich denke nicht, dass alle Reformmaßnahmen von außen kommen sollten, und dass die Ergebnisse so sind wie sie die USA oder Europa erwarten würden. Aber die Unterstützung zur Entwicklung, die Idee des Fortschritts muss von außen kommen. Im Inneren gibt es keine politische Kraft, die das durchsetzen kann. Ich würde mich selber belügen, wenn ich behauptete, „lasst uns alleine“. Ich würde sterben, wenn die Welt uns im Stich lässt. Wenn der Druck für Reformen nicht von außen kommt, wird es keine Entwicklung geben. Deshalb bin ich für jeglichen Druck auf Syrien, wenn er die Menschenrechte und die Demokratie unterstützt.“

Andere sehen die positiven Effekte externen Drucks, betrachten die Ziele der externen Demokratieförderer jedoch mit Skepsis; insbesondere den USA wird kein Interesse an umfassender Reform zugetraut wie dieser libanesische Wissenschaftler pointiert formuliert, der langfristig jedoch die Situation im Irak für den zentralen Faktor hält:

“I think that in the medium-term, the US obviously cares more about three other things which are oil, security and Israel when it talks about democratisation. The key valuable in all of this might not be US or European foreign policy but it might be Iraq. If Iraq succeeds as a democratised prosperous major Arab nation, that will create forces and moods and expectations in some of the core countries

like Syria, Egypt, Saudi Arabia which will be hard to deal with. So I think it hinges on Iraq; if Iraq fails, there will be no honest talk about democratisation.“

Für die EMP bedeutet dies, dass die Glaubwürdigkeit des Acquis von Barcelona langfristig auch davon abhängt, ob die Regime sich zu weiteren Reformen bereit finden und welche konkreten Beiträge die EMP dazu leisten kann. Die verstärkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft, die alle relevanten gesellschaftlichen Kräfte umfassen soll, ist dabei neben verschärfter Konditionalität eine häufig diskutierte Strategie. Die EU-Kommission und Wissenschaftler/innen betonen seit einiger Zeit, dass die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft auch die gemäßigten, Gewalt ablehnenden, islamistischen Kräfte einschließen sollte. Islamistische Kräfte selbst sehen sich in der Rolle derjenigen, die die weitere Radikalisierung der Bevölkerung verhindern, wie dieser Vertreter einer islamistischen Partei in Marokko formuliert:

„Die grundlegende Botschaft ist die Bekämpfung des Extremismus und sämtlicher radikaler Haltungen innerhalb der islamischen Reihen. Ich denke, dass es notwendig ist, die Wichtigkeit der gemäßigten islamischen Bewegungen im Allgemeinen einzusehen. Es ist das Interesse der islamisch ausgerichteten Parteien, sich für die Menschenrechte, für die Legitimität, für die Stabilität einzusetzen, um einen Beitrag zur Sicherheit des Landes und zur Terrorbekämpfung zu leisten.“

Allerdings wird die Frage der Ernsthaftigkeit und Zuverlässigkeit demokratischer Selbstbindung islamistischer Parteien in den betroffenen Gesellschaften sehr kontrovers diskutiert, wie dieser marokkanische Aktivist formuliert:

„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. Ihre Vorgaben für sie sind: eine geschlossene islamische Gesellschaft, in der islamische Gesetze – die Scharia – gelten. Wir verteidigen das Recht auf Meinungsäußerung und zwar für alle. Aber es ist nicht das Recht der Islamisten, ihre Meinung anderen aufzuzwingen. Uns sind mehrere Fälle bekannt, in denen sie Menschen eingeschüchert haben. Sie haben in zahlreichen ärmeren Vierteln den Menschen ihre Gesetze aufgezwungen. Sie haben ihnen auferlegt, Kopftücher und islamische Kleidung zu tragen, 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.“

Insbesondere Vertreterinnen von Frauenrechtsgruppen kritisieren deshalb die Kooperation mit islamistischen Kräften. Ihrer Erfahrung nach ist die Frauenrechtsfrage ein guter Indikator für die Ernsthaftigkeit der Menschenrechtsbindung islamistischer Gruppen. Denn an ihr entzündeten sich gesellschaftliche Debatten, in denen auch die Schwäche der säkularen Kräfte deutlich wird. In Folge eines langfristigen Prozesses der Islamisierung von Politik und öffentlichem Raum im Verbund mit der sozialen, politischen und ökonomischen Krise der arabischen Gesellschaften sind säkulare und gemäßigte Kräfte heute in der Defensive. Sie nehmen die intellektuelle Auseinander-

setzung mit dem Islamismus nicht auf, wie Intellektuelle in Marokko und Jordanien kritisierten:

„Das Problem Marokkos ist, dass die Stärke der Islamisten die Schwäche der Modernisierer ist, und das Problem Marokkos ist, dass die Linken tot sind.“

Zugleich gibt aus Sicht vieler Interviewpartner/innen keine wirkliche 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 dabei überwiegend islamistische Kräfte den Sieg davon tragen würden, so die Einschätzung dieses libanesischen Journalisten:

“So I don’t have any problem with Islamists being elected to power. Islamists by themselves are not a problem, dictatorship is a problem whoever does it whether it is secular or religious people, presidents for life are always a problem. If there is a gradual process and people are really allowed to express themselves, other choices except Islamists will emerge.”

Wenn die islamistischen Kräfte zu einem Zeitpunkt in das politische System eingebunden werden, zu dem sie noch keine breite Massenwirkung entfalten konnten, so beispielsweise die jordanische Erfahrung, zeigt sich, dass sie keine konkreten Antworten auf drängende Entwicklungsprobleme haben.

“Lots of people support the Islamists but they don’t want to live under Islamists. And these Islamists, what do they do? They have a very simple way of turning the people on their side. They tell the people, we don’t have to do much because we have to go back to the Prophet days and in the Prophet days there is no corruption. This is very simple, nothing is required.”

Zum anderen wird häufig auf das türkische Beispiel verwiesen. Dort hat sich aus Sicht der Interviewpartner analog zur europäischen parteigebundenen Christ-Demokratie eine parteigebundene Islam-Demokratie etablieren können, die jetzt sogar den Sprung in die EU schaffen könnte. Allerdings beruht das türkische Modell auf dem Vorhandensein säkularer Gegeneliten und einem Militärapparat, der sich als „Wächter“ des säkularen Nationalstaats versteht. Dies sollte auch bei den Diskussionen innerhalb der EMP berücksichtigt werden, denn angesichts der in den Interviews durchgängig beklagten Schwäche der säkularen Eliten bedürfen diese der besonderen Förderung, wenn sie ihren Teil zu den notwendigen gesellschaftlichen Diskussionen um die Zukunft der arabischen Welt beitragen sollen. Dies gilt umso mehr, als durch den „Krieg gegen den Terror“ Demokratie und Menschenrechte weniger als unteilbare Rechte, denn als Machtinstrumente in den Händen des Westens wahrgenommen werden. In einer solchen Situation ist Stärkung von legitimen Reformakteur/innen vor Ort wichtiger als massive europäische Interventionen auf der Staatenebene. Nötig ist die Förderung derjenigen Gruppen, die die Diskurse vor Ort mitgestalten wollen und müssen.

3.4 Ökonomische Partnerschaft: EMP als Förderin regionaler Integration?

Der Abbau der im Verhältnis zwischen der EU und den MP stark ausgeprägten ökonomischen Asymmetrie durch weitreichende Liberalisierung und Reform der Wirtschaftsstrukturen sowie durch vertiefte Süd-Süd-Integration steht im Vordergrund der bilateralen Kooperation im zweiten Korb. Kerngedanke der ökonomischen Partnerschaft ist die Erwartung, dass sich aus ökonomischer Liberalisierung automatisch Wohlfahrtseffekte und positive Effekte für die politische Liberalisierung und Reform ergeben. Diese Hoffnungen auf quasi-automatischen spill-over haben sich nicht erfüllt.⁴⁸ Im Zentrum des zweiten Korbes steht die für 2010 geplante euro-mediterrane Freihandelszone, die auf Assoziierungsabkommen zwischen den MP und der EU ruht. Die Verhandlungen waren langwierig und schwierig aufgrund des zähen Ringens um verbesserte Quoten für Agrarprodukte, innenpolitischer Auseinandersetzungen um den politischen Acquis, aber auch aufgrund von Kritik und Widerstand aus den betroffenen Branchen in den MP. Angesichts der weitreichenden Reform- und Umstrukturierungsverpflichtungen, die die MP vertraglich zusichern, ist es ein erster Erfolg, dass alle Verhandlungen abgeschlossen werden konnten, auch wenn die konkrete Umsetzung der Reformen in den meisten Sektoren noch nicht weit fortgeschritten ist und den MP die schmerzhaften Einschnitte weitgehend noch bevorstehen.⁴⁹

In den Interviews standen die erwarteten Reformimpulse und Wohlfahrtseffekte der Abkommen im Vordergrund.⁵⁰ Sie wird in den durch Liberalisierung ermöglichten Preissenkungen und in der Aufhebung von Zöllen eine Erhöhung der Kaufkraft sowie eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gesehen. Langfristige Vorteile sehen die MP durch die Möglichkeit, im Bereich landwirtschaftlicher Produkte Verbesserungen für bestimmte Produkte zu erzielen, die Entwicklung von Humanressourcen zu unterstützen, verbesserte Rahmenbedingungen als Anreiz für Direktinvestitionen zu schaffen, eine Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und eine Erhöhung der eigenen Glaubwürdigkeit durch die Teilnahme an diesem Prozess zu erzielen. Diesen Hoffnungen stehen jedoch bisher ausbleibende Wohlfahrtseffekte entgegen, wie Schumacher und Zorob in diesem Heft argumentieren.⁵¹ Weitere wichtige Diskussionspunkte sind die ausbleibenden Auslandsdirektinvestitionen, der anhaltende Agrarprotektionismus der EU, die Verschuldung der MP und die Umsetzung sinnvoller Ursprungsregeln.

Das Ausbleiben von erhöhten Auslandsdirektinvestitionen in den letzten zehn Jahren ist besonders problematisch, da sie die Voraussetzung für den Aufbau wettbewerbsfähiger Industrien in den MP sind. Die MP erwarten, dass Europa ähnlich wie in den osteuropäischen Beitrittsstaaten politischen Druck ausübt, um diese Investitionen in die Region zu lenken. Die EU kritisiert die zögerliche Umsetzung der Reformen

48 Vgl. für eine ausführliche Diskussion die Beiträge von Tobias Schumacher und Anja Zorob in diesem Heft.
49 Die Abkommen mit Tunesien (95/98), Marokko (96/00), der PNA (97/97), Jordanien (97/02), Israel (95/00) und Ägypten (01/04) sind in Kraft. Die Abkommen mit dem Libanon (02/) und mit Algerien (01/vorauss. 05) befinden sich im Ratifizierungsprozess, während das Abkommen mit Syrien seit 2004 dem Europäischen Rat zur Unterzeichnung vorliegt.

50 Vgl. für einen ähnlichen Befund Hanan Ebeid, *The Partnership in Southern Eyes: Reflections on the discourse in the Egyptian Press*, EuroMeSCo Paper Nr. 37, Lissabon, 2004.

51 Vgl. Rory Miller, Ashraf Mishrif, *The Barcelona Process and Euro-Arab Economic Relations: 1995–2005*, MERIA Report, 9 (2005) 2.

und betont, dass das institutionelle und infrastrukturelle Umfeld für Investitionen bisher nicht gegeben ist. Die Frage der Ursprungsregeln ist wichtig, wenn die EU Impulse für die Süd-Süd-Integration setzen will. Mit Inkrafttreten des Agadir-Abkommens am 25.2.2004 zwischen Marokko, Tunesien, Ägypten und Jordanien ist ein wichtiger, von der EU intensiv unterstützter, Schritt erfolgt. Die langwierigen Verhandlungen für die damit initialisierte Mediterranean Free Trade Area (MAFTA) spiegeln die Interessenskonflikte unter den MP und damit grundlegende Hindernisse für eine vertiefte Süd-Süd-Integration wider. Weitgehend ähnliche Produktausstattung (Rohstoffe und landwirtschaftliche Produkte), hohe Außenzölle, hohe nicht-tarifäre Hindernisse, fehlende Produktkomplementarität und zum Teil noch importsubstituierende Wirtschaftspolitiken gehören dazu. Neben der mit vier Staaten – der Libanon könnte in naher Zukunft noch hinzukommen – relativ kleinen MAFTA leisten die in den letzten Jahren zunehmend abgeschlossenen bilateralen Abkommen unter den MP und die 1997 errichtete GAFTA einen Beitrag zum Aufbau einer ökonomischen Süd-Süd-Integration. Größtes Hindernis für eine Intensivierung sind die zögerliche und ungleiche Umsetzung des Abbaus von Handelshindernissen, vor allem der Zölle für Agrarprodukte, und die unterschiedlichen Ursprungsregeln.

Hier könnte die EU fördernde Impulse setzen, indem sie die Anwendung der komplizierten Pan-Euro-Med-Ursprungsregeln vereinfacht und auch die Verarbeitung von Vorprodukten aus Nicht-EMP oder Nicht-MAFTA-Staaten zulassen würde – z.B. aus der Golfregion. Dieses System ist zudem nicht kompatibel mit den Ursprungsregeln des größeren arabischen Wirtschaftsraums der GAFTA, so dass positive Effekte für die Süd-Süd-Integration nur zu erwarten wären, wenn sich die EU kulanter zeigt und den MP mit einem „lockeren“ Ursprungsregelsystem entgegen kommen, und/oder wenn sie das Recht auf Kumulierung auf die restlichen GAFTA-Mitgliedsstaaten ausweitet und damit die GAFTA als Freihandelszone anerkennen würde.⁵² 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 die MEDA-Mittel substanziell erhöht werden. Damit ist angesichts der Finanzlage der EU nicht zu rechnen.

4 Eine Zukunft jenseits von Barcelona?

Die Brüsseler Diplomaten betonen nachdrücklich, dass die EMP für sie der zentrale Rahmen für die enge Zusammenarbeit mit der EU ist. Allerdings will die EU ihre Außenbeziehungen und damit auch ihre Mittelmeerbeziehungen stärker unter dem Dach der neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) koordinieren.⁵³ Das hat konzep-

52 Vgl. Malika Bouziane 2005: Auf dem Weg zu einer integrierten MENA-Region? Gescheiterte Integrationsversuche und erfolgversprechende Integrationsperspektiven in der Arabischen Welt. Die Greater Arab Free Trade Area und die Mediterranean Arab Free Trade Area: Eine (neue) Chance?, unveröffentlichte Master-Arbeit, Ruhr-Universität Bochum, insbes. 85 ff.

53 Commission of the European Communities, Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Com(2004)373 final, Brussels 12.5.2004; Brussels European

tionelle und finanzielle Folgen für die EMP, vor allem mit Bezug auf das innovative regionale Element der EMP. Die Kommission betont die Komplementarität der beiden Prozesse und auch in der Luxemburger Erklärung wird das harmonische Verhältnis von ENP und EMP hervorgehoben.⁵⁴

Doch die geplante Integration der Ansätze könnte sich als schwierig und nachteilig erweisen. Die Nachbarschaftspolitik unterscheidet sich von der EMP konzeptionell in mindestens drei Dimensionen: Bilateralismus anstelle von Regionalismus, Definition und Schutz europäischer Interessen versus Partnerschaftsanspruch, hohe Bereitschaft zur positiven Konditionalität versus weiche Ansätze der Normdiffusion etwa im Bereich des Aufbaus einer Sicherheitsgemeinschaft.⁵⁵ Zudem betont das arabische Positionspapier die Notwendigkeit, die „geografische Integrität“ der EMP zu erhalten, der Ring der „Nachbarn“ und „Freunde“ in der NNP umfasst aber die Ukraine, Moldawien, Aserbeidschan, Belarus, Armenien und Georgien. Hier stehen die MP in Gefahr, zum marginalisierten südlichen Rand eines Projektes zu werden, das in seiner institutionellen Logik Produkt der Osterweiterung und Ausdruck des Wunsches nach einer aktiveren europäischen interessengeleiteten Außenpolitik ist. Dagegen spricht, dass die Beziehungen zwischen den MP und der EU durch die Assoziierungsabkommen und das gewachsene institutionelle Geflecht der EMP viel fortgeschrittener und konsolidierter sind als diejenigen zu den neuen Nachbarn.

Der Schwächung des regionalen und multilateralen Ansatzes stehen die möglichen positiven Effekte der bilateralen Zusammenarbeit in der ENP entgegen, die im Rahmen von gemeinsamen Aktionsplänen mit klareren Zielvorgaben entlang der spezifischen Bedürfnisse und unterschiedlichen sozio-ökonomischen und politischen Entwicklungsstände zu sehen sind. 2004 hat der Europäische Rat die ersten Aktionspläne mit Marokko, Tunesien, Israel, der PNA und Jordanien unterzeichnet – mit Ägypten wird verhandelt. Dieser differenzierte Ansatz, verbunden mit dem Willen zur positiven Konditionalität, kann MP mit höherer Reformbereitschaft gezielter fördern. Zudem bietet die ENP mit ihrem Versprechen, sukzessiven Zugang zu den vier Freiheiten (Kapital, Güter, Menschen, Dienstleistungen) zu verschaffen, wichtige Anreize. Da sie auf den Assoziierungsabkommen der EMP ruhen, sind die Aktionspläne eng mit dem Barcelona-Prozess verflochten. Dennoch, so formuliert ein Diplomat:

„Die ENP schadet dem Barcelona-Prozess, sie schadet seinem regionalen Aquis und das ist problematisch. Allerdings, wenn die EU mit ihrem Versprechen des Zugangs zu den vier Freiheiten Ernst macht, dann wird das auch für uns positive Auswirkungen haben. Doch ob und wann sie das macht, in welchem Umfang, mit Bezug auf welche Aspekte – das ist doch sehr vage.“

Es ist unklar, ob und was die EU im Gegenzug zu strenger Konditionalität den MP tatsächlich zu bieten hat. Die komplette Übernahme des europäischen Acquis als Voraussetzung für den Marktzugang würde noch umfassendere Reformen im wirtschaftli-

Council, 17 and 18 June 2004, Presidency Conclusion: Establishing New Partnership Initiatives, European Neighbourhood Policy.

54 Luxemburg Conclusions (Anm. 3).

55 Raffaella Del Sarto/Tobias Schumacher, From EMP to ENP: What's at stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean, in: European Foreign Affairs Review, (2005) 10, S. 17–38.

chen Bereich erfordern. Ende 2006 läuft das MEDA-Programm aus und soll durch ein ENP-Instrument ersetzt werden, dessen Finanzrahmen und Reichweite jedoch noch unklar ist. Zwar ist auch hier denkbar, dass es subregionale Programme im Umfang der bisherigen MEDA-Mittel von ca. 10 % für regionale Projekte geben wird, aber die Abschaffung eines spezifischen mediterranen Programms schwächt die EMP institutionell und wahrscheinlich auch finanziell.

Eine aus Sicht der MP zentrale Freiheit ist Freizügigkeit für Personen. In diesem Politikfeld konnten die MP schon in der EMP nur unter Anstrengungen eigene Akzente setzen. Dies wird in der ENP eventuell noch schwieriger, denn die Osterweiterung schürt nationale Ängste um Arbeitsplätze und im Gefolge der Anschläge vom 11. September 2001 nehmen Islamfeindlichkeit, Rassismus und Vorurteile in den europäischen Gesellschaften eher zu. Die Diskussionen um das Kopftuch in Frankreich oder Deutschland zeigen, dass demokratische Staatsführungen im Zwei-Ebenen-Spiel zwischen europäischer und nationaler Politik wenig Spielraum für die Vermittlung von Anliegen der MP haben werden, wie der Fokus der EU auf so genannte Rücknahmeabkommen zeigt. Hinzu kommt, dass im Konzept der ENP Israel ein herausgehobener Partner sein soll.⁵⁶ Dies könnte bedeuten, dass stärker machtorientierte europäische Politik sich zu Ungunsten der bisher als balanciert wahrgenommenen Position im Nahostkonflikt entwickelt. Dies würde die EMP auf der Ebene schwächen, auf der die größte Zukunftsfähigkeit der integrierten Mittelmeerperspektive zu sehen ist: Die Förderung der regionalen Integration als Mittel zum Zweck der langfristigen Stabilisierung und Friedensschaffung geriete damit in den Hintergrund.

5 Fazit

In diesem Beitrag wurden die institutionellen, konzeptionellen, politischen, ökonomischen und sozialen Asymmetrien der Euro-Mediterranen Partnerschaft im Spiegel unterschiedlicher Akteurs-Perzeptionen untersucht. Im Ergebnis zeigt sich, dass die EMP in denjenigen Bereichen, in denen sie konzeptionell innovativ ist, 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 nicht weit entwickelt und die Chancen für eine Beschleunigung dieser Prozesse sind angesichts des ungünstigen regionalen Umfeldes nicht sehr groß. Sie könnten jedoch durch eine bessere Koordination in Brüssel gestärkt werden. Grundsätzlich zeichnet sich in der EMP eine Entwicklung zur Partnerschaft der zwei Geschwindigkeiten ab. Dabei gelingt es denjenigen Staaten, die über eine höhere intraregionale Kooperationsbereitschaft verfügen, zugleich auf dem Wege des Bilateralismus und des Subregionalismus zu intensiverer Kooperation mit der EU zu kommen. Das ist pragmatisch sicherlich angezeigt und entspricht den nationalen Eigeninteressen, greift aber den regionalen und multilateralen Charakter der EMP an.

Die beschriebenen politischen und ökonomischen Asymmetrien verweisen auf unterschiedliche relative Verhandlungsmacht von EU und den MP. Sie können die – gemessen an den Erwartungen der MP – eher geringe Durchsetzung von arabischen Interessen im zweiten Korb erklären. Unterschiedliche nationalstaatliche Präferenzen

⁵⁶ Vgl. Del Sarto, Schumacher (Anm. 49).

auf Seiten der MP erklären auch, warum der Fokus der MDL eher auf den bilateralen Beziehungen im Bereich der Ökonomie denn auf den multilateralen in Korb 1 und 3 liegt. Die Tatsache, dass sich die autoritären arabischen Regime auf den weitreichenden politischen Acquis von Barcelona eingelassen haben, wurde hier unter Rückgriff auf das Konzept rhetorischen Handelns diskutiert. Dabei lassen sich Staaten wie die EMP auf normative Verpflichtungen ein, weil sie sich ihnen nur durch Legitimitätsverlust nach Innen und Außen entziehen können. Allerdings haben sich MP und EU bisher Ausstiegsoptionen erhalten: die EU hat keine Konditionalität angewandt und die MP hat den Acquis unter Hinweis auf regionale Besonderheiten nur als optional betrachtet. Die arabischen MP haben bisher mit Blick auf ökonomische und politische Reformen rhetorisches Handeln als Abwehrstrategie verwendet. Sie könnten aber in die Falle ihres rhetorischen Handelns geraten, wenn zunehmend gesellschaftliche Kräfte unter Bezug auf die auch in der EMP geteilten Werte versuchen, ihre Regierungen in die Pflicht zu nehmen. Dies gilt auch für sich abzeichnende europäische Tendenzen zu mehr Konditionalität. Aber auch die MP könnten die EU hinsichtlich des Partnerschaftsanspruches und der aktiven Bearbeitung der herrschenden Asymmetrien im Sinne einer rhetorischen Falle in die Pflicht nehmen. Dies würde jedoch substanzielle Reformschritte voraussetzen. Insofern wird auch die EMP sich zwischen der vom AHDR als Katastrophenszenario bezeichneten Situation und der so genannten Zwischenstation bewegen: begrenzte politische Liberalisierung auch durch externen Druck, aber zumindest kurzfristig kein tiefgreifender politischer Wandel.⁵⁷

⁵⁷ Der AHDR 2004 entwirft drei Szenarien: die Katastrophe (Aufrechterhaltung des Status quo bei Verschärfung der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen), das Ideal-Szenario Izdihar (von Innen getragene friedliche Aushandlung von Wandel) und die Zwischenstation der begrenzten politischen Liberalisierung. Vgl. AHDR 2004, S. 163 ff.