

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

45/2005 · 7. November 2005



Barcelona-Prozess

Herfried Münkler

Nutzen und Nachteil des amerikanischen Imperiums

Annette Jünemann

Zehn Jahre Barcelona-Prozess

Cilja Harders

Europäische Mittelmeerpolitik aus arabischer Sicht

Isabel Schäfer

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und der Nahostkonflikt

Mohssen Massarrat

Demokratisierung des Greater Middle East

Dieter Weiss

Freiheit und Entwicklung in der arabischen Welt

Editorial

Innerhalb der arabischen Welt werden die Forderungen nach gesellschaftlichen Reformen lauter. Die Reformkräfte haben durch die drei Arab Human Development Reports Unterstützung erfahren. Unter dem Schuttschirm des United Nations Development Programme (UNDP) konnten arabische Wissenschaftler unter Leitung des Ägypters Nader Fergany schonungslos Bilanz ziehen. Im Vergleich zu anderen Regionen hinkt die arabische Welt in der Entwicklung meilenweit hinterher. Diesem Defizit versucht die Europäische Union mit dem 1995 in Barcelona begonnenen Kooperationsprozess entgegenzusteuern.

Im November 2005 jährt sich die Konferenz von Barcelona zum zehnten Mal. Der so genannte Barcelona-Prozess stellt den institutionellen Rahmen für die Mittelmeerpolitik der EU dar. Diese Initiative beruht auf dem Gedanken einer intensiven Zusammenarbeit der Länder auf beiden Seiten des Mittelmeers auf gleichberechtigter Basis. Ziel dieser „Euro-Mediterranen Partnerschaft“ sind Frieden, Stabilität und Wohlstand. Ergänzt wird der Barcelona-Prozess durch das Nachbarschaftskonzept der EU. Es ist auf die Verringerung von Armut, die Schaffung eines Raumes gemeinsamen Wohlstandes und gemeinsamer Werte, wirtschaftliche Integration und die Stärkung der kulturellen und politischen Beziehungen gerichtet.

Auch die im Juni 2004 proklamierte US-Initiative „Greater Middle East“ zielt auf die Förderung von Demokratie und Good Governance im Nahen und Mittleren Osten, den Aufbau einer Wissensgesellschaft und den Ausbau der wirtschaftlichen Potenziale. Was diese Initiative vom Barcelona-Prozess und dem Nachbarschaftskonzept der EU unterscheidet, ist die mangelhafte Abstimmung mit den betroffenen Regierungen.

Ludwig Watzal

Herfried Münkler

Nutzen und Nachteil des amerikanischen Imperiums

Essay

Der Begriff des Imperiums hat in der westlichen Welt einen schlechten Klang. In der Regel werden damit Expansion und Unterdrückung, Ausbeutung und Gewalt assoziiert. Von den friedensstiftenden Leistungen der Imperien ist selten die Rede, was wohl auch damit zu tun hat, dass der imperiale Frieden als einer gilt, der mehr auf Zwang und Unterdrückung denn auf freiwilliger Zustimmung beruht. Die

Herfried Münkler

Dr. phil., geb. 1951; Lehrstuhl für Theorie der Politik an der Humboldt-Universität zu Berlin. HUB, Philosophische Fakultät III, Unter den Linden 6, 10099 Berlin
herfried.muenkler@rz.hu-berlin.de

jüngere Literatur über eine friedliche Weltordnung dreht sich ausschließlich um den republikanischen Frieden im Anschluss an Kant, während sich zum imperialen Frieden, wie ihn Dante entworfen hat, kein aktualisierender Bezug findet.

Das hat viele Gründe: Der Untergang der europäischen Kolonialreiche und die Verarbeitung dieses Untergangs als positiv verlaufener Lernprozess dürfte der wichtigste sein. In Deutschland kommen das zweimalige Scheitern einer gewaltsamen Imperienbildung sowie dessen moralische und materielle Kosten hinzu. Und in den USA hat der antiimperiale Gründungsmythos, die Befreiung vom britischen Empire durch einen Unabhängigkeitskrieg, lange dafür gesorgt, dass eine Selbstbeschreibung als Imperium nicht in Frage kam. Imperial – das waren immer die anderen, vor allem die Sowjetunion, bis zu ihrem Zusammenbruch Anfang der neunziger Jahre Inbegriff des Imperiums. Dementsprechend sieht das Bild des Imperiums aus: Eine

wesentlich auf militärischer Übermacht beruhende Ordnung, die den Unterworfenen das Recht auf Selbstbestimmung und Mitsprache verweigert.

Das hat sich zuletzt ein wenig geändert, weil eine Reihe amerikanischer Intellektueller und Wissenschaftler zu einer positiv akzentuierten Selbstbezeichnung der USA als Empire übergegangen sind. Dabei haben sie das Bild eines liberalen Imperiums entworfen, nicht nur, weil sie an die friedlichen und zivilisierenden Traditionen einiger Weltreiche, namentlich des Römischen und Britischen, erinnern, sondern auch, weil die Vorstellung einer Weltordnung ohne die von den USA erbrachten Ordnungsleistungen, also der Übergang von einer uni- zu einer multipolaren Welt, inzwischen nicht mehr nur Behagen, sondern auch Sorge bereitet. Damit war die Debatte über Nutzen und Nachteil imperialer Ordnungen neu eröffnet.¹

Was ist ein Imperium?

Trotz der zeitweilig intensiven Debatte über imperiale bzw. imperialistische Politik findet sich in den einschlägigen politik- wie geschichtswissenschaftlichen Handbüchern und Lexika kein Eintrag zum Stichwort Imperium. Es dominiert die Vorstellung, Imperien seien nichts anderes als große Staaten. Aber das ist falsch: Staaten nämlich gibt es immer nur im Plural, wobei sie eine Staatenordnung bilden, in der die Prinzipien und Regeln ihres wechselseitigen Zusammenwirkens festgelegt sind. Diesen Regeln haben sich alle zu fügen, auch derjenige, der innerhalb dieser Staatenordnung eine Vorherrschaft (Hegemonie) innehat. Ein Imperium dagegen gibt es in der von ihm beherrschten „Welt“ nur im Singular. Es schafft und garantiert die Regeln, nach denen innerhalb dieses Raumes Politik gemacht wird, es sichert diesen Raum nach außen ab und erhebt schließlich noch den Anspruch, die sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsrhythmen des Raumes zu kontrollieren, im einen Fall zu beschleunigen, im anderen zu verlangsamen. Imperien und Staaten unterscheiden sich also fundamental hin-

¹ Vgl. Empire Amerika. Perspektiven einer neuen Weltordnung, hrsg. von Ulrich Speck/Natan Sznajder, München 2003; Sabine Jaberg/Peter Schlotter (Hrsg.), Imperiale Weltordnung – Trend des 21. Jahrhunderts?, Baden-Baden 2005.

sichtlich ihrer Positionierung in Raum und Zeit: Staaten ist beides vorgegeben; Imperien verstehen sich als deren Schöpfer und Garanten.¹²

Aber dieser imperiale Anspruch lässt sich nicht erheben, ohne dass damit eine Reihe von Verpflichtungen, d. h. Kosten, verbunden sind. Das Bindeglied zwischen Anspruch und Verpflichtung ist das, was man die *imperiale Mission* nennen kann. In ihr ist zusammengefasst, worin die Aufgabe eines Imperiums für den von ihm beherrschten Raum liegt: Das kann die Ausbreitung der Zivilisation sein wie etwa bei Römern und Briten, die Ausbreitung des Christentums wie bei den Spaniern und im zaristischen Russland, der Sieg des Kommunismus im Weltmaßstab wie im Falle der Sowjetunion oder die Durchsetzung von Demokratie, Marktwirtschaft und Menschenrechten wie bei den USA. Man kann dies auch eine Ideologie nennen, doch wird damit die Selbstbindung zu gering gewichtet, die von der imperialen Mission ausgeht. Imperien müssen sich den in der imperialen Mission vorgegebenen Aufgaben immer wieder unterziehen. Wenn sie sich dem entziehen oder versagen, schwindet ihre Legitimität und damit auch die Folgebereitschaft der Menschen innerhalb des imperialen Raumes. Das ist der Anfang von ihrem Ende.

Der imperialen Mission steht die *Imperialrason* gegenüber: Sie achtet auf die Ressourcen und Fähigkeiten des Imperiums und sucht sie mit den in der Mission vorgezeichneten Aufgaben in Einklang zu bringen. Die imperiale Mission setzt immer neue Projekte auf die Agenda des Imperiums; die Imperialrason dagegen verweist darauf, dass deren Übernahme auch zu einer Überforderung des Imperiums führen kann. Die imperiale Mission generiert Legitimität, aber sie tendiert auch zu *imperialer Überdehnung*; die Imperialrason dagegen zieht die Grenzen enger. Sie ist der Sachwalter der Realpolitik gegenüber der Selbstüberforderung des Imperiums.

Diese allgemeinen Überlegungen lassen sich anhand der inneramerikanischen Debatte über Zweck und Erfolgsaussichten der Irakintervention konkretisieren: Die Neokonser-

vativen, die das Projekt eines Regimewechsels im Irak und die Vorstellung von einer an westlichen Mustern orientierten Gesellschafts- und Politikordnung dort maßgeblich forciert haben, haben als Repräsentanten der imperialen Mission agiert, während die Vertreter der realistischen bzw. neorealistischen Schule, die – jenseits der Scheindebatte über die von den USA offiziell geltend gemachten Interventionsgründe – dem Projekt von vornherein mit einer ausgesprochenen Skepsis begegneten und vor den Lasten eines langen Engagements in der Region warnten, als Vertreter der Imperialrason auftraten.

Nun ließe sich, auch unter dem Eindruck der ausbleibenden Erfolge im Irak, daraus schlussfolgern, man solle, um imperiale Überdehnung zu vermeiden, sich grundsätzlich nach der Imperialrason richten und die imperiale Mission als eine Ideologie behandeln, an der man sich nicht wirklich orientiere. Ein solcher Rat unterschätzt freilich die Bedeutung der Mission für den inneren Zusammenhalt des Imperiums: Wenn ihre Bindewirkung für das Handeln der Eliten erodiert, beginnt auch der Zerfall des Imperiums. Imperien sind nämlich viel stärker, als dies die negativ konnotierte Vorstellung vom Zwangs- und Unterdrückungsapparat nahe legt, von gemeinsamen Werten und Zukunftsvorstellungen zusammengehalten, und deren Niedergang könnte nicht ausgeglichen werden. Die Folge ist, dass Imperien zwangsläufig zwischen Mission und Rason hin- und herpendeln und einmal der eine, dann wieder der andere Imperativ vorherrschend ist.

Die Ordnung der Weltwirtschaft und die Rolle des Öls

Imperien sichern innerhalb des von ihnen kontrollierten Raums nicht nur den Frieden, sondern haben auch – wenn es sich bei ihnen nicht um rein ausbeuterische Reiche handelt – für die wirtschaftliche Prosperität Sorge zu tragen. Dazu gehört die Bereitstellung einer Währung, die den Gütertausch innerhalb des imperialen Raumes ermöglicht, weil sämtliche darin zirkulierenden Teilwährungen in diese Leitwährung konvertiert werden können. Vor allem aber legen sie die Grundsätze fest, nach denen das Finanzwesen und die Wirtschaft funktionieren. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts haben die USA diese Rolle

¹² Dazu ausführlich Herfried Münkler, *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin 2005.

von den Briten übernommen. Dabei ist einer der Grundsätze der zwischen Churchill und Roosevelt auf einem britischen Kriegsschiff vor der neufundländischen Küste verabredeten und deswegen so genannten Atlantikcharta, die 1945 in die Charta der Vereinten Nationen eingegangen ist, dass alle für die Prosperität der einzelnen Staaten unverzichtbaren Güter zu Marktpreisen erwerbbar sein müssen. So ist kein Staat gezwungen, militärische Gewalt anzuwenden, um sich in ihre Verfügung zu bringen.

Die Regelung des Austauschs und der Preisbildung solcher Güter auf dem (Welt-) Markt bildete die Grundlage der Ordnung, die von den beiden Westmächten im Verlauf des Krieges durchgesetzt wurde – und zwar gegen das nazistische Deutschland wie das kaiserliche Japan, die in sich geschlossene Großraumwirtschaften aufzubauen versuchten und, um diese geschlossenen Wirtschaftsräume blockadesicher zu machen, eine Politik ausgreifender Eroberungen betrieben. Zwar hat nach 1945 eine der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs, die Sowjetunion, an diesem Modell der geschlossenen Großraumwirtschaft festgehalten, aber im Grundsatz hat sich das angloamerikanische Modell weltweit durchgesetzt, endgültig mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion zu Beginn der neunziger Jahre.

Innerhalb dieser marktförmig strukturierten Weltwirtschaft spielten Güter wie Kohle, Stahl, Kautschuk, Erze und insbesondere Erdöl eine zentrale Rolle. Ihren Handel zu fairen Preisen sicherzustellen, ist die wirtschaftlich wichtigste Aufgabe des Imperiums. Mit dem schrittweisen Rückzug der Briten aus der Golfregion ging die Aufgabe, für ein hinreichendes Angebot an Erdöl und eine Verhinderung von Monopolpreisen zu sorgen, auf die USA über. Und mit diesem Übergang begann eine Abfolge von Interventionen der USA in die politischen Strukturen der Region, die der Verhinderung von Monopolpreisen und der Sicherung des freien Handels mit Erdöl dienen. Entgegen dem Vorwurf, die USA betrieben eine klassisch imperialistische Politik, d.h. sie intervenierten, um das Öl unter ihre eigene Kontrolle zu bringen und die Gewinne einzustreichen, war der Schwerpunkt ihrer Interventionen die Sicherung der freien Weltwirtschaft. Am deutlichsten zeigt sich dies an dem Krieg zwischen

dem Irak und Iran von 1980 bis 1988, in den die USA infolge ihrer Sorge für die Ölversorgung der Weltwirtschaft immer tiefer hineingezogen wurden, bis sie schließlich nicht nur die den Persischen Golf befahrenden Tanker amerikanisch ausflaggten, sondern sie auch zu Konvois zusammenstellten, die unter dem Schutz amerikanischer Kriegsschiffe fuhren.¹³

Tatsächlich ist die Golfregion ein Gebiet, in dem sich seit Jahrzehnten eine Hegemonialkonkurrenz entwickelt hat, wie sie zuvor nur in Europa ausgetragen wurde. Die europäischen Hegemonialkriege waren gefährlich, weil sie sehr schnell auf außereuropäische Gebiete übergriffen und die Zerstörung der industriellen Zentren globale Effekte hatten. Die Hegemonialkriege am Golf sind gefährlich, weil sie mit dem Erdöl das wichtigste Schmiermittel der Weltwirtschaft blockieren. Das Problem dabei ist, dass mit dem Zusammenbruch des Schah-Regimes im Iran der traditionelle Hegemon der Region kollabierte und keine andere Macht vorhanden war, die an seine Stelle treten konnte.

So begann eine Ära der verstärkten Instabilität, die immer wieder das Eingreifen der USA provozierte und diese zugleich zwang, in die Stabilität politischer Regime zu investieren, die kaum ihren Vorstellungen von Demokratie und Menschenrechten entsprachen. Aber einen politischen Kollaps Saudi-Arabiens hätte die Weltwirtschaft angesichts der Labilität angrenzender Länder kaum verkraften können. Die Folge waren die Intervention von 1990/91 zur Befreiung Kuwaits und zum Schutz Saudi-Arabiens und der anschließende Verbleib starker US-Streitkräfte in der Region. Bei der amerikanischen Entscheidung von 2003 zu einem Regimewechsel im Irak dürfte diese Konstellation eine wichtige Rolle gespielt haben.

Die Selbstblockade der arabisch-islamischen Welt

Es sind freilich nicht nur die Rivalitäten mittlerer Mächte um die Hegemonialposition im Nahen und Mittleren Osten, die den imperialen Garanten der Weltordnung zu erhöhter Präsenz in der Region nötigen, sondern auch

¹³ Vgl. ders., *Der neue Golfkrieg*, Reinbek 2003, S. 69 ff.

die Sorge um deren weitere sozio-politische Entwicklung. Das Ausbleiben einer selbsttragenden wirtschaftlichen Entwicklung ist hier mit einem rasanten Bevölkerungsanstieg zusammengetroffen, was spätestens mit dem Rückgang der Öleinnahmen zu einer sozialen und politischen Katastrophe führen wird. Diese wird in vieler Hinsicht dem ähneln, was sich im subsaharischen Afrika während der vergangenen Jahrzehnte zugetragen hat.

Seit langem sind die arabischen Gesellschaften so genannte heiße Gesellschaften, d. h. mehr als 50 Prozent der ihnen Angehörigen sind jünger als 18 Jahre: Die daraus erwachsene Instabilität konnte lange Zeit durch den Reichtum aus den Öleinnahmen abgefedert werden. Die zeitlich begrenzte Kapitalisierung der Bodenschätze machte für geraume Zeit die Mittel verfügbar, mit denen die unruhigen Massen ruhig gestellt werden konnten. Aber schon jetzt ist dies nur noch teilweise möglich. An der sich schnell öffnenden Schere zwischen den benötigten und den verfügbaren Finanzmitteln wird auch ein steigender Ölpreis nichts ändern.

Es kommt hinzu, dass die Ölmilliarden nicht dazu gedient haben, eine industrielle Infrastruktur aufzubauen, die ein sich selbst tragendes Wirtschaftsleben stimuliert hätte, sondern zur Anhäufung von Luxus bei der Oberschicht und zur Befriedigung der unmittelbaren Bedürfnisse bei der armen Bevölkerung verwendet wurden. Man hat von der Hand in den Mund gelebt. Zugleich hat die Verfügung einer kleinen Schicht von Potentaten über die Renten aus der Erdölförderung verhindert, dass ein Prozess der schrittweisen Demokratisierung in Gang gekommen ist, der vielleicht dazu hätte beitragen können, den gravierendsten Fehlentwicklungen entgegenzusteuern. Rentierstaaten – Staaten also, deren Einnahmen nicht aus Steuern, sondern aus Bodenschätzen stammen – sind in hohem Maße in der Lage, sich gegen die politische Partizipation der eigenen Bevölkerung zu sperren.¹⁴ Die politischen Korrekturmechanismen, wie sie Demokratien eigen sind, kommen hier nicht zum Tragen. Infolgedessen ist die imperiale Ordnungsmacht versucht, der Demokratisierung von außen nach-

zuhelfen, darauf vertrauend, dass dies auf die Zustimmung der Menschen in der Region stoßen würde. Im Irak hat sich gezeigt, dass das in dieser Form ein Irrtum ist.

Der Nahostkonflikt

Die USA sollten sich am besten aus den Angelegenheiten der Region heraushalten, ist angesichts der sich in vielen Ländern der Region zuspitzenden Lage zu hören. Aber so einfach hat es eine imperiale Macht nicht: So werden den USA regelmäßig Vorhaltungen gemacht, wenn sie sich nicht in hinreichendem Maße im Nahostkonflikt engagieren, sondern nach einer Periode der Anstrengungen und deren Fehlschlag die Konfliktparteien sich selbst überlassen, wie dies zu Beginn der Amtszeit von Präsident George W. Bush der Fall war. Die Folgen waren nicht nur ein Rückschlag im Friedensprozess zwischen Israelis und Palästinensern, sondern auch schwere Vorwürfe aus der arabischen Welt, dass die USA auf Israel nicht den erforderlichen Druck ausübten, um einer Lösung des Palästinaproblems näher zu kommen. In der Tat: Was hier angemahnt wurde, ist die Ausfüllung der imperialen Rolle, der sich die USA zeitweilig entzogen hatten.

Es gibt für Imperien in weltpolitischen Schlüsselregionen keine Moratorien und kein Wegschauen. In Randgebieten, wie großen Teilen Afrikas, ist dies sehr wohl möglich. Nicht so im Nahen und Mittleren Osten, wo eine erhöhte Konfliktdynamik sowie nationale und religiöse Gegensätze mit den weltweit größten Erdölreserven zusammentreffen. Während die Europäer ihr Engagement nach ihren Möglichkeiten und Fähigkeiten richten können, müssen die USA ständig agieren. Das erhöht die Wahrscheinlichkeit von Fehlern, auch in Folge der Ungeduld, die damit verbunden ist.

¹⁴ Vgl. Andreas Boeckh/Peter Pawelka (Hrsg.), Staat, Macht und Rente in der internationalen Politik, Opfaden 1997.

Annette Jünemann

Zehn Jahre Barcelona-Prozess: Eine gemischte Bilanz

Im November 2005 jährt sich zum zehnten Mal die Konferenz von Barcelona; Geburtsstunde der von Europa initiierten Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP),¹ die sich nicht weniger als die Schaffung eines „Raumes des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstandes“ zum Ziel gesetzt

hat.² In Analogie zum Helsinki-Prozess basiert die – auch als Barcelona-Prozess bezeichnete – EMP auf einer Deklaration, die wiederum aus einer Präambel und drei eng miteinander verknüpften Körben besteht: Korb (I), die Politische und Sicher-

heitspartnerschaft, Korb (II), die Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft, und Korb (III), die Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich. Normatives Ziel aller drei Körbe ist die *Demokratisierung* der gesamten Region.

Maßgeblich für die Entstehung der EMP war die damalige Einschätzung, dass der nahöstliche Friedensprozess unumkehrbar sei. Diese Einschätzung sollte sich jedoch als falsch erweisen, denn schon 1996 geriet der Friedensprozess in eine schwere Krise, die der EMP bis heute eine ihrer wesentlichen Grundlagen entzieht, nämlich die Kooperationsbereitschaft zwischen Israel und den arabischen Mittelmeerdriftländern (MDL). Erschwerend kommt hinzu, dass der Kampf gegen den internationalen Terrorismus in Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 und der völkerrechtswidrige Krieg gegen den Irak 2003 zu einer Polarisierung der Beziehungen zwischen „dem Wes-

ten“ und „dem Islam“ führten. Begleitet werden diese negativen Entwicklungen von wachsender Kritik an der *Umsetzung* der EMP: Weder entspricht das EU-Engagement für eine Demokratisierung der MDL dem deklarierten Anspruch, noch verhält sich die EU als fairer Partner beim wirtschaftlichen Transformationsprozess.

Vor diesem Hintergrund sollen die Erfolge und Misserfolge der EMP bilanziert werden, wobei sich dieser Artikel auf die EU und ihre Mitgliedstaaten konzentriert sowie auf das Politikfeld der äußeren und inneren Sicherheit und dem damit eng zusammenhängenden Bereich der Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik. Der Bilanz folgt eine Analyse künftiger Perspektiven der EMP vor dem Hintergrund neuerer regionalpolitischer Initiativen der EU.

Zum Bedeutungsverlust der Politischen und Sicherheitspartnerschaft

Nie zuvor gab es ein multilaterales Gesprächsforum, das – unter Einschluss der Konfliktparteien des Nahostkonflikts – sicherheitspolitische Themen der Region diskutiert. Insofern kann allein schon die Existenz dieses Forums als Erfolg der EMP gewertet werden. Dessen ungeachtet gilt gerade die Zusammenarbeit in Korb (I) als extrem unbefriedigend. Um konkrete Ergebnisse erzielen zu können, bedürfte es einer gemeinsamen Sicherheitsperzeption und damit einer

Dies ist die gekürzte Fassung eines sehr viel umfassenderen Artikels, der unter Heranziehung konstruktivistischer und rollentheoretischer Ansätze die Defizite der EMP zu erklären versucht. Vgl. Annette Jünemann, Ein Raum des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands: Die Euro-Mediterrane Partnerschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Cilja Harders/Annette Jünemann (Hrsg.), Zehn Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft: Bilanz und Perspektiven, in: Orient 46 (2005) 3 (i. E.). Mein Dank gilt Cilja Harders für ihre kluge und konstruktive Kritik und Anne Bressen für die sorgfältige redaktionelle Betreuung.

¹ Gründungsmitglieder der EMP waren die EU und ihre damals noch 15 Mitgliedstaaten sowie 12 von der EU ausgewählte Mittelmeerdriftländer: Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel, Libanon, Syrien, Jordanien, die palästinensischen Autonomiegebiete sowie die Türkei, Zypern und Malta.

² Vgl. Schlussklärung der Europa-Mittelmeer-Konferenz von Barcelona (27./28. 11. 1995), in: Agence Europe, 6. 12. 1995.

Annette Jünemann
Dr. phil., geb. 1959; Professorin für Internationale Beziehungen an der Helmut-Schmidt Universität der Bundeswehr in Hamburg, Institut für Internationale Politik, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg.
annette.junemann@hsu-hh.de

gemeinsamen Antwort auf die Frage, welche sicherheitspolitischen Themen in dieser Region von Bedeutung sind. Für die Europäer sind es vor allem *weiche* Sicherheitsrisiken. Gemeint sind so unterschiedliche Phänomene wie der militante Islamismus, organisierte Kriminalität, illegale Migration und nicht zuletzt der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, der die Grenze zwischen weichen und harten Sicherheitsrisiken zunehmend verschwimmen lässt. Den MDL geht es hingegen um die dem Nahostkonflikt inhärenten, von Arabern und Israelis gleichermaßen als vital wahrgenommenen Sicherheitsrisiken.¹³ Solange der Nahostkonflikt nicht beigelegt ist, weigern sich die arabischen MDL, mit Israel über Sicherheit zu reden, weil dies lediglich einen für sie ungünstigen Status quo festschreiben würde. Somit kann der Nahostkonflikt als eines der größten Hindernisse für eine fruchtbare Zusammenarbeit in Korb (I) identifiziert werden. Seit Ausbruch der zweiten Intifada im November 2000 ist die sicherheitspolitische Zusammenarbeit fast vollständig blockiert. Auch die für 2000 geplante Verabschiedung der *Charta for Peace and Stability* musste auf unbestimmte Zeit verschoben werden.¹⁴

Die Blockadehaltung der arabischen MDL war jedoch zu keinem Zeitpunkt vollständig; auf unteren Arbeitsebenen wurde die Kommunikation zwischen nördlichen und südlichen MDL sowie zwischen Arabern und Israelis stets aufrecht erhalten. Infolge dieser regelmäßigen Treffen hat sich unter den Teilnehmern sogar ein „sozialisierender“ Effekt eingestellt und eine Art „Partnerschaftsgeist“ entwickelt, wobei dieser Effekt zwischen den MDL weniger intensiv ist als zwischen nördlichen und südlichen EMP-Partnern.¹⁵ Zu dem war es möglich, wenn auch auf niedrigem Niveau, einige vertrauensbildende Maßnahmen zu schaffen. Ebenfalls positiv hat sich die Zusammenarbeit im so genannten

¹³ Zum Sicherheitsbegriff der MDL vgl. Cilja Harders, Zehn Jahre Barcelona-Prozess: Arabische Perspektiven zwischen Enttäuschung und Realismus, in: *Orient*, 46 (2005) 3 (i. E.).

¹⁴ Vgl. Isabel Schäfer, Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und der Nahostkonflikt im Kontext jüngster internationaler Entwicklungen – zwischen Blockade und Vertrauensbildung, in: *Orient*, 46 (2005) 3 (i. E.).

¹⁵ Vgl. Muriel Asseburg, Demokratieförderung in der arabischen Welt – hat der partnerschaftliche Ansatz der Europäer versagt?, in: *Orient*, 46 (2005) 2, S. 8.

ESVP-Dialog entwickelt. ESVP steht für die in den neunziger Jahren initiierte Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, mit der sich die EU auf den Weg gemacht hat, ein autonomer internationaler Akteur mit eigenen militärischen Fähigkeiten zu werden. Anfänglich reagierten die MDL irritiert und argwöhnlich, dass sich die ESVP gegen sie richten könnte. Der diplomatische Konflikt konnte jedoch beigelegt werden, indem die EU die MDL zunehmend in die ESVP integrierte. Mittlerweile wurde ein ESVP-Mittlerdialog initiiert, der der Zusammenarbeit im Bereich der Konfliktverhütung und des Krisenmanagements dient.¹⁶

Eine Ausweitung der Zusammenarbeit auf den Bereich der Militärpolitik mag dazu beitragen, das Misstrauen zwischen südlichen und nördlichen EMP-Partnern abzubauen. Aufgrund der unterschiedlichen Sicherheitskulturen demokratischer und autoritärer Systeme ist diese Zusammenarbeit jedoch nicht unproblematisch. Die Militärpolitik der EU ist im Zivilmachtkonzept verankert, demzufolge das Militär kein Mittel der Machtpolitik ist, weder nach außen und erst recht nicht nach innen. Aus dieser Perspektive ist der militärpolitische Sektor der meisten MDL defizitär, weil es an ziviler Partizipation und Kontrolle mangelt, weil die Trennung zwischen Militär und Polizei unzureichend ist und weil viele Regierungen „Sicherheit für ihr Land“ mit „Sicherheit für ihr Regime“ gleichsetzen.¹⁷ Die Kluft zwischen den Sicherheitskulturen kann erst überwunden werden, wenn die MDL sich und ihren militärpolitischen Sektor demokratisiert haben.

Priorität für das Politikfeld Innere Sicherheit

Seit dem 11. September 2001 genießt der Kampf gegen den internationalen Terrorismus oberste Priorität in der europäischen Sicher-

¹⁶ Vgl. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, Tenth Anniversary Of The Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme To Meet The Challenges Of The Next Five Years, in: *Euromed Report*, (2005) 89, S. 14.

¹⁷ Vgl. Fred Tanner, Security Co-operation: A New Reform Orientation?, in: Richard Youngs u. a. (Hrsg.), *The Barcelona Process Revisited*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), (2005), S. 10 (i. E.).

heitspolitik, auch und vor allem im Rahmen der EMP. Die maßgeblichen Instrumente und Strategien fallen vorwiegend in das Politikfeld der Inneren Sicherheit. Weil die Zusammenarbeit in Korb (I) weitgehend paralytisch ist, verlagerte die EU alle sicherheitspolitisch relevanten Themen zunehmend in Korb (III). Der dritte Korb wurde damit zum Sammelbecken unterschiedlichster Politikfelder: kultureller Austausch unter besonderer Berücksichtigung legaler Immigranten einerseits und Innere Sicherheit inklusive der Abwehr illegaler Immigranten andererseits. Diese thematische Kombination lässt strukturelle Ähnlichkeiten mit dem 1999 in Amsterdam definierten Ziel der EU erkennen, in Europa einen *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* (RFSR) aufzubauen, und zwar durch eine Mischung aus liberaler Öffnung nach innen und Verschärfung der sicherheitspolitischen Kontrolle nebst Abschottung nach außen.

Natürlich gibt es auch konzeptionelle Unterschiede zwischen dem RFSR und Korb (III), die der Tatsache geschuldet sind, dass im Rahmen der EMP Demokratien mit autoritären Regimen im äußerst sensiblen Bereich der Inneren Sicherheit kooperieren wollen. Die Zusammenarbeit in Korb (III) befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen „Freiheit“ und „Sicherheit“: Freiheit und Sicherheit bedingen sich gegenseitig, aber ein „Mehr“ des einen ist immer nur durch ein „Weniger“ des anderen zu haben. Notwendig wäre eine ausgewogene Balance zwischen beidem. Davon kann jedoch kaum die Rede sein, denn die Regierungen der MDL legen eindeutige Priorität auf die Sicherheit, wobei sie mehr an die Sicherung des eigenen Machterhalts als an die Sicherheit ihrer Bürger denken. Aber auch die EU und ihre Mitgliedstaaten tendieren dazu, der Sicherheit Vorrang einzuräumen – notfalls auch auf Kosten der Freiheit.

Seit den Terroranschlägen vom 11. September ist zu beobachten, dass der Kampf gegen den internationalen Terrorismus in vielen MDL auf rechtsstaatlich bedenkliche Weise politisch instrumentalisiert wird.¹⁸ Diese Ent-

wicklung wird durch das Fehlen einer innerhalb der EMP verbindlichen Definition von Terrorismus begünstigt.¹⁹ So rechtfertigt Israel seine völkerrechtswidrigen Exekutionen führender Personen von Hamas und Hezbollah mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus, ebenso die Bombardierung der Häuser von Terrorverdächtigen. In den arabischen MDL werden Oppositionsgruppen, seien sie islamistischer oder demokratischer Provenienz, zunehmend als Terroristen kriminalisiert. Rechtsstaatliche Standards im Verfahren gegen Terrorismusverdächtige wurden heruntergeschraubt und selbst die Folter als Mittel im scheinbar alles rechtfertigenden Kampf gegen den internationalen Terrorismus legitimiert.¹⁰ Die EU nimmt diese Fehlentwicklungen in Kauf, weil man die Kooperation mit den MDL im Kampf gegen einen Terrorismus, der seine Wurzeln in einem extrem radikalisierten Islamismus hat, für unverzichtbar hält.

Die anfangs recht pragmatische Kooperation wurde im April 2002 auf der Euro-Med-Außenministerkonferenz von Valencia offiziell in die EMP integriert und programmatisch fortgeschrieben.¹¹ Dies gelang jedoch nicht reibungslos, da sich die MDL dagegen wehrten, die Vorschläge der EU ohne Einbringung ihrer eigenen Interessen zu übernehmen. So ergänzten sie das in Valencia verabschiedete sicherheitspolitische Dokument um die Themen Migration und Personenfreizügigkeit. In der Tat ist es eine der Inkonsequenzen der EU, dass sie im Zuge der geplanten euro-mediterranen Freihandelszone zwar Freizügigkeit für Waren, Kapitel und Dienstleistungen anvisiert, die Freizügigkeit des Personenverkehrs jedoch ausklammern möchte. Diese Abschottung passt weder zum erklärten Partnerschaftsgeist, noch vermag sie dem von der EU immer wieder angeregten Dialog der Kulturen Glaubwürdigkeit zu verleihen.¹²

Die Abschottung der EU-Außengrenzen entspricht jedoch den sicherheitspolitischen Interessen der EU und ihrem Plan, innerhalb

¹⁸ Vgl. Said Haddadi, *The EMP and Morocco: Diverging Political Agendas?*, in: Annette Jünemann (Hrsg.), *Euro-Mediterranean Relations after September 11. International, Regional and Domestic Dynamics*, London 2003, S. 85. Auch erschienen als Special Issue of *Mediterranean Politics*, 8 (2003) 2/3.

¹⁹ Vgl. EuroMeSCo, *Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, Lisbon 2005, S. 61.

¹⁰ Vgl. ebd., S. 60; M. Asseburg (Anm. 5), S. 12.

¹¹ Vgl. Presidency Conclusions, in: *Euromed Report*, 42 (2002).

¹² Vgl. Michelle Pace, *EMP cultural initiatives: what political relevance?*, in: R. Youngs u.a. (Hrsg.) (Anm. 7), S. 12.

Europas einen RFSR zu schaffen. Offensichtlich sind die EMP und der RFSR nur bedingt kompatibel. Positiv zu vermerken sind hingegen einige Aktivitäten der EU gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Phänomene, die sich oft gegen Immigranten aus den MDL richten. Die im Jahre 2005 gegründete Anna Lindh Stiftung, Dach von 35 unterschiedlichen Netzwerken auf Ebene der Zivilgesellschaft, will sich vorwiegend der Annäherung der Kulturen widmen, der Überwindung von Stereotypen und dem Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Förderung von Demokratie und Menschenrechten

Das Eintreten der EU für Demokratie und Menschenrechte auch außerhalb ihrer Grenzen ist Ausdruck ihrer Identität als Wertegemeinschaft. Deshalb ist die EU-Demokratisierungspolitik jedoch nicht frei von Interessen. Im südlichen Mittelmeerraum erklärt sie sich primär aus dem sicherheitspolitischen Interesse, von möglichst vielen Demokratien umgeben zu sein. Demokratien gelten nicht nur als innenpolitisch vergleichsweise stabil, gemäß der Theorie des Demokratischen Friedens wird von ihnen auch erwartet, dass sie Konflikte friedlich lösen. Demokratien in der Nachbarschaft sollen Europa aber auch bei der Bewältigung von weichen Sicherheitsrisiken *unterhalb* der Schwelle des Krieges helfen, denen in der Mittelmeerpolitik besonders hohe Bedeutung zukommt.

Als eine Wurzel dieses qualitativ neuen Bedrohungspotenzials, das nicht mehr von Staaten ausgeht und auch nicht mehr militärisch definiert werden kann, hat die EU in den neunziger Jahren die wirtschaftliche Unterentwicklung der meisten MDL identifiziert. Diesem Sicherheitsrisiko wollte man nicht mehr allein mit Mitteln der Entwicklungspolitik begegnen, sondern auch mit dem Instrument der Demokratieförderung. Viele autoritäre Regime, die sich während des Kalten Krieges strategisch motivierter Entwicklungshilfe erfreuen durften, hatten wenig Interesse am Gemeinwohl ihrer Völker gezeigt und vor allem sich selbst und ihre Klientel bedient. Es bedurfte des Endes der Blockkonfrontation, damit sich die Erkenntnis durchsetzen konnte, dass Entwicklungszusammenarbeit mit autoritären Regimen ineffektiv

ist.¹³ Erst in den neunziger Jahren erkannte die EU die Demokratisierung als bislang sträflich vernachlässigte Entwicklungsressource und schrieb ihre Förderung als verbindliches Ziel in den EU-Vertrag.¹⁴

Letztendlich ist die externe Demokratisierungspolitik der EU auch ein Teil ihrer Strategie im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, und zwar der Teil, der an den Wurzeln des Problems ansetzt. Die wirtschaftliche Perspektivlosigkeit vor allem der jüngeren Generationen in den MDL, ihr Gefühl, Verlierer der Globalisierung zu sein, ihre wachsende Frustration über den ungelösten Nahostkonflikt sowie nicht zuletzt das Fehlen von demokratischen Partizipationsmöglichkeiten vermögen den Terrorismus nicht zu erklären. Diese Faktoren begünstigen jedoch die Radikalisierung bestimmter Segmente der Gesellschaften in den MDL und bereiten den Boden für Terrornetzwerke wie Al-Qaida, die dort Sympathisanten und potenziellen Nachwuchs rekrutieren.

Die externe Demokratisierungspolitik der EU ruht dementsprechend auf der Annahme, dass es ohne Demokratie im Mittelmeerraum weder Frieden noch Stabilität noch wirtschaftliche Entwicklung geben kann. Entsprechend durchzieht das Ziel, Demokratie und Menschenrechte im Mittelmeerraum zu fördern, die Dokumente *aller* Politikfelder der EMP.

Die Bekenntnisse zu Demokratie und Menschenrechten in der Präambel und Korb (I) der Deklaration von Barcelona haben vorwiegend deklaratorischen Charakter.¹⁵ Praktische Instrumente zur Umsetzung der Demokratisierungspolitik finden sich hingegen in den Körben (II) und (III). Dabei ist zwischen zwei strategischen Ansätzen der EU zu unterscheiden: Zum einen verfolgt sie einen *top down approach*, der auf institutionelle Reformen, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und verantwortliches Regieren zielt. Dieser Ansatz richtet sich direkt an die Regierungen

¹³ Vgl. u. a. Andreas Boeckh, Entwicklungstheorien – Eine Rückschau, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn 1992, S. 110–130.

¹⁴ Vgl. Titel XXI, Art. 181a, Abs. 1 EU-Vertrag.

¹⁵ Vgl. Euro-Mediterranean Human Rights Network, Position Paper on Barcelona + 10 and Human Rights, Brüssel 2005, S. 3.

der MDL, die zu politischen Reformen gedrängt werden sollen. Diese Art von Einflussnahme erfolgt – zumindest theoretisch – über die Finanzierung der EMP. Das Budget der beiden MEDA Programme I und II wird von der EU *unilateral* unter den MDL aufgeteilt, wobei die Summe der jedem MDL zugeteilten Mittel unter anderem von Fortschritten im politischen Reformprozess abhängig gemacht werden kann.¹⁶

Des Weiteren enthält das MEDA-Programm eine Suspensionsklausel, die es der EU erlaubt, die Kooperation teilweise oder vollständig auszusetzen, wenn das jeweilige MDL die demokratischen Spielregeln grob verletzt oder sich schwere Menschenrechtsverletzungen zu Schulden kommen lässt. Solche Suspensionsklauseln finden sich auch in den Euro-Med Assoziierungsabkommen, die die EU mit den einzelnen MDL abschließt.¹⁷ Es ist jedoch bemerkenswert, dass dieser „Instrumentenkasten“ bislang nicht zum Einsatz kam, obwohl die Verweigerung politischer Reformen in etlichen MDL dazu Anlass gegeben hätten, ebenso wie die Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Terrorabwehr sowohl in den arabischen MDL als auch in Israel.

Ergänzt wird der *top down approach* durch einen *bottom up approach* der Demokratisierung, der in Korb (III) verankert wurde. Dieser Ansatz richtet sich nicht an die Regierungen, sondern versucht, über die Zivilgesellschaften Einfluss auf die gesellschaftspolitische Entwicklung der MDL zu nehmen. Blickt man jedoch auf die Entwicklung der vergangenen zehn Jahre zurück, so fällt auf, dass die entsprechenden Programme immer unpolitischer wurden. In den derzeit laufenden Programmen Euro-Med Heritage, Euro-Med Audiovisual und Euro-Med Youth dominiert der kulturelle Dialog gegenüber einer expliziten Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik.¹⁸ Somit ist auch beim

bottom up approach der EU-Demokratisierungspolitik sichtbare Zurückhaltung zu konstatieren. Politisch ambitioniertere Programme finden sich *außerhalb* der EMP, im Rahmen der Regionen übergreifenden European Initiative for Democratisation and Human Rights.¹⁹ Relevant sind in diesem Kontext auch die Zivilforen,²⁰ die die EMP seit ihrer Gründung kritisch begleiten. Im April 2005 haben sie sich in Luxemburg durch die Gründung einer Euro-Med Non-Governmental Platform einen lockeren institutionellen Rahmen gegeben.²¹

Positiv zu bewerten sind zaghafte Ansätze, die Zielgruppe zivilgesellschaftlicher Projekte auszuweiten. Bisher rekrutierten sich die Projektpartner der EU aus den säkularen, westlich sozialisierten Eliten der MDL. Sie stehen europäischen Denkstrukturen und Wertvorstellungen nahe, sind jedoch wenig repräsentativ für ihre jeweiligen Gesellschaften. Die exklusive Zusammenarbeit der EU mit den säkularen Eliten lag in dem uneingestanden Wunsch begründet, das Ergebnis des demokratischen Prozesses – die Gestaltung der Gesellschaftsordnung – vorwegzunehmen.²² Dieser Versuch ist in eine Sackgasse geraten, denn um gesellschaftlichen Wandel „von unten“ anzustoßen, ist die Zusammenarbeit vor allem mit denjenigen Kräften notwendig, deren politisches Engagement auch eine gewisse Breitenwirkung entfalten kann. Das sind in den MDL vor allem die gesellschaftlich tiefer verwurzelten islamistischen Organisationen. Solange sie das Prinzip des Pluralismus respektieren und gewaltfrei agieren, sind sie durchaus mit christlich orientierten Parteien im Westen vergleichbar, denn es gibt nichts intrinsisch Islamisches, das mit der Demokratie unvereinbar wäre.²³

¹⁶ Vgl. European Commission DG I, Co-operation with Mediterranean Countries – The New Financial Framework, Brüssel, 11. 7. 1995, S. 2, sowie European Commission, DG IB, MEDA Programme Implementation procedures, 01B/56/96 EN, Brüssel, 20. 11. 1995.

¹⁷ Vgl. Euro-Mediterranean Partnership, Information Note No. 10, European Commission, Unit. IB/A.1, 1998.

¹⁸ Vertiefend zur Kooperation im kulturellen Bereich vgl. M. Pace (Anm. 12).

¹⁹ Vgl. Euro-Mediterranean Human Rights Network (Anm. 15), S. 4.

²⁰ Zu den Zivilforen vgl. Sari Hanafi, Civil Society in North-South Relations. The Case of the Euro-Mediterranean Partnership, in: Orient, 46 (2005) 3 (i. E.); Annette Jünemann, The Forum Civil Euromed: Critical Watchdog and Intercultural Mediator, in: Stefania Panebianco (Hrsg.), A New Euro-Mediterranean Cultural Identity, London 2003, S. 84–107.

²¹ Vgl. die Website der Euro-Med Non-Governmental Platform, in: www.euromedforum.org/rubrique.php?id_rubrique=45 (6. 9. 2005).

²² Vgl. M. Asseburg (Anm. 5), S. 13.

²³ Vgl. Saad Edin Ibrahim, Democratization in the Arab World, in: Jillan Schwedler (Hrsg.), Towards Civil Society in the Middle East?, London 1995, S. 38.

Noch ist nicht absehbar, inwieweit die EU sich der Zusammenarbeit mit moderaten Islamisten öffnen wird, denn immerhin haben auch Radikalismus und Terrorismus ihre Wurzeln im politischen Islam. Gleichzeitig wächst jedoch das Bewusstsein, dass dies der einzige Weg ist, um der ebenso künstlichen wie gefährlichen Dichotomie zwischen „dem Islam“ und „dem Westen“ entgegenzuwirken. Im Kommissionsbericht zum zehnjährigen Jubiläum der EMP wird die Rolle moderater islamistischer Organisationen bei der Förderung von Demokratie und Menschenrechten zumindest erwähnt.¹²⁴

Das generelle Problem jeglicher Kooperation auf Ebene der Zivilgesellschaft besteht darin, dass keine Einigkeit über ihre Rolle innerhalb der EMP besteht. Für die Kommission sind die Vertreter der Zivilgesellschaft gleichermaßen Mittler wie Legitimationsspender. Insofern vertritt die Kommission die Position, dass die Zivilgesellschaft nicht nur über die Zivilforen und die Zusammenarbeit in Korb (III) in die EMP einbezogen werden sollte, sondern auch über die Mitarbeit in anderen Politikfeldern, beispielsweise der Aushandlung von Assoziierungsabkommen.¹²⁵ Diese Rolle ist jedoch inakzeptabel für die Mehrzahl vor allem der arabischen MDL, da sie den Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich staatlicher Kontrolle entziehen und oft auch gegen das Regime gerichtet sind, mit größtem Misstrauen begegnen. Sie wollen die Mitarbeit der Zivilgesellschaft auf das subsidiäre Politikfeld der Caritas beschränkt wissen. Gleichzeitig weigern sie sich, die politischen Rahmenbedingungen zu schaffen, die zivilgesellschaftliche Akteure brauchen, um sich produktiv und gewaltfrei in den politischen und gesellschaftlichen Willensbildungsprozess einbringen zu können.¹²⁶

Um auf eine Verbesserung dieser Rahmenbedingungen hinzuarbeiten, müsste die EU sehr viel konsequenter Druck auf die Regie-

rungen der MDL ausüben. Bevor dies nicht geschieht, ergibt auch die Integration moderater Islamisten wenig Sinn. Wenn nicht gleichzeitig auf institutionellen Reformen, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und verantwortlicher Regierungsführung bestanden wird, könnte sie sogar kontraproduktiv wirken. Vor einer spürbaren politischen Einflussnahme auf die MDL scheut die EU jedoch zurück, wie die insgesamt bescheidene Bilanz ihrer EU-Demokratisierungspolitik im Rahmen der EMP beweist.

Perspektiven der Euro-Mediterranen Partnerschaft

Seit 2004 gestaltet die EU ihre Beziehungen zu allen benachbarten Drittstaaten im Rahmen einer neu konzipierten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP).¹²⁷ Eigentlich zielte die ENP gar nicht auf die „alten“ Nachbarn im Süden, sondern auf die nach der Erweiterung hinzugekommenen „neuen“ Nachbarn im Osten. Die MDL wurden erst nachträglich und nur deshalb in das Konzept der ENP integriert, weil Frankreich, Spanien und Italien auf einer Balance zwischen Ost- und Südpolitik beharrten. Wesentliches Instrument der ENP sind so genannte Aktionspläne, die der Vertiefung der bilateralen Beziehungen mit den einzelnen Nachbarländern dienen. Mit Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien und der palästinensischen Autonomiebehörde wurden bereits individuelle Aktionspläne ausgehandelt, die kurz vor ihrer Implementierung stehen und die Euro-Med Assoziierungsabkommen ergänzen werden.¹²⁸

Der Mehrwert der Aktionspläne besteht darin, dass ihre Inhalte gemeinsam mit den MDL festgelegt werden. Das hat zum einen den Vorteil, dass Reformprogramme künftig besser auf die jeweilige Situation im Land abgestimmt werden können. Zum anderen relativiert diese Form der Zusammenarbeit die Dominanz der EU. Letztlich kann auch erwartet werden, dass die MDL bei der Umsetzung selbstgestalteter Reformprogramme mehr Eigenverantwortung übernehmen und besser kooperieren. Ob dies tatsächlich der Fall ist, soll künftig in regelmäßigen Intervallen

¹²⁴ Vgl. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament (Anm. 6), S. 5. Erste Schritte in diese Richtung hat Deutschland eingeleitet. Vgl. Annette Jünemann, *European National Policies in the Mediterranean: The Case of Germany*, in: R. Youngs u. a. (Hrsg.) (Anm. 7).

¹²⁵ Vgl. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament (Anm. 6), S. 31.

¹²⁶ Vgl. M. Asseburg (Anm. 5), S. 12.

¹²⁷ Vgl. European Commission, *Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Brüssel, 12. 5. 2004.

¹²⁸ Vgl. Euro-Med Synopsis, (2005) 305, S. 1.

len überprüft werden. Anders als die EMP ist die ENP also sehr viel ergebnisorientierter.²⁹

Romano Prodi, der ehemalige Kommissionspräsident, versprach den neuen Nachbarn, dass eine Annäherung an die EU alle Politikfelder in der Kompetenz der EU umfassen kann, also weit mehr als eine Freihandelszone; dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass sie sich reformbereit zeigen. Der Strategiewechsel ist als Lernerfolg der EU zu werten: Der erfolgreiche EU-Beitrittsprozess einerseits und zehn Jahre Erfolglosigkeit im Rahmen der EMP andererseits haben gezeigt, dass Transformationsprozesse ohne überzeugende Anreize für die regierenden Eliten von außen nicht angestoßen werden können. Diese neue Erkenntnis kommt jedoch auch in der ENP nicht in aller nötigen Konsequenz zum Tragen. Während das in den Aktionsplänen enthaltene Benchmarking der ökonomischen Modernisierung relativ konkret ist, fehlt Vergleichbares für die innenpolitischen Reformen.³⁰ Offensichtlich setzt die EU weiterhin auf die wirtschaftliche Liberalisierung als Zugpferd und erhofft sich davon *spill-over*-Effekte auf die politische Ebene. Viele der autoritären Regime im Mittelmeerraum unterlaufen jedoch seit zehn Jahren diese Dynamik, indem sie wirtschaftliche Reformen mit verstärkter staatlicher Repression begleiten.³¹ Daran werden auch die Aktionspläne wenig ändern können, solange für den Bereich der politischen Reformen keine verbindliche Benchmarks ausgehandelt werden.

Unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten fällt die Evaluation der ENP also ambivalent aus. Es gibt jedoch noch einen weiteren Grund, weshalb die ENP mit einiger Skepsis zu betrachten ist. Ihr bilateraler Ansatz enthält zweifelsfrei Chancen auf eine Dynamisierung, da jedes MDL nunmehr selber die Geschwindigkeit bestimmen kann, mit der es sich auf Wirtschaftsreformen einlässt und der EU annähert. Gleichzeitig wird jedoch der ohnehin schon gegebene, so genannte *hub-and-spoke-Effekt* verfestigt: Die EU bestärkt die MDL in ihrer Konkurrenz um eine Annäherung an die EU, gibt ihnen

jedoch wenig Anreize, regionale Integrationsprozesse voranzutreiben. Es ist bezeichnend, dass vor allem die MDL Wert darauf legen, dass die bilaterale ENP die multilaterale EMP lediglich *ergänzt* und nicht abgelöst hat. Jedes MDL für sich kann von dem partnerschaftlichen Ansatz der Aktionspläne profitieren, die Region als Ganzes droht jedoch an Verhandlungsmacht zu verlieren und könnte überdies gegenüber den östlichen Nachbarn der EU ins Hintertreffen geraten. Insgesamt könnten die interregionalen Beziehungen noch asymmetrischer werden, als sie es heute schon sind.

Vor diesem Hintergrund kommt der im März 2004 von der EU verabschiedeten „Strategischen Partnerschaft der EU mit dem Mittelmeerraum und dem Nahen Osten“ einigige Bedeutung zu.³² Sie soll die EMP geografisch mit den Golfstaaten, Irak, Iran, Jemen und Libyen verknüpfen. Damit könnte die immer wieder als künstlich kritisierte Grenzziehung der konstruierten Mittelmeerregion korrigiert und das Gewicht der arabischen MDL innerhalb der EMP gestärkt werden. Da die Strategischen Partnerschaft jedoch lediglich eine Zusammenführung bereits bestehender, sehr unterschiedlicher Strukturen vorsieht, kann nicht von einer geographischen Ausweitung der EMP gesprochen werden. Die Länder der Strategischen Partnerschaft werden nicht verpflichtet, den umfassenden Barcelona-Acquis zu übernehmen. Insofern könnte die Strategische Partnerschaft sogar kontraproduktiv wirken, indem sie erste Ansätze einer erfolgreichen Regionenbildung im enger definierten Mittelmeerraum wieder aufweicht.

Fazit und Ausblick

Gemessen an der Zielvorgabe, einen Raum des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands schaffen zu wollen, könnte man der EMP glattes Versagen vorwerfen, wobei ein wesentlicher Grund hierfür außerhalb der EMP, nämlich im Scheitern des nahöstlichen Friedensprozesses liegt. Misst man die EMP jedoch an dem bescheideneren Ziel,

²⁹ Vgl. M. Asseburg (Anm. 5), S. 16.

³⁰ Vgl. ebd.

³¹ Vgl. Euro-Mediterranean Human Rights Network, *The State of Liberties and Human Rights in Tunisia*, Kopenhagen 1999.

³² Vgl. Schlussfolgerungen des EU-Gipfels vom 25. 3. 2004 in Brüssel (Erklärungen zum Nahen Osten und Irak), in: www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/regionalkonzepte/nahost/eu_partnerschaft.html (1. 9. 2005).

einen Rahmen für eine vertrauensvolle Kooperation zwischen nördlichen und südlichen Küstenanrainern aufzubauen, so sind ihre Erfolge offenkundig. Allein die Tatsache, dass der Barcelona-Prozess bislang alle Krisen überstanden hat, zeugt davon, dass alle Teilnehmer der EMP einen Mehrwert zugestehen, den sie trotz nicht zu leugnender Defizite nicht missen wollen. Das Interesse der MDL an engen Kontakten zur benachbarten Wohlstandsregion Europa ist genauso ungebrochen wie das Interesse der EU, den aus dem Mittelmeerraum stammenden Sicherheitsrisiken in Kooperation mit den MDL entgegenzutreten.

Allerdings fehlt es auf beiden Seiten an der notwendigen Bereitschaft, die EMP konsequent umzusetzen. Dies gilt insbesondere für die Demokratisierungspolitik: Die MDL weigern sich beharrlich, Reformen in Angriff zu nehmen, die über kosmetische Korrekturen hinausgehen, und die EU zögert, ihnen ernsthafte Reformen abzurufen. Das neue Konzept der EU, künftig mit positiven Anreizen auf die politische Reformbereitschaft der MDL einzuwirken zu wollen, weist zwar in die richtige Richtung, müsste jedoch durch die Festlegung verbindlicher Benchmarks nachgebessert werden. Erst damit käme der Mehrwert der ENP zum Tragen. Sie sollte die EMP jedoch allenfalls ergänzen und nicht ablösen, da sonst der regionalpolitische Ansatz gefährdet würde, mit dem die EMP im Bereich der Vertrauensbildung einige Erfolge erzielt hat. Dieses Vertrauen mag fragil sein, aber es ist ausbaufähig. Die Bezeichnung *Barcelona-Prozess* verdeutlicht besser als der Name EMP das Potenzial, das dieses regionalpolitische Projekt noch in sich birgt.

Cilja Harders

Europäische Mittelmeerpolitik aus arabischer Sicht

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) zwischen der EU und den zunächst zwölf, heute zehn Mittelmeerpartnerstaaten (MP) ist eine im System der EU einmalige institutionelle Innovation in den Beziehungen zu Drittstaaten.¹ Sie zeichnet sich durch ihren regionalen Zuschnitt und durch den Querschnittsansatz, der Zusammenarbeit in den unterschiedlichen Feldern von Politik, Ökonomie, Gesellschaft und Kultur verbindet, aus. Ziel der Partnerschaft ist der Aufbau einer gemeinsamen Zone von Sicherheit, Frieden und Wohlstand, unter anderem durch

Cilja Harders

Dr. phil., Politologin; Juniorprofessur für Politikwissenschaft und Geschlechterforschung, Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum, GC 04/159, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum.
cilja.harders@rub.de

die Einrichtung einer gemeinsamen Freihandelszone bis 2010. Finanziell speisen sich die Kooperationsprojekte aus den MEDA-Fonds, dem zweitgrößten außenpolitischen Programm der Kommission, und aus den Krediten der Europäischen Investment Bank. Zwischen 1995 und 2006 sollen insgesamt fast 8,8 Mrd. Euro für bilaterale und regionale Projekte zur Unterstützung ökonomischer Reformen, aber auch der sozialen und politischen Zusammenarbeit verausgabt werden.²

¹ Partnerstaaten sind seit der EU-Osterweiterung 2004 Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, die Palästinensische Autorität (PNA), Syrien, Tunesien und die Türkei. Israel und die Türkei nehmen aufgrund ihrer politischen bzw. geographischen Position eine Sonderstellung ein. Für die Türkei wird die ohnehin nachgelagerte Relevanz der EMP durch den Beginn der Beitrittsverhandlungen im Oktober 2005 nochmals geringer. Zypern und Malta sind durch ihren Beitritt zur EU auf die andere Seite der Partnerschaft gewechselt. Libyen hat Beobachterstatus in der EMP.

² MEDA I (1995 – 1999) Finanzvolumen: 3,435 Mrd. Euro, MEDA II (2000–2006), Finanzvolumen: 5,35 Mrd. Euro. Vgl. http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/meda.htm, 15. 9. 2005.

Institutionelle und konzeptionelle Asymmetrien

Die EMP ist ein innovativer Ansatz, da sie konzeptionell den Aufbau einer Werte- und Sicherheitsgemeinschaft zwischen Europa und dem Mittelmeerraum mit intensiver wirtschaftlicher Kooperation sowie vertiefter Süd-Süd-Integration verknüpft, und dies unter den Anspruch partnerschaftlicher Politik stellt. Sie ist aber auch von tiefgehenden Asymmetrien in der Akteurskonstellation, im institutionellen Design, in der Konzeption sowie politischen, ökonomischen und sozialen Unterschieden zwischen der EU und den Mittelmeerpartnerstaaten gekennzeichnet. Auch deshalb sind zehn Jahre nach Beginn des Barcelona-Prozesses die Umsetzungsfortschritte bescheiden.¹³

Im Bereich der ökonomischen Kooperation, die im so genannten zweiten Korb der Partnerschaft durch bilaterale Assoziierungsabkommen geregelt wird, zeigen sich bisher keine ausgeprägten Wohlfahrtseffekte, und die dringend nötigen Auslandsinvestitionen blieben aus. Zudem hat es knapp zehn Jahre gedauert, bis alle Verhandlungen abgeschlossen wurden: 2004 kam Syrien als letzter Staat dazu. Im Bereich der politischen und sozialen Kooperation im ersten und dritten Korb konnte die EMP keine Impulse für die vertiefte Süd-Süd-Integration geben: Der erste Korb ist durch den anhaltenden Nahostkonflikt blockiert. Im Bereich Menschenrechte und Demokratieförderung stagniert die Entwicklung, auch wenn sich die Diskussion über Demokratisierung und Reform in den vergangenen Jahren intensiviert hat.¹⁴ Die Ursachen für diese Blockaden sind auf unterschiedlichen Ebenen zu suchen, die hier mit Blick auf die Positionen, Forderungen und Debatten der arabischen Partnerstaaten diskutiert werden sollen.¹⁵

¹³ Vgl. aktuelle Bewertungen unter anderem bei Europäische Kommission, Communication From The Commission To The Council And The European Parliament: Tenth Anniversary Of The Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme To Meet The Challenges Of The Next Five Years, in: Euromed Report, 89 (2005); Conclusions for the 7th Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs, Luxemburg 2005, in: Euromed Report, 90 (2005).

¹⁴ Vgl. EuroMeSCo, Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States, Lissabon 2005; George Joffé, The Status of the Euro-Mediterranean Partnership, IIEE-paper, Lissabon 2005.

¹⁵ Die Zitate stammen aus Interviews mit unterschiedlichen politischen Akteur/innen in Marokko, Ägypten, Syrien, Jordanien, Libanon und Brüssel. Für

Ein oft geäußelter Kritikpunkt aus Sicht der arabischen Staaten ist die Tatsache, dass Genese, Konzept und institutionelles Design der EMP Ausdruck der Dominanz europäischer Interessen im Mittelmeerraum sind. Der Partnerschaftsanspruch der EMP wird dadurch unterlaufen.¹⁶ So spielte für die Initiierung der EMP erstens die Wahrnehmung eine Rolle, dass die weltweite Tendenz zur Regionalisierung eine Vertiefung der ökonomischen Beziehungen Europas mit dem Mittelmeerraum nötig machen würde. Hinzu kamen zweitens europäische Sicherheitserwägungen, welche die demografische und politische Entwicklung der Mittelmeeranrainer zunehmend als Bedrohung wahrnahmen. Drittens ermöglichte der Beginn des Nahostfriedensprozesses mit der Konferenz von Madrid 1991 und den Osloer Verträgen von 1993 regionale Entspannung zwischen den arabischen Staaten und Israel. Viertens wiesen die institutionellen Entwicklungen innerhalb der EU in Richtung einer stärkeren gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Zudem hatten die südlichen EU-Staaten den Wunsch, die EU-Osterweiterung durch intensiviertere Südbeziehungen zu balancieren.¹⁷ Im Ergebnis entstand mit der EMP ein anspruchsvolles Kooperations-Programm, das über unilaterale, bilaterale und multilaterale Strukturen verfügt, die jedoch von der EU dominiert werden.¹⁸ Die EMP haben sich 1995 auf diesen Prozess eingelassen, weil sie langfristig in der Intensivierung ihrer Beziehungen zu Europa einen ökonomischen und sozialen Vorteil sahen. Europas Engagement im Rahmen der EMP wird als Ausdruck von geteilten Interessen, aber auch von ökonomischen und politischen Eigeninteressen betrachtet, das im Vergleich zu amerikanischen Aktivitäten in der Region mehr Glaubwürdigkeit genießt.

eine ausführliche Diskussion der EMP vgl. Cilja Harders, Kooperation unter Bedingungen der Asymmetrie, in: Orient, (2005) 3 (i. E.).

¹⁶ Vgl. Emad Gad, The EU and the Middle East. An Egyptian View, in: Perceptions, 8 (2003) 2, S. 17–38.

¹⁷ Vgl. George Joffé, The Middle East and the West. The View from the South, in: B.A. Robertson (ed.), The Middle East and Europe, London 1998, S. 45–73.

¹⁸ Vgl. Eric Philippart, The Euro-Mediterranean Partnership. Unique Features, First Results and Future Challenges, CEPS Working Paper, Nr. 10, Centre for European Policy Studies, Brüssel, April 2003.

„Europa soll in der Region eine zentrale Rolle spielen für den Frieden, Menschenrechte und Demokratie. Wenn Europa diese Rolle nicht annimmt, dann ist das ein Problem für beide Seiten – denken Sie nur an die islamistischen Bewegungen in Europa.“

Der EMP liegt die politische Konstruktion eines gemeinsamen Raumes zugrunde, dessen europäische Definition von den MP kritisiert wird.⁹ Was aus Sicht der EU eine institutionelle und politische Innovation darstellt – der Israel, die Türkei, Zypern und Malta einschließende regionale Ansatz – ist für einige das größte Problem der EMP. Aus arabischnationalistischer Sicht ist der Nahe Osten und Nordafrika als regionales System mit einem arabischen Kern definiert. Entsprechend sollte die EMP eine euro-arabische Institution sein und auf sämtliche Mitglieder der Liga der Arabischen Staaten (LAS) und die LAS als institutionelles Mitglied ausgedehnt werden.¹⁰ Bisher ist der mediterrane Zuschnitt einschließlich Israels gegen den euro-arabischen Ansatz gestärkt worden, langfristig sind hier beispielsweise im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik Erweiterungen in Richtung auf den Golf denkbar.

Institutionell stehen die Mittelmeerpartnerstaaten der EU der 25 als gewichtigem kollektiven Akteur, vertreten durch die Kommission und die „Troika“ zumeist isoliert gegenüber. Diese Strukturen werden zudem als unübersichtlich, personell schlecht ausgestattet und zu bürokratisch kritisiert. Die Forderung nach mehr Teilhabe am Prozess wird regelmäßig geäußert, da bisher Agenda-Setting in den Händen der Kommission lag und die MP auf entsprechende Vorschläge nur reagieren, sie jedoch nicht gestalten können. Formen der gemeinsamen „Präsidenschaft“ in der wichtigen Euro-Med-Kommission sind jedoch so lange zum Scheitern verurteilt, wie beispielsweise

Syrien und der Libanon die damit auch die hervorgehobene partnerschaftliche Kooperation mit Israel angesichts der Stagnation im Nahostfriedensprozess ablehnen. Zugleich haben die arabischen MP den Kontext der EMP bisher nicht sehr intensiv genutzt, um eigene institutionelle Kooperationsmechanismen aufzubauen: Es gibt einen Koordinator der „arabischen Gruppe“, doch überwiegend arbeiten die Staaten bilateral mit der EU zusammen. Ein Fortschritt ist das in Luxemburg 2005 erzielte gemeinsame Euro-Med-Abschlussdokument (Barcelona VII). Ihm war die Formulierung der „Elements of the Arab Contribution“ vorangegangen, dem ersten gemeinsamen arabischen Beitrag zur Bewertung der EMP, der in eine „Arab Vision“ zur Zukunft von Barcelona mündete.¹¹ Auf der Ebene verbesserter Koordination und der Entwicklung gemeinsamer Forderungen der MP im Rahmen der EMP liegt noch weitgehend ungenutztes Potenzial, das zudem auch positiv auf die sonstigen inner-arabischen Beziehungen wirken könnte.

Legitimitätskrise der arabischen Staaten

Neben diesen konzeptionellen Asymmetrien besteht eine zentrale politische Ungleichheit darin, dass sich in der EMP stabile Demokratien und weitgehend autoritäre Staaten gegenüber stehen. Es besteht in der Literatur, aber auch bei den Interviewpartnern weitgehende Einigkeit über die tiefgehende soziale, politische und ökonomische Krise in der arabischen Welt. Der jüngste Arabische Bericht über die Menschliche Entwicklung (AHDR) vergleicht die politischen Strukturen der arabischen Staaten mit Schwarzen Löchern, in deren Umfeld sich nichts bewegt und denen niemand entgegen kann.¹² Sie zeichnen sich – graduelle Unterschiede immer vorausgesetzt – durch einen grundlegenden Mangel an Rechtsstaatlichkeit, politischen Freiheiten, verantwortli-

⁹ Vgl. Mohamed Sid Ahmed, *Mediterraneanism and Middle-Easternism*, in: al-Ahram Weekly vom 16.–22. 11. 2000; Mohammad El-Sayed Selim, *Arab perceptions of the European Union's Euro Mediterranean Projects*, in: Stephen Blank (ed.), *Mediterranean Security into the coming millennium*, Strategic Studies Institute, Carlisle 1999, S. 143–157.

¹⁰ Entsprechend wird die Aufnahme Mauretaniens, das 2004 einen Aufnahmeantrag stellte, unterstützt. Die libysche Führung zeigt zwar Interesse an der Mitgliedschaft, lehnt aber politische Konditionalitäten ab.

¹¹ *An Arab Vision for Co-Operation priorities in the framework of the Barcelona Process*, Nonpaper der Arabischen Gruppe, Doc. de Séance No. 94/05, Elements of the Arab contribution to the evaluation and enhancement of the Barcelona Process (2005), Nonpaper der Arabischen Gruppe Doc. de Séance No. 11/05.

¹² Vgl. AHDR 2004, *Towards freedom in the Arab world*, New York 2005, S. 14; Cilja Harders, *Staatsanalyse von unten – urbane Armut und politische Partizipation in Ägypten*. Mikro- und mesopolitische Analysen unterschiedlicher Kairoer Stadtteile, Hamburg 2002.

chem Regierungshandeln, Schutz der Menschenrechte, Schutz religiöser und ethnischer Minderheiten und umfassender gesellschaftlicher Teilhabe aus. 2003 galt nur Israel als freier Staat, fünf Staaten in der Region (darunter Jordanien und Marokko) waren teilweise frei, zwölf (darunter Ägypten, Libanon, Syrien, Tunesien, Algerien, Libyen) galten als nicht frei.¹³ Unter den MP gelten Marokko, Jordanien, die Palästinensische Autorität (mit Einschränkungen) und der Libanon als offener für ökonomische und graduelle politische Reformen. Hier ist das Ausmaß an Repression und politischer Blockade geringer als in Algerien, Tunesien, Syrien und Ägypten.

Diese Strukturen geraten zunehmend durch externe Reformforderungen wie „harte“ Sanktions- und Gewaltandrohungen im Rahmen des so genannten „Krieges gegen den Terror“ oder „weiche“ im Rahmen der EMP oder der Broader Middle East Initiative der G8 vom Sommer 2004 unter Druck. Aber auch die gesellschaftlichen Kräfte in den Staaten formieren sich: So setzen sich arabische Gegebenheiten beispielsweise über den AHDR für eine „arabische Renaissance-Bewegung“ ein.¹⁴ Grundsätzlich wird die Reformbereitschaft der autoritären Regime bei den Interviewpartner/innen als gering eingeschätzt, allerdings kann man hier seit Beginn des Barcelona-Prozesses auf Seiten der arabischen Regierungen auch leichte Veränderungen feststellen. Der Bezug auf den politischen Acquis musste 1995 den MP noch mühsam abgerungen werden. Es war im syrischen, ägyptischen und algerischen Fall neben den wichtigen wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen auch die Skepsis gegenüber den politischen Auflagen der EMP, die zu langen Verhandlungszeiträumen bei den Abkommen geführt haben. Offiziell wurden Konditionalität und die Förderung von oppositionellen Gruppen als unerwünschte Einmischung in

¹³ Vgl. Freedom House, *Freedom in The Middle East and North Africa*, New York 2005, S. 8; aktuelle Länderberichte von Amnesty International, in: <http://web.amnesty.org/report2004/2md-index-eng> (21. 9. 2005).

¹⁴ Dies jedoch nicht ohne intensive Konflikte mit den USA, die im Vorfeld der Veröffentlichung des letzten Berichts aufgrund der kritischen Einschätzungen des Irakkrieges intervenierten und mit Kürzungen ihres UNDP-Beitrages drohten, vgl. Ingrid El Masry, *Dritter Arab Human Development Report: Im Zentrum Schwarze Löcher*, in: INAMO, (2005) 42, S. 30–33.

inneren Angelegenheiten kritisiert. Die „Arab Vision“ enthält jedoch solche strikten Aussagen nicht mehr – hier sind zumindest rhetorische Entwicklungen zu erkennen.

Regionale Konflikte

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 und intensiver seit Beginn des Irakkrieges im Jahr 2003 sind die Staaten der Region mit einer prekären Mischung von militärischer Intervention, geostrategischen Neuordnungsversuchen, Demokratisierungskampagnen, Intensivierung von Handlungsbeziehungen und Sicherheitskooperation, Anreizen für verbesserte regionale Zusammenarbeit und Restrukturierung von Entwicklungs- und Militärhilfe durch externe Akteure konfrontiert. Der regionale Kontext der EMP stellt eine wichtige Asymmetriedimension dar: Im Gegensatz zum institutionell, politisch, ökonomisch und sozial integrierten EU-Raum sind der Nahe Osten und Nordafrika durch schwache regionale Organisationen, schwache ökonomische Integration und durch anhaltende Konflikte unterschiedlicher Intensität geprägt.¹⁵

Zentral ist der Territorialkonflikt in Israel/Palästina, nachrangig, aber ebenso spaltend sind die Konflikte im Sudan, Maghreb (West-sahara) und im Golf sowie der Hegemonialkonflikt zwischen Syrien, Ägypten und dem Irak bzw. Saudi-Arabien. Diese Konflikte haben unterschiedliche Relevanz für die EMP entwickelt, positiv ist, dass die Partnerschaft trotz dieser unbearbeiteten Konflikte Bestand hat. Der Irak-Krieg hat zu einer regionalen Neuordnung geführt,¹⁶ die zudem wichtige Wirkungen auf der Wahrnehmungsebene entfaltet. So hat die deutsche und französische Weigerung, sich an diesem Krieg zu beteiligen, ebenso wie die massiven Proteste der europäischen Öffentlichkeit, den Eindruck bestärkt, dass Europa angesichts der amerikanischen Politik in der Region der attraktivere Kooperationspartner für die MP sein könnte.¹⁷ Dies hat sich im syrischen Fall gezeigt,

¹⁵ Vgl. Volker Perthes, *Vom Krieg zur Konkurrenz: Regionale Politik und die Suche nach einer neuen arabisch-nahöstlichen Ordnung*, Baden-Baden 2000.

¹⁶ Vgl. ders., *Bewegung im Mittleren Osten. Internationale Geopolitik und regionale Dynamiken nach dem Irak-Krieg*, SWP-Studie, Berlin 2004.

¹⁷ Dies zeigt sich auch in Meinungsumfragen zu den außenpolitischen Orientierungen in arabischen Ge-

worüber der starke amerikanische Druck auf Syrien indirekt dazu beigetragen hat, dass die Paraphierung des Assoziierungsabkommens nach langen Verhandlungen im Jahr 2004 abgeschlossen werden konnte. Die Hoffnung auf europäische Unterstützung hat sich noch nicht realisiert, da die Unterzeichnung durch den Europäischen Rat seither auf sich warten lässt.¹⁸

Schwache regionale Institutionen

Die Konfliktstruktur in der Region wirkt sich auch auf ihre regionalen Institutionen aus. Hierin zeigt sich ein besonderes Problem für die Vertiefung ökonomischer und politischer Süd-Süd-Integration im Rahmen der EMP: die bestehenden Strukturen sind wie die Liga der Arabischen Staaten (LAS) stark reformbedürftig oder existieren nur nominell (Arabische Maghreb-Union, AMU). Der starke Appell an die arabische Einheit steht im Kontrast zum sehr gering ausgeprägten Integrationswillen. Die Bereitschaft zur Abgabe von Souveränität an regionale Organisationen ist nur schwach ausgeprägt, zumal es keine mächtigen Integrationsakteure gibt. Ökonomische Differenzen und anhaltende Rivalitäten schwächen institutionelle Kooperations- und Entwicklungsmöglichkeiten. Zwar betonen die Interviewpartner die Zentralität verbesserter inner-arabischer Kooperation für die Bewältigung vielfältiger Zukunftsprobleme, und sie beziehen sich dabei oft auf das Modell der europäischen Integration als Vorbild. Doch die Chancen dafür sind eher gering. Die Ursachen werden abhängig von der politischen Positionierung in eher dependenztheoretischer oder eher liberaler Manier gesehen.¹⁹ Linke, Nationalisten und Islamisten tendieren eher zu dependenztheoretischen Annahmen, die den Nahen

sellschaften, vgl. Centre for Strategic Studies of the University of Jordan, *Revisiting the Arab Street – Research from Within*, Amman 2005.

¹⁸ Vgl. Anja Zorob, *Syrien im Spannungsfeld zwischen der Euro-Mediterranean Freihandelszone und der Großen Arabischen Freihandelszone*, Inaugural-Dissertation an der Philosophischen Fakultät I der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (erscheint voraussichtlich 2005).

¹⁹ Vgl. Samir Amin/Ali El Kenz, *Europe and the Arab World*, London 2005; Fulvio Attina, *The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The realist and liberal views*, in: *European Foreign Affairs Review*, 8 (2003), S. 1–19.

Osten als abhängige, von externen Interessen gespaltene und dominierte Region betrachten. Ziel der EMP sei es, den mediterranen Raum politisch und ökonomisch zugunsten europäischer Interessen asymmetrisch zu integrieren und institutionell einzuhegen. Im Gegensatz dazu sehen Liberale die Dominanz nationaler Interessen der MP vor Kooperationsinteressen, ihre mangelnde Reformfähigkeit und die tiefen politischen Spaltungen unter den Nationalstaaten als zentrale Ursachen für mangelnde Süd-Süd-Integration und die schwachen Ergebnisse im Barcelona-Prozess an. Die EMP ist in dieser Perspektive ein Projekt der graduellen Annäherung auf politischer, ökonomischer und normativer Ebene, das darauf beruht, dass die MP erhebliche Reformanstrengungen unternehmen, während die EU Bedingungen herstellt, die dies unterstützen.

Soziale und ökonomische Asymmetrien

Ein Ziel der EMP ist es, einen substanziellen Beitrag zur Überwindung der großen Kluft in der Lebenssituation auf beiden Seiten des Mittelmeeres zu leisten. Hauptinstrument dafür sind die über Assoziierungsabkommen im zweiten Korb vereinbarten Maßnahmen zur Handelsliberalisierung und zu ökonomischen Reformen, die 2010 in einer gemeinsamen Freihandelszone münden sollen. Die damit verbundenen Hoffnungen auf mehr Wohlstand und politische Reformen haben sich bisher nicht erfüllt.²⁰

Zwar hat sich die menschliche Entwicklung in den MP – gemessen am Human Development Index (HDI) zwischen 1995 und 2005 – verbessert. Diese Entwicklungsschritte sind jedoch ungleich verteilt, und soziale Disparitäten bestehen auch unter den arabischen Staaten weiter. So liegt der Libanon auf Rang 80, Schlusslicht Marokko auf Rang 125. Das Pro-Kopf-Durchschnittseinkommen im ärmsten MP, Syrien, beträgt 1 160 US-Dollar, in Tunesien ist es fast doppelt so hoch (zum Vergleich: in Schweden beträgt es 28 840 US-Dollar). Besonders schlechte Bildungsindikatoren weisen Marokko und Ägypten mit Alphabetisierungsquoten von nur knapp über 50 Prozent auf.

²⁰ Vgl. Femise, *The Euro-Mediterranean Partnership, 10 Years after Barcelona: Achievements and Perspectives*, 2005.

In Ägypten leben über 40 Prozent der Bevölkerung in Armut, sie müssen mit weniger als zwei US-Dollar pro Tag auskommen, verglichen mit nur 6,6 Prozent in Tunesien.¹²¹ In der arabischen Welt sind die Faktoren Arbeit und Rohstoffe (Öl, Gas, Mineralien) ungleich verteilt, ebenso wie der Grad der Industrialisierung. Ägypten zählt zu den rohstoffarmen bevölkerungsreichen Staaten, verfügt aber über den größten industriellen Sektor. Marokko und Tunesien sind stark landwirtschaftlich geprägt und verfügen über traditionell enge Handelsbeziehungen zu Europa. Die EMP hat die Handelsabhängigkeit insbesondere der nordafrikanischen Staaten von Europa eher verstärkt, als abgebaut. Die MP wickeln zwischen knapp 80 Prozent (Tunesien) und nur 3,7 Prozent (Jordanien) ihres Außenhandels mit der EU ab, sind aber ihrerseits mit einem Anteil von durchschnittlich unter ein Prozent an den Gesamt-Im- und Exporten der EU keine relevanten Handelspartner. Unter den arabischen Staaten sind ökonomische Interdependenzen schwach ausgeprägt, dabei ist Algerien am schlechtesten regional integriert. So betrug der Anteil der intraregionalen Importe an den Importen der MP durchschnittlich vier Prozent, wobei Syrien hier die höchsten Anteile verzeichnet. Der Anteil der intraregionalen Exporte betrug für Ägypten 9,2, Jordanien 11, Libanon 24,7 und Syrien 17,9 Prozent.¹²² Zwar trat 2005 die MAFTA, eine zwischen Jordanien, Ägypten, Marokko und Tunesien mit starker Unterstützung der EU geschlossene Freihandelszone, in Kraft. Dies ist ein Fortschritt in Bezug auf die Süd-Süd-Integration. Doch die zentralen Diskussionspunkte im Bereich der ökonomischen Kooperation bleiben bestehen: das zähe Ringen um verbesserte Quoten für Agrarprodukte aus den MP, die ausbleibenden Auslandsdirektinvestitionen, die anhaltende Verschuldung der MP (bei der EU als größtem Schuldner) und die Umsetzung sinnvoller Ursprungsregeln, die den innerarabischen Handel stärken und nicht behindern. Gerade mit Blick auf die Investitionen erwarten die MP, dass Europa ähnlich wie in den osteuropäischen Beitrittsstaaten politischen Druck ausübt, um diese Gelder in die Region zu lenken. Angesichts der bisher nicht sehr

¹²¹ Vgl. AHDR 2004 (Anm. 12), S. 237 ff.

¹²² Vgl. Anja Zorob, Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und die Süd-Süd-Integration, in: Orient, (2005) 3.

fortgeschrittenen infrastrukturellen, juristischen und technischen Reformen sind die Rahmenbedingungen aus Sicht der EU bisher nicht gegeben. Das größte Zukunftsproblem dieses Korbes liegt in der tatsächlichen Umsetzung der Reformen, denn die negativen Folgen für die einheimischen Kleinbetriebe im informellen Sektor oder für die lokalen Industrien werden soziale Verwerfungen größeren Ausmaßes mit sich bringen. Um zur Abfederung dieser Folgen einen spürbaren Beitrag leisten zu können, müssten die MEDA-Mittel substanziell erhöht werden. Damit ist angesichts der angespannten Finanzlage der EU jedoch nicht zu rechnen.

Kooperation zwischen Nahostkonflikt und Subregionalismus

Im ersten Korb sollte die multilaterale politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen der EU und dem MP, aber auch unter den MP – konkret Israel und den arabischen Staaten – mit dem Ziel des Aufbaus einer Sicherheitsgemeinschaft gefördert werden. Dem stehen regionale Konflikte, divergierende Sicherheitsperzeptionen, sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle des Militärs und über das Verhältnis von nationaler Sicherheit, Menschenrechten und Demokratie entgegen. Zentral für die Blockade des ersten Korbes ist jedoch der auf hohem Gewaltniveau stagnierende arabisch-israelische Konflikt. Hieran scheiterte unter anderem die geplante gemeinsame Charta für Frieden und Sicherheit nach langen Verhandlungen im Jahr 2000.

Die EU hat sich durch die gleichberechtigte Integration der Palästinensischen Nationalen Autorität (PNA) in die EMP, die intensive finanzielle Unterstützung für die palästinensischen Gebiete, die Beteiligung am Nahostquartett und die Unterstützung der Roadmap aus Sicht der meisten Interviewpartner im Verlauf des Barcelona-Prozesses ein zunehmend klares Profil in ihrer Nahostpolitik gegeben.¹²³ Auch wird gewürdigt, dass die erhofften indirekten Effekte der Vertrauensbildung und Zusammenarbeit zwischen israelischen und arabischen Diplomaten/innen

¹²³ Vgl. Kommission 2005 (Anm. 3); Muriel Asseburg, Die EU und der Friedensprozeß im Nahen Osten, SWP-Studie und Materialsammlung, Berlin 2003.

und Bürokrat/innen im Ansatz realisiert werden konnten. Barcelona ist ein Forum für Begegnung und Austausch geworden. Die arabischen Partner fordern jedoch ein stärkeres Engagement von der EU, wie sie in ihrem Papier formulieren.

„Fortschritte und Entwicklung im Barcelona-Prozess sollten mit intensiven Anstrengungen verbunden sein, eine gerechte und umfassende Friedenslösung im Nahen Osten zu finden, die eine Lösung des arabisch-israelischen Konfliktes und der palästinensischen Sache sowie die Wiederaufnahme von Verhandlungen auf allen Ebenen beinhaltet. Dies sollte sich auf die relevanten UN-Sicherheitsratsresolutionen stützen, auf die Grundlagen der Madrider Friedenskonferenz, auf das Prinzip Land für Frieden und die arabische Friedensinitiative von Beirut 2002. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für die Erreichung von Sicherheit und Stabilität in der Region.“¹²⁴

Dieser Anspruch wird aus europäischer Sicht kritisiert, denn die EMP sollte als komplementärer Ansatz nie ein Instrument zur Bearbeitung des Konfliktes sein. Jenseits dessen spaltet die Frage der Kooperation mit Israel die MP nicht nur ideologisch, sondern auch aufgrund der unterschiedlichen bilateralen Beziehungen zwischen Friedensverträgen (Ägypten, Jordanien, PNA) und massiven Konflikten um besetzte Territorien (Syrien, Libanon). Am Widerstand der MP insgesamt scheitert die Durchführung von Euro-Med-Gipfeltreffen auf arabischen Boden, solange die Friedensverhandlungen suspendiert sind. Boykotte der EMP gab es nur in zwei Fällen: Der Libanon, Libyen und Syrien blieben Treffen auf Ministerebene 2000 (Marseille) und 2002 (Valencia) aus Protest gegen die israelische Politik fern, während sich Jordanien und Marokko als besonders kooperationsbereite Staaten profilierten. Aus Sicht der MP sind Abrüstung, die Schaffung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone, aber auch eine gemeinsame Definition von Terrorismus unmittelbar an Fortschritte im Konflikt mit Israel gebunden. Solange diese nicht in Sicht sind, werden wichtige Ziele des ersten Korbes

¹²⁴ Elements of the Arab contribution to the evaluation and enhancement of the Barcelona Process (2005), Nonpaper der arabischen MP, Doc. de Séance No. 11/95.

nicht erreicht werden können. Insofern ist die Ansiedelung der neuen euro-mediterranen Anna-Lindh-Stiftung für Kulturaustausch im ägyptischen Alexandria trotz des eskalierten Konfliktes bereits als Erfolg zu werten.

Dissens besteht zudem in der Bewertung der innenpolitischen Wichtigkeit des Konflikts. Er wird regelmäßig von den arabischen Regimen in Anspruch genommen, um unter Hinweis auf die angespannte Sicherheitslage im Nahen Osten politische Reformen auszusetzen. Das wird zunehmend auch von arabischen Intellektuellen kritisiert, die den Mangel an Frauenrechten oder guter Regierungsführung nicht auf den Konflikt zurückführen wollen, weil es keine kausalen Zusammenhänge gibt. Für die EMP stellt sich die Frage, welche Rolle der Konflikt für den Erfolg oder Misserfolg des regionalen Ansatzes spielt und wie damit zukünftig umzugehen ist: aktive Bearbeitung und weitere Positionierung der EU wie viele Interviewpartner und die „Arab Vision“ formulieren, oder weitgehende Abkopplung der Zusammenarbeit vom Konflikt durch intensiviertere subregionale und bilaterale Zusammenarbeit, wie es eher die Position der Kommission und der kooperationsbereiten Staaten wie Jordanien oder Marokko zu sein scheint. Die multilaterale und regionale Qualität der EMP wird jedoch durch verstärkten Bilateralismus und Subregionalismus geschwächt.

Reform von außen?

Der dritte Korb der sozialen und kulturellen Partnerschaft erlebte zunächst als disparate Mischung von Kulturaustausch, Menschenrechtsschutz, Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft, Anti-Terror-Bekämpfung und Migrationsfragen ein marginalisiertes Dasein, obgleich mit diesen Stichworten zentrale gesellschaftliche Probleme der MP benannt sind. Er wurde durch die Blockade des ersten Korbes jedoch aufgewertet. Aus Sicht der EU rückten spätestens seit den Anschlägen vom 11. September 2001 Fragen von Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz, Demokratieförderung sowie Terrorbekämpfung in den Mittelpunkt. Aus Sicht der MP sollte es nicht um Sicherheit, sondern um Entwicklung und die sozialen Ursachen von Terrorismus gehen, weniger um Einschränkung von Migration, sondern um die Erleichterung von

Mobilität und um die Verbesserung der Situation arabischer Migrant/innen in Europa gehen. Diese unterschiedlichen Prioritäten zeigen sich deutlich in den neuen arabischen Dokumenten zum Barcelona-Prozess.

Im Bereich von Menschenrechtsschutz und politischen Reformen ist eine weitgehende Stagnation festzustellen. Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, so wie er in den autoritären Partnerländern geführt und von der Europäischen Union geduldet wird, entzieht der europäischen Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik zunehmend den Boden. Die befragten Menschenrechtsaktivisten/innen in Marokko, Syrien, Libanon, Jordanien und Ägypten berichten überwiegend von einer Verschärfung der Menschenrechtssituation. Die arabischen Organisationen kritisieren, dass die EU gegenüber den autoritären Regimen in der Region von den Möglichkeiten politischer Konditionalität angesichts von Menschenrechtsverletzungen bisher keinen Gebrauch gemacht hat.¹²⁵ Unterschiede bestehen jedoch in der Einschätzung, wie europäische Politik den innenpolitischen Wandel wirksam unterstützen kann. Hier gibt es drei Positionen: Die erste lehnt äußere Einmischung strikt ab und hält sie auch für eine Belastung lokaler oppositioneller NGO-Aktivitäten. Die zweite hält äußeren Druck auf die Regime für unabdingbar, um Reformen anzustoßen, und die dritte, allerdings selten geäußerte Einschätzung hält die Regime auch langfristig für nicht reformierbar und kann deshalb massiver externer, auch militärischer, Intervention etwas abgewinnen. Hier wird die EU einen balancierten Ansatz finden müssen, denn externe Interventionen können lokale Kräfte schwächen, wenn sie in den Verdacht der Verwestlichung und Kooperation mit hegemonialen Mächten geraten.

Die Stärkung der Zivilgesellschaft sollte alle gesellschaftlichen Gruppen, auch gemäßigte islamistische, einschließen. Islamistische Kräfte selbst sehen sich in der Rolle derjenigen, die die weitere Radikalisierung der Be-

¹²⁵ Vgl. Bettina Huber, 10 years of Euro-Med Cooperation: Views of civil society instruments and impact of the EMP in the fields of civil society and human rights, 2005: http://www.boell.de/downloads/aussen/euromed_paper.pdf (25. 9. 2005); Euro-Mediterranean Human Rights Network: Position Paper on Barcelona + 10 and Human Rights, Brüssel 2005.

völkerung verhindern. Allerdings wird die Frage der Ernsthaftigkeit und Zuverlässigkeit demokratischer Selbstbindung islamistischer Parteien sehr kontrovers diskutiert: „Letztendlich gibt es ein Problem: Wenn wir wollen, dass sich die Gesellschaft in Richtung Modernität, Demokratie, Menschenrechte und Gleichberechtigung entwickelt, dann dürfen wir bei unseren Analysen nicht auf eine religiöse Rückkehr bauen. Für islamische Parteien ist die gesellschaftliche Entwicklung ohne Rückkehr zum Islam nicht vorstellbar. Wir verteidigen das Recht auf Meinungsäußerung, und zwar für alle. Uns sind aber mehrere Fälle bekannt, in denen Islamisten Menschen eingeschüchert haben. Sie haben in zahlreichen ärmeren Vierteln den Menschen ihre Gesetze aufgezwungen, sie haben junge Frauen bedrängt, weil sie sich auf die eine oder andere Art kleideten wie auch Menschen am Strand usw. Und dies schränkt das Recht auf freie Äußerung in jeder Hinsicht ein.“

Zugleich gibt aus Sicht vieler Interviewpartner/innen keine Alternative dazu, die gemäßigten Kräfte einer Bewegung einzubinden, die im gesamten arabischen Raum über ein sehr hohes Mobilisierungspotenzial und über relativ hohe Legitimität verfügt. Wer Demokratie will, muss mit dem Ergebnis demokratischer Wahlen leben, auch wenn überwiegend islamistische Kräfte den Sieg davon tragen würden, so die Einschätzung. Wenn damit demokratische Mechanismen etabliert würden, die die Abwahl dieser Kräfte erlaubt, dann halten viele zudem das islamistische Experiment für nicht langfristig überlebensfähig, da die Rückbesinnung auf die Zeiten des Propheten an sich noch kein politisches Konzept darstellt. Außerdem hätten gerade junge Menschen andere Aspirationen: „Viele unterstützen Islamisten, aber nur die wenigsten wollen unter ihnen leben“, spitzt ein Interviewpartner zu. Das türkische Beispiel könnte hier ein Modell der Entwicklung einer parteigebundenen Islam-Demokratie sein. Für die EMP bedeutet dies, angesichts der in den Interviews durchgängig beklagten Schwäche der säkularen Eliten diese weiterhin zu unterstützen. Gerade weil durch den „Krieg gegen den Terror“ Demokratie und Menschenrechte zunehmend als Machtinstrumente in den Händen des Westens wahrgenommen werden, ist die Stärkung von legitimen und demokratischen Reformakteur/innen vor Ort wichtig.

Schlussfolgerungen

Im Ergebnis zeigt sich, dass die EMP in denjenigen Bereichen, in denen sie konzeptionell innovativ ist, nämlich den multilateralen und den regionalen, bisher die geringsten Fortschritte verzeichnen konnte: Die politische und ökonomische Süd-Süd-Integration ist im Gegensatz zu den Erfolgen auf der bilateralen Ebene der Assoziierungsabkommen nicht weit entwickelt, und die Chancen für eine Beschleunigung dieser Prozesse sind angesichts des ungünstigen regionalen Umfeldes nicht sehr groß. In der EMP zeichnet sich eine Entwicklung zur Partnerschaft der zwei Geschwindigkeiten ab. Dabei gelingt es denjenigen Staaten, die über eine höhere intra-regionale Kooperationsbereitschaft verfügen, zugleich zu intensiverer Kooperation mit der EU zu kommen: auf dem Wege des Bilateralismus und des Subregionalismus. Das ist pragmatisch und entspricht den nationalen Eigeninteressen, greift aber den regionalen und multilateralen Charakter der EMP an.

Für die innenpolitischen Entwicklungen in der Region werden im jüngsten Arab Human Development Report drei Szenarien entfaltet. Das „Katastrophen-Szenario“ besteht in der Aufrechterhaltung des Status quo bei Verschärfung der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen. Das „Ideal-Szenario Izdihar“ geht von einer von innen getragenen friedlichen Aushandlung von Wandel aus. Aktuell scheint sich jedoch eher das „Zwischenstationen-Szenario“ zu realisieren: begrenzte politische Liberalisierung unter Druck von außen.²⁶ Dies und die anhaltenden Konflikte in der Region werden auch die Zukunft der euro-mediterranen Partnerschaft zwischen Reformdruck und rhetorischem Reformhandeln bestimmen.

²⁶ Vgl. AHDR 2004 (Anm. 12), S. 163 ff.

Isabel Schäfer

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und der Nahostkonflikt

Ohne die günstige politische Situation im Nahen Osten zu Beginn der neunziger Jahre wäre es wohl nie zum so genannten Barcelona-Prozess und der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) gekommen. Ein Frieden zwischen Israel und Palästinensern schien damals möglichst. Der in Madrid 1991 eingeleitete Nahostfriedensprozess und der 1995 eingeleitete Barcelona-Prozess waren zwar von Anfang an als separate Prozesse konzipiert, doch sie ließen sich in den letzten zehn Jahren nicht so auseinander halten wie ursprünglich geplant.

Isabel Schäfer

Dipl.-Pol., geb. 1967; wiss. Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle „Politik des Vorderen Orients“ an der FU Berlin, Ihnestr. 21, 14195 Berlin.
isasch@zedat.fu-berlin.de

Die EMP sollte nie den Nahostkonflikt lösen, sondern zur Entspannung im Mittelmeerraum beitragen. Doch die negative Entwicklung im Nahostfriedensprozesses nach 1996 hat sich negativ auf die EMP ausgewirkt. Die EMP ist ein vielschichtiges Regionalkonzept der EU für den Mittelmeerraum und gleichzeitig ein spezifisches Beispiel für den multilateralen Ansatz der EU. Ausgerechnet der multilateral konzipierte Korb (I) der EMP war bislang anfälliger für die aus dem Nahostkonflikt entstehenden Probleme als der bilateral angelegte Korb (II).

Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) betreibt die EU nun eine Rückkehr zur Bilateralisierung der euro-mediterranen Beziehungen. Die Neustrukturierung der bilateralen Beziehungen der EU zu Israel und zu den Palästinensern sollte jedoch nur als Basis für eine Intensivierung des regionalen Dialogs dienen und diesen nicht

ersetzen. Denn für eine Umsetzung der langfristigen Ziele der EMP ist der Regionaldialog ebenso wichtig, wie als unterstützender Hintergrundrahmen für eine Regelung des Nahostkonflikts. Die Frage nach der Zukunft der EMP stellt sich demnach nicht nur in Bezug auf den Nahostkonflikt, sondern auch im Kontext der Politikkonzepte „Europäische Nachbarschaftspolitik“ und der „Strategischen Partnerschaft der EU mit dem Mittelmeerraum und dem Nahen Osten“. Wird die EMP langfristig durch diese Politikkonzepte abgelöst oder dient sie vielmehr als Modell?

Die EU-Nahostpolitik im Rahmen der GASP

Die Beziehungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zum Nahostkonflikt sind aus historischen Gründen sehr unterschiedlich. Doch seit dem Beginn der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bemühen sich die Europäer, ihre Positionen zum Nahostkonflikt abzustimmen. Das zentrale Referenzdokument für die EU bleibt trotz großer Umsetzungsschwierigkeiten die Roadmap von April 2003, welche die Gründung eines unabhängigen, demokratischen und lebensfähigen palästinensischen Staates und die Lösung der Endstatusfragen bis Ende 2005 vorsieht.¹ Die Grundposition der EU ist somit die Zweistaatenlösung. Hierbei appelliert die EU an beide Seiten, sich an internationales Recht zu halten und keine einseitigen Maßnahmen in Bezug auf die Endstatusfragen zu unternehmen. Die EU erkennt keine Änderungen der Grenzen von 1967 an, es sei denn, diese wurden von beiden Konfliktparteien in gegenseitigem Einverständnis vereinbart. Aus EU-Perspektive muss die Regelung des Konflikts die UN-Sicherheitsratsresolutionen 242, 338, 1397, 1402 und 1515 respektieren, die Beschlüsse der Madrid-Konferenz und das Prinzip „Land für Frieden“.

Im Rahmen der GASP hat die EU zahlreiche Erklärungen und gemeinsame Standpunkte zum Nahen Osten verabschiedet. Gemeinsame Aktionen umfassten vor allem Wahlbeobachtung und technische Hilfe bei

¹ Vgl. http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/faq/roadmap.pdf (14. 7. 2005). Beide Parteien haben das Dokument vom 30. 4. 2003 als verbindlich akzeptiert. Am 19. 11. 2003 indossierte der UN-Sicherheitsrat die Roadmap mit der Resolution 1515.

Wahlen in den palästinensischen Gebieten, die Ernennung des Sonderbeauftragten für den Nahen Osten und ein Hilfsprogramm zur Ausbildung der palästinensischen Polizei. Mit der „Gemeinsamen Strategie des Europäischen Rats vom 19. Juni 2000 zur Mittelmeerregion“ wurden nicht nur die Prinzipien der EMP bekräftigt, sondern diese auch in einen engeren Zusammenhang mit der Regelung des Nahostkonflikts gerückt.² Die diplomatische Präsenz Javier Solanas verleiht der EU auf internationaler Ebene mehr politisches Gewicht, auch im Nahostquartett.

Die EU ist der wichtigste Geldgeber an nichtmilitärischer Hilfe für den Nahostfriedensprozess und die Palästinenser. Die Hilfen der EU bestehen seit dem Beginn der zweiten Intifada im September 2000 aus einer Mischung aus Nothilfe, mittelfristigen Maßnahmen und Unterstützung für den Reformprozess. 2002 und 2003 hat die EU für Flüchtlingshilfe, Nahrungsmittel, Gesundheitswesen, Privatsektor, Städte- und Gemeindeverwaltungen, Institution Building und Justizreform ca. 500 Millionen Euro zur Verfügung gestellt.³ Die EU teilt sich mit Norwegen den Vorsitz des internationalen Geldgebermechanismus „Ad-Hoc Liaison Committee for Assistance to the Palestinians (AHLIC)“ und ist in der International Task Force on Palestinian Reform (TFPR) aktiv, die seit Juli 2002 die Fortschritte der palästinensischen Reformen überwacht. Auch bei der Durchführung der für Januar 2006 angesetzten Parlamentswahlen wird sich die EU wieder engagieren. Neben den genannten Maßnahmen verfolgt die EU ihre Nahostpolitik über die EMP.

Blockade des politischen Dialogs im Rahmen der EMP

Ein zentrales Ziel der Euro-Mediterranen Partnerschaft war es, tradierte Misstrauensverhältnisse und Machtbeziehungen zwischen Europa, Israel und den arabischen Staaten zu durchbrechen und ein neues Konzept der re-

² Common Strategy of the European Council of 19th June 2000 on the Mediterranean region, (2000/458/CFSP), in: Official Journal of the European Communities, 22. 7. 2000, L183/5–10.

³ Vgl. The EU and the Middle East Peace Process, online unter: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/index.htm (13. 9. 2005).

gionalen Kooperation zu entwerfen.¹⁴ Die Gründung einer neuen regionalen Sicherheitsgemeinschaft sollte indirekt zur Überwindung der regionalen Konflikte, wie dem Nahostkonflikt, beitragen.¹⁵ Dieser regionale Ansatz der EMP ist im Rahmen des ersten Korbes, der Politischen und Sicherheitspolitischen Partnerschaft, bislang jedoch mehr oder weniger gescheitert. Die Einschätzung, dass hierbei in den letzten zehn Jahren vor allem der Nahostkonflikt als ein blockierender Faktor gewirkt hat, ist Konsens.¹⁶ „Die Überprüfung hat ergeben, dass der Fortschritt der Partnerschaft durch andauernde Konflikte beeinträchtigt wird. Dies trifft insbesondere auf den Friedensprozess im Nahen Osten zu.“¹⁷

Trotz dieser ernüchternden Bilanz ist die konstante Aufrechterhaltung des politischen Dialogs im Rahmen der EMP ein politischer Erfolg. Die Auswirkungen der EMP auf den Friedensprozess sind eher indirekter Natur. Einer der Kernpunkte des „Acquis“ der EMP ist,¹⁸ dass sie neben der UNO das einzige Forum bietet, in dem Israel, die Palästinenser und die arabischen Nachbarstaaten zusammenkommen. Obwohl die EMP-Außenminister-Konferenzen von Marseille 2000 und Valencia 2002 von Syrien und Libanon aus Protest gegenüber der israelischen Politik boykottiert wurden, ging die Kooperation in sektoriellen Konferenzen, im Euromed Ausschuss oder regionalen Projekten weiter. Während die offiziellen Gespräche im Nahostfriedensprozess oft monatelang abgebrochen waren, fanden am Rande der EMP-Außenminister-Konferenzen oft informelle Gespräche

zwischen den Konfliktparteien statt. Die Senior Officials der zunächst 27, nun 35 Staaten haben sich in den letzten zehn Jahren regelmäßig getroffen und sich eine multilaterale Logik angeeignet.¹⁹ Positiv zu bewerten ist auch, dass die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) im Rahmen der EMP von Anfang an als ein gleichwertiger Partner behandelt und somit diplomatisch aufgewertet wurde. Die EU setzt sich für eine größere politische und ökonomische Unabhängigkeit der palästinensischen Gebiete ein. Einige wenige vertrauensbildende bzw. „partnerschaftsbildende“ Maßnahmen konnten im Rahmen des ersten Korbes realisiert werden: die Malta-Seminare für Jungdiplomaten, das außenpolitische Forschungsnetzwerk EuroMeSCo, gegenseitige Informationen über Manöver, gemeinsame Katastrophenschutzübungen und Zivilschutzprojekte.²⁰ Ein Anti-Minenprogramm ist in Planung. Die im März 2005 in Kairo erstmals zusammengetretene Euro-Mediterrane Parlamentarierversammlung (EMPA) wird eine Arbeitsgruppe zum israelisch-palästinensischen Konflikt gründen. An derartigen Maßnahmen beteiligen sich sowohl die arabischen EMP-Teilnehmerstaaten als auch Israel.

Abgesehen von diesen Fortschritten in der Vertrauensbildung hat der Nahostkonflikt den Barcelona-Prozess jedoch immer wieder gelähmt. Die „Charta für Frieden und Stabilität“, die eine Art Verhaltenskodex für friedvolles Konfliktmanagement und einen kontinuierlichen politischen Dialog im Falle eines Konflikts garantieren sollte, wurde bis heute nicht unterschrieben. Besonders Frankreich hatte sich hier engagiert, scheiterte aber 2000 mit seinem Charta-Entwurf auf der EMP-Außenministerkonferenz von Marseille, die von der erneuten Zuspitzung im Nahostkonflikt überschattet wurde. Im Kontext der politischen Gespräche und offiziellen EU-Dokumente rund um den 10. Jahrestag der EMP wird das bereits für gescheitert erklärte Projekt der Charta nun wieder erneut thematisiert. Die arabischen Staaten sind erst zu einer

¹⁴ Vgl. Erklärung von Barcelona und Arbeitsprogramm, in: Bulletin der Europäischen Union, (1995) 11, S. 153–164.

¹⁵ Vgl. Frédéric Volpi, *Regional Community Building and the Transformation of International Relations: The Case of the Euro-Mediterranean Partnership*, in: *Mediterranean Politics*, 9 (2004) 2, S. 145–164.

¹⁶ Vgl. Rosemary Hollis, *Europe in the Middle East*, in: Louise Fawcett, *International Relations of the Middle East*, Oxford 2005, S. 307–327.

¹⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: 10. Jahrestag der Partnerschaft Europa-Mittelmeer, ein Arbeitsprogramm für die Herausforderungen der nächsten fünf Jahre, Brüssel, 12. 4. 2005, KOM (2005) 139 ergülig.

¹⁸ Gemeint sind der Partnerschaftsgeist, die Prinzipien der Erklärung von Barcelona und die bisher erreichten Vereinbarungen der EMP. Der Begriff wird in Anlehnung an den „Acquis communautaire“ der EU verwendet.

¹⁹ Ursprünglich 15 EU Mitgliedstaaten + 12 Mittelmeerpartnerländer (Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Jordanien, Syrien, Israel, Palästinensische Autonomiebehörde, Libanon, Türkei, Zypern, Malta); seit 2004: 25 EU Mitgliedstaaten (darunter Zypern und Malta) + 10 Mittelmeerpartnerländer.

²⁰ Vgl. http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/med/regional/politicalchapter_en.htm (14. 7. 2005).

Zusammenarbeit in sicherheitspolitischen Fragen bereit, wenn das strategische Ungleichgewicht zwischen Israel und seinen Nachbarländern aufgehoben ist, der Nahostkonflikt gelöst wird und Israel sein Atomwaffenmonopol aufgibt. Aus den gleichen Gründen konnten bisher keine größeren EMP-Konferenzen auf arabischem Boden stattfinden. Im offiziellen Diskurs der arabischen Mittelmeer-Partnerländer wird der Nahostkonflikt zudem traditionell gerne als Vorwand für mangelnden Reformwillen verwendet.

Mit der Erklärung von Barcelona wurde auch die Verwirklichung einer von Massenvernichtungswaffen freien Zone angestrebt. Die Länder der Mittelmeerregion, die an der EMP teilnehmen, kündigten mit der Barcelona-Erklärung ihre Absicht an, ihren diesbezüglichen internationalen Verpflichtungen nachzukommen. Dieses Ziel ist auch in den Assoziationsabkommen und neuerdings in den Aktionsplänen der Europäischen Nachbarschaftspolitik verankert, selbst mit dem schwierigen Verhandlungspartner Syrien. Aber von der Realisierung dieses Ziels ist man noch sehr weit entfernt. Der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, hat diesbezüglich eine Arbeitskonferenz zum Thema Massenvernichtungswaffen angeregt. Die EMP-Teilnehmerstaaten sollen eine enge Zusammenarbeit vereinbaren, um ihre Verpflichtungen in Bezug auf die Ausfuhr, den Transit und die Kontrolle der Endverwendung sowie die Durchsetzungsverfahren zu erfüllen, während die Europäische Kommission voraussichtlich mit technischer Hilfe unterstützend wirken wird. Aber auch in der Frage der Massenvernichtungswaffen sind die arabischen EMP-Teilnehmerstaaten nur zu Verhandlungen bereit, wenn Israel sein Atomwaffenmonopol aufgibt.

Welche Konsequenzen sind aus den Negativfolgen des Nahostkonflikts für die EMP zu ziehen? Ein Szenario besteht darin, den Sicherheitskorb ganz aufzugeben und den Barcelona-Prozess neu und weniger ehrgeizig zu definieren.¹¹ Das hieße aber eigentlich: so weitermachen wie bisher. Denn der regionale Integrationsprozess im Mittelmeerraum ist de facto bislang vor allem auf bilateralem Weg zwischen der EU und den einzelnen Mittel-

meerpartnerländern abgelaufen, das heißt, die arabischen Staaten mussten nicht unbedingt mit Israel kooperieren und umgekehrt. Ein zweites Szenario könnte eine noch konsequenterere Trennung von Barcelona-Prozess und Nahostfriedensprozess sein, nach dem Motto: Der Barcelona-Prozess darf nicht zur Geisel des Nahostfriedensprozesses werden.¹² Schließlich besteht ein drittes Szenario in der Wiederbelebung des ersten Korbs und einer Rückkehr zur konzeptionellen Verknüpfung der drei Körbe, die in der Praxis eher voneinander getrennt sind.¹³

Die Intensivierung des ersten Korbs ist insofern sinnvoll, als er alle am Nahostkonflikt beteiligten Parteien an einen Tisch bringt, er bei der Entwicklung friedlicher Lösungsvorschläge unterstützend wirken und auf die Situation nach dem Konflikt vorbereiten kann. Nicht zuletzt hat die EMP auch dazu beigetragen, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre nationalen Positionen in Bezug auf den israelisch-palästinensischen Konflikt zugunsten einer gemeinsamen europäischen Position zunehmend zurückstellen. Wenn man die EMP als Ganzes oder auch nur den sicherheitspolitischen Korb aufgeben würde, so würden sich die Positionen der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf den Konflikt wieder stärker polarisieren. Dies wäre jedoch gewiss nicht im Interesse aller beteiligten Akteure.

Die Entwicklung der Situation im israelisch-palästinensischen Konflikt seit dem Tod Arafats und die Treffen zwischen dem israelischen Premierminister Ariel Sharon und dem Präsidenten der Palästinensischen Behörde Machmud Abbas geben Anlass zu neuer, wenn auch begrenzter Hoffnung. Die EMP kann hier zu Fortschritten beitragen, auch wenn sie nicht das geeignete Forum für eine Einigung darstellt. Alle an der EMP beteiligten Staaten setzen sich für intensivere Anstrengungen des Nahost-Quartetts (EU, Russland, USA, UNO) zur Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts ein und auch für die Umsetzung des in der Roadmap ver-

¹¹ Vgl. Joel Peters, The future of the Arab-Israeli peace process and the Barcelona process. Paper für das Halki International Seminar 2002: „Forging Regional Cooperation“, Griechenland, 8.–12. 9. 2002.

¹² Vgl. Mohammad El-Sayed Selim, Arab Perceptions of the Euro-Mediterranean Projects. Paper für die Konferenz „Dimensions of Arab-European Partnership in the Next Century“, Amman, 19.–20. 6. 1999.

¹³ Vgl. Eric Philippart, The Euro-Mediterranean Partnership: Unique features, first results and future challenges, CEPS Working Paper, Nr. 10, Centre for European Policy Studies, Brüssel 2003.

einbarten Ziels, also der Schaffung eines demokratischen palästinensischen Staates in Frieden und Sicherheit mit Israel – im Rahmen des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses. Die EMP unterstützt kontinuierlich die Zusammenarbeit der Konfliktparteien, insbesondere im gewerblichen und wirtschaftlichen Bereich, und ergänzt die politischen Prozesse. Im Kontext einer Konfliktregelung kann die EMP die notwendigen Instrumente bereitstellen, um den erreichten Frieden zu sichern, zum Beispiel über die zukünftige Unterzeichnung einer Charta für Frieden und Stabilität und die größtmögliche Einbindung aller Beteiligten in den europäischen Raum mit Hilfe der Nachbarschaftspolitik.¹⁴

Die Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft als politischer Türöffner?

Die Wechselwirkungen zwischen dem israelisch-palästinensischen Konflikt und dem zweiten Korb der EMP sind gemischter Natur. Alle Assoziierungsabkommen mit den Mittelmeerpartnerländern wurden inzwischen unterzeichnet; sogar mit Syrien konnten die Verhandlungen abgeschlossen werden. Dies ist für die EU ein großer Erfolg ihrer bilateralen Beziehungen zu den einzelnen Partnerländern und die erste Etappe auf dem Weg zur angestrebten Freihandelszone. Das Assoziierungsabkommen mit Israel trat im Juni 2000 in Kraft. Es beinhaltet die Schaffung einer Freihandelszone zwischen der EU und Israel, wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit sowie einen konstanten politischen Dialog. Das Interims-Assoziierungsabkommen über Handel und Zusammenarbeit mit der Palästinensischen Autonomiebehörde wurde im Februar 1997 unterzeichnet, konnte jedoch aufgrund der politischen Situation und der starken wirtschaftlichen Abhängigkeit der Palästinenser von Israel bis heute nicht umgesetzt werden. Derzeit leben 58 Prozent der palästinensischen Bevölkerung unter der Armutsgrenze; ca. 40 Prozent der Bevölkerung sind arbeitslos.¹⁵ Das sind schlechte Ausgangsbedingungen für einen entstehenden Staat. Ein palästinensischer Staat kann nur dann überleben, wenn er von Israel unabhängig wird und eine Chance erhält, eigene Wirtschaftsstrukturen aufzubauen.

¹⁴ Vgl. Mitteilung der Kommission (Anm. 7).

¹⁵ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Arab Human Development Report 2004. Executive Summary, Berlin 2005.

Neben den Fördermitteln, die über die bilateralen Assoziierungsabkommen an die Mittelmeerdrittländer fließen, wurden im Rahmen des MEDA-Programms seit 1995 auch 88,8 Millionen Euro für regionale Friedensprojekte zwischen Israelis und Arabern zur Verfügung gestellt. Diese grenzüberschreitenden Entwicklungsprojekte umfassten die Bereiche Umwelt, Gesundheit, Justizfragen, Ökonomie, Bildung, Medien und Zivilgesellschaft.¹⁶ Die Hoffnung, dass regionale und subregionale ökonomische Zusammenarbeit zwischen Israel und seinen Nachbarländern bessere Bedingungen für Friedensverhandlungen schafft, wurde jedoch enttäuscht. Leichte Fortschritte sind im Energie- oder Verkehrssektor zu verzeichnen. Davon abgesehen stellen ökonomische Fragen eher einen zusätzlichen Konfliktsfaktor dar, wie die Situation der Palästinenser, die in Israel arbeiten, die Wasserfrage oder die von israelischen Siedlern auf palästinensischem Gebiet erstellten Produkte. Israel verfügt über die am weitesten entwickelte Wirtschaft in der Region und könnte die Rolle des Motors für die regionale Integration spielen. Die arabischen Staaten stehen aber auch aus ökonomischer Perspektive einer Zusammenarbeit mit Israel skeptisch gegenüber, denn kurz- und mittelfristig würde vor allem Israel von der Zusammenarbeit profitieren. Langfristig kann die Euro-Mediterrane Freihandelszone aber nur funktionieren, wenn die bilaterale und die regionale Ebene gleichzeitig existieren, das heißt, wenn auch alle südlichen und östlichen Mittelmeerländer untereinander Freihandelsabkommen geschlossen haben. Die 2001 gegründete Agadirgruppe (Marokko, Tunesien, Ägypten, Jordanien) ist ein erster Versuch in diese Richtung, deren Erfolg sich aber erst noch zeigen müssen.

Auch das in den Assoziierungsabkommen verankerte Prinzip der Konditionalität ist in seiner Umsetzung problematisch und wurde bislang gegenüber den arabischen EMP-Teilnehmerstaaten nicht angewendet. Dies erklärt sich aus dem fehlenden Konsens unter den EU-Mitgliedstaaten, der für einen solchen Beschluss notwendig wäre. Ein Konsens besteht eher darüber, dass Wirtschaftssanktionen zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen

¹⁶ Vgl. http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/intro/index.htm#4.%20EU%20financial%20assistance%20to%20the%20Palestinians (14. 7. 2005).

gen uneffektiv sind und es sinnvoller ist, die ökonomische Zusammenarbeit voranzutreiben und den politischen Dialog in Gang zu halten.¹⁷ Auch mit Israel möchte die EU den politischen Dialog nicht gefährden. Als die internationale Gemeinschaft 2002 den aggressiven Kurs der Regierung Sharon in den palästinensischen Gebieten wegen Verletzung des Völkerrechts kritisierte, wurden zwar Forderungen nach einer Suspendierung des Assoziierungsabkommens mit Israel laut, aber es kam nicht dazu. Das muss die EU jedoch nicht davon abhalten, mehr positive Konditionalität anzuwenden, das heißt, mehr politische Forderungen an die ökonomische Unterstützung zu koppeln und den Respekt der euro-mediterranen Spielregeln durch Israel und die Palästinenser bestimmter einzufordern.

Der Nahostkonflikt und die kulturelle und soziale Partnerschaft

Hauptziel des dritten Korbs ist es, die Gesellschaften der EMP-Teilnehmerstaaten kulturell anzunähern und gegenseitige Feindbilder und Vorurteile abzubauen. An regionalen Kulturprogrammen, wie Euromed Heritage und Euromed Audiovisual, beteiligen sich auch tatsächlich Israelis, Palästinenser und arabische Nachbarn. Nach dem Scheitern des Nahostfriedensprozesses wurde es jedoch auch für kulturell und sozial engagierte NGOs schwieriger, gemeinsame Projekte zu organisieren. Einige der von der EU geförderten kulturellen Projekte wurden im Zuge der „Operation Schutzwall“ von der israelischen Armee behindert oder zerstört, wie zum Beispiel die Arbeit von „Museum ohne Grenzen“ oder die palästinensische Fernsehstation. Palästinensischen Künstlern, Intellektuellen oder Journalisten ist es oft nicht möglich, an euro-mediterranen kulturellen Kooperationsprojekten teilzunehmen, weil sie keine Visa erhalten oder sich aufgrund der zahlreichen Sperren nicht frei bewegen können.

Das regelmäßig stattfindende Euromed Zivilforum bietet palästinensischen und israelischen NGOs die Gelegenheit, sich über ihre Arbeit auszutauschen und Kontakte für zukünftige Projekte zu knüpfen. Die Debatten

¹⁷ Vgl. Kenneth E. Smith, *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, in: *European Foreign Affairs Review*, (1998) 3.

der bisherigen Zivilforen waren oft von den Entwicklungen des Nahostkonflikts beherrscht. Die Gründung der Anna Lindh Stiftung für den Dialog der Kulturen in Alexandria war insofern symbolhaft, als diese neue Institution der EMP auf arabischem Boden gegründet wurde. Die Europäer möchten so die „Co-Ownership“, also mehr Eigenverantwortung, in der EMP bei den südlichen Mittelmeeranrainern wecken. Inwiefern israelische Intellektuelle und Künstler problemlos an den Aktivitäten der Stiftung teilnehmen können, muss sich jedoch noch zeigen. Gerade in den am Konflikt beteiligten Gesellschaften existieren weiterhin verzerrte Geschichtsbilder über die Entstehung des Staates Israels und die Geschichte der Palästinenser.

Die EMP im Kontext der Neuen Nachbarschaftspolitik

Im Rahmen der Nachbarschaftspolitik hat die EU bereits im Dezember 2004 Aktionspläne mit Israel, Jordanien, Marokko, der Palästinensischen Autonomiebehörde und Tunesien unterzeichnet.¹⁸ Die Aktionspläne beinhalten ähnliche Vereinbarungen wie die Assoziierungsabkommen, ermöglichen aber ein tieferes Eingehen auf die spezifischen ökonomischen Bedürfnisse der einzelnen Länder und sind ein Ausdruck des neuen bilateralen Kurses der EU. Die einzelnen Länder dürfen den Rhythmus der ökonomischen, sozialen und politischen Reformen selbst bestimmen. Je schneller ein Land Reformen umsetzt, um so mehr wird es von der EU mit ökonomischen Vergünstigungen belohnt. Besonders Israel begrüßt die Idee der Aktionspläne, da es aus dem MEDA-Programm der EMP nur wenige Fördermittel erhielt, die vor allem als Hilfe für die weniger entwickelten Mittelmeer-Partnerländer gedacht waren. Andererseits gestalteten sich die Verhandlungen zwischen EU und Israel besonders schwierig, da Israel keine Referenzen zur Roadmap und zu Rüstungsfragen in die Prioritäten des Aktionsplans aufnehmen wollte. Die EU gab nicht nach, was als Beispiel für die zunehmende Bestimmtheit der EU-Außenpolitik gewertet wird.¹⁹

¹⁸ Weitere Aktionspläne werden mit Ägypten und dem Libanon abgeschlossen; mit Algerien ist zunächst ein Nationaler Länderbericht geplant.

¹⁹ Vgl. Nathali Tocci, *The Widening Gap between Rhetoric and Reality in EU Policy towards the Israeli-Palestinian Conflict*. CEPS Working Document, Nr. 217, Januar 2005; Europäische Kommission, Pro-

Die arabischen Mittelmeerpartnerländer haben sowohl während der EMP-Außenminister-Konferenz in Den Haag im November 2004 als auch in Luxemburg im Mai 2005 (Barcelona VII) deutlich gemacht, dass sie trotz der ENP an der Euro-Mediterranen Partnerschaft als dem zentralem Kooperationsrahmen festhalten möchten.¹²⁰ Sowohl die EMP als auch die ENP machen explizit klar, dass keine Beitrittsperspektive besteht. Angesichts der engen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Israel und der EU wird in Israel trotz allem die Idee eines potenziellen EU-Beitritts diskutiert.¹²¹ Man hofft, der Anreiz eines EU-Beitritts könne die Konfliktparteien zum Frieden bewegen. Die israelische Regierung lehnt die Idee ab, weil man sich dann vom Konzept eines jüdischen Staates verabschieden müsste. Die EU wiederum ist erweiterungsmüde und hat kein Interesse daran einen Staat aufzunehmen, auf dessen Territorium weiterhin der israelisch-palästinensische Konflikt ausgetragen wird. Das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument baut auf den Erfahrungen des MEDA-Programms auf. Letztendlich ist diese Rückkehr zu mehr bilateral organisierten Beziehungen nicht vollkommen negativ zu bewerten, wenn man die Nachbarschaftspolitik als eine Übergangsphase zu einer langfristig wieder stärker regional ausgerichteten Kooperation betrachtet. Immerhin erlaubt es dieser Ansatz der EU, teilweise auf die spezifischen Gegebenheiten der einzelnen Länder einzugehen und die Reformgeschwindigkeiten anzupassen. Im Unterschied zu den USA versucht die EU nicht, ein vorgefertigtes Reformkonzept einer ganzen Region überzustülpen.

Die EMP und die EU-Partnerschaftsinitiative

In der „Strategischen Partnerschaft der EU mit dem Mittelmeerraum und dem Nahen

posen EU-Israel Action Plan, 9. 12. 2004, unter: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Israel.pdf (14. 7. 2005).

¹²⁰ Presidency Conclusions of the Euro-Mediterranean Meeting of Ministers of Foreign Affairs, Den Haag, 29.-30. 11. 2004, in: Euromed Report, Nr. 84, 30. 11. 2004. Conclusions for the VIIth Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs, Luxemburg, 30.-31. 5. 2005, in: Euromed Report, Nr. 90, 1. 6. 2005.

¹²¹ Vgl. Alfred Tovias, Mapping Israel's Policy Options: Regarding its Future Institutionalised Relations with the Europeans, CEPS Working Paper, Nr. 3, Januar 2003.

Osten“ wird der israelisch-arabische Konflikt als eine Priorität der europäischen Nahostpolitik definiert.¹²² Die Strategische Partnerschaft kann als das europäische Pendant zur „Greater Middle East Initiative“ der USA gewertet werden.¹²³ Die EU definiert mit dieser Strategie ihre Beziehungen zur arabischen Welt, auf der Basis der bereits bestehenden Abkommen, wie der EMP und den Abkommen mit den Ländern des Golfkooperationsrats. Sie beabsichtigt, die Beziehungen zu allen Ländern der Region zu intensivieren und ihre Rolle im Nahen Osten langfristig auszuweiten. Das Konzept orientiert sich an den übergeordneten Zielen der EMP, wie Partnerschaft, regionale Kooperation und Einbeziehung der Zivilgesellschaften; die EMP ist das Kernstück der Strategischen Partnerschaft. Zum israelisch-palästinensischen Konflikt werden jedoch keine neuen Vorschläge unterbreitet, sondern nur auf die weitere Gültigkeit der Roadmap und die Bedeutung des Nahostquartetts verwiesen. Aber die Lösung des Nahostkonflikts darf nicht länger als eine Voraussetzung für soziale, ökonomische und politische Reformen gelten. Diese Position vertritt die EU inzwischen unnachgiebiger gegenüber den arabischen Partnerländern, die den israelisch-palästinensischen Konflikt verschieben, um von mangelndem Reformwillen abzulenken.

EU und USA im Nahen Osten

Die zentrale Vermittlerrolle im Nahostfriedensprozess haben bislang immer die USA gespielt.¹²⁴ Die Europäer haben vor allem Konzepte entwickelt, diplomatische Initiativen unterstützt und finanzielle Hilfe gegeben. Die USA standen der EMP erst kritisch, dann uninteressiert gegenüber. Die Europäer beteiligten die USA nicht als Beobachter an der EMP; sie sollte ein spezifisch europäisches Projekt

¹²² Europäische Kommission, EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East, in: Euromed Report, Nr. 78, 23. 6. 2004.

¹²³ Vgl. Isabel Schäfer, Die Strategische Partnerschaft der EU mit dem Mittelmeerraum und dem Nahen Osten – eine europäische Antwort auf die Broader Middle East Initiative?, in: Hans-Georg Ehrhart/Margret Johannsen (Hrsg.), Herausforderung Mittelost: Übernimmt sich der Westen?, Baden-Baden 2005, S. 128–145.

¹²⁴ Vgl. William Quandt, Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967, Washington 1993.

bleiben. Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hat die Bush-Administration ein neues Interesse für die Region des Nahen und Mittleren Ostens entwickelt. Ergebnis ist unter anderem die „Greater Middle East Initiative“, die in vielen Punkten vom Konzept der EMP inspiriert ist, insbesondere, was die Bedeutung der Zivilgesellschaften und die Bildung von Reformprozessen angeht. Eine europäische außenpolitische Identität hat sich in Abgrenzung zum außenpolitischen Kurs der Bush-Administration im Nahen Osten entwickelt.¹²⁵ Die EU setzt auf Reformen „von innen“ statt „von außen“. Die EMP ist hierfür ein spezifisches Beispiel. Auch über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik kann die EU einige Erfolge verbuchen. Während sie an der Konferenz von Madrid 1991 nur an den *Multilateral Tracks* beteiligt war, tritt die EU heute als gleichwertiger diplomatischer Partner neben USA, UNO und Russland im Nahostquartett auf. Die Roadmap wurde nicht zuletzt von europäischen Diplomaten erarbeitet, unter anderem auch, um die moderateren Vertreter in der Bush-Administration zu unterstützen. Divergenzen zwischen amerikanischen und europäischen Positionen werden vor allem an den Themen „Internationaler Terrorismus“, „Demokratisierung der arabischen Welt“ und dem israelisch-palästinensischen Konflikt deutlich. Pessimisten sagen voraus, dass dieser Dissens die westliche Welt in naher Zukunft spalten könnte.¹²⁶ Dagegen spricht, dass im Fall des israelisch-palästinensischen Konflikts historisch betrachtet eine diplomatische Annäherung stattgefunden hat und heute beide Akteure die Zwei-Staaten-Lösung befürworten.¹²⁷

Perspektiven

Wie sehr der Nahostkonflikt die Euro-Mediterrane Partnerschaft behindern würde, wurde 1995 unterschätzt. Dass die EMP trotz des Zusammenbruchs des Nahostfriedensprozesses überhaupt fortgeführt wurde, ist

¹²⁵ Vgl. Ben Soetendorp, *The EU's Involvement in the Israeli-Palestinian Peace Process: The Building of a Visible International Identity*, in: *European Foreign Affairs Review*, 7 (2002) 3, S. 283–295.

¹²⁶ Vgl. Jean de Munk, *La division de l'Occident*, in: *Revue nouvelle*, 115 (2002) 9, S. 13–27.

¹²⁷ Vgl. Elena Aoun, *European Foreign Policy and the Arab-Israeli Dispute: Much Ado About Nothing?*, in: *European Foreign Affairs Review*, 8 (2003) 3, S. 280–293.

eine Errungenschaft aller Beteiligten. Ob sie weitere massive Gewalteskalationen im israelisch-palästinensischen Konflikt überleben wird, muss sich zeigen. Die geographischen Veränderungen (Osterweiterung, Beitritt Maltas und Zyperns, Beitrittsperspektive der Türkei) führen zu einer neuen Konstellation – die EU grenzt nun fast unmittelbar an Israel und die arabischen Staaten –, welche die EU durch das Regionalkonzept eigentlich vermeiden wollte. Aber sowohl Israel als auch die arabischen Staaten haben angekündigt, dass sie an der EMP als politischem Rahmen festhalten möchten und sich dem „Acquis“ von Barcelona weiterhin verpflichtet fühlen. Aufgrund der regelmäßigen Treffen und Kooperationsmaßnahmen hat sich eine Art euro-mediterraner Reflex bei den beteiligten Akteuren herausgebildet. Eine Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Das darf aber nicht bedeuten, dass alle Reformanstrengungen in anderen Bereichen solange blockiert bleiben. Die EMP kann weiterhin zur Entspannung zwischen den Konfliktparteien in einem engeren Sinne und in der Region in einem weiteren Sinne beitragen. Dies kann sie über die verschiedenen Maßnahmen der drei Körbe tun, insbesondere, indem sie den politischen Dialog wiederbelebt, vertrauensbildend wirkt und das Terrain für eine Post-Konfliktsituation vorbereitet. Langfristig bleibt der EU keine wirkliche Alternative zum regionalen Rahmen der EMP. Diese darf sich nicht zu sehr von den Entwicklungen im Nahostkonflikt abhängig machen und muss ihre Stärken in der Vertrauensbildung und der Unterstützung von Reformprozessen in Nordafrika und dem Nahen Osten ausbauen.

Im Laufe der letzten fünfundsiebzig Jahre haben sich die Europäer mühsam aber stetig eine gemeinsame und ausgewogene Position zum israelisch-palästinensischen Konflikt erarbeitet. Diese besteht in der Anwendung der UNO-Resolutionen, der Zwei-Staaten-Lösung mit einem unabhängigen palästinensischen Staat und dem Recht Israels, in sicheren, von der internationalen Gemeinschaft garantierten Grenzen zu leben. Aufgrund der EU-Osterweiterung wurde befürchtet, dass es nun für die EU-25 noch schwieriger wird, neue gemeinsame Positionen zum israelisch-palästinensischen Konflikt zu formulieren und diese ihre bisherige politische Ausgewogenheit verlieren könnten. Vor allem die ex-

pliziten Transatlantiker Polen und Tschechien haben ein besonderes Interesse am israelisch-palästinensischen Konflikt und vertreten aus historischen Gründen eine eher pro-israelisch orientierte Position. Das kommt Israel entgegen, das nach neuen Verbündeten innerhalb der EU sucht, um die aus israelischer Perspektive als zu pro-palästinensisch empfundene Position der EU aufzuwiegen. Laut Vertretern des Generalsekretariats des Rates der EU sind die neuen EU-Mitgliedstaaten jedoch relativ schnell und aus pragmatischen Gründen auf die europäische Linie eingeschwenkt, stellen die Grundpositionen der europäischen Nahostpolitik nicht infrage und haben sich auch schnell in die Strukturen der EMP eingegliedert. Die außenpolitischen Entscheidungsprozesse seien durch die Osterweiterung nicht schwieriger geworden, dauerten aber noch länger als bisher. Auch die „alten“ EU-Mitgliedstaaten müssen im Rahmen der EMP ihre nationalen Positionen in Bezug auf den israelisch-palästinensischen Konflikt zurücknehmen und tun dies auch in den meisten Fällen zugunsten einer gemeinsamen europäischen Position.

Die Rahmenbedingungen im israelisch-palästinensischen Konflikt haben sich seit dem Tod Arafats im November 2004 verändert. Der Rückzug der israelischen Armee aus dem Gazastreifen, die Wahlen in den palästinensischen Gebieten und die progressive Wiederaufnahme von Kontakten zwischen den Konfliktparteien bieten neue Chancen für eine verhandelte Regelung des Konflikts. Für eine europäische Initiative zur Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts ist allerdings sowohl die Unterstützung der „Kernstaaten“ Frankreich, Deutschland und Großbritannien als auch neuer EU-Mitgliedstaaten wie Polen entscheidend. Eine solche europäische Initiative könnte nur im Rahmen der GASP und in Absprache mit den Partnern des Nahostquartetts unternommen werden. Die Euro-Mediterrane Partnerschaft ist hierfür nicht der geeignete Rahmen, kann aber indirekt das Terrain für neue diplomatische Verhandlungen vorbereiten.

Mohssen Massarrat

Demokratisierung des Greater Middle East

Der Irak-Krieg wurde unter anderem mit der moralisch begründeten Ansicht gerechtfertigt, dort „Demokratie“ einführen zu wollen. Dieses Kriegsziel gewann in dem Maße an Bedeutung, wie sich andere Kriegsgründe, insbesondere die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und die Mitverantwortung des irakischen Regimes am „11. September 2001“ als unhaltbar erwiesen. Der US-Präsident erklärte fortan den Sturz von Saddam Hussein zum Schlüssel für die Demokratisierung der gesamten Region *Greater Middle East*. Tatsächlich ist Demokratisierung in einer Region ohne einen einzigen demokratischen Staat ein Ziel, das allgemein auf breite Zustimmung stößt.

Mohssen Massarrat

Dr. rer. pol., Dipl.-Ing., geb. 1942; Professor für Politik und Wirtschaft am Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück, Seminarstr. 33, 49074 Osnabrück.
mohssen.massarrat@uni-osnabrueck.de

Warum hat sich die Demokratie im Mittleren und Nahen Osten aber nicht wie in Europa von innen heraus durchgesetzt? Liegt es am Islam? Sind die Gegensätze unüberbrückbar? Rechtfertigen es interne Barrieren, den Demokratieexport gegebenenfalls auch mit Gewalt durchzusetzen? Kann Demokratie überhaupt exportiert werden? Gibt es historisch positive Erfahrungen mit der gewaltsamen Ausbreitung von moralisch anspruchsvollen Wertvorstellungen und Gesellschaftsmodellen? Was wollen die Vereinigten Staaten mit der Demokratisierung des *Greater Middle East* durchsetzen, und gibt es Alternativen dazu?

Nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Lagers versuchen die USA, die Transformation der islamischen Staaten hin zu demokratischen Gemeinwesen zu erreichen. Kann man Amerikas Initiative zur Demokra-

tisierung des *Greater Middle East* als quasi natürlichen Bestandteil einer historisch ohnehin fällig gewordenen Entwicklung einstuft, oder springen die US-Neokonservativen auf einen in Fahrt gekommenen Demokratisierungszug, um dessen Fahrtrichtung zu bestimmen? Immerhin sind US-Präsident George W. Bush und seine Außenministerin Condoleezza Rice mit ihrer Vision, „Tyranen zu beseitigen und Freiheit und Demokratie in die entferntesten Ecken der Welt zu bringen“, dabei, für die US-Außen- und Hegemonialpolitik ein zeitgemäßes Koordinationssystem aufzubauen. Politische Ziele wie Terrorismusbekämpfung und Beseitigung von Massenvernichtungsmitteln schaden, wie das Irak-Desaster zeigt, eher dem transatlantischen Führungsanspruch. Das neue Koordinationssystem verspricht dagegen, das verlorene Terrain zurückzugewinnen. Die *Charme-Offensive* von Bush und Rice bei ihrer Europa-Visite Anfang 2005 und der Schulterchluss mit dem „Alten Europa“ halfen der US-Führung, aus der moralischen Defensive herauszukommen.

Worum geht es bei der US-Initiative *Greater Middle East*, welchen Stellenwert gewinnt sie im neuen Legitimationsmuster, wie tragfähig ist das Konzept in den USA und innerhalb der westlichen Allianz insgesamt? Kann die Initiative positiv als ein neues Zivilisationsprojekt angesehen werden, oder handelt es sich um alte Hegemonialpolitik im neuen Legitimationsgewand? Nach der offiziellen Lesart stützt sich das Projekt auf drei Säulen: Förderung der Demokratie und Good Governance; Aufbau einer Wissensgesellschaft und Ausbau der ökonomischen Potenziale. Die US-Regierung präsentierte ihr Drei-Säulen-Modell während des G-8 Gipfels von Sea Island im Juni 2004. Doch neben dieser Demokratisierungsabsicht verfolgt die US-Regierung mit großem finanziellen und personellen Aufwand ein anderes *Greater Middle East*-Projekt mit unverkennbar hegemonialpolitischen Zielen; *erstens*: die Beseitigung der „Schurkenstaaten“ in Afghanistan und im Irak, anschließend die Etablierung von neuen, in den USA ausgebildeten und neoliberal geschulten Führungseliten und die Durchführung von Wahlen; *zweitens*: das unter der Bezeichnung *Partnership for Peace* formulierte bilaterale Abkommen zur Einrichtung von möglichst vielen militärischen Stützpunkten wie in Afghanistan, Irak, Usbekistan, Turk-

menistan, Aserbaidshan und in den Ölscheichtümern am Persischen Golf; und *drittens*: Kooperation mittels Geld und Waffen mit allen den USA freundlich gesinnten Staaten. In der Logik dieser Programmatik ist kurz- oder mittelfristig auch ein Regimewechsel in Syrien und vor allem im Iran nicht ausgeschlossen.

Diese realistische Variante des US-*Greater Middle East* Projekts ist durchaus keine neue Idee der Neokonservativen, sie hat vielmehr historische Wurzeln und beruht auf einem breiten Konsens innerhalb der politischen Elite der Vereinigten Staaten. Die Mittel- und Nahostpolitik der Demokraten und die der Republikaner unterscheiden sich bestenfalls in der Rhetorik, jedoch nicht grundsätzlich. Beide Lager legitimieren ihren moralischen Anspruch, Freiheit gegen Tyrannei weltweit ausbreiten zu wollen, im Einklang mit der Tradition des amerikanischen Idealismus und der republikanischen Verfassung. Welches Regime aber zum „Schurkenstaat“ auserkoren und welcher Tyrann zu welchem Zeitpunkt in der Welt gestürzt werden soll, hängt von der jeweiligen aktuellen Interessenlage ab.

Die ursprüngliche Idee, die Transformation des *Greater Middle East* als Projekt auf die politische Agenda zu setzen, stammt ursprünglich aus dem Umfeld der Demokraten. Im Herbst 2002, während der Sturz von Saddam Hussein vorbereitet wurde, entwickelten zwei ehemalige Mitarbeiter der Clinton-Administration, Ronald D. Asmus und Kenneth M. Pollack, ein erstes systematisches Argumentationsraster für dieses Projekt. Trotz der polemischen Beschwörung eines umfangreichen Selbstbestimmungsprinzips für die betroffenen Staaten erklärten Asmus und Pollack im selben Atemzug, dass zunächst „Saddam Hussein mit seinem Regime verschwinden“ müsse, was – wie sie noch betonten – „eine groß angelegte Invasion des Irak“ erfordere, und dass es „für alle Betroffenen besser wäre, wenn die USA und Europa diesen Feldzug, möglichst unter Rückgriff auf die NATO, gemeinsam“ führten.¹ Tatsächlich waren die US-Neokonservativen bemüht, Europa für das Projekt zu gewinnen.

¹ Ursprünglich vorgestellt in: Policy Review, (2002) 115. Die deutsche Übersetzung erschien in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2002) 12, S. 1461.

Der US-Präsident, sein Vize Dick Cheney, Condoleezza Rice und andere rührten dafür daher bei verschiedenen Anlässen die „politische Werbetrömmel“. Zumindest die konservativen Politiker Europas ließen keinen Zweifel an umfassenden gemeinsamen Interessen und Zielen mit den Vereinigten Staaten in der Welt.

Die Ablehnung des Irakkrieges war zweifelsohne ein erster Schritt zur Entwicklung einer eigenständigen europäischen Mittel- und Nahostpolitik. Dieser Bruch wird jedoch durch beträchtliche transatlantische Gemeinsamkeiten überlagert. Trotz einer neuen Sympathiewelle für Europa dominiert in der gesamten arabisch-islamischen Welt nach wie vor die Auffassung, dass alle westlichen Staaten unverändert eine Politik mit zweierlei Maß verfolgen. Diese Auffassung zeigt sich am deutlichsten, wenn Israel ins Spiel kommt. Der Westen verurteilt den palästinensischen Terror, verzichte jedoch auf die Verurteilung der massiven israelischen Gegengewalt. Er beurteile das iranische Atomprogramm als Bedrohung, lasse aber die Bedrohung durch Israels atomares Waffenarsenal mit mindestens 200 Atombomben außen vor.

Die widersprüchliche Politik des Westens und deren Wahrnehmung in der islamischen Welt stellt die größte Barriere für eine friedliche Neugestaltung der europäischen und mittelöstlichen Beziehungen dar. Im Folgenden sollen zwei zentrale Dimensionen dieser Barriere des westlich-mittelöstlichen Dualismus herausgestellt werden: *erstens* die nicht nur in der Region häufig als rechthaberisch empfundene Auffassung, dass Islam und Demokratie sich widersprechen, und *zweitens* die tatsächliche Erfahrung, dass der Westen bisher die Demokratieentwicklung im Mittleren und Nahen Osten wegen eigener Ölinteressen gebremst oder gar verhindert hat.

Islam und Demokratie – ein Widerspruch?

Dies ist eine in den westlichen Diskursen über die islamische Welt am häufigsten gestellte Frage. Dahinter verbirgt sich oft die Auffassung, wonach der Islam das Haupthindernis für die Demokratisierung islamischer Gesellschaften sei und im Umkehrschluss das Christentum per se eine demokratiekompati-

ble Religion darstelle. Für die Auffassung, die Demokratie sei eine westlich-christliche Erfindung, lässt sich tatsächlich ein Argument anführen, das schwer zu widerlegen ist: Alle westlichen Demokratien haben einen christlichen Hintergrund, dagegen hat die islamische Welt bisher bestenfalls halbdemokratische Staaten, beispielsweise die Türkei und den Iran, hervorgebracht.

Bei dieser scheinbar bestechenden Kausalität wird jedoch übersehen, dass die Demokratie ursprünglich eine Errungenschaft der hellenischen Kultur im vorchristlichen Zeitalter war. Die mangelnde Demokratiefähigkeit okzidentaler bzw. orientalischer Gesellschaften wird zudem allein auf ethische Quellen und Normen zurückgeführt, während alle anderen für die Demokratieentwicklung relevanten gesellschaftlichen Faktoren und historischen Besonderheiten der Staatsbildung in Okzident und Orient ausgeblendet werden. Dieser selektive Blick und die Annahme, dass der Islam die Demokratisierung islamischer Gesellschaften blockiere, untermauert Samuel Huntingtons These vom unausweichlichen *Clash of Civilization* und die Aufforderung an den Westen, sich auf die islamische Bedrohung vorzubereiten.¹²

Insofern ist eine eingehende Beschäftigung mit der These, dass Christentum und Demokratie kompatibel seien, Islam und Demokratie hingegen nicht, nicht nur eine akademische, sondern vor allem auch eine hochaktuelle politische Frage. Die These selbst ist nicht neu und im Grunde eine Verallgemeinerung von Max Webers protestantischer Ethik als treibender Kraft des Kapitalismus und der gesellschaftlichen Modernisierung in Europa, die der Soziologe bereits vor einhundert Jahren formulierte.¹³ Für Weber war es „die innerweltliche Askese des Protestantismus, welche gerade den frömmsten und ethisch rigorosesten Elementen den Weg in das Geschäftsleben öffnete“ und die „eine kapitalistische Ethik“ schuf.¹⁴ Die vorwärts treibende

¹² Vgl. Samuel P. Huntington, *Der Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München-Wien 1997.

¹³ Vgl. Max Weber, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, in: *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Bd. 1, Tübingen 1972; ders., *Religiöse Ethik und „Welt“*, in: ders., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1976.

¹⁴ Ebd., S. 354 f.

oder behindernde Kraft der Ethik im historischen Prozess der Modernisierung ist unstrittig. Irreführend ist allerdings die selektive Reduktion hoch komplexer Vorgänge auf die Ethik bzw. auf ethisch begründete Koordinations- und Bewertungsmaßstäbe.

Bei einer umfassenderen Analyse des sozialen Gefüges vormoderner Gesellschaften im christlich okzidentalen Mittelalter und im islamischen Orient rücken andere plausible Erklärungsmuster ins Blickfeld: Die vormodernen europäischen Gesellschaften waren überwiegend dezentral mit schwachen zentralistischen Staaten ausgestattet, während die orientalischen Gesellschaften unabhängig von der herrschenden Religion, ob Buddhismus oder Taoismus in Indien und China oder Islam im Mittleren Osten, ob im vorislamischen bzw. islamischen Zeitalter, überwiegend zentralistisch despotische Staaten mit schwachen dezentralen Strukturen aufwiesen. Die dezentrale Herrschaft mit zahlreichen kleinen und untereinander konkurrierenden feudalen Gewalten in Europa begünstigte die Entstehung von autonom agierenden bürgerlichen Schichten an der Peripherie dieser Gemeinwesen. Sie trieben über mehrere Jahrhunderte hinweg evolutionär und nachhaltig die gesellschaftliche Arbeitsteilung sowie die soziale Transformation voran, sie ermöglichten und bewirkten eine Trennung von Religion und Staat sowie die kapitalistische Entwicklung, Industrialisierung und Demokratisierung. Dagegen waren die orientalischen Zentralstaaten in der übermächtigen Position, das gesamte Bürgertum (Händler, Manufakturbesitzer, Intellektuelle) dem eigenen Herrschaftsinteresse zu unterwerfen, ihm die Ketten der Despotie anzulegen und seiner Selbstständigkeit zu berauben.¹⁵ Die soziale Transformation konnte aus diesem doch sehr entscheidenden Grund nicht stattfinden. Für Aufklärung und Trennung von Re-

¹⁵ Vgl. Karl Marx, Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie (1857/58), insbesondere der Abschnitt „Formen, die der kapitalistischen Produktion vorhergehen“, Berlin (Ost) 1953; Karl August Wittfogel, Die orientalische Despotie, Köln 1962; Mohssen Massarrat, Aufstieg des Okzidents und Fall des Orients, in: ders. (Hrsg.), Mittlerer und Naher Osten. Geschichte und Gegenwart. Eine problemorientierte Einführung, Münster 1996, S. 11–56; ders., Islamischer Orient und christlicher Okzident. Gegenseitige Feindbilder und Perspektiven einer Kultur des Friedens, in: Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft, 4 (1999), S. 197–212.

ligion und Staat entstand kein fruchtbarer Boden. Anstelle der Industrialisierung und Modernisierung verharren orientalische Gesellschaften bis in die jüngste Vergangenheit in ökonomischer Stagnation, und für die Demokratisierung der Gesellschaft fehlen bis heute die sozialen Träger – vor allem fehlt ein verwurzelter, selbstständig handelnder und für eine tragfähige Demokratisierung unverzichtbarer Mittelstand.

Insofern kommen dem Christentum und dem Islam im Hinblick auf Modernisierung und Demokratisierung bestenfalls sekundäre Bedeutung zu. Wäre statt des Christentums der Islam die dominante Religion in Europa gewesen, stünde dieser aller Wahrscheinlichkeit nach, wie das Christentum heute, jenseits des Staates und wäre längst entmachteter. Hätte sich dagegen das Christentum statt nach Westen von seinem Entstehungsort ostwärts in Richtung Orient ausgebreitet, wäre es vermutlich im Mittleren Osten anstelle des Islam die dominante politische Kraft gewesen. Man könnte demgegenüber eine andere, durchaus plausible Auffassung vertreten, dass die Ausbreitung des Christentums und des Islams in entgegengesetzter West-Ost-Achse nicht zufällig war und dass das Christentum auf Grund innerer Axiome (der Nächstenliebe, stärkerer Individualität) sich den dezentralen Strukturen in Europa besser anpassen konnte, dagegen der Islam wegen seiner eher kollektivistischen Ausrichtung (das Kollektiv – die Umma –, nicht das Individuum als Basis der Gemeinschaft) für die zentralistischen Gesellschaften des Orients geradezu prädestiniert war. Eine solche Sichtweise erklärt, warum der Islam sich im Orient und das Christentum sich im Okzident ausgebreitet hat und hebt die sekundäre Bedeutung der Religion in beiden Gesellschaftsmustern zusätzlich hervor. Die weit verbreitete Annahme einer primären Kausalität zwischen Christentum, Transformation und Demokratie einerseits und Islam, Stagnation und Diktatur andererseits lässt sich so nicht aufrechterhalten.

Mit anderen Worten: Entscheidend für die Demokratisierung ist die Transformation traditioneller Sozial- und Familienstrukturen und ein Ende der ökonomischen Stagnation. Dieser Prozess ist spätestens unter dem Druck der ökonomischen und kulturellen Globalisierung aber seit mehreren Dekaden voll im Gang, dem Islam bliebe keine andere

Option, als sich – wie einst das Christentum – zeitverzögert den Anforderungen der Moderne zu fügen und aus Staatsgeschäften zurück zu ziehen. Dazu bedarf es jedoch keines Demokratieexports, und erst recht nicht eines Krieges.

Geostrategie – Demokratie und Ölpreis

Islam und Demokratie stellen somit nicht zwingend einen Gegensatz dar. Gegensätzlich ist jedoch sehr wohl das Interesse der USA und anderer industrialisierter Staaten am Ölpreis einerseits und der Demokratie im Mittleren Osten, wo ca. 60 Prozent der Weltölrreserven lagern, andererseits. Diese These bedarf einer theoretisch schlüssigen Erklärung: Marktgesetze funktionieren im Interesse freier Preisbildung und ökonomisch effizienter Allokation der Ressourcen nur dann, wenn sämtliche Marktteilnehmer die Freiheit besitzen, nach individuellen Optimierungspräferenzen zu handeln. Die Souveränität der Marktteilnehmer und die Wahlfreiheit sind somit untrennbar mit der Demokratie verbunden. Dies ist eine Binsenweisheit und gehört zum Alphabet der neoklassischen Gleichgewichtstheorie. Markttheoretisch gilt sie national, und bei Weltmarktprodukten wie dem Öl auch international. Als souverän handelnde Marktteilnehmer hätten die Ölstaaten des Mittleren Ostens ihren volkswirtschaftlichen Nutzen langfristig am besten dadurch optimieren können, dass sie ihre Ölproduktion verknapppt hätten, um ihre Ressourcen auch für die nächsten Generationen zu erhalten und so die aktuellen Ölpreise bis an die Grenze der Substitution des Öls durch Alternativen, insbesondere regenerative Energien, anzuheben. Ökonomen nennen diese Preise *Grenz- oder Opportunitätskosten*. Dazu bedarf es allerdings der Demokratie. Nur im öffentlichen Diskurs demokratischer Parteien und gesellschaftlicher Gruppen um den besten Weg der nationalen Ölstrategie kann sich letztlich herausstellen, wie nationaler Nutzen optimiert werden kann. Unter demokratischen Bedingungen wären die Ölpreise marktwirtschaftlichen Gesetzen folgend aller Wahrscheinlichkeit nach in der Vergangenheit sukzessive gestiegen, zumal die Ölressourcen mit wachsendem Verbrauch abnehmen.¹⁶

¹⁶ Vgl. Mohssen Massarrat, Preis der Freiheit, in: Die Zeit vom 31. 3. 2005.

Die Industriestaaten verfolgten im Gegensatz zu Demokratie und marktwirtschaftlichen Bedingungen aus purem Eigeninteresse schon immer das Ziel, steigende Ölpreise zu torpedieren. Dieses Ziel ist markttheoretisch gesprochen daran gekoppelt, die Souveränität der Ölanbieter im Mittleren Osten auszuhebeln, im Grunde genommen Demokratisierungsbestrebungen nicht zuzulassen und stattdessen mit diktatorischen Regimen zu kooperieren. Angesichts der ökonomischen Bedeutung des mittelöstlichen Öls für das Wirtschaftswachstum des Westens – immerhin verändert sich das Wirtschaftswachstum bei einer Preisdifferenz von zehn US-Dollar je Barrel um 0,4 Prozent¹⁷ – entwickelte sich das Verhältnis zwischen dem Westen und den Ölstaaten des Mittleren Ostens zu einer interventionsreichen, blutigen und politisch verhängnisvollen Beziehung. Sie begann 1953 mit dem Sturz einer demokratisch gewählten und mit dem Namen Mossadegh verbundenen Regierung im Iran, die 1951 mit dem Ziel, durch die Nationalisierung der iranischen Ölindustrie die nationale Souveränität über die eigenen Ölressourcen zurückzugewinnen und volkswirtschaftlichen Nutzen im freien Handel mit anderen Staaten optimieren zu wollen, erstmals in der iranischen Geschichte durch freie Parlamentswahlen zustande gekommen war. Die Regierung Mossadegh war der erste souverän handelnde Akteur aus dem Mittleren Osten auf dem internationalen Ölmarkt.

Das Modell Iran hätte vielleicht eine Demokratisierungswelle in der gesamten Region in Gang setzen, damit einhergehend auch steigende Ölpreise auslösen und folglich eine ernsthafte Gefahr für das Wirtschaftswachstum und das amerikanische Konsummodell werden können. US-Präsident Dwight D. Eisenhower erkannte diese Gefahr und erteilte 1953 der CIA unter dem Vorwand der kommunistischen Gefahr grünes Licht für den Sturz der iranischen Regierung und stoppte so de facto eine aus eigenen Kräften in Gang gebrachte Demokratisierung. Die USA blockierten somit auch die Entstehung von marktwirtschaftlichen Beziehungen auf dem internationalen Ölmarkt. 2003, ein halbes Jahrhundert später, wurde ein anderes Regime in einem anderen mittelöstlichen bedeutenden Ölland, dem Irak, gewaltsam beseitigt,

¹⁷ Vgl. International Energy Agency, Mai 2004.

diesmal nicht unter dem Vorwand der kommunistischen Gefahr, sondern vielmehr unter dem Vorwand der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und den internationalen Terrorismus. Die Vorwände haben sich geändert – das amerikanische Ziel blieb jedoch in den letzten 50 Jahren von der Iran-Krise 1953 bis zur Irak-Krise 2003 und heute unverändert: die Unterminierung der Souveränität mittelöstlicher Ölstaaten, um den störungsfreien Fluss von Öl zu Niedrigpreisen für den gesamten Westen zu sichern und die eigene Machtposition zu festigen.¹⁸

Die Geschichte der US-Mittelostpolitik ist äußerst facettenreich, sie schließt auch – wie der US-Amerikaner John Perkins vor kurzem enthüllte – Geheimdiplomatie mit unlauteren Methoden ein: „In den 70er Jahren wirkte ich“, bekannte sich Perkins in einem Exklusivgespräch mit der „Frankfurter Rundschau“, „bei einem besonderen Deal mit, über den heute wieder gesprochen wird. Das saudische Königshaus stimmte zu, den größten Teil seiner Petrodollars in den USA zu reinvestieren und in amerikanischen Regierungsanleihen anzulegen. Sie stimmten auch zu, den Ölpreis innerhalb für uns akzeptabler Grenzen zu halten. Im Gegenzug verpflichteten wir uns, das Haus Saud an der Macht zu halten.“¹⁹ Nicht der Islam, wohl aber – um

¹⁸ Herfried Münkler führt die Kriege um Öl hingegen auf die Logik der imperialen Ordnung der Vereinigten Staaten zurück. Den Vereinigten Staaten gehe es darum, die Bedingungen des Handels mit Öl nicht nur im eigenen Interesse, sondern stellvertretend für den gesamten Westen zu diktieren. Genau diese „Ordnungsaufgabe“ erfordere Gewalt und auch Krieg. Diese Ordnung ist jedoch nicht, wie Münkler in seinem gerade erschienenen Buch (Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten) annimmt, eine den Frieden sichernde „imperiale Ordnung“, der sich auch Europa unterzuordnen hätte, sondern sie ist eine hegemoniale Ordnung mit immer deutlicher werdenden imperialistischen Beweggründen. Vgl. Mohssen Massarrat, Amerikas Hegemonialsystem und seine Grenzen. Der Beitrag Europas für eine multilaterale Weltordnung, in: Supplement der Zeitschrift Sozialismus, (2004) 3, S. 1–33.

¹⁹ Frankfurter Rundschau vom 2. 7. 2005. John Perkins gehörte zu einer der offenbar zahlreichen „Economic Hit Men“ (Wirtschaftskiller)-Kommandos, die in geheimer Mission unterwegs sind und mit Mafiameethoden die politische Eliten der Dritten Welt zu einer Zusammenarbeit jenseits von freien und offenen Handels- und Politikbeziehungen zu bewegen. In seinem Buch „Bekenntnisse eines Economic Hit Man“, München 2005, enthüllt Perkins diese Methoden.

auf die Eingangsthese in diesem Abschnitt zurück zu kommen – der Wohlstand im Westen steht im Gegensatz zur Demokratie in den Ölstaaten. Diese Kausalbeziehung wirft im Übrigen einen dunklen Schatten auf die westlichen Demokratien, deren Stabilität offensichtlich auch auf Ölniedrigpreisen und der Überausbeutung der Energieressourcen anderer Völker beruht.

Demokratisierungsbarriere

Der Islam wurde als vermeintliche Demokratisierungsbarriere zum Sündenbock einer westlichen Interessenpolitik, die selbst die Idee der Demokratie in der arabisch-islamischen Welt gründlich diskreditierte. Die sozialen Träger der Modernisierung und Demokratisierung – der Mittelstand, die Intellektuellen und die Zivilgesellschaft – im Mittleren und Nahen Osten stehen gegenwärtig nicht nur unter massivem Druck patrimonial-theokratischer Eliten, weil diese nicht bereit sind, den Verlust ihrer Privilegien und Macht hinzunehmen. Sie stehen auch unter dem Druck der negativen Erfahrungen mit der westlichen Realpolitik in der Vergangenheit und auch heute. Besonders verheerend wirkt sich die offene Parteinahme des Westens für die israelische Besatzungspolitik aus, welche die Ignoranz und das Schweigen gegenüber der täglichen Demütigung der palästinensischen Bevölkerung und Verletzung ihrer Menschenwürde einschließt. Diese Politik stärkt nicht gerade das Rechtsbewusstsein, auf das jede Demokratieentwicklung angewiesen ist.

Ist es nun glaubwürdig und zukunftssträchtig, dass ausgerechnet eine Weltmacht wie die Vereinigten Staaten ankündigen, den Großraum Mittlerer Osten demokratisieren zu wollen? Das politische Versagen der Vereinigten Staaten in dieser Region ist jedenfalls sehr lang und im kollektiven Gedächtnis der Menschen noch lebendig: Der Sturz einer frei gewählten Regierung durch den CIA 1953 im Iran; Hilfe für die Rückkehr von Schah Mohammed Reza auf den Thron und uneingeschränkte Unterstützung seiner Diktatur, die islamisch-fundamentalistische Reaktionen und letztlich auch die islamische Revolution im Iran heraufbeschwor; aktive Kooperation mit allen autokratisch-diktatorisch regierenden arabischen Stammesfürsten am Persi-

schen Golf im vergangenen halben Jahrhundert; Waffenexporte an Diktatoren und Lieferung von Chemiewaffen an Saddam Hussein, der diese Massenvernichtungswaffen gegen irakische Kurden und im Iran/Irak-Krieg einsetzte; militärische Hilfe für fundamentalistische Mudjahedin in Afghanistan gegen die sowjetische Besatzungsmacht und Förderung der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan;¹⁰ intensive Kooperation mit den zentralasiatischen präsidentialen Diktaturen nach dem Zerfall der Sowjetunion; und schließlich den völkerrechtswidrigen Krieg gegen den Irak.

Im Mittleren Osten spiegelt sich wie in keinem anderen Teil der Welt der Wandel wider, wie die US-Außenpolitik sich im vergangenen halben Jahrhundert von der republikanischen Verfassung entfernt und einer Hegemonialpolitik einschließlich gelegentlicher Allianzen mit Diktaturen zugewandt hat. Es gibt in diesem Zeitraum nur das Beispiel Israel, das für die Unterstützung der Demokratie im Mittleren Osten seitens der USA steht. Auch der Demokratieexport in Afghanistan und in Irak steckt gegenwärtig in einer politischen Sackgasse. Dadurch entstanden erst recht neue Konfliktformationen, die weder Demokratie noch Frieden ausstrahlen. Hamid Karzai wirkt nicht wie ein souveräner Staatspräsident und ist de facto ein „Prokonsul der Vereinigten Staaten in Kabul, der gezwungen ist, eine neue Allianz mit verschiedenen Taliban-Fraktionen zu schmieden“¹¹. Die Wahlen im Irak erfolgten unter dem Besatzungschaos kaum nach sozial und politisch programmatischen Gesichtspunkten, sondern nach ethnisch-religiösen Differenzen. Der Wahlerfolg der Schiiten fördert antischiitische Ressentiments, und sunnitische Machthaber sind dabei, die Ängste vor einem „schiitischen Halbmond“, der sich von Iran über Irak, Saudi-Arabien, den Emiraten im Persischen Golf nach Syrien und Libanon erstreckt, zu schüren.¹² Die steigende Zahl der Selbstmordattentate gegen die Schiiten im Irak sind möglicherweise die Vorboten eines als Folge der US-Besatzung im Irak entstandenen sun-

nitisch-schiitischen Religionskrieges, der sich für die gesamte Region verheerend auswirken könnte. Ob die neue militärische Koalition der irakischen Kurden mit den USA und Israel die Demokratieentwicklung in der Region fördert, muss bezweifelt werden.

Der Demokratieexport in den *Greater Middle East* ist demnach primär kein zivilisatorisches und für die Demokratie Hoffnung stiftendes Projekt. Er ist Bestandteil einer neuen ideologischen Offensive zur Rechtfertigung geostrategischer Interessen. Er ist das Herzstück einer neokonservativen Strategie, die Huntingtons Konzept vom Krieg der Kulturen durch ein neues Gewand von Freiheit oder Tyrannei austauscht. Bushs Freiheitsprojekt („Das Überleben der Freiheit in unserem Lande hängt zunehmend vom Erfolg der Freiheit in anderen Ländern ab“) erhält beängstigende Plausibilität. Der Demokratieexport in den *Greater Middle East* steht in einer expansionistischen Tradition: Die kolonialistische Expansion vom 17. bis 19. Jahrhundert wurde fast immer mit der Zivilisierung der „Barbaren“ legitimiert. Napoleon legitimierte seinen Feldzug in Europa zuweilen unter dem Banner von Freiheit und Brüderlichkeit, stabilisierte im Ergebnis aber die Macht der absolutistischen Herrscher gegen die begonnene Umwälzung. Stalin legitimierte nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus und dem Beginn des Kalten Krieges mit dem Export des Sozialismus die Etablierung eines der Sowjetunion untergeordneten sozialistischen Lagers, das die Demokratieentwicklung in ganz Osteuropa für mehrere Jahrzehnte ad acta legte. Die islamischen Fundamentalisten im Iran provozierten mit ihrer Phrase vom Export der islamischen Revolution Misstrauen, Feindschaft und Krieg.

Staaten, die Demokratie exportieren wollen, sind also offenbar selbst eine Bedrohung für die Demokratie. Demokratie lässt sich vorleben und nachahmen, aber nicht exportieren. Der beste Weg zur Demokratisierung des Mittleren und Nahen Ostens wäre, die im Innern sprudelnden Kräfte der Demokratie und Reformen von der äußeren Last der Demokratiediskreditierung zu befreien. Die Überwindung archaisch-patrimonialer Machtssysteme im *Greater Middle East* würde dann vermutlich erheblich einfacher werden. Die wichtige und immer noch offene Frage ist, ob

¹⁰ Vgl. Ahmad Rashid, Taliban. Afghanistans Gotteskrieger und der Dschihad, München 2000.

¹¹ Tariq Ali, Bilde eine neue Elite, gib ihr Geld und Waffen, in: Freitag vom 18. 2. 2005.

¹² Michael Lüders, Herrscher ohne Legitimation, in: Frankfurter Rundschau vom 21. 2. 2005.

Europa hinreichend Gestaltungskraft und Mut findet, von den Pfründen der amerikanischen Hegemonialpolitik der vergangenen Jahrzehnte Abschied zu nehmen und nach dem „Nein“ der meisten Europäer zum Irakkrieg zu einer eigenständigen Mittel- und Nahostpolitik zu finden, welche die Demokratisierung in der Region fördert. Lässt sich die Europäische Union beispielsweise im Atomkonflikt mit dem Iran in die Strategie der USA einbinden? Oder gelingt es ihr, eine für die gesamte Region existenzielle Perspektive der gemeinsamen Sicherheit mit dem Ziel der Abschaffung von Massenvernichtungswaffen in das Blickfeld zu rücken? Sicher ist: Nur diese Perspektive ermöglicht es, die komplexen ethnischen, kulturell-religiösen Gegensätze aufzufangen, Konflikte um Grenzen, Öl- und Wasserquellen auf eine politisch-rechtliche Grundlage zu stellen und die Rahmenbedingungen für mehr Demokratie drastisch zu verbessern. Die Glaubwürdigkeit Europas steht auf dem Prüfstand.

Dieter Weiss

Freiheit und Entwicklung in der arabischen Welt

Im Mai 2005 ließ die saudische Herrscherfamilie 13 führende Oppositionelle verhaften, unbeeindruckt von der „US-Strategy of Freedom“ und dem Druck der westlichen Diplomatie in Richtung auf mehr Demokratie und gute Regierungsführung (Good Governance) im Rahmen der im Juni 2004 vom G8-Gipfel beschlossenen „Broader Middle East and North Africa Initiative“¹. Die Inhaftierten hatten eine konstitutionelle Monarchie, die Respektierung der saudischen Verfassung und eine unabhängige Justiz gefordert. Drei von ihnen wurden unter Ausschluss der Öffentlichkeit und ohne Verteidiger zu Freiheitsstrafen zwischen drei und neun Jahren verurteilt. Die übrigen mussten die Verpflichtung unterschreiben, nie wieder Reformen zu fordern. Sie verloren ihre Arbeitsplätze, ihre Pässe wurden eingezogen.² Das Königshaus sieht sich sowohl von liberalen Reformern als auch von islamistischen Extremisten bedroht. Die Verfolgung jedweder oppositioneller Bewegungen wird als Kampf gegen den Terrorismus ausgegeben.

Dieter Weiss

Dr. rer. pol., geb. 1935; 1980 bis 2001 Professor für Volkswirtschaft des Vorderen Orients an der Freien Universität Berlin, Goethestraße 80, 10623 Berlin. prof.d.weiss@gmx.de

Ähnlich ist die Situation in vielen Ländern der arabischen Welt. In Ägypten gingen 2005 erstmals Demonstranten mit dem Kampfgruß „kifaya!“ (es reicht!) gegen eine fünfte Amtszeit von Präsident Hosni Mubarak auf die Straße. Der Westen und zumal die USA hatten zunächst nichts dagegen, einen verlässlichen Verbündeten im Kampf gegen den islamis-

¹ Summit Background, Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa, Sea Island, Georgia, June 9, 2004, S. 1–3.

² Vgl. Mai Jamani, Saudi-Arabien blockiert Reformen, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. 6. 2005.

tischen Terrorismus bestätigt zu sehen. US-Außenministerin Condoleezza Rice mahnte eine Öffnung der Kandidatenliste für die ägyptischen Präsidentschaftswahlen an, was auch geschah. Mubarak wurde mit überwältigender Mehrheit im Amt bestätigt. Der Oppositionskandidat hatte keine faire Chance, aber darüber scheinen die USA hinwegzusehen.

Innerhalb der arabischen Welt werden die Forderungen nach Reformen lauter. Eine wesentliche Stützung ging von den *Arab Human Development Reports* 2002 und 2003 aus.¹³ Unter dem Schutzschirm des *United Nations Development Programme* (UNDP) hatte sich ein arabisches Autorenteam daran gemacht, das Muster resignierten Schweigens und diplomatischer Rücksichtnahmen aufzubrechen, das den internationalen Umgang mit den entwicklungspolitischen Misserfolgen der arabischen Welt bestimmt hatte.

Die Fakten sind offenkundig: Die arabische Welt ist im internationalen Wettlauf mit anderen Entwicklungsregionen der Erde zurückgeblieben, insbesondere im Vergleich mit den Schwellenländern Asiens und Lateinamerikas. Nur Subsahara-Afrika weist noch desolater ökonomische und soziale Indikatoren auf. So liegen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der asiatischen Wachstumsregionen über 10 000 US-Dollar.¹⁴ Die lateinamerikanischen Länder folgen mit 4 000 bis 6 000 US-Dollar.¹⁵ Weit abgeschlagen sind die Nicht-Erdöl-Staaten der arabischen Welt (Marokko 1 320 US-Dollar, Tunesien 2 240 US-Dollar, Ägypten 1 390 US-Dollar, Syrien 1 160 US-Dollar, Jordanien 1 850 US-Dollar, Jemen 520 US-Dollar). Selbst Saudi-Arabien (8 530 US-Dollar), Oman (7 830 US-Dollar) und Bahrein (11 260 US-Dollar) reichen nicht mehr an Südkorea (12 020 US-Dollar) heran.¹⁶

¹³ Vgl. UNDP/Arab Fund for Economic and Social Development, Arab Human Development Report 2002. Creating Opportunities for Future Generations (AHDR 02), New York 2002; dies., Arab Human Development Report 2003. Building a Knowledge Society (AHDR 03), New York 2003.

¹⁴ Südkorea 12 020 US-Dollar, Taiwan 12 867 US-Dollar, Singapur 21 230 US-Dollar, Hongkong 25 430 US-Dollar.

¹⁵ Argentinien 3 650 US-Dollar, Chile 4 390 US-Dollar, Mexiko 6 230 US-Dollar.

¹⁶ Vgl. World Bank Atlas, Washington, D.C. 2003, S. 54 f.; Dieter Weiss, Europa und die arabischen Länder. Krisenpotenziale im südlichen Mittelmeerraum,

Die Analphabetenrate – entscheidende Entwicklungshürde in der heraufziehenden Wissensgesellschaft – beträgt 52 Prozent in Marokko, 45 Prozent in Ägypten, 33 Prozent in Algerien, 30 Prozent in Tunesien und 26 Prozent in Syrien, bei Frauen in ländlichen Gebieten weithin über 60 Prozent. Dagegen liegt sie bei je fünf Prozent in Thailand und den Philippinen, bei zwei Prozent in Südkorea und unter einem Prozent in Singapur. Den Herausforderungen der Globalisierung stehen die Länder des Nahen Ostens weithin unvorbereitet gegenüber. Die wissenschaftlich-technologische Lücke wächst.¹⁷ Entsprechend sinkt die internationale Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den konkurrierenden Anbietern in den Schwellenländern und den Transformationsländern des ehemaligen Ostblocks. Reformen der volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurden nicht entschieden genug durchgesetzt.

Der erste Arab Human Development Report von 2002 (AHDR 02) präsentiert eine schonungslose Analyse der Ursachen für den Misserfolg. Als die drei zentralen Ursachen der Unterentwicklung der arabischen Länder werden benannt: die Defizite in Bezug auf 1. Freiheit, 2. Wissen und 3. Ermächtigung der Frauen („women’s empowerment“). Eingefordert wird eine rechenschaftspflichtige Regierungsführung. Dynamische Entwicklungsprozesse wie in Ost- und Südostasien sind von den repressiven arabischen Regimen nicht zugelassen worden.

Der zweite Arab Human Development Report 2003 verweist im Untertitel auf die einzuschlagende Richtung: „Building a Knowledge Society.“ Die Technologielücke ist zu einer existenzbedrohenden Gefahr geworden: „being left behind as the rate of change accelerates“¹⁸. So entfielen auf 1 000 Einwohner in Singapur 508 Personalcomputer, in Südkorea 257, in Malaysia 126, gegenüber 16 in Ägypten und Syrien sowie 14 in Marokko.¹⁹

in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2002) 19–20, S. 12 f.

¹⁷ Vgl. Dieter Weiss, Die arabische Welt vor einer neuen wissenschaftlich-technologischen Kommunikationskrise?, in: Orient, (1986) 3, S. 38 f.

¹⁸ AHDR 02 (Anm. 3), S. 1.

¹⁹ World Bank Atlas (Anm. 6), S. 66 f. Vgl. InWEnt, Development Policy Forum, International Policy Dialogue, Building the Arab Knowledge Society, The Arab Human Development Report 2003, Consequences for

Die quantitative Expansion der Bildungssysteme hatte in den arabischen Ländern politische Priorität vor Qualität. Höhere Bildungseinrichtungen und insbesondere Universitäten werden scharf überwacht, weil sie potenzielle Orte einer kritischen Opposition und Kristallisationspunkte politischer Protestbewegungen sein könnten. Die autoritären Erziehungsstile sind wenig geeignet, unabhängiges Denken und Selbstvertrauen zu ermutigen. Intellektuelle Neugierde, kritisches Erforschen, Hinterfragen und individuelle Initiative werden unterdrückt.¹⁰ Schule und Hochschule belohnen das Auswendiglernen unverstandener Stoffmassen ohne Problem- und Anwendungsbezug. Originelles Denken wird nicht gefördert. Doch ein Klima geistiger Freiheit ist die Voraussetzung für eine künftige arabische Wissensgesellschaft.

Inhaltlich geht es dabei vorrangig um Forschung in vitalen Überlebensbereichen der arabischen Region wie Klimaschutz, Desertifizierung, Wasserwirtschaft, urbane Ballungsprobleme, Umweltfragen, Solarenergie und Petrochemie.¹¹ Die Autoren der AHDR 02 und 03 fordern eine „kreative arabische Renaissance“ auf fünf Pfeilern: 1. Gewährung elementarer Freiheiten und Good Governance; 2. Aufbau eines qualitativ hochstehenden Bildungssystems; 3. Etablierung leistungsfähiger Wissenschaftskapazitäten und ein Wertesystem, welches innovative Spitzenleistungen honoriert; 4. Umorientierung der Volkswirtschaften auf wissensbasierte, technologisch hochwertige Erzeugnisse; 5. Rückbesinnung auf das kulturelle Erbe der arabischen Blütezeit in Wissenschaften und Philosophie, die Unterstützung kultureller Vielfalt, die Öffnung gegenüber anderen Kulturen, die Erinnerung an das Konzept freier Urteilskraft bei der Interpretation religiöser Texte und die Bekämpfung des Missbrauchs des Islams für die Legitimierung autoritärer Regime.¹²

International Cooperation, Berlin 9–10. February 2004, S. 87.

¹⁰ Vgl. AHDR 03 (Anm. 3), S. 3.

¹¹ Vgl. AHDR 02 (Anm. 3), S. 7–8.

¹² Vgl. AHDR 03 (Anm. 3), S. 163–173.

Die Umsetzung der Empfehlungen der AHDR 02 und 03 war enttäuschend. „Overall, there has been no significant easing of the human development crisis in the Arab region.“¹³ Fragmentarische Reformansätze „do not add up to a serious effort to dispel the prevailing environment of repression“¹⁴. Es wurde deutlich, dass ohne ernsthafte Demokratisierungsmaßnahmen keine adäquaten Entwicklungsimpulse freisetzbar sind. Deshalb wagte sich der Arab Human Development Report 2004 (AHDR 04) auf den zentralen Punkt vor: das arabische Demokratiedefizit, das Fehlen von Good Governance. Eine Reihe arabischer Konferenzen zur Reformproblematik lieferte jedoch eher Lippenbekenntnisse zur amerikanischen Demokratisierungsagenda als konkrete Maßnahmen.¹⁵

Immerhin erklärte der Kronprinz von Dubai, Scheikh Mohammed bin Rashid al-Maktoum 2004 in einer Konferenz vor laufenden Kameras eines Fernsehsatellitensenders: „Ich sage meinen arabischen Brüdern an der Macht: Wenn ihr euch nicht ändert, dann werdet ihr verändert.“ Saudi-Arabien ließ erstmalig Kommunalwahlen zu. Massivere Reformanstöße gingen von zivilgesellschaftlichen Gruppen aus.¹⁶

¹³ UNDP/Arab Fund for Economic and Social Development/Arab Gulf Programme for United Nations Development Organizations, Arab Human Development Report 2004, Towards Freedom in the Arab World (AHDR 04), New York 2005, S. 8.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ So veröffentlichte der Arabische Gipfel vom Mai 2004 die „Declaration on the Process of Reform and Modernisation“ mit der Forderung nach „continuation and intensification of political, economic, social and educational change, initiatives that reflect the will and aspirations of Arabs“ und insbesondere „to deepen the foundations of democracy and consultation and to broaden participation in political life and decision-making, in tandem with the rule of law, equality among citizens, respect for human rights, freedom of expression and (...) safeguards for the independence of the judiciary“, AHDR 04 (Anm. 13), S. 5.

¹⁶ Zivilgesellschaftliche Reforminitiativen organisierten u. a. die „Sanaa Declaration“ auf der Grundlage der Regional Conference on Democracy, Human Rights and the Role of the International Criminal Court vom Januar 2004. Wichtig war auch die „Alexandria Charter“ als Ergebnis einer Konferenz zivilgesellschaftlicher arabischer Organisationen zum Thema „Arab Reform Issues: Vision and Implementation“ im März 2004. Wichtige Schritte erfolgten unter dem Druck von

Westliche Zensurversuche

Es zeichnete sich die einzigartige Möglichkeit ab, über einen weiteren Arab Human Development Report „Regime Change“ unmittelbar auf die arabische Agenda setzen zu lassen, und dies aus dem Innern einer intensiven arabischen Debatte. Doch zur Enttäuschung aller Beobachter, die dem für Oktober 2004 angekündigten Report mit Spannung entgegen gesehen hatten, blockierten die USA die Veröffentlichung. Der Berichtsentwurf enthielt – wie seine Vorgänger – Kritik an der US-geführten Irak-Intervention und an amerikanischen Positionen im palästinensisch-israelischen Konflikt. In der arabischen Welt ist es ohne eine solche kritische Positionierung nicht vorstellbar, mit der gleichen Härte die Defizite arabischen Regierungshandelns zu erörtern. Verständlicherweise missfielen die Aussagen der Autoren auch einer Reihe von autoritären arabischen Regimen.

So stand also eine bislang nicht vorstellbare arabische Selbstkritik der Demokratiedefizite kurz vor dem Abschluss, verfasst von anerkannten arabischen Fachleuten und in arabischer Sprache, die darauf abzielte, der inner-arabischen Demokratiedebatte einen entscheidenden Anstoß zu geben. Die „New York Times“ schrieb: „It is just the sort of independent report that could fuel the emerging debate on Arab reform. But Bush officials, along with Arab autocrats, are holding it up until it is modified to their liking – even if that means it won't appear at all. It makes you weep.“¹⁷ Dies brachte die Sichtweise der Mehrzahl der Nahostbeobachter zum Ausdruck. Auch die deutsche Entwicklungspolitik hatte sich eingehend mit den Berichten 2002 und 2003 auseinandergesetzt, arabische

Nichtregierungsorganisationen in Marokko (Anerkennung von Menschenrechtsverletzungen durch die Regierung), in Bahrain (Forderung nach Entschädigung für die Familien von Gefolterten und Getöteten sowie nach Gerichtsverfahren gegen die Täter), in Syrien (Forderungen nach Aufhebung des Ausnahmezustandes) und die eingangs erwähnten Initiativen in Saudi-Arabien (Petitionen bezüglich persönlicher und politischer Freiheitsrechte für religiöse Minderheiten, Frauen, einer konstitutionellen Monarchie, freier Wahlen – mit Wahlrecht auch für Frauen –, öffentlicher Kontrolle der Staatsausgaben und einer Justizreform), AHDR 04 (Anm. 13), S. 5–8.

¹⁷ Thomas L. Friedman, Holding up Arab Reform, in: The New York Times (Beilage zur Süddeutschen Zeitung) vom 27. 12. 2004.

Gesprächspartner zu offenen Diskussionsforen eingeladen und weitreichende konzeptionelle Schlussfolgerungen gezogen.¹⁸

Nach langwierigen Auseinandersetzungen innerhalb des UNDP gelang es schließlich doch noch, die Blockierung der Publikation aufzulösen. Der Bericht fiel nicht einer politischen Zensur, diesmal vor allem der westlichen, zum Opfer. Anfang April 2005 wurde er endlich zur Veröffentlichung freigegeben.

Reformdruck von innen oder von außen

Chefautor Nader Fergany sagte bei einer Vorstellung des Berichtes in Berlin: „UNDP took a brave decision“, und vertrat die These: Reformfortschritte benötigen Druck von innen wie von außen. Kommentatoren in politischen Zeitschriften der arabischen Welt betonten freilich die erste Komponente: Reformen müssten aus dem Inneren der Gesellschaften kommen.¹⁹ Westlicher Druck sei zurückzuweisen und wirke kontraproduktiv. Der zweiten These zur Notwendigkeit eines äußeren Drucks werden viele Nahostbeobachter nicht zustimmen, wiewohl die Fälle Afghanistan und Irak zu denken geben. Wie weit hätte dort beispielsweise der von der EU favorisierte „kritische Dialog“ geführt, beispielsweise bei der Durchsetzung des Schulbesuchs afghanischer Mädchen? Die erste These – Reformen nur von innen – lässt auch Zweifel aufkommen angesichts der sich herausbildenden dynastischen Erbfolgemuster nicht nur in den Monarchien wie Jordanien und Marokko: Die Söhne treten in die Fußstapfen der Väter wie nach dem Tod Assads in Syrien oder bereiten sich öffentlichkeitswirksam darauf vor wie in Ägypten, Libyen und dem Jemen. Dynamische Demokratisierungsprozesse von innen werden massiv behindert.

Doch ohne Freiheit gibt es kein kreatives, innovatives Denken, keine Weiterentwick-

¹⁸ Vgl. Dieter Weiss, Wege zu einer Arabischen Wissensgesellschaft, in: Orient, (2004) 1; InWEnt (Hrsg.), Building the Arab Knowledge Society, Berlin 9–10 February 2004; dies. (Hrsg.), Bildung in der arabischen Welt: Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Bonn 10.–11. 5. 2004.

¹⁹ Vgl. Yasmin Graw/Peter Sass, The Political Reform Debate in the Middle East and North Africa. Arab Newspapers and Journals, June 2004 – February 2005, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2005.

lung des Wissens, kein Mithalten im internationalen Wettbewerb auf zunehmend globalisierten Märkten, mit anderen Worten: Ohne Freiheit gibt es keine Entwicklung. Im unternehmerischen Bereich geht es um Innovationsfähigkeit. Auf wirtschafts- und sozialpolitischer Ebene bedarf es entwicklungsfördernder institutioneller Rahmenbedingungen, also adäquater politischer Regelungssysteme.²⁰ Gerade hier hatte schon AHDR 02 auf entscheidende Schwachstellen hingewiesen. „The predominant characteristic of the current Arab reality seems to be the existence of deeply rooted shortcomings in the Arab institutional structure which are an obstacle to building human development.“²¹

Zentrale institutionelle Defizite

Einige Regierungen haben vorsichtig und selektiv oppositionellen Forderungen nach Demokratie, Menschenrechten, verantwortlicher Regierungsführung, parlamentarischer Kontrolle der Staatsausgaben, Meinungs- und Pressefreiheit und unabhängiger Justiz nachgegeben. Insgesamt aber konstatieren die Autoren eine weitere Einschränkung der Partizipationsmöglichkeiten und anhaltende Menschenrechtsverletzungen. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Medien werden weiterhin politischem Druck ausgesetzt. Eine internationale Studie kam 2004 zu dem Ergebnis, dass der arabische Raum im internationalen Vergleich derjenige mit der geringsten Pressefreiheit sei.²²

Ursächlich hierfür sind einerseits das Machterhaltungsinteresse der autokratischen Regime, andererseits Traditionen und Tribalismus, von Fall zu Fall auch die Instrumentalisierung modernitätsfeindlicher Islaminterpretationen, insbesondere der wahabitischen Ausrichtung, deren Export in den Rest der islamischen Welt (vor allem auch nach Asien und Subsahara-Afrika) vom saudischen Herrscherhaus unter Einsatz großer finanzieller Mittel über Jahrzehnte massiv betrieben wurde.

²⁰ Vgl. Dieter Weiss/Ulrich Wurzel, *The Economics and Politics of Transition to an Open Market Economy. Egypt* (auch französisch: *Environnement économique et politique de transition vers l'économie de marché. L'Égypte*), OECD Development Centre, Paris 1998, S. 21 f.

²¹ AHDR 04 (Anm. 13), S. 2.

²² Vgl. ebd., S. 7.

Die Verfolgung politischer Aktivisten und Menschenrechtsorganisationen beruft sich seit dem 11. September 2001 auf den Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Die Versammlungsfreiheit wurde weiter beschnitten. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, gibt es in der arabischen Welt keine Präsidentschaftswahlen mit mehr als einem Kandidaten. Parlamente mit gewählten – oder mit teils gewählten und teils ernannten – Mitgliedern existieren in allen arabischen Ländern mit Ausnahme Saudi-Arabiens und der Vereinigten Arabischen Emirate. Doch sie sind eher formale Kopien westlicher Modelle ohne konkrete Mitwirkungsrechte, von der Kontrolle der öffentlichen Ausgaben bis hin zur Bildung eines verfassungsgemäßen Rahmens für einen gewaltfreien Machtwechsel.²³

Selbst das Recht auf Leben wird durch Tötungen durch staatliche Sicherheitsorgane ohne öffentliche Gerichtsverfahren verletzt. Kriegs- und Sondergerichte sind im Vormarsch. Kulturelle, ethnische und religiöse Minoritäten werden offen oder verdeckt verfolgt.²⁴ Freiheitsrechte werden aber auch von extremistischen nichtstaatlichen Gruppen unter Berufung auf traditionale und religiöse Normen bedroht. Frauen sind besonderen Diskriminierungen ausgesetzt.

Während der Vorbereitung von AHDR 04 erfolgte eine Bürgerbefragung, die jedoch nur von fünf arabischen Regierungen zugelassen wurde, nämlich in Marokko, Algerien, Jordanien, Palästina und im Libanon. Der Grad persönlicher Freiheiten (in Bezug auf Freizügigkeit, Eheschließung, Eigentumsrechte) wurde von den Befragten als befriedigend eingestuft, doch die politischen Freiheiten (Existenz einer legitimen politischen Opposition, Pressefreiheit, Unabhängigkeit der Justiz, Good Governance) als niedrig. Im ersteren Bereich hat es aus der Sicht der Befragten in den letzten fünf Jahren Verbesserungen gegeben. Als größte Verschlechterungen wurden genannt: Zunahme der Korruption, Mangel an Transparenz und öffentlicher Rechenschaftspflicht, fehlende Unabhängigkeit der Justiz, Ungleichheit vor dem Gesetz und zunehmende Armut.²⁵

²³ Vgl. ebd., S. 9. Vgl. Bernard Lewis, *What Went Wrong? Western Impact and Middle Eastern Response*, London 2002, S. 167.

²⁴ Vgl. AHDR 04 (Anm. 13), S. 10.

²⁵ Vgl. ebd., S. 11.

Trotz existierender formaler Strukturen eines modernen Staates gibt es keine funktionsfähigen Demokratien. Der World Value Survey, ein internationaler Vergleich politischer Präferenzen in neun Regionen der Welt einschließlich der westlichen Länder, betont, dass die Demokratiedefizite nicht mit kulturalistischen Klischees wie der „orientalischen Despotie“, dem „Arab Mind“ oder „dem Islam“ zu erklären sind. Gerade die lange Erfahrung autoritärer Herrschaft hat das Bewusstsein der arabischen Bevölkerungen für die Vorzüge demokratischer Regierungsformen bestärkt. Good Governance und dem Zugang zu Wissen wird ein hoher Stellenwert eingeräumt. Im Vergleich aller Regionen war die Zustimmung am höchsten zu der Aussage: „Demokratie ist besser als alle anderen Regierungsformen.“ Ein hoher Anteil der Befragten lehnte auch autoritäre Herrschaftsformen ab (den „starken Herrscher“, der sich über Parlament und Wahlen hinwegsetzt).¹²⁶

Der Staat und sein entwicklungspolitisches Versagen

Unabhängig davon, ob es sich um Monarchien, formale Republiken oder radikal-islamische Regime handelt, erscheint der Staat als „Schwarzes Loch“, das alle gesellschaftlichen Kräfte an sich zieht „into a setting in which nothing moves and from which nothing escapes“¹²⁷. Kennzeichnend ist die Konzentration der Macht auf das Staatsoberhaupt. Soweit vorhanden, werden Parteien zu Ausformungen der Exekutive, Parlamente de facto zu einem Teil des Staatsapparats. Oppositionelle werden über eine abhängige Justiz eliminiert. Zugleich eröffnen sich weitreichende Möglichkeiten des Machtmissbrauchs und der Korruption.¹²⁸

Die Legitimität aus den revolutionären Massenbewegungen der Vergangenheit (nationaler Befreiungskampf, Entkolonisierung, Arabischer Sozialismus etc.) ist aufgezehrt. Die Herrschenden suchen neue Quellen der Legitimität über den Rückgriff auf tribale oder religiöse Traditionen und auf das Modell des „weisen patriarchalen Stammesführers“.

¹²⁶ Vgl. ebd., S. 68.

¹²⁷ Ebd., S. 15.

¹²⁸ Vgl. Ulrich Wurzel, Ägyptische Privatisierungspolitik 1990 bis 1998, Münster–Hamburg–London 1999, S. 210 f.

Die Entwicklungserfolge als Legitimitätsquellen sind in den Nichterdölländern weiterhin ausgeblieben. Die OPEC-Staaten haben ihre Bevölkerungen durch umfassende Sozialtransfers bislang ruhigstellen können, ohne aber die Voraussetzungen für international wettbewerbsfähige Strukturen jenseits des Erdölsektors zu schaffen.

Politische Frustrationen ohne plausible Auswege

Gegenkräfte erwachsen aus den globalisierten Informationsströmen, befördert vor allem durch die Fernsehprogramme kritischer arabischer Satellitensender. Zivilgesellschaftliche Gruppen haben dank des Internets Zugang zu weltweiten Vernetzungsmöglichkeiten, die durch die nationalen Sicherheitsdienste nicht mehr kontrollierbar sind. Menschenrechtsverstöße geraten rasch in den Blick einer internationalen kritischen Öffentlichkeit.

Die Autoren verschweigen nicht, dass das Demokratiebewusstsein bei den oppositionellen Gruppen vielfach gleichermaßen problematisch ist.¹²⁹ „Their practices show that the influential political elite holds sway in most of these parties, resulting in immovable leaders who, with rare exceptions, only leave their posts when they die, casting doubt on their claims to modernity and democracy.“¹³⁰ Zudem ist die oppositionelle Szene oft zerstritten entlang programmatischer, ethnischer, tribaler und regionaler Konfliktlinien mit der Folge, dass manche Gruppierungen lieber mit den repressiven Regierungen als mit ihren Konkurrenten im oppositionellen Parteienspektrum kooperieren.¹³¹ Eine breite demokratische politische Kultur kann sich nicht entfalten. Die durchgängige Frustration fördert den Zulauf zu extremistischen Bewegungen.

AHDR 04 liefert eine umfassende, weithin konsensfähige Analyse der arabischen Dilemmata ohne einfache Auswege, und damit zugleich eine profunde Studie zu den politisch bedingten Ursachen der sozio-ökonomischen Entwicklungsblockaden. Der Weg zu Good Governance wird einerseits durch *interne*

¹²⁹ Vgl. D. Weiss/U. Wurzel (Anm. 20), S. 150–154.

¹³⁰ AHDR 04 (Anm. 13), S. 16.

¹³¹ Vgl. ebd., S. 16 f.

Faktoren behindert: die traditionelle sozialpsychologische Konditionierung, die kulturellen und religiösen Prägungen, die partiell rigiden Interpretationen der religiösen Texte. Als *externe* Ursachen verweisen die Autoren vor allem auf Interessenlagen des Westens (Energieversorgung und Nahostkonflikt), die de facto Vorrang vor den Zielen der Forward Strategy of Freedom und den einschlägigen Erklärungen der EU haben.

Die Gesamtbilanz ist ernüchternd. Die Vision des Untertitels „Towards Freedom in the Arab World“ scheint kurzfristig nicht einlösbar, weil das gegebene Kräftefeld solchen Zielvorstellungen keinen Vorrang einräumt. AHDR 04 wählt den Weg der Konfliktminimierung. Das abschließende Kapitel „A Strategic Vision of Freedom and Governance in Arab Countries – Alternative Futures“ bietet einen illusionslosen Abriss der Dilemmata von bemerkenswerter Klarheit, die in der zeitgenössischen Literatur aus arabischer Feder ihresgleichen sucht: „By 21st century standards, Arab countries have not met the Arab people’s aspirations for development, security and liberation despite variations between one country and another in that respect. Indeed, there is a near complete consensus that there is a serious failing in the Arab world, and that this is located specifically in the political sphere.“³²

Drei Reformszenarios

Vor diesem Hintergrund ist es nicht einfach, „strategische Visionen von Freiheit und Governance“ zu formulieren, die positive Perspektiven eröffnen und zugleich den unübersehbaren Restriktionen Rechnung tragen. AHDR 04 stellt drei Zukunftsszenarios vor. Alternative 1 ist das „impending disaster scenario“. Die repressive Situation in der arabischen Welt hält an. Dies bedeutet fortdauernde ökonomische und soziale Stagnation und wachsende gesellschaftliche Konflikte. Wegen des Fehlens wirksamer Problemlösungsmechanismen und institutioneller Regeln für einen gewaltfreien Machtübergang besteht die Gefahr extremistischer Eruptionen, offener Revolten und bewaffneter Konfrontationen, an deren Ende neue repressive Regime stehen könnten.³³

³² Ebd., S. 19.

³³ Vgl. ebd., S. 19.

Alternative 2 umschreibt die Idealvorstellung, das „izdihar scenario“ einer blühenden individuellen und gesellschaftlichen Entfaltung. In einem historisch tief greifenden und friedlichen Aushandlungsprozess mit allen Segmenten der arabischen Gesellschaft vollzieht sich politischer Wandel hin zu einer Umverteilung der Macht und der Herstellung von Volkssouveränität mit demokratischen Mitteln. Good Governance bahnt den Weg zu einer „arabischen Renaissance“. Dieses Szenario erscheint denkbar unwahrscheinlich angesichts der realen inneren und äußeren Kräfteverhältnisse und deren Tendenz zum Festhalten am Status quo.³⁴

Realistisch erscheint in AHDR 04 nur die Alternative 3. Hierbei handelt es sich um ein Szenario der halben Schritte unter massiver westlicher Einflussnahme, ein „half-way house scenario“, wie es sich aus der Sicht der Autoren derzeit sowohl innerhalb der arabischen Welt als auch global zunehmend abzeichnet: „a Western-supported project of gradual and moderate reform aiming at liberalization in Arab countries, but falling short of real democratization“.³⁵ Also ein Projekt vorsichtiger Reformschritte entsprechend der vom G8-Gipfel verabschiedeten „Broader Middle East and North Africa Initiative“. Dies könnte nach Auffassung der Autoren durchaus zu einer Reihe interner Reformen in den arabischen Ländern führen, da deren Regierungen politisch druckempfindlich seien und auswärtigen Reformforderungen partiell nachkommen würden. Gleichzeitig aber sei zu erwarten, dass die Regime versuchen werden, die Auswirkungen solcher Reformansätze zu begrenzen und den Schritt zu einer umfassenden politischen Reform und zur Umverteilung der Macht zu vermeiden.³⁶

Die Vorstellung einer Initiierung von Reformen durch politische Einwirkung von außen gegen den hinhaltenden Widerstand der arabischen Machteliten verletzt offenbar zentrale Elemente etablierter arabischer Diskurse nationaler Souveränität und Befreiung von westlicher Einflusspolitik.³⁷ Sie scheint nicht vereinbar mit den jahrzehntelangen

³⁴ Vgl. ebd., S. 19 f.

³⁵ Ebd., S. 165.

³⁶ Vgl. ebd., S. 165.

³⁷ Vgl. B. Lewis (Anm. 23), S. 168 f.

Forderungen nach Wiedergewinnung arabischer Unabhängigkeit, nationaler Würde und Selbstachtung zu sein. Von einer dynamischen Reformbewegung, die sich primär auf die eigenen Kräfte stützt, ist nicht mehr die Rede. Das historische Muster der Fremdbestimmung wird nicht überwunden. Denn nach Einschätzung der Autoren reichen die internen Reformkräfte der arabischen Welt für eine Selbstbefreiung nicht aus.: „Despite the serious shortcomings of this alternative, it has to be acknowledged that although the historical project of renewal of the Arab region started two centuries ago, it has not succeeded yet in fulfilling aspirations for freedom and dignity; and that this less-than-perfect ‚half-way house‘ alternative does contain at least some elements of the preferred option.“³⁸

Die Autoren räumen jedoch auch Schwächen ihres Kompromiss-Szenarios ein. „Measures imposed from outside according to the vision of foreign powers are not necessarily consistent with the concepts of freedom and good governance, particularly those relating to liberation, self-determination and independence. The challenge facing the advocates of an Arab renaissance is how to harness this alternative such that it enhances internal reform initiatives while the impact of its most critical defects is minimised.“³⁹ Dabei belassen es die Autoren bei der Forderung nach Anerkennung fairer Kooperationsprinzipien seitens des Westens, auf dessen Einflussnahme man nicht glaubt verzichten zu können: 1. Respektierung aller Freiheitsrechte einschließlich des Rechts auf nationale Befreiung; 2. Anerkennung des Grundsatzes, dass die Araber ihren eigenen Weg zu Freiheit und Good Governance finden sollten, ohne Druck, vorgefertigte Modelle zu übernehmen; 3. politische Repräsentation aller gesellschaftlichen Kräfte; 4. Denkbar undeutlich formuliert, „full respect for the outcomes freely chosen by the people“⁴⁰; 5. Schließlich der Appell, die arabische Würde und Selbstachtung zu respektieren: „Dealing with the Arab people through a partnership of equals anchored in mutual respect and deep understanding, rather than patronage.“⁴¹ Dies ist ein Ruf nach

³⁸ AHDR 04 (Anm. 13), S. 165.

³⁹ Ebd., S. 20.

⁴⁰ Ebd., S. 20.

⁴¹ Ebd., S. 166.

Würde und Respekt, den gerade auch Europa vor dem Hintergrund einer gemeinsamen Geschichte und der künftigen geostrategischen Herausforderungen in seinen Dialogen mit der arabischen Welt nicht überhören sollte.⁴²

Ausblick

Angesichts solcher verletzten Selbstwertgefühle und kollektiven Traumata in der arabischen Welt bedürfen Versuche von europäischer Seite, Freiheitsrechte, rechtsstaatliche und demokratischen Regierungsformen und Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns zu fördern, einer sensiblen, umsichtigen Strategie. Für die arabischen Regierungen rangiert Machterhaltungsmaxime vor entwicklungspolitischer Gestaltungsmaxime. Reformprogramme wurden immer wieder verwässert, verzögert und auch abgebrochen, wenn die innenpolitischen Kosten untragbar erschienen. Oft schlossen sich auch die westlichen und internationalen Geber dieser politischen Lagebeurteilung an und räumten letztlich der Aufrechterhaltung „innenpolitischer Stabilität“ Vorrang vor der Durchsetzung der vereinbarten mittel- und langfristigen entwicklungspolitischen Ziele ein.⁴³ In der arabischen Öffentlichkeit hatte dies negative Signalwirkungen bezüglich der Glaubwürdigkeit der Reformbereitschaft der politischen Akteure sowohl auf Nehmer- als auf Geberseite. Zudem sind die Koalitionen potenzieller Reformverlierer in den arabischen Ländern vielfach stärker als die – oft ja erst entstehenden – zukünftigen Reformgewinner.

Angesichts solcher Dilemmata stellt sich die Frage, inwieweit die Kooperationspolitik der Europäischen Union sich entschiedener auf die Zielgruppe der nachrückenden jüngeren Funktionseliten konzentrieren sollte. Dies müsste einen intensiven Dialog auf der Ebene der Wertehorizonte, Zielfelder und Handlungsoptionen im Mittelmeerraum einschließen (Klimawandel, Desertifikation, Wasserknappheit, Bevölkerungsdruck, Rückgang agrarischer und touristischer Potenziale und urbaner Siedlungsmöglichkeiten, wachsende soziale Spannungen, politische Destabilisierungstendenzen, Migrationsbewegungen). Die politischen Akteure auf beiden Sei-

⁴² Vgl. D. Weiss (Anm. 6), S. 15 f.

⁴³ Vgl. D. Weiss/U. Wurzel (Anm. 20), S. 21 f., S. 193 f.

ten des Mittelmeers sind auf solche Szenarien nicht hinreichend vorbereitet. Eine umfassende Debatte über die enger werdenden, noch verbleibenden längerfristigen Optionen und über alternative, ökologisch tragfähige Entwicklungsstrategien findet bislang kaum statt. Auch fehlen euro-arabische Diskussionsforen jenseits der offiziellen Kommunikationskanäle.

Deshalb berief der frühere Präsident der EU-Kommission, Romano Prodi, 2003 eine Beratungsgruppe prominenter europäischer und arabischer Wissenschaftler von Fatima Mernissi bis zu Umberto Eco mit dem Auftrag, Empfehlungen zum „Dialogue Between Peoples and Cultures in the Euro-Mediterranean Area“ zu erarbeiten.¹⁴⁴ Ihre Vorschläge umfassten u. a. die Einführung vergleichender kultur- und religionswissenschaftlicher Studien an höheren Bildungseinrichtungen, interkulturelle Begegnungsinitiativen und Netzwerke, die Finanzierung von Übersetzungen und die Förderung des Erlernens der Sprachen des Mittelmeerraums, die Gründung einer Sprachakademie und einer unabhängigen Euro-Mediterranen Kulturstiftung sowie die Etablierung eines Braudel-Ibn Khaldun-Netzwerks arabischer und europäischer Hochschullehrer rund um das Mittelmeer, benannt nach dem französischen Historiker Fernand Braudel (1902–1985) und dem arabischen Historiker und Soziologen Ibn Khaldun (1332–1406).

In der heraufziehenden globalen Wissensgesellschaft ist Wissen *der* entscheidende Engpassfaktor. Wegweisend für eine von den Autoren der Arab Human Development Reports geforderte „arabische Renaissance“ wäre die Gründung einer Euro-Arabischen Partnerschaftsuniversität – vorstellbar mit je einem Standort beispielsweise im Maghreb, im „Fruchtbaren Halbmond“ (Ägypten bis Irak) und in den Golf-Emiraten. Eine solche Gründung – partnerschaftlich finanzierbar und unter Beteiligung des großen Potenzials hochqualifizierter arabischer Wissenschaftler an westlichen Universitäten und Forschungsinstituten – könnte zu einer zentra-

len Säule der künftigen euro-arabischen Beziehungen und Trägerin einer gemeinsamen Vision werden, welche die große Tradition der mediterranen geistigen Austauschbeziehungen wiederbelebt.

¹⁴⁴ Vgl. Dialogue Between Peoples and Cultures in the Euro-Mediterranean Area. Report by the High-Level Advisory Group Established at the Initiative of the President of the European Commission, Brussels, October 2003.

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

1/2–27/2004 · 28–53/2004

bpb:

Jahresbände 2004

Die Jahresbände können
online bestellt werden unter:
www.das-parlament.de
parlament@fsd.de

oder schriftlich bei:
Vertriebsabteilung
Das Parlament
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt/Main

APuZ

Nächste Ausgabe 46/2005 · 14. November 2005

Kriminalitätsprävention

Hermann Strasser · Henning van den Brink

Auf dem Weg in die Präventionsgesellschaft?

Heide Flachskampf-Hagemann · Norbert Schmidt

Verknüpfung von Repression und Prävention in Oberhausen

Peter Kolbe

Staatlichkeit im Wandel am Beispiel der Kriminalprävention

Anja Mensching

Ist Vorbeugen besser als Heilen?

Steffen Zdun · Thomas Schweer

Kriminalpräventive Maßnahmen bei jungen Aussiedlern

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Andreas Kötzing (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen
für *APuZ* zum Preis von
Euro 3,58 zuzüglich
Verpackungskosten, Portokosten
und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar; sie dienen
lediglich der Unterrichtung und
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Herfried Münkler

3-6 Nutzen und Nachteil des amerikanischen Imperiums

Der Begriff des Imperiums hat in der westlichen Welt einen schlechten Klang. Von den friedensstiftenden Leistungen der Imperien ist selten die Rede. Dass Imperien aber auch eine Ordnungsfunktion in der internationalen Staatenwelt besitzen, soll hiermit deutlich gemacht werden.

Annette Jünemann

7-14 Zehn Jahre Barcelona-Prozess: Eine gemischte Bilanz

Der Artikel bilanziert Erfolge und Misserfolge der Euro-Mediterranen Partnerschaft im Politikfeld der Äußeren und Inneren Sicherheit sowie der Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik. Selbst unter Einbeziehung neuester regionalpolitischer Initiativen der EU kann nur ein skeptisches Fazit gezogen werden.

Cilja Harders

14-22 Europäische Mittelmeerpolitik aus arabischer Sicht

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft zwischen der EU und den Mittelmeerstaaten ist von tiefgehenden Asymmetrien gekennzeichnet. Sie sind, neben innenpolitischen Faktoren, maßgeblich für die bisher schleppende Umsetzung des umfassenden Kooperationsprogramms, aber auch für die Perspektiven der EMP.

Isabel Schäfer

22-30 Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und der Nahostkonflikt

Der Barcelona-Prozess und der Nahostfriedensprozess waren als zwei separate, aber komplementäre Prozesse konzipiert. Sie lassen sich aber nicht so trennen, wie ursprünglich erhofft. Angesichts der enttäuschenden Ergebnisse der multilateralen Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Korb des Barcelona-Prozesses, betreibt die EU nun eine vorübergehende Rückkehr zu einem bilateralen Kurs.

Mohssen Massarrat

30-37 Demokratisierung des Greater Middle East

Die Demokratisierung im Großraum Mittlerer Osten steht zweifelsohne auf der politischen Agenda. Nicht der Islam, sondern die historisch sozialen Rahmenbedingungen erschweren in erster Linie eine mit Europa vergleichbare Entwicklung. Die Demokratisierung der Region muss von innen vorangetrieben werden.

Dieter Weiss

37-45 Freiheit und Entwicklung in der arabischen Welt

Der jüngste Arab Human Development Report (2004) analysiert die begrenzten Spielräume für Demokratisierung in der arabischen Welt. Ohne Freiheit des Denkens und der Kommunikationsströme bleiben die kreativen, innovativen Potenziale blockiert, und die arabische Welt droht den Anschluss an die technologische Dynamik der Schwellenländer Asiens und Lateinamerikas zu verlieren.