

Asseburg, Muriel

Research Report

Barcelona Plus 10: Gescheiterter Aufbruch in der Euromediterranen Partnerschaft

SWP-Aktuell, No. 57/2005

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: Asseburg, Muriel (2005) : Barcelona Plus 10: Gescheiterter Aufbruch in der
Euromediterranen Partnerschaft, SWP-Aktuell, No. 57/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik
(SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254584>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise
further usage rights as specified in the indicated licence.*

»Barcelona Plus 10«

Gescheiterter Aufbruch in der Euromediterranen Partnerschaft

Muriel Asseburg

Am 27. und 28. November 2005 sollte in Barcelona der zehnte Jahrestag der Euromediterranen Partnerschaft (EMP) feierlich mit einem Gipfel der Staats- und Regierungschefs begangen werden. Das hochrangige Treffen sollte ein Zeichen für die Verbundenheit Europas mit der islamisch geprägten Nachbarregion setzen, da infolge des 11. September 2001 und der Anschläge von Madrid und London ein Klima von Mißtrauen, Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie entstanden war. Und es sollte der oft als ineffizient und ineffektiv gescholtenen Mittelmeerpartnerschaft durch neu gesetzte Prioritäten und klare Zielvorgaben frischen Schwung verleihen. Schon im Vorfeld des Gipfels zeigte sich allerdings, daß Europäer und arabische Mittelmeerpartner sehr unterschiedliche Vorstellungen von der künftigen Ausgestaltung der Partnerschaft haben. Die Differenzen führten denn auch dazu, daß die Staats- und Regierungschefs der südlichen Partnerländer mit zwei Ausnahmen dem Treffen fernblieben. Zwar verabschiedeten die Gipfelteilnehmer am Ende ein Arbeitsprogramm für die nächsten fünf Jahre und einen Verhaltenskodex für den Kampf gegen den Terrorismus. Auf eine gemeinsame Zukunftsvision für die Partnerschaft konnten sie sich jedoch nicht einigen.

Dabei einte Europäer und südliche Mittelmeerrainer (vgl. Kasten auf S. 2) im Vorfeld des Gipfels die gemeinsame Absicht, den regionalen, langfristigen und partnerschaftlichen Ansatz der EMP zu bewahren und im gegenseitigen Interesse auszubauen – dies vor allem auch in Abgrenzung zu den amerikanischen Demokratisierungs- und Neuordnungsbemühungen im größeren Nahen Osten seit dem 11. September 2001. Einigkeit bestand auch darüber, daß noch viel getan werden müsse, um die ehrgeizige, in der Barcelona-Deklaration von 1995 formulierte Zielvorstellung eines

»Raums des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands« rund ums Mittelmeer sowie die für das Jahr 2010 angestrebte euromediterrane Freihandelszone zu verwirklichen.

Für alle EMP-Mitglieder haben sich in den letzten Jahren allerdings die Prioritäten geändert: Mit dem Barcelona-Ansatz hatte die EU auf Stabilisierung mittels wirtschaftlicher Kooperation, Liberalisierung und Integration sowie mittels einer langfristig angelegten und vorsichtigen politischen Transformation gesetzt, um weiche, von der Region ausgehende Sicherheits-

Die Gipfelteilnehmer:

35 Mitgliedstaaten der EMP + Beobachter

- ▶ 25 EU-Mitgliedstaaten
- ▶ 10 Südliche Mittelmeeranrainer
Ägypten Algerien Israel
Jordanien Libanon Marokko
Palästinensische Autorität
Syrien Tunesien Türkei
- ▶ 2 Beobachterstaaten
Libyen Mauretanien*
 * hat Aufnahme beantragt
- ▶ 3 EU-Beitrittskandidaten
Bulgarien Kroatien Rumänien

risiken einzudämmen. Mittlerweile hat sich bei Regierungen nördlich und südlich des Mittelmeers die Erkenntnis durchgesetzt, daß direkte Kooperation insbesondere bei der Terrorismusbekämpfung und beim Management von Migration ausgebaut werden müsse, um eben dieser Sicherheitsrisiken Herr zu werden. Die Kooperation müsse begleitet werden durch einen verstärkten Kulturdialog, der dazu dienen soll, neues Mißtrauen und Feindbilder abzubauen. Gleichzeitig sollte verstärkt in qualitativ hochwertige Bildung und in gute Regierungsführung investiert werden. Denn dies legte unter anderem die Analyse der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) herausgegebenen Berichte über die Entwicklung in der arabischen Welt nahe.

Nach dem Wunsch der britischen Präsidentschaft sollte der Jubiläumsgipfel folglich eine ehrgeizige Agenda für Reformen und Kooperation verabschieden. Eine markantere Prioritätenensetzung, klare Zielvorgaben und besser fokussierte finanzielle Unterstützung sollten die Ziele der Partnerschaft konkretisieren und ihre Umsetzung beschleunigen.

Wie aber sieht die Bilanz von zehn Jahren EMP in den einzelnen Politikfeldern aus? Und inwieweit können die konkreten Beschlüsse des Jubiläumsgipfels in den drei bisherigen Körben der Partnerschaft – »Politische und Sicherheitspartnerschaft«, »Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft«, »Soziale,

kulturelle und menschliche Partnerschaft« – sowie in dem neu hinzugefügten Korb »Migration, soziale Integration, Justiz und Sicherheit« dazu beitragen, bisherige Blockaden und Asymmetrien zu überwinden?

Politische und Sicherheitspartnerschaft

Immer wieder wird hervorgehoben, daß die EMP das einzige Forum (neben den Vereinten Nationen) ist, in dem die Konfliktparteien in Nahost an einem Tisch sitzen und in diesem Rahmen auch über Sicherheitsfragen in der Region diskutieren. Dies allein ist schon eine wichtige Errungenschaft. Dennoch zeichnet sich die Partnerschaft – aufgrund des Scheiterns des Oslo-Prozesses und der andauernden Konflikte und Machtungleichgewichte in der Region – eher durch einen Mangel an Vertrauensbildung und »Partnerschaftsgeist« insbesondere zwischen den südlichen Mitgliedern aus. So hat es seit Bestehen kaum Fortschritte bei der Sicherheitskooperation gegeben; das Projekt einer *Euromediterranen Charta für Frieden und Sicherheit* scheiterte im Jahr 2000.

Das nun beschlossene Arbeitsprogramm ist, was die künftige **sicherheitspolitische Zusammenarbeit** angeht, äußerst bescheiden. Weder findet sich darin ein neuer Anlauf zur Wiederbelebung des Charta-Projekts, noch wurde – aus Rücksicht auf Israel – der arabische Vorschlag aufgenommen, eine massenvernichtungswaffenfreie Zone im Mittelmeerraum einzurichten. Und dies, obwohl die EU den Verzicht auf Massenvernichtungswaffen in die neue Generation der Assoziierungsabkommen (erstmalig mit Syrien) aufgenommen hat. Erwähnung findet lediglich die Absicht, den ESVP-Dialog mit den Mittelmeerpartnern weiterzuentwickeln. Außerdem soll künftig – allerdings nur auf freiwilliger Basis – bei Konfliktprävention, Krisenmanagement, Zivilschutz und der Verhinderung von Naturkatastrophen enger zusammengearbeitet werden.

Mit dieser Agenda aber wird das Arbeits-

programm der Bedeutung regionaler Kooperation und Vertrauens- bzw. Partnerschaftsbildung für eine Stabilisierung der Region – gerade angesichts der andauernden Konflikte – nicht gerecht. Die Neigung, die mühsame regionale Dimension des Prozesses zu vernachlässigen, wird durch den bilateralen Fokus der Europäischen Nachbarschaftspolitik (siehe unten, S. 7f) noch verstärkt. So besteht unter anderem die Gefahr einer weitgehenden Entkoppelung der Beziehungen zwischen der EU und Israel auf der einen und einer Konfliktlösung in Nahost bzw. der Einbindung Israels in die Region auf der anderen Seite. Damit beraubt sich die EU eines (wenn auch bislang nicht aktiv genutzten) Instruments, mit dem sie auf Konfliktregelung in Nahost hinwirken könnte.

Im **Verhaltenskodex für den Kampf gegen den Terrorismus** verurteilen die EMP-Mitglieder Terrorismus in all seinen Formen und bekräftigen ihre Entschlossenheit, das Phänomen und seine Ursachen zu bekämpfen. Dabei und bei der Bewältigung der Folgen von Terroranschlägen wollen sie künftig enger und effektiver zusammenarbeiten. Sie verpflichten sich außerdem dazu, bei der Terrorismusbekämpfung die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu achten und demokratische Werte nicht zu gefährden.

Insgesamt ist der Verhaltenskodex allerdings vage gehalten. Dies liegt nicht zuletzt daran, daß zwischen EU und arabischer Gruppe ein Streit über den Nahostkonflikt und die Definition von Terrorismus entbrannte. Die arabische Gruppe insistierte darauf, in der – letztlich nicht zustande gekommenen – Gipfelerklärung das Recht auf Widerstand gegen Besatzung ausdrücklich zu betonen. Nachdem Israel und die Europäer nicht bereit waren, einen entsprechenden Passus mitzutragen, wurde auf eine Definition von Terrorismus im Verhaltenskodex verzichtet. Es fehlen überdies Hinweise darauf, wie Menschenrechte und Grundfreiheiten im Kampf gegen den Terrorismus geschützt werden sollen. Zudem finden sich in dem Dokument kaum

konkrete Maßnahmen der Zusammenarbeit, die über die internationalen Konventionen und Standards hinausgehen.

Gute Regierungsführung, Demokratie, Menschenrechte: Mit der Barcelona-Erklärung bekannten sich 1995 alle Mitgliedsländer zu Demokratie und Menschenrechtsschutz, die überdies als »wesentliches Element« in den Assoziierungsabkommen verankert sind. Ungeachtet dessen hat sich die EMP bislang nicht als effektives Instrument politischer Liberalisierung, des Menschenrechtsschutzes oder der Ausweitung der politischen Teilhabe in den arabischen Mitgliedstaaten erwiesen.

Im verabschiedeten Arbeitsprogramm bietet die EU ein neues Finanzierungsinstrument an: die sogenannte *Governance Facility* soll diejenigen Länder finanziell belohnen, die Fortschritte bei politischen Reformen vorweisen können. Wie dieses Instrument funktionieren soll und wie Fortschritte konkret gemessen werden sollen, bleibt allerdings ungeklärt. Denn für die Bereiche Regierungsführung, Demokratisierung und Menschenrechte ist weder ein *Benchmarking* noch die Aufstellung von Indikatoren oder gar die Einrichtung einer beobachtenden Instanz oder eines Ombudsmanns vorgesehen. Die EU hat lediglich zugesagt, die Umsetzung der nationalen Reformprioritäten zu unterstützen.

Abgesehen vom eher abstrakten Verweis auf Dezentralisierung, Menschenrechtsschutz und Frauenförderung sucht man im Arbeitsprogramm vergeblich nach konkreten Maßnahmen zur Verbesserung von Regierungsführung und Menschenrechtsschutz bzw. zur Ausweitung der Partizipation. So liegt die Vermutung nahe, daß geopolitische Interessen europäischer Staaten für die Mittelverteilung nach wie vor eine wichtigere Rolle spielen werden als die Güte der Regierungsführung oder der Stand von Demokratisierung bzw. Menschenrechtsschutz.

Das Arbeitsprogramm betont die Bedeutung freier und fairer Wahlen entsprechend internationaler Standards. Dies hat mit effektiver politischer Teilhabe aller

dings noch nichts zu tun. Denn wer gewählt werden soll, bleibt offen – von der Wahl der jeweiligen Hauptentscheidungs-träger oder effektiver Parlamente ist nicht die Rede. Konkrete Vorkehrungen dafür, daß internationale Standards eingehalten werden, fehlen ebenfalls. Entsprechende Vorschläge sind dem Widerstand der arabischen Gruppe zum Opfer gefallen: So ein unter anderem von Deutschland vorgeschlagenes System der gegenseitigen Wahlbeobachtung nach dem OSZE-Modell, die Erwähnung des europäischen Angebots, Hilfe bei der Durchführung und Beobachtung von Wahlen zu leisten, oder die Berufung eines Euromed-Wahlkoordinators.

Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft

Die EU hat in den letzten Jahren beachtliche Mittel in die Region geleitet, um Strukturanpassung zu unterstützen und regionale Zusammenarbeit zu fördern: im Rahmen der MEDA-Programme wurden fast 9 Mrd. Euro zugesagt, die Europäische Investitionsbank (EIB) gewährte bislang knapp 10 Mrd. Euro an Krediten.* Trotz zum Teil beachtlicher Wachstumsraten hat sich in den letzten Jahren weder der Lebensstandard der Bevölkerung in den südlichen Mittelmeerländern nennenswert verbessert noch hat sich das Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd deutlich verringert. In einigen Ländern haben Armut und Arbeitslosigkeit sogar zugenommen. Dies liegt zum Teil am hohen Bevölkerungswachstum in der Region. Es liegt aber auch daran, daß die meisten Euromed-Assoziierungsabkommen überhaupt erst in den letzten paar Jahren in Kraft getreten sind (bis auf das mit Syrien) und daher noch kaum Wirkung entfalten konnten. Zudem ist die Handelsliberalisierung zwischen der EU und den Partnerländern bislang im wesentlichen auf den Industriegüterbereich beschränkt, so daß die südlichen Partner von ihr nur wenig profitieren können. Die Liberalisierung und wirtschaftliche Vernetzung zwischen den südlichen Partner-

ländern sind nur zögerlich vonstatten gegangen. Immerhin ist 2004 mit dem Abschluß des *Agadir-Abkommens* zwischen Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien ein erster Schritt subregionaler Integration zur Verwirklichung der euromediterranen Freihandelszone getan worden. Die sozio-ökonomische Entwicklung kommt auch deshalb nur schleppend voran, weil die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für Unternehmertum, Kreativität und ausländische Direktinvestitionen in den meisten Partnerländern nach wie vor nicht gegeben sind – trotz der Unterstützung von Strukturanpassungsmaßnahmen im Rahmen der MEDA-Programme und durch die Europäische Investitionsbank.

Folglich war man sich einig, in den nächsten Jahren **sozio-ökonomische Reformen** in den Vordergrund zu stellen, die das Investitionsklima, makroökonomische Stabilität und die soziale Absicherung verbessern sollen. Außerdem soll eine *Roadmap* ausgearbeitet werden, um die **euromediterrane Freihandelszone** bis zum Stichtag 2010 zu verwirklichen. Allerdings stößt vor allem das Ansinnen der Europäer, die Handelsliberalisierung im Agrarbereich voranzutreiben, auf gespaltene Reaktionen im südlichen Mittelmeerraum. Zwar könnte der Abbau von Handelshemmnissen (Zölle, Quoten- und Zeitplanregelungen der EU) den Ländern grundsätzlich eine Chance zur Ausweitung ihrer landwirtschaftlichen Exporte bieten. Die landwirtschaftliche Produktion im Süden kann aber nicht mit jener der EU konkurrieren, solange nicht gleichzeitig die hohen EU-Agrarsubventionen abgebaut werden. Ein schneller Abbau der Handelsschranken würde folglich die landwirtschaftliche Produktion in der Region gefährden und die Armut insbesondere in ländlichen Gegenden vertiefen – und damit letztlich neue Migrationsursachen schaffen.

Die EU-Kommission hatte eine nahezu ausnahmslose, reziproke und schnelle Liberalisierung des Agrarsektors gefordert. Hier haben die Europäer aber schon im Laufe der Verhandlungen die Interessen der

* Nach Angaben der Europäischen Kommission: Zusagen im Rahmen von MEDA I (1995–1999): knapp 3,5 Mrd. Euro; MEDA II (2000–2006): knapp 5,4 Mrd. Euro. Kreditvolumen der EIB 1995–1999: rund 4,8 Mrd. Euro, 2000–2007: rund 6,4 Mrd. Euro.

Mittelmeerpartner berücksichtigt, so daß die Formulierungen des Arbeitsprogramms auch in diesem Bereich eher vage sind; betont werden Ausnahmen ebenso wie die Notwendigkeit gradueller und asymmetrischer Umsetzung und die Berücksichtigung unterschiedlicher Ausgangslagen in den Partnerländern. Dies birgt zumindest die Chance, daß die von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie zur Abschätzung der Folgen von Liberalisierung für Beschäftigung, Lebensstandard und Migration in eine Strategie ländlicher Entwicklung und Armutsbekämpfung einbezogen werden können.

Partnerschaft im sozialen, kulturellen und menschlichen Bereich

Die Partner waren sich einig, daß **Bildung** künftig ein Schwerpunkt der finanziellen Zusammenarbeit sein soll. Diese Einigkeit spiegelt sich auch darin, daß das Arbeitsprogramm konkrete *Benchmarks* und Eckdaten vorsieht, wie die *Millennium Development Goals* umgesetzt, Analphabetismus bekämpft und die Qualität von Bildung in den südlichen Partnerländern verbessert werden soll – etwa durch Stipendienprogramme, Austausch und Lehrerfortbildung.

Überwiegend enttäuschend ist die Bilanz des Barcelona-Prozesses im Bereich der **Zivilgesellschaft**. Zwar wurden im Rahmen der EMP insbesondere NGOs in den südlichen Partnerländern gefördert. Bislang konnte die Zivilgesellschaft aber kaum jene exponierte Rolle einnehmen, die ihr in Barcelona zugeordnet worden war: Sie ist weder zum Motor für politische Reformen und sozioökonomische Entwicklung noch zum Transmissionsriemen zwischen der Partnerschaft auf Ebene der Regierungen und Bürokratien und der breiten Öffentlichkeit geworden. Dies liegt unter anderem an den repressiven Rahmenbedingungen in den arabischen Partnerstaaten, unter denen zivilgesellschaftliche Kräfte kaum ihr Potential entfalten können, es liegt aber auch an der Beschränkung der bisherigen EU-Fördermaßnahmen und Dia-

logaktivitäten auf die gesellschaftliche Elite (und hier zumeist auf NGOs) und an einer weitgehenden Ausgrenzung derjenigen gesellschaftlichen Kräfte, die tatsächlich über eine Massenbasis verfügen – der islamistischen Akteure.

Vergeblich sucht man hierzu im Arbeitsprogramm nach neuen Ansätzen. Es fehlen konkrete Maßnahmen, um den Dialog für weitere nicht-gewalttätige Segmente der Gesellschaft zu öffnen, wie das etwa die EU-Kommission fordert, oder ein Anstoß zu einer veränderten Visumpolitik, die den Austausch von größeren Teilen der Bevölkerung überhaupt erst ermöglichen würde. Generell ist in der Partnerschaft eine Tendenz zu erkennen, die politische und sozioökonomische Funktion der Zivilgesellschaft dem neuen Paradigma des Kulturdialogs nachzuordnen.

Im Sinne dieses Paradigmas ist im Frühjahr 2005 in Alexandria die Anna-Lindh-Stiftung für den Dialog zwischen den Kulturen eröffnet worden – die erste permanente Institution der Partnerschaft in einem südlichen Mitgliedstaat, an der sich zudem (wenn auch eher symbolisch) alle Mitgliedstaaten finanziell beteiligen. Die Stiftung soll als »Netzwerk der Netzwerke« fungieren und den Austausch und umfassenden Dialog zwischen nationalen NGO-Netzwerken fördern. Problematisch an diesem Konzept ist der *top-down approach* der zivilgesellschaftlichen Kooperation und die Dominanz der regierungsnahen bzw. -abhängigen nationalen Netzwerkkoordinatoren. Es sollte aber auch nicht unerwähnt bleiben, daß sich im Frühjahr 2005 als Vertretung der Zivilgesellschaften außerdem die »Euromed-Plattform« konstituiert hat, die repräsentativer und transparenter als die bisherigen, im Vorfeld der EMP-Außenministerkonferenzen organisierten Zivildialogforen, NGOs und nationale NGO-Netzwerke miteinander vernetzen und zivilgesellschaftliche Belange in den EMP-Entscheidungsprozeß einfließen lassen soll. Letzteres ist nicht zuletzt durch die Präsenz von Vertretern der Plattform bei den Sitzungen des Euromed-Komitees möglich geworden.

Migration, soziale Integration, Justiz und innere Sicherheit

Sozusagen als vierter Korb der Partnerschaft wurde die Zusammenarbeit in den Bereichen »Migration, soziale Integration, Justiz und innere Sicherheit« ins Arbeitsprogramm aufgenommen – ein Kooperationsfeld, das in der Realität schon seit dem Außenministertreffen in Valencia 2002 ausgebaut wurde. Im beschlossenen Arbeitsprogramm wird die Bedeutung der Zusammenarbeit im Bereich von Migration besonders hervorgehoben: eine gemeinsame Migrationsstrategie soll entwickelt werden, die einerseits die Förderung legaler Migration und Integration von Einwanderern und andererseits die Zusammenarbeit beim Kampf gegen illegale Migration umfaßt. Damit ist eine wichtige erste Distanzierung von der »Festung Europa« zugunsten der Anerkennung demographischer Komplementarität vollzogen worden. Die simple Unterscheidung zwischen legaler und illegaler Migration wird allerdings der komplexen Problematik von Migration, Flucht und Transit nicht gerecht.

Asymmetrien der Partnerschaft

Die strukturellen Probleme der Partnerschaft sind im beschlossenen Arbeitsprogramm gar nicht thematisiert worden. EU und südliche Partner haben in der Vergangenheit immer wieder das Prinzip der *co-ownership* des Barcelona-Prozesses betont, also Konsultation und Entscheidungsfindung zwischen gleichwertigen Partnern. Diese Konstruktion ist jedoch mit einem zweifachen Widerspruch behaftet: Zum einen kann von einer Partnerschaft auf Augenhöhe zwischen Geber- und Empfängerländern sowie zwischen dem Block der EU und einzelnen Partnerstaaten nur sehr eingeschränkt die Rede sein. Und zum anderen läßt sich die Kooperation mit Partnern kaum konditionieren.

Zudem sind die Asymmetrien infolge der EU-Erweiterung im Mai 2004 noch ausgeprägter geworden; mittlerweile stehen 25 EU-Staaten nur noch 10 Mittelmeer-

partnern gegenüber. Das Ungleichgewicht in Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft und Integrationsgrad spiegelt sich auch im institutionellen Disproporz der EMP wider. Die europäischen Institutionen geben hier den Ton an: die EU-Präsidentschaft hat auch die Präsidentschaft in der EMP inne, die EU-Kommission besitzt als Motor und de facto Sekretariat der Partnerschaft (aufgrund ihrer Rolle beim Aushandeln von Assoziierungsabkommen und Aktionsplänen sowie bei der Vergabe der MEDA-Mittel) eine dominante Stellung.

Die Mittelmeerpartner hingegen haben keine allen gemeinsamen Institutionen. Nicht zuletzt infolge der regionalen Konflikte, der Machtungleichgewichte und der Sonderstellung der Türkei und Israels haben sie sich bislang nicht auf eine gemeinsame Interessenvertretung einigen können. Das heißt allerdings nicht, daß es ihnen nicht immer besser gelungen ist, ihre Interessen zur Geltung zu bringen, unter anderem indem sie Koalitionen mit einzelnen Akteuren innerhalb der EU bilden.

Das Arbeitsprogramm sieht keine institutionellen Veränderungen vor – weder solche, die darauf abzielen, Asymmetrien abzubauen, noch solche, die den Prozeß sichtbarer machen würden. So ist weder die Einrichtung eines permanenten Sekretariats noch die einer Ko-Präsidentschaft oder die eines »Mr. Med« bzw. einer »Ms. Med« vorgesehen. Die für Dezember 2005 geplante Einrichtung eines Euromed-Informationszentrums wird dazu beitragen können, die Partnerschaft transparenter zu gestalten. Dem Mangel der Sichtbarkeit der EMP wird sie kaum abhelfen.

Unterschiedliche Interessen

Selbst innerhalb der EU war man sich im Vorfeld des Gipfels über die Schwerpunktsetzungen für das Arbeitsprogramm nicht einig: So wollte das Europäische Parlament Demokratieförderung und eine Verbesserung der Menschenrechtslage in den Partnerländern in den Mittelpunkt stellen und sprach sich dafür aus, die Zielvorstellung

einer »Gemeinschaft demokratischer Staaten« festzuschreiben. Die britische Präsidentschaft hingegen wollte den Gipfel nutzen, um vier Schwerpunkte für die künftige Kooperation zu verankern: eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich von Justiz und Innerem, insbesondere bei der Terrorismusbekämpfung und hinsichtlich der Regulierung von Migrationsströmen; eine Intensivierung der Bemühungen, bis zum Jahr 2010 die euromediterrane Freihandelszone termingerecht zu verwirklichen; einen qualitativen und quantitativen Ausbau von Bildungsmaßnahmen; sowie – statt Demokratisierung – eine Verbesserung der Regierungsführung in den südlichen Partnerländern.

Ähnlich wie Mitte November 2005 beim *Forum for the Future* in Bahrain – dem zweiten Gipfeltreffen dieser Art im Rahmen der amerikanisch-europäischen *Broader Middle East Initiative* – machte die von Ägypten koordinierte arabische Gruppe allerdings auch im Vorfeld von Barcelona deutlich, daß sie eine andere Auffassung von Partnerschaft hat. Insbesondere gab sie zu erkennen, daß sie nicht gewillt ist, sich im Gegenzug für finanzielle Unterstützung Reformen oktroyieren zu lassen. Als Gegenkonzept betonten die arabischen Partner das *ownership*-Prinzip: die EU solle sich an den jeweiligen nationalen Modernisierungsprioritäten orientieren und deren Umsetzung großzügig unterstützen statt Reformvorgaben zu machen.

Dabei sind die sich erst langsam entwickelnde Kooperation innerhalb der arabischen Gruppe der EMP und das gestiegene Selbstbewußtsein durchaus positiv zu bewerten. Denn nur wenn die Partnerländer ihre Prioritäten und Bedenken formulieren und abgleichen, können sie ihre Positionen wirksam in den Entscheidungsprozeß einfließen lassen. Im Vorfeld des letzten EMP-Außenministertreffens in Luxemburg legte die arabische Gruppe zum ersten Mal ein Papier mit eigenen Zielvorstellungen vor. Daraufhin wurde die Abschlußdeklaration auch gemeinsam und nicht, wie bislang üblich, allein von der

europäischen Präsidentschaft vorbereitet. Als problematisch erweist sich die Abstimmung in der arabischen Gruppe freilich dann, wenn sie lediglich darauf angelegt ist, hinter bereits geleistete Zusagen zurückzufallen und qualitativ bedeutsame politische Reformen zu verhindern, und wenn sie dazu genutzt wird, reformwillige Partnerstaaten auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu fixieren.

Zumindest auf der rhetorischen Ebene hat es hier in den letzten Jahren Fortschritte gegeben, an denen sich letztlich auch die Regime von ihren eigenen Bevölkerungen werden taxieren lassen müssen: Der Gipfel der Arabischen Liga hat im Mai 2004 ein – für die Einzelstaaten rechtlich allerdings nicht verbindliches – Reformprogramm verabschiedet, das unter anderem auf die Verbesserung von Regierungsführung und die Stärkung politischer Teilhabe der Bevölkerungen abzielt. Algerien und Ägypten haben sich überdies dem freiwilligen *African Peer Review Mechanism* (APRM) der Afrikanischen Union unterworfen, der eine gegenseitige, nicht-konfrontative Überprüfung im Bereich der Regierungsführung vorsieht.

Europäische Nachbarschaftspolitik

Hier bietet eventuell die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) einen Ausweg. Die EU hat mit der ENP ein neues Politikinstrument entwickelt, das neben den nach der EU-Erweiterung »neuen Nachbarn« im Osten auch bei den südlichen Mittelmeerlandern ansetzen und dazu beitragen soll, daß keine neuen Gräben zwischen der EU und ihren Nachbarn entstehen. Dazu will sie sich mit einem »Ring gut regierter Staaten« umgeben, mit denen sie enge und freundschaftliche Beziehungen pflegt. Zu diesem Zweck soll die ökonomische Integration und politische Kooperation mit den EU-Anrainern substantiell vertieft werden. Die Kooperation soll auf Basis der Werte und außenpolitischen Zielvorstellungen der EU einen durch *Benchmarks* abgesteckten Reformprozeß initiieren und im

wesentlichen fünf Einzelvorhaben umfassen: die Entwicklung gemeinsamer Infrastrukturnetzwerke, die Zusammenarbeit der Justiz- und Innenministerien, den Austausch zwischen den Bevölkerungen, politischen Dialog und, letztlich, die Einbeziehung in den EU-Binnenmarkt. Dazu wird mit jedem der Partnerländer bilateral ein sogenannter Aktionsplan ausgehandelt, in dem Reformprioritäten und Bereiche der Kooperation für die kommenden Jahre festgelegt werden.

Dies bietet die Chance, Reformen im Bereich der Regierungsführung zu beschleunigen, und zwar mittels der differenzierten Aktionspläne der ENP und des im Rahmen der Nachbarschaftspolitik vorgesehenen Wettbewerbs um finanzielle Unterstützung zwischen den Nehmerländern. Einige der arabischen Regime haben jedenfalls durchaus großes Interesse an einer Effektivierung von Regierungsführung – freilich im Sinne der Legitimierung und Stabilisierung ihrer Herrschaft, nicht im Sinne ihrer Beschränkung. Auch hier sollte allerdings vor allzu großen Hoffnungen gewarnt werden: Denn in den bisher vereinbarten Aktionsplänen sind zwar Prioritäten für Politik und Gesetzgebung festgeklopft worden. Effektive, meßbare *Benchmarks* und verbindliche Eckdaten für deren Erreichung fehlen aber. Die EU sollte daher zumindest bei der Umsetzung EU-finanzierter Maßnahmen auf die Einhaltung menschenrechtlicher Mindeststandards achten.

Bislang sind mit Israel, Jordanien, Marokko, der Palästinensischen Autorität und Tunesien Aktionspläne ausgearbeitet worden. Ab 2007 soll die MEDA-Förderung durch ein neues Nachbarschaftsfinanzierungsinstrument ersetzt werden. Zwar wird von der EU betont, daß die ENP die EMP ergänzen sollte; unklar ist jedoch, wie für die Komplementarität der grundverschiedenen Politikansätze gesorgt werden soll. Damit hat die EU selbst – trotz entgegengesetzter Verlautbarungen – den multilateralen Barcelona-Prozeß entwertet. Nicht zuletzt darin ist einer der Gründe für das

offenkundige Desinteresse der südlichen Staats- und Regierungschefs am Jubiläumsgipfel zu sehen – auch wenn sie ihre Nichtteilnahme mit innenpolitischen bzw. Krankheitsgründen entschuldigt haben.

Keine Dynamisierung

Nicht nur hat der Jubiläumsgipfel als solcher ein erbärmliches Bild der euro-mediterranen Partnerschaft vermittelt, auch das dort beschlossene Arbeitsprogramm gibt wenig Anlaß zur Euphorie. Eine Dynamisierung des Prozesses ist nicht angestoßen worden. Die vorgenommene Prioritätenverschiebung (Verstärkung der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung, Entwicklung einer Strategie für den Umgang mit Migration, Ausbau des Dialogs) ist zwar sinnvoll, um den aktuellen Sicherheitsrisiken zu begegnen. Für die Bewältigung der strukturellen Probleme der arabischen Partnerländer und der Hauptschwierigkeiten im Mittelmeerraum und für die Überwindung der Blockaden der EMP sind aber keine Konzepte vorgelegt worden – zumindest reichen Handelsliberalisierung und Verstärkung der Anstrengungen im Bildungs- und Ausbildungswesen nicht aus. Die Vorkehrungen im Bereich von Regierungsführung, Partizipationsausweitung und Menschenrechtsschutz bleiben vage. Und es wurde die Chance verpaßt, den regionalen Strukturbildungsanspruch der EMP durch konkrete neue Initiativen der Zusammenarbeit zu untermauern und sie damit klar von anderen Initiativen für die Region abzugrenzen.

Die EMP wird folglich weiterhin ein relativ ineffektives Instrument bleiben, das trotz Betonung des Partnerschaftsgedankens insbesondere von einem Mangel an *ownership* seitens der Bevölkerungen und von Asymmetrie geprägt sein wird. Die Verwirklichung eines Raums des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands ist auch in den nächsten zehn Jahren der Partnerschaft nicht zu erwarten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364