

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Peter Schlotter

Das Maghreb und Europa
Perspektiven des „Barcelona-Prozesses“

Annette Jünemann

Deutsche Mittelmeerpolitik im europäischen Rahmen
Defizite im Nahen Osten und in der Türkei

Volker Nienhaus

Entwicklung und Entwicklungsprobleme in Ländern
des südlichen Mittelmeerraums

Andreas Jacobs/Carlo Masala

Vom Mare Nostrum zum Mare Securum
Sicherheitspolitische Entwicklungen im Mittelmeerraum
und die Reaktionen von EU und NATO

B 17/99

23. April 1999

Peter Schlotter, Dr. phil. habil., geb. 1945; Projektleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt/Main und Privatdozent am Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften an der Technischen Universität Darmstadt.

Veröffentlichungen zu Fragen der europäischen Sicherheit, u. a.: Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution, Frankfurt/M. 1999.

Annette Jünemann, Dr. phil., geb. 1959; Hochschulassistentin an der Universität-GH Kassel; Habilitationsstipendiatin der Deutschen Forschungsgemeinschaft; Gastwissenschaftlerin der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen.

Veröffentlichungen u. a.: Italiens Nahostpolitik von 1980 bis 1990. Handlungsspielräume einer national eigenständigen Interessenpolitik, Baden-Baden 1993; (Hrsg. zus. mit Emanuel Richter und Hartmut Ullrich), Gemeindeparschaften im Umbruch Europas, Frankfurt a.M. 1994; Europe's interrelations with North Africa in the new framework of Euro-Mediterranean Partnership. A provisional assessment of the „Barcelona-concept“, in: European Commission GD X (Hrsg.), Third ECSA-World Conference – The European Union in a changing world, Brüssel, 19–20 September 1996. A Selection of Conference Papers, Brüssel 1998.

Volker Nienhaus, Dr. rer. oec., geb. 1951; Professor für Wirtschaftspolitik an der Ruhr-Universität Bochum, dort u. a. Direktor des Instituts für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik; derzeit Mitglied im Kuratorium der Deutschen Orient-Stiftung und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Veröffentlichungen zu Themen der europäischen Wirtschaftspolitik, der Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik sowie der Neuen Politischen Ökonomie.

Andreas Jacobs, M. A., geb. 1969; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Europa und die arabische Welt. Bestandsaufnahme und Perspektiven der interregionalen Kooperation, Sankt Augustin 1995; Hindernisse europäisch-arabischer Zusammenarbeit, in: Außenpolitik, (1996) 1; (zus. mit Carlo Masala) Deutsche Sicherheitsinteressen im Mittelmeerraum, Sankt Augustin 1998.

Carlo Masala, Dr. phil., geb. 1968; Akademischer Rat am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Italia und Germania. Die deutsch-italienischen Beziehungen 1963–1969, 2. Aufl., Köln 1998; (Hrsg. zus. mit Ralf Roloff) Herausforderungen an die Realpolitik. Neuere Ansätze in der Theorie des strukturellen Realismus, Köln 1998; (zus. mit Andreas Jacobs) Deutsche Sicherheitsinteressen im Mittelmeerraum, Sankt Augustin 1998; Der Weg der EU von Maastricht nach Amsterdam: Weiterentwicklung oder Stagnation, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (i. E.); Die NATO und der Mittelmeerraum, in: Reader Sicherheitspolitik (i. E.); Demographic Pressure and Ecological Restraints: The Case of the Mediterranean, in: Kurt Spillmann/Joachim Krause (Hrsg.), Security Challenges of the 21st Century (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Der Maghreb und Europa

Perspektiven des „Barcelona-Prozesses“

Die islamische Welt befindet sich in einer Phase rasanter Umwälzungen: Historisch tief verwurzelte Entwicklungsdefizite – z. T. begründet in der osmanischen Herrschaftsform bis zum Ende des Ersten Weltkrieges, z. T. angelegt in der Zeit kolonialer Abhängigkeit –, der ungelöste israelisch-arabische Konflikt, Auseinandersetzungen über Grenzen, zwischenstaatliche Kriege, Bürgerkriege zwischen autoritären Regimen und islamischen Bewegungen bzw. Terrorgruppen, eine rasante Bevölkerungszunahme, mit der auch die größten wirtschaftlichen Wachstumsraten nicht mithalten könnten, die Gefahr der Entwicklung von Massenvernichtungswaffen – all dies wird von politischen Beobachtern als der „Krisenbogen Mittelmeer“ wahrgenommen, der vom Konflikt um die Westsahara bis zu den türkisch-kurdischen Auseinandersetzungen reiche und dessen Turbulenzen Europa unmittelbar berührt.

I. Der Barcelona-Prozeß

Angesichts dieser Situation riefen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie alle südlichen – mit Ausnahme Libyens – und östlichen Mittelmeeranrainerstaaten einschließlich Jordaniens und palästinensischer Vertreter auf einer Außenministerkonferenz in Barcelona am 27./28. November 1995 eine „Euro-mediterrane Partnerschaft“ mit dem Ziel ins Leben, „das Mittelmeer-Becken zu einem Gebiet des Dialogs, des Austauschs und der Zusammenarbeit zu machen, das Frieden, Stabilität und Wohlstand, eine Stärkung der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte garantiert“¹.

Analog zu den drei „Körben“ der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

1 Abschlußerklärung der Mittelmeer-Konferenz der Europäischen Union am 27. und 28. November 1995 in Barcelona, in: Internationale Politik, 51 (1996) 2, S. 107–122, hier S. 108. Vgl. zur Vorgeschichte Ahmed Aghrout/Martin S. Alexander, The Euro-Mediterranean New Strategy and the Maghreb Countries, in: European Foreign Affairs Review, 2 (1997) 3, S. 307–328, und Bichara Khader, Le partenariat euro-méditerranéen après la conférence de Barcelone, Paris 1997.

(KSZE), die während des Ost-West-Konflikts zur Entspannung und schließlich zur Überwindung der Spaltung Europas beigetragen hatte², besteht der „Barcelona-Prozeß“ aus drei „Säulen“: Ziel der *ersten* Säule ist die Schaffung einer politischen und sicherheitspolitischen Partnerschaft. Gefordert werden hierbei die Beachtung der Menschenrechte, der demokratischen Normen, des gesellschaftlichen Pluralismus, der territorialen Integrität sowie die friedliche Streitbeilegung, die gemeinsame Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität; hinzu kommt die Absichtserklärung, sich für die Nichtverbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen auf internationaler und regionaler Ebene einzusetzen. Hauptelement der *zweiten* Säule ist die schrittweise Errichtung einer Freihandelszone bis zum Jahr 2010. Deren vertragliche Ausgestaltung erfolgt durch bilaterale Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den jeweiligen Mittelmeerländern. In der *dritten* Säule geht es um die Zusammenarbeit im sozialen und kulturellen Bereich. Dialog, Achtung der Kulturen und der Religionen sollen gefördert, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bekämpft, kultureller Austausch sowie Ausbildungs- und Erziehungsmöglichkeiten verbessert werden.

Die letzte Säule ist die eigentliche Innovation. Normative Zielsetzung ist die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie unter Einbeziehung der „Zivilgesellschaften“ in Nordafrika. Dazu wurden die z. T. bereits bestehenden sogenannten MED-Programme zur Förderung euro-mediterraner Netzwerke von nicht-staatlichen Organisationen in die Kooperation integriert³. So richtet sich z. B. *MED-Urbs* auf eine Verbesserung

2 Vgl. hierzu ausführlich Peter Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkungsanalyse einer internationalen Institution, Frankfurt/M. 1999.

3 Vgl. hierzu Dorothee Schmidt, Les programmes Med: une expérience européenne de coopération décentralisée en Méditerranée, in: Monde arabe: Maghreb/Mashrek, (Juli–September 1996) 153, S. 61–68; Annette Jünemann, Die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Demokratisierungsprogramme zwischen normativer Zielsetzung und realpolitischem Pragmatismus, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.), Frankreich Jahrbuch 1997, Opladen 1997, S. 93–115.

der Lebensbedingungen der städtischen Bevölkerung und ihrer demokratischen Teilhabemöglichkeiten auf lokaler Ebene. *MED-Media* unterstützt die transnationale Kooperation von Medien, insbesondere zum professionellen Training von Journalisten. *MED-Invest* fördert – als Grundlage für eine „Zivilgesellschaft“ – gezielt kleinere und mittlere Unternehmen durch die Vermittlung von Know-how, Geschäftskontakten nach Europa und Joint Ventures. Auf Druck des Europäischen Parlaments wurde zusätzlich *MEDA-Democracy* aufgelegt, das strikt bilateral organisiert ist. Zielgruppe sind ausschließlich Nicht-Regierungsorganisationen, die allerdings weder in dem betreffenden Land verboten noch extern finanziert sein dürfen – eine Einschränkung, die die südlichen und östlichen Mittelmeerländer durchgesetzt haben⁴.

Für den Zeitraum 1995–1999 werden 4,685 Mrd. ECU aus Haushaltsmitteln der Gemeinschaft bereitgestellt. Ergänzt wird dieser Betrag durch Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Höhe von 3,395 Mrd. ECU und bilaterale Zuwendungen der EU-Mitgliedstaaten. 90 Prozent der EU-Haushaltsmittel gehen in die Wirtschafts- und Finanzkooperation, die restlichen sind für die MED-Programme mit gesellschaftlichen Akteuren vorgesehen.

Die „Grundphilosophie“ des Barcelona-Prozesses besteht in der Annahme, die Sicherheit im Mittelmeerraum könne am besten durch die Entwicklung der Staaten der Region zu demokratischen Gesellschaften mit einer kapitalistischen Marktwirtschaft gesichert werden. Die euro-mediterrane Kooperation hat den Zweck, den Weg zu diesem Ziel mit finanziellen Hilfen der Europäischen Union zu unterstützen und die sozialen Kosten abzufedern. Sie ist eine Kombination von klassischer EU-Außenwirtschaftspolitik in Form der Förderung des Freihandels und einem Dialogprozeß, mit dem ein kommunikativer Rahmen für die Regelung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Konflikte in der Region geschaffen werden soll. Von seiner Intention als ein Programm *auch* der Demokratieförderung impliziert der Barcelona-Prozeß eine Veränderung der Herrschaftssysteme in den autoritär gelenkten Gesellschaften des südlichen und östlichen Mittelmeerraumes. Kurz gesagt, die Zielsetzung des Barcelona-Prozes-

ses kann auf die Formel: „Freihandel + Demokratisierung = Entwicklung“ gebracht werden⁵.

Dabei ist zum einen zu klären, ob zu erwarten ist, daß die Freihandelszone zu wirtschaftlichem Wohlstand und Frieden in der Region beiträgt⁶. Wird sie nicht vielmehr die Wohlstandsgräben zwischen dem Norden und Süden des Mittelmeerraumes noch vergrößern? Wird sie die sozialen Umbruchprozesse in den Maghrebländern noch verschärfen und damit extremistischen islamischen Bewegungen weitere Unterstützung zuführen, denen sie doch eigentlich das Wasser abgraben soll? Zum anderen geht es um die Frage, ob überhaupt eine realistische Möglichkeit besteht, mit Hilfe des Barcelona-Prozesses zur Demokratisierung der Maghrebländer beitragen zu können. Besteht nicht die Gefahr, daß die im Fall einer Liberalisierung und Demokratisierung neu entstehenden Freiräume von islamistischen Bewegungen ausgefüllt werden, die damit wichtige Grundlagen des Barcelona-Prozesses in Frage zu stellen drohen?

II. Demokratisierungsprozesse im Maghreb

Algerien war der typische Fall eines monostrukturellen „Rentierstaates“, in dem eine autoritäre Staats- und Wirtschaftsbürokratie von den Einnahmen aus der Produktion mineralischer oder agrarischer Rohstoffe lebt und dafür nur geringe Investitions- und Arbeitsleistungen zu vollbringen braucht⁷. Die algerische Wirtschaft erlitt jedoch in den achtziger Jahren ihren Kollaps, als der dramatische Verfall der Ölpreise die Renteneinkommen der herrschenden Staatsklasse und ihrer Klientel

5 Eine ausführliche Analyse findet sich in: Peter Schlotter, *Freihandel + Demokratisierung = Entwicklung? Zur Maghrebpolitik der Europäischen Union*, HSFK-Report 8/1998, Dezember 1998.

6 Zwar richtet sich die Mittelmeerinitiative der Europäischen Union auf die gesamte Region, doch hatte schon die Europäische (Sechser-)Gemeinschaft dem Maghreb besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Er ist auf Grund der kolonialen Geschichte und zahlreicher kultureller Verbindungen stark auf Europa ausgerichtet. Nicht zufällig hatte daher die EG-Kommission im Vorfeld des Barcelona-Prozesses ihren ursprünglichen Vorschlag zu einer Mittelmeer-Initiative auf diese Region konzentriert. Daher beziehen sich die folgenden Ausführungen auf die Beziehungen der Europäischen Union zum Maghreb, und hier auf Tunesien, Algerien und Marokko.

7 Vgl. Peter Pawelka, *Staat, Bürgertum und Rente im arabischen Vorderen Orient*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39/97, S. 3–11.

4 Ausführliche Informationen über alle Programme finden sich im Euromed Internet Forum (<http://www.euromed.net>), das in enger Kooperation mit der EU-Kommission von der Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta, gestaltet wird.

drastisch sinken ließ, was soziale Unruhen zur Folge hatte⁸.

Dieses Unzufriedenheitspotential zu politisieren ist das Hauptziel islamistischer Gruppen, vor allem der Front Islamique du Salut (FIS). Auf die landesweiten Proteste im Oktober 1988 reagierte das algerische Regime mit einer Liberalisierung der Wirtschaft und des politischen Systems. Die neue Verfassung vom Februar 1989 öffnete das bisherige Einparteiensystem für andere, bislang illegale Parteien. Als sich jedoch bei den ersten freien Parlamentswahlen im Dezember 1991 der Sieg der „islamischen Heilsfront“ abzeichnete, verhinderte das Militär den zweiten Wahlgang. Seitdem dreht sich eine endlose Spirale der Gewalt, die auch durch periodische Wahlen nicht angehalten werden konnte. Die Opposition war von ihnen ausgeschlossen oder boykottierte die Urnengänge, die – außer der Regierung – niemand als korrekt und fair bezeichnet. Initiativen des Auslands, im Bürgerkrieg zu vermitteln, werden als „koloniale Einnischung“ brüsk abgelehnt⁹.

Als Folge der Liberalisierung des Regimes Ende der achtziger Jahre etablierten sich rasch Bürgerinitiativen, berufsständische Vereinigungen, Menschenrechtsgruppen, Fraueninitiativen – und islamistische Parteien. Trotz des gnadenlosen Terrors extremistischer Organisationen und der staatlichen Gewalt gibt es immer noch Ansätze zu einer Zivilgesellschaft jenseits der Islamisten¹⁰.

Die Regierung *Tunesiens* versucht seit 1987 eine Modernisierung der bis dahin äußerst maroden Staatswirtschaft. Sie setzt dabei vor allem auf die ökologische Entwicklung, die durch Privatisierung mit dem Ziel des weitgehenden Rückzugs des Staates aus der Wirtschaft, die Schaffung der Freihandelszone und das Engagement ausländischer Investoren angestoßen werden soll¹¹.

8 Vgl. Shireen T. Hunter, *The Algerian Crisis: Origins, Evolution and Lessons for the Maghreb and Europe*, Brüssel (Centre for European Political Studies) 1996; Werner Ruf, *Die algerische Tragödie. Vom Zerbrechen des Staates in einer zerrissenen Gesellschaft*, Münster 1997.

9 Vgl. Luis Martinez, *Algérie: les enjeux des négociations entre l'AIS et l'armée*, in: *Politique étrangère*, 62 (1997/98) 4, S. 499–510.

10 Vgl. u. a. Lahouari Addi, *Algeria's Tragic Contradictions*, in: *Journal of Democracy*, 7 (1996) 2, S. 93–107; John P. Entelis, *Civil Society and the Authoritarian Temptation in Algerian Politics: Islamic Democracy vs. the Centralized State*, in: Augustus Richard Norton (Hrsg.), *Civil Society in the Middle East*, Bd. 2, Leiden 1996, S. 45–86; Dirk Vandewalle, *Islam in Algeria: Religion, Culture, and Opposition in a Rentier State*, in: John L. Esposito (Hrsg.), *Political Islam. Revolution, Radicalism, or Reform?*, Boulder 1997, S. 33–51.

11 Vgl. Mark Gasiorowski, *The Failure of Reform in Tunisia*, in: *Journal of Democracy*, 3 (1992) 4, S. 85–97; Nicole Grimaud, *La spécificité tunisienne en question*, in: *Politique étrangère*, 60 (1995) 2, S. 389–402.

Zu den Bemühungen um Modernisierung gehört seit der Unabhängigkeit die Programmatik eines laizistischen Staates. Dies forderte zwar schon Ende der sechziger Jahre eine islamische Bewegung heraus, die aber noch unpolitisch war und hauptsächlich eine moralische Erneuerung anstrebte. Auch Tunesien geriet Mitte der achtziger Jahre in eine tiefgreifende wirtschaftliche Krise, die von sozialen Protesten begleitet war, in denen Islamisten nunmehr einen prominenten Platz einnahmen. Ihnen versuchte ab 1987 der neue Präsident Ben Ali durch die Parole „Wandel in Kontinuität“ entgegenzuwirken.

Diese Phase der Öffnung und Liberalisierung dauerte nur kurz und wich Anfang der neunziger Jahre einem semi-autoritären Präsidialregime. Das Land verfügt zwar offiziell über ein Mehrparteiensystem, aber bei den Parlamentswahlen erzielt die Präsidentenpartei regelmäßig Ergebnisse von mehr als 95 Prozent. Ben Ali kooptiert allerdings gemäßigte Oppositionsgruppen in die politische (Mit-)Verantwortung. Gegenüber grundsätzlichen Gegnern des Regimes – seien es Islamisten oder westlich orientierte Demokraten – werden die Menschenrechte häufig nicht geachtet.

Auch nach dem Abblocken des Liberalisierungs- und Demokratisierungsprozesses hat sich eine Vielfalt von – mehr oder weniger – staatsunabhängigen Assoziationen erhalten. Tunesien verfügt über eine vergleichsweise gut ausgebildete Mittelklasse und eine wachsende Schicht privater Unternehmer und Selbständiger¹².

Mit Hilfe der seit 1996 laufenden Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank ist es Tunesien gelungen, seine Auslandsverschuldung zu senken. Die Sozialstruktur ist ausgewogener als die der Nachbarstaaten. Dies hängt nicht zuletzt mit dem ausgeprägten Tourismussektor zusammen, der ständig weiter ausgebaut wird und nicht nur im Hotel- und Gaststättengewerbe zahlreiche (Dienstleistungs-)Arbeitsplätze sichert, sondern auch für Handwerk und Kleinhandel unverzichtbar ist.

Marokko ist eine Monarchie mit Elementen des Absolutismus wie des Konstitutionalismus. Die herausragende religiöse Stellung Hassans II als „Herrscher der Gläubigen“ hat bisher verhindert, daß der Islamismus eine reale Gefährdung des politischen Systems darstellt. Die Wirtschaftskrise der achtziger Jahre sorgte auch in Marokko für

12 Vgl. Eva Bellin, *Civil Society in Formation: Tunisia*, in: Augustus Richard Norton (Hrsg.), *Civil Society in the Middle East*, Bd. 1, Leiden 1995, S. 120–147.

Unruhen und soziale Spannungen, doch waren hier vor allem Gewerkschaften und Universitäten die Träger des Protestes, weniger islamistische Gruppen.

Der König versteht es bis heute, nach dem Prinzip des „divide et impera“ die Geistlichkeit an sich zu binden¹³. Auf die innergesellschaftlichen Spannungen reagierte er mit einer vorsichtigen Öffnung des Regimes, politische Parteien und Interessengruppen wurden verstärkt konsultativ eingebunden und in eine institutionalisierte Konfliktaustragung integriert¹⁴. Auch die kontrollierte Demokratisierung des Landes (Referendum über die Errichtung einer direkt gewählten Kammer des Parlaments im September 1996; Erneuerung der Gemeinde- und Regionalräte sowie der Berufsverbände, ferner die – mit Abstrichen – freien Wahlen zur ersten Kammer am 14. November 1997) sind Versuche, eine politische Krise wie im benachbarten Algerien zu vermeiden. Seit kurzem stellt die Opposition den Ministerpräsidenten. Die marokkanische Regierung ist für eine behutsame Ausweitung der politischen Partizipation offen, will diese aber strikt unter Kontrolle halten. Dies gilt auch für die formell unabhängigen Vereinigungen zur Achtung der Menschenrechte, die Berufsverbände und andere Nicht-Regierungsorganisationen, deren Autonomiegrad eher als gering einzuschätzen ist.

Der autoritäre Charakter der politischen Regime – der oft „bad governance“, vor allem in Algerien – verbindet sich im Maghreb immer noch mit einem etatistischen Wirtschaftssystem, das nur in Ansätzen liberalisiert worden ist. Die Reformen stocken häufig, weil eine Veränderung des Wirtschaftsetatismus zugleich ein Aufbrechen des damit verbundenen Klientensystems nach sich ziehen würde¹⁵. Der Ende der achtziger Jahre mit den sozialen Veränderungen manifest gewordene Druck auf eine Liberalisierung und Demokratisierung wurde von den herrschenden Eliten entweder in Form eines Systemerhalts durch kontrollierte Öffnung sanft kanalisiert (wie im Falle Marokkos) oder in unterschiedlichem Ausmaß repressiv

unterdrückt (wie in Tunesien und – am brutalsten – in Algerien). Wahlen sind durchweg „Abstimmungen ohne Option auf Machtwechsel“¹⁶. Häufig wird die Höhe der Wahlbeteiligung als Kriterium für die Legitimität der Regierung verwendet.

III. Probleme der euro-mediterranen Freihandelszone in den Maghrebstaaten

Genau betrachtet, ist die Einrichtung der Freihandelszone ein großangelegtes Strukturanpassungsprogramm des Musters, wie es seit den achtziger Jahren von den internationalen Finanzorganisationen wie der Weltbank und dem Weltwährungsfonds den Entwicklungsländern verordnet wird. Die Wirtschaft soll entstaatlicht und dereguliert, das politisch-administrative System verschlankt und auf die Förderung der produktiven Sektoren einer Volkswirtschaft hin orientiert werden.

Die Chancen der Europäischen Union und der südlichen Mittelmeerländer, mit der angestrebten Freihandelszone die anvisierten Ziele auch zu erreichen, werden in der Fachliteratur allerdings einhellig mit größter Zurückhaltung betrachtet¹⁷. So ist – zumindest in den ersten Jahren einer Handelsliberalisierung – zu erwarten, daß die bisher durch Zölle geschützten Industrien in den Maghrebländern, die ineffizienter arbeiten als europäische Konkurrenten, verdrängt werden. Auch fallen Zolleinnahmen weg, die in allen drei Ländern bisher eine wichtige Quelle zur Finanzierung des Staatshaushaltes waren. Diese dienten vor allem der Alimentierung der herrschenden klientelistischen Machtstrukturen, in geringerem Umfang aber auch sozialen Befriedigungsmaßnahmen (z. B. durch die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln).

Befürworter des Freihandels argumentierten, daß die Senkung der Preise für Importgüter die reale Kaufkraft der Nachfrage erhöhe. Industrien, die

13 Vgl. Sigrid Faath, Rechte und Freiheiten der Staatsbürger im „Hassanismus“, in: dies./Hanspeter Mattes (Hrsg.), Demokratie und Menschenrechte in Nordafrika, Hamburg 1992, S. 367–433.

14 Vgl. Omar Bendourou, Power and Opposition in Morocco, in: Journal of Democracy, 7 (1996) 3, S. 108–122.

15 Vgl. insgesamt für den Maghreb Sigrid Faath, Probleme der Demokratisierung in den Maghrebstaaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44–45/95, S. 14–23; John Waterbury, From Social Contracts to Extraction Contracts: The Political Economy of Authoritarianism and Democracy, in: John P. Entelis (Hrsg.), Islam, Democracy, and the State in North Africa, Bloomington/Indianapolis 1997, S. 141–176.

16 Volker Perthes/Heidi Kübel, Sozioökonomische und politische Herausforderungen im südlichen Mittelmeerraum. Eine Bestandsaufnahme, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, SWP-AP 3048, November 1997, S. 36.

17 Vgl. zum folgenden u. a. Volker Nienhaus, Euro-Mediterraner Freihandel: Motor der wirtschaftlichen Entwicklung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/97, S. 12–18; Eberhard Kienle, Libre-échange contre libéralisation politique: partenariat et stabilité dans le bassin méditerranéen, in: Politique étrangère, 63 (1998) 1, S. 51–67.

mit solchen importierten Inputs arbeiteten, könnten an internationaler Wettbewerbsfähigkeit gewinnen, und zwar um so mehr, je höher die Zollsätze früher gewesen seien¹⁸. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist jedoch, daß eine Exportindustrie in einem Land, das die Zölle abbaut, bereits vorhanden ist. Dies ist aber im Fall der Maghrebländer nur ansatzweise gegeben.

Die euro-maghrebinische Freihandelszone wird also eine entwicklungsfördernde Wirkung nur dann entfalten, wenn exportfähige Industrien *neu* entstehen. Angesichts des intern schwachen Kapitalmarkts und der relativ hohen technologischen Anforderungen müßten es ausländische, insbesondere europäische Direktinvestitionen sein, durch die Kapital und Technologien in die Mittelmeerländer fließen. Dies hängt aber auch davon ab, ob qualifizierte Arbeitskräfte und Dienstleistungen sowie geeignete Ver- und Entsorgungsbedingungen zur Verfügung stehen, die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen günstig und Steuern sowie Abgaben niedrig sind. Im Vergleich zu anderen Regionen der Welt weist der Maghreb aber keine besonders vorteilhaften Standortbedingungen für ausländische Direktinvestitionen auf.

Als letzte Option bleibt die Chance, daß die Maghrebländer den erweiterten Zugang zu den europäischen Märkten für den Absatz von Agrarprodukten und Fertigerzeugnissen wie Textilien und Bekleidung nutzen könnten. Aber gerade hier gelten weiter – wenn auch gegenüber der Zeit vor Barcelona verringerte – Importbarrieren seitens der EU.

Als Fazit läßt sich also ziehen, daß die wirtschaftsfördernden Effekte einer Freihandelszone Europa-Mittelmeer für die Maghrebländer wahrscheinlich gering sein dürften. Hauptprofiteure werden Unternehmen in der Europäischen Union sein, die leichteren Zugang zu den Märkten der südlichen Mittelmeeranrainer bekommen werden¹⁹. Zu den Benachteiligten werden auch Kleinindustrielle und Handwerker gehören, die bisher für den geschützten Binnenmarkt produziert haben, sowie das Heer der kleinen und mittleren Angestellten im Staatsapparat. Es ist daher nicht unwahrscheinlich, daß die Verschlechterung der sozialen Lage einer islamistischen Opposition zusätzliche Unterstützung zuführen wird – es sei denn, anderen Branchen

gelingt es, auf dem europäischen Markt konkurrenzfähige Produkte anzubieten, oder europäische Unternehmen schaffen über das „outsourcing“ neue Arbeitsplätze. Beides ist aber – wie ausgeführt – eher nicht zu erwarten.

IV. Politische Probleme der euro-mediterranen Kooperation: Die islamische Herausforderung

Die Verwirklichung eines großen Freihandelsraumes in der Mittelmeerregion erfordert – neben den Veränderungen in der Wirtschaftsordnung – komplementär die Reorganisation des staatlichen Finanzierungswesens, die Effizienzsteigerung staatlicher Verwaltungsstrukturen und den Aufbau moderner sozialer Sicherungssysteme.

Die europäischen Finanzhilfen und die Wirtschaftskooperation sind an Bedingungen der politischen „Säule“ der Partnerschaft, an Fortschritte bei der Demokratisierung sowie an die Respektierung der Menschenrechte geknüpft. Allerdings kann die EU den wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozeß nicht offen gegen die Machtapparate (Regierungen und/oder Militär) durchsetzen, sie braucht deren Kooperationsbereitschaft²⁰. Beim Barcelona-Prozeß handelt es sich um Beziehungen zwischen Staaten und Regierungen. Jeder Versuch, einen Demokratisierungsprozeß von außen anzustoßen, steht vor dem Dilemma, einerseits auf die Staatsgewalt angewiesen zu sein, andererseits aber auch Oppositionskräfte unterstützen zu sollen.

Die Umsetzung des Barcelona-Prozesses wird etablierte politische und wirtschaftliche Machtinteressen beeinträchtigen. Die Effekte einer umfassenden Liberalisierungs- und Entstaatlichungspolitik werden die Positionen anderer (privater) Wirtschaftsakteure und politischer Kräfte gegenüber den alten Eliten stärken. Die EU will aber auch dafür sorgen – und das macht das Vorhaben noch komplizierter –, daß die Freiräume, die für gesellschaftliche Akteure geschaffen werden sollen, nicht durch Bewegungen ausgefüllt werden, die antiwestlich/antieuropäisch ausgerichtet sind und

18 Vgl. Daniel Piazolo, Überwindung des Protektionismus. Handelsliberalisierung als Motor für Entwicklung, in: Internationale Politik, 53 (1998) 1, S. 51–57.

19 Dies betonen Lionel Fontagné/Nicolas Péridy, The EU and the Maghreb, OECD Development Centre, Paris 1997, S. 16.

20 Vgl. Rainer Tetzlaff, Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära, Opladen 1996, S. 156 ff., der auf vergleichende Studien verweist, die zeigen, daß alle Versuche, gegen die Regierungen „Entwicklungspolitik von unten“ zu betreiben, gescheitert sind.

den im Barcelona-Dokument formulierten Prinzipien und Normen feindlich gegenüberstehen.

Fundamentalistische Bewegungen hat es in den Offenbarungsreligionen immer gegeben²¹, doch der Islamismus als eine Form des islamischen Fundamentalismus ist ein Phänomen der Moderne²². In den Augen der islamischen Opposition im Maghreb, die den Regierungen die Vernachlässigung des sozialen Sektors vorwirft, ist sowohl die staatliche Wirtschaftsplanung als auch der aus dem Westen importierte marktwirtschaftliche Besitzindividualismus gescheitert. Deshalb ist für sie nur ein „islamisches Ordnungskonzept“, das sich stark an moralischen Werten orientiert, in der Lage, für Gerechtigkeit und Wohlstand zu sorgen. Besonders die Koppelung der Sozial- und Wirtschaftspolitik an ein übergeordnetes moralisch-ethisches Konzept verschafft den Islamisten eine hohe Glaubwürdigkeit bei einem Teil der maghrebini-schen Bevölkerung.

Welche konkreten Inhalte eine „islamische Ökonomie“ jedoch haben sollte, darüber herrscht bei den einzelnen Gruppierungen keine Einigkeit. Die Spannweite reicht von sozialdemokratischen Konzepten bis hin zur strengen Verteidigung des freien Marktes und des Privateigentums. Das alles sind keine prinzipiellen Unterschiede zum westlichen Kapitalismus. Als Fazit ergibt sich, daß weder der Islam als Religion noch der Islamismus als politische Bewegung der kapitalistischen Marktwirtschaft grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen, sondern ihn nur mit islamischen Wertvorstellungen zähmen wollen. Die von der islamistischen Opposition vor dem Hintergrund einer z. T. maroden, z. T. sich rapide verändernden Wirtschaftslage geforderte neue „islamische Ordnung“ muß deshalb wirtschaftlich weder ein Rückschritt in die vergangene muslimische Welt noch eine Absage an den westlichen Kapitalismus und an die wirtschaftliche Kooperation sein²³.

So schwer es bereits fällt, das Modell einer islamischen Wirtschaft zu benennen, um so schwieriger wird die Beschreibung dessen, was „der“ Islam

21 Vgl. Shmuel N. Eisenstadt, Die Antinomien der Moderne. Die jakobinischen Grundzüge der Moderne und des Fundamentalismus, Frankfurt/M. 1998.

22 Vgl. Heiner Bielefeldt/Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Politisierte Religion. Ursachen und Erscheinungsformen des modernen Fundamentalismus, Frankfurt/M. 1998.

23 Vgl. Volker Nienhaus, Islamische Wirtschaftsordnungen. Ideale und Realitäten in einer globalen Welt, in: Internationale Politik, 52 (1997) 8, S. 11–18; ders., Zwischen Idealwelt und Weltwirtschaft. Islamische Ökonomie, in: Kai Hafez (Hrsg.), Der Islam und der Westen, Frankfurt/M. 1997, S. 94–108.

und die sich auf ihn berufenden Islamisten unter „Demokratie“ verstehen. Unbestritten stehen der Liberalisierungsprozeß, der Mitte der achtziger Jahre in den Maghrebländern begonnen hatte, und das Aufkommen politisch-religiöser Bewegungen in einem engen Zusammenhang²⁴. Dabei ist in der westlichen Öffentlichkeit die Vorstellung weit verbreitet, Demokratie und Islam seien nicht miteinander vereinbar²⁵.

Der Islamismus ist kein zwangsläufiges Ergebnis islamischen Denkens, sondern eine – in einer bestimmten historischen Situation gewachsene – geistig-politische Strömung, die noch dazu in sich in viele Gruppen und Grüppchen gespalten ist²⁶. Dazu gehören – gerade auch im Maghreb – viele islamistische Vereinigungen, die zu gewaltlosen, reformerischen Veränderungen der politisch-gesellschaftlichen Realität bereit sind – wenn ihnen die Möglichkeit dazu gegeben wird²⁷.

Aussagen über die „Demokratiefähigkeit“ der islamistischen Oppositionen im Maghreb müssen unzureichend bleiben, wenn deren Ordnungsvorstellungen allein ein Demokratiemodell europäisch-nordamerikanischer Prägung gegenübergestellt wird²⁸. Denn aus dieser Sicht wird man immer zu dem Ergebnis eines „Demokratie-defizits“ kommen. Auf nationaler Ebene sollten die politisch-religiösen Konzepte der Islamisten deshalb auch mit den demokratischen Plus- und Minuspunkten ihrer jeweiligen Regierungen „verrechnet“ werden.

24 Vgl. Smail Balic, Die innerislamische Diskussion zu Säkularismus, Demokratie und Menschenrechten, in: Werner Ende/Udo Steinbach (Hrsg.), Der Islam in der Gegenwart, München 1996, S. 590–603; John L. Esposito/John O. Voll, Islam and Democracy, New York – Oxford 1996, S. 3–7.

25 Huntington z. B. spricht den islamischen Gesellschaften überhaupt die „Demokratiefähigkeit“ ab, die „Dritte Welle der Demokratisierung“ breche sich an der islamischen Welt. Vgl. Samuel P. Huntington, The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Norman – London 1991, S. 301–309; ders., Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München – Wien 1996, S. 334–350. Kritisch dazu: Harald Müller, Das Zusammenleben der Kulturen. Ein Gegenentwurf zu Huntington, Frankfurt/M. 1998.

26 Vgl. Gudrun Krämer, Islamist Notions of Democracy, in: Joel Beinin/Joe Stork (Hrsg.), Political Islam. Essays from the Middle East Report, Berkeley 1997, S. 71–82.

27 Im Gegensatz dazu warnen andere Stimmen davor, eine Unterscheidung zwischen gemäßigt und radikal zu treffen; die Wahl der Mittel zur Machtübernahme sei rein taktisch bestimmt; vgl. Emmanuel Sivan, Constraints and Opportunities in the Arab World, in: Journal of Democracy, 8 (1997) 2, S. 103–113.

28 Dies betont besonders Ali A. Mazrui, Islamic and Western Values, in: Foreign Affairs, 76 (1997) 5, S. 118–132.

V. Erfolgchancen des Barcelona-Prozesses

Es ist nicht ausgeschlossen – ja eher wahrscheinlich – daß die politische Liberalisierung und Demokratisierung, die durch den Barcelona-Prozeß gefördert werden sollen, und die sozialen Verwerfungen, die mit der Einführung des euro-mediterranen Freihandels verbunden sind, islamistische Kräfte eher stärken als schwächen. Es ist daher für die Zukunft der euro-maghrebinischen Kooperation von entscheidender Bedeutung, wie die europäischen Staaten mit der Eventualität eines stärkeren Einflusses (bis hin zur Regierungsbeteiligung und -übernahme) islamischer Kräfte in der Region umgehen.

Die Erfolgchancen der „Euro-mediterranen Partnerschaft“ hängen von mehreren Faktoren ab. Zum einen wäre unabdingbar, daß die Freihandelszone zu Wachstumseffekten im Maghreb führt. Zum anderen gehört zum Erfolg eine Pluralisierung und Demokratisierung der Gesellschaften der Region. Zwar ist Freihandel auch ohne Demokratisierung möglich, doch im konkreten Fall des Maghreb erfordert er zugleich ein politisches Aufbrechen der bis in die achtziger Jahre vorherrschenden staatlichen Lenkung der Ökonomie. Die Bedingungen für die Wirksamkeit der Strategie „Freihandel + Demokratisierung = Entwicklung“ sind jedoch, wie gezeigt wurde, in den Maghreb-ländern nur sehr unzureichend gegeben. Es dürfte unwahrscheinlich sein, daß die Ziele des Barcelona-Prozesses bis zum Jahre 2010 auch nur annähernd erreicht werden.

Diese Annahme ist keine fundamentale Kritik an der Anstrengung der Europäischen Union, mit z.T. neuen Konzepten das Entwicklungsgefälle zwischen Nord und Süd im Mittelmeerraum vermindern zu wollen. Es ist eine Mahnung, vom Barcelona-Prozeß nicht zu viel zu erwarten. Er kann seine Wirkung vorwiegend durch die Unterstützung von Prozessen entfalten, die sich in den Maghrebstaaten durch gesellschaftliche Veränderungen entwickeln. Kredite und Maßnahmen von außen zur wirtschaftlichen Strukturanpassung sowie Demokratisierungshilfe können nur wirksam sein, wenn sie auf gesellschaftliche und ökonomische Akteure stoßen, die sie umsetzen wollen. Die Chancen für eine solche Aufnahmebereitschaft in der Maghrebregion stehen insgesamt nicht gut, die Hoffnungen auf einen Erfolg sind

aber auch nicht völlig unrealistisch, wenn der Blick differenziert auf die einzelnen Länder gerichtet wird. Sie lassen sich zudem erhöhen, wenn einige Mängel in der bisherigen Umsetzung des Barcelona-Prozesses durch die EU behoben werden.

Angesichts der generellen Wichtigkeit von „good governance“ für den Erfolg einer Freihandelszone käme es vor allem darauf an, die bislang vorherrschende Prioritätensetzung auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit durch eine stärker am Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen orientierte Politik zu ergänzen.

Untersuchungen der Wirkung von Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Empfängerländer kommen zu einer gemischten Bilanz²⁹. In den erfolgreichen Fällen haben sie dazu beigetragen, Gesellschaften und deren Eliten daran zu gewöhnen, flexibler als bisher auf neue Anforderungen zu reagieren. Sie haben der für eine „rent-seeking society“ typischen Haltung durch die Stimulierung von Elementen der „profit-seeking society“ entgegengewirkt.

Die dahinterstehende Erwartung – oder besser Hoffnung – richtet sich darauf, daß Menschen eine größere Selbstverantwortung für die Gestaltung ihrer Gegenwart und Zukunft übernehmen, wenn sich der Staat aus dem wirtschaftlichen Sektor weitgehend zugunsten der Setzung allgemeiner Rahmenbedingungen für ökonomisches Handeln zurückzieht³⁰. Dies könne u. a. dazu führen, daß auch diejenigen Gruppen, die bisher durch die politischen Systeme der Entwicklungsländer marginalisiert wurden, „marktfähig“ würden, ökonomisch und politisch. Klein- und Mittelunternehmen entstünden, welche die Grundlage für die Herausbildung einer Mittelschicht bilden. Die „Marktwirtschaft von unten“ wäre dann Ausdruck einer sich entwickelnden „Zivilgesellschaft“. Diese wiederum fordere – weil sie davon abhängig ist – wirtschaftliche Erwartungsstabilität in Form von gesetzlichen Rahmenbedingungen und Organisationsfreiheit. Auch wenn dieser „neue Konstitutionalismus“ in erster Linie dazu diene, die Erwartungssicherheit ausländischen Kapitals zu

29 Siehe zu einer Auswertung dieser Untersuchungen R. Tetzlaff (Anm. 20), S. 124–140. Dabei sei schwer festzustellen, ob die Strukturanpassungsprogramme nicht wenigstens ein relativer Erfolg waren und ohne sie die Situation in den Empfängerländern nicht noch schlimmer wäre.

30 Vgl. zum folgenden Wolfgang Hein, *Unterentwicklung – Krise der Peripherie*, Opladen 1998, S. 316–318.

garantieren³¹, so sei doch im Zusammenspiel mit den sich herausbildenden zivilgesellschaftlichen Strukturen denkbar, daß sich daraus demokratische Regierungsformen entwickeln.

Betrachtet man die drei hier untersuchten Länder, so sind ihre Chancen, das Angebot des Barcelona-Prozesses für ihre wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung im Sinne dieser Erwartung nutzen zu können, unterschiedlich. *Algerien* scheint am weitesten davon entfernt zu sein, mit einer diversifizierten Export- und Importstruktur an der Freihandelszone teilzunehmen; seine innenpolitische Lage ist derart blockiert, daß auch der Kommunikationsrahmen der dritten Säule des Barcelona-Prozesses auf absehbare Zeit keine Wirkung entfalten dürfte. *Tunesien* ist zwar mit der wirtschaftlichen Strukturanpassung am weitesten vorgekommen, doch diese stößt gegenwärtig an die Grenzen, die ihr durch die politische Inflexibilität des Regimes von Ben Ali gesetzt sind. Gegenwärtig sieht es so aus, als ob *Marokko* die besten Chancen hätte, wirtschaftliche Strukturanpassungen mit einer Liberalisierung und Pluralisierung des politischen Regimes zu verbinden. Eine Erklärung dafür könnte sein, daß sein monarchisches Regierungssystem den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anpassungsprozeß besser umsetzen kann, weil es weniger auf einem populistisch-republikanischen Autoritarismus als Legitimationsbasis beruht – wie er in Algerien und Tunesien vorherrscht – als vielmehr auf der Tradition und der Kontrolle des Militärs durch den König (und nicht umgekehrt)³².

31 Vgl. hierzu Stephen Gill, *New Constitutionalism, Democratization and Global Political Economy*, in: *Pacific Review*, 10 (1998) 1, S. 23–38.

32 Siehe zu dieser These Daniel Brumberg, *Authoritarian Legacies and Reform Strategies in the Arab World*, in: Rex

Auch wenn also der Erfolg des Barcelona-Prozesses ganz überwiegend von den Empfängerstaaten abhängt, so kann doch die EU dazu in Zukunft einen verbesserten Beitrag leisten, wenn sie einige der bisherigen Mängel bei der Programmumsetzung abstellt.

Für die nordafrikanischen Staaten wäre schon einiges gewonnen, wenn die Einfuhrhürden der EU für landwirtschaftliche Produkte und Textilien endgültig beseitigt würden. Die Vorteile für die Maghrebländer wären jedenfalls um ein Vielfaches höher als die Nachteile für die EU. Auch sollten die Mittel für Wirtschafts- und Finanzhilfen auf keinen Fall verringert werden, wenn der jetzige Finanzrahmen im Jahre 1999 beendet ist. In Zukunft sollte vor allem darauf geachtet werden, Förderungsprogramme zur Ausbildung von Fachkräften und zum Aufbau eines lokalen Kredit systems aufzulegen.

Die bisherige Umsetzung des Barcelona-Prozesses setzte zu sehr auf die Regierungen und die sie tragenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen. Zwar wird man auch weiterhin keine Kooperation an den Regierungen vorbei organisieren können, aber die Europäische Union könnte nachdrücklicher auf der Einbeziehung staatsunabhängiger Gruppen, einschließlich der Islamisten, in den Dialogprozeß bestehen. Der wichtigste Beitrag Europas zur „euro-maghrebinischen Partnerschaft“ könnte sein, immer wieder darauf zu insistieren, daß der Kernbestand einer jeden Zivilgesellschaft in der gewaltfreien Austragung von Konflikten besteht.

Brynen/Bahgat Korany/Paul Noble (Hrsg.), *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, Vol. 1: *Theoretical Perspectives*, Boulder 1995, S. 229–259.

Deutsche Mittelmeerpolitik im europäischen Rahmen

Defizite im Nahen Osten und in der Türkei

I. Einleitung

Vom 15. bis 16. April 1999 fand in Stuttgart die dritte Mittelmeerkonferenz im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft statt. Durch ihre Gastgeberrolle demonstrierte die deutsche Regierung Interesse an einer Region, die geopolitisch eher dem Einflußbereich Südeuropas zugeordnet wird. Damit wollte sie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) im allgemeinen und die europäische Mittelmeerpolitik im besonderen stärken. Inwieweit ihr dies gelungen ist, wird sich erst nach Analyse der Ergebnisse dieser Konferenz und am Ende der deutschen EU-Ratspräsidentschaft Ende Juni 1999 beurteilen lassen¹. In diesem Aufsatz geht es vorerst um die grundlegendere Frage, welche Interessen Deutschland überhaupt im Mittelmeerraum verfolgt und wie eine davon abgeleitete nationale Interessenpolitik sich in den europäischen Rahmen einfügt.

II. Folgen des internationalen Wandels

Seit dem Zusammenbruch des Kommunismus liegen die außenpolitischen Prioritäten Deutschlands eindeutig in der Stabilisierung der Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL). Deren Transformationsprozesse, unabdingbare Voraussetzung für den anstehenden EU-Beitritt, werden insbesondere von Deutschland unterstützt. Aber nicht nur für Deutschland, auch für die Südeuropäer – allen voran Frankreich – brachte der Zusammenbruch des Kommunismus neue Herausforderungen. Nach dem Wegfall des bipolaren globalen Ordnungssystems kam es auch im südlichen Mittel-

meerraum zu politischen Umwälzungen, deren Auswirkungen auf die nördlichen Anrainerstaaten Handlungsbedarf schafften.

Besorgniserregende Entwicklungen in den Mittelmeer-Drittländern (MDL) hatten sich allerdings schon längerfristig abgezeichnet. Mit dem etwas schillernden Begriff „Südbedrohung“ verliehen die Italiener bereits 1981 einer qualitativ neuen Art der nicht-militärischen Bedrohung Ausdruck, die so unterschiedliche Phänomene erfaßt wie die Gefährdung der Energiezufuhr, die Ausbreitung militant islamistischer Bewegungen, sich verschärfende Regionalkonflikte (Nahost, Zypern), die Zunahme von Drogenhandel, organisierter Kriminalität und internationalem Terrorismus und nicht zuletzt wachsende Migrationsströme².

Als mit dem Ende des Kalten Krieges die „Ostbedrohung“ entfiel und gleichzeitig die Destabilisierungstendenzen im Mittelmeerraum zunahmen, wurde die „Südbedrohung“ zu einem zentralen sicherheitspolitischen Thema in ganz Europa³. Angesichts der neuen Herausforderungen im Osten wie im Süden zeichnete sich zunächst eine Art „Arbeitsteilung“ ab, der zufolge die MOEL der Verantwortung Deutschlands und die MDL der Verantwortung Frankreichs zugeordnet wurden. Mit der fortschreitenden Entgrenzung innerhalb Europas – Stichworte Binnenmarkt und Schengen – verlor diese geopolitisch begründete „Arbeitsteilung“ jedoch zunehmend ihren Sinn –

2 Der Begriff „Südbedrohung“ tauchte erstmals im italienischen Verteidigungsweißbuch von 1981 auf. Vgl. Annette Jünemann, Italiens Nahostpolitik von 1980 bis 1990. Handlungsspielräume einer national eigenständigen Interessenpolitik, Baden-Baden 1993, S. 86 f.

3 Vgl. Zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen im Mittelmeerraum u. a. Roberto Aliboni/George Joffé/Tim Niblock (Hrsg.), *Security Challenges in the Mediterranean Region*, London 1996; Hans-Dieter Lemke, *Europas südliches Vorfeld. Erfordernisse, Anforderungen und Perspektiven euro-atlantischer Stabilitätspolitik*, Arbeitspapier 3095 der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen im März 1999, sowie den Beitrag von Andreas Jacobs und Carlo Masala in diesem Heft.

1 Dieser Artikel wurde aus redaktionellen Gründen vor Abschluß der Konferenz geschrieben, so daß die Ergebnisse nicht berücksichtigt werden konnten.

eine Erkenntnis, auf die als erstes die Architekten der GASP reagierten.

Indem der Europäische Rat auf seinem Lissaboner Gipfeltreffen im Juni 1992 sowohl Mittel- und Osteuropa als auch den Mittelmeerraum zu geographischen Gebieten für gemeinsame Aktionen nach Art. J 3 des Unions-Vertrages erklärte, verpflichtete er alle EU-Mitgliedstaaten, sich nun auch mit den Regionen auseinanderzusetzen, denen sie aufgrund ihrer geographischen Entfernung bislang eher wenig Interesse beigemessen hatten. Wenn Deutschland und Frankreich – freilich unter Beibehaltung ihrer traditionellen Prioritäten – sich heute jeweils im Osten und im Süden politisch engagieren, dann ist dies nicht nur auf die Ausweitung ihrer nationalen Interessen im entgrenzten Europa zurückzuführen, sondern auch auf die Eigendynamik der GASP. Aufgrund des intergouvernementalen Charakters der GASP ergeben sich aus dieser Entwicklung jedoch nicht nur Chancen, sondern auch Risiken für Europas Handlungsfähigkeit in den jeweiligen Regionen, wie das Beispiel der europäischen Mittelmeerpolitik, insbesondere im Nahen Osten und in der Türkei, belegt.

III. Die Europäisierung der Mittelmeerpolitik

Für eine Europäisierung der Mittelmeerpolitik machten sich zunächst die Südeuropäer stark⁴. Dabei wurden sie aktiv von der Europäischen Kommission unterstützt, die den Bedeutungszuwachs der Region für Europa früher antizipierte als die meisten mittel- und nordeuropäischen EU-Mitgliedstaaten⁵. Mitte der neunziger Jahre schien der Zeitpunkt für eine entsprechende Initiative reif; zum einen, weil sich durch die positiven Entwicklungen im nahöstlichen Friedensprozeß die

4 Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der 1995 folgenden Norderweiterung fühlten sich die Südeuropäer zunehmend an den Rand der EU gedrängt. Sie wollten zum einen ihrer Marginalisierung entgegensteuern, zum anderen aber auch die EU als Ganzes in die Verantwortung für die durchaus kostenträchtige Mittelmeerpolitik ziehen. Zur Entwicklung der euro-mediterranen Beziehungen vgl. Annette Jünemann, Europas Mittelmeerpolitik im regionalen und globalen Wandel. Interessen und Zielkonflikte, in: Wulfdieter Zippel (Hrsg.), Tagungsband der interdisziplinären Fachtagung des Arbeitskreises Europäische Integration in Zusammenarbeit mit der Akademie für Politische Bildung, Mittelmeerpolitik der EV, Tutzing 1.–3. Oktober 1998 (im Druck).

5 Vgl. die wesentlichen Dokumente der Kommission zur europäischen Mittelmeerpolitik: SEC (92) 401, KOM (93) 375, KOM (94) 427 und KOM (94) 384.

Rahmenbedingungen für eine auch Israel integrierende Mittelmeerinitiative verbessert hatten, und zum anderen, weil das Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages nun auch zur praktischen Anwendung der neu geschaffenen GASP drängte. Zum Durchbruch kamen die Bemühungen jedoch erst, als Frankreich und Spanien ihre konkurrierenden Interessen dem gemeinsamen Interesse an einer Europäisierung der Mittelmeerpolitik unterordneten und nachdem auch Deutschland die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Mittelmeerpolitik anerkannte: „The key to overcoming northern objections expressed by Germany, the UK and Holland lay in persuading Chancellor Kohl of the necessity of the new initiative ... González threatened in September 1994 to block the eastern enlargement of the EU. It was only at the Essen council in December that Kohl came to accept the notion that the southern frontier was crucial to the Union's stability and that there was a need to rebalance the EU's external relations. With the Germans on board, resistance from other countries declined in early 1995.“⁶

Im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994 beteiligte sich Deutschland bereits an der inhaltlichen Konzeption und als Troika-Mitglied im ersten Halbjahr 1995 auch an den konkreten Vorverhandlungen einer „Euro-Mediterranen Partnerschaft“.

Voraussetzung für diese europäische Initiative war die Erkenntnis, daß Abschottung allein zur Wahrung europäischer Sicherheitsinteressen nicht ausreicht. Ganz im Gegenteil war man zu der Überzeugung gekommen, daß es eines die MDL integrierenden Konzeptes bedarf, um die Probleme in der Region gemeinsam in Angriff nehmen zu können. In diesem Sinne wurde im November 1995 in Barcelona die Euro-Mediterrane Partnerschaft aus der Taufe gehoben, an der die EU und ihre 15 Mitgliedstaaten sowie 12 ausgewählte MDL teilnehmen⁷. Ihr Gründungsdokument ist

6 Richard Gillespie, Spanish Protagonism and the Euro-Med Partnership Initiative, in: Mediterranean Politics, 2 (Summer 1997) 1, Special Issue on the Euro-Mediterranean Partnership, S. 39.

7 Zu diesen 12 MDL, die seitdem als „Mittelmeerpartner“ bezeichnet werden, zählen: Marokko, Tunesien, Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Syrien, Türkei, Zypern, Malta und – obwohl noch kein Staat – die palästinensische Autonomiebehörde. Jordanien wurde, obwohl kein Mittelmeeranrainer, wegen seiner Bedeutung im nahöstlichen Friedensprozeß einbezogen. Mauretanien und Libyen spielen nur als Mitglieder der beobachtenden *Union du Maghreb Arabe* eine Rolle, da Mauretanien seine Beziehungen zur EU bereits über die Lomé-Verträge regelt und zu Libyen aufgrund der vom UN-Sicherheitsrat verhängten Sanktionen

die Deklaration von Barcelona⁸, die – in bewußter Analogie zur KSZE⁹ – aus einer Präambel und drei „Körben“ besteht: Politische und Sicherheitspartnerschaft (Korb 1), Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft (Korb 2) sowie Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich (Korb 3).

Während Korb 2 als Reform der traditionellen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der EU und ihren südlichen Nachbarn bezeichnet werden kann, sind Korb 1 und 3 Innovationen, mit denen die euro-mediterranen Beziehungen eine politische Dimension erhalten haben. Langfristiges Ziel ist die Stabilisierung der Region durch wirtschaftliche und politische Entwicklung. Demokratisierung wird dabei nicht nur aus normativen Erwägungen heraus gefordert, sondern mehr noch aufgrund ihrer Funktion als Entwicklungsressource¹⁰.

Die bisherige Bilanz der auch „Barcelona-Prozeß“ genannten Euro-Mediterranen Partnerschaft ist allerdings bescheiden, und die Ursachen für ausbleibende Erfolge sind vielfältig¹¹. Problematisch ist u. a. das ungleiche Kräfteverhältnis zwischen der EU und den MDL, das zu einer Abkehr der MDL von dem neuen Partnerschaftskonzept füh-

keine Beziehungen bestehen. Die Balkanregion wurde nicht mit einbezogen, um eine Überfrachtung der Agenda zu vermeiden.

8 Vgl. Schlußerklärung der Europa-Mittelmeer-Konferenz von Barcelona (27./28. 11. 1995), in: Agence Europe, 6. Dezember 1995, S. 1–6.

9 Bereits 1989/90 entwickelten Spanien und Italien den gemeinsamen Vorschlag einer Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum (KSZM). Diese Initiative ist zwar gescheitert, wichtige Ideen wurden jedoch bei der Konzeption der Euro-Mediterranen Partnerschaft aufgegriffen. Vgl. Ministero degli Affari Esteri, Italian-Spanish Non Paper on C.S.C.M., Rome, 17. 9. 1990, S. 4–6. Für die weitere Entwicklung vgl. Victor-Ives Ghebaldi, *Toward a Mediterranean Helsinki-Type Process*, in: *Mediterranean Quarterly*, 4 (1993) 1, S. 92–101.

10 Das Ziel der Demokratisierung steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Ziel der Stabilisierung, da in den meisten MDL mit turbulenten Transformationsprozessen gerechnet werden muß. Die Aufrechterhaltung von Stabilität durch Unterstützung autoritärer Regime birgt langfristig jedoch größere Risiken als die konsequente Unterstützung demokratischer Entwicklungen. Vgl. Annette Jünemann, *Democratization – Reflections on the political dimension of the Euro-Mediterranean Partnership*, in: Peter G. Xuereb (Hrsg.) *The Mediterranean's European Challenge*, Valetta 1998, S. 89–118.

11 Für eine Bilanz der EMP vgl. Consulting Engineers and Planners (COWI)/Netherlands Economic Institute/Andante, *Evaluation of Aspects of EU-Development Aid to the MED-Region. Final Synthesis Report*, Brüssel 1998; The Philip Morris Institute (Hrsg.), *Is the Barcelona Process working? EU policy in the Eastern Mediterranean. Conference Proceedings*, Athens 1998.

ren könnte, wenn ihre Interessen nicht genügend Berücksichtigung finden. Akut bedroht wird die Euro-Mediterrane Partnerschaft jedoch von den ungelösten Regionalkonflikten, insbesondere von dem sich von einer Friedenslösung sukzessive entfernenden Nahostkonflikt. Lediglich die Tatsache, daß ein Scheitern der Euro-Mediterranen Partnerschaft allen Beteiligten zum Nachteil gereichen würde, garantiert zur Zeit ihr Überleben¹². Für eine dynamische Entwicklung bedarf es also kräftiger politischer Impulse, die u. a. von Deutschland als einem der mächtigsten Staaten innerhalb der EU erwartet werden.

IV. Deutsche Interessen in der näher gerückten Region

Als die Regierung Kohl sich 1994 auf dem Essener Gipfel zur aktiven Teilnahme Deutschlands an der Euro-Mediterranen Partnerschaft entschloß, beugte sie sich nicht nur dem Druck der Spanier, sondern auch den objektiven Notwendigkeiten des politischen Wandels. Mit dem Wegfall der inner-europäischen Grenzen durch die Vollendung des Binnenmarktes und dem Inkrafttreten des Schengener Abkommens verschob sich auch für Deutschland die Außengrenze bis zum Mittelmeer. Die politische und wirtschaftliche Destabilisierung der Region wirkt sich nicht mehr allein auf Südeuropa aus, sondern betrifft nunmehr die EU als Ganzes. Dies gilt insbesondere für den sicherheitspolitischen Bereich, den Drogenhandel, die organisierte Kriminalität und die Ausweitung terroristischer Netzwerke mediterranen Ursprungs¹³.

Der Wegfall der innereuropäischen Grenzen hat auch Auswirkungen auf die Migrationsbewegungen innerhalb Europas, von denen Deutschland sich besonders betroffen fühlt¹⁴. Migration wurde

12 Vgl. Annette Jünemann, *Die Euro-Mediterrane Partnerschaft vor der Zerreißprobe? Eine Bilanz der zweiten Mittelmeerkonferenz von Malta*, in: *Orient*, 38 (1997) 3, S. 465–475.

13 Zur Vorbereitung der euro-mediterranen Ministertagung in Stuttgart haben mehrere Expertentreffen zum Thema Terrorismus stattgefunden. Trotz des gemeinsamen Interesses an dieser Thematik erschweren politisch bedingte Definitionsunterschiede von „Terrorismus“ jedoch die Zusammenarbeit. Vgl. Agence Europe, 25. November 1998, S. 9. Für Fragen der Waffenproliferation ist die Euro-Mediterrane Partnerschaft nicht der geeignete Rahmen, da weder der Irak noch der Iran teilnehmen.

14 Vgl. Annette Jünemann, *Europas Migrationspolitik im Mittelmeerraum. Strategien im Spannungsfeld zwischen Festungsmentalität und neuem Partnerschaftsgeist*, in: Dieter

von der Regierung Kohl vorwiegend als Problem der inneren Sicherheit wahrgenommen und deshalb analog zu den Themen Drogenhandel, organisierte Kriminalität und internationaler Terrorismus behandelt¹⁵. Die neue Regierung Schröder hat in dieser Frage zwar neue Akzente gesetzt¹⁶, verfolgt aber ebenfalls eine restriktive Migrationspolitik. Diese ist eingebettet in die zunehmend auf Abschottung zielenden Harmonisierungsbemühungen der EU¹⁷.

Abgesehen von den ethischen Problemen, die eine rigorose Abschottungspolitik gerade im Bereich der Asylpolitik mit sich bringt, ist sie erwiesenermaßen auch nicht hinreichend, um die wachsenden Migrationsströme einzudämmen. Dazu bedarf es verstärkter Anstrengungen zur Überwindung der Migrationsursachen (sogenannte push-Faktoren) in den MDL selbst¹⁸. In diesem Sinne ist die wirtschaftliche und politische Stabilisierung der MDL – bilateral oder im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft – auch als Migrationspolitik zu verstehen: im ureigenen Interesse Europas und damit auch Deutschlands.

Von außenpolitischer Bedeutung ist die Mittelmeerpolitik für Deutschland im Kontext deutscher Bemühen um mehr Gewicht innerhalb der GASP¹⁹. Auf dem Europäischen Gipfel von

Cannes wurde im Juni 1995 beschlossen, bis 1999 eine Summe von 4 685 Millionen ECU in die Mittelmeerpolitik zu investieren²⁰. Ein nicht unerheblicher Teil dieses Betrages wird von Deutschland beigesteuert, das von dieser „Zahlmeisterfunktion“ zunehmend politisches Mitspracherecht ableitet. Politische Mitsprache impliziert die Übernahme politischer Verantwortung, so daß eine aktive Rolle in der Mittelmeerpolitik auch darauf hinweist, daß sich Deutschland von seiner oft kritisierten „Scheckbuch-Diplomatie“ entfernt.

Neben den genannten politischen verfolgt Deutschland auch ökonomische Interessen in der Region. Eines der wichtigsten Ziele der Euro-Mediterranen Partnerschaft ist die Schaffung einer euro-mediterranen Freihandelszone bis zum Jahr 2010²¹. Davon erhofft sich die EU zum einen den zur Stabilisierung als notwendig erachteten wirtschaftlichen Aufschwung der MDL und zum anderen einen vergrößerten Markt für europäische Exporte, der wiederum Europas Chancen im sich globalisierenden Wettbewerb verbessern soll. Für Deutschlands exportorientierte Wirtschaft ist dieser Aspekt nicht unerheblich, er sollte jedoch auch nicht überbewertet werden, da andere Wachstumsregionen bislang attraktiver erscheinen.

Dem interregionalen Kulturaustausch brachte Deutschland bislang am wenigsten Interesse entgegen. Zumindest die Regierung Kohl stemmte sich bei der Konzeption der Euro-Mediterranen Partnerschaft gegen Korb 3: die Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich. Die Notwendigkeit, die euro-mediterranen Beziehungen auch auf kultureller Ebene zu verstärken wurde zwar anerkannt, jedoch die bilaterale

Tränhardt (Hrsg.), Tagungsband des Arbeitskreises Migration der DVPW, 20. Kongreß der DVPW: Demokratie – Eine Kultur des Westens?, Bamberg 13.–17. 10. 1997 (im Druck).

15 Diese Kategorisierung betrifft zwar nur die „illegale“ Migration, die Differenzierung in legale und illegale Migranten verliert jedoch an Bedeutung, je stärker die EU die Möglichkeiten der legalen Migration begrenzt. Vgl. Mehmet Ugur, Freedom of Movement versus Exclusion. A Reinterpretation of the „Insider“-„Outsider“ Divide in the European Union, in: International Review, XXIX (Winter 1995) 4, S. 964–985.

16 Als neue Akzentsetzung kann das reformierte Staatsbürgerschaftsrecht gewertet werden (Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft), das den Kindern in Deutschland lebender Migranten die Einbürgerung erleichtert.

17 Harmonisierung findet in erster Linie im Rahmen des Schengener Abkommens statt, das der Amsterdamer Vertrag in den Rahmen der EU einbezieht. Vgl. Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union, in: Daniel-Erasmus Khan (Hrsg.), EU-Vertrag – EG-Vertrag in den Fassungen von Maastricht und Amsterdam mit Protokollen, Schlußakten und Erklärungen, München 1998, S. 193–197.

18 Hinzuweisen ist auf die Einrichtung einer „Task Force Asyl und Migration“, die ein alle drei Säulen des EU-Vertrages einbeziehendes Konzept im Hinblick auf die wichtigsten Herkunftsländer der Asylsuchenden entwickeln soll. Vgl. Agence Europe, 7./8. Dezember 1998, S. 9.

19 Anders als die Autorin sehen Andreas Jacobs und Carlo Masala Deutschlands Interessen im Mittelmeerraum auf diese indirekt-instrumentelle Dimension beschränkt. Für sie steht die Gefahr einer Marginalisierung Deutschlands in den sich südwärts orientierenden Sicherheitsbündnissen (NATO,

WEU und GASP) im Vordergrund der Analyse deutscher Regionalinteressen. Vgl. Andreas Jacobs/Carlos Masala, Der Mittelmeerraum als Herausforderung für die deutsche Sicherheitspolitik, interne Studie der Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin 1998.

20 Dieser Betrag setzt sich zusammen aus dem neuen MEDA-Budget (3 425 Mill. ECU) und noch ausstehenden Verpflichtungen aus den alten Finanzprotokollen. Hinzu kommen Kredite der Europäischen Entwicklungsbank in der Größenordnung des MEDA-Budgets. Vgl. EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 6, 3. 7. 1995, S. 59.

21 Das Konzept der euro-mediterranen Freihandelszone schließt auch offene Märkte zwischen den MDL ein, u. a. um durch zunehmende Verflechtung stabilisierend auf akute und latente Regionalkonflikte einzuwirken. Kurz- und mittelfristig sehen etliche MDL bisher allerdings mehr Risiken als Chancen in der Freihandelszone, da sie sich der europäischen Konkurrenz nicht gewachsen fühlen und Exportmöglichkeiten für Agrar- und andere sensible Produkte vermissen. Vgl. hierzu ausführlich die Beiträge von Peter Schlotter und Volker Nienhaus in diesem Heft.

Ebene hier bevorzugt²². Abzuwarten bleibt, ob Korb 3 unter der neuen Koalitionsregierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen größere Aufmerksamkeit erfahren wird. Ein stärkeres Profil in diesem Politikbereich ist aus zwei Gründen dringlich: Erstens enthält die sogenannte „kulturelle Zusammenarbeit“ auch eine wichtige politische Dimension, da sie auf die Stärkung der Zivilgesellschaft in den MDL und damit auf eine Demokratisierung „von unten“ zielt²³. Zweitens beinhaltet die kulturelle Zusammenarbeit einen umfassenden „Dialog der Kulturen und Religionen“, der einer besseren Verständigung mit den ca. drei Millionen in Deutschland lebenden Muslimen zuträglich sein könnte²⁴.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß Deutschlands Engagement im Mittelmeerraum sich auf eine Vielzahl von Interessen zurückführen läßt, von denen die sicherheitspolitischen eindeutig dominieren. Trotz der Definition nationaler Interessen im Mittelmeerraum hat Deutschland allerdings keine *nationale* Mittelmeerpolitik entwickelt, u. a. mit Rücksicht auf seine europäischen Nachbarn. Deutschland ist seit der Wiedervereinigung einem verstärkten Mißtrauen selbst innerhalb der EU ausgesetzt, daß es in eine nationalistisch-hegemoniale Außenpolitik zurückfallen könnte. Um solchen Empfindlichkeiten Rechnung zu tragen, ist die deutsche Außenpolitik darum bemüht, sich stets in einem multilateralen Rahmen – vorwiegend innerhalb der GASP – zu bewegen. Daß die neue Regierung in diesem Punkt Konti-

nuität bewahrt, brachte Außenminister Joschka Fischer klar zum Ausdruck: „Die These von der selbstbewußten Nation – das ist das Gegenteil dessen, was im Interesse unseres Landes liegt. Der stärkere Bezug auf das eigene Ego, auf das eigene Prestige, würde unsere Interessen nur schädigen und Mißtrauen produzieren. Das hängt nun mal mit unserer Geschichte zusammen, mit unserer geographischen Lage und unserem wirtschaftlichen Potential. Gerade die Einbindung unserer Interessen in das europäische Interessengeflecht hat Deutschland viel genutzt. Daran wollen wir festhalten.“²⁵

Es ist zwar begrüßenswert, daß Deutschland gegen nationalen Größenwahn nunmehr gefeit scheint, es drängt sich aber auch die Frage auf, wie sich Deutschland unter dieser Prämisse als internationaler Akteur profilieren möchte. Wie ernst meint es die neue Regierung mit der Übernahme politischer Verantwortung, wenn es um die historisch überschattete Nahostpolitik oder die konfliktgeladenen Beziehungen zur Türkei geht?

V. Wachsende Herausforderungen: Israel und der Nahostkonflikt

Die Judenvernichtung im Dritten Reich determiniert bis heute die staatlichen und gesellschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und Israel. Folgerichtig ist es eine Konstante der deutschen Außenpolitik, der Sicherheit Israels Priorität einzuräumen. Erst die Anfänge des nahöstlichen Friedensprozesses eröffneten Deutschland Anfang der neunziger Jahre die Möglichkeit, sich auch der palästinensischen Seite zuzuwenden. Seitdem fließt eine beachtliche Summe deutscher Entwicklungsgelder in die besetzten bzw. in die Autonomiegebiete, um dort die wachsenden sozioökonomischen Probleme abzufedern, die den Friedensprozeß gefährden²⁶. Angesichts der beidseitigen Bemühungen um eine Friedenslösung entwickelte Deutschland Anfang der neunziger Jahre

22 Zum einen fürchtete Deutschland Mittelverschwendungen im Rahmen der schwer zu evaluierenden Dialogprojekte. Zum anderen wurde geglaubt, daß Frankreich die Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich zur Ausweitung seines politischen und kulturellen Einflusses in der Region nutzen könnte. Vgl. Annette Jünemann, *Cultural Aspects of Euro-Mediterranean Cooperation and the German Point of View*, in: Sonja Hegazy (Hrsg.), *Egyptian and German Perspectives on Security in the Mediterranean*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Kairo 1998, S. 143–157.

23 Vgl. dies., *Die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Demokratisierungsprogramme zwischen normativer Zielsetzung und realpolitischem Pragmatismus*, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.), *Frankreich Jahrbuch 1997*, Opladen 1997, S. 93–116.

24 Die verstärkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft wird seit Gründung der Euro-Mediterranean Partnerschaft von den Grünen (auf nationaler und europäischer Ebene) angemahnt, Vgl. *Green Charter of Palermo, Final Conference-Dokument*, 27–28 November 1995, Palermo 1995. Auch die Tatsache, daß Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung die Stärkung der auswärtigen Kulturpolitik versprochen hat, läßt hoffen, daß Deutschland in diesem Bereich aktiver wird. Vgl. *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder*, abgegeben am 10. 11. 1998 vor dem Deutschen Bundestag in Bonn (Auszüge zur Außen-, Sicherheits- und Europa-Politik), in: *Internationale Politik*, 53 (1998) 12, S. 87.

25 Interview des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, zur Außenpolitik der neuen Bundesregierung mit der Zeitung „Der Tagesspiegel“ vom 5. November 1998, in: *Internationale Politik*, 53 (1998) 12, S. 79.

26 Am 4. 2. 1999 hat in Frankfurt das internationale Koordinierungstreffen für die wirtschaftliche Unterstützung der Palästinensischen Gebiete stattgefunden. Deutschland ist wichtigster Geber mit bilateralen und multilateralen Leistungen von bisher ca. 1,2 Mrd. DM seit 1993. Vgl. Mitteilung des Auswärtigen Amtes, www.auswaertiges-amt.de.

auch zunehmend politische Äquidistanz zu beiden Konfliktparteien.

Seit der Machtübernahme des Likud-Blocks im Jahre 1996 hat sich die deutsche Nahostpolitik jedoch verkompliziert, wurden „alte Blockaden reaktiviert“²⁷. Obwohl Premierminister Benjamin Netanjahu den Friedensprozeß mehrfach an den Rand des Scheiterns brachte, vermied die Regierung Kohl jegliche Kritik an Israel mit dem traditionellen Verweis auf die Sensibilität der bilateralen Beziehungen²⁸. Daß die neue Regierung gleichermaßen politische Abstinenz im Nahen Osten walten lassen würde, machte Bundeskanzler Schröder bereits in seiner Regierungserklärung im November 1998 deutlich, bemerkenswerterweise nicht nur für Deutschland, sondern für die EU als Ganzes: „Im Friedensprozeß zwischen Israel, den Palästinensern und den arabischen Nachbarstaaten können und wollen wir nicht die Rolle des Paten im Friedensprozeß spielen. Dieser Part kommt den Vereinigten Staaten von Amerika und den internationalen Organisationen zu. Aber wir Europäer können durch gezielte Wirtschaftshilfe, durch Öffnung der Märkte und Beteiligung an Infrastrukturmaßnahmen dazu beitragen, den Friedensprozeß unumkehrbar zu machen. Damit können wir unserer historischen Verantwortung gerecht werden – für Israel und den Frieden.“²⁹

Den Vorgaben des Kanzlers folgte Außenminister Fischer bei seiner ersten Nahostreise im Februar 1999, auf der er sich betont zurückhaltend gab und geradezu „Schwäche und Bescheidenheit“ demonstrierte³⁰. Damit enttäuschte er die Erwartungen an eine entschiedeneren Haltung der EU im Nahost-Friedensprozeß, nicht nur bei den arabischen, sondern auch bei den europäischen Nachbarn³¹. Solange Deutschland seine Sonderbeziehungen zu Israel so interpretiert, daß jegliche Kritik und politische Einflußnahme prinzipiell ausgeschlossen

wird, sind deutsche Bestrebungen nach einem stärkeren Gewicht innerhalb der GASP kontraproduktiv. Zumindest im Bereich der Nahostpolitik sollte unter diesen Bedingungen besser die traditionelle „Arbeitsteilung“ mit Frankreich aufrechterhalten werden; dies um so mehr, als der stagnierende Friedensprozeß auch den Fortbestand der Euro-Mediterranen Partnerschaft akut gefährdet: „If the European Union wants the Barcelona Process to proceed, it will have to become more active in the peace process and seriously find its ‚complementary‘ role to the United States. Declarations and financial support alone are no longer sufficient.“³²

VI. Sonderbeziehungen zur Türkei

Deutschland unterhält besondere Beziehungen zur Türkei aufgrund der über drei Millionen Türken, davon ca. 500 000 Kurden, die in Deutschland leben. Mehrere, zum Teil interdependente Themen bestimmen das bilaterale Beziehungsgeflecht: der türkisch-kurdische Konflikt mit seiner innenpolitischen Dimension, der potentielle EU-Beitritt der Türkei, die strategische Rolle der Türkei als NATO-Partner und der Zypernkonflikt.

Die dramatischen Ereignisse um die Festnahme von PKK-Chef Öcalan verdeutlichten auf drastische Weise die innenpolitische Dimension des türkisch-kurdischen Konflikts für Deutschland. Die Bundesregierung begründete ihre zweifelhafte Weigerung, trotz eines vorliegenden Haftbefehls die Auslieferung des in Italien festgenommenen Terroristenchefs zu beantragen, mit der Angst vor gewaltsamen Ausschreitungen in Deutschland lebender PKK-Anhänger³³. In der Tat ist die PKK in Deutschland schlagkräftig, wie sie es bereits

27 Udo Steinbach, Der Nahe Osten in der deutschen Außenpolitik. Bonn auf der Suche nach einem Konzept, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12/98, S. 28.

28 Ein extremes Beispiel war der Bau der jüdischen Siedlung Har Choma in Ostjerusalem im März 1997. Deutschland enthielt sich als einziger EU-Mitgliedstaat der Stimme, als die Generalversammlung der Vereinten Nationen zwei Resolutionen verabschiedete, in denen Israels Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten kritisiert wurde.

29 Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder (Anm. 24), S. 89.

30 Josef Joffe, Joschka Fischer in Nahost: Bloß kein törichtes Langohr sein – Der Minister aus Dingsda, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 15. Februar 1999, S. 3.

31 Im Gegensatz zu Fischer plädiert der EU-Sonderbeauftragte für den Friedensprozeß im Nahen Osten, Miguel Angel Moratinos, für eine aktivere Rolle der EU. Vgl. u. a. *Agence Europe*, 6. Januar 1999, S. 5.

32 Volker Perthes, Germany and the Euro-Med partnership – Gradually becoming a Mediterranean State, Lissabon 1989, S. 7.

33 Italien lagen internationale Haftbefehle aus der Türkei und aus Deutschland vor. Aufgrund einer drohenden Todesstrafe verweigerte Italien gemäß seiner Verfassung die Auslieferung an die Türkei. Nachdem Deutschland seinen Auslieferungsantrag zurückzog, entstand die groteske Situation, daß einem gefaßten Terroristen der Prozeß nur deshalb nicht gemacht wurde, weil die Ankläger Angst vor seinen Anhängern hatten. Damit wurde Terrororganisationen in der ganzen Welt das verhängnisvolle Signal übermittelt, daß der Rechtsstaat sich gegebenenfalls dem Terror beugt. Zur Begründung der deutschen Entscheidung vgl. „Klare Kante zeigen“, Interview mit Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) über die Kurdenkravalle, die Schwäche der Sicherheitsbehörden und staatliche Härte, in: *Der Spiegel*, Nr. 8 vom 22. Februar 1999, S. 26.

1993 mit einer Serie von Anschlägen auf türkische Geschäfte, Reisebüros und Moscheen unter Beweis stellte³⁴. 1993 wurde sie deshalb, aber auch auf Drängen der Türkei, in Deutschland verboten.

Das Verbot der PKK und das verweigernde Auslieferungsbegehren waren jedoch Maßnahmen auf der Ebene einer reinen Symptombehandlung, da sie die Ursache des Problems – die Unterdrückung der kurdischen Minderheit in der Türkei – ausklammerten. Spätestens nachdem der Türkei die Festnahme Öcalans gelungen war, offenbarten die nun doch stattfindenden Krawalle in Deutschland lebender PKK-Anhänger das Versäumnis einer kohärenten deutschen Politik gegenüber dem kurdisch-türkischen Konflikt. Prioritäre Interessen standen dem bislang im Wege.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die Türkei als westlicher Brückenkopf in einer destabilisierten Region erheblich an strategischer Bedeutung hinzugewonnen. Vor allem die USA drängen darauf, daß die EU die Türkei als NATO-Partner und Verbündeten des Golfkrieges endlich in ihre Reihen aufnehmen solle, um deren Einbindung ins westliche Bündnisssystem zu festigen. Dagegen sperrt sich die EU jedoch seit nunmehr über dreißig Jahren. Ihre Argumente können auf die knappe Formel gebracht werden: Die Türkei ist zu arm, zu undemokratisch und im bilateralen Streit mit dem EU-Mitgliedstaat Griechenland und dem EU-Beitrittskandidaten Zypern. Frustrierend ist für die Türkei, daß die EU durch eine wenig kohärente Hinhaltenaktik den Eindruck vermittelt, daß kein wirkliches Interesse an einer türkischen EU-Mitgliedschaft mehr besteht³⁵. Auf türkischer Seite wird vermutet, daß die Gründe für den verweigernden EU-Beitritt nur vorgeschoben sind, und dafür wird in erster Linie Deutschland verantwortlich gemacht.

In der Tat werden in Deutschland Befürchtungen gehegt, daß die zumindest langfristig zu gewährende Personenfreizügigkeit zu einem Ansturm türkischer Arbeitsuchender auf Deutschland füh-

ren könnte. Deshalb und weil die Strukturhilfen für das wirtschaftlich rückständige Land vor allem zu Lasten Deutschlands gehen würden, befürwortet Deutschland eine Annäherung der Türkei an die EU unterhalb des Beitritts³⁶. Die nachhaltige Verweigerung einer realen Beitrittsperspektive hat jedoch nicht nur der Glaubwürdigkeit Deutschlands und der EU geschadet, sie hat auch die Kräfte innerhalb der Türkei beschädigt, die für den Anschluß der Türkei an Europa eintreten. Eine Abkehr des strategisch wichtigen Bündnispartners von Europa und dem Westen ist damit zumindest in den Bereich des Möglichen gerückt.

Um dem entgegenzuwirken, bemüht sich Deutschland um Kompensation und Entspannung in anderen Bereichen der bilateralen Beziehungen. So hält sich die deutsche Regierung ausgerechnet mit ihrer Kritik an den demokratischen Defiziten und den Menschenrechtsverletzungen gegenüber der verfolgten kurdischen Minderheit zurück³⁷. Auch halten sich hartnäckig Vorwürfe, daß die Türkei ihren Krieg gegen die Kurden im Südosten des Landes mit Panzern aus deutschen Waffenlieferungen führt. Die Möglichkeit, das Kurdenproblem auf internationaler Ebene zu thematisieren, wurde in Deutschland erst in Erwägung gezogen, als man sich der Herausforderung entziehen wollte, PKK-Chef Öcalan den Prozeß machen zu müssen³⁸.

Um eine Abkehr der Türkei von Europa zu verhindern und gleichzeitig Einfluß auf die innere Entwicklung nehmen zu können, reicht weder reaktives Krisenmanagement aus noch das Schweigen zu den Mißständen der türkischen Innenpolitik. Notwendig ist vielmehr eine umfassende Strategie, die sicherheitspolitischen und außenpolitischen wie innenpolitischen Aspekten Rechnung trägt. In diesem Sinne sollte die Türkei in den engeren Kreis der EU-Beitrittskandidaten aufgenommen wer-

34 Schätzungen zufolge sind ca 11 000 der in Deutschland lebenden Kurden als mehr oder minder aktive PKK-Anhänger einzuordnen. Die verschärfte Unterdrückung der kurdischen Minderheit in der Türkei und eine härtere Verfolgung politischer Aktivitäten in Deutschland lebender Kurden könnten jedoch zu einer Radikalisierung vor allem junger Kurden führen, von der die PKK profitieren würde. Vgl. Damit es ruhig bleibt im Land. Ein Verfassungsschützer mahnt, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. Februar 1999, S. 5.

35 Zu den mittlerweile auch psychologisch schwer belasteten Beziehungen der Türkei zur EU vgl. Heinz Kramer, Europäische Interessen in den Beziehungen zur Türkei, in: Erich Reiter (Hrsg.), Österreich und die NATO, Graz u. a. 1998, S. 417–434.

36 Die Entscheidung des Europäischen Rates vom 12./13. Dezember 1997 in Luxemburg, die Türkei nicht in die Liste der EU-Beitrittskandidaten aufzunehmen, ging maßgeblich auf deutschen Einfluß zurück. Kompensationsangebote wie die Einrichtung einer „Europa-Konferenz“, mit der vor allem die Türkei an die EU angebunden werden sollte, wurden von dieser zurückgewiesen. Zum Gipfeltreffen in Luxemburg vgl. Sonderausgabe „Gipfeltreffen in Luxemburg“, 12.–13. Dezember 1997, Agence Europe, 14. Dezember 1997.

37 Vgl. U. Steinbach (Anm. 27), S. 36.

38 In diesem Bestreben fand Deutschland die Unterstützung der EU. Auf einer Abschlußtagung des Rates „Allgemeines“ wurde in Erwägung gezogen, das Kurdenproblem im Europarat zu behandeln. Die Frage, in welchem Rahmen ein internationales Tribunal geschaffen werden könnte, um PKK-Chef Öcalan rechtsstaatlich abzuurteilen, blieb offen. Vgl. Agence Europe, 9. Dezember 1998, S. 3 f.

den³⁹. Damit würde zum einen das Interesse der Türkei an Europa wieder gestärkt, zum anderen wäre die Türkei aber auch gezwungen, die „Kopenhagener Kriterien“ als verbindlich anzuerkennen. Kritik an demokratischen Defiziten und Menschenrechtsverletzungen könnte sie dann nicht mehr als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten zurückweisen. Innenpolitische Reformen wären, genau wie bei allen anderen Beitrittskandidaten auch, ein hartes Kriterium für den gewünschten EU-Beitritt⁴⁰.

Notwendig wäre darüber hinaus die Entwicklung einer internationalen Kurdenpolitik, die den Analogien des Kurdenproblems mit dem Bosnien- und dem Kosovokonflikt Rechnung trägt. Da der türkisch-griechische Konflikt einem gemeinsamen Vorgehen der EU im Wege steht, müßte sich eine kohärente deutsche Türkei- und Kurdenpolitik um die Bildung einer multilateralen „Koalition der Willigen“⁴¹ unter Einbeziehung der USA bemühen – ein Umstand, der einmal mehr auf die Defizite der intergouvernementalen GASP verweist.

Zum nächsten Prüfstein der euro-türkischen Beziehungen dürfte die komplizierte Frage des EU-Beitritts von Zypern werden. In einer gemeinsamen Erklärung mit Frankreich, den Niederlanden und Italien hat Deutschland kürzlich auf die Probleme verwiesen, die ein Beitritt der geteilten Insel im Bereich der GASP verursachen würde. Nicht zum ersten Mal wird empfohlen, den Beitritt Zyperns erst nach einer politischen Lösung der Teilung zu vollziehen⁴². Diese Erklärung kann als Signal interpretiert werden, daß die vier EU-Mitgliedstaaten mit Rücksicht auf die Türkei den Beitritt Zyperns verzögern wollen.

Obwohl Zypern und die Türkei Mitglieder der Euro-Mediterranen Partnerschaft sind, steht nicht

39 Um die Frage, ob die Türkei ein Kandidatenland sei oder nicht, ist innerhalb der EU mittlerweile ein semantischer Streit ausgebrochen. Vor dem Europäischen Parlament verweigerte EU-Kommissar van den Broeck eine eindeutige Antwort und bezeichnete die Türkei als „beitrittswürdig“. Vgl. Agence Europe, 6. November 1998, S. 3.

40 Durch seine Mitgliedschaft im Europarat und durch die Unterzeichnung der Deklaration von Barcelona ist die Türkei bereits entsprechende Selbstverpflichtungen eingegangen, denen jedoch keine Taten folgten. Im Zuge der Beitrittsvorbereitungen erhalten diese Selbstverpflichtungen eine höhere Verbindlichkeit, nicht zuletzt deshalb, weil sie auch die EU in die Pflicht nehmen.

41 Vgl. hierzu ausführlich Heinz Kramer, Das türkische Kurdenproblem; Fakten, Hintergründe, Perspektiven. Unveröffentlichtes Papier der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen Februar 1999. Eine Veröffentlichung als Arbeitspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik ist in Vorbereitung.

42 Vgl. Agence Europe, 9./10. November 1998, S. 7f.

zu erwarten, daß der Zypernkonflikt in diesem Rahmen gelöst wird. Dies wäre eine unrealistische Überschätzung der Euro-Mediterranen Partnerschaft, die nicht als Instrument zur Lösung konkreter Konflikte entwickelt wurde, sondern lediglich einen allgemeinen Rahmen schaffen soll, innerhalb dessen zerstrittene Parteien durch pragmatische Zusammenarbeit Vertrauen aufbauen und ihre Beziehungen verbessern können. In bezug auf den Zypernkonflikt kommt erschwerend hinzu, daß die Türkei vorzugsweise auf bilateralem Wege mit der EU verhandelt, da sie sich im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft zu sehr in die Nähe der MDL ohne Beitrittsperspektive gedrängt fühlt⁴³. Der ungelöste Zypernkonflikt birgt allerdings genügend Konfliktpotential, um die Euro-Mediterrane Partnerschaft zu gefährden.

VII. Anforderungen an eine deutsche Mittelmeerpolitik

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft bietet ein einzigartiges Forum, das Israel, die PLO, den Libanon und Syrien bzw. Griechenland, die Türkei und Zypern an einem Tisch vereint. Von der pragmatischen Kooperation in diesem Forum geht eine stabilisierende Wirkung aus, die auch im sicherheitspolitischen Interesse Europas bzw. Deutschlands liegt. Die Euro-Mediterrane Partnerschaft ist allerdings sehr fragil. Sie wird nicht nur durch ungelöste Regionalkonflikte bedroht, sondern auch durch strukturelle Widersprüche in ihrer Konzeption und durch Mängel bei ihrer praktischen Umsetzung. Damit sie nicht an ihren inneren Widersprüchen zerreißt, bedarf es verstärkter europäischer Anstrengungen.

Ausgesprochen negativ ist die Tendenz in einigen EU-Mitgliedstaaten, die langfristigen politischen Ziele der Euro-Mediterranen Partnerschaft kurzfristigen Handelsinteressen unterzuordnen. Nicht nur Italien und Spanien, auch Deutschland ist nur bedingt bereit, den europäischen Markt für Importe aus dem Mittelmeerraum zu öffnen⁴⁴. Gleichzeitig sinkt die Bereitschaft, fehlende Exportmöglichkeiten durch direkte Finanzhilfen

43 Vgl. den Diskussionsbeitrag von Roberto Aliboni in: The Philip Morris Institute (Anm. 11), S. 10.

44 Der Abschluß des Assoziierungsabkommens mit Marokko verzögerte sich aufgrund deutscher Einwände gegen das vorgesehene Kontingent für marokkanische Schnittblumen. Spanien und Italien wehren sich gegen den Import von Mittelmeerprodukten. Die jeweiligen Regierungen stehen dabei unter dem massiven Druck nationaler Lobbyisten.

zu kompensieren. Ohne einen fairen Interessenausgleich wird die Euro-Mediterrane Partnerschaft für die MDL jedoch uninteressant.

Wenn sie scheitert, verliert die EU wichtige Einflußmöglichkeiten auf eine Region, deren Destabilisierung sie als Bedrohung ihrer eigenen Sicherheitsinteressen wahrnimmt. Folglich sollte sie größere Rücksicht auf die ökonomischen Interessen der MDL nehmen, gleichzeitig aber konsequenter auf politische Reformen drängen. In der Demokratisierung der MDL liegt ein maßgebliches Interesse der EU, da ohne Demokratisierung keine wirtschaftliche und soziale Entwicklung und damit langfristig auch keine Stabilisierung der Region zu erwarten ist. Aufgabe der deutschen Präsidentschaft – und darüber hinaus – muß es deshalb sein, nationale Partikularinteressen der EU-Mitgliedstaaten zu zügeln und gleichzeitig stärker auf eine Demokratisierung der MDL zu drängen. Damit ist nicht nur politischer Druck auf die mehr oder minder autoritären Regime in den MDL gemeint, sondern vor allem eine stärkere Einbeziehung der demokratischen Zivilgesellschaften in die interregionalen Beziehungen.

Akuter Handlungsbedarf besteht in der Nahostpolitik sowie in der Türkei- und Kurdenpolitik. Während die deutsche Regierung in der Nahostpolitik notwendige Impulse bislang vermissen ließ, könnte die Eskalation des Kurdenkonflikts die Entwicklung einer kohärenten Türkei- und Kurdenpolitik beschleunigen. Von der Stuttgarter Mittelmeerkonferenz diesbezügliche Fortschritte zu erwarten wäre jedoch unrealistisch gewesen, da ihre äußeren Rahmenbedingungen denkbar ungünstig waren. Die bevorstehenden Wahlen in Israel und in der Türkei haben den Handlungsspielraum der EU extrem eingeengt, und auch nach den jeweiligen Wahlen wird er durch den intergouvernementalen Charakter der GASP begrenzt bleiben. Vor diesem Hintergrund dürfen die Erwartungen an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft nicht zu hoch geschraubt werden, ist die Aufrechterhaltung des Barcelona-Prozesses bereits als Erfolg zu werten. Lösungsansätze für die virulenten Regionalkonflikte sollten deshalb auch nicht allein im derzeit fragilen Barcelona-Prozeß gesucht werden, vielmehr sind zusätzliche Initiativen anzuraten, gegebenenfalls multilateral und unter angemessener Einbeziehung der USA.

Entwicklung und Entwicklungsprobleme in Ländern des südlichen Mittelmeerraums

Der „südliche Mittelmeerraum“ wird hier nicht als geographischer, sondern als politischer Begriff verwendet, der jene zwölf Länder und Gebiete Nordafrikas und des Nahen Ostens bezeichnet, die Partner der Europäischen Union im Rahmen ihrer Mittelmeerpolitik sind: Marokko, Algerien, Tunesien (Maghreb-Länder); Ägypten, Jordanien, Palästina, Israel, Libanon, Syrien (Mashrek-Länder); Malta, Zypern, Türkei (Nördliche Mittelmeerländer)¹. Aussagen über die wirtschaftliche Entwicklung dieser Ländergruppe insgesamt, die auch aktuelle Entwicklungen berücksichtigen und Perspektiven aufzeigen, sind nicht nur wegen der lückenhaften und uneinheitlichen Datenlage sehr schwierig: Zum einen sind die Länder hinsichtlich ihrer strukturellen Charakteristika sehr unterschiedlich, zum anderen weisen wichtige Wirtschaftsindikatoren oft für das gleiche Land große jährliche Schwankungen auf, was kurzfristige Prognosen höchst unsicher macht². Dennoch kann man einige allgemeine, auf mittelfristige Trends bezogene Aussagen machen, bevor auf Unterschiede zwischen den Ländern einzugehen ist³.

1 Libyen gehört nicht zur Gruppe der Partnerländer der EU, aber der Vollständigkeit halber finden sich im Text und in der Tabelle auch einige Angaben zu diesem Land.

2 Dies kann z.B. bei Ländern, deren Wirtschaft von Rohstoffexporten dominiert wird, auf stark schwankende Weltmarktpreise zurückgehen, wie im Falle Algeriens oder teilweise Ägyptens, oder bei Ländern mit einem großen Anteil der Landwirtschaft am Sozialprodukt auf Witterungseinflüsse, wie unlängst im Falle Marokkos. Zudem spielen auch nationale und regionale politische Faktoren, auf die insbesondere Kapitalströme sensibel reagieren (z.B. innere Unruhen oder Fortschritte und Rückschläge beim Friedensprozeß), eine große Rolle, wofür z.B. Ägypten, Jordanien und Palästina Anschauungsmaterial liefern.

3 Die folgende Darstellung basiert im wesentlichen auf aktuellen Länderinformationen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, die über das Internet zugänglich sind (www.worldbank.org bzw. www.imf.org), sowie der Deutschen Bank (Reihe: Emerging Markets). Hintergründe auch zur politischen Entwicklung liefert das jährlich vom Deutschen Orient-Institut in Hamburg herausgegebene Nahost Jahrbuch. Eine umfangreiche Zusammenstellung statistischer Daten aus verschiedenen nationalen und internationalen Quellen über alle Länder der Region mit Ausnahme von Israel, Malta und Zypern veröffentlicht das Statistical, Economic and Social Research and Training Centre of Islamic Countries in Ankara (www.sesrtic.org). Hintergrundmaterial, z.B. Informationen für ausländische In-

I. Gemeinsamkeiten in der wirtschaftlichen Entwicklung

1. Makroökonomische Stabilisierung

In fast allen Ländern der Region finden seit mehreren Jahren – mit Beratung und Unterstützung insbesondere durch den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Weltbank und die EU – Stabilisierungs- und Strukturanpassungspolitiken statt⁴. Den meisten Ländern ist es gelungen, eine befriedigende makroökonomische Stabilität mit relativ niedrigen *Inflationsraten* von zehn Prozent und weniger⁵ und geringen *Wechselkursschwankungen* zu erreichen. Die *Budgetdefizite* konnten in den meisten Staatshaushalten begrenzt und die jährliche inländische Neuverschuldung zurückgefahren werden⁶. Auch die Belastung der Volkswirtschaften durch die Bedienung von *Auslandsschulden* bleibt in den meisten Fällen in einem beherrschbaren Maß und ist in einigen Ländern (gemessen am Verhältnis von Auslandsschuldendienst zu Exporterlösen und/oder am Auslandsschuldenstand in Relation zum Sozialprodukt) rückläufig. Schließlich verzeichnen die meisten Länder der Region ein mittelfristig anhaltendes deutliches *Wirtschaftswachstum*, das auch zur Steigerung der (im Durchschnitt niedrigen) *Pro-Kopf-Einkommen* geführt hat⁷.

vestoren, und Informationen über aktuelle Entwicklungen in der Mittelmeerpolitik der EU werden laufend im Euromed Internet Forum (www.euromed.net) publiziert; dort findet sich auch der Text einer von der EU selbst in Auftrag gegebenen aktuellen Evaluierung ihrer bisherigen Mittelmeerpolitik. Schließlich ist für Malta, Zypern und die Türkei auf die kürzlich von der Europäischen Kommission vorgelegten Berichte über den Stand der Annäherung an die EU hinzuweisen (europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/report-11-98-en/index.htm und europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/malta/opinion-02-99/index.htm).

4 Die wichtigste Ausnahme ist Libyen, in dem sich weder IMF und Weltbank noch die EU engagieren.

5 Die wichtigste Ausnahme bildet die Türkei mit aktuellen Inflationsraten von gut 80 Prozent.

6 Die markantesten Ausnahmen sind Malta und die Türkei.

7 Sinkende Pro-Kopf-Einkommen verzeichnen Algerien und Jordanien; in Marokko lag die Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens nur bei 0,7 Prozent.

allerdings haben sich die Wachstumsraten seit Mitte der neunziger Jahre abgeschwächt.

2. Strukturanpassungen

Bei der Liberalisierung der Märkte, der Privatisierung von Staatsbetrieben und der Anpassung der sektoralen Wirtschaftsstrukturen an die Erfordernisse einer voranschreitenden Integration in den Weltmarkt sind Fortschritte erzielt worden, wenngleich diese im allgemeinen weniger eindrucksvoll sind als die makroökonomischen Erfolge und teilweise erheblich hinter den Erwartungen insbesondere westlicher Finanzinstitutionen und Investoren zurückbleiben. Dies gilt vor allem für die sehr beschränkten Zugangsmöglichkeiten ausländischer Anleger zu den sich entwickelnden Kapitalmärkten der Region (s. u.) und für die Privatisierungsbemühungen⁸; im Zentrum vieler Privatisierungspläne stehen Telekommunikationsunternehmen und Finanzinstitute. Solche Privatisierungen – evtl. unter ausländischer Beteiligung – mögen zu einer Effizienzsteigerung der Unternehmen führen. Wenn aber der Wettbewerb im Telekommunikations- und Finanzsektor weiterhin stark beschränkt bleibt, ist es sehr fraglich, ob die erzielten Produktivitätsvorteile auch an die Nachfrager weitergegeben werden. Damit ist vor allem dort kaum zu rechnen, wo die Privatisierung weniger als Mittel der Modernisierung und Strukturanpassung gesehen wird, sondern vor allem der Erzielung von Einnahmen für den Staatshaushalt dient.

3. Druck auf Arbeitsmärkte

Trotz der wirtschaftlichen Erholung und Stabilisierung in den neunziger Jahren sind zahlreiche ökonomische Probleme ungelöst. Eines der gravierendsten Probleme ist die starke Inanspruchnahme des Arbeitsmarktes durch *Jugendliche*: Dieses Problem stellt sich auch in jenen Ländern, die bei der Begrenzung des Bevölkerungswachstums in den neunziger Jahren Erfolge erzielt haben, denn es sind heute die geburtenstarken Jahrgänge der achtziger Jahre, die in den Arbeitsmarkt drängen. Je nach Elastizität des Beschäftigungssystems kommt es zu offener Arbeitslosigkeit, zum Anwachsen der Beschäftigung im informellen Sektor oder zu einem Druck auf die Löhne. In jedem Fall liegt hier ein soziales Unruhepotential, das sich um so

⁸ Das Tempo der Privatisierung hat sich im Maghreb und in Ägypten verlangsamt. In Jordanien gab es bis vor kurzem im Parlament eine starke Opposition gegen Privatisierungen, und auch in der Türkei wurde – trotz gegenteiliger Verlautbarungen – die Privatisierung lange Zeit nur zaghaft betrieben; erst mit der Regierung Yilmaz hat sich der Prozeß beschleunigt.

eher politisch radikalisieren läßt, je perspektivloser die Wirtschaftslage erscheint und je repressiver das herrschende Regime ist.

4. Ungleichverteilungen

Die Wachstumserfolge der Volkswirtschaften des südlichen Mittelmeerraums sind in der Regel nicht gleichmäßig verteilt: Zum einen gibt es in den größeren Ländern oft ausgeprägte *regionale* Unterschiede zwischen der Entwicklung in den Ballungsgebieten, auf die sich die Dynamik des Landes konzentriert, und dem ländlichen Raum, dessen relative Position sich verschlechtert. Zum anderen bestand in Nordafrika und im Nahen Osten schon immer eine sehr starke *personelle* Einkommens- und Vermögenskonzentration. Es gibt keine Anzeichen dafür, daß sich durch das Wachstum und den Strukturwandel der neunziger Jahre an diesen Verteilungsrelationen Wesentliches geändert hätte.

II. Politische Konflikte bei Stabilisierung und Strukturanpassung

1. Asymmetrie von Nutzen und Kosten

Wenn Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme vielfach nicht mit der von westlichen Institutionen gewünschten Konsequenz durchgeführt werden, kann dies an einer asymmetrischen Verteilung von Nutzen und Kosten der Politik liegen. Von einer Liberalisierung profitieren im allgemeinen die großen Privatunternehmen eines Landes, die hinreichend diversifiziert sind und über ihre Geschäftsbeziehungen zu ausländischen Partnern Zugang zu moderner Technologie und internationalen Absatzwegen besitzen. Hinter diesen Unternehmen steht die etablierte Wirtschaftselite des Landes bzw. der wohlhabende Teil der Bevölkerung. Die Anpassungslasten müssen dagegen oft von den mittleren und ärmeren Bevölkerungsschichten getragen werden, wenn z. B. bisherige Arbeitsplätze durch Entlassungen nach Privatisierungen oder Konkursen von kleineren Unternehmen infolge eines durch die Liberalisierung verschärften Wettbewerbs mit ausländischen Anbietern wegfallen. Selbst wenn im Zuge des Wachstums der Wirtschaft eine mindestens gleich große Zahl neuer Unternehmen und Arbeitsplätze geschaffen werden, ist nicht sichergestellt, daß die freigesetzten Arbeitskräfte dort eine neue Beschäftigung finden werden, denn es ist nicht

unwahrscheinlich, daß die neuen Arbeitsplätze an anderen Orten entstehen und andere Qualifikationen erfordern. Auch die Konsolidierung der Staatshaushalte ist oft mit Härten für die unteren Bevölkerungsgruppen verbunden, wenn Sozialleistungen gekürzt, Subventionen für Güter des Grundbedarfs gestrichen und Preise für bisher subventionierte öffentliche Leistungen den tatsächlichen Kosten angepaßt, d. h. erhöht werden.

Man kann davon ausgehen, daß sich die Opposition der von Stabilisierung und Strukturwandel negativ betroffenen Bevölkerungsgruppen stärker öffentlich artikulieren wird, als dies die Gruppe der potentiellen Gewinner des Wandels tun kann, deren konkrete Zusammensetzung ex ante praktisch unbekannt und die deswegen faktisch nicht organisierbar ist. Je nach der politischen Machtbalance kann eine Regierung angesichts einer solchen Opposition die Verlangsamung von Strukturanpassungsmaßnahmen im Interesse des eigenen Überlebens für notwendig halten. Dies gilt nicht nur für Systeme, in denen eine Regierung durch die Bevölkerung abgewählt werden kann, sondern auch in autoritäreren Regimen, in denen die Regierung ihr Amt durch Coups, Putsch oder Austausch durch den Monarchen oder Präsidenten verlieren kann.

Bei einer Beurteilung von Reformatiefe und Reformatempo muß man also stets das politische Problem berücksichtigen, daß die Belastungen kurzfristig und bei organisations- und konfliktfähigen Gruppen anfallen, während die Früchte der Reformbemühungen erst später und vielfach von nicht genau definierbaren Gruppen geerntet werden. Es ist oft weniger eine Frage der Einsicht der Regierung in Sachzusammenhänge als vielmehr eine Frage der politischen Durchsetzbarkeit und des Überlebens der Regierung, wenn der Staat trotz anderslautender Erklärungen nach wie vor nicht nur den Rechtsrahmen für eine funktionsfähige Marktwirtschaft schafft, sondern weiterhin selbst im Markt tätig ist, um z. B. in ineffizienten Unternehmen die Beschäftigung zu sichern; dies gilt auch für die Fälle, wo der Staat allokatonsverzerrend interveniert, um für private Unternehmen Einkommen zu erhalten, die nicht durch Marktleistung unter Wettbewerbsbedingungen erzielt wurden, sondern auf der Abschöpfung von Monopolgewinnen und staatlichen Privilegien der verschiedensten Art beruhen.

2. Mögliche Implikationen für ausländisches Engagement

Wo Staatsbetriebe oder hoch subventionierte Privatunternehmen Elemente der Beschäftigungs-

politik und Träger von Sozialleistungen sind, ist eine Marktöffnung für überlegene Konkurrenten aus dem Ausland kaum zu erwarten. Damit besteht aber die Gefahr, daß Länder auf Dauer ihre wirtschaftlichen Potentiale und komparativen Vorteile nicht zur Entfaltung bringen können, weil die eigenen Mittel zur Finanzierung notwendiger Investitionen fehlen. Wenn die nationalen Ersparnisse zur Investitionsfinanzierung nicht ausreichen, können Lücken kaum noch durch öffentliche Kapitaltransfers im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit geschlossen werden. Der Anteil der öffentlichen Transfers nimmt weltweit ab, während private Kapitalströme in die Entwicklungsländer stark angewachsen sind: von einem Drittel der gesamten Kapitalflüsse 1990 auf über drei Viertel heute, wobei Direktinvestitionen rund die Hälfte der privaten Kapitalströme ausmachen. Sowohl kreditgebende Banken als auch anlagesuchende Investoren und investitionswillige Unternehmen achten verstärkt auf die rechtlichen, politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Landes, dem Mittel bereitgestellt werden sollen. Die Konservierung ineffizienter Lenkungssysteme und staatlicher Marktabschottungen wird im allgemeinen nicht geschätzt.

Der Privatisierungspolitik kommt eine besondere Bedeutung zu: Ohne eine konsequentere Privatisierung bieten sich wenig Möglichkeiten, um privates Investitionskapital aus dem Ausland anzuziehen, denn Direktinvestitionen vollziehen sich – besonders in politisch instabilen Regionen – immer weniger in der Weise, daß ausländische Unternehmen völlig neue Betriebe errichten, sondern vor allem dadurch, daß sie Anteile an bereits bestehenden Unternehmen erwerben, die dann modernisiert, erweitert und in globale Netzwerke integriert werden. Besonders in Ländern, in denen die organisierten Kapitalmärkte noch unterentwickelt und die meisten Unternehmen in geschlossenem Familienbesitz sind, ist es relativ aufwendig, geeignete Investitionsobjekte und Kandidaten für Gemeinschaftsunternehmen zu finden. Die Privatisierung von ehemaligen Staatsunternehmen wird vielfach über Börsen abgewickelt, was ausländischen Investoren den Einstieg erheblich erleichtert. Börsennotierte Wertpapiere erleichtern im Vergleich zu individuell ausgehandelten und abgeschlossenen Partnerschaftsverträgen aber auch einen möglichen Ausstieg. Beides zusammen erhöht die Bereitschaft von Investoren zu einem Auslandsengagement.

III. Entwicklungspolitik der EU im südlichen Mittelmeerraum

1. Die Freihandelszone Europa – Mittelmeer 2010

Für die Entwicklungsperspektiven der Länder des *südlichen Mittelmeerraumes* sind die Beziehungen zur Europäischen Union von besonderer faktischer und politischer Bedeutung. Diese Beziehungen wurden 1995 mit den Konferenz von Barcelona der Außenminister der 15 EU-Mitgliedstaaten und der 12 Partnerländer des südlichen Mittelmeerraums auf eine neue Grundlage gestellt⁹: Das System der Kooperationsabkommen der späten siebziger und der achtziger Jahre soll ersetzt werden durch Assoziationsabkommen, die im wirtschaftlichen Bereich auf die Errichtung einer großen Freihandelszone EU–Mittelmeer für Industriegüter¹⁰ bis zum Jahre 2010 auf der Basis eines Netzes bilateraler Abkommen hinauslaufen sollen. Diese Abkommen mit der EU könnten zur Förderung des regionalen Handels im südlichen Mittelmeerraum durch Freihandelsabkommen der Mittelmeerländer untereinander ergänzt werden (was aber derzeit kein besonderer Verhandlungsgegenstand in der Region ist). Von der Freihandelszone verspricht man sich eine Effizienzsteigerung der Volkswirtschaften des Mittelmeerraumes, die so zu attraktiveren Standorten für Investitionen insbesondere aus der EU werden sollen. Diese europäischen Investitionen sollen den Entwicklungsprozeß des Mittelmeerraums nachhaltig beschleunigen. Die notwendigen Liberalisierungs- und Anpassungsprozesse sollen durch finanzielle Hilfen der EU in Höhe von 4,685 Mrd. ECU für den Zeitraum 1995 bis 1999 aus dem Gemeinschaftshaushalt und zusätzliche Kredite der Europäischen Investitionsbank in einer Größenordnung von 3,4 Mrd. ECU unterstützt und erleichtert werden.

Für die Länder des *nördlichen Mittelmeerraumes* gibt es eine noch weiter reichende Zielperspektive, nämlich die Vollmitgliedschaft in der EU, sofern sie die Beitrittskriterien erfüllen. Auf dem

9 Die zweite Außenministerkonferenz fand 1997 in Valetta statt, die dritte im April 1999 in Stuttgart.

10 Die EU bietet nur minimale Zugeständnisse für den Handel mit Agrargütern an; ausgeprägtere Entwicklungsimpulse werden nur dann erwartet, wenn u. a. dieser Bereich und die Dienstleistungen in die Marktöffnungspolitik (besonders der EU) einbezogen werden; vgl. Henri Ghesquiere, *Impact of European Union Association Agreements on Mediterranean Countries*, IMF Working Paper No. Wp/98/116, Washington, August 1998 (www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp98116.pdf).

Weg dorthin haben alle drei Länder (Malta, Türkei, Zypern) eine Zollunion mit der EU vereinbart, die u. a. auch die Übernahme wesentlicher wettbewerbs- und beihilferechtlicher Regelungen der EU beinhaltet. Die Zollunion mit der Türkei trat fristgerecht zum 31. 12. 1995 in Kraft, die mit Zypern nach mehrmaligen Fristverlängerungen zum 1. 1. 1998; trotz ständiger Fristverlängerungen hat Malta noch keine Schritte unternommen, um die Zollunion mit der EU zu realisieren.

2. Die ökonomische Heterogenität des südlichen Mittelmeerraums

Die angestrebte Freihandelszone wird – wenn sie, wie geplant, zustande kommt – extrem heterogen sein, weil sie Länder mit sehr unterschiedlichen Charakteristika umfassen wird. Große wirtschaftliche Unterschiede bestehen nicht nur zwischen der EU und den Mittelmeerländern, sondern auch innerhalb der Gruppe der Länder des südlichen Mittelmeerraums (vgl. dazu auch die tabellarische Übersicht):

- Die *Fläche* der Mittelmeerländer beträgt zwischen 300 qkm und 2,3 Mio. qkm (Malta/Algerien), die *Bevölkerungszahlen* reichen von 400 000 bis 64 Millionen (Malta/Türkei), das *Bruttoinlandsprodukt* liegt zwischen 3 und 191 Mrd. US-Dollar (Malta/Türkei), und das jährliche *Pro-Kopf-Einkommen* variiert zwischen 1 200 und 15 870 US-Dollar (Ägypten/Israel).
- Die Daten zur *Wirtschaftsstruktur* (Anteile der Sektoren am Bruttoinlandsprodukt) sind aufgrund statistischer Abgrenzungsprobleme mit einiger Vorsicht zu interpretieren, machen aber doch deutlich, daß die Gewichte der einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich sind, z. B. geringe Bedeutung der Landwirtschaft in Jordanien und hohe Bedeutung in Ägypten; relativ geringer Umfang des Dienstleistungssektors in Algerien und ein sehr großer Umfang in Jordanien, Malta und Zypern; eine relativ ausgebaute Verarbeitende Industrie in Ägypten und der Türkei, aber nur ein geringer Anteil in Algerien, wo statt dessen – wie in Libyen – die Erdöl- und Erdgasindustrie die größte Bedeutung besitzt.
- Auch im Hinblick auf die *Finanzierung* der wirtschaftlichen Entwicklung im allgemeinen und produktiven Investitionen im besonderen sind markante Unterschiede zu beobachten: Während in Jordanien die Entwicklungshilfe mit 7,2 Prozent einen erheblichen Anteil am Bruttosozialprodukt (BSP) ausmacht, ist sie

Kennzahlen zur wirtschaftlichen Situation, Struktur und Entwicklung der Länder des südlichen Mittelmeerraums

	Ägypten	Algerien	Israel	Jordanien	Libanon	Libyen	Malta	Marokko	Palästina	Syrien	Türkei	Tunesien	Zypern
Fläche (1 000 qkm) 1996	998	2381	20	98	10	1759	0,3	711	6	185	769	164	9
Bevölkerung (Mio) 1997	60,3	29,3	5,7	4,4	4,2	5,2	0,4	27,5	2,3	14,5	63,7	9,3	0,7
BIP (Mrd. US\$) 1997	75,5	43,7		7,0	15,0		3,2	33,5			190,7	19,0	8,5
BSP pro Kopf (US\$) 1997	1180	1490	15870	1570	3350	4100	8828	1250	1857	1160	3130	2090	11630
Wachstumsrate der Bevölkerung p.a. (1991–1997)*	2,0	2,3		3,7	1,8			1,9			1,7	1,8	
Wachstumsrate der Arbeitskräfte p.a. (1991–1997)	2,8	4,1		5,3	2,9			2,5			2,1	3,0	
Wachstumsrate des BIP p.a. (1987–1997)	4,0	0,5	6,0	3,7	7,5		5,7	2,6		7,1	3,9	4,3	4,4
Wachstumsrate des BSP pro Kopf p.a. (1987–1997)	2,3	-2,1		-1,0	6,4			0,7			2,1	2,1	
Anteil am BIP 1997: Landwirtschaft*	17,7	11,7		3,5	12,4		2,9	15,3			15,1	13,3	4,5
Anteil am BIP 1997: Industrie ges. (einschl. Baugew.)	31,8	49,9		25,2	26,5		27,3	33,2			22,1	27,4	22,7
Anteil am BIP 1997: (nur) Verarbeitende Industrie	25,2	9,1		12,9	17,3			17,6			18,1	17,7	
Anteil am BIP 1997: Dienstleistungen	50,5	38,4		71,3	61,1		69,8	51,5			62,8	59,4	72,8
Anteil der Exporte am BIP 1997	20,2	33,1		50,9	10,4		85,0	30,4			27,2	42,3	46,4
Anteil der EU an den Exporten 1990	39	70		4	26		77	61		42	54	77	37
Anteil der EU an den Exporten 1997	41	62		12	23		54	69		55	47	78	27
Anteil der EU an den Importen 1990	44	65		31	43		76	50		45	43	65	52
Anteil der EU an den Importen 1997	39	61		38	47		71	78		26	51	74	48
Anteil der EU an den Tourismuseinnahmen 1996	37,2			19,6	26,8		87,2	44,1		4,2	43,8	50,2	65,7
Anteil der EU an Migrantenüberweisungen 1995	5060			1244	350		7	1904		400	3327	680	
ausländ. Direktinvest. aus der EU 1995 (Mio US\$)	1000		501	43	35		60	417		77	1037	250	80
Auslandsschuldenstand in % des BSP 1996	46,0	76,1	50,0	111,9	30,7	17,0	22,0	57,7		130,5	46,5	50,8	30,3
Auslandsschuldendienst in % der Exporte 1996	15,5	25,0	9,5	13,9	10,2	9,0		34,3		29,1	22,4	16,5	
Entwicklungshilfe in % des BSP 1996	3,3	0,7	0,4	7,2	1,8			1,8		1,4	0,1	0,7	
privater Nettokapitalzufluß 1996 (Mio US\$)	1434	-72		-119	740			388		77	5635	697	
ausländische Direktinvestitionen 1996 (Mio US\$)	734	4	2110	16	80			311		89	722	320	
Staatseinnahmen in % des BIP 1997	24,9	31,0		30,2	16,3	24,7		24,5	17,2	25,9		24,5	
Zölle auf EU-Importe in % des BIP 1994–1996	1,3	2,2	0,2	2,0	3,3			2,5		0,8		3,2	
gewichteter durchschn. Zollsatz (%) 1996–1997	28,0	19,4	7,2	16,5	24,2			19,3		35,0		32,0	

* Wachstumsraten und Anteile in v. H.

BIP = Bruttoinlandsprodukt, BSP = Bruttonsozialprodukt.

Quellen: Die Daten stammen aus verschiedenen Quellen; zunächst wurden die Länderprofile des IWF (Country at-a-Glance, vgl. Anm. 3) verwendet. Lücken wurden unter Rückgriff auf Zahlen aus den in Anm. 3 genannten Veröffentlichungen der Deutschen Bank und der Europäischen Kommission sowie des IWF geschlossen; dabei kann es bei den Berichtszeitpunkten zu Abweichungen von einem Jahr gegenüber den in der Vorspalte genannten Referenzperioden kommen. Daten zum Handel mit der EU wurden überwiegend aus den „Direction of Trade Statistics“ des IWF ermittelt.

z.B. in der Türkei und in Israel mit 0,1 bzw. 0,4 Prozent des BSP zu vernachlässigen¹¹. Bei den privaten Nettokapitalzuflüssen führt mit weitem Abstand die Türkei (5,6 Mrd. US-Dollar) vor Ägypten (1,4 Mrd. US-Dollar)¹²; Kapitalabflüsse verzeichneten Algerien und Jordanien. Der Zufluß ausländischer Direktinvestitionen erreichte in Israel eine Größenordnung von 2 Mrd. US-Dollar, in der Türkei und in Ägypten von jeweils über 700 Mio. US-Dollar¹³.

3. Stand der Kapitalverkehrsliberalisierung

Das Ausmaß der privaten Kapitalzuflüsse ist nicht unabhängig von dem bereits erreichten Ausmaß der Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Auch in dieser Hinsicht ist die Gruppe der südlichen Mittelmeerländer sehr heterogen¹⁴. Der Kapitalverkehr, der im Zusammenhang mit dem Güter- und Dienstleistungshandel steht, ist in allen Ländern mit Ausnahme Ägyptens, Libyens und Syriens vollständig liberalisiert worden.

Hinsichtlich des Kapitalverkehrs, dem eine Kreditaufnahme oder der Erwerb von Wertpapieren oder Unternehmensanteilen von Inländern im Ausland oder von Ausländern im Inland zugrunde liegt, ist das Bild differenzierter¹⁵.

- Jordanien und Libanon verzichten vollständig und Israel weitestgehend auf Kapitalverkehrskontrollen bei jeder Art des Kapitalverkehrs.
- Direktinvestitionen des Auslands sind in Ägypten, Jordanien und Libanon, Direktinvestitionen von Inländern im Ausland in allen Ländern

11 Allerdings erhält Israel laut Weltentwicklungsbericht 1998/99 mit 389 US-Dollar den mit Abstand weltweit höchsten Zufluß an offizieller Entwicklungshilfe pro Kopf. Dieser könnte evtl. noch übertroffen werden von Palästina, wofür aber keine Vergleichszahl vorliegt; in der Gruppe der Mittelmeerländer ist das Land mit dem zweithöchsten Entwicklungshilfeszufuß Jordanien mit 119 US-Dollar.

12 Keine Informationen für Israel.

13 Erwähnenswert sind auch noch die jeweils gut 300 Mio. US-Dollar in Marokko und Tunesien, die aber deutlich hinter den Erwartungen und Hoffnungen in diesen Ländern zurückbleiben.

14 Vgl. Saleh M. Nsouli/Mounir Rached, Capital Account Liberalization in the Southern Mediterranean Region, IMF Paper on Policy Analysis and Assessment, No. PPAA/98/11, Washington, September 1998 (www.imf.org/external/pubs/ft/ppaa/ppaa9811.pdf); vgl. ergänzend Jean-Pierre Chaffour/Loukas Stemitiotis, Die Auswirkungen des Euro auf die Partnerländer im Mittelmeerraum, Europäische Kommission, GD II, Texte zum Euro, Nr. 24, Brüssel, Juni 1998 (europa.eu.int/comm/dg02/document/europap/eup24en.htm), sowie für Malta, Türkei und Zypern die in Anm. 3 zitierten aktuellen Berichte der Europäischen Kommission.

15 Keine Informationen über Libyen.

mit Ausnahme von Algerien, Syrien und der Türkei ohne Kapitalverkehrskontrollen zulässig¹⁶.

- Bei Kreditaufnahmen und Wertpapiergeschäften des Auslands im Inland und von Inländern im Ausland verzichten nur Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon und die Türkei weitgehend auf Restriktionen¹⁷.

Insgesamt ist die Kapitalmarktliberalisierung am weitesten in Israel, Jordanien und Libanon fortgeschritten; außerdem unterliegt der Kapitalverkehr in Ägypten und der Türkei relativ geringen Beschränkungen. Demgegenüber findet man das restriktivste System in Syrien; aber auch in Algerien, Marokko, Tunesien, Malta und Zypern ist die Konvertibilität bei Kapitalbilanztransaktionen in erheblichem Maße eingeschränkt. Eine restriktive Kapitalverkehrspolitik ist mit der Erwartung ansteigender Zuflüsse privaten Kapitals aus der EU nach der Errichtung einer Freihandelszone nicht kompatibel. Gerade im Maghreb sind Liberalisierungen der Kapitalmärkte und Reformen der Finanzsysteme notwendige und noch nicht erfüllte Voraussetzungen für einen entwicklungspolitischen Erfolg der Mittelmeerpolitik der EU¹⁸.

4. Handelsbeziehungen, Perspektiven und Probleme in einer Freihandelszone

Handelsverflechtung EU-Mittelmeerraum

Zwischen der EU und den meisten der südlichen Mittelmeerländer bestehen bereits heute intensive Handelsbeziehungen:

16 Keine Informationen über Malta und Zypern.

17 Die Deutsche Bank (Deutsche Bank Research, The Middle East and the Arab World – Economic Report and Directory, Frankfurt, October 1988) vermerkt, daß 1997 lediglich magere vier Prozent aller Portfolio-Anlagen, die Industrieländer in Entwicklungsländern tätigten, in den Nahen Osten und die Arabische Welt geflossen sind und sich dort auf nur drei Länder – Israel, Türkei und (mit Abstrichen) Libanon – konzentrierten. Dies wird nicht nur auf die relativ hohen politischen Risiken in der Region zurückgeführt, sondern auch darauf, daß die Reform und Öffnung der Finanzmärkte nur sehr langsam vorankommt und noch immer einige Länder den Erwerb von Aktien durch Ausländer untersagen. Es ist wohl nur ein schwacher Trost, daß der Region (mit Ausnahme der Türkei und in geringerem Maße auch Israels und Ägyptens) wegen dieses geringen Auslandsengagements finanzielle Turbulenzen im Gefolge der Asienkrise weitgehend erspart geblieben sind.

18 Ob und mit welcher Tiefe und Geschwindigkeit notwendige Reformen des Finanzsystems durchgeführt werden (können), läßt sich am Beispiel Tunesiens verfolgen, das als erstes Land des Maghreb ein auf Freihandel ab 2010 zielendes Assoziationsabkommen mit der EU abgeschlossen hat; vgl. auch IMF, Tunisia – Banking System Issues and Statistical Appendix, IMF Staff Country Report No. 97/129, Washington 1998 (www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1998/cr98129.pdf).

- Die Bedeutung der EU als *Lieferland* ist durchweg hoch: Der Anteil der EU an den Gesamteinfuhren betrug 1997 knapp 50 Prozent und mehr in den meisten Mittelmeerländern mit Ausnahme von Ägypten, Jordanien und Syrien. Im Zeitablauf (1997 gegenüber 1990) hat das Gewicht der EU in drei Ländern (Marokko, Türkei und Tunesien) stark zu- und in einem Land (Syrien) sehr stark abgenommen.
- Für die meisten Länder ist die EU auch der wichtigste *Absatzmarkt*, in den 40 bis 78 Prozent der Exporte geliefert werden. Ausnahmen sind Jordanien (12 Prozent) und Libanon (23 Prozent), was auf einen großen Transithandel mit Nachbarländern der Region zurückzuführen ist, sowie Zypern (27 Prozent). Einen starken prozentualen Zuwachs der Exporte in die EU hat es seit 1990 in Jordanien und Syrien gegeben, einen deutlichen Rückgang in Malta und Zypern.

Handelsumlenkung

Die Bildung einer Freihandelszone, d. h. eine nicht allgemeine, sondern diskriminierende Zollsenkung, hat i. d. R. eine Handelsumlenkung zur Folge. Besonders bei einem hohen Zollniveau verbilligt das Freihandelsarrangement die Waren aus dem Partnerland für die Nachfrager, die daraufhin zu den billigeren Lieferanten wechseln. Dieser einzelwirtschaftliche Vorteil ist mit einem gesamtwirtschaftlichen Nachteil verbunden: Wenn bei einheitlichen Zöllen ursprünglich Waren aus dem Land mit den niedrigsten Preisen bezogen wurden, impliziert Handelsumlenkung, daß nun die Waren aus einem Land bezogen werden, dem die importierende Volkswirtschaft mehr Ressourcen für das gleiche Importvolumen überlassen muß als dem ursprünglichen Lieferland¹⁹. Allerdings ist der Anteil der Einfuhren aus den EU in vielen Mittelmeerländern bereits heute so hoch, daß nach einem Wegfall der Zölle für EU-Importe eine

19 Dies ergibt sich daraus, daß für die Entscheidung der Nachfrager der (zollfreie oder zollbelastete) Endpreis maßgeblich ist, die Zolleinnahmen aber im Inland verbleiben und der Staatskasse zufließen. Das Lieferland erhält nur den Weltmarktpreis ohne Zoll. Bei gleichem Zollsatz für alle Importe ist das Land, für das sich die Nachfrager entscheiden, zugleich das Land mit dem niedrigsten Weltmarktpreis. Wenn die Weltmarktpreisdifferenz zwischen dem bisherigen Lieferland und dem Land, mit dem ein Freihandelsabkommen geschlossen wird, geringer ist als der Zoll in der Ausgangssituation, verlagert sich die Nachfrage wegen der Zollbefreiung trotz des höheren Weltmarktpreises auf dieses Land. Das Problem der höheren volkswirtschaftlichen Kosten der Importe könnte dann vermieden werden, wenn das Importland zu einem allgemeinen, nicht-diskriminierenden Zollabbau übergeht.

wesentliche Anteilssteigerung gar nicht mehr möglich ist, so daß auch das Ausmaß der Handelsumlenkung z. B. von den USA oder Japan zur EU in den meisten Fällen gering bleiben dürfte.

Einnahmeausfälle

Die Kehrseite dieser Medaille ist aber, daß es zu einem besonders hohen unmittelbaren Ausfall von Staatseinnahmen kommen wird, sobald auf die Zollerhebung beim größten Teil der Importe verzichtet wird. Unter Berücksichtigung der Steuerstruktur und Handelsverflechtungen wurden für neun Mittelmeerländer die unmittelbaren Einnahmeausfälle geschätzt. Sie sind am höchsten im Libanon (29 Prozent der gesamten Steuereinnahmen bzw. 3,3 Prozent des BIP), in Algerien (19/2,2) und Tunesien (16/3,2), von mittlerer Dimension in Ägypten (8/1,3), Jordanien (12/2,0), Marokko (10/2,5) und Syrien (7/0,8) und vernachlässigbar in Israel und Palästina. Es ist eine offene Frage, wie Einnahmeverluste von ca. einem bis drei Prozent des BIP bei Staatseinnahmen in einer Größenordnung zwischen 16 und 31 Prozent des BIP durch Reformen von Steuersystemen, die Erhöhung anderer Einnahmearten oder die Kürzung von Ausgaben aufgefangen werden können²⁰. Es ist auch offen, ob und in welchem Umfang Finanzhilfen der EU zur Verfügung stehen werden.

Wettbewerbsverschärfung

Ein weiterer Effekt des Zollabbaus ist eine Verschärfung des Wettbewerbs im Industriesektor der Mittelmeerländer, die um so ausgeprägter sein wird, je höher der Zollschutz vor der Marktöffnung ist. Nach einer Senkung des Protektionsniveaus von Mitte der siebziger Jahre bis 1990 (von einem ungewichteten durchschnittlichen effektiven Zollsatz für sieben Mittelmeerländer von 21 auf 13 Prozent) ist wieder ein Anstieg der Protektion (1995 auf 15 Prozent) zu beobachten²¹. Diese effektive Protektion der südlichen Mittelmeerländer ist nicht nur im Vergleich zu Industrieländern (zwei Prozent) hoch, sondern ist auch höher als in den meisten anderen Entwicklungsländern (mit Ausnahme Afrikas).

Daraus folgt, daß der Wettbewerbsdruck erheblich sein wird. Es ist kaum zu erwarten, daß gerade die kleinen und mittleren Industriebetriebe der Mittelmeerländer – die selten über moderne Techno-

20 Vgl. ausführlicher George T. Abed, Trade Liberalization and Tax Reform in the Southern Mediterranean Region, IMF Working Paper WP/98/49, Washington, April 1998 (www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9849.pdf).

21 Vgl. ebd., S. 16.

logie und besonders qualifizierte Arbeitskräfte verfügen, nicht in internationale Firmennetze eingebunden sind und kaum Chancen haben, die zur Modernisierung notwendigen Finanzmittel von wenig effizienten nationalen Bankensystemen zu erhalten – diesem Druck standhalten können²². Die Erfahrung der Türkei spricht jedenfalls nicht unbedingt dafür: Dort mußten im Vorfeld der Zollunion 1995 fast 20 000 kleine und mittlere Unternehmen (ohne Handelsunternehmen) aufgeben; dank einer insgesamt dynamischen Entwicklung des Landes mit einem großen Binnenmarkt konnten andererseits fast 23 000 neue Klein- und Mittelbetriebe entstehen²³. Auch in den Stellungnahmen zu den Beitrittskandidaten Malta und Zypern äußert die Europäische Kommission Bedenken, ob die (für die Beschäftigung bedeutsamen) kleinen und mittleren Betriebe dem Wettbewerb mit Konkurrenten aus der EU standhalten können.

Leistungsbilanzdefizit

Bei einer Verbilligung von Importgütern um 15 Prozent und mehr ist damit zu rechnen, daß das Importvolumen steigen und ein Leistungsbilanzdefizit entstehen wird²⁴. Empirisch ist dieser Effekt des Zollabbaus vielfach bestätigt worden, so auch im Falle der Türkei. Es hängt sehr von der Situation des einzelnen Landes ab, ob ein solches Defizit z. B. durch Kapitalimporte finanziert werden kann oder zu einer Abwertung der Währung führt. Letzteres verbessert zwar tendenziell die Exportfähigkeit des abwertenden Landes, aber es verteuert andererseits Importe; dies kann vor allem dann zu sozialen Spannungen führen, wenn in erheblichem Umfang Güter des Grundbedarfs (z. B. Nahrungsmittel) eingeführt werden müssen, die im Preis steigen.

Standortattraktivität

Mit der Marktöffnung können sich zwar einerseits Importe, die in den Mittelmeerländern bei der

Produktion von Exportgütern eingesetzt werden, verbilligen, was tendenziell (unabhängig von einer Abwertung) die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder und ihre Attraktivität als Standort für Exportindustrien verbessert. Andererseits können Produkte für den Binnenmarkt dieser Länder nun auch in Europa hergestellt und zollfrei von dort geliefert werden. Welcher der beiden Effekte überwiegt, ist nicht generell zu sagen. Es ist allerdings unwahrscheinlich, daß die Zollfreiheit für importierte Waren europäische Unternehmen zu einem großen Investitionsboom im Mittelmeerraum veranlassen wird, denn in den meisten Ländern konnten sie auch bisher schon für die Exportproduktion in Freizonen und Sonderwirtschaftszonen zollfrei eingeführt und mit lokalen Produktionsfaktoren (insbesondere günstiger Arbeitskraft) kombiniert werden. Die Standortattraktivität nimmt daher für exportorientierte Unternehmen durch die Freihandelsabkommen mit der EU nicht automatisch zu. Man kann allenfalls argumentieren, daß eine Regierung durch den Abschluß eines Freihandelsabkommens einer marktwirtschaftlichen Reformpolitik eine gewisse Irreversibilität und Glaubwürdigkeit bei Unternehmern und Anlegern verleiht und damit allgemein das Investitionsklima in einer instabilen Weltregion verbessert.

IV. Fazit

Die Entwicklung der Länder des südlichen Mittelmeers ist in der Vergangenheit sehr unterschiedlich verlaufen, und daran wird auch eine vereinheitlichte Mittelmeerpolitik der EU nichts ändern. Eine Liberalisierung und Strukturanpassung ist unverzichtbar, wenn die Potentiale der Mittelmeerländer zur Entfaltung kommen sollen. Die Freihandelszone ist dazu aber kein Allheilmittel – im Gegenteil, isoliert angewandt kann sie durchaus zu einer gefährlichen Medizin werden. Die EU sollte keine unrealistisch hohen Erwartungen wecken, die dann mit großer Wahrscheinlichkeit enttäuscht werden. Faktisch ist die Mittelmeerpolitik der EU bereits wesentlich differenzierter, als es in allgemeinen Deklarationen und Programmen erscheint.

Die finanzielle Flankierung der Freihandelspolitik sollte so ausgestaltet werden, daß die Mittel vor allem dort wirksam werden, wo die Anpassungslasten am größten sind. Dies ist nicht leicht zu erreichen. Es bedarf angepaßter Länderstrategien, die neben den Spezifika der jeweiligen Partnerländer

22 Während sich in den zugänglichen Dokumenten der EU zur Mittelmeerpolitik allgemein dazu keine Hinweise finden, machen die Berichte der Europäischen Kommission über die Annäherung der Beitrittskandidaten Malta, Türkei und Zypern an die Gemeinschaft (Anm. 3) diese Problematik sehr deutlich.

23 Vgl. den Bericht der Europäischen Kommission über die Türkei (Anm. 3).

24 Es ist daran zu erinnern, daß sich der Marktzugang der Mittelmeerländer zur EU gegenüber dem Status quo kaum verbessern wird, da auch heute schon für Industriegüter Zollfreiheit gewährt wird; der Abbau einiger Quoten und anderer nichttarifärer Handelshemmnisse dürfte nur punktuell Wirkung zeigen. Mit einer größeren Steigerung der Exporte in die EU ist daher nicht zu rechnen.

(Größe, Einkommensniveau, Wirtschaftsstruktur, bisherige Außenorientierung usw.) u. a. auch die fiskalischen und sozialen Konsequenzen einer Marktöffnungspolitik berücksichtigen. Um in der Öffentlichkeit zu einer realistischen Einschätzung von

Chancen und Risiken der Mittelmeerpolitik zu gelangen, wäre die Publikation von Berichten ähnlicher Art, wie sie die Europäische Kommission für Malta, die Türkei und Zypern erstellt hat, auch für die übrigen Mittelmeerländer sehr hilfreich.

Vom Mare Nostrum zum Mare Securum

Sicherheitspolitische Entwicklungen im Mittelmeerraum und die Reaktionen von EU und NATO

I. Einleitung

Der Kölner Historiker Theodor Schieder sah Europa in der Vergangenheit von drei Vorfeldern umgeben: dem eurasischen, dem atlantischen und dem mittelmeerisch-afrikanischen. Die zentrale Frage sei, so Schieder, ob und bis zu welchem Grade diese Vorfelder an der europäischen Geschichte teilhaben und auf welche sich der Schwerpunkt europäischer Geschichte verschiebt¹. Bis ins 16. Jahrhundert hinein bestimmte das mittelmeerisch-afrikanische Vorfeld als Drehscheibe des Handels den Schwerpunkt dieser Geschichte. Aber ähnlich wie der Handel zum kennzeichnenden Merkmal der Mittelmeerregion wurde, prägten auch Kriege und Konflikte um die Hegemonie über dieses Binnenmeer das Bild der Region. Diese Politik, die von verschiedenen Mächten betrieben wurde (Venedig, Byzanz, Osmanisches Reich, Großbritannien), fand unter dem Begriff „Mare Nostrum“ Eingang in die Geschichtsbücher.

Nach dem Zweiten Weltkrieg veränderte sich die weltpolitische Position Europas grundlegend. Das atlantische und das eurasische Vorfeld Europas bestimmten nun die Struktur des internationalen Systems; die Staaten Europas wurden ihrerseits zu Vorfeldern der beiden antagonistischen Hauptmächte USA und UdSSR. Das Mittelmeer wurde in diese macht- und ordnungspolitische Auseinandersetzung miteinbezogen und ihr untergeordnet. Den Kampf um die mittelmeerische Hegemonie konnte jedoch keiner der beiden Kontrahenten für sich entscheiden. Anstelle eines „Mare Nostrum“ wurde das Mittelmeer im Ost-West-Konflikt zum „Mare Divisum“ mit klar abgegrenzten Einfluß- und Interessenzonen (Balkan und Südeuropa), aber auch mit Zonen der scharfen Machtkonkurrenz (wie z. B. dem Nahen Osten).

1 Vgl. Theodor Schieder, Einheit in der Vielfalt, in: Franz König/Karl Rahner (Hrsg.), Europa. Horizonte der Hoffnung, Graz 1983, S. 105 f.

Heute, neun Jahre nach Ende des Ost-West-Konflikts, hat es den Anschein, als ob sich das mittelmeerisch-afrikanische Vorfeld Europas erneut anschiebt, die Geschichte des alten Kontinentes mitzubestimmen. Die Zunahme ethnischer und zwischenstaatlicher Konflikte an Europas mittelmeerischer Peripherie, Probleme mit dem islamischen Fundamentalismus und Terrorismus aus dem Maghreb und dem Nahen Osten, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und unkontrollierte Migrationsbewegungen – all dies sind Herausforderungen, denen sich Europa gegenwärtig in zunehmender Weise aus dem Mittelmeerraum ausgesetzt sieht und auf die es erste Antworten zu geben versucht. Der vorliegende Beitrag will vor dem Hintergrund einiger Überlegungen zum Sicherheitsbegriff der Frage nachgehen, welche konkreten sicherheitspolitischen Herausforderungen für die Mitgliedstaaten von NATO und EU im Mittelmeerraum bestehen, sowie in einem zweiten Schritt die Reaktionen der europäischen und transatlantischen Institutionen einer kritischen Bestandsaufnahme unterziehen.

II. Sicherheit als Forschungsgegenstand

Die ungebrochene Bedeutung von Sicherheit für die Beziehungen zwischen Staaten zeigt sich nicht zuletzt darin, daß mit dem Ende des Ost-West-Konflikts die Diskussion der Frage, was Sicherheit ist und wann sie bedroht wird, eine Renaissance erlebt hat. Diese Debatte hat bislang allerdings nur wenige Erkenntnisse zutage gefördert. Nach wie vor existiert eine relative Begriffsverwirrung hinsichtlich des Wesens und der Dimensionen von Sicherheit. Lediglich der im Zuge dieser Debatte prominent gewordene sogenannte „erweiterte Sicherheitsbegriff“ konnte breitere Aufmerksamkeit erlangen und ist heute die Grundlage vieler strategischer Analysen. Die Kernaussage dieses erweiterten Sicherheitsbegriffs besteht darin, daß eine Vielzahl von Entwicklungen, die eine potentielle Sicherheitsbedrohung darstellen können

(Umweltzerstörung, Migration, Drogenhandel etc.), die gleiche Aufmerksamkeit erfahren sollten, wie die traditionellen militärischen Bedrohungen. Für diese Ausweitung des Sicherheitsbegriffs gibt es gute Gründe. Allerdings bereitet die Erweiterung des sicherheitspolitischen Blickwinkels auch Probleme, da der Begriff „Sicherheit“ als analytische Kategorie dadurch zunehmend an Schärfe verliert und immer weniger operationalisierbar wird. Oder um es anders auszudrücken: „... if a term means everything it no longer means anything.“² Hinzu kommt, daß die Diskussion um die einzelnen Dimensionen von Sicherheit die wichtigere Frage nach dem Wesen von Sicherheit unberücksichtigt läßt.

Was ist also Sicherheit, und wann ist sie gefährdet? Geht man davon aus, daß Sicherheit, allgemein gesprochen, als „das Gegebensein von Werten in der Zukunft“³ bzw. als der „Bestand von Werthafem in der Zeit“⁴ aufgefaßt werden kann, beinhaltet der Begriff zunächst einen erstrebenswerten Zustand. Aufgrund der Ungewißheit über die Zukunft kann dieser Zustand jedoch niemals zur absoluten Sicherheit werden. Überträgt man diese Vorstellung auf die Internationale Politik, so stellt sich die Frage, welche Werte eines Staates schützenswert sind. Das Minimalziel staatlichen Sicherheitsstrebens besteht in der Selbsterhaltung des Staatswesens. Sicherheit kann somit auch als die „Freiheit der gesellschaftlichen Eigenentwicklung“⁵ bezeichnet werden. Demnach sind alle äußeren und inneren Bedrohungen, die diese Freiheit einschränken und die staatliche Existenzhaltung grundsätzlich in Frage stellen, als Sicherheitsbedrohungen zu verstehen. Solche Bedrohungen können mithin ökonomischer, gesellschaftlicher, ökologischer und militärischer Natur sein⁶. Sicherheitspolitik kann sich demzufolge nicht allein

in der Abwehr solcher Sicherheitsbedrohungen erschöpfen, sondern muß vorbeugende Maßnahmen ergreifen, um krisenhaften Entwicklungen bereits früh entgegenzuwirken. Erst dadurch kann verhindert werden, daß diese Bedrohungen jenes Stadium erreichen, in dem sie die Freiheit der Eigenentwicklung anderer Staaten tangieren.

Für eine Analyse der Sicherheitsbedrohungen aus dem Mittelmeerraum und der Reaktionen der transatlantischen Staatengemeinschaft folgt daher, daß die identifizierbaren Risiken und Bedrohungen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Freiheit der Eigenentwicklung der Mitgliedstaaten von EU und NATO untersucht und bewertet werden müssen. Zu analytischen Zwecken erscheint es dabei ratsam, zwischen zwei Dimensionen von Sicherheitsbedrohungen zu unterscheiden: jenen, die nur durch den Einsatz militärischer Mittel bewältigt werden können, was auch nicht-militärische Bedrohungen einschließt, und solchen, denen durch den Einsatz nicht-militärischer Mittel begegnet werden kann. Die folgenden Überlegungen sollen sich weitgehend auf die nicht-militärischen Mittel beschränken.

III. Risiken und Konfliktpotentiale

Für Europa steht heute weniger die Sorge vor einer gewaltsamen Austragung von Konflikten zwischen den Staaten des Nordens auf der einen und des Südens auf der anderen Seite im Vordergrund sicherheitspolitischer Überlegungen zum Mittelmeerraum, sondern mehr die Vielzahl „neuer“ Risiken, welche sich aus den zahlreichen zwischen- und innerstaatlichen Konflikten in dieser Region ergeben.

1. Zwischen- und innerstaatliche Konflikte

Wie in kaum einer anderen Region der Welt ist in den einzelnen Subregionen des Mittelmeerraums (Maghreb, Naher Osten, Balkan und die Türkei) eine komplizierte Gemengelage von Konflikten anzutreffen, die entweder bereits offen zum Ausbruch gekommen sind (jugoslawische Nachfolgekriege) oder ein hohes Eskalationspotential bergen. Grob gesprochen lassen sich hier zwei Arten von Konflikten unterscheiden: Erstens sind dies zwischenstaatliche Konflikte, bei denen Territorial- oder Minderheitenfragen im Vordergrund stehen, und zweitens innerstaatliche Konflikte, die politische und zunehmend ethnische Ursachen

2 Zitiert nach Dieter Mahnke, *Parameters of European Security*, Paris 1993, S. 8. Die prägnanteste Kritik am erweiterten Sicherheitsbegriff findet sich bei Michael Meimeth, *Sicherheitspolitische Interessen und Handlungsspielräume Deutschlands und Frankreichs. Eine Untersuchung zur Problematik der Multilateralisierung von Sicherheitspolitik unter den Bedingungen weltpolitischer Wandels*, unveröffentlichtes Manuskript, Saarbrücken 1998, S. 9–10.

3 Franz-Xaver Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, Stuttgart 1973², S. 340.

4 Daniel Frei/Peter Gaupp, *Das Konzept „Sicherheit“*. Theoretische Aspekte, in: Klaus-Dieter Schwarz (Hrsg.), *Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit*, Bad Honnef – Erpel 1978³, S. 5.

5 So Richard Löwenthal, *Freiheit der Eigenentwicklung*, in: Ulrich Scheuner (Hrsg.), *Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates*, Bd. 1, München – Wien 1971, S. 11.

6 Vgl. Barry Buzan, *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*, in: *International Affairs*, (1991) 3, S. 431–451.

haben⁷. Angesichts der Vielzahl aktueller wie potentieller Konflikte im Mittelmeerraum können nachfolgend lediglich einige der wichtigsten kurz angedeutet werden.

Im Hinblick auf den Maghreb gibt in Europa gegenwärtig vor allem der Konflikt zwischen der algerischen Regierung und verschiedenen islamistischen Gruppen Anlaß zur Besorgnis. Die erhöhte Aufmerksamkeit für den algerischen Bürgerkrieg beruht nicht nur auf der extremen Gewaltbereitschaft beider Seiten und der hohen Zahl an Opfern – insbesondere unter der Zivilbevölkerung –, sondern auch auf der Furcht vor den regionalen und internationalen Rückwirkungen dieses Konflikts. Auch die von der algerischen Krise besonders betroffenen Nachbarstaaten Marokko und Tunesien sind bereits seit längerem in verschiedene konflikthafte Auseinandersetzungen verwickelt⁸.

Der Blick auf den Nahen Osten, der an dieser Stelle nur äußerst kurz ausfallen kann, bietet zur Zeit ebenfalls wenig Anlaß für Optimismus. Der israelisch-arabische Konflikt harret trotz der Fortschritte der Jahre 1993 bis 1995 nach wie vor einer endgültigen Regelung, und auch zwischen den arabischen Staaten selbst existieren eine Reihe bilateraler Konflikte. Insgesamt – so hat es den Anschein – hat auch hier das Ende des Ost-West-Konflikts weniger einschneidende Veränderungen mit sich gebracht, als von vielen Seiten erhofft worden war.

Fundamentale Veränderungen – allerdings zumeist negativer Art – brachte das Ende der Blockkonfrontation hingegen für den Balkan. Diese Subregion war und ist infolge des Zerfalls der titolistischen Bundesrepublik Jugoslawien und der Implosion der Sowjetunion zu einer der größten sicherheitspolitischen Herausforderungen für die transatlantische Staatengemeinschaft geworden. Im Zuge der territorialen und machtpolitischen Neuordnung dieser Region existieren auf dem Balkan eine Vielzahl von potentiellen Konflikten, von denen eine Reihe bereits offen ausgebrochen sind.

Gegenwärtig lassen sich Territorialstreitigkeiten zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und Albanien (Kosovo), Albanien und Griechenland (Nordepirus), Griechenland und Makedonien, Makedonien und Bulgarien, Bulgarien und Griechenland (Zugang zur Ägäis), Bulgarien und der Türkei (West-Thrakien) beobachten. Bereits diese

Aufzählung verdeutlicht, daß sich die Versuche der balkanischen Flügelmächte Türkei und Griechenland, auf die Neuordnung des Balkans einen bestimmenden Einfluß zu nehmen, potentiell konfliktverschärfend auswirken. Hinzu kommt die Problematik der ethnischen Minderheiten. Die Bevölkerungsstruktur in den meisten der balkanischen Staaten ist durch eine vergleichsweise ausgeprägte ethnische Inhomogenität gekennzeichnet⁹. Die Türkei und Griechenland nutzen dies aus, indem sie gegenüber den Minderheiten muslimischen und griechisch-orthodoxen Glaubens in den einzelnen Staaten dieser Subregion eine bewußte Protektionspolitik betreiben¹⁰.

Eine Sonderproblematik im östlichen Mittelmeerraum stellt auch heute noch der griechisch-türkische Konflikt um Zypern und einige Ägäisinseln dar. Beide Konflikte haben nach den revolutionären Umwälzungen von 1989 bis 1991 an Intensität und Schärfe zugenommen. Im Sommer 1996 wäre es beinahe zu kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen der türkischen und der griechischen Armee um die Insel Kardak/Imian gekommen, wenn die USA ihre Allianzpartner nicht in allerletzter Minute zur Raison gerufen hätten. Zwei Jahre später sorgte die Ankündigung der südypriotischen Regierung, russische Luft-Abwehrraketen auf ihrem Territorium zu stationieren, für klare Worte aus Ankara: Wenn es zur Stationierung kommen sollte, wäre dies für die Türkei ein Kriegsgrund. Hektische diplomatische Aktivitäten seitens der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs konnten erneut in letzter Minute verhindern, daß Nikosia mit seiner Ankündigung ernst machte. Entspannung ist dennoch nicht eingetreten.

2. Migration und Bürgerkriegsflüchtlinge

Dominiert wird die Debatte um die Folgen dieser krisenhaften Entwicklungen zur Zeit von der Flüchtlings- bzw. Migrationsproblematik. Die demographische Entwicklung in vielen südlichen und östlichen Mittelmeerstaaten sowie die düsteren Zukunftsperspektiven der immer jünger werdenden Bevölkerungsmehrheiten erzeugen ein

9 Insbesondere das Problem der albanischen Bevölkerungsgruppen außerhalb Albaniens ist im Urteil vieler Beobachter mittelfristig größer und konflikträchtiger einzuschätzen als die bosnische Frage.

10 So nimmt Griechenland für sich in Anspruch, Schutzmacht der griechisch-orthodoxen Minderheit in Albanien zu sein und unterhält enge Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien, um die türkische Einflußnahme auf dem Balkan einzuschränken. Die Türkei hingegen sieht sich für die türkischen Bevölkerungsgruppen in West-Thrakien, Albanien, Bulgarien sowie für die Muslime in Bosnien-Herzegowina verantwortlich.

7 Ausführlicher dazu Barry R. Posen, *The Security Dilemma in Ethnic Conflict*, in: *Survival*, 35 (1993) 1, S. 27–47.

8 An dieser Stelle sei lediglich auf den bis heute noch ungelösten Westsahara-Konflikt verwiesen.

hohes Migrationspotential, das sich insbesondere auf Europa richtet. Sollten zudem noch die bereits existierenden Konflikte und Krisen in vielen dieser Länder offen zum Ausbruch kommen, so ist zu erwarten, daß neben die sozioökonomisch motivierten Migranten eine hohe Anzahl von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen tritt.

Von diesen Entwicklungen sind jedoch nicht alle europäischen Staaten der NATO gleichermaßen betroffen. Aus der bisherigen Erfahrung mit Migration weiß man, daß Migranten, aber auch Flüchtlinge, Staaten als Zielorte bevorzugen, in denen bereits eine große Anzahl von Migranten aus dem gleichen Herkunftsland leben und eine funktionierende Subkultur aufgebaut haben. Von den Folgen der möglicherweise zu erwartenden Wanderungsbewegungen wären daher in allererster Linie Deutschland, Frankreich und Italien betroffen, in denen bereits heute eine hohe Anzahl von Migranten aus der Mittelmeerregion leben.

Zuwanderung in kontrolliertem Ausmaß und mit vorhandenen Integrationsmöglichkeiten – vor allem Arbeitsplätze – stellt per se keine Bedrohung staatlicher Sicherheit dar. Angesichts weiter steigender Migrantenzahlen werden die aufnehmenden Staaten und Gesellschaften aber zunehmend vor schwerwiegende Probleme gestellt. Von deren Bewältigung wird abhängen, ob Migration auch zu einer sicherheitspolitischen Frage wird oder nicht. Dabei muß zwischen zwei Problemkomplexen unterschieden werden: Erstens muß Migration von den Empfängerstaaten sowohl in politischer als auch ökonomischer Hinsicht bewältigt werden. Angesichts leerer Staatskassen und hoher Arbeitslosigkeit in Westeuropa wird dies zu einem immer schwierigeren Unterfangen. Zuwanderung kann damit vermehrt zu innenpolitischen Spannungen führen, die teilweise in Gewalt eskalieren und zu ernstzunehmenden Bedrohungen für den inneren Frieden werden können. Ein noch größeres Problem resultiert zweitens aus der Möglichkeit, daß Migranten Konflikte ihrer Herkunftsländer in die Empfängerländer hineinbringen. Hinzu kommt, daß Regierungen oder politische Gruppierungen der Herkunftsländer zunehmend versuchen, durch eine Mobilisierung ihrer Migrantengemeinden im Ausland Druck auf die Regierungen der jeweiligen Staaten auszuüben, damit diese sich für eine Konfliktregulierung aktiv engagieren oder gar offen Partei für eine der Konfliktparteien ergreifen¹¹.

11 Die algerische Islamische Heilsfront (FIS) – um ein prominentes Beispiel zu nennen – ließ im Sommer 1996 durch in Frankreich lebende Anhänger Bombenanschläge auf die Pa-

3. Fundamentalismus und Terrorismus

Teilweise im Zusammenhang mit der Migrationsproblematik steht die wachsende Sorge vor Terroranschlägen extremistischer Gruppen aus dem südlichen und östlichen Mittelmeerraum. Gaben in den siebziger und achtziger Jahren vor allem nationalistisch motivierte Terrorgruppen Anlaß zur Besorgnis, treten extremistische Gruppen in den neunziger Jahren vor allem unter dem Vorzeichen der Religion in Erscheinung. Die in jüngster Zeit zu beobachtenden politischen Entwicklungen im Zusammenhang mit dem islamischen Fundamentalismus¹² haben seither in Europa den Blick für die Bedrohung auch der europäischen Sicherheit durch gewaltbereite fundamentalistische Gruppen aus dem Mittelmeerraum geschärft. Bislang konzentrieren sich diese Gruppen auf die innenpolitische Destabilisierung der Regime in Nordafrika und im Nahen Osten. Zu diesem Zweck versuchen sie auch, bei den im Ausland lebenden Muslimen für ihre Sache Unterstützung zu finden und nutzen Europa als sicheres Rückzugsgebiet für Aktivisten.

Entscheidend für die sicherheitspolitischen Risiken, die von den Aktivitäten religiös oder ideologisch motivierter Gruppen für Europa ausgehen, ist nicht nur die Art ihrer politischen Ziele, sondern vielmehr die ihnen zur Verfolgung dieser Ziele zur Verfügung stehenden Machtmittel. Sollten islamistische Gruppen in einem islamischen „Kernstaat“ wie Ägypten oder der Türkei die politische und militärische Macht übernehmen, könnte von diesem Staat der Versuch unternommen werden, eine stärkere Koordinierung der einzelnen islamistischen Bewegungen zu erreichen¹³, um dadurch Gegenmacht zu einem vermeintlich dominanten Westen auszuüben.

4. Verbreitung von Massenvernichtungswaffen

Als wesentlich greifbarer und potentiell gefährlicher ist die Bedrohung durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ballistischen Ra-

riser Metro verüben, um die französische Regierung von ihrer Unterstützung für das algerische Regime abzubringen. Aber auch in Deutschland, das zeigen die jüngsten Entwicklungen, nehmen die Versuche, türkische und kurdische Bevölkerungskreise zu instrumentalisieren, zunehmend gewaltsamere Formen an.

12 Hier sei an die Wahlsiege der FIS in Algerien Anfang der neunziger Jahre sowie in jüngerer Zeit an die Regierungsbildung durch den Islamisten Erbakan in der Türkei, aber auch an den Bombenanschlag auf das World Trade Center, das Massaker von Luxor sowie an die Anschläge auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania im Sommer 1998 erinnert.

13 Vgl. hierzu Werner Link, Die Neuordnung der Welt-politik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München 1998, S. 44 ff.

keten im Mittelmeerraum anzusehen. Durch den Erwerb solcher Waffen versprechen sich die betroffenen Regierungen einen Ausbau ihrer relativen Machtposition gegenüber ihren Nachbarn zu vergleichsweise geringen Kosten. Um der abschreckenden Wirkung der israelischen Atomwaffen etwas entgegenzusetzen, sind nicht wenige der nächstlichen Staaten zum Erwerb oder gar zur Eigenproduktion von ABC-Waffen und ballistischen Trägersystemen übergegangen. Bereits heute verfügen Staaten wie Syrien und Libyen über ballistische Raketen, in deren Reichweite auch südeuropäisches Territorium liegt¹⁴.

Der Besitz solcher Waffensysteme könnte die jeweiligen Regierungen dazu verleiten, in politischen Streitfragen ihren Druck auf einzelne EU- oder NATO-Staaten zu erhöhen. Eventuelle westliche Versuche, den Erwerb und die Dislozierung weiterer ABC-Waffen im Mittelmeerraum zu verhindern, könnten wiederum bestehende Spannungen vertiefen und neue Konflikte schaffen. Schließlich darf auch die Möglichkeit nicht unterschätzt werden, daß terroristische Gruppen versuchen, in den Besitz von ballistischen Trägerraketen zu gelangen, um sie mit leicht herstellbaren chemischen oder biologischen Kampfstoffen zu bestücken.

Der Überblick über aktuelle und potentielle Risiken aus dem Mittelmeerraum bietet insgesamt ein komplexes Bild möglicher Bedrohungen. In der Region tut sich eine große Zahl teils verschiedenartiger Einzelprobleme, teils die Subregionen übergreifender Risiken auf, die in ihrer Eskalationswirkung und in ihrem Bedrohungspotential für die transatlantische Sicherheit gegenwärtig sehr schwer einzuschätzen sind.

IV. Die Euro-Mediterrane Partnerschaft

Die Europäische Union hat auf diese Sicherheitsproblematik mit einer aktiven Verdichtung ihrer Beziehungen zu den Staaten im südlichen und teilweise auch im östlichen Mittelmeerraum reagiert. Ihren institutionellen Ausdruck fand diese Strategie kooperativer Konfliktprävention bzw. Konfliktregulierung in der im November 1995 in

14 Vgl. hierzu Shai Feldmann, *Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East*, Cambridge 1997.

Barcelona ins Leben gerufenen Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP). Die erklärte Zielsetzung der EMP besteht darin, mit Hilfe einer multidimensionalen, langfristigen Strategie eine dauerhafte, nachhaltige Entwicklung in den Mittelmeerländern zu fördern und dadurch aktiv zur Entstehung einer Stabilitäts- und Sicherheitszone beizutragen¹⁵. Im einzelnen setzt sich die EMP aus drei Kooperationsbereichen zusammen: aus einer Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft, die vor allem auf die Errichtung einer mediterranen Freihandelszone bis zum Jahre 2010 zielt, aus einem Dialog über politische und Sicherheitsfragen sowie schließlich aus einer vertieften Zusammenarbeit im sozialen und kulturellen Bereich, der nicht zuletzt der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit dienen soll¹⁶.

Inhaltlich konzentrieren sich die Aussagen der Abschlußdeklaration von Barcelona im politischen Bereich auf eine weitreichende Prinzipienklärung zur Einhaltung der Menschenrechte und der allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Eine Verbesserung der Zusammenarbeit soll vor allem in der Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen angestrebt werden. Angaben darüber, wie die teilweise sehr weitgehenden sicherheitspolitischen Zielsetzungen der EMP – wie etwa die Schaffung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone – umgesetzt werden könnten, finden sich in dem Papier nicht.

In institutioneller Hinsicht bietet die EMP wenig Neues. Mit Blick auf die ordnungspolitischen Interessen der USA im Mittelmeerraum hatten die Europäer die Bildung ständiger Institutionen weitgehend vermieden. Konkret wurde in Barcelona lediglich vereinbart, in regelmäßigen Abständen Außenministertreffen und Sitzungen eines Koordinierungsausschusses abzuhalten. Alle weiteren Treffen sollen auf einer Ad-hoc-Basis stattfinden. Die EMP stellt daher auch keine genuin neue Institutionalisierung mediterraner Zusammenarbeit, sondern vielmehr eine Erweiterung der bisherigen Mittelmeerpolitik vor dem Hintergrund sicherheitspolitischer Überlegungen dar.

Neben der externen Stabilisierungsfunktion soll die EMP zugleich auch eine interne Balancefunk-

15 Vgl. „Stärkung der Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Entwicklung einer Partnerschaft Europa-Mittelmeer“. Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, Brüssel, 19. 10. 1994, Kom (94) 427 endg.

16 Die Barcelona-Deklaration ist abgedruckt in: *Internationale Politik*, (1996) 4, S. 107–122.

tion erfüllen. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der deutschen Wiedervereinigung war in vielen südeuropäischen Staaten die Sorge aufgekommen, daß sich das innereuropäische Machtgefüge zugunsten Deutschlands und allgemein der nordeuropäischen Staaten verschieben würde. Vor allem aus der Sicht Frankreichs, Italiens und Spaniens sollte die europäische Integrationsstrategie gegenüber Mittel- und Osteuropa daher durch eine Kooperationsstrategie gegenüber den Ländern im Süden ergänzt werden.

Obgleich sowohl nördlich als auch südlich des Mittelmeeres ein politisches Interesse an einer engeren Zusammenarbeit bestand, waren es nicht zuletzt die politischen Fragen, die bei der Umsetzung der EMP bislang Probleme bereiteten. Schon in Barcelona war buchstäblich erst in letzter Minute und nur unter erheblichem europäischen Druck Einigung darüber erzielt worden, wie das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das Problem der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Kampf gegen den Terrorismus und die Behandlung illegaler Einwanderer in die Abschlußdeklaration Eingang finden sollten¹⁷. Vor allem in der Folgezeit zeigte sich dann, daß die mit der Einbeziehung Israels faktisch gegebene Koppelung des Barcelona-Prozesses an den Friedensprozeß im Nahen Osten zunehmend zum strukturellen Hindernis der EMP werden würde. Die ursprüngliche Hoffnung einiger europäischer Staaten, durch den Barcelona-Prozeß die Zusammenarbeit zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn zu fördern und dadurch indirekt auch den europäischen Einfluß im Nahen Osten zu mehren, zerschlug sich spätestens auf dem ersten Nachfolgetreffen von Barcelona im April 1997 auf Malta, das nahezu ausschließlich zu einem Austragungsort des arabisch-israelischen Konflikts geriet¹⁸.

Auch die inhaltliche Zusammenarbeit in den mit Sicherheitsfragen betrauten Arbeitsgruppen hatte sich bis dahin eher schleppend entwickelt. Bei den verschiedenen Ausschuß- und Arbeitsgruppentreffen wurde zwar ausgiebig über vertrauensbildende Maßnahmen, Konfliktprävention und den französischen Vorschlag eines mediterranen Stabilitätspakts verhandelt, nennenswerte Ergebnisse wurden dabei jedoch nicht erzielt. Noch pro-

blematischer entwickelte sich die Zusammenarbeit in denjenigen Bereichen der EMP, die auf die Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verhältnisse in den Partnerländern angelegt waren. Wie nicht anders zu erwarten, hielt man auf seiten der arabischen Staaten wenig von der politischen Konditionierung ökonomischer und finanzieller Hilfen und konfrontierte die europäische Seite mit dem Vorwurf der Einmischung in innere Angelegenheiten.

Angesichts dieser Rückschläge reifte auf europäischer Seite nicht nur die Erkenntnis, daß unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der arabisch-israelische Konflikt nach Möglichkeit aus der EMP herausgehalten werden mußte, sondern auch die Bereitschaft, das langfristige Ziel der Entwicklung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen dem kurzfristigen Interesse an politischer Stabilität im Mittelmeerraum unterzuordnen. Mit dieser neuen Schwerpunktsetzung gelang es der europäischen Seite im weiteren Verlauf des Dialogs, die mediterranen Partnerstaaten zumindest auf gemeinsame Standards und einen politischen „code of conduct“ zu verpflichten.

In Anbetracht dieser bescheidenen Ergebnisse stellte sich vor der dritten Barcelona-Nachfolgekonferenz, die im April 1999 in Stuttgart stattfand¹⁹, die Frage, ob der sicherheitspolitische Dialog im Rahmen der EMP und die Knüpfung wirtschaftlicher Hilfe an politische Bedingungen ein erfolgversprechender Politikansatz zur Förderung von Stabilität und Sicherheit im Mittelmeerraum sind. Denn offensichtlich hat nicht nur der festgefahrene Friedensprozeß dem politischen Dialog der EMP den Wind aus den Segeln genommen. Das europäische Ansinnen, durch die politische Konditionierung ökonomischer Angebote eine Ordnungsfunktion im Mittelmeerraum zu übernehmen, wird nicht nur von Israel, sondern auch von den arabischen Staaten strikt abgelehnt. Statt politischen Wandel, der die eigene Machtbasis aushöhlen würde, erhoffen sich die arabischen Regierungen von der EU einen besseren Zugang zum europäischen Binnenmarkt sowie mehr Investitionen und Wirtschaftshilfe. Aus ihrer Sicht – und hier gibt es durchaus Berührungspunkte mit den Interessen einiger europäischer Staaten – sollte der politische Dialog allenfalls dazu dienen, die Terrorismusbekämpfung zu koordinieren und die Europäer in die Regulierungsversuche des Nahostkonflikts einzubinden.

17 Vgl. Esther Barbé, *The Barcelona Conference: Launching Pad of a Process*, in: *Mediterranean Politics*, (1996) 1, S. 36.

18 Vgl. hierzu Annette Jünemann, *Die Euro-Mediterrane Partnerschaft vor der Zerreißprobe? Eine Bilanz der zweiten Mittelmeerkonferenz von Malta*, in: *Orient*, 38 (1997) 3, S. 465–475.

19 Aus redaktionellen Termingründen konnten die Ergebnisse der Konferenz in diesem Artikel nicht mehr berücksichtigt werden.

V. Der NATO-Mittelmeerdialog

Bereits zu Beginn der neunziger Jahre machte die Gruppe „Mittelmeerraum“ der NATO auf die Gefahren aufmerksam, die der Allianz in Zukunft möglicherweise aus dem Süden drohen könnten. Ende 1994 beschloß der NATO-Ministerrat daher, ausgewählte (prowestliche) Mittelmeerstaaten zu einem politischen Dialog auf Ministerebene nach Brüssel einzuladen. Das erklärte Ziel dieser Initiative bestand darin, nach neuen Formen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen der NATO und den Staaten im südlichen und östlichen Mittelmeerraum zu suchen, einen besseren Informationsaustausch zu gewährleisten (davon sollten Fragen der militärischen Hardware sowie der Strategie ausgenommen bleiben) und insbesondere in den arabischen Ländern zu einem besseren Verständnis der Aufgaben und Aktivitäten der NATO beizutragen²⁰. Um eine möglichst große Flexibilität des Forums und seine Unabhängigkeit von regionalen Krisen zu gewährleisten, wollte man den Dialog sowohl inhaltlich als auch im Hinblick auf seine Teilnehmer möglichst offenhalten und auf einer bilateralen Basis nach dem Prinzip 16 plus 1 abwickeln.

Damit entsprach der NATO-Mittelmeerdialog von Beginn an nicht den Vorstellungen einiger südeuropäischer Allianzmitglieder, die ursprünglich eine Art „Partnership for Peace“ (PfP) für den Mittelmeerraum ins Leben rufen wollten. Aus unterschiedlichen Gründen hatten Bonn, Paris, London und nicht zuletzt Washington die Einrichtung eines solchen PfP-Äquivalents verhindert. Vor allem Deutschland und die USA wollten den Eindruck vermeiden, daß die Allianz den südlichen und östlichen Mittelmeeranrainern den gleichen Stellenwert für die transatlantische Sicherheit beimißt wie den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie Rußland²¹. Die französische Ablehnung beruhte hingegen im wesentlichen auf der Befürchtung, daß eine weiter gehende Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der NATO und den nordafrikanischen Staaten die französischen Sonderbeziehungen zu diesen Ländern unterminieren könnte.

Die Aufnahme des Dialogs erfolgte erstmalig im Mai 1995 und wurde in Form unregelmäßiger Treffen fortgesetzt. Inhaltlich drehten sich die Gespräche vor allen um Fragen der politischen und sozioökonomischen Entwicklung im Mittelmeerraum sowie über Möglichkeiten regionaler Kooperation und gemeinsamer „peace-keeping“-Einsätze. Als einzig greifbares Ergebnis konnte bis 1997 lediglich die Beteiligung Ägyptens, Marokkos und Jordaniens an der IFOR- und darauffolgend an der SFOR-Mission in Bosnien vereinbart werden²².

Fast genau ein Jahr nachdem die NATO ihre Mittelmeerinitiative angekündigt hatte, wurde diese auf Anweisung des NATO-Generalsekretärs einer Evaluierung unterzogen. Generell fiel die Einschätzung des Dialogs im Abschlußbericht dieser Evaluierung positiv aus. Obwohl einige Änderungen vorgeschlagen wurden, sollte an der grundsätzlichen Struktur des Dialogs festgehalten werden²³. Die Änderungsvorschläge betrafen vor allem die Treffen der Dialoggruppe, die künftig zweimal im Jahr zusammentreten sollte. Als Ergänzung zu den bisher bestehenden Kooperationsstrukturen wurden ferner multilaterale Mittelmeer-Briefings mit den Dialogpartnern im Anschluß an die Sitzungen des NATO-Rats angeregt, um dadurch ein Klima des Vertrauens und der Zusammenarbeit zu fördern. Auch sollten mehr Beratungen und Informationen zu Fragen des Krisenmanagements im Rahmen des Dialogs stattfinden.

Anläßlich der NATO-Ratssitzung vom 8. Juli 1997 wurde vereinbart, diese Vorschläge umzusetzen und den Dialog insgesamt zu intensivieren. Dazu wurde eine „Mediterranean Cooperation Group“ (MCG) auf der Ebene der Politischen Berater der nationalen Vertretungen ins Leben gerufen, die zukünftig verantwortlich für den Mittelmeerdialog sein sollte. Ferner sollten bei Bedarf erweiterte Treffen mit Regierungsvertretern aus den einzelnen Hauptstädten der Allianz stattfinden. Darüber hinaus verständigten sich die Allianzmitglieder darauf, die Dialogpartner als Beobachter an PfP-Übungen zuzulassen²⁴.

Obgleich die Errichtung der MCG von NATO-Generalsekretär Solana als ein Zeichen für die gewachsene Bedeutung des Mittelmeerraums für

20 Vgl. Jette Nordman, Der Mittelmeerdialog. Beseitigung von Mißverständnissen und Aufbau von Vertrauen, in: NATO-Brief, Juli–August 1997, S. 27.

21 Vgl. Stephen Larrabee/Jerrold Green/Ian O. Lesser/Michele Zanini, NATO's Mediterranean Initiative. Policy Issues and Dilemmas, Rand DDR-1699-IMD, September 1997, S. 28.

22 Vgl. Andreas Jacobs/Carlo Masala, Der Mittelmeerraum als Herausforderung für die deutsche Sicherheitspolitik, Sankt Augustin 1998, S. 47f.

23 So das Ergebnis unseres Interviews im NATO-Hauptquartier, Brüssel, 7. Oktober 1997.

24 Vgl. „Spain Pushes Outreach to North Africa“, in: Defense News vom 5. bis 11. Juni 1997.

die gesamte Allianz interpretiert wird²⁵, bedeuten diese Neuerungen wenig mehr als eine Umbenennung der alten Dialogstruktur²⁶. Gleichzeitig herrscht innerhalb der NATO eher Skepsis hinsichtlich der Möglichkeiten des Mittelmeerdialogs vor. Solange das politische Ziel dieses Dialogs den Allianzmitgliedern nicht klar sei, so ist in Brüssel zu hören, könne der Dialog mit den Mittelmeeranrainern keinerlei substantielle Fortschritte machen²⁷. Auch das Problem des fehlenden politischen Konsenses wird sehr klar gesehen.

Ungeachtet dieser eher zurückhaltenden Einschätzung des Dialogs kursieren innerhalb der Allianzbürokratie eine Reihe von Vorschlägen für eine Weiterentwicklung der MCG. Dabei wird u.a. von der Überlegung ausgegangen, daß die NATO im Mittelmeerraum nur in solchen Bereichen aktiv werden sollte, in denen sie gegenüber anderen sicherheitspolitischen Kooperationsformen und Institutionen einen Vorteil aufzuweisen hat, d.h. in ausgewählten militärischen Bereichen. Ohne daß mögliche Aufgaben konkret benannt werden, wird deshalb intern dafür plädiert, daß die NATO den Fokus ihrer Mittelmeerinitiative künftig stärker auf diese Bereiche ausrichten sollte. Um die Bedeutung des Dialogs hervorzuheben, wird ferner angeregt, die Treffen der MCG ein- bis zweimal im Jahr auf der Ebene der Außen- und/oder Verteidigungsminister abzuhalten.

Diese sichtbare Aufwertung würde den Wünschen der Dialogpartner entgegenkommen sowie den Südeuropäern signalisieren, daß die NATO ihre Sicherheitsbedürfnisse ebenso ernst nimmt, wie die der übrigen Allianzmitglieder. Einer Beschäftigung der MCG mit sogenannten „hard-security issues“ stehen die Brüsseler Bürokraten, wie auch die meisten Mitgliedstaaten, allerdings skeptisch gegenüber. Die Beratungen und die Kooperation sollte sich lediglich auf die Bereiche der „soft-security“ erstrecken, dort aber deutlich intensiviert werden. Andernfalls, so wird befürchtet, könnte der ohnehin schon fragile Konsens über die NATO-Mittelmeerinitiative noch größe-

ren Belastungen ausgesetzt werden²⁸. Insgesamt wird von verschiedenen Seiten hervorgehoben, daß die Zukunft des Mittelmeerdialogs vor allem davon abhängt, ob die Vereinigten Staaten ihre tendenziell ablehnende Haltung gegenüber dieser Initiative revidieren. Ohne ein stärkeres amerikanisches Engagement, so wird argumentiert, sei eine substantielle Weiterentwicklung der MCG ausgeschlossen²⁹.

Zumal eine Reihe von NATO-Staaten fundamentale Veränderungen hinsichtlich der Dialog- und Kooperationsbereiche (wie z.B. eine Übernahme des PfP-Modells für den Mittelmeerraum) auch weiterhin strikt ablehnen³⁰, ist eine Umsetzung dieser Reformvorschläge und eine baldige Verbesserung der Effizienz des Dialogs eher unwahrscheinlich. Angesichts eines fehlenden politischen Konsenses über die Aufgaben des Mittelmeerdialogs und der MCG hat es gegenwärtig den Anschein, daß der NATO-Mittelmeerdialog ohnehin kaum mehr als eine Geste politischen Entgegenkommens an die Adresse der Südeuropäer darstellt. In Anbetracht seiner geringen politischen Relevanz und Substanz muß er deshalb als institutionelle Kosmetik bezeichnet werden.

VI. Fazit

Welche Ergebnisse lassen sich mit Blick auf die transatlantischen und europäischen Antworten auf die Sicherheits Herausforderungen aus dem Mittelmeerraum festhalten?

1. Sowohl die NATO als auch die EU reagieren mit einer Verdichtung ihrer Beziehungen zu den Staaten des Mittelmeerraums, deren Ziel der kooperative Abbau von Stabilitätsrisiken (EU) sowie die Verbesserung des eigenen Images bei den südlichen Mittelmeeranrainern (NATO) ist. Aus Sicht der südeuropäischen Mitgliedstaaten von EU und NATO soll die Institutionalisierung der Beziehungen zu den Mittelmeerländern

25 Vgl. seinen Beitrag auf der RAND/CeMiSS-Konferenz vom 10. bis 11. November 1997 in Rom, in: CeMiSS (Hrsg.), *The Future of NATO's Mediterranean Initiative*, Rom 1997, S. 18f.

26 Zu dem gleichen Urteil gelangen auch S. Larrabee/J. Green/I. O. Lesser/M. Zanini (Anm. 21, S. 26).

27 „A dialogue for dialogue sake goes nowhere.“ So ein hoher Brüsseler Beamter auf einer Konferenz der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, die vom 23. bis 25. September 1998 in Bonn stattfand.

28 Vgl. dazu die Äußerungen von Jette Nordman anlässlich des dritten Treffens der Mediterranean Dialogue Group der Nordatlantischen Versammlung vom 27. bis 28. November 1997 in Istanbul, in: International Secretariat of the North Atlantic Assembly (Hrsg.), *Mediterranean Dialogue Seminar. Staff Report*, AP 303 GSM (97) 14, S. 5.

29 Vgl. ebd., S. 44.

30 Auch Javier Solana hat wiederholt darauf hingewiesen, daß die Übernahme von PfP-Elementen in die Agenda des Mittelmeerdialogs gegenwärtig nicht auf der Tagesordnung steht. Vgl. Javier Solana, *NATO and the Mediterranean*, in: *Mediterranean Quarterly*, March 1997 (Internetausgabe).

jedoch zusätzlich eine zweite, vielleicht wichtigere Funktion erfüllen: nämlich eine Ostlastigkeit von NATO und EU geographisch auszubalancieren. Auffällig an der Institutionalisierungspolitik beider Organisationen ist, daß die Staaten der balkanischen Subregion, obgleich geographisch am Mittelmeer gelegen, in diesen Prozeß nicht miteinbezogen wurden. Dies hat seinen Grund in der Sonderproblematik, die der Balkan für die europäische Sicherheit gegenwärtig darstellt.

2. Die Gründung der beiden Kooperationsforen Euro-Mediterrane Partnerschaft (Barcelona-Prozeß) und NATO-Mittelmeerdialoq ist allein noch kein Indiz dafür, daß die Mitgliedstaaten von NATO und EU die sicherheitspolitischen Herausforderungen aus dem Mittelmeerraum einheitlich wahrnehmen. Bedingt durch ihre unterschiedliche geographische Lage und die daraus resultierenden divergierenden geostrategischen Interessen sowie durch die unterschiedliche Betroffenheit von den Entwicklungen im Mittelmeerraum, ist eher das Gegenteil der Fall. Sowohl in der NATO als auch in der EU herrscht Uneinigkeit darüber, welcher Stellenwert der Beschäftigung mit dem Mittelmeerraum beigemessen werden soll. Diese Interessendivergenzen erklären auch die bescheidenen finanziellen Mittel beider Dialogforen sowie die im Falle der NATO bewußt zurückhaltend formulierten Zielsetzungen.

Die bis zum heutigen Tage magere Bilanz beider Foren beruht neben den Interessenunterschieden innerhalb der transatlantischen und europäischen Institutionen auch auf transmediterranen Interessendivergenzen. Die Erwartungen, welche die

südlichen Mittelmeeranrainer mit beiden Prozessen verbinden, sowie die politischen und ökonomischen Ziele, die diese Staaten an eine Teilnahme knüpfen, decken sich nicht mit den Ansprüchen, die seitens der südeuropäischen Staaten mit beiden Prozessen verbunden werden. Angesichts dieses Befundes bestätigt sich die Erfahrung, wonach Kooperation nur unter den Bedingungen einer weitgehenden Interessenidentität zwischen den Kooperationspartnern dauerhaft betrieben wird³¹.

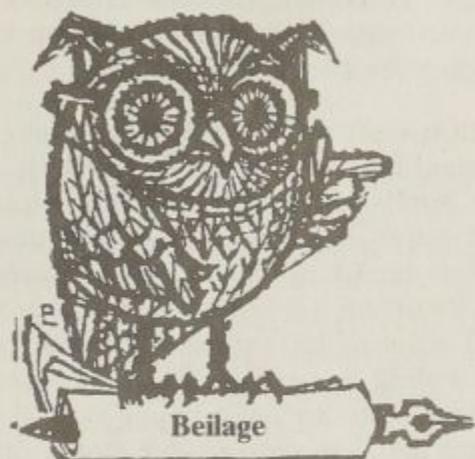
3. Schließlich stellt sich die Frage der Zielsetzung europäischer und transatlantischer Politik. Trotz des vagen Profils beider Mittelmeerinitiativen läßt sich konstatieren, daß es weder das Bestreben der NATO noch der EU ist, das Mittelmeer erneut in ein „Mare Nostrum“, also in ein hegemonial strukturiertes Einflußgebiet europäischer und transatlantischer Politik zu verwandeln. Vielmehr soll es in ein „Mare Securum“, also in ein Vorfeld transformiert werden, von dem in absehbarer Zukunft keine Sicherheitsrisiken für die gesellschaftliche Eigenentwicklung der europäischen Staaten sowie der USA ausgehen. Vor diesem Hintergrund sind die Instrumente beider Organisationen als unzureichend zu bezeichnen. Behaftet mit vielfältigen internen wie externen Problemen, werden sie wohl auch in absehbarer Zukunft nicht in der Lage sein, diesen Anspruch zu realisieren.

31 Zur Erklärung internationaler Kooperation aus der Sicht der Theorie des Neorealismus vgl. Joseph Grieco, *Cooperation among Nations*, Ithaca – New York 1990, sowie Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading u. a. 1979.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis
Sach- und Personenregister



25,- DM

Jahrgang 1998

Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.): Jahrgänge 1992 – 1997

Erscheinungstermin Jahrgang 1998: April 1999



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell-
Adresse:

Das Parlament,
Fleischstraße 62-65.
Telefax (06 51) 97 99-153

Vertriebsabteilung
54290 Trier

Peter Schlotter: Der Maghreb und Europa. Perspektiven des „Barcelona-Prozesses“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/99 S. 3–10

Auf der Konferenz in Barcelona im November 1995 haben sich die Europäische Union und die Staaten des südlichen und östlichen Mittelmeeres ehrgeizige Ziele gesetzt: Bis zum Jahre 2010 soll eine euro-mediterrane Freihandelszone errichtet werden, in der mehr wirtschaftlicher Wohlstand herrscht, die Menschenrechte respektiert werden, die Gesellschaften sich zu Demokratien entwickeln und der Dialog zwischen den Religionen und Kulturen zu einem wechselseitigen Verständnis führt.

Am Beispiel der Beziehungen zwischen der EU und den Maghrebstaaten wird aufgezeigt, daß Freihandel zwischen so unterschiedlich leistungsfähigen Partnern kaum die erhofften wirtschaftlichen Entwicklungseffekte im Maghreb zur Folge haben wird, die zu einer Entspannung der sozialen Lage notwendig wären. Es ist vielmehr zu befürchten, daß eine weitere Verschlechterung der ökonomischen Situation der islamistischen Opposition in den Maghrebländern zusätzliche Unterstützung zuführen wird. Andererseits ist nicht auszuschließen, daß langfristig der verschärfte Konkurrenzdruck die bisher noch klientelistisch geprägten Wirtschafts- und Sozialstrukturen im Maghreb aufbricht. Die Finanzmittel der EU können dabei helfen, diesen Übergangsprozeß abzufedern.

Entscheidend für den Erfolg des Barcelona-Prozesses wird sein, ob es gelingt, im Maghreb Wege der Demokratisierung zu fördern. Dabei steht die Europäische Union vor der Schwierigkeit, den wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozeß einerseits nicht offen gegen die Regierungen in der Region durchsetzen zu können, andererseits aber auch Oppositionskräfte unterstützen zu müssen. Noch komplizierter wird die Aufgabe, wenn berücksichtigt wird, daß die Freiräume, die für gesellschaftliche Akteure geschaffen werden sollen, nicht durch Bewegungen ausgefüllt werden sollten, die den im Barcelona-Dokument formulierten Prinzipien und Normen feindlich gegenüberstehen. Bei dieser Gratwanderung könnte der Barcelona-Prozeß insofern hilfreich sein, als ein weitgefächertes Dialogprogramm auch zwischen konkurrierenden, gar verfeindeten gesellschaftlichen Gruppen vorgesehen ist. Es käme deshalb besonders darauf an, daß die Europäische Union nachdrücklicher als bisher auf der Einbeziehung staatsunabhängiger Gruppen, einschließlich der Islamisten, in den euro-mediterranen Dialogprozeß besteht.

Annette Jünemann: Deutsche Mittelmeerpoltik im europäischen Rahmen. Defizite im Nahen Osten und in der Türkei.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/99, S. 11–19

Deutschlands Engagement im Mittelmeerraum erklärt sich aus einem ganzen Bündel *nationaler* Interessen, bewegt sich jedoch im *europäischen* Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft. In ihrer Funktion als EU-Ratspräsidentschaft sollte die deutsche Regierung auf eine stärkere Berücksichtigung der ökonomischen Interessen der Mittelmeerdrittländer drängen, aber auch auf eine konsequentere Einforderung politischer Reformen. Damit ist nicht nur politischer Druck auf die Mittelmeerdrittländer gemeint, sondern vor allem eine stärkere Einbeziehung der demokratischen Zivilgesellschaften in die interregionalen Beziehungen.

Akuter Handlungsbedarf besteht in der Nahostpolitik sowie in der Türkei- und Kurdenpolitik. Während die deutsche Regierung in der Nahostpolitik notwendige Impulse bislang vermissen ließ, könnte die Eskalation des Kurdenkonflikts die Entwicklung einer kohärenten Türkei- und Kurdenpolitik beschleunigen. Von der Stuttgarter Mittelmeerkonferenz diesbezügliche Fortschritte zu erwarten wäre jedoch unrealistisch gewesen, da die äußeren Rahmenbedingungen der Euro-Mediterranen Partnerschaft derzeit denkbar ungünstig sind. Zur Befriedung der virulenten Regionalkonflikte sollte die Euro-Mediterrane Partnerschaft deshalb durch multilaterale Initiativen ergänzt werden.

Volker Nienhaus: Entwicklung und Entwicklungsprobleme in Ländern des südlichen Mittelmeerraums

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/99, S. 20–28

Die Europäische Union strebt die Schaffung einer Freihandelszone mit zwölf südlichen Mittelmeerrändern bis zum Jahre 2010 an. Die EU erwartet davon einen Beitrag zur Beschleunigung der Entwicklung der Partnerländer, die sich u.a. in ihrer Größe, Wirtschaftskraft und Struktur stark voneinander unterscheiden. Der wirtschaftliche Fortschritt soll den Migrationsdruck in Richtung Europa und politische Instabilitäten in der Region reduzieren.

In fast allen südlichen Mittelmeerländern ist in den letzten Jahren die makroökonomische Stabilisierung gelungen. Außerdem wurden Strukturanpassungsprogramme eingeleitet, die auf die Einführung bzw. Stärkung marktwirtschaftlicher Systeme abzielen. Diese Programme sind nicht überall konsequent durchgeführt worden; insbesondere bei der Liberalisierung der Finanzsysteme gibt es vielfach noch einen erheblichen Reformstau. Ohne Strukturreformen werden aber von der Freihandelspolitik kaum Entwicklungsimpulse in dem erhofften Ausmaß ausgehen. Weitere offene und nicht für alle Länder einheitlich zu beantwortende Fragen betreffen den Ausgleich der nicht unerheblichen Einnahmeausfälle nach einem Zollabbau, die Konsequenzen eines Anstiegs der Importe, die ökonomischen und sozialen Kosten eines verschärften Wettbewerbsdrucks sowie die Attraktivität der Mittelmeerländer als Standort für Direktinvestitionen aus Europa.

Andreas Jacobs/Carlo Masala: Vom Mare Nostrum zum Mare Securum. Sicherheitspolitische Entwicklungen im Mittelmeerraum und die Reaktionen von EU und NATO

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/99, S. 29–37

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat es den Anschein, als ob sich das mittelmeerisch-afrikanische Vorfeld Europas erneut anschickt, die Geschichte des alten Kontinentes zu bestimmen, wie dies bis ins 16. Jahrhundert der Fall war. Die Zunahme ethnischer und zwischenstaatlicher Konflikte an Europas mittelmeerischer Peripherie, Probleme mit dem islamischen Fundamentalismus und Terrorismus aus dem Maghreb und dem Nahen Osten, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und unkontrollierte Migrationsbewegungen – all dies sind Herausforderungen, denen sich Europa zunehmend aus dem Mittelmeerraum ausgesetzt sieht und auf die es bereits erste Antworten gegeben hat.

Der Beitrag skizziert vor dem Hintergrund einiger grundlegender Überlegungen zum Sicherheitsbegriff, welche konkreten sicherheitspolitischen Herausforderungen für die Mitgliedstaaten von NATO und EU im Mittelmeerraum bestehen. Anschließend wird gezeigt, wie sowohl die NATO als auch die EU versuchen, die Stabilitätsrisiken im Mittelmeerraum durch eine institutionelle Verdichtung ihrer Beziehungen zu den südlichen und östlichen Mittelmeerrändern abzubauen. In der Bewertung wird deutlich, daß sowohl der politische Dialog im Rahmen des von der EU initiierten Barcelona-Prozesses als auch der NATO-Mittelmeerdialo an den unterschiedlichen Erwartungen und Interessen ihrer Teilnehmerstaaten krankt. Vor allem diese Interessendivergenzen sind der Grund dafür, daß die beiden Mittelmeerdialo kaum zu mehr Sicherheit und Stabilität im Mittelmeerraum beitragen können.