

## Die Nahost- und Mittelmeerpolitik

SVEN BEHRENDT

Die Beziehungen der Europäischen Union zu ihren südlichen Nachbarn im Mittelmeerraum und dem Nahen Osten haben einen neuen Höhepunkt erreicht. Die neuen Assoziierungsabkommen zwischen der EU auf der einen und Tunesien, Israel, Marokko und auf der anderen Seite wurden unterzeichnet; das Verfahren über die Errichtung einer Zollunion mit der Türkei wurde erfolgreich beendet; die EU beteiligte sich Anfang 1996 aktiv am positiven Verlauf der Wahlen zum Palästinenserat. Wichtigstes Ereignis war allerdings die Konferenz von Barcelona im November 1995, auf der ein ambitioniertes Programm euro-mediterraner Partnerschaft beschlossen wurde.

### *Hintergrund*

Das Verhältnis zwischen Europa und den Ländern des südlichen und östlichen Mittelmeerraums scheint sich seit Beginn der 90er Jahre dauerhaft zu stabilisieren. Mehrere Entwicklungen haben für ein gestiegenes Interesse der EU an gefestigten politischen und wirtschaftlichen Strukturen in der Nachbarregion gesorgt: Der zweite Golfkrieg 1990/91 hat den Europäern einmal mehr vor Augen geführt, daß sie ein vitales Interesse an einer stabilen Golfregion, und damit einem ungehinderten Zugang zu den reichen Erdölquellen haben. Ein militärischer Konflikt vor allem unter Beteiligung Israels hätte erhebliche sicherheitspolitische Konsequenzen für Europa.

Die sich verschärfende sozioökonomische Lage und das damit verbundene Risiko innerstaatlicher Verteilungskämpfe, die leicht nach Europa hineinverlagert werden könnten, waren zudem Anlaß für den Europäischen Rat im Juni 1992 in Lissabon, die Region neben Osteuropa als „strategisch bedeutend“ einzustufen. Ein hohes Bevölkerungswachstum von bis zu drei Prozent sorgt dafür, daß die Bevölkerungszahlen in der Region von 146 Mio. im Jahr 1990 auf vermutlich 231 Mio. im Jahr 2010 ansteigen werden. Damit wären wesentliche Auswirkungen auf die Wohlstandsdifferenz zwischen Europa und seiner südlichen Nachbarregion verbunden, die sich von einer schon jetzt erheblichen Disparität in den pro-Kopf-Einkommen von 1:10 noch weiter vergrößern könnte. Auch die Wohlstandsunterschiede zwischen Israel und seinen Nachbarn könnten weiter anwachsen, mit dem Resultat, daß im Jahr 2010 7 Mio. Israelis ein ähnlich hohes Bruttosozialprodukt erwirtschaften würden wie die 126 Mio. Bewohner seiner arabischen Nachbarstaaten<sup>1</sup>. Diese Disparitäten sind gleichzeitig eine Ursache für die Stärke religiös-fanaticher Bewegungen, die durch ihr militantes Auftreten die europäische Öffentlichkeit und Entscheidungsträger für die Gefahr der zunehmenden Radikalisierung

benachbarter Gesellschaften sensibilisieren. Die Entwicklungen in Algerien und die Stärke der FIS, die Anschläge durch militante Kreise der Muslimbrüder in Ägypten und die Selbstmordattentate der palästinensischen HAMAS und ihrer Unterorganisationen veranlassen die EU, wie andere westliche Akteure, zu verstärktem finanzpolitischem Engagement, um den Radikalen ihre sozioökonomische Basis zu entziehen.

Aber nicht nur Bedrohungsszenarien, sondern auch die politischen Erfolge des 1991 auf US-amerikanische Initiative eingeleiteten Madrider Friedensprozesses eröffneten der transmediterranen Kooperation neue Dynamik. Mit dem Gaza-Jericho-Abkommen zwischen der PLO und Israel vom September 1993, dem später folgenden Friedensvertrag zwischen Israel und Jordanien sowie der Annäherung anderer arabischer Staaten wie Marokko oder Qatar an Israel öffnete sich der EU die Gelegenheit, einen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozeß in der Region in Gang zu setzen.

Die arabische wie israelische Seite erhofft sich von einem steigenden Engagement Europas die Unterstützung bei dem Versuch, ihre wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen an die sich verändernde globale politische und wirtschaftliche Konstellation anzupassen. Das Ende des Ost-West-Gegensatzes und sinkende Einnahmen aus dem Verkauf petrochemischer Produkte stellen die Länder zunehmend vor die Notwendigkeit, außen- und wirtschaftspolitische Alternativen zu entwickeln und wahrzunehmen.

### *Entwurf und Implementation der EU-Mittelmeerpolitik*

In diesem politischen und wirtschaftlichen Kontext entwarf die EU ihre neue Mittelmeerpolitik in drei Schritten<sup>2</sup>: 1992 formulierte die Kommission das Ziel einer euro-maghrebinischen-Partnerschaft<sup>3</sup>, kurz darauf entwickelte sie eine Strategie zur Ausgestaltung ihrer Beziehungen zu Israel und den östlichen Mittelmeeranrainerstaaten<sup>4</sup>, um schließlich im Oktober 1994 das Konzept einer umfassenden euro-mediterranen Partnerschaft vorzulegen, welches als der wesentliche strategische Ansatz der EU im Verhältnis zu ihrer südlichen Nachbarregion gilt<sup>5</sup>. Dieses Konzept diente auch als Basis für die Konferenz von Barcelona am 27./28.11.1995, an der neben den Europäern alle südlichen und östlichen Mittelmeeranrainerstaaten sowie Jordanien und palästinensische Vertreter – außer Libyen, welches mit Rücksicht auf die nach dem Anschlag von Lockerbie verhängten UNO-Sanktionen nicht eingeladen wurde – teilnahmen<sup>6</sup>.

Die schließlich verabschiedete Deklaration von Barcelona ruht auf drei Säulen. Die erste Säule will eine politische und sicherheitspolitische Partnerschaft errichten. Die Beachtung der Menschenrechte und der demokratischen Normen, die Respektierung gesellschaftlichen Pluralismus auf innerstaatlicher Ebene sowie die Garantie territorialer Integrität, die friedliche Streitbeilegung und die Beachtung von Rüstungskontrollnormen auf internationaler Ebene sind einige Forderungen eines umfassenden Katalogs.

Die zweite Säule soll die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten intensivieren; ihr bedeutendstes Element ist die Errichtung einer euro-mediterranen Freihandelszone bis zum Jahr 2010, die durch die Gesamtheit der bilateral zwischen der EU und den jeweiligen Partnerländern verfaßten Assoziierungsabkommen verwirklicht werden soll. Mit diesen Abkommen wird auch die Förderung intra-regionalen Handels zu einem Ziel der neuen Partnerschaft. Bisher waren solche Handelsstrukturen äußerst gering ausgeprägt: Von den Ländern des Mashrek beispielsweise führten 1993 Jordanien 31,3%, Ägypten 40,6%, Syrien 36,8% und der Libanon 46,9% der importierten Waren und Dienstleistungen aus der EU ein; dagegen waren die Importe aus den anderen Mashrekländern von 3,5% für Jordanien, 0,5% für Ägypten, 3,4% für Syrien und 6,4% für den Libanon äußerst gering. Ein ähnliches Mißverhältnis besteht bei den Exporten: Für Ägypten stehen sich Ausfuhren von 39,7% nach Europa und 10,3% in den Nahen Osten gegenüber, für Syrien 60,7% und 13,3%. Jordanien, mit 4,0% an Exporten in die EU und 6,0% in die Region, und der Libanon, mit jeweils 17,4% und 19,9% relativ ausgeglichen, durchbrechen diesen Trend<sup>8</sup>.

Die dritte Säule schließlich will die Partnerschaft auf eine soziale und kulturelle Dimension ausweiten. Der Dialog und die gegenseitige Achtung der Kulturen und Religionen sollen gefördert und Erziehungs- und Ausbildungsmöglichkeiten verbessert werden. Besonders hervorgehoben wird die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Damit verpflichten sich nicht nur die südlichen Mittelmeerländer, demokratische Normen zu achten und die Entwicklung von Zivilgesellschaften zu fördern, sondern auch die Europäer, in ihren Gesellschaften für mehr Akzeptanz ausländischer und insbesondere muslimischer Mitbürger zu sorgen.

Dieses Maßnahmenpaket wird durch eine Finanzhilfe von 4,65 Mrd. ECU durch die EU begleitet, wie auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Cannes am 25./26.6.1995 beschlossen. Sie wird durch zusätzliche Mittel der Europäischen Investitionsbank und bilaterale Zusagen der EU-Mitgliedstaaten ergänzt.

Durch die einzelnen bilateralen Assoziierungsabkommen mit den jeweiligen Partnerländern soll insbesondere die zweite Säule der Barcelona-Deklaration implementiert werden. Verhandlungen über die Abkommen wurden 1995 mit Israel, Marokko und Tunesien abgeschlossen. Mit Ägypten, Jordanien und dem Libanon sind entsprechende Verhandlungen im Gange. Mit palästinensischen Vertretern und Syrien sollen 1996 erste Sondierungsgespräche aufgenommen werden<sup>9</sup>.

Mit der neuen Generation von Abkommen zwei politische Neuerungen ab: Zum einen wird ein politischer Dialog eingerichtet, der zur Sicherheit und Stabilität in der Region beitragen soll, zum anderen verpflichten sich die Vertragspartner, demokratische Prinzipien und Menschenrechte und zu achten. Gleichzeitig ist der Fortbestand des gesamten Vertragswerks an die Erfüllung aller vertraglichen Regelungen und damit auch an die Demokratie- und Menschenrechtsfrage geknüpft<sup>10</sup>. Damit werden die vormals wirtschaftlich ausgerichteten EU-Kooperationsabkommen um eine wesentliche politische Dimension erweitert.

Die gewachsenen Aufgaben der EU hatten schließlich die organisatorische Reform insbesondere des finanzpolitischen Instrumentariums der EU selbst zur Folge. Der Europäische Rat in Cannes beschloß im Juni die sogenannte MEDA-Haushaltlinie<sup>11</sup>. Diese beinhaltet die schrittweise Ablösung der bilateralen Finanzprotokolle, die bisher die Finanzkooperation zwischen der EU einerseits und den jeweiligen Partnerländern andererseits regelte. In der neuen Verordnung wird das bilaterale Element aufgelöst, nach dem einem Empfängerland eine bestimmte Summe an Hilfsleistungen garantiert wird, zugunsten eines multilateralen Ansatzes, nach dem die Mittel der EU grundsätzlich der Region insgesamt zur Verfügung gestellt werden und einzelne Projekte nach (individueller) Funktionalität gefördert werden.

Eine weitere wesentliche Neuerung betrifft die Adressaten der EU-Unterstützung: Nicht mehr sind nur staatliche Institutionen die ausschließlichen Empfänger der Hilfe, sondern auch lokale Behörden, regionale Organisationen, Bürgerbewegungen, Verbände, private Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und andere. Damit versucht die EU, ihre Unterstützung den jeweiligen Projektpartnern direkt zugänglich zu machen. Gleichzeitig versucht sie damit, die Elemente der „civil society“ in der Region stärken, um den wirtschaftlichen und politischen Liberalisierungsdruck auf die Regierungen im Nahen Osten zu verstärken.

Die Strategie der dezentralen Förderung wird deutlich an den zahlreichen von der EU initiierten Kooperationsprojekten: MED-CAMPUS und MED-AVICENNE wollen den Austausch zwischen Universitäten und Forschungseinrichtungen beider Regionen fördern; MED-URBS stellt sich zur Aufgabe, einen Dialog zwischen den Kommunen herzustellen; MED-MEDIA unterstützt die Entfaltung regionaler Medienorgane<sup>12</sup>.

### *EU in den multilateralen Friedensverhandlungen*

Die EU spielt eine wesentliche Rolle in den multilateralen Friedensverhandlungen, die gleichzeitig mit den bilateralen Verhandlungen zwischen Israel und seinen jeweiligen Nachbarn im Rahmen des Madrider Friedensprozesses eingerichtet worden sind. Insbesondere in der Arbeitsgruppe für regionale wirtschaftliche Entwicklung (Regional Economic Development Working Group - REDWG) kann die EU ihre Erfahrungen mit regionaler Wirtschaftsintegration einbringen und sieht gleichzeitig die Chance, daß das Modell des europäischen Einigungsprozesses auch für die Region Nahost an Relevanz gewinnt. In diesem Zusammenhang sagte die EU auf der letzten Plenartagung der REDWG im Januar 1995 in Bonn insgesamt 11,3 Mio. ECU für Aufgaben der Regionalplanung im Golf von Aqaba und der südöstlichen Mittelmeerregion, der Planung von Elektrizitätsverbunden zwischen Ägypten, Jordanien, den besetzten Gebieten und Israel sowie eine Studie über nahöstliche Transportprobleme und mögliche Eisenbahnverbindungen zu. Auch in einer weiteren Arbeitsgruppe der multilateralen Friedensverhandlungen, der Gruppe für Umweltfragen, konnte sie positiv zur Entwicklung regionaler Projekte beitragen:

Ägypten, Israel und Jordanien wurden von der EU bei der Entwicklung eines regionalen Ölpestbegrenzungsprogrammes im Golf von Aqaba unterstützt.

Seit dem Beschluß der PLO und Israels im Gaza-Jericho-Abkommen von 1993, eine palästinensische Teilautonomie zu errichten, stellte die EU insgesamt einen Beitrag von 215 Mio. ECU zur Verfügung. Mit 183 Mio. ECU war sie mit einem Anteil von 45% an externen Gesamtleistungen mit Abstand der größte Geldgeber, gefolgt von Saudi Arabien und den USA<sup>14</sup>. Einer der wichtigsten Beiträge der EU zum Prozeß der Entwicklung einer palästinensischen Entität war ihre Unterstützung der Wahlen in den palästinensischen Autonomiegebieten am 20.1.1996. Dies geschah mit der Entsendung von 300 Wahlbeobachtern, die schließlich einen fairen und demokratischen Standards entsprechenden Ablauf bestätigen konnten<sup>15</sup>.

#### *Die EU zwischen Anspruch und Wirklichkeit*

Insgesamt sind die Möglichkeiten der EU, eine wesentliche diplomatische Rolle zu spielen, allerdings begrenzt und dürfen nicht überschätzt werden. Es besteht die Gefahr, daß Erwartungen an die Leistungsfähigkeit der EU übersteigert werden, welche aufgrund der institutionellen Struktur der EU sowie ihrer materiellen Ausstattung nicht erfüllt werden können. Eine gefährliche Lücke zwischen der Vision eines von der EU geförderten Neuen Nahen Ostens und der Realität des Machbaren könnte entstehen<sup>16</sup>.

Zudem ergeben sich mit den USA zunehmend Reibungspunkte. Besonders die Haltung der EU-Außenminister zur Bekämpfung der Ursachen von Terrorakten in Israel, die sich im Februar und März 1996 dramatisch häuften, ist umstritten. Einerseits verurteilten die EU-Außenminister am 10. März die Anschläge und forderten insbesondere den Iran, aber auch Syrien und Libyen auf, sich vom Terrorismus zu distanzieren, andererseits halten sie an dem sogenannten „kritischen Dialog“ fest, der den Iran durch politischen und wirtschaftlichen Austausch zur Mäßigung bewegen soll. Insbesondere die USA, die den Iran zumindest formell mit wirtschaftlichen Sanktionen belegen, kritisierten die Fortführung des Dialogs<sup>17</sup>.

Auf sicherheitspolitischem Gebiet steht der EU nach wie vor kein schlagkräftiges Instrumentarium zur Verfügung, um im regionalen Krisenfall militärisch eingreifen zu können. Ihre marginale Rolle in Ex-Jugoslawien wurde insbesondere seitens der arabischen Welt mit Bedauern beobachtet. Die USA werden somit auf absehbare Zeit militärisch die hegemoniale Regionalmacht bleiben. Andererseits bietet sich den Europäern die Chance, als neutrale dritte Partei in regionale Konflikte moderierend einzugreifen. Auf dem Feld der präventiven Konfliktverhütung hätte die EU aufgrund ihrer differenzierten Position in den verschiedenen regionalen Konfliktformationen eine Chance, sich gegenüber den USA politisch zu behaupten. Friedensschaffende Missionen mit militärischen Mitteln unter Federführung der EU werden allerdings zumindest mittelfristig keine Option einer effektiven EU-Sicherheitspolitik sein.

Fraglich ist weiterhin, ob die von der EU ihren südlichen Nachbarn zur Verfügung gestellten Finanzhilfen grundsätzlich ausreichen, um die beabsichtigten wirtschaftlichen Transformationsprozesse nachhaltig zu fördern. Der Erfolg der regionalen Transformation wird auch davon abhängen, ob es gelingt, regionales Kapital in der Region selbst durch angemessene Profitraten anzulocken. Die Ersparnisse von Privatpersonen aus Ägypten, Israel, Jordanien und Syrien, die außerhalb der Region gehalten werden, beliefen sich alleine 1991 auf 134,6 Mrd. US-\$ und damit auf insgesamt 120% des akkumulierten Bruttosozialprodukts dieser Länder<sup>18</sup>. Die großen Vermögen aus der Golfregion sind dabei noch nicht berücksichtigt. Zudem binden anhaltend hohe regionale Rüstungsausgaben Mittel, die den Produktivkräften zufließen sollten<sup>19</sup>. Dieser Sachverhalt macht deutlich, daß der entscheidende Impuls zur umfassenden Reform des Nahen Ostens aus der Region selber kommen muß.

### Anmerkungen

- 1 Stärkung der Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Entwicklung einer Partnerschaft Europa-Mittelmeer, KOM (94) 427.
- 2 Rhein, Eberhard: Mit Geduld und Ausdauer zum Erfolg: Die neue Mittelmeer-Politik der Europäischen Union, in: Internationale Politik 2 (1996), S. 15f.
- 3 Die Zukunft der Beziehungen der Gemeinschaft mit dem Maghreb, SEK (92) 401.
- 4 Die Zukunft der Beziehungen der Gemeinschaft mit den Ländern des Nahen Ostens, KOM (93) 375.
- 5 KOM (94) 427.
- 6 Eine deutsche Version der Barcelona-Erklärung ist abgedruckt in: Internationale Politik 2 (1996), S. 107-121.
- 7 Barbé, Esther: The „Barcelona Spirit“ or the Mediterranean Region as a Challenge for the CFSP, in: European union, CFSP Forum 4 (1996), S. 4f.
- 8 Halbach, Axel: New Potentials for Cooperation and Trade in the Middle East: An Empirical Analysis, Köln 1995.
- 9 Rhein, Eberhard, a.a.O., S. 15f.
- 10 Als Beispiel dient hier das von der Kommission verhandelte Abkommen mit Marokko 1995, COM(95) 740, vgl. Art. 2, Titel I und Art 90.
- 11 Finanzielle und technische Hilfe bei der Reform der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der Drittländer und der Gebiete im Mittelmeerraum (Verordnung MEDA), KOM(95) 204.
- 12 Report from the Commission to the Council and the European Parliament: On the Implementation of Financial and Technical Cooperation with Mediterranean Non Members [sic!] Countries and on Financial Cooperation with those Countries as a Group, COM(94) 384.
- 13 On the Future European Union Economic Assistance to the West Bank and the Gaza Strip, 23.10. 1995 COM(95) 505.
- 14 Barbé, Esther, a.a.O., S. 4f.
- 15 Zu dieser Problematik vgl. Hill, Christopher: The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: Journal of Common Market Studies 3 (1993), S. 305- 328.
- 16 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.3.1996, S. 1f.
- 17 Diwan, Ishac, Lyn Squire: Private Assets and Public Debts: External Finance in a Peaceful Middle East, in: The Middle East Journal 1 (1995), S. 78.
- 18 Vgl. dazu Forschungsgruppe Europa: Sicherheitspolitik im Mittelmeer-Raum: Zwischen außenpolitischer Neuorientierung und wirtschaftlichen Zwängen, in: Internationale Politik 2 (1996), S. 39-44.