

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies

Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Carlo Masala

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft

Geschichte – Struktur – Prozeß

**Discussion
Paper**

C 68
2000

Dr Carlo Masala, geboren 1968, ist Akademischer Rat am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaften und Europäische Fragen der Universität zu Köln. Nach Studium und Promotion in Köln befand er sich zwischen 1994-1998 mehrmals zu Forschungsaufenthalten in Italien und den USA. 1997 Gastprofessur an der Diplomatenakademie der Slowakei. Gegenwärtig bereitet er seine Habilitationsschrift zur Südbedrohung der europäischen Sicherheit vor.

Publikationsauswahl: Italienische Europapolitik 1994 bis 1997, Ebenhausen 1997, Herausforderungen der Realpolitik (zusammen mit Ralf Roloff), Köln 1998, „Der Weg der EU von Maastricht nach Amsterdam, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/1999, S. 899-923.

Carlo Masala

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft

Geschichte — Struktur — Prozeß

1. Einleitung

Die Umbruchjahre 1989/90 haben die geopolitische Landschaft in Europa nachhaltig verändert. Der Fall der Berliner Mauer, der Zusammenbruch der Warschauer Vertragsorganisation, die Demokratisierung einiger mittel- und osteuropäischer Staaten sowie die Auflösung der Sowjetunion trugen zeitweilig zu einer sicherheitspolitischen Euphorie unter den Staaten des euroatlantischen Subsystems bei. In Abwesenheit einer existentiellen Bedrohung der Staaten Westeuropas sowie der USA schien das Zeitalter des „ewigen Friedens“ angebrochen zu sein. Doch diese Annahme entpuppte sich spätestens mit dem Überfall des Irak auf Kuwait als schöner Schein.

An die Stelle einer übergroßen konventionellen und atomaren Bedrohung traten viele krisenhafte Entwicklungen mit einem ungewissen Eskalationspotential an Europas Peripherie. Vor allem das mittelmeerisch-afrikanische Vorfeld Europas (Theodor Schieder) schickte sich an, die Geschichte des alten Kontinentes erneut zu bestimmen.¹

Die von Marokko bis zur Türkei zu beobachtenden Entwicklungen boten und bieten – vor allem den südeuropäischen Staaten – Anlaß zu ernsthafter Besorgnis. Zwischen- und innerstaatliche Konflikte, Migrationsbewegungen, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, die Renaissance militant

1 Zur historischen Einordnung der „Drei-Felder Theorie“ Theodor Schieders, vgl. Werner Link: Gesamteuropäische Kooperationsansätze und Perspektiven, in: Peter Haungs (Hg.): Europäisierung Europas?, Baden-Baden 1989, S. 123-142, S. 126.

islamischer Bewegungen: all dies sind Entwicklungen, die als mögliche Gefährdungen für die Sicherheit und Stabilität Europas betrachtet wurden und auf die eine Antwort gegeben werden mußte.

Die potentielle Bedrohung europäischer Sicherheit durch diese Entwicklungen führte 1995 zur Gründung der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP), eines multilateralen Kooperationsforums zwischen den Staaten der europäischen Union und 12 Mittelmeerdrittländern (MMDL). Ziel dieser Partnerschaft, die auch als Barcelona-Prozeß bekannt geworden ist,² ist es, eine dauerhafte, nachhaltige Entwicklung in den Mittelmeerländern zu fördern und dadurch aktiv zur Entstehung einer Stabilitäts- und Sicherheitszone beizutragen.³ Seitdem fanden zwei Nachfolgekongressen (1997 auf Malta und 1999 in Stuttgart) sowie rund 130 Expertentreffen auf der Ebene der Fachminister und/oder hoher politischer Beamter statt.⁴

Nach nunmehr vier Jahren dieser Partnerschaft bietet es sich an, Bilanz zu ziehen. Haben die Staaten der EU ihr selbstgestecktes Ziel im Mittelmeerraum erreicht oder griffen sie am großen Ziel vorbei? Wo liegen die Chancen, wo die Hindernisse auf dem Weg zu einer kooperativen Stabilisierung des mittelmeerisch-afrikanischen Vorfeldes? Wie sieht die mögliche Zukunft des Barcelona-Prozesses aus? All dies sind Fragen, denen die vorliegende Studie nachgehen und die sie beantworten will.

Der Barcelona-Prozeß entstand 1995 nicht auf einer tabula rasa, sondern er knüpft bewußt, wenngleich auch unter anderen Vorzeichen, an die Tradition europäischer Mittelmeerpolitik, die es seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 gegeben hat, an. Um diesen Prozeß historisch einzuordnen, ist es notwendig seine Vorläufer genauer zu betrachten. Diese soll – in der gebotenen Kürze – in Kapitel 2 vorgenommen werden. Die eigentliche Analyse des Prozesses unterteilt sich in weitere drei Unterab-

2 Im folgenden werden die Bezeichnungen Euro-Mediterrane Partnerschaft und Barcelona-Prozeß synonym verwendet.

3 Vgl. „Stärkung der Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Entwicklung einer Partnerschaft Europa-Mittelmeer“. Mitteilung der Kommission an den Rat und an das europäische Parlament, Brüssel, 19.10.1994, Kom (94) 427 endg.

4 Eine detaillierte Auflistung sämtlicher Aktivitäten im Rahmen des Barcelona-Prozesses findet sich unter URL:<http://www.euromed.net>.

schnitte. Neben den EU-internen Verhandlungen, die zur Einberufung der Konferenz führten, sollen auch der Prozeß und die Struktur dieser multilateralen Konferenzfolge eingehend analysiert werden. Im Fazit werden die Ergebnisse der vorliegenden Studie zusammengefaßt sowie Möglichkeiten diskutiert, wie der Barcelona-Prozeß zukünftig strukturiert werden müßte, um mehr Effizienz und Effektivität bei dem Versuch, das mittelmeerisch-afrikanische Vorfeld zu stabilisieren, zu erreichen.

2. *Die Euro-Mediterrane Partnerschaft: Geschichte — Struktur — Prozeß*

Der Barcelona-Prozeß erblickte zwar erst 1995 das Licht der Welt, er ist aber keinesfalls der Ausdruck einer Entdeckung der mittelmeerisch-afrikanischen Peripherie durch die Europäische Union, die durch das Ende des Ost-West-Konflikts bewirkt wurde. Vielmehr stellte er eine Weiterentwicklung der europäischen Mittelmeerpolitik dar, die bis zu den Anfängen der europäischen Integration reicht. Um die Kontinuitätsmomente sowie die innovativen Elemente des Barcelona-Prozesses im Vergleich zur gemeinschaftlichen Mittelmeerpolitik von 1957 bis 1995 nachvollziehen zu können und den Stellenwert des Prozesses für die europäischen Außenbeziehungen besser zu verstehen, ist es geboten, einen genaueren Blick auf die europäische Mittelmeerpolitik seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge zu werfen. Nur in dieser historischen Perspektive ist eine adäquate Einschätzung des Prozesses zu gewährleisten.

2.1 Europäische Mittelmeerpolitik (1957 – 1990)

2.1.1 Die erste Phase: Bilaterale Handelsabkommen (1957 – 1972)

Die EG verfügte bereits in ihren Anfängen über eine mittelmeerische Dimension ihrer Außenwirtschaftsbeziehungen, da sie den französischen Protektoraten Tunesien und Marokko privilegierte Beziehungen zur EG

einräumte.⁵ Diese Komponente wurde in den folgenden Jahren durch den Abschluß von Assoziationsverträgen mit Griechenland, der Türkei, Malta und Zypern ergänzt. Gegen Ende der 60er bzw. Anfang der 70er Jahre handelte die Gemeinschaft auch mit einigen nordafrikanischen (Tunesien und Marokko) und nahöstlichen (Ägypten, Jordanien, Syrien und dem Libanon) Staaten (Teil-) Assoziierungsabkommen bzw. präferentielle Handelsabkommen aus, deren Kern Handelszusicherungen, Einfuhrquoten für Produkte aus diesen Staaten in die europäischen Märkte sowie die Zusicherung ökonomischer Hilfe waren. Zu Anfang der 70er Jahre verfügte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft somit über ein dichtes Netz an Handelsabkommen mit den nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten. Bei näherer Betrachtung erweist sich diese Politik der Handelsverträge jedoch als „Stückwerkpolitik“⁶

2.1.2 Die zweite Phase: Der Mittelmeerraum als politische Profilierungsbühne. Die globale Mittelmeerpolitik und der Europäisch-Arabische Dialog (1972 – 1990)

2.1.2.1 *Die globale Mittelmeerpolitik*

Der Anstoß zur Entwicklung eines kohärenten Konzeptes gegenüber den Mittelmeeranrainerstaaten kam von außen. Es waren die nordafrikanischen Staaten, die ein solches kohärentes Konzept zur Kompensation der internen EG-Politik forderten, die ihnen gegenüber diskriminierende Auswirkungen hatte.⁷ Auch mußten - angesichts der Norderweiterung der Gemeinschaft um Großbritannien, Irland und Dänemark - die Abkommen der EG auf diese neuen Mitgliedsstaaten ausgedehnt werden. 1972 antwortete die Gemeinschaft auf diese externen Herausforderungen mit der Aufnahme von Verhandlungen. Ziel der Gemeinschaft war es, eine ordnungspolitische Rolle zu übernehmen und mit einheitlichen Verträgen zur Stabilisierung dieser für den Wohlstand Europas wichtigen Region beizutragen. Die Ko-

5 Vgl. Anette Jünemann: Europas Mittelmeerpolitik im regionalen und globalen Wandel: Interessen und Zielkonflikte, in: Wulfdiether Zippel (Hrsg.): Die Mittelmeerpolitik der EU, Baden-Baden 1999, S. 29-65, S. 37.

6 Detlev Puhl: Die Mittelmeerpolitik der EG: Strukturschwächen des EG-Systems bei der Verwirklichung des Globalkonzeptes, Kehl 1982, S. XI.

7 Vgl. Richard Pomfret: The mediterranean policy of the European Community, London 1986, S. 38.

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft

operation mit den Mittelmeerdriftländern fand ihren Niederschlag in Kooperationsabkommen und Finanzprotokollen. Alle Kooperationsabkommen wurden auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und wiesen die gleiche Grundstruktur auf. Sie ermöglichten den MMDL einen freien Zugang für alle Industrieprodukte und einen zollbegünstigten Zugang für einige Agrarprodukte. Bei den meisten dieser Abkommen (mit Ausnahme der mit Malta, Israel, Zypern und der Türkei abgeschlossenen Verträge) handelte es sich um nichtreziproke Präferenzabkommen. Darüber hinaus wurden auch noch sogenannte Projektabkommen abgeschlossen.

Ein fester Bestandteil der Kooperationsverträge war die Errichtung eines bilateralen Kooperationsrates (EG plus ein MMDL), der auf Ministerebene tagen und jeweils über aktuelle Probleme, die bei der operativen Umsetzung der Abkommen entstehen, beraten sollte. Durch die Verdichtung des Beziehungszusammenhangs sowie die Erhöhung des Organisationsgrades sollte eine integrative Konfliktregulierung erreicht werden.

Von 1973 bis 1977 schloß die Gemeinschaft mit fast allen MMDL Kooperationsabkommen und Finanzprotokolle ab (Ausnahmen waren Albanien und Jugoslawien). Durch die Süderweiterung der Gemeinschaft (1981 trat Griechenland der Gemeinschaft bei; 1986 Spanien und Portugal) verschlechterte sich die Situation für die MMDL. Plötzlich gab es eine verschärfte Konkurrenz mittelmeerischer Agrarprodukte auf dem europäischen Markt. Diese Konkurrenz wirkte sich zum Nachteil der MMDL, vor allem der Maghrebstaaten, aus.⁸ Die Gemeinschaft ergriff nun ihrerseits die Initiative und begann im Jahre 1983, Sondierungsgespräche mit den MMDL zwecks Anpassung der Kooperationsabkommen zu führen. Die endgültige Ausarbeitung sollte jedoch bis 1987 auf sich warten lassen.

1988 traten die erneuerten Verträge (Handelsprotokolle) in Kraft. In diesen verpflichteten sich die Staaten der Gemeinschaft, die noch bestehenden Re-

8 Vgl. Roy Ginsburg: Foreign Policy Action of the European Community. The politics of scales, London 1989, S. 119-120.

striktionen bezüglich gewisser Textilprodukte ganz und bezüglich der Agrarprodukte teilweise aufzuheben.⁹

Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde deutlich, daß die Aktivitäten der EG den Mittelmeerraum betreffend nicht mehr allein auf Grund externen Druckes erfolgten, sondern einer Einsicht in die Notwendigkeit zu einer eigenständigen und offensiven Politik gewichen war. Dies läßt sich ebenso an der gewachsenen Anzahl von Deklarationen der EPZ zwischen 1973 – 1985, die den Mittelmeerraum betreffen, ablesen. Die Mittelmeerpolitik der Gemeinschaft unterlag bereits zu diesem Zeitpunkt einer „*self styled logic*“.¹⁰

Die gegen Ende der 80er Jahre immer schärfer zu Tage tretenden Probleme in den südlichen Ländern des Mittelmeerraumes und die daraus möglicherweise resultierenden Gefahren für die Gemeinschaftsmitglieder (insbesondere für die südeuropäischen) veranlaßte die Gemeinschaft erneut – nunmehr zum dritten Mal –, ihre Strategie gegenüber den MMDL anzupassen. Zentrales Element dieser Justierung war die Erneuerung der Finanzprotokolle mit den Staaten der Union des Arabischen Maghrebs (UMA) sowie den Staaten der Levante, wobei im Vergleich zu den bis zum 31. Oktober geltenden alten Finanzprotokollen eine Finanzaufstockung um 40%, auf 2. 375 Milliarden ECU, vorgesehen wurde. Zuletzt wurde ein beschleunigter Abbau der Handelsrestriktionen bis Ende 1993 und nicht, wie bei der Aushandlung der alten Finanzprotokolle vorgesehen, bis Ende 1996 anvisiert.¹¹

2.1.2.2 *Der Europäisch-Arabische Dialog*

Wie die globale Mittelmeerpolitik so stellte auch der Europäisch-Arabische Dialog (EAD) einen Versuch dar, (regional begrenzt auf die Staaten der EG und den Mitgliedsländern der Arabischen Liga) den Nord-Süd-Konflikt durch die Beimischung kooperativ-integrativer Elemente zu regulieren.

9 Bei den Agrarprodukten blieben die sog. „sensiblen Produkte“ wie Öl, Zitronen und Tomaten weiterhin Mengenbeschränkungen bei der Einfuhr unterlegen.

10 Roy Ginsburg: Foreign Policy Action of the European Community, a.a.O., S. 91.

11 Vgl. Commission des Communautés Européennes (Hg.): Vers une politique méditerranéenne rénovée. Propositions pour la période 1992 – 1996, Brüssel 1990.

Zugleich stellt dieser Dialog das zweite, politische Element in der bis dahin ökonomisch dominierten Mittelmeerpolitik der EG dar.

Die konkrete Initiative zur Aufnahme des Dialoges ging von arabischer Seite aus. Aus ihrer Perspektive sollte mit dem Dialog der Versuch unternommen werden, die Staaten der EG als Partner im arabisch-israelischen Konflikt zu gewinnen. Aber auch auf Seiten einiger Mitgliedsstaaten (vor allem Italien und Frankreichs) wurde in einer europäisch-arabischen Institutionalisierung die Möglichkeit gesehen, das europäische Gewicht im Nahen und Mittleren Osten zu stärken. Ferner hatte der Ölschock die Bedeutung kooperativer Beziehungen zu den erdölproduzierenden Staaten deutlich vor Augen geführt. Bereits bei den Sondierungsgesprächen zwischen der EG und der Arabischen Liga einigten sich beide Seiten darauf, daß der Dialog den arabisch-israelischen Konflikt nicht zum Gegenstand haben dürfe. Leitmotiv europäischer Nahostpolitik sollte auch weiterhin die Politik der Äquidistanz gegenüber den Konfliktparteien im Nahen Osten bleiben.¹²

Parallel zur Aufnahme der Gespräche mit den Staaten der Arabischen Liga kündigte die Gemeinschaft die Aufnahme von Gesprächen mit Israel an, die bereits ein Jahr später zum Abschluß eines Handelsabkommens führten. Für die arabischen Staaten war dies ein Schlag ins Gesicht. Die Option, die Europäer als Gegengewicht zur amerikanischen Dominanz in dieser Region zu instrumentalisieren, scheiterte dadurch bereits zu Beginn des EAD, was dazu führte, daß der Dialog erst 1976 eingesetzt wurde.

1979 nach dem Friedensschluß von Camp David ließ Ägypten seine Mitgliedschaft in der Arabischen Liga ruhen, um einem drohenden Ausschluß aus dieser Organisation zuvorzukommen. Der EAD wurde daraufhin von europäischer Seite ausgesetzt und erst 1983 offiziell wieder aufgenommen.¹³ Bereits zu diesem Zeitpunkt hatte der EAD für die Staaten der Ge-

12 Vgl. Udo Steinbach: Der Europäisch-Arabische Dialog. Ein Beitrag zum Frieden im Nahen Osten?, in: Hajo Hasenpflug (Hg.): Die EG-Außenbeziehungen. Stand und Perspektiven, Hamburg 1979, S. 305-338, S. 312-313.

13 Vgl. Elfriede Regelsberger: The Euro-Arab Dialogue: procedurally innovative, substantially weak, in: Elfriede Regelsberger/Geoffrey Edwards (Hrsg.):

meinschaft an Attraktivität verloren. Zum einen waren sie weiterhin nicht bereit, eine eindeutig pro-arabische Position im Nahost-Konflikt zu beziehen. Zum anderen bot sich ihnen mit der Gründung des Gulf Cooperation Councils (GCC) Anfang der 80er Jahre eine Alternative zum EAD, da dieses weitaus kleinere Gremium, in welchem die für Europa wichtigen erdölproduzierenden Staaten vertreten waren, eine effektivere interregionale Kooperation versprach.

Die Bilanz europäischer Mittelmeerpolitik zu Anfang der 90er Jahre war ernüchternd. Weder gelang es, mit Hilfe der Assoziationsabkommen den Entwicklungsabstand zwischen den MMDL und den Staaten der Gemeinschaft zu verringern, noch konnte die Gemeinschaft irgendeinen nennenswerten Einfluß auf die Demokratisierung von Staaten in dieser Region ausüben, da sich diese gegen jede auswärtige Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten sperrten. Dem Ziel, durch wirtschaftlichen Wohlstand und politische Liberalisierung zur Stabilisierung der südlichen Peripherie der Gemeinschaft beizutragen, war die Gemeinschaft lediglich geringfügig näher gekommen.

2.2 Auf dem Weg nach Barcelona. Mittelmeerpolitik als Stabilisierungs- und Balancepolitik

Die Südbedrohung wurde Ende der 80er bzw. Anfang der 90er Jahre zu einem zentralen Aktionsfeld spanischer, italienischer sowie französischer Außen- und Sicherheitspolitik. Hinzu kam noch die Befürchtung dieser Staaten, daß sich die Europäische Union zukünftig verstärkt dem Osten zuwenden werde und dadurch die notwendigen finanziellen Mittel zur Stabilisierung der Südflanke auf lange Sicht knapp werden würden sowie das Gewicht der Bundesrepublik Deutschland innerhalb der Gemeinschaft gestärkt werden würde. Im Vordergrund der Diskussion in den südeuropäischen Staaten standen somit zwei Aspekte. Zum einen sollte die Gemeinschaft das Zentrum der Stabilisierungsbemühungen für den Mittelmeerraum sein, zum anderen sollte die Frage nach einer „neuen Mittelmeerpoli-

Europe's global links. The European Community and interregional cooperation, London 1990, S. 57-65.

„innerhalb der Gemeinschaft eine Balancefunktion gegenüber einem wachsenden deutschen Gewicht erfüllen. Der spanische Außenminister, Javier Solana, brachte diese Intention auf den Punkt, als er sagte: „Der Maghreb ist für uns wie Osteuropa für Deutschland.“¹⁴ Der Versuch, über eine Politik der kooperativen Konfliktregulierung, Stabilität und Sicherheit im Mittelmeerraum zu gewährleisten, erfolgte seitens dieser drei Staaten vorerst jedoch außerhalb des Gemeinschaftsrahmens. Hier sind vor allem die Konferenz zur Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum und die 5+5 Initiative zu nennen.

Ein kurzer Blick auf die Gründe für das Scheitern all dieser Initiativen ist hilfreich, um die spätere Proklamation des Barcelona-Prozesses verstehen zu können.

2.2.1 Die Konferenz zur Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum (KSZM)

Die spanisch-italienische Idee einer KSZM sollte ein globales (!) System schaffen, das sich der Förderung der Stabilität, der Gewährleistung der Sicherheit sowie der Entschärfung von Krisen zum Ziel setzte.¹⁵ Neben dem Prinzip der Globalität sollten auch Progressivität und Integralität den Ansatz der KSZM kennzeichnen. Strukturell sollte die KSZM in drei aufeinander abgestimmte Körbe (Sicherheit, Zusammenarbeit und Menschenrechte) eingeteilt werden. Aus verschiedenen Gründen, die hier nur kurz angedeutet werden sollen, erwies sich die spanisch-italienische Idee als eine Totgeburt:

- Zum einen waren die Reaktionen der südlichen und östlichen Anrainerstaaen sehr zurückhaltend. Die Vorstellung, über Sicherheits- und Menschenrechtsfragen zu diskutieren, stieß bei den meisten Herrschern in dieser Region auf Ablehnung;
- ferner erwies sich die geographische Anlage dieses Projektes als zu breit. Angesichts der Vielzahl von Problemen zwischen den Staaten des Mittelmeerraumes war es unrealistisch zu erwarten, daß die KSZM das Fo-

14 Die Zeit v. 24.11. 1995.

15 Vgl. Fernando Fernandez-Ordenez: Eine Sicherheitsstruktur für den Mittelmeerraum, in: NATO-Brief 5/1990, S. 9-13, S. 10.

rum bieten werde, um all diese Probleme zu lösen. Darüber hinaus fehlten Blockstrukturen und Führungsmächte in den diversen Subregionen des Mittelmeerraumes, die ein effektives Verhandeln ermöglicht hätten;

- drittens hegten die Vereinigten Staaten die Befürchtung, daß der Friedensprozeß im Nahen Osten zum Gegenstand der KSZM werden und damit multilateralisiert werden könnte. Dies hätte zur Folge gehabt, daß die bis dato praktizierte unilaterale Politik der USA unterminiert worden wäre.¹⁶

2.2.2 Die 5+5 Gespräche

Das Scheitern der KSZM bot den Franzosen, die sich zwar der italienisch-spanischen Initiative angeschlossen hatten, jedoch bezüglich des globalen Ansatzes von vornherein skeptisch waren,¹⁷ die Gelegenheit, ihrerseits eine Mittelmeerinitiative zu lancieren, die jedoch auf die Mitgliedsstaaten der Union des Arabischen Maghrebs sowie die südeuropäischen Staaten Spanien, Frankreich, Portugal und Italien beschränkt bleiben sollte. In der Anlage glich auch diese Konferenz dem Prinzip der KSZE, jedoch wurde ein vierter Korb, die Kooperation im Bereich des Umweltschutzes betreffend, hinzugefügt.¹⁸ 1991 wurde auch Malta zu diesen Gesprächen eingeladen, wodurch die französische Initiative als 5+5 Gespräche bekannt wurde.

Die internationalen Sanktionen gegen Libyen, der beginnende Bürgerkrieg in Algerien, die ungelöste Westsaharfrage, welche die algerisch-marokanischen Beziehungen belastete, sowie die Abwesenheit Ägyptens von den 5+5 Gesprächen verhinderten von Beginn an, daß die Beratungen in diesem multilateralen Forum Erfolge zeigten.

2.3 Die Verhandlungen zum Barcelona-Prozeß

Nachdem Ende 1990 mit der sogenannten Erneuernten Mittelmeerpolitik das bisherige Instrumentarium der EG zur Zusammenarbeit mit den südlichen

16 Vgl. Stephen Larrabee/Jerold Green/Ian. O. Lesser/Michele Zanini: NATO's Mediterranean Initiative: Policy Issues and Dilemmas, Santa Monica 1997, S.18.

17 Vgl. „Paris will die Zusammenarbeit mit dem Maghreb verstärken“, in: FAZ v. 16.07.1991.

18 Vgl. Anette Jünemann: Europas Mittelmeerpolitik im regionalen und globalen Wandel, a.a.O., S. 45.

und östlichen Mittelmeerstaaten erweitert worden war, beschäftigten sich - anlässlich des Zusammentreffens des Europäischen Rates im Jahre 1992 in Lissabon - die Staats- und Regierungschefs mit der von der Kommission vorgeschlagenen Errichtung einer Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Maghrebstaaten. Allerdings beschränkte sich die Diskussion um mögliche Partner auf Marokko und Tunesien, da eine Teilnahme Libyens wegen des internationalen Boykotts ausgeschlossen wurde. Es bestand auch Einigkeit darüber, daß Algerien wegen des Bürgerkrieges ebenfalls vorerst kein Ansprechpartner für solch eine Partnerschaft sei. Auf Grund italienischen und spanischen Drängens wurde der Mittelmeerraum im abschließenden Dokument als eine Region für „gemeinsame Aktionen“ der GASP genannt.¹⁹ Obgleich es keinerlei konkrete Ergebnisse in Lissabon gab, liegt die Bedeutung dieses Treffens darin, daß der Mittelmeerraum nunmehr erneut auf die Agenda der Union gesetzt wurde, obwohl es wenig Übereinstimmung in der Frage gab, wie eine zukünftige EU-Mittelmeerpolitik aussehen könnte. Unter der französischen Präsidentschaft erhielt die Mittelmeerpolitik der Union einen erneuten Schub. Es war erklärtes Ziel des französischen Premiers Alan Juppé, einen Euro-Mediterranen Stabilitätsraum zu schaffen.²⁰ Für die Realisierung einer multilateralen Mittelmeerkonferenz im Rahmen der Gemeinschaft kam der französischen Haltung eine entscheidende Bedeutung zu. Nunmehr existierte eine starke Koalition innerhalb der Gemeinschaft, welche die Abhaltung einer solchen Konferenz zu einem dringlichen Anliegen erklärte, was wiederum bewirkte, daß die zurückhaltenden Nordeuropäer diesem Drängen nachgeben mußten, um die Politik der Union gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten nicht zu gefährden.

19 Geoffrey Edwards/Eric Philippart: The Euro-Mediterranean Partnership: Fragmentation and Reconstruction, in: European Foreign Affairs Review, Nr. 4/1997, S. 154-168.

20 Vgl. Juppés Rede vom 20. 02.1995, in SAC/95/44.

Der Europäische Rat im Dezember 1994 in Essen leitete eine weitere Reform der europäischen Mittelmeerpolitik in die Wege. Der dem damaligen Ratsbeschluß zugrundeliegende Bericht der Kommission zielte darauf, mit Hilfe einer multidimensionalen und langfristigen Strategie eine dauerhafte und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in den Mittelmeerländern zu fördern und aktiv zur Entstehung einer Stabilitäts- und Sicherheitszone im Mittelmeerraum beizutragen.²¹ In Anlehnung an das Drei-Körbe-Prinzip der KSZE wurden auch für die EU-Mittelmeerpolitik drei Bereiche der Kooperation identifiziert: 1) Politische Stabilität und Sicherheit, 2) ökonomische Kooperation sowie 3) Kooperation in kulturellen, humanitären und sozialen Fragen. Dem Essener Gipfelbeschluß vorausgegangen war die spanische Drohung, die Osterweiterung der Union für den Fall zu blockieren, daß dem Süden nicht verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werde.²² Mit der Entscheidung zur Einberufung einer Euro-Mediterranean Konferenz wurden die bi- und trilateralen Bemühungen der südeuropäischen Staaten im Mittelmeerraum multilateral eingebettet. Dadurch wurden sie für die übrigen Unionsmitglieder kontrollierbar, ohne daß sie die bereits existierenden Bi- und Trilateralismen ersetzten.²³

Es folgten intensive Verhandlungen zwischen der EU-Troika und den einzelnen Mitgliedsstaaten, um einen Konsens über dieses ambitionierte Projekt herzustellen. Problematisch erwies sich dabei die Finanzierungsfrage. Nach zähen Verhandlungen einigte man sich darauf, daß bis einschließlich 1999 6,7 Milliarden ECU an die Mittel- und osteuropäischen Staaten und rund 4,7 Milliarden an die Partnerstaaten im Mittelmeerraum gehen soll-

21 Vgl. Stärkung der Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Entwicklung einer Partnerschaft Europa-Mittelmeer. Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, Brüssel 19.10.1994, Kom (94) 427 endg.

22 Vgl. Richard Gillespie: Spanish Protagonismo and the Euro-Med Partnership Initiative, in: ders. (Hg.): The Euro-Mediterranean Partnership: Political and Economic Perspectives, London 1997, S. 33-48, bes. 39.

23 Vgl. Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference, abgedruckt in: Richard Gillespie (Hg.): The Euro-Mediterranean Partnership: Political and Economic Perspectives, a.a.O., S. 177-187, bes. 178.

ten.²⁴ Bereits diese Auseinandersetzung um die Finanzmittel macht deutlich, daß die Euro-Mediterrane Partnerschaft aus Sicht der Nord- und Mitteleuropäischen Staaten der Union im wesentlichen als „Kompensationsgeschäft“ für die Südeuropäer gedacht war.

2.4 Die Barcelona-Konferenz

Im November 1995 fiel dann in Barcelona der symbolträchtige Startschuß der neuen Euro-Mediterranen Partnerschaft. Auf einer Konferenz der EU-Staaten und aller übrigen Mittelmeeranrainer (außer Libyen aber einschließlich Jordaniens) bekannten sich die neuen Partner, nach teils heftigen Auseinandersetzungen,²⁵ zu dem von der EU-Kommission vorgeschlagenen evolutiven Rahmenwerk, das im wesentlichen die Schaffung einer euro-mediterranen Freihandelszone bis zum Jahr 2010 und eine Vertiefung der wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenarbeit beinhaltet.²⁶ Als Anhang verabschiedeten die Außenminister der EU sowie der Dialogstaaten ein Arbeitsprogramm zur Umsetzung der in der Deklaration formulierten Ziele.

Die Barcelona-Deklaration stellt den ambitionierten Versuch dar, einen Katalog von Prinzipien zu benennen, an denen kooperationskonformes Verhalten der einzelnen Mitgliedsstaaten dieses Prozesses zukünftig gemessen werden kann. So bekennen sich alle Mitgliedsstaaten zur Einhaltung der Menschenrechte, Respektierung der Rechtsstaatlichkeit, Freiheit von Information und Meinungen, Wahrung der territorialen Integrität und Souveränität von Staaten sowie dem Prinzip der friedlichen Streitbeilegung.²⁷ Ferner bekennen sich alle Mitgliedsstaaten dazu die interregionale Kooperation hinsichtlich der Bekämpfung gemeinsamer Probleme (Armut, Drogen, Terrorismus, Proliferation, Ausbau des Bildungs- und Gesund-

24 Vgl. European Commission (Hg.): Strengthening the Mediterranean policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean partnership, Bulletin of the European Union, Supplement 2/95, Luxembourg 1995. S. 29.

25 Vgl. Ahmet Aghrout/Martin S. Alexander: The Euro-Mediterranean New Strategy and the Maghreb Countries, in: European Foreign Affairs Review 2 (1997) 3, S. 307-328.

26 Vgl. Barcelona-Declaration, a.a.O., S. 179.

27 Diese Prinzipien finden sich in Korb 1 der Deklaration.

heitswesen usw.) zu intensivieren. In Korb 3 wurden darüber hinaus noch die MED-Programme eingefügt, deren Ziel es ist, die Bildung euro-mediterraner Netzwerke auf nichtstaatlicher bzw. halbstaatlicher Ebene zu unterstützen. An diesem Punkt zeigt sich sehr deutlich, daß die EU im Rahmen der Barcelona-Konferenz die Rolle eines Agenda-Setters und Initiators übernommen hatte. Da die Gelder für den Aufbau solcher „ziviler Netzwerke“ von der Union zur Verfügung gestellt werden, behält es sich die Union vor, daß die Kommission ihre Partner in den MMDL unter Umgehung offizieller Stellen aussuchen kann,²⁸ was angesichts der autoritären Herrschaftssysteme in einigen dieser Staaten für die dortigen Regierungen ein Grund darstellt, diesen Programmen äußerst kritisch zu begegnen.

Mit der Vereinbarung für ein Arbeitsprogramm zur Umsetzung der definierten Ziele sowie durch die in der Deklaration festgeschriebene Bereitschaft, sich regelmäßig auf der Ebene der Außenminister zu treffen, um über Fortschritte zu beraten,²⁹ einigten sich die Partnerstaaten auf die Quasi-Institutionalisierung des Prozesses. Der Barcelona-Prozeß besteht dadurch aus einem Hauptzweig, den Außenministerkonferenzen, sowie aus zahlreichen Nebenzweigen, den *Senior Official Meetings* bzw. *Workshops* oder *Seminars*, die zu Einzelthemen der drei Körbe durchgeführt werden.

Neben den drei Haupt- (Barcelona/La Valetta und Stuttgart) sowie dem Sondertreffen der Außenminister (Palermo) fanden bis Ende 1998 123 *Senior Official Meetings*, *Workshops* und Seminare statt (24 zu Korb 1, 62 zu Korb 2, 20 zu Korb 3 sowie 17 im Rahmen von EuroMeSco oder dem Euro-Mediterranean Parlamentsforum).³⁰ Auffällig ist, die im Vergleich zu Korb eins und drei hohe Dichte an Neben- und Sonderkonferenzen im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft (Korb 2). Durch diese

28 Zu den einzelnen Programmen vgl. Anette Jünemann: Die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Demokratisierungsprogramme zwischen normativer Zielsetzung und realpolitischem Pragmatismus, in: Deutsch-Französisches Institut (Hg.): Frankreich-Jahrbuch 1997, Opladen 1997, S. 93-115, S. 106-109.

29 Vgl. Deklaration, a.a.O., S. 187.

30 Zu den einzelnen Treffen vgl. Peter Schlotter: Freihandel + Demokratisierung = Entwicklung? Zur Maghrebpolitik der Europäischen Union, Frankfurt 1998, S.14-21.

kompakte Abfolge an Haupt- und Nebentreffen präsentiert sich der Barcelona-Prozeß als permanente Konferenz.

2.4.1 Zur Struktur des Barcelona-Prozesses

Da die Struktur eines Systems neben der Funktionsdifferenzierung zwischen den im System agierenden Einheiten auch von seinem Ordnungsprinzip und dem Arrangement der Handlungseinheiten im System bestimmt wird,³¹ soll im folgenden nach dem Ordnungsprinzip des Barcelona-Prozesses und nach dem Arrangement der Handlungseinheiten innerhalb des Prozesses gefragt werden.

a) Ordnungsprinzip und Funktionsdifferenzierung

Am Barcelona-Prozeß nehmen alle Staaten als souveräne und unabhängige Staaten unter der Bedingung voller Gleichheit teil. Damit wurde für den Barcelona-Prozeß das Prinzip der Koordination (im Gegensatz zur Subordination) als Verfahrensprinzip gewählt und festgelegt. Daraus folgt, daß bei Abstimmungen das Konsensprinzip gilt. Die Konsequenz dieses Ordnungsprinzips ist es, daß jedem Staat ungeachtet seines realen politischen Gewichts im internationalen System die Möglichkeit eines Vetos an die Hand gegeben wird und damit explizit die Möglichkeit, den Gesamtprozeß in die Länge zu ziehen oder ihn gar ganz zu blockieren.

Die Umsetzung von einmal gefällten Beschlüssen haben die Mitgliedsstaaten an die Kommission delegiert. Ihre Aufgabe ist es, die Vor- und Nachbereitung des in Barcelona beschlossenen Arbeitsprogramms zu realisieren.³² Jörg Monar weist auf ein für die Union typisches Koordinierungsproblem hin:

Obwohl die Kommission formal für alle Zusammenkünfte mit den Mittelmeerpartnern [...] verantwortlich ist, ändert dies natürlich nichts an der internen EU-Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten. Folglich werden alle Sitzungen mit den Partnerstaaten, bei denen der Vorsitz der Union zufällt, je nach den behandelten Sachgebieten entweder von einem Vertreter der Kommission oder von einem Vertreter der Präsidentschaft geleitet. Dies [...] bedeutet aber in der Praxis, daß der Kommission [...] nicht immer die

31 Vgl. Kenneth N. Waltz: Theory of International Politics, Reading u.a. 1979, S.88-99.

32 Vgl. Barcelona-Declaration, a.a.O., S. 187.

Vorsitzfunktion zukommt, woraus sich ein erhöhter EU-interner Koordinationsaufwand und gelegentliche Kohärenzprobleme ergeben. Die Konsequenz [...] ist, daß sie es mit wechselnden institutionellen Akteuren auf der EU-Seite zu tun haben, wobei sich die Kontinuität der Repräsentanz auf EU-Seite durch die Rotation der Präsidentschaft noch weiter verringert.³³

Die Hauptkonferenzen selber sind in drei Phasen eingeteilt. In der ersten und dritten Phase wird auf der Ebene der Außenminister der Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eingeräumt, die Standpunkte der Regierungen der Partnerländer zu den in der Konferenz behandelten Fragen darzulegen (Phase 1) bzw. rückblickend die Arbeit der Konferenz zu bewerten (Phase 3). Während der zweiten Phase finden die Arbeiten am Schlußkommuniqué in speziellen, nach Themen getrennten Arbeitsgruppen statt.

Der Barcelona-Prozeß ist jedoch kein rein multilateraler Prozeß, sondern weist als integralen Bestandteil auch einen bilateralen Strang auf. Die Aushandlung der Assoziationsabkommen zwischen der Kommission und den MMDL erfolgt bilateral.

Ferner hat die EU zu den Konferenzen im Barcelona-Prozeß auch anderen Staaten als den Partnerländern die Möglichkeit eingeräumt, als Gäste bzw. Beobachter an den Konferenzen teilzunehmen. Dabei muß es sich nicht notwendigerweise um Staaten handeln. Ebenso haben Internationale Organisationen, wie z.B. die Arabische Liga oder die Union des Arabischen Maghrebs die Gelegenheit, an den Haupt- und Nebenkongressen teilzunehmen.

Stellt man die Frage nach einer möglichen Funktionsdifferenzierung innerhalb des Systems des Barcelona-Prozesses, so läßt sich diese formal nicht konstatieren. Die starke Stellung der Kommission und der den Hauptkonferenzen vorsitzenden Ratspräsidentschaft läßt jedoch darauf schließen, daß die Staaten und Institutionen der EU im Rahmen dieses Prozesses eine stärkere Möglichkeit zum *agenda setting* besitzen, als ihre Verhandlungspartner aus den MMDL. Ein Blick auf die Durchführung der Barcelona-

33 Zitiert nach Jörg Monar: Die interne Dimension der Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Institutionelle und verfahrensmäßige Probleme, in: Wulfdiether Zippel (Hg.): Die Mittelmeerpolitik der EU, a.a.O., S. 65-90, bes. 84.

Konferenz bestätigt diese Annahme. Die Aushandlung des Rahmenwerkes war eine rein EU-interne Angelegenheit. Als sich die Staaten der Union nach fast einem Jahr zäher Verhandlungen geeinigt hatten, wurde dieses Paket den MMDL präsentiert. Diesen blieb letzten Endes nur die Wahl zwischen Zustimmung und Ablehnung: Einen Einfluß auf die Inhalte hatten sie jedoch nicht.³⁴ Obwohl die MMDL auf die inhaltliche Ausgestaltung des Prozesses einen vergleichsweise geringen Einfluß haben, können sie im Rahmen der Haupttreffen mittels ihrer Veto-Funktion eine gewichtige Rolle spielen und die Annahme von gemeinsamen Beschlüssen blockieren, wie dies in Malta geschehen ist.

b) Arrangement der Handlungseinheiten

Durch das Prinzip der Koordination ist ein die Regionen übergreifender Ansatz gewählt worden, der nicht den realen Machtverhältnissen und den existierenden Beziehungsgeflechten zwischen den Staaten der EU und den MMDL sowie den MMDL untereinander entspricht. Folglich spiegelt sich dieser block- und regionenübergreifende Ansatz kaum in den realen Gruppenkonstellationen innerhalb des Barcelona-Prozesses wieder. Konditioniert wird der Barcelona-Prozeß von den Staaten der EU, die ihre Ziele und Strategien bereits im Vorfeld der Konferenzen abzustimmen versuchen. Ihnen gegenüber stehen die Staaten der Arabischen Liga (AL) und der Union des Arabischen Maghrebs (UAM), wobei nicht alle Staaten der AL am Barcelona-Prozeß teilnehmen und alle Mitgliedsstaaten der UMA Mitglieder der AL sind. Allerdings haben die Mitgliedsstaaten der UMA sowie der AL untereinander vielfältige bilaterale Konflikte, so daß ein geschlossenes Auftreten dieser Staatengruppen, obgleich sie aus ihren Reihen auf jeder Konferenz einen Sprecher wählen, im Rahmen des Prozesses bislang nicht festzustellen war.

Die dritte und numerisch kleinste Gruppe bilden die Türkei, Zypern, Israel und Malta, die keiner der drei Regionalorganisationen angehören, zusammen jedoch – auf Grund unterschiedlicher Interessen – auch innerhalb des Prozesses keine informelle Koordinierung betreiben. Diese Staaten sind

34 Vgl. Anette Jünemann: Europas Mittelmeerpolitik im regionalen und globalen Wandel, a.a.O., S. 49.

auch nur bedingt in der Lage, eine Vermittlerrolle zwischen möglichen divergierenden Interessen der drei erstgenannten Gruppierungen zu übernehmen, da Malta und Zypern zu den potentiellen Beitrittskandidaten der Union gehören und die Türkei sowie Israel von den arabischen Staaten als Vermittler nicht akzeptiert werden.

2.4.2 Der Prozeß: Von Malta nach Stuttgart.

Bereits anläßlich des zweiten mediterranen Gipfels in La Valetta (Malta) wurde deutlich, von welchen grundsätzlichen Problemen der Fortschritt im Barcelona-Prozeß abhängig ist. Angesichts des Stillstandes im Nahost-Friedensprozesses kam es lediglich zu einem ergebnislosen Treffen zwischen Palästinenserchef Arafat und dem israelischen Außenminister Levi am Rande der Konferenz. Ansonsten waren die Teilnehmerstaaten der Malta-Konferenz noch nicht einmal in der Lage, sich auf ein Abschlußdokument zu einigen. Die Konferenzergebnisse wurden erst ca. zwei Monate später in Verhandlungen zwischen den Hohen Beamten der Außenministerien der Partnerstaaten ausformuliert. Inhaltlich handelt es sich bei diesem Dokument um eine Ansammlung dilatorischer Formelkompromisse.³⁵

Aber allein die Tatsache, daß sich die arabischen Staaten und Israel letzten Endes doch bereit fanden, ein entsprechendes Dokument zu unterzeichnen und sich auf die Durchführung einer dritten Außenministerkonferenz im Jahre 1999 zu einigen, zeigt die Bedeutung, welche die arabischen Staaten einem geregelten Dialog – trotz aller Kooperationskonflikte, die entstehen – beimessen. Nicht zuletzt befürchteten sie, daß ein von ihrer Seite provoziertes Scheitern des Prozesses, ihren primären Interessen nach einem verbesserten Zugang ihrer Produkte auf dem europäischen Markt hinderlich wäre.

Die offensichtliche Abhängigkeit des Barcelona-Prozesses vom israelisch-palästinensischen und israelisch-arabischen Konflikt wirft jedoch die Frage auf, ob das Vorhaben eines politischen Dialogs zwischen der EU und den südlichen und östlichen Mittelmeeranrainern überhaupt umgesetzt werden

35 Vgl. Le Monde v. 18.4.1997.

kann, solange die Entwicklungen in Israel und den Palästinensergebieten jeder politischen Annäherung den Wind aus den Segeln nehmen.³⁶

Ernüchtert von den Erfahrungen in Malta, setzte sowohl bei der EU-Kommission als auch bei den Mitgliedsstaaten, die aufgrund ihrer geographischen Lage ein besonderes Interesse an einer Stabilisierung des Mittelmeerraumes haben, ein Umdenkungsprozeß ein. Die Konzentration auf den „zweiten Korb“ und damit auf die wirtschaftliche Kooperation, deren Kern die Schaffung einer Freihandelszone bis zum Jahr 2010 ist, dies wurde anlässlich einer informellen Ministertreffen der Staaten des Barcelona-Prozesses im Juni 1998 in Palermo deutlich, soll nunmehr im Mittelpunkt der Euro-Mediterranen Partnerschaft gerückt werden. Ferner – und auch dies war ebenfalls ein Ergebnis der Sonderkonferenz von Palermo, die, wie der Ratsvorsitzende der EU, der britische Außenminister Robin Cook, betonte, außerhalb des vereinbarten Barcelona-Zyklus stattfand –³⁷ wurde ein Ad-hoc-Ausschuß Hoher Beamter eingesetzt, der Richtlinien für die Ausarbeitung eine Stabilitätscharta formulieren sollte, die der Stuttgarter Deklaration des Euro-Med-Prozesses beigelegt werden sollte. Während dieser Verhandlungen zeigte sich erneut mit aller Deutlichkeit, daß es seitens der arabischen Staaten, aber auch Israels eine generelle Blockade aller Aspekte gibt, welche die Sicherheit und militärische Fragen betreffen.³⁸

Um die Ausarbeitung dieser Charta zu ermöglichen und den Widerstand Syriens, des Libanons und Israels gegen die Ausarbeitung eines solchen „operativen Instrumentes“ zu überwinden, vereinbarten die Teilnehmer des Brüsseler Treffens, die Richtlinien für die Stabilitätscharta der Stuttgarter Erklärung beizufügen, um deren Sichtbarkeit zu verringern und so die Annahme der Leitlinien für diese drei Staaten akzeptabel zu machen.³⁹

36 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.4.1997.

37 Die Rede von Robin Cook vom 4.5.1998 findet sich in ULR: <http://www.euro-med.net/key-doc/palermo.htm>.

38 Interview mit einem Beamten aus dem Auswärtigen Amt, der an den Verhandlungen teilgenommen hat.

39 So M. Honsowitz (Auswärtiges Amt) anlässlich eines Workshops der SPD-Fraktion im deutschen Bundestag zum Barcelona-Prozeß am 26. März 1999 in Bonn.

Die ausgearbeiteten Leitlinien sollen dazu dienen, einen vertieften Dialog zur Konfliktprävention zwischen den Teilnehmerstaaten des Euro-Mediterranen Dialoges zu ermöglichen, der von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen flankiert wird. Allerdings wurde auf Drängen Syriens und Israels ebenfalls beschlossen, daß die Stabilitätscharta lediglich politisch und nicht rechtlich verbindenden Charakter haben sollte und daß ihre Annahme erst dann erfolgen sollte, wenn es die politischen Rahmenbedingungen erlauben. Damit hat der Euro-Mediterrane Dialog seine Abhängigkeit vom Nahost-Friedensprozeß erneut bestätigt.

Auf dem Stuttgarter Gipfel, der unter dem Vorsitz der deutschen Ratspräsidentschaft vom 15.-16. April 1999 stattfand, billigten die Außenminister der Barcelona-Staaten, die allgemeinen Leitlinien für die Ausarbeitung einer Charta für Frieden und Stabilität, die dem politischen Dialog und der präventiven Diplomatie Vorrang bei der Lösung zwischen- und innerstaatlicher Konflikte geben soll. Als Ziel wurde formuliert, die Charta bis zur zweiten Hälfte des Jahres 2000 fertigzustellen. Die Charta, so stellte der Ratsvorsitzende Fischer fest, sollte dann gebilligt werden, wenn es die politischen Umstände erlauben würden, womit er auf den noch stockenden Friedensprozeß anspielte. Damit war der progressive Charakter, der bereits die Idee einer KSZM leiten sollte, durch die Hintertür nach Stuttgart zurückgekehrt. Israel weigerte sich, einer Passage zuzustimmen, wonach der Grundsatz „Land für Frieden“ in einen unmittelbaren Zusammenhang mit den Zielsetzungen des Madrider Friedensprozesses gestellt werden sollte.⁴⁰ Der syrische Außenminister sowie sein libanesischer Amtskollege machten deutlich, daß sie die vorgeschlagenen Leitlinien zwar als Verhandlungsgrundsätze akzeptieren würden, die darin enthaltenen Empfehlungen jedoch keinesfalls dem Ergebnis vorgreifen dürften.⁴¹ Ferner bekräftigte die Europäische Union auf dem Stuttgarter Gipfel ihre Bereitschaft, den Euro-Mediterranen Prozeß auch im Zeitraum von 2000 bis 2006 finanziell zu unterstützen. Auf Grund eines internen Dissenses über die zukünftige Verteilung der Mittel vermied sie es jedoch, einen finanziellen Rahmen zu benennen.

40 Vgl. FAZ v. 17.4.1999.

41 Vgl. Agence Europe v. 18.4.1999.

Ein Positivum für die arabischen, aber auch für die südeuropäischen Staaten war es, daß Libyen am Stuttgarter Gipfel als Beobachter teilnehmen konnte. Es besteht zwischen den teilnehmenden Staaten des Barcelona-Prozesses Einvernehmen darüber, daß Libyen in absehbarer Zukunft zu einem vollwertigen Mitglied des Euro-Mediterranean Dialoges werden soll.⁴² Der Stuttgarter Gipfel konnte deshalb seitens der Mitgliedsstaaten der Union als Erfolg gewertet werden, weil man sich darauf einigte, alle strittigen politischen Fragen nicht zu thematisieren.⁴³ Der integrale Ansatz wurde in Stuttgart bewußt nicht umgesetzt. Wie sehr die Situation im Nahen Osten dennoch auch diesen Euro-Mediterranean Gipfel dominierte, läßt sich allein aus der Tatsache erkennen, daß weder Syrien (in seiner Eigenschaft als Sprecher der AL-Staaten) noch Israel bereit waren, zum Abschluß der Konferenz zusammen mit dem deutschen Ratspräsidenten Fischer eine Pressekonferenz abzuhalten, auf der die Ergebnisse des Gipfels der Öffentlichkeit präsentiert werden sollten. Implizit gestand die Union auch ein, daß der Prozeß bis Stuttgart keinesfalls die Erfolgsgeschichte gewesen ist, die viele politische und wissenschaftliche Beobachter gerne in ihm sehen. Daß der Prozeß noch am Anfang seiner Entwicklung steht und mit vielfältigen Problemen behaftet ist, machte Außenminister Fischer in seiner Eröffnungsrede deutlich, als er – 4 Jahre (!) nach Barcelona – davon sprach, daß die „Anlauf- und Experimentierphase“⁴⁴ des Prozesses vorüber sei.

3. Fazit

Welches Fazit läßt sich mit Blick auf die nunmehr fünfjährigen Erfahrungen mit dem Barcelona-Prozeß ziehen. Wo sind seine grundsätzlichen Schwächen, wo gibt es möglicherweise Ansätze, um diesen Prozeß zukünftig mehr Leben einzuhauchen?

42 Vgl. FAZ v. 16.4.1999.

43 So Christoph Heusgen, Auswärtiges Amt, in einem Vortrag anläßlich des Euro-Mediterranean-Dialog-Seminars des ZEI am 21.6.1999.

44 Eröffnungserklärung des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union, Bundesminister des Auswärtigen Joschka Fischer, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Mai 1999, S. 20-21, bes. 21.

1. Die neue Mittelmeerpolitik leidet hinsichtlich ihrer Mittel und Zielsetzungen sowie darüber hinaus an einer ganzen Reihe unterschiedlicher nationaler Interessenlagen. Vor allem Deutschland hat von Beginn an versucht, die Bildung neuer Institutionen zu verhindern und auf ein möglichst flexibles Rahmenwerk gedrängt, nicht zuletzt um dadurch mögliche Friktionen mit den ordnungspolitischen Vorstellungen der USA auszuschließen. Die vor allem von Frankreich lancierte Fiktion einer mediterranen Identität⁴⁵ erweckt den Eindruck, daß eine neue ordnungspolitische Konstellation *Mittelmeerregion* im Entstehen begriffen sei. Tatsächlich bedeutete Barcelona aber lediglich eine aufwendig inszenierte Umbenennung und Intensivierung der EU-Außenbeziehungen. Es kann daher auch kaum verwundern, daß es auf Seiten der Nicht-EU-Mitglieder zu keiner Koordinierung der Interessen oder zur Bildung eines kollektiven Ansprechpartners gekommen ist. Zu groß sind hier die politischen und wirtschaftlichen Gegensätze und zu weit weichen die jeweiligen nationalen Standpunkte zu dem europäischen Vorstoß voneinander ab. Insbesondere das Ansinnen einiger Europäer, durch eine politische Konditionierung ökonomischer Angebote eine Ordnungsfunktion zu übernehmen, wird nicht nur von Israel strikt abgelehnt.

2. Die Mittelmeerpolitik der EU zielt primär auf den Abbau von Stabilitätsrisiken⁴⁶ und das heißt nicht zuletzt auf eine Veränderung der innenpolitischen Verhältnisse in vielen arabischen Staaten. Bei diesen besteht aber wenig Neigung, sich von den Europäern in ihre innerstaatlichen Belange hereinreden zu lassen, geschweige denn politische Reformen durchzuführen, um bessere Voraussetzungen (aus der Sicht der europäischen Staaten)

45 Vgl. allgemein zur Vorstellung einer mediterranen Identität: Paul E. Salem: Arab Political Currents, Arab-European Relations and Mediterraneanism, in: Laura Guazzone (Hg.): The Middle East in Global Change. The Politics and Economics of Interdependence versus Fragmentation, London/New York 1997, S. 23-42.

46 Vgl. auch Roberto Aliboni: The Euro-Mediterranean Partnership: An Interpretation from Italy, <http://www.medac.comnet.mt/Conf/abarcel2/papers/ALIBONI.html>.

für eine effektive Kooperation zu schaffen.⁴⁷ Gerade Aspekte wie Migration, Islamismus und Demokratisierung⁴⁸ sind für viele arabische Regierungen gar nicht verhandelbar. Zudem ist ein Stabilitätstransfer ohnehin problematisch, solange es Akteure wie etwa die syrische Regierung oder die Hamas gibt, die von potentiellen Instabilitäten in der Nahostregion profitieren. Statt politischen Wandel, der die eigene Machtbasis aushöhlen würde, erhoffen sich viele arabische Regierungen von der EU einen besseren Zugang zum europäischen Binnenmarkt und mehr Investitionen und Wirtschaftshilfe. Wozu, so fragt man sich in Kairo, Amman, Tunis und Rabat, soll ein politischer Dialog geführt werden, wenn die EU-Staaten nach wie vor hartnäckig um Einfuhrquoten für landwirtschaftliche Produkte feilschen.⁴⁹ Aber auch die arabischen Hoffnungen auf ein stärkeres Engagement im Nahostkonflikt und eine Zurückdrängung amerikanischer Einflüsse haben die Europäer, abgesehen von einigen publikumswirksamen Aktivitäten französischer Politiker, bislang enttäuscht. Daran wird sich in absehbarer Zukunft, trotz vollmundig angekündigter Nahost-Initiativen der EU, wenig ändern. Die Europäer sind weder willens noch machtpolitisch in der Lage, ein wirksames Gegengewicht zur amerikanischen Dominanz in der Region zu bilden.⁵⁰ Sie werden zudem auch von Israel als politischer Mediator in der Nahost-Region nicht akzeptiert.⁵¹

3. Es wurde in Malta und Stuttgart deutlich, daß der integrale Ansatz im Rahmen des Prozesses den Staaten die Möglichkeit eröffnet, do-ut-des-Politik zu betreiben. Positiv betrachtet kann dies zu *package deals* führen, negativ ausgelegt wächst dadurch aber auch die Gefahr einer Gesamtblok-

47 Zum Problem der Asymmetrie innerhalb europäisch-arabischer Zusammenarbeit vgl. Andreas Jacobs: Hindernisse europäisch-arabischer Zusammenarbeit, in: Aussenpolitik, Nr. 1/1996, S. 62-63.

48 Vgl. Elena Maria Peresso: Euro-Mediterranean Cultural Cooperation, in: European Foreign Affairs Review 3 (1998) 1, S. 135-156.

49 Vgl. Talha, Larbi: Une zone de libre-échange entre le Maghreb et l'Europe. Un projet par défaut?, in: Etudes internationales, Nr. 2/1995, S. 39-51.

50 Vgl. Philip H. Gordon: The Transatlantic Allies and the Changing Middle East, London 1998, S. 32-36.

51 Vgl. Alfred Tovias: Israel and the Barcelona Process, EuroMeSCo Paper v. Oktober 1998, in ULR:http://194.235.129.80/euromesco/publi_artigo.asp?cod_artigo=15543.

kade des Prozesses durch einzelne Akteure. Das ad-hoc-Treffen von Palermo wurde nicht zuletzt deshalb einberufen, weil man seitens der Mitgliedsstaaten der Union erkannt hat, daß eine Revitalisierung des Prozesses nur dann erreicht werden kann, wenn man ausgewogene Fortschritte in allen drei Körben erzielt.

4. Dieser kritischen Einschätzung des Prozesses stehen positive Erfahrungen bei der Aushandlung der Assoziationsabkommen gegenüber. Obgleich es mit den einzelnen Ländern teils erhebliche Schwierigkeiten in den bilateralen Verhandlungen gab, die nicht nur in der kooperationskritischen Haltung der südlichen Mittelmeeranrainer begründet lag, sondern auch im nationalen Interesse einiger europäischer Staaten (namentlich Spanien und Deutschland), kann die Union nunmehr – nachdem am 20. Juni 1998 auch ein Vorvertrag mit Ägypten geschlossen wurde – auf ein dichtes Netz dieser Abkommen, die Schaffung einer Freihandelszone bis zum Jahr 2010 anvisierend, blicken.⁵² Allerdings sind die ausgehandelten Freihandelsabkommen asymmetrischer Natur, da sie nur auf die für die Europäer interessanten Industriegüter bezogen sind und die für die MMDL wichtigen Agrarprodukte ausschließen (Ausnahme hiervon ist das Freihandelsabkommen mit Marokko).

Angesichts der Vielzahl von strukturellen Problemen, mit denen der Barcelona-Prozeß behaftet ist, bleibt die abschließende Frage zu stellen, wie sich die Zukunft dieses Prozesses im Lichte der vorgenommenen Analyse gestalten kann. Grundsätzlich lassen sich zwei methodische Alternativen unterscheiden:

- der funktionalistische Ansatz, der davon ausgeht, daß man durch Zusammenarbeit in *low-politics*-Bereichen zu einer neuen Euro-Mediterranen Sicherheitsstruktur gelangt oder
- der realistische Ansatz, der bei der Struktur des Prozesses ansetzt, sowie in der Frage der Sicherheit die Voraussetzung zur Zusammenarbeit sieht,

52 Vgl. Volker Nienhaus: Entwicklung und Entwicklungsprobleme in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums, in: APuZ B 17/99 v. 23. April 1999, S. 20-28.

„wobei die Zusammenarbeit dann auch die Sicherheitspolitik teilweise einbeziehen soll.“⁵³

Vor allem jene Wissenschaftler, die 1995 die Initiierung des Barcelona-Prozesses enthusiastisch gefeiert haben, sind ob seiner mageren Ergebnisse heute ernüchert. Statt weiterhin am *grand design* für die Euro-Mediterrane Sicherheitszone zu feilen, erleben funktionalistische Vorschläge eine erneute Renaissance. Praktische *short-term*-Initiativen, wie die Zusammenarbeit bei der Katastrophenvorsorge, Umweltschutz und Sicherheit des maritimen Verkehrs, sollten entwickelt werden.⁵⁴ Auch seitens der Politik läßt sich eine verstärkte Tendenz hin zu funktionalistischen Erwartungen konstatieren. Die Herausbildung einer gemeinsamen Perzeption der Entwicklungen im Mittelmeerraum solle durch die schrittweise Kooperation im politischen und kulturellen Bereich befördert werden, fordert der EU-Beauftragte für den Nahen Osten, Miguel Angel Morationos. Dies sei die Voraussetzung für die Schaffung eines gemeinsamen Sicherheitsraumes. Nur bei einheitlicher Wahrnehmung lasse sich die Zielsetzung des Barcelona-Prozesses verwirklichen.⁵⁵

All diesen Vorschlägen gemeinsam ist ihre unrealistische Erwartungshaltung. Die implizit vorhandene (und teils explizit geäußerte) Annahme, daß Kooperation im *low-politics*-Bereich über kurz oder lang quasi automatisch in den hochpolitischen Bereich (Sicherheit) übergreift, ist ebenso alt wie falsch. Hierbei wird nicht berücksichtigt, daß die Zusammenarbeit an die Zustimmung der einzelnen Staaten gebunden bleibt. Es hängt also von der Zustimmung der Staaten und damit von ihren nationalen Interessen ab, ob sie diesen qualitativen Sprung von *low* zu *high politics* vollziehen oder

53 Werner Link: Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Spiegel der KSZE-, MBFR- und KVAE-Verhandlungen, in: Christian Hacke/Manfred Knapp (Hrsg.): Friedenssicherung und Rüstungskontrolle in Europa, Köln 1989, S. 79-93, bes. 86. Die Struktur der grundsätzlichen Überlegungen ist angelehnt an Kap. III dieses Aufsatzes.

54 Vgl. Phillip Morris Institute for Public Policy Research (Hg.): Ist the Barcelona-Prozeß Working? EU Policy in the Eastern Mediterranean, Conference Proceedings, Brüssel 1998, S. 8.

55 So Moratinos in einem Interview mit der spanischen Tageszeitung El Pais v. 23. 08. 1998.

nicht. So lange aber die territorialen Probleme im Nahen Osten sowie die internen Sicherheitsprobleme in einigen Staaten des Maghrebs nicht gelöst sind, ist es schwer vorstellbar, daß diese Staaten bereit sein werden, gemeinsam über Sicherheitsfragen zu verhandeln. Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen sind aus dieser Perspektive nichts mehr als symbolische Schritte, die keinesfalls in der Lage sind, bestehende Sicherheitszenarien zu verändern.

Zuletzt sei noch auf ein grundsätzliches Problem hingewiesen. Die vielfach geäußerte Behauptung, daß die Barcelona-Deklaration ein positiver Bezugspunkt für die Bevölkerung der südlichen Mittelmeerländer, eine „Magna Charta“⁵⁶ der Euro-Mediterranen Zusammenarbeit sein könnte, hat sich in den letzten fünf Jahren als hohle Phrase erwiesen (und bleibt dies wohl auch in der Zukunft). Sowenig wie die revolutionären Ereignisse in den ost- und mitteleuropäischen Staaten in den Jahren 1989/90 als Folge der Helsinki-Schlußakte zu begreifen sind, sowenig kann der Mittelmeerdekalog zu evolutionären Veränderungen in den Gesellschaften arabischer und nordafrikanischer Staaten beitragen. Die Barcelona-Erklärung wurde und wird von beiden Seiten unterschiedlich interpretiert und angesichts dieses Sachverhaltes – und dies hat der Barcelona-Prozeß mit aller Deutlichkeit offenbart – ist nicht nur die Ausarbeitung eines solchen Prinzipienkataloges schwierig, sondern auch dessen Implementierung. Auch die Stabilitätscharta wird, wenn sie 2001 ausgearbeitet und angenommen werden sollte, Interpretationsdifferenzen und Implementierungsdefiziten unterliegen. Realistische Betrachtungsweisen über die mögliche Zukunft des Barcelona-Prozesses setzen beim Institutionalisierungsgrad und der Struktur dieses Prozesses an. Der Versuch, alle südlichen Mittelmeeranrainer an einen Tisch zu bringen, um mit ihnen politische, ökonomische und kulturelle Fragen zu beraten sowie gemeinsame Vorgehensweisen zur Verbesserung der interregionalen Zusammenarbeit zu beschließen, hat sich in der Vergangenheit als das größte Hindernis für eine effektive Zusammenarbeit erwiesen. Zu groß sind die Unterschiede, zu stark die Rivalitäten zwischen vielen der Barcelona-Partner, als daß die Multilateralisierung europäischer

56 So Außenminister Fischer in seiner Stuttgarter Eröffnungserklärung, abgedruckt, in: Internationale Politik 54 (1999) 7, S. 107-109, S. 109.

Mittelmeerpolitik ein probates Mittel wäre, um Sicherheit und Stabilität im mittelmeerisch-afrikanischen Vorfeld Europas herzustellen. Dazu gesellt sich noch das bereits beschriebene sicherheitspolitische Defizit der EU, welches u.a. verhindert, daß die Union sicherheitspolitische Ordnungspolitik im Mittelmeerraum betreiben kann. Wenn die WEU, wie es gegenwärtig von Frankreich, Großbritannien, Italien und der Bundesrepublik Deutschland intendiert wird, zum sicherheitspolitischen Arm der EU werden sollte, dann könnte dieses strukturelle Defizit beseitigt werden. Die WEU könnte dann einen sicherheitspolitischen Beitrag zum Barcelona-Prozeß leisten und Korb 1 dieses Prozesses möglicherweise mit Leben füllen. Auch wenn es nicht zu einer Verschmelzung bzw. Auflösung der WEU mit/in die EU kommen sollte, so denkt man im Brüsseler Hauptquartier bereits heute darüber nach, welchen Beitrag die Westeuropäische Allianz zu Korb 1 leisten könnte.⁵⁷ Doch selbst für solch einen Fall würde es nicht garantiert sein, daß der Barcelona-Prozeß in Zukunft mit Leben erfüllt wird. Die unterschiedlichen Interessenlagen sowie die machtpolitischen Asymmetrien würden weiterhin existieren und eine erfolgreiche Implementierung der Barcelona-Deklaration verhindern. Somit bliebe der Erfolg von Barcelona weiterhin von externen Faktoren (Beendigung der internen Destabilisierung nordafrikanischer und nahöstlicher Staaten, Regulierung des Nahost-Friedensprozesses) abhängig.

Eine zweite Alternative, die sich realistischerweise anbietet, setzt bei der Struktur des Barcelona-Prozesses an. Angesichts der beschriebenen Unterschiede zwischen den Teilnehmerstaaten des Barcelona-Prozesses und eingedenk der Tatsache, daß die bilaterale Struktur von Korb 2 bislang die einzigen greifbaren Ergebnisse gezeitigt hat, sollte eine realistische Alternative zur bisherigen Struktur des Barcelona-Prozesses dafür plädieren, die regional unterschiedlichen Probleme, Interessen und Machtkonstellationen bei den Partnerstaaten des Barcelona-Prozesses strukturell zu berücksichtigen. Dies könnte dadurch geschehen, daß man auf die Idee *einer geometrie*

57 Vgl. Martin Ortega: Some proposals about developing dialogue between WEU and Mediterranean countries. Paper presented at the International Seminar on WEU's Role in the Mediterranean and the Euro-Mediterranean Partnership, Genova 4-5 December 1998.

variable zurückgreift und unter dem multilateralen Dach des Barcelona-Prozesses regional und funktional differenzierte Tische einrichtet sowie den MMDL die Entscheidung vorbehält, an welchem dieser Tische sie teilnehmen wollen. Den Außenministertreffen, die weiterhin multilateral strukturiert sein sollten, fiel somit die Aufgabe zu, die Ergebnisse der einzelnen Tische zur Kenntnis zu nehmen und Vorschläge für weitere Verhandlungen zu unterbreiten bzw. Fortschritte bei der Implementierung der vereinbarten Maßnahmen zu überwachen. Um den Staaten der MMDL die Perspektive zu eröffnen, eine wirkliche Partnerschaft mit der EU einzugehen, wäre es hilfreich, wenn man ihnen das Angebot unterbreiten würde, die Euro-Mediterrane Arbeitsgruppe zu reformieren, in der gegenwärtig alle europäischen Staaten des Barcelona-Prozesses sowie die Kommission vertreten sind. Zukünftig sollten in ihr, neben einem Vertreter der Kommission, dem Generalsekretär der GASP sowie den Vertretern der Rats-Troika auch ein Vertreter der UMA, der AL sowie Israels teilnehmen. Die Einrichtung einer solchen Gruppe könnte zur Folge haben, daß die regionale Selbstorganisation der arabischen Staaten, an der die EU ein fundamentales Interesse hat,⁵⁸ eine Renaissance erleben würde.

Skeptisch müssen allerdings die Versuche zur engeren sicherheitspolitischen Kooperation zwischen den Euro-Med-Staaten beurteilt werden. Solange die territorialen Probleme in dieser Region nach wie vor einer Lösung harren und solange es keine stabile militärische Balance zwischen Israel und den arabischen Staaten, aber auch unter den arabischen Staaten selbst gibt, sind Erwartungen hinsichtlich der Herstellung von Vertrauen (im Sinne von *confidence*⁵⁹) illusorisch. Diese Problematik ist mittlerweile auch von der Politik erkannt worden. Im Rahmen des Barcelona-Prozesses ist der Begriff der VSBM durch den weniger aussagekräftigen Terminus „partnerschaftsbildende Maßnahmen“ ersetzt worden. Damit wird implizit

58 Vgl. Schlußfolgerungen des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union, des deutschen Außenministers, Joschka Fischers, zur Dritten Europa-Mittelmeerkonferenz der Außenminister der EU-Mitgliedsstaaten und von Mittelmeerrainern am 15. und 16. April 1999 in Stuttgart, in: Internationale Politik 54 (1999) 7, S. 112-118, S. 112 (Punkt 3).

59 Vgl. Michael Zielinski: Vertrauens- und Vertrauensbildende Maßnahmen, Frankfurt u.a. 1985, S. 136-137.

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft

anerkannt, daß erst eine Partnerschaft, d.h. eine machtpolitisch annähernde Symmetrie, die Voraussetzung dafür ist, Maßnahmen zu ergreifen, um „gesicherte Erwartungen“ (und dies ist der Kern Vertrauensbildender Maßnahmen⁶⁰) herzustellen.

60 Vgl. Werner Link: Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Spiegel der KSZE-,MBFR- und KVAE-Verhandlungen, a.a.O., S. 84.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-68-6



Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>