

Die Nahost und Mittelmeerpolitik

SVEN BEHRENDT

Im vergangenen Jahr deutete sich eine Umbruchphase nicht nur der euro-mediterranen Beziehungen, sondern auch der tiefgreifende Wandel politischer, wirtschaftlicher und sozialer Strukturen zwischen und in vielen Staaten des Nahen Ostens an. Indikatoren für diese Veränderungen sind auf zwischenregionaler Ebene die Erklärungen des Europäischen Rates von Berlin und Köln und der Auftrag an den Rat, eine Mittelmeerstrategie im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu formulieren. Die Ergebnisse der Euro-Mediterranen Außenministerkonferenz im Rahmen des Barcelona-Prozesses am 15. und 16. April 1999 in Stuttgart sind ein weiterer Schritt zur Institutionalisierung des transmediterranen Verhältnisses. Gleichzeitig stellt sich unter Stabilitätsgesichtspunkten die Frage nach der Organisation des anstehenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels insbesondere arabischer Staaten und die Frage inwieweit diese Länder die durch die vorsichtige wirtschaftliche Öffnung ihrer Volkswirtschaften ausgelösten Strukturveränderungen erfolgreich verarbeiten können.

EU-Mittelmeerbeziehungen

Die Basis für die Gestaltung der EU-Mittelmeerbeziehungen wurde mit der Konferenz von Barcelona im November 1995 gelegt, die in drei Bereichen transregionale Strukturveränderungen vorsieht: Ein zwischenstaatliches Normensystem soll die regionalen Sicherheitsbeziehungen strukturieren, eine zu errichtende Freihandelszone wirtschaftliche Interdependenzen schaffen, und ein kultureller Dialog die Basis für eine übergreifende Wertegemeinschaft herstellen.¹ Die Konferenz der EU-Außenminister und ihrer Kollegen aus den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten in Stuttgart war ein Zwischenschritt zur Entwicklung des euro-mediterranen Verhältnisses entlang dieser Leitlinien. Die nach den Außenministerkonferenzen von Barcelona, Malta und Palermo mittlerweile vierte ihrer Art setzte damit zwar keine konzeptionelle Impulse, symbolisierte allerdings das Interesse der beteiligten Akteure am kontinuierlichen Ausbau partnerschaftlicher Beziehungen im Mittelmeerraum, wenn sie auch durch die Ereignisse im Kosovo an den Rand der außenpolitischen Debatte gedrängt zu werden drohten. Dies ist, wenn die hochgesteckten Ziele der Erklärung von Barcelona einmal beiseite gelassen werden, angesichts der zahlreichen und überlappenden Konfliktlagen der Region schon ein wesentlicher Erfolg. Die Konferenz bestätigte als ein wesentli-

ches Vorhaben des Prozesses den Aufbau einer euro-mediterranen Freihandelszone bis zum Jahr 2010 und benannte die Ausformulierung einer „Euro-Mediterranen Charta für Frieden und Stabilität“ als sein mittelfristiges politisches Ziel. Die EU machte zudem deutlich, daß sie auch nach dem Auslaufen der MEDA-Budgetlinie im Jahr 1999, die insgesamt 4,685 Mrd. Euro zur Finanzierung des wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozesses in der südlichen Nachbarregion für einen Zeitraum von fünf Jahren bereithielt, ihr finanzielles Engagement in einer vergleichbaren Größenordnung für den Zeitraum 2000-2006 beibehalten wird.²

In Abwesenheit vertiefender Schritte war denn auch die Erweiterung des Prozesses um Libyen, dessen Teilnahme von der europäischen Seite seit seinem Beginn im November 1995 ausgeschlossen worden war, positivstes Ergebnis der Konferenz. Libyens Integration – zunächst als Beobachter auf Einladung der die Konferenz ausrichtenden Bundesregierung – wurde möglich, nachdem sich Tripoli im Vorfeld der Konferenz bereit erklärt hatte, zwei des Anschlages auf ein US-amerikanisches Verkehrsflugzeug verdächtige libysche Staatsbürger an die niederländische Justiz auszuliefern, um sie vor ein schottisches Gericht zu stellen.³ Damit hat sich der Prozeß als ein wirksames Instrument der Re-Integration problematischer Staaten in die internationale Staatengemeinschaft und gleichzeitig als ein Instrument der Konfliktprävention im Mittelmeerraum erwiesen.⁴

Als nachhaltiger Schub für den Barcelona-Prozeß war der Abschluß eines EU-Partnerschaftsabkommens mit Ägypten schon für die Stuttgarter Konferenz erwartet worden. Die Verhandlungspartner wurden sich allerdings erst Mitte Juli 1999 über die ausstehenden Fragen, insbesondere hinsichtlich der Importquoten für ägyptische Agrarprodukte, der Frage der Wiederaufnahme illegal aus Ägypten in die EU eingereister Zuwanderer sowie der Referenz hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte als Grundlage der bilateralen Zusammenarbeit, einig.⁵ Mit der Unterzeichnung dieses Abkommens wird die Reihe der Partnerschaftsabkommen, die in ähnlicher Form zwischen der EU und Tunesien, Israel, Marokko im Jahr 1995, Jordanien und den Palästinensern im Jahr 1997 abgeschlossen worden sind, ergänzt. Gleichzeitig war der Abschluß ein politisches Signal an Algerien, Syrien und den Libanon ihrerseits den Verhandlungsprozeß mit der EU zu beschleunigen.

Auch der Nahost-Friedensprozeß war ein bestimmendes Thema der Konferenz, wenngleich die Diskussion über seinen Fortgang nicht die blockierende Wirkung hatte, wie dies noch anläßlich der Außenministerkonferenz von Malta im April 1997 der Fall war.⁶ Der deutschen Präsidentschaft gelang es, die multilaterale Strukturbildung im Mittelmeerraum zu betonen und den europäischen Positionen zum Friedensprozeß die Brisanz zu nehmen. Die EU hatte sich in den Monaten vor der Stuttgarter Konferenz schrittweise aus der Rolle eines Mediators zugunsten eines nicht nur wirtschaftlichen sondern auch politischen Gestalters verabschiedet. Besonders die Erklärung des Europäischen Rates von Berlin im März zum Nahost-Friedensprozeß unterstreicht den neuen Ansatz der EU: Danach „bekräftigt [die EU] das dauerhafte und uneingeschränkte Recht der Palästinenser auf Selbstbestimmung einschließlich der Option für einen Staat und sieht einer baldigen Verwirklichung dieses Rechtes erwartungsvoll entgegen. (...) Die Europäische

Union ist der Überzeugung, daß die Schaffung eines demokratischen, existenzfähigen und friedlichen souveränen palästinensischen Staates (...) die beste Garantie für die Sicherheit Israels (...) ist.⁴⁷ Dies ist die bislang weitestgehende Erklärung eines Europäischen Rates zum Ausgang des israelisch-palästinensischen Verhandlungsprozesses. Auch in einzelnen Sachfragen bezog die EU Position zum Friedensprozeß: Hinsichtlich des Status Jerusalems stellte sie in einem Brief an den israelischen Außenminister im März 1999 fest, daß sie nach wie vor Jerusalem nicht als Hauptstadt des Staates Israel anerkenne, sondern nach der UNO-Resolution vom November 1947 vielmehr als ein „corpus separatum“ betrachte. Für die EU ist der zukünftige Status Jerusalems erst in Verhandlungen zwischen Israel und den Palästinensern zu klären. Israel wies den EU-Standpunkt kategorisch zurück.

Wandel der politischen Strukturen im Mittelmeerraum

Freilich ist der Friedensprozeß in den letzten drei Jahren kaum von der Stelle gekommen. Zwar hatte sich die Regierung unter Benjamin Netanyahu mit den Palästinensern am 23. Oktober 1998 auf das Memorandum von Wye⁸ verständigt und damit den Prozeß von Oslo akzeptiert, dann aber insbesondere die im Memorandum vorgesehenen Rückzugsschritte aus den besetzten Gebieten nicht umgesetzt. Der drastische Vertrauensverlust bei den arabischen Nachbarn, der Clinton-Administration, sowie die sich verschlechternden Daten der israelischen Volkswirtschaft führten am 17. Mai 1999 schließlich zur Abwahl der konservativen Regierung und zu neuen Kräfteverhältnissen in der Knesset. Großer Gewinner der Wahlen war der Führer der Arbeiterpartei und ehemalige Generalstabschef, Ehud Barak, der Ministerpräsident Netanyahu mit einem Vorsprung von mehr als 10% schlagen konnte. Noch deutlicher fiel die Niederlage des Likud in der Sitzverteilung der Knesset nach dem Verlust von 13 Sitzen aus, während die Arbeiterpartei und mit ihr das Wahlbündnis „Ein Israel“ zwar ebenfalls Verluste hinnehmen mußte, allerdings nunmehr mit 26 Sitzen die bei weitem stärkste Fraktion in der Knesset stellt.

Das Endergebnis der Wahlen in Israel vom 17. Mai 1999

Arbeiterpartei / Ein Israel	26 Sitze	Vereinigte Tora-Partei	5 Sitze
Likud	19 Sitze	Vereinigte Arabische Liste	5 Sitze
Schas	17 Sitze	Nationale Union	4 Sitze
Meretz	10 Sitze	Israel Beitenu	4 Sitze
Zentrumspartei	6 Sitze	Hadasch	3 Sitze
Israel b'Alija	6 Sitze	Eine Nation	2 Sitze
Schinui	6 Sitze	Nationale Demokratische Allianz	2 Sitze
Nationalreligiöse Partei	5 Sitze		

Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21. Mai 1999.

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Sitzverteilung erlaubte es Barak schließlich, Anfang Juli 1999 eine breite Koalition mit der Shas Partei, Meretz, der Zentrumspartei, den Nationalreligiösen und der Vereinigten Tora-Partei zu bilden.

Ein Regierungswechsel vollzog sich auch in Jordanien: Der jordanische König Hussein verstarb unter der Anteilnahme der Weltöffentlichkeit am 7. Februar 1999 nach langer Krankheit. Noch kurz vor seinem Tod hatte er den langjährigen Kronprinzen, seinen Bruder Hassan, entmachtet und seinen Sohn Abdallah zu seinem Nachfolger bestimmt. Dieser trat sein Amt kurz nach dem Tode Husseins an. Mit der Art und Weise, wie sich diese Machtübernahme vollzog, bekommt gleichzeitig die Diskussion um den Rekrutierungsprozeß zukünftiger Führungspersönlichkeiten arabischer Staaten eine neue Dimension. Auch in Syrien, Saudi Arabien, oder unter den Palästinensern stellt sich das Problem, wie eine geordnete Machtübergabe von charismatischen Führern auf ihre Nachfolger zu organisieren sei. Der Ansatz einer demokratischen Auslese ist lediglich in den palästinensischen Gebieten vorhanden; in allen anderen Fällen werden wohl familiäre Beziehungen den Ausschlag geben oder der Wechsel wird sich unter fragwürdigen Umständen vollziehen, wie dies im Falle des am 15. April 1999 gewählten neuen algerischen Präsidenten Abdelaziz Bouteflika gewesen zu sein scheint.⁹ Dies ist angesichts der Machtfülle der Staatsoberhäupter in arabischen Staaten freilich eine scharfe Absage an demokratische Prinzipien, wird aber von der westlichen Welt gerne übersehen, um die ohnehin fragilen politischen Strukturen in der Region nicht noch weiter zu schwächen.

Wirtschaftsstrukturen im Nahen Osten

Die Wirtschaftspolitik in vielen arabischen Ländern war auch dieses Jahr von großer Vorsicht geprägt. Zwar konnte die EU die Reihe der Partnerschaftsabkommen mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraumes durch den Abschluß eines Abkommens, wie oben erwähnt mit Ägypten, ergänzen; damit werden sich diese Märkte langfristig für europäische Industriegüter öffnen. Inwiefern dies allerdings einen Modernisierungsschub in diesen Ländern auslöst, ist angesichts des geringen Differenzierungsgrades der Produktionsstrukturen arabischer Volkswirtschaften fraglich. Auch daß das Gebiet die Finanzkrisen Südasiens, Rußlands und Lateinamerikas relativ unbeschadet überstanden hat, ist weniger auf die Leistungsfähigkeit der regionalen Volkswirtschaften zurückzuführen, sondern eher mit der geringen internationalen Investitionsbereitschaft zu erklären. Nach wie vor bleiben eine der Integration in die Weltwirtschaft abträgliche Struktur der Staatseinnahmen, die Zölle und Handelssteuern hoch gewichtet, der schleppende Privatisierungsprozeß attraktiver Staatsunternehmen und geringe Kapitalakkumulationsmöglichkeiten aufgrund des hohen Bevölkerungswachstums die wesentlichen Entwicklungs- und Integrationshemmnisse.

Kurzfristig positive wirtschaftliche Entwicklungen zeichnen sich für einige arabische Länder lediglich auf den internationalen Erdölmärkten ab. Noch im Dezember 1998 war der Preis für das Barrel Erdöl unter die Marke von 10 US-Dollar pro Faß gesunken. Im März 1999 entschlossen sich die Mitglieder der

Organisation Erdölexportierender Länder (OPEC) daher zur Reduktion ihrer Erdölproduktion. Infolgedessen wurde im Juli ein Preis von über 17 US-Dollar pro Faß der Marke Brent erzielt und blieb damit nur knapp unter dem von vielen OPEC-Produzenten definierten Zielbereich von 18-20 US-Dollar.¹⁰ Ob die Preispolitik des Kartelles Bestand hat, wird davon abhängen, inwiefern die Regierungen in der Lage sein werden, trotz vorübergehender Mindereinnahmen die exzessiven wohlfahrtsstaatlichen Systeme zu finanzieren. Gleichzeitig reduziert die Preissteigerung allerdings den Reformdruck, so daß mittelfristig nicht zu erwarten ist, daß sich das schleppende Reformtempo in der arabischen Welt beschleunigt.

Ausblick

Die unmittelbare Zukunft wird vor allem im Friedensprozeß politische Bewegung bringen. Kurz nach der Wahl Baraks signalisierten sich der designierte Ministerpräsident und der syrische Präsident Hafiz al-Assad ihre Bereitschaft, rasch zu einem israelisch-syrischen Friedensabkommen zu gelangen. Im Sommer 1999 verdichteten sich allerdings auch Berichte über den schlechten Gesundheitszustand Assads und damit die Spekulationen über die Chancen seines Sohnes Bashar, als sein Nachfolger die Stabilität in Syrien aufrechtzuerhalten. Es deutet sich an, daß der Pragmatiker Assad im weiteren Verhandlungsverlauf mit Israel die Nähe zu den USA suchen wird, um im Falle seines Ablebens seinen Sohn durch die USA stützen zu lassen. Dürfte der israelisch-syrische Verhandlungsprozeß bei entsprechender Interessenlage der beiden Parteien in relativ kurzer Zeit zu einem Ergebnis kommen, werden sich die israelisch-palästinensischen Verhandlungen aufgrund der wesentlich komplizierteren Materie ungleich länger hinziehen. Die EU wird im März 2000 eine Bilanz dieser Prozesse ziehen und diese mit der programmatischen Aussage von Berlin abgleichen müssen. Dies wird die EU freilich in Zugzwang setzen und bei den Palästinensern Hoffnungen auf ein stärkeres politisches Engagement der EU wecken. Ob sich Israel davon beeindruckt zeigen wird, ist allerdings zu bezweifeln.

Über den Friedensprozeß hinaus, wird die europäische Nahostdebatte im zweiten Halbjahr 1999 in die Entwicklung einer angemessenen EU-Mittelmeerstrategie im Rahmen der GASP integriert werden. Der Europäische Rat von Köln hat darauf hingewiesen, daß er bereits auf seiner Tagung in Wien den Rat aufgefordert hatte, gemeinsame Strategien auch für den Mittelmeerraum – unter besonderer Berücksichtigung des Prozesses von Barcelona und des Nahostfriedensprozesses – im Rahmen der GASP auszuarbeiten.¹¹ Bislang hat der Rat keine Entwürfe vorgelegt, so daß durch die finnische Präsidentschaft entsprechende Strategiepapiere formuliert werden dürften, um sie vom Europäischen Rat im Dezember 1999, spätestens aber unter portugiesischer Präsidentschaft verabschieden zu lassen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. zur Entwicklung des Barcelona Prozesses v.a. die Dokumente der Kommission Dok. KOM(92) 401, (93) 375, (94) 427 sowie die Erklärung von Barcelona abgedruckt in: *Internationale Politik* 2 (1996), S. 107-121.
- 2 Third Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers (Stuttgart, 15-16 April 1999): Chairman's formal conclusions, Stuttgart, 16.4.1999 (final).
- 3 Dazu auch die Erklärung des deutschen Vorsitzes des EU-Rates in *Buletin Quotidien Europe* v. 6./7.4.1999, S. 7.
- 4 Siehe dazu: Behrendt, Sven: Reintegration und Prävention von „Risikostaaten“, in: *Internationale Politik* (6) 1999, S. 29-34.
- 5 Siehe *Buletin Quotidien Europe*, v. 31.3.1999.
- 6 Vgl. Behrendt, Sven: Die Nahost und Mittelmeerpolitik, in: Weidenfeld, Werner; Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1996/97, Bonn, 1997, S. 253-258.
- 7 Europäische Kommission, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, 30. März 1999: Europäischer Rat: Sondertagung am 24. und 25. März in Berlin: *Schlußfolgerungen des Vorsitzenden (Vorläufige Fassung)*, S. 23.
- 8 Siehe dazu im Internet unter URL:<http://www.israel-mfa.gov.il>.
- 9 Kurz vor den Präsidentschaftswahlen zogen sechs Konkurrenten um das Präsidentenamt ihre Kandidatur zurück, da sie Unregelmäßigkeiten während des Wahlgangs befürchteten, vgl. *Middle East Economic Digest* (43) v. 30.4.1999, S. 2f.
- 10 Siehe *Middle East Economic Digest* v. 25.6.1999, S. 28.
- 11 Europäischer Rat in Köln: *Schlußfolgerungen des Vorsitzes*, 3. und 4. Juni 1999.

Weiterführende Literatur

- Alpher, Joseph: The political role of the European Union in the Arab-Israeli peace process: An Israeli perspective, in: *The International Spectator* 4 (1998), S. 77-86.
- Biad, Abdelwahab: Conflict prevention in the framework of the Euro-Mediterranean partnership, in: *The International Spectator* 2 (1999), S. 109-122.
- D'Abadie, Damian Sanges: The EU after Amsterdam: Still towards the Mediterranean?, in: *Mediterranean Politics* 3 (1998), S. 81-92.
- Edis, Richard: Does the Barcelona process matter?, in: *Mediterranean Politics* 3 (1998), S. 93-105.
- Hunt, Diana: Development economics, the Washington Consensus and the Euro-Mediterranean partnership initiative, in: *The Journal of North African Studies* 2 (1998), S. 16-38.
- Joffe, George: The Euro-Mediterranean partnership initiative. Problems and prospects, in: *The Journal of North African Studies* 2 (1998), S. 247-266.
- Köhler, Michael: Die neue Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Mittelmeerländern, in: *Wirtschaftsforum Nah- und Mittelost* 2 (1999), S. 1-17.
- Licari, Joseph A.: The Euro-Mediterranean partnership. Economic and financial aspects, in: *Mediterranean Politics* 3 (1998), S. 1-20.
- Marks, Jon: The European challenge to North African economies. The downside to the Euro-Med policy, in: *The Journal of North African Studies* 2 (1998), S. 47-58.
- Monar, Jörg: Institutional constraints of the European Union's Mediterranean policy, in: *Mediterranean Politics* 2 (1998), S. 39-60.
- Morisse-Schilbach, Melanie: L'Europe et la question algérienne. Vers une européanisation de la politique algérienne de la France? Paris 1998.
- Romeo, Isabel: The European Union and North Africa. Keeping the Mediterranean „safe“ for Europe, in: *Mediterranean Politics* 2 (1998), S. 21-38.
- Schlotter, Peter: Free trade democratization = development? The European Union's Maghreb policy, Frankfurt/Main 1999.
- Serfaty, Simon: Bridging the Gulf across the Atlantic. Europe and the United States in the Persian Gulf, in: *The Middle East Journal* 3 (1998), S. 337-350.
- Zippel, Wulfdiether (Hrsg.): *Die Mittelmeerpolitik der EU*, Baden-Baden 1999.