

## Nahost- und Mittelmeerpolitik

SVEN BEHRENDT

Die Europäische Union hat sich seit Beginn der neunziger Jahre etappenweise eine stärkere politische Position im Nahen Osten und Nordafrika erarbeitet und damit ihren Beziehungen zu den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten eine neue Qualität verliehen. Ihr Engagement in den multilateralen Nahost-Friedensverhandlungen im Rahmen der Formel von Madrid und hier insbesondere in der Arbeitsgruppe „regionale Entwicklung“ hat wesentlich zum zwischenzeitlichen Erfolg des Friedensprozesses beigetragen und die konzeptionellen Grundlagen für den Prozeß von Oslo formuliert. Die Kommission hat 1994 ein neues Konzept zur Strukturierung der Mittelmeerbeziehungen vorgelegt, das in der Initiierung des sogenannten Prozesses von Barcelona mündete.<sup>1</sup> Dieser Prozeß wurde im November 1995 eingeleitet, als sich die Mittelmeeranrainerstaaten auf die Errichtung einer Zone der Sicherheit und Stabilität, des wirtschaftlichen Wohlstandes, getragen durch die Intensivierung der Handelsbeziehungen, und auf die Vertiefung der transmediterranen Kulturbeziehungen einigten.<sup>2</sup> Kernstück der Erklärung von Barcelona war die Absichtserklärung, bis zum Jahre 2010 eine Freihandelszone für Industriegüter im Mittelmeerraum zu errichten. Die Freihandelszone sollte durch den Abschluß bilateraler Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den einzelnen Mittelmeeranrainerstaaten eingerichtet werden. Schließlich gab die Entsendung des „Sondergesandten Nahost“ in der Person des vormaligen spanischen Botschafters in Israel, Miguel Moratinos, im Herbst 1996 der EU im Nahost-Friedensprozeß ein Gesicht.<sup>3</sup>

### *Das außerordentliche Treffen der Außenminister von Palermo*

Höhepunkt des Engagements der EU im südlichen Mittelmeerraum war die außerordentliche Tagung der Außenminister der 15 EU-Mitgliedstaaten und der zwölf südlichen Mittelmeeranrainerstaaten in Palermo am 3. und 4. Juni 1998 im Rahmen des Barcelona-Prozesses.<sup>4</sup> Wie schon die Außenministerkonferenz in Malta am 15./16. April 1997 drohte die Agenda des Barcelona Prozesses allerdings vom stockenden Friedensprozeß blockiert zu werden. Der kurz vor der Konferenz von Palermo zum Sprecher der arabischen Gruppe ernannte libanesische Außenminister Fares Bouiez drängte darauf, den Nahost-Friedensprozeß zu einem Hauptthema der Konferenz zu machen.<sup>5</sup> Vor allem Syrien hatte sich dafür ausgesprochen, am Ende der Sitzung eine formelle Erklärung zur Situation des Friedensprozesses zu verabschieden, in der die unkooperative Haltung Israels verurteilt werden sollte.<sup>6</sup> Die europäische Seite wollte allerdings eine Blockade der Konferenz durch dieses Thema verhindern, so daß trotz arabischer Widerstände im Vorfeld ausgehandelt werden konnte, dieses Treffen lediglich informell, ohne festgelegte Tagesordnung und damit ohne formale Abschlusserklärung durchzuführen. Damit legte lediglich

der britische Außenminister Robin Cook als Ratsvorsitzender eine persönliche Schlußfolgerung vor.

Cook betonte die Komplementarität zwischen Friedensprozeß und Barcelona Prozeß, die schließlich zur regionalen Stabilität führen müßte. Der Barcelona-Prozeß solle den Friedensprozeß auf der Basis des Prinzips „Land gegen Frieden“, aller relevanter Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates und der Prinzipien der Nahost-Friedenskonferenz von Madrid 1991 unterstützen. Um den Friedensprozeß voranzubringen, müßten alle Teile des israelisch-palästinensischen Interim-Abkommens umgesetzt werden. In einer Rückschau auf die bereits erzielten Ergebnisse des Barcelona-Prozesses und der vor ihm liegenden Aufgaben betonte er die Bedeutung der Formulierung einer Charta für Sicherheit und Frieden, die bindend für alle Staaten des Mittelmeerraumes sein müsse. Die wirtschaftliche Entwicklung der Region solle durch die Vollendung des Freihandels im Mittelmeerraum, durch nachhaltige Wirtschaftsreformen und Initiativen zur Förderung von Privatinvestitionen vorangetrieben werden. Um schließlich die Sichtbarkeit des Barcelona Prozesses zu erhöhen, müsse der kulturelle Austausch zwischen den Gesellschaften des Mittelmeerraumes gefördert werden.<sup>7</sup>

#### *Der Friedensprozeß und die EU*

Der schwierige Verlauf der Vorbereitung der Konferenz von Palermo ist Indikator dafür, daß die fortdauernden arabisch-israelischen Spannungen über die Einhaltung der Verträge von Oslo und insbesondere die weitere israelische Räumung der West Bank von entscheidender Bedeutung für die politischen Entwicklungen im Nahen Osten waren.<sup>8</sup> Nach den Abkommen von Oslo hätte es in einzelnen Schritten zu einem weitreichenden israelischen Abzug von der West Bank und dem Gazastreifen kommen sollen. Diese wurden aufgrund israelischer Sicherheitsbedenken allerdings nicht verwirklicht.

Die Europäische Union zeigte sich daher auch enttäuscht vom stockenden Verlauf des Friedensprozesses. Zentrale Aussage der Schlußfolgerungen des Amsterdamer Gipfels vom 16./17. Juni 1997 zu diesem Thema war demgemäß der „Aufruf für Frieden“ und insbesondere die Mahnung an Israel, die Rechte der Palästinenser auf Selbstbestimmung anzuerkennen und dabei die Gründung eines palästinensischen Staates nicht auszuschließen. Der Europäische Rat konkretisierte seine Forderungen in den Leitlinien von Luxemburg am 12./13. Dezember 1997, in der er die Erfüllung der Interimsabkommen zwischen Israel und den Palästinensern sowie die Wiederbelebung der Verhandlungen Israels mit Syrien und dem Libanon anmahnte. Der wachsende Einfluß der EU im Friedensprozeß manifestierte sich auch in der Blair-Albright-Initiative vom 4. Mai 1998, die Netanyahu und Arafat zu direkten Gesprächen nach London eingeladen hatten. Obwohl auch diese Verhandlungsrunde keine greifbaren Resultate erzielen konnten, war die Initiative ein sichtbares und für die Europäer äußerst wichtiges politisches Zeichen, daß die USA die EU als Partner im Friedensprozeß akzeptiert hat.

Parallel zu den diplomatischen Initiativen entwickelte die Union einen sogenannten „Code of Conduct“, der den Friedensprozeß stabilisieren sollte. Wesentlicher Bestandteil des unter Verschuß gehaltenen Verhaltenskodexes war, daß beide Konfliktparteien von unilateralen Handlungen, die die andere Seite als Störung des Friedensprozesses auf Basis der Resolutionen des UN-Sicherheitsrates 242 und 338 und der entsprechenden israelisch-palästinensischen Abkommen interpretieren könnte, Abstand nehmen sollten.<sup>9</sup> Unter dem Eindruck der sich verschärfenden wirtschaftlichen Lage der Palästinenser entschloß sich die Kommission Anfang 1998, mit der Veröffentlichung des sogenannten „Marin-Papiers“ weiter Druck auf die israelische Regierung auszuüben. Die Kommission betonte, daß die EU der weitaus größte Finanzier der Palästinenser sei, der 54% der von der internationalen Gebergemeinschaft insgesamt in Aussicht gestellten 2,8 Mrd. US-Dollar von 1993 bis 1997 übernommen habe. Angesichts der Absperrungen der besetzten Gebiete durch die israelischen Behörden würde die wirtschaftliche Hilfe durch die EU, die immer nur die durch die Sperrungen der besetzten Gebiete verursachten materiellen Verluste der Palästinenser ausgleichen könnten, ihren Sinn verlieren.<sup>10</sup> Einen weiteren Akzent setzte die Kommission, als sie im Mai 1998 feststellte, daß die bisherige Praxis, in den besetzten Gebieten produzierte Waren „Made in Israel“ unter dem euro-israelischen Handelsabkommen zollfrei in die EU zu importieren, vertragswidrig sei, da die besetzten Gebiete nie von der EU als israelisches Staatsgebiet anerkannt worden wären. Damit dürften auch die Güter aus den jüdischen Siedlungen in den besetzten Gebieten nicht in den Genuß von europäischen Handelsvergünstigungen kommen. Der Rat unterstützte das Vorgehen der Kommission, stellte aber fest, daß es sich hierbei keineswegs – wie von Israel behauptet – um ein politisches Manöver handelte, sondern um die Umsetzung eines juristischen Sachverhaltes.<sup>11</sup>

#### *Stand der Freihandelsabkommen*

Trotz des schleppenden Verlaufes des Friedensprozesses konnte der Barcelona Prozeß allerdings auch Erfolge verzeichnen. Ein wesentlicher Motor des Barcelona Prozesses, wie auch in Palermo wiederholt festgestellt wurde, sind die im Zuge des Prozesses bilateral zwischen der EU und den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten abzuschließenden Assoziierungsabkommen, um den Mittelmeerfreihandelsraum bis zum Jahre 2010 einzurichten. Bislang wurden entsprechende Abkommen mit Tunesien, Israel, Marokko im Jahre 1995 und der Palästinensischen Autonomiebehörde im Februar 1997 abgeschlossen.

Im November 1997 konnte nunmehr auch ein Abkommen mit Jordanien unterzeichnet werden.<sup>12</sup> Der Abschluß des Abkommens war lange Zeit durch eine Auseinandersetzung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten verzögert worden, da die Kommission nach Ansicht des Rates ihr Verhandlungsmandat überschritten hatte. Vorbereitet durch eine Reise von Kommissar Manuel Marin im Oktober 1997 nach Damaskus entschloß sich nach langem Zögern nunmehr auch die syrische Regierung die Assoziierungsverhandlungen mit der EU am 14. Mai

1998 zu beginnen. Wie im Falle der anderen Abkommen auch, werden zwischen Syrien und der EU die Zusammenarbeit im Bereich Politik und Sicherheit, die finanzielle und technische Zusammenarbeit in Vorbereitung auf die euro-mediterrane Freihandelszone, sowie in sozialen Frage und Kultur verhandelt.<sup>13</sup> Die Verhandlungen mit Ägypten kamen allerdings auch nach insgesamt 13 Runden bislang zu keinem Abschluß, obwohl sie schon im Januar 1995 begonnen hatten. Streitpunkte sind vor allem die Öffnung die Liberalisierung des Handels für Agrarprodukte. Ägypten forderte von der EU, die Importkontingente entsprechend des ägyptischen Exportpotentials zu erhöhen, um damit die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu ermöglichen. Weitere Streitpunkte betrafen den Zeitplan des Zollabbaus im industriellen Sektor, in der politischen Dimension des Abkommens die konsensfähige Definition von Menschenrechten, sowie die Verpflichtung Ägyptens, sich illegal in der EU aufhaltende ägyptische Staatsbürger wieder in Ägypten aufzunehmen.<sup>14</sup> Die Verhandlungen mit Algerien gestalteten sich aufgrund der brisanten innenpolitischen Situation des Landes schwierig, so daß das Europäische Parlament erwog, den Abbruch der Verhandlungen zu fordern.<sup>15</sup> Im Februar entsandte das Parlament eine Delegation nach Algerien, die sich nach ihrer Rückkehr für die Stärkung des Dialoges mit den politischen Kräften der algerischen Zivilgesellschaft aussprach und die demokratische Kontrolle des wirtschaftlichen Transformationsprozesses anmahnte, um Korruptionsvorfälle bei der Privatisierung von algerischen Staatsbetrieben zu verhindern.<sup>16</sup>

Obwohl Libyen formell kein Mitglied des Barcelona-Prozesses ist, scheinen die Beziehungen der EU zu Libyen in Bewegung zu geraten. In einer Koordinierungssitzung im Vorfeld der Konferenz von Palermo hatte die arabische Gruppe in Beirut die Forderung beschlossen, Mauretanien und insbesondere Libyen als vollwertige Mitglieder der euro-mediterranen Partnerschaft aufzunehmen. Libyen war aufgrund seiner möglichen Verwicklungen in den Anschlag auf eine Maschine der Fluggesellschaft PanAm über Lockerbie 1988 und der anschließenden Verurteilung und Sanktionierung durch den Weltsicherheitsrat nicht nach Barcelona eingeladen worden. Auch die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes über die Zuständigkeit einer Klage Libyens in bezug auf die Sanktionen führte zu keiner Veränderung des libyschen Status.<sup>17</sup> Großbritannien, aufgrund des Anschlages größter Skeptiker hinsichtlich der Intensivierung der euro-libyschen Beziehungen, betonte nach dem Treffen von Palermo allerdings, daß es grundsätzlich keine Einwände gegen eine Beteiligung Libyens am Barcelona Prozeß habe. Voraussetzung dafür sei freilich, daß Libyen zwei Verantwortliche des nationalen Sicherheitsdienstes ausliefern würde, die verdächtig sind, den Anschlag vorbereitet zu haben.<sup>18</sup>

#### *Organisatorische Schwierigkeiten der Mittelmeerbeziehungen*

Der nachlassende erste Schwung des Barcelona-Prozesses ist nicht nur auf die komplizierter werdende internationale Lage zurückzuführen, sondern auch auf mangelnde organisatorische Anpassungsleistungen seitens der EU. In einem Bericht stellte der europäische Rechnungshof fest, daß die südlichen Mittelmeeranrainer-

staaten nur eine geringe Absorptionsfähigkeit der ihnen gewährten Gelder – im konkreten Fall der Gelder, die ihnen noch aus dem dritten und vierten „Finanzprotokoll“ zustünden – aufweisen würden. Bei der Kommission würden Zahlungsrückstände auflaufen, da die Kommissionsdienststellen Schwierigkeiten bei der fristgerechten Auftragsvergabe hätten. Zudem stellte der Rechnungshof fest, daß die Umsetzung der Projektarbeit unter der mangelnden Abstimmung zwischen Fachberaterteams und den lokalen Verwaltungen leiden würde. Wesentliche Ursache war nach Meinung des Rechnungshofes der Personalmangel bei der Kommission, der bei der gleichzeitigen Verdoppelung der Gelder für die Drittländer des Mittelmeerraumes Zahlungsrückstände und geringe Projektüberwachung zur Folge hätte.<sup>19</sup> Positiv ist allerdings anzumerken, daß die Kommission im April 1998 drei Programme zur dezentralisierten Zusammenarbeit – MED URBS, MED CAMPUS und MED MEDIA – mit den Mittelmeerländern wiederaufnahm. Ende 1995 hatte die Kommission beschlossen, diese Programme zeitweise auszusetzen, da der Rechnungshof verwaltungstechnische Unregelmäßigkeiten bei ihrer Umsetzung festgestellt hatte.<sup>20</sup> Als weitere wesentliche Veränderung in der finanziellen Abwicklung der euro-mediterranen Partnerschaft ist der Beschluß des Rates zu nennen, demzufolge die seit 1996 geltende übergeordnete MEDA-Budgetlinie nunmehr nach einer Verordnung des Rates mit qualifizierter Mehrheit ausgesetzt werden kann. Die MEDA-Budgetlinie soll die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten bei ihren Anstrengungen zur wirtschaftlichen Strukturanpassung unterstützen. Nunmehr können die Mittel an einzelne Länder eingefroren werden, falls die Empfängerländer gegen demokratische Prinzipien, Menschenrechte oder Grundrechte verstoßen.<sup>21</sup> Damit hat sich der Rat ein politisches Instrument an die Hand gegeben, um durch finanziellen Druck direkten Einfluß auf die politische Strukturbildung der südlichen Mittelmeeranrainerstaaten auszuüben.

### *Schlußfolgerungen*

Mit einer gewichtigeren Rolle der EU im Mittelmeerraum steigen auch die Ansprüche an ihre außenpolitische Leistungsfähigkeit. Es sind dementsprechend dringend innerorganisatorische Anpassungsleistungen zu erbringen, um die Handlungsfähigkeit der EU langfristig zu gewährleisten.

Zentral für die europäische Rolle im Nahen Osten und Nordafrika wird der weitere Verlauf des Barcelona-Prozesses sein. Wesentlicher Impulsgeber – neben zwei weiteren Tagungen der Industrieminister in Österreich und der Kulturminister in Griechenland<sup>22</sup> – soll die dritte ordentliche Außenministerkonferenz des Barcelona-Prozesses in Stuttgart im April 1999 werden. Zwei Ereignisse werfen ihren Schatten voraus und werden die Agenda der Konferenz bestimmen: Zum ersten ist dies das Auslaufen der Verträge von Oslo und der Ankündigung Yassir Arafats, mit Auslaufen der Verträge am 4. Mai 1999 einen palästinensischen Staat auszurufen. Mit der möglichen Ausrufung eines palästinensischen Staates wird sich die Frage aufwerfen, ob die europäischen Akteure solch einen Staat grundsätzlich völkerrechtlich anerkennen und in welcher Form sie dazu bereit sind. Zum zweiten wird die

MEDA-Finanzlinie, die den Barcelona-Prozeß und die Strukturanpassungsmaßnahmen der südlichen Mittelmeerländer im Rahmen der Assoziierungsländer finanziert ebenfalls 1999 auslaufen. Sollte der Barcelona-Prozeß bis zu diesem Zeitpunkt keine weitergehenden konkreten politischen und wirtschaftlichen Resultate erzielt haben, werden die südeuropäischen Mitgliedstaaten Schwierigkeiten haben, die nordeuropäischen Geberländer von der Bedeutung des fortdauernden europäischen Engagements im Mittelmeerraum zu überzeugen.

## Anmerkungen

- 1 Zur Entwicklung der Euro-Mediterranen Partnerschaft vgl. Edwards, Geoffrey, Eric Philippart: *The Euro-Mediterranean Partnership: Fragmentation and Reconstruction*, in: *European Foreign Affairs Review* 2 (1997), S. 465-489.
- 2 Vgl. dazu die Dokumente der Kommission KOM (92) 401, (93) 375, (94) 427, die Erklärung von Barcelona, abgedruckt in: *Internationale Politik* 2 (1996), S. 107-121.
- 3 *Joint Action*, Official Journal of the European Communities, No. L 315/1.
- 4 Israel war lediglich auf der Ebene des Generaldirektors vertreten.
- 5 Vgl. *Agence Europe* v. 4.6.1998, S. 8.
- 6 Vgl. *Agence Europe* v. 2./3.6.1998, S. 5.
- 7 *Ad Hoc Euro-Mediterranean Ministerial Meeting*, Palermo, 3-4 June 1998: *Concluding Statement* by Robin Cook, UK Presidency.
- 8 Siehe eine umfassende Analyse in Behrendt, Sven, Christian-Peter Hanelt (Hrsg.): *The Political Role of the European Union in the Middle East*, Centrum für angewandte Politikforschung/Bertelsmann Stiftung, München/Gütersloh 1998.
- 9 Vgl. *Agence Europe* v. 20./21.10.1998, S. 4.
- 10 *Communication from the Commission: The Role of the European Union in the Peace Process and Its Future Assistance in the Middle East*, COM (97) 715 endg., 16. Januar 1998.
- 11 Vgl. *Agence Europe* v. 3.7.1998, S. 8.
- 12 Vgl. Vorschlag für einen Beschluß des Rates und der Kommission über die Unterschrift und den Abschluß eines Europa-Mittelmeer-Abkommens mit Jordanien, Brüssel, 29. Oktober 1997, KOM(97) 554 endg.
- 13 Vgl. *Agence Europe* v. 15.5.1998, S. 9.
- 14 Vgl. *Agence Europe* v. 29.5.1998, S. 11.
- 15 Vgl. *Agence Europe* v. 26.9.1997, S. 5.
- 16 Vgl. *Agence Europe* v. 7.3.1998, S. 4.
- 17 Vgl. *Agence Europe* v. 7.3.1998, S. 3.
- 18 Vgl. *Agence Europe* v. 6.6.1998, S. 11.
- 19 Vgl. *Agence Europe* v. 7.5.1998, S. 12.
- 20 Vgl. *Agence Europe* v. 24.4.1998, S. 8.
- 21 Vgl. *Agence Europe* v. 10.4.1998, S. 3.
- 22 Vgl. *Agence Europe* v. 25.2.1998, S. 6.

## Weiterführende Literatur

- Shafik, Nemat (Hrsg.): *Prospects for Middle Eastern and North African Economies: From Boom to Bust and Back*, London 1998.
- Weidenfeld, Werner, Josef Janning, Sven Behrendt: *Transformation im Nahen Osten und Nordafrika: Herausforderungen und Potentiale für Europa und seine Partner*, Gütersloh 1997.
- Kemp, Geoffrey, Jeremy Pressman: *Point of no return. The deadly struggle for Middle East Peace*, Washington 1997.