

## **Auf der Suche nach Kohärenz<sup>1</sup>**

### Die europäische Mittelmeerpolitik nach dem arabischen Frühling

Angesichts von Massendemonstrationen und Regimestürzen in Tunesien, Ägypten und Libyen, gewaltsamen Auseinandersetzungen in Syrien, ersten Reformprozessen in Marokko und Jordanien sowie dem Aufstieg des politischen Islam in der Region steht die europäische Mittelmeerpolitik seit dem Frühjahr 2011 vor bislang ungekannten Herausforderungen. Zwar gilt der Mittelmeerraum seit langem als wichtige Zielregion der europäischen Außenpolitik, doch blieben die Erfolge europäischer Initiativen in den letzten Jahrzehnten zumeist gering. Gründe hierfür sind neben der Heterogenität und der Fragmentierung der Region auch EU-interne Faktoren wie die unterschiedliche geografische Schwerpunktsetzung der Mitgliedstaaten in den EU-Außenbeziehungen. Das Interesse der Bevölkerung an der Mittelmeerpolitik ist insbesondere in den EU-Mitgliedstaaten, die nicht ans Mittelmeer grenzen, schwächer ausgeprägt, sodass das Thema dort bislang nur selten einen vorderen Platz auf der öffentlichen politischen Agenda eingenommen hat.

Mit den Umbrüchen in Nordafrika sind nicht nur neue Erwartungen an die Europäer verknüpft, sondern es wird auch die Effizienz bestehender Instrumente und Strategien der EU in Frage gestellt: Noch nie wurden die Schwächen und Widersprüche der europäischen Mittelmeerpolitik, die Experten seit den 1990er Jahren immer wieder diskutieren, so offensichtlich wie heute. Wie lassen sich die Heterogenität und Fragmentierung sowohl innerhalb der EU als auch unter den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten erklären? Inwiefern beeinträchtigt diese strukturelle Vielfalt einen effizienten Einsatz der Instrumente der EU-Mittelmeerpolitik? Und welche Anpassungen und Reformen könnten zu mehr Kohärenz und Effizienz in der Politik gegenüber den südlichen Nachbarn führen?

### **Die Heterogenität der Europäischen Union am Beispiel Deutschlands und Frankreichs**

Die Europäische Union ist bekanntlich kein homogener Staatenbund. Insbesondere in außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen dominieren nationalstaatliche Interessen und Positionen. Die jahrhundertealte Fragmentierung des europäischen Kontinents hat zur Ausprägung unterschiedlicher außenpolitischer Kulturen geführt, die bis heute das Agieren der einzelnen EU-Mitgliedstaaten im internationalen Kontext bestimmen. Die entscheidenden Wurzeln außenpolitischer

1 Teile dieses Artikels basieren auf einem früheren Text der Autoren: Demesmay et al. 2011.

Kultur liegen in der Geschichte und der geografischen Lage eines Staates.<sup>2</sup> Sie prägen dessen außenpolitische Identität und definieren sein Rollenkonzept als internationaler Akteur. In steter Referenz auf diese stark durch die Vergangenheit determinierte Selbstwahrnehmung entwickeln Nationalstaaten im Folgenden spezifische außenpolitische Positionen und Handlungsrepertoires. Diese thematischen und geografischen Prioritätensetzungen und die Handlungs- und Deutungsmuster der außenpolitischen Akteure weisen ein hohes Maß an Stabilität auf und prägen über Jahrzehnte das Engagement der Staaten im internationalen Rahmen und in einzelnen Weltregionen.

Für eine exemplarische Analyse des Einflusses nationalstaatlicher außenpolitischer Kultur auf die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) im Mittelmeerraum bietet es sich an, einen Fokus auf die beiden Nachbarstaaten Deutschland und Frankreich zu richten. Vergleichbar in ihrer Rolle als wichtige Triebkräfte europäischer Abstimmungsprozesse, weisen beide Staaten doch zugleich tiefgreifende Unterschiede in ihrer außenpolitischen Kultur und der geografischen Schwerpunktsetzung ihrer Außenbeziehungen auf. Sie stehen damit exemplarisch für die außenpolitische Heterogenität der EU-Mitgliedstaaten.

### *Heterogene Mitgliedstaaten: Außenpolitische Kultur und geografischer Fokus*

Die Beziehungen Frankreichs zum Mittelmeerraum sind eng, aber zwiespältig. Bis in die 1950er Jahre sicherten die afrikanischen Kolonien Frankreich den Rang einer Weltmacht, der mit den krisenhaften Entkolonialisierungsprozessen der 1960er Jahre in Frage gestellt wurde. Um das französische Selbstverständnis als globaler Akteur und Führungsmacht im Mittelmeerraum neu zu legitimieren, bemühte sich Frankreich unter General De Gaulle, die französisch-mediterranen Sonderbeziehungen neu zu konstituieren und Frankreich zum wichtigsten Handelspartner und politischen Ansprechpartner der jungen autonomen Staaten der Region zu machen.<sup>3</sup> Auch andere EU-Mitglieder wie Italien oder Spanien orientieren sich aufgrund ihrer Geschichte, ihrer geografischen Lage und ihres kolonialen Erbes in ihrer Außenpolitik vornehmlich Richtung Süden. Frankreich tritt im europäischen Rahmen häufig als Repräsentant dieser Staatengruppe und Fürsprecher einer starken südlichen Perspektive der Europäischen Nachbarschaftspolitik auf (beispielsweise mit der Initiative für eine Mittelmeerunion im Jahr 2007). Die Zusammenarbeit konzentriert sich dabei insbesondere auf Handelsbeziehungen zum einen und die Kooperation in Sicherheitsfragen zum anderen, wobei für die südlichen EU-Staaten vor allem der Schutz vor Terrorismus und die Steuerung der Migration im Zentrum des Interesses steht.

Deutschlands außenpolitische Kultur hingegen ist in erster Linie von der geografischen Mittellage und historisch von den Erfahrungen zweier Weltkriege geprägt,

2 In Anlehnung an das Konzept der politischen Kultur von Gabriel A. Almond und Sidney Verba (1989) definiert Hanns W. Maull ein Konzept der außenpolitischen Kultur; vgl. Maull 2001.

3 Vgl. Charillon 2011, S. 25 f.

die sich tief ins kollektive Gedächtnis eingegraben haben. Die aus dieser Vergangenheit abgeleitete Verantwortung bestimmt die zentralen Parameter des Koordinatensystems der deutschen Außenpolitik: das Selbstverständnis als Zivilmacht, der überzeugte Multilateralismus, die Wertebindung deutscher Außenpolitik und das Ziel der Versöhnung. Neben der Aussöhnung mit Frankreich steht insbesondere seit den 1970er Jahren die Annäherung an die östlichen Nachbarn im Zentrum des außenpolitischen Handelns. Mit der Osterweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 wurde die Ausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik nach Osten hin gestärkt. Dabei steht Deutschlands Interesse an einer Intensivierung der Beziehungen zu den östlichen Nachbarn der EU im Einklang mit den außenpolitischen Prioritäten neuer Mitgliedstaaten wie Polen oder der baltischen Staaten.

Frankreich und Deutschland können somit als Repräsentanten zweier Interessengruppen innerhalb der Europäischen Nachbarschaftspolitik betrachtet werden, deren unterschiedliche Schwerpunktsetzung, historisch wie geografisch bedingt, sich auch in der Präsenz der beiden Länder in den verschiedenen Nachbarschaftsregionen widerspiegelt.

#### *Unterschiedliche Präsenz im Mittelmeerraum: Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft*

Das Netz französischer politischer Institutionen in Nordafrika ist vor allem in den früheren Einflussgebieten Frankreichs bis heute deutlich engmaschiger als die diplomatische Präsenz Deutschlands und anderer Länder Zentral- und Nordeuropas in der Region. Frankreich, aber auch Spanien oder Italien verfügen neben den Botschaften über eine Vielzahl von Konsulaten, Entwicklungsagenturen und Büros bilateraler Handelskammern. Die Häufigkeit der Staatsbesuche lässt ebenso wie die Repräsentation der Region in der staatlichen Verwaltung Rückschlüsse auf den Stellenwert zu, den die Länder Nordafrikas in der Außenpolitik der EU-Mittelmeeranrainerstaaten genießen. So existieren insbesondere in Frankreich neben der Regionalabteilung des Außenministeriums weit verzweigte, formelle wie informelle politische Netzwerke<sup>4</sup> in der Region, die teilweise seit Jahrzehnten Bestand haben. Der Posten des »Monsieur Afrique« im Elysée-Palast, des persönlichen Beraters des Präsidenten in Afrika-Fragen, ist nur das bekannteste Element dieses feinmaschigen Kontaktnetzes jenseits offizieller diplomatischer Strukturen.<sup>5</sup> Auch die französischen Staatsunternehmen, deren Führungsgremien häufig mit Vertretern der kleinen, gut vernetzten Staatselite besetzt sind, profitieren von den traditionell engen Verbindungen des politischen Frankreichs in den arabischen Raum, wenn im Rahmen von Staatsbesuchen umfangreiche Verträge abgeschlossen werden.<sup>6</sup>

4 Vgl. Kolboom 2004, S. 50 f.

5 Vgl. Glaser, Smith 1997; Charillon 2011, S. 106.

6 Der staatliche Atomkonzern Areva bereitete beispielsweise im Rahmen von Staatsbesuchen Nicolas Sarkozys in Marokko, Algerien, Tunesien und Libyen zahlreiche Kooperationsverträge vor, vgl. hierzu: [www.sueddeutsche.de/politik/entwicklungslander-und-atomtechnik-darfs-noch-ein-reaktor-sein-1.794327](http://www.sueddeutsche.de/politik/entwicklungslander-und-atomtechnik-darfs-noch-ein-reaktor-sein-1.794327) (Zugriff vom 12.12.2011).

Die Wirtschaftsdaten illustrieren die unterschiedliche Präsenz der EU-Staaten in Nordafrika besonders deutlich. Auch wenn sich die Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und den nordafrikanischen Staaten stetig intensiviert haben, dominieren die südlichen EU-Mitgliedstaaten weiterhin die euro-mediterranen Wirtschaftsbeziehungen. Für Marokko und Tunesien stellt Frankreich mit deutlichem Abstand den wichtigsten Handelspartner dar<sup>7</sup> und belegt auch in den Handelsstatistiken von Algerien und dem Libanon einen der vordersten Ränge.<sup>8</sup> Ein ähnliches Bild ergibt sich für die ausländischen Direktinvestitionen und die Präsenz ausländischer Unternehmen in der Region.<sup>9</sup> Auch Spanien, Italien und Großbritannien unterhalten als frühere Kolonial- und Mandatsmächte in der Region bis heute rege wirtschaftliche Beziehungen im nordafrikanischen Raum, während die Staaten Nord- und Osteuropas nur marginalen Einfluss auf die Handelsstatistiken der nordafrikanischen Staaten haben.<sup>10</sup> Die deutsche Wirtschaft, für die der Mittelmeerraum einen bedeutenden Absatzmarkt darstellt, hat ihre Außenhandelsbeziehungen in die Region zwar stark ausgebaut, doch die eigentliche Dynamik des deutschen Handels richtet sich nach wie vor in erster Linie auf Mittel- und Osteuropa.<sup>11</sup>

Der Einfluss Frankreichs im Mittelmeerraum wird auch durch die klare geographische Prioritätensetzung der französischen Entwicklungszusammenarbeit gestärkt. Eine Entwicklungsstrategie aus dem Jahr 2002 lässt erkennen, dass sich diese vornehmlich auf die am wenigsten entwickelten Staaten Afrikas, die frankophonen Länder sowie Staaten konzentriert, die privilegierte Beziehungen zu Frankreich unterhalten.<sup>12</sup> So zählen Algerien, mit dem Frankreich die schwierigste nachkoloniale Beziehung verbindet, Marokko, Tunesien, der Libanon und die palästinensischen Autonomiegebiete zu einer »Zone vorrangiger Solidarität« (zone de solidarité prioritaire) der französischen Entwicklungszusammenarbeit. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hingegen folgt anderen Leitlinien und fokussiert sich auf insgesamt 57 Partnerländer, unter denen sich nur wenige nordafrikanische Staaten befinden. Zwar liegen Deutschland und Frankreich in ihren Gesamtausgaben für in-

7 Anteile an den marokkanischen Exporten: Deutschland 3,0 Prozent, Frankreich 22,5 Prozent; Anteile an den marokkanischen Importen: Deutschland 5,4 Prozent, Frankreich 15,5 Prozent; Anteile an den tunesischen Exporten: Deutschland 9,0 Prozent, Frankreich 29,0 Prozent; Anteile an den tunesischen Importen: Deutschland 11,0 Prozent, Frankreich 37,0 Prozent, vgl. Germany Trade and Invest, Wirtschaftsdaten kompakt ([www.gtai.de](http://www.gtai.de)), Marokko (Mai 2011), Tunesien (Mai 2011).

8 Für eine Langzeitanalyse der französisch-mediterranen Wirtschaftsbeziehungen vgl. Guillaumet 2002.

9 Vgl. Abis 2011.

10 Vgl. hierzu die Grafiken von BDI/Eurostat zu den europäischen Importen aus der MENA-Region ([http://www.bdi.eu/download\\_content/4\\_Zahlen\\_MENA.pdf](http://www.bdi.eu/download_content/4_Zahlen_MENA.pdf)) sowie den entsprechenden Exporten ([http://www.bdi.eu/download\\_content/2\\_Zahlen\\_MENA.pdf](http://www.bdi.eu/download_content/2_Zahlen_MENA.pdf); Zugriffe am 12.12.2011).

11 Pressemitteilung des Ost-Ausschusses der deutschen Wirtschaft vom 6. September 2011: »Handel mit Osteuropa legt kräftig zu«.

12 Vgl. Moreau, von Kap-Herr 2008, S. 8.

ternationale Entwicklungshilfe fast gleichauf, doch die unterschiedliche geografische Schwerpunktsetzung führt zu einer deutlich größeren Präsenz französischer Entwicklungsorganisationen im südlichen Mittelmeerraum.

Frankreich dominiert also sowohl in Bezug auf die wirtschaftliche als auch auf die institutionelle Präsenz in der Region. Handelsbeziehungen, Energiesicherung und Sicherheitspolitik stellen die Hauptmotive des französischen Engagements dar, doch das Bild verändert sich inzwischen vor allem im Bereich der Kooperation in den Sektoren Bildung und Zivilgesellschaft. Entsprechend der außenpolitischen Kultur Deutschlands und seinem Selbstverständnis als Zivilmacht mit einer besonderen Verantwortung für die Förderung universeller Werte und Grundrechte zeichnen sich die deutschen Beziehungen zum südlichen Mittelmeerraum durch eine intensive Zusammenarbeit im Gesellschafts- und Bildungsbereich aus. Zwar beherrschte Frankreich über Jahrzehnte die euro-mediterrane Kooperation auch im kulturellen und zivilgesellschaftlichen Bereich, was insbesondere in Bezug auf den Maghrebraum auf die gemeinsame Sprache sowie den Einfluss der großen maghrebinisch-stämmigen Bevölkerungsteile in Frankreich zurückzuführen ist. Die Vielzahl der *Instituts français* und *Alliances françaises* zeugt von den nach wie vor engen Bindungen durch die Frankophonie. Doch hat sich Deutschland durch die umfangreiche Präsenz der Goethe-Institute in Nordafrika inzwischen als wichtiger Partner in der Kulturarbeit und im interkulturellen Dialog etabliert. Teil der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit ist zudem die Bildungskoopeation durch den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) und die Förderung deutscher Universitäten im Ausland, beispielsweise in Ägypten, durch das Auswärtige Amt. Ein Alleinstellungsmerkmal der deutschen zivilgesellschaftlichen Kooperation aber sind die politischen Stiftungen. Als Mittlerorganisationen und Dialogpartner insbesondere für Menschenrechte und Demokratieförderung haben sie kein Äquivalent in Frankreich. Mit ihrem Netzwerk von fast 20 Auslandsbüros in der Region stellen sie eine wichtige Brücke zwischen Deutschland und dem Mittelmeerraum dar.

### Der südliche Mittelmeerraum: Eine fragmentierte Region

Heterogenität aber charakterisiert nicht nur die Europäische Union, sondern auch die Region des südlichen Mittelmeerraums mit ihrer enormen Vielfalt in geografischer, kultureller, politischer und sozioökonomischer Hinsicht. Die Fragmentierung im nordafrikanischen Raum hat tiefe sozio-historische Wurzeln, und die einzelnen Staaten weisen wesentliche Unterschiede auf: von der Regierungsform und der demokratischen Öffnung über die Wirtschaftsleistung und den Industrialisierungsgrad bis hin zur Entwicklung des Bildungs- und Sozialsystems. Die regionale Integration in Nordafrika ist trotz bestehender Regionalisierungsinitiativen sowohl auf wirtschaftlicher als auch auf politischer Ebene nur schwach ausgeprägt.<sup>13</sup> Im Gegensatz zu den europäischen Ländern, die sich durch die EU-Integration in vielen Bereichen stark angenähert haben, tendieren die Länder des südlichen Mittelmeerraums zu

13 Vgl. Demesmay, Sold 2010.

einem Konkurrenzverhältnis, das sich in Spannungen und politischen Konflikten entlädt, die wiederum eine nachhaltige politische Kooperation bisher verhindern.

Die folgende Analyse konzentriert sich auf die Länder, die mit der EU im Rahmen der Euro-mediterranen Partnerschaft (EUROMED) zusammenarbeiten: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästinensische Autonomiegebiete, Syrien und Tunesien. Ebenso wie Deutschland und Frankreich als Beispiel für die außenpolitische Heterogenität der EU-Mitgliedstaaten betrachtet werden können, repräsentieren diese Länder beispielhaft die Fragmentierung der südlichen Mittelmeerregion. Die Berücksichtigung anderer Staaten der weiteren MENA-Region wie beispielsweise des Jemens, der von Staatszerfall und Armut bedroht ist, oder der Theokratie Iran würde noch größere Unterschiede zwischen den Staaten der Region offenlegen. Für die Fragestellung dieses Textes jedoch erweisen sich die zehn genannten Teilnehmerstaaten der Euro-mediterranen Partnerschaft als besonders relevant.

### *Divergierende politische Entwicklungen*

Unter den Ländern der Euro-mediterranen Partnerschaft lässt sich eine Vielfalt von staatlichen Strukturen und Machtpraktiken ausmachen. Nicht nur die Regierungsformen unterscheiden sich von Land zu Land: von den konstitutionellen Monarchien Jordanien und Marokko über die Präsidialrepubliken Tunesien, Ägypten (bis zu den Umbrüchen) und Algerien bis hin zu den parlamentarischen Demokratien Libanon und Israel sowie den atypischen Regierungsformen Syriens (sozialistisch-volksdemokratisches Präsidialregime) und Libyens (bislang eine Kombination aus Zentralregierung und Volksbezirken). Auch innerhalb dieser Kategorien bestehen große Unterschiede, wie beispielsweise zwischen dem Libanon und Israel – einerseits eine »defekte«<sup>14</sup> Demokratie mit konfessionellem Proporz,<sup>15</sup> andererseits ein institutionelles System nach westlichem Standard und gleichzeitig Diskriminierungen gegenüber der arabischen Minderheit. Auch in Bezug auf die jeweils aktiven Interessengruppen und ihr Verhältnis zur Macht unterscheiden sich die Staaten deutlich. Dies gilt insbesondere für das Militär, das in Tunesien stets eine eher untergeordnete Rolle spielte, während es in Ägypten seit 1952 Teil des Regimes gewesen ist und in Algerien die Kontrolle über die Exekutive und die Judikative ausübt.<sup>16</sup> Darüber hinaus ist der Staats- und Verwaltungsapparat in den einzelnen Ländern unterschiedlich entwickelt, was entsprechende Folgen für die Regierbarkeit mit sich bringt. In der Tat wird ein zentralisierter Territorialstaat wie Ägypten, dessen Machtapparat das ganze Land erreicht, völlig anders regiert als ein Land wie Libyen, das keinen Territorialcharakter besitzt, auf Stammesstrukturen beruht und dessen Regierung von der Unterstützung der Volkskongresse abhängig ist.<sup>17</sup> Einen Sonderfall stellen

14 Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung, Ländergutachten Libanon 2008, [www.bertelsmann-transformation-index.de/143.0.html](http://www.bertelsmann-transformation-index.de/143.0.html) (Zugriff vom 12.12.2011).

15 Vgl. El Hussein 2008.

16 Vgl. Droz-Vincent 2011.

17 Vgl. Marchat 2011.

die palästinensischen Gebiete dar, die weder über den Status noch über die Attribute eines souveränen Staates verfügen.

So hat der Begriff der Autokratie, der den Ländern der Region häufig pauschal zugeschrieben wird, viele Facetten. Die meisten Staaten sind durch eine hohe Machtkonzentration, eine marginalisierte Opposition, eine kaum organisierte Zivilgesellschaft (Parteien, Gewerkschaften, Verbände) sowie Korruption und eingeschränkte Bürgerrechte gekennzeichnet. Dennoch sind nicht alle politischen Systeme in gleichem Maße als autoritär zu bezeichnen: Im Vergleich zu Syrien, wo Wahlen keine Rolle spielen und Oppositionsbewegungen kein Recht auf eine öffentlich-legale Repräsentation haben, sondern verfolgt und – als Reaktion auf die Protestbewegungen – sogar mit Gewalt unterdrückt werden,<sup>18</sup> kann ein Land wie Marokko als »ansatzweise frei« (partly free)<sup>19</sup> bezeichnet werden. Obwohl König Mohamed VI. und eine kleine Klientelelite die größten Machtbefugnisse besitzen und die Meinungsfreiheit nach wie vor eingeschränkt ist, zeichnete sich in den letzten Jahren eine gewisse Öffnung ab. Exemplarisch hierfür stehen die Parlamentswahlen 2007, die internationale Wahlbeobachter zum ersten Mal als frei und fair eingeschätzt haben, aber auch die Bildung einer Regierung durch den islamischen Wahlsieger nach der vorgezogenen Parlamentswahl im November 2011.

Auch in den Ländern, in denen im Rahmen des »arabischen Frühlings« Demokratisierungsprozesse angestoßen bzw. die Despoten gestürzt wurden, sind die Triebkräfte unterschiedlicher Natur. Die Dynamik der tunesischen und ägyptischen Freiheitsbewegungen, die Anfang 2011 zum Sturz der Machthaber geführt haben, ist schwer vergleichbar mit der Reformbereitschaft der marokkanischen und jordanischen Könige, die »von oben« Verfassungsänderungen auf den Weg bringen, um ihre eigene Macht zu erhalten. Einer dritten Logik entspricht im Übrigen der Fall Libyen, wo sich ursprünglich die Rebellion auf eine kleine, nicht repräsentative Region des Landes beschränkte und der Machtwechsel auf externe Unterstützung angewiesen war.<sup>20</sup>

### *Unterschiedliche sozioökonomische Profile*

Auch im sozioökonomischen Bereich stehen tiefgehende Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten neben regionalen Gemeinsamkeiten. So ist die gesamte Region mit den gleichen strukturellen Problemen konfrontiert: einer jungen Bevölkerung – wobei der Jugendboom in einigen Ländern wie Tunesien, Marokko und dem Libanon bereits seinen Zenit überschritten hat, während er in anderen wie Ägypten und Syrien erst beginnt;<sup>21</sup> Armut und Arbeitslosigkeit, von der insbesondere die Jugendlichen und die besser Ausgebildeten betroffen sind; staatsorientierten Wirtschafts-

18 Zur politischen Lage Syriens vgl. Sasnal 2011 sowie Marty 2012.

19 Freedom House, Freedom in the World 2010 ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)). Zum politischen Systems Marokkos vgl. auch Liddell 2010.

20 Was aus der UN-Resolution 1973 eindeutig zu verstehen ist: [www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm) (Zugriff vom 12.12.2011).

21 Vgl. Zorob 2011.

strukturen und einer relativ ineffizienten Verwaltung; Vetternwirtschaft und Korruption sowie wenig innovativen Firmen. Dennoch sind die Unterschiede zwischen den zehn Ländern der Euro-mediterranen Partnerschaft nicht zu verkennen: Abgesehen von Israel und den palästinensischen Gebieten, die überdurchschnittlich hohe bzw. niedrige Ergebnisse zu verzeichnen haben, variiert das BIP pro Kopf von einem Land zum anderen bis zum Vierfachen, wie beispielsweise zwischen Ägypten und dem Libanon.<sup>22</sup> In der Folge sind auch Armut und Sozialprobleme unterschiedlich stark ausgeprägt.

Hinter diesen Disparitäten stecken unterschiedliche gesellschaftliche Traditionen und volkswirtschaftliche Konzepte. Bereits in Bezug auf die Versorgung der Bevölkerung divergieren die Anstrengungen und damit auch die Leistungen der einzelnen Staaten. Dabei nimmt Libyen eine Sonderstellung ein. Jahrzehntlang hat sich das Gaddafi-Regime um eine Verbesserung der Grundversorgung und Bildung der Bevölkerung bemüht, weshalb Libyen beim »Human Development Index« (HDI) der Vereinten Nationen den vierten Platz unter den afrikanischen Ländern einnimmt. Ein Vergleich der nationalen Analphabetismusraten belegt die Diskrepanz besonders deutlich: Während die kleinen bzw. dünn besiedelten Länder Libyen, Jordanien und Libanon sowie die palästinensischen Gebiete gute Ergebnisse vorweisen können (zwischen 6 und 10 Prozent Analphabeten), liegen die großen Länder Marokko und Ägypten weit zurück. Aufgrund eines unangepassten Bildungssystems bzw. aufgeschobener Reformen weisen sie Analphabetismusraten auf, die mit denen in Jemen und Sudan vergleichbar sind (ca. 35 bis 40 Prozent).<sup>23</sup>

Nicht nur im Bereich Bevölkerungsversorgung, sondern auch in der Wirtschaftspolitik verfolgen die Entscheidungsträger dieser Länder verschiedene Strategien. Dabei spielt der Besitz von wertvollen Rohstoffen, der die Länder der Region klar voneinander unterscheidet, eine zentrale Rolle. Seit Jahren verlassen sich die großen erdölfördernden Länder Algerien und Libyen auf den Rohstoffexport und vernachlässigen dabei die Diversifizierung ihrer Volkswirtschaft. So blieb die algerische Wirtschaft seit 1971 unverändert rohstoffzentriert: Öl und Gas sichern 98 Prozent der Export- und zwei Drittel der Steuereinnahmen.<sup>24</sup> Im Gegensatz dazu strebten Jordanien, Marokko und Tunesien, die über keine – oder im Falle Tunesiens weniger – Rohstoffe verfügen, eine progressive Diversifizierung ihrer Industrie und eine Förderung des verarbeitenden Gewerbes an. Stärker noch als der Nachbar Marokko, in dessen Wirtschaftsbilanz auch die Landwirtschaft eine bedeutende Rolle spielt, setzte die tunesische Regierung in den vergangenen Jahren auf einen Wandel der Industriestruktur sowie auf Privatisierungs- und Liberalisierungsprogramme, den Aufbau von Infrastruktur und den Abschluss von Freihandelsabkommen. Es gelang

22 Im Jahr 2009 erwirtschafteten die beiden Länder 2.456 bzw. 8.707 US\$. Vgl. Germany Trade and Invest, Wirtschaftsdaten kompakt ([www.gtai.de](http://www.gtai.de)), Ägypten (Mai 2011) und Libanon (Mai 2010).

23 Personen über 15 Jahre, die weder lesen noch eine einfache Aussage zu ihrem alltäglichen Leben schreiben können. Quellen: Entwicklungsprogramm der Vereinten Staaten (UNDP), Human Development Report, <http://hdr.undp.org> (Zugriff vom 12.12.2011).

24 Vgl. Ghilès 2011.

damit, die verarbeitende Industrie, insbesondere die Textil- und die Elektrotechnikbranche, zum Wirtschaftsfaktor und Wachstumsmotor des Landes zu machen.

### *Schwache regionale Integration*

Die deutlichen Unterschiede zwischen den hier betrachteten zehn Ländern der Euro-mediterranen Partnerschaft einerseits, aber auch ein mangelnder politischer Wille für die Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit andererseits haben zur Folge, dass regionale Initiativen schwach ausgesprägt sind und die Ansätze zu einer gemeinsamen institutionellen Architektur meist im Sande verlaufen. Die 1945 gegründete Arabische Liga, die auf der Dualität von supranationaler Institution und Souveränität ihrer Mitgliedstaaten basiert, verfehlte bis jetzt ihr Ziel einer politischen Integration. Außerdem ist ihre regionale Handlungsfähigkeit begrenzt, wie der Abbruch ihrer Beobachtermission in Syrien Ende Januar 2012 zeigte.

Seit Mitte der 1990er Jahre wurden die Bemühungen für eine umfassende Wirtschaftsintegration im arabischen Raum intensiviert. Zwei Freihandelsabkommen kamen seither zustande: die Pan-Arabische Freihandelszone (GAFTA) und das Agadir-Abkommen. Erstere beinhaltet die Handelsliberalisierung für alle industriellen und landwirtschaftlichen Güter mit arabischer Herkunft innerhalb der Mitgliedstaaten. Außerdem sollen entsprechend der Ziele und Prinzipien des GAFTA-Abkommens auch die Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten liberalisiert, der Außenzoll vereinheitlicht und ein freier Verkehr für Kapital und Arbeitskräfte gewährleistet werden. Das Agadir-Abkommen wurde 2004 von Marokko, Jordanien, Ägypten und Tunesien unterzeichnet und trat 2007 als Freihandelszone in Kraft. Es beruht auf ähnlichen Kooperationsansätzen wie GAFTA, doch beschränkt sich die Mitgliedschaft am Agadir-Abkommen auf die arabischen Mittelmeerstaaten, die das europäisch-mediterrane Assoziationsabkommen mit der EU unterschrieben haben.<sup>25</sup>

Defizite bei der gegenseitigen Marktöffnung existieren nach wie vor durch bestehende Handelsbeschränkungen, bedingt durch eine mangelnde Harmonisierung der unterschiedlichen Wirtschaftssysteme und fehlende Infrastruktur. So belief sich 2007 der intraregionale Handel in Nordafrika – soweit er erfasst ist – auf weniger als 3 Prozent des Gesamthandelsvolumens. Ausnahmen bildeten lediglich Libyen und Tunesien, bei denen der Handel innerhalb der Maghreb-Union einen Anteil von 35 bzw. 28 Prozent ihrer Handelsbilanz ausmachte.<sup>26</sup> Es fehlen zwischen Algerien und Marokko Straßenverbindungen, zwischen Algerien, Marokko und Tunesien Eisenbahnanschlüsse und zwischen Libyen und Tunesien Schnellstraßen. Die Standardisierung der Warenkennzeichnung ist unzureichend, und es gibt nicht genügend personelle und institutionelle Kapazitäten.

Eine nachhaltige politische und wirtschaftliche Kooperation wird aber auch durch zahlreiche Regionalkonflikte behindert. So sind die Beziehungen zwischen Algerien und Marokko durch den Westsahara-Konflikt getrübt, der ebenso als ein Haupt-

25 Vgl. Said 2008.

26 Vgl. The World Bank 2010, S. 8.

hindernis für eine handlungsfähigere Arabische Maghreb-Union zu sehen ist. Zudem prägt der ungelöste Nahostkonflikt die bilateralen Beziehungen zwischen Israel und den meisten arabischen Staaten. Auch für Jordanien ist der israelisch-palästinensische Konflikt von großer innen- wie außenpolitischer Bedeutung. Nahezu die Hälfte der jordanischen Bevölkerung ist palästinensischer Herkunft, immer häufiger lassen sich partikularistische Tendenzen beobachten. Diese zunehmenden Spannungen in der Gesellschaft haben unmittelbare Auswirkungen auf die jordanische Staatsführung, die nach der Wahl der Hamas in Gaza und angesichts der Präsenz von Hamas-Anhängern in jordanischen islamischen Bewegungen ihre Haltung gegenüber diesen Bewegungen verschärfte.<sup>27</sup>

### Ein vielfältiger Baukasten: Instrumente und Strategien der EU-Mittelmeerpolitik

Eine Vielzahl bilateraler Abkommen bildet bereits seit mehreren Jahrzehnten den formalen Kooperationsrahmen für die historisch gewachsenen Beziehungen zwischen einzelnen Staaten der heutigen Europäischen Union und Nordafrikas. Doch auch als Staatengemeinschaft unterhält die EU bilaterale, durch Kooperations- und Handelsabkommen geregelte Beziehungen zu den Staaten des südlichen Mittelmeerraums. So standen der EU zu Beginn der Umbrüche in Nordafrika im Frühjahr 2011 neben den einzelstaatlichen Beziehungen und unterschiedlichen regionalen Kooperationsansätzen<sup>28</sup> gleich zwei Rahmenkonzepte zur Verfügung: die multilateral angelegte Euro-mediterrane Partnerschaft und das bilaterale Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

Auf normativer Ebene verfolgt die Union dabei entwicklungspolitische Ansätze, die auf eine Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen im Mittelmeerraum sowie eine Verbesserung der sozioökonomischen Situation in den Partnerstaaten zielen. Auf wirtschaftlicher Ebene geht es um die Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen in den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten, um mittel- bis langfristig die Migrationsbewegungen aus dem afrikanischen und arabischen Raum in Richtung Europa zu begrenzen. Dabei gelten stabile Regime in den Partnerstaaten als wichtige Kooperationspartner im Energiesektor ebenso wie in der Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung im Mittelmeerraum.<sup>29</sup> Insbesondere seit Beginn der 1990er Jahre hat die europäische Mittelmeerpolitik angesichts der steigenden Bedeutung dieser »weichen Risiken« und der drängender werdenden Zukunftsfragen in den Bereichen Energieversorgung sowie Demographie und Migration eine neue Dynamik erfahren.

27 Vgl. Escobar Stemann 2011.

28 Weitere Ansätze multilateraler Kooperation im euro-mediterranen Kontext sind beispielsweise die mediterrane Kontaktgruppe der OSZE, der 5+5-Dialog zwischen der Arabischen Maghreb-Union und fünf südlichen EU-Mitgliedstaaten oder das Mittelmeer-Forum als informeller Dialograhmen von Mittelmeeranrainerstaaten.

29 Vgl. EU-Kommission 2003.

### *Multilaterale Strukturen: Stärken und Schwächen der Euro-mediterranen Partnerschaft*

Mit der Euro-mediterranen Partnerschaft begründete die EU 1995 den ersten multilateralen Kooperationsrahmen der Mittelmeerpolitik, der alle damaligen EU-Mitgliedstaaten sowie zwölf Mittelmeerpartnerstaaten einbezog. Das hochgesteckte Ziel der Schaffung eines Raums »des Friedens, der Stabilität und des Wohlstands«<sup>30</sup> konnte jedoch trotz einiger kleinerer Erfolge auf dem Feld der wirtschaftlichen Kooperation nicht erreicht werden. Mit seiner Initiative einer »Mittelmeerunion« griff der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy 2007 die zum zehnten Jubiläum der Euro-mediterranen Partnerschaft formulierte Forderung nach einem Neubeginn wieder auf.<sup>31</sup> Zunächst als Bündnis der Mittelmeeranrainerstaaten geplant, wurde die »Union für das Mittelmeer« (UfM) nach Protesten vor allem aus Deutschland in einen Kooperationsrahmen abgewandelt, in den heute alle 27 EU-Mitgliedstaaten sowie 16 Mittelmeerpartnerstaaten eingebunden sind. Die Gründung eigener Institutionen, darunter eines Generalsekretariats in Barcelona, und die Installation einer Co-Präsidentschaft sollen die insbesondere von den südlichen Mittelmeeranrainern eingeforderte Symmetrie zwischen Nord und Süd sicherstellen. Im Gegensatz zu den umfassenden Zielsetzungen des Barcelona-Prozesses wurde die UfM bewusst als »Union der Projekte« gestaltet, um entlang konkreter gemeinsamer Vorhaben wie der Reinigung des Mittelmeers oder der Zusammenarbeit im Energiesektor die regionale Kooperation zu stärken.

Die Kooperation im Rahmen der Nachbarschaftspolitik wird durch die unterschiedliche geografische Schwerpunktsetzung der EU-Mitgliedstaaten beeinflusst. Der mehr oder weniger offen ausgetragene Wettstreit zwischen der östlichen und der südlichen Dimension prägt die Europäische Nachbarschaftspolitik seit ihrer Entstehungszeit. Hierbei spielen die gewachsenen Beziehungen zwischen den einzelnen Staaten und traditionelle Reflexe der Protektion nationaler Handelsströme ebenso eine Rolle wie Verteilungskonflikte um begrenzte EU-Budgetposten sowie persönliche Ambitionen der jeweils beteiligten Staats- und Regierungschefs. So kommt es bei der Ausgestaltung der multilateralen Euro-mediterranen Partnerschaft immer wieder zu Streitigkeiten, wie beispielsweise 2007 anlässlich der Gründung der Mittelmeerunion zwischen Deutschland und Frankreich. In Momenten der Krise offenbart sich ein ähnliches Bild, wie die umstrittene Libyen-Politik der europäischen Länder zeigte: Während die Regierungschefs von Frankreich und Großbritannien sich auf einem Sondergipfel im März 2011 in Brüssel bereiterklärten, militärisch zugunsten der Aufständischen in den Bürgerkrieg in Libyen einzugreifen, blieb die deutsche Bundesregierung skeptisch. Auch in der Frage der Anerkennung der Rebellen als Vertreter des libyschen Volkes zeichnete sich keine einheitliche eu-

30 Vgl. Barcelona-Erklärung zur Gründung der Euro-mediterranen Partnerschaft vom 27./28. November 1995, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc\\_12423\\_6.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_12423_6.pdf) (Zugriff vom 12.12.2011).

31 Vgl. Möller 2009.

ropäische Haltung ab, nachdem Frankreich als erstes Land der EU diese Initiative ergriffen hatte.

Auch infolge der dargestellten Fragmentierung der Region und der zwischenstaatlichen Konflikte, die durch die Umbrüche in der Region vermutlich verschärft werden, drohen immer wieder und möglicherweise künftig immer häufiger Blockaden bei multilateralen Verhandlungen. Die beschwerliche Klärung organisatorischer und institutioneller Fragen im Rahmen der Union für das Mittelmeer spiegelt die unzureichende Süd-Süd-Integration wider. So wurde im Jahr 2010 ein geplantes Gipfeltreffen der Union für das Mittelmeer zunächst verschoben und später abgesagt, weil arabische Staaten mit einem Boykott drohten, falls der israelische Außenminister Avigdor Lieberman in Barcelona teilnehmen würde. Auch die Ernennung des Führungspersonals der UfM erwies sich als mühsamer Prozess: Bei der Wahl der Stellvertreter des Generalsekretärs wurden jeweils ein Palästinenser und ein Israeli berücksichtigt, wodurch Verhandlungen im Bereich der Sicherheit und militärischer Fragen deutlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht wurden. Der Rücktritt von Generalsekretär Ahmed Massade im Februar 2011 kann als Hinweis auf Unstimmigkeiten innerhalb der Gremien der UfM gedeutet werden.<sup>32</sup>

Dennoch bietet der multilaterale Ansatz der Euro-mediterranen Partnerschaft eine wichtige Gelegenheit, ein Dialogforum in einer Region zu etablieren, die sich durch die Umwälzungsprozesse im Frühjahr 2011 noch weiter ausdifferenziert. So kann die Schaffung eines multilateralen Kooperationsrahmens unter Einbeziehung des südlichen Mittelmeerraums der regionalen Fragmentierung und den zwischenstaatlichen Spannungen entgegenwirken. Die Einbindung der Arabischen Liga als Beobachter in die Union für das Mittelmeer ist in diesem Sinne als eine Chance für das Zustandekommen politischer und wirtschaftlicher Verflechtungen auf regionaler Ebene zu sehen.

### *Bilaterale Strukturen: Stärken und Schwächen der Europäischen Nachbarschaftspolitik*

Neben der Union für das Mittelmeer verfügt die EU seit dem Jahr 2004 mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik über ein weiteres Instrument für die Mittelmeerkooperation. Sie richtet sich an sechs osteuropäische Staaten sowie zehn Staaten Nordafrikas und stellt einen bilateralen Kooperationsmechanismus zwischen der EU und je einem Partnerland dar. Dieser basiert auf Aktionsplänen, die zwischen der Europäischen Kommission und der Regierung des Partnerlandes ausgehandelt werden. Während einer zumeist fünfjährigen Laufzeit sollen, finanziert durch das

32 Der neue Generalsekretär der Union für das Mittelmeer, der Marokkaner Youssef Amrani, hat am 1. Juli 2011 sein Amt angetreten. Der bisherige Generalsekretär im Außenministerium des Königreichs Marokko war aktiv an der Entwicklung der Arabischen Maghreb-Union beteiligt ([www.ufmsecretariat.org/en/youssef-amrani-new-secretary-general-of-the-secretariat-of-the-union-for-the-mediterranean/](http://www.ufmsecretariat.org/en/youssef-amrani-new-secretary-general-of-the-secretariat-of-the-union-for-the-mediterranean/); Zugriff vom 12.12.2011).

»Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument«<sup>33</sup>, konkrete Initiativen zur Förderung von Reformen im Justiz- und Sozialbereich, zur Verbesserung der Wirtschaftssituation sowie zur Stärkung von Demokratie und Menschenrechten im Partnerland angestoßen werden. Die Aktionspläne sind dabei konkret auf das jeweilige Partnerland zugeschnitten und bauen zumeist auf bereits bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen auf. Sie existieren parallel zu den Assoziationsabkommen, die mit den Staaten der gleichen Ländergruppe im Rahmen der EUROMED abgeschlossen werden.

Nicht nur der multilaterale, sondern auch der bilaterale Ansatz führt infolge der unterschiedlichen geografischen Schwerpunktsetzung innerhalb der EU regelmäßig zu Spannungen und Auseinandersetzungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Im Rahmen der ENP kommen unterschiedliche historische und politische Beziehungen einzelner EU-Staaten zu einzelnen Partnerstaaten – und infolgedessen mögliche Interessendivergenzen innerhalb der EU – besonders deutlich zum Tragen. Auch angesichts mittelfristiger Strategieentscheidungen spielen diese verschiedenen geografischen Schwerpunktsetzungen eine bedeutende Rolle. Die lange Zeit miteinander rivalisierenden Initiativen Deutschlands und Frankreichs zur Förderung von Solarstrom aus der Sahara-Region, DESERTEC und Transgreen, sind im Bereich der Energiepolitik ein Beispiel für ein solches Konkurrenzverhältnis, das erst aufgelöst werden konnte, als sich Transgreen auf die Entwicklung der Transportinfrastruktur für den im Rahmen des DESERTEC-Projekts gewonnenen Strom spezialisierte.

Die Fragmentierung der Region und die Existenz zwischenstaatlicher Konflikte beeinträchtigen den Einsatz von bilateralen Instrumenten deutlich weniger als die multilaterale Zusammenarbeit. Zwar mag der bilaterale Ansatz nur wenig zu einer Stärkung der intraregionalen Integration beitragen, doch erlauben die bilateralen Kooperationsinstrumente eine individuelle Anpassung der europäischen Förderprogramme an die Bedürfnisse und Gegebenheiten jedes einzelnen Landes und eignen sich so besser dazu, den politischen und ökonomischen Kontext des jeweiligen Partnerlandes zu berücksichtigen und damit den tatsächlichen Unterschieden zwischen den Staaten der Region Rechnung zu tragen. Auf diese Weise können existierende Befindlichkeiten und kulturelle Besonderheiten einzelner Staaten einkalkuliert und somit auch Blockaden aufgrund regionaler Konflikte vermieden werden.

## Von der Konkurrenz zur Komplementarität

Von Anfang an war die Europäische Nachbarschaftspolitik im Süden durch Konkurrenz gekennzeichnet. Nicht nur die Staaten des südlichen Mittelmeerraums rivalisieren miteinander um Macht, Territorien oder Fördergelder, auch die EU-Mitglieder stehen zueinander in einem Konkurrenzverhältnis, vor allem was den Erhalt ihres nationalen Einflusses in den Partnerstaaten – etwa im Energiebereich – angeht.

33 Seit 2007 ersetzt das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument die beiden Finanzierungsprogramme MEDA (südliche Nachbarschaftspolitik) und TACIS (östliche Nachbarschaftspolitik). Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 stehen etwa zwölf Milliarden Euro aus EG-Mitteln zur Verfügung.

Dieser Interessenkonflikt zwischen den Akteuren wird von einer Konkurrenz auf der Ebene der Instrumente begleitet: Zu oft werden der multilaterale und der bilaterale Ansatz der Europäischen Nachbarschaftspolitik zum Erreichen von ähnlichen oder sogar gleichen Zielen parallel eingesetzt, was einerseits zu einer gewissen Unübersichtlichkeit der durchgeführten Maßnahmen beiträgt, andererseits zu gegenseitigen Behinderungen führen kann. In einer so komplexen Region wie dem Mittelmeerraum werden Konflikte und Spannungen vermutlich noch lange Bestand haben. Dennoch sind die EU-Mitglieder angesichts gemeinsamer Zielsetzungen in der Nachbarschaftspolitik und aufgrund ihrer Kompromisskultur zumindest in der Lage, einzelne Initiativen besser zu koordinieren und auf das Zusammenwirken der zur Verfügung stehenden Mittel zu achten.

### *Kooperierende statt rivalisierende Europäer*

Dass die EU auf der internationalen Bühne mit einer Stimme spricht, gilt zwar als erstrebenswert, wird sich aber kaum rasch verwirklichen lassen. Es mag gar als eine Art Lackmustest für die Einheit der EU zu betrachten sein, ob es ihren Mitgliedern gelingt, ihre Differenzen als Vorteil zu begreifen und ihre Kräfte zu bündeln. Die EU könnte dabei von den bestehenden Netzwerken einzelner EU-Staaten profitieren, die von jeweils landesspezifischen Akteuren gepflegt werden – zum Beispiel die politischen Stiftungen aus Deutschland oder die französischen *communautés* vor Ort bzw. die Diaspora aus arabischen Ländern in Frankreich.

Es geht nicht darum, diese voneinander relativ unabhängigen Kommunikationskreise miteinander zu vereinen, sondern zwischen ihnen Verbindungen zu schaffen, um die richtigen Bevölkerungsgruppen zu erreichen und/oder ein gemeinsames Auftreten der EU zu erleichtern. Auch hinsichtlich ihrer eigenen Traditionen und politischen Kulturen könnten sich die Europäer sinnvoll ergänzen – zum Beispiel bei Militäreinsätzen oder in der Energiepolitik. Der Libyen-Einsatz hätte ein solcher Fall für eine europäische Arbeitsteilung bei gleichzeitiger Koordinierung sein können, ist allerdings schnell zu einem Gegenbeispiel geworden. Denn um effizient sein zu können, erfordert eine solche Komplementarität eine präzise Koordinierung zwischen den Beteiligten und vor allem den Willen, nationale Egoismen zu überwinden.

### *Das Zusammenwirken von Multilateralität und Bilateralität*

Nicht nur im Hinblick auf das Zusammenwirken der europäischen Regierungen, sondern auch auf den Einsatz der bestehenden Instrumente ließe sich durch das Prinzip der Komplementarität eine kohärentere und effizientere Mittelmeerpolitik entwickeln. Da der multilaterale wie der bilaterale Ansatz jeweils spezifische Stärken aufweisen, sollte weder auf den einen noch auf den anderen verzichtet werden. Um jedoch eine kontraproduktive Konkurrenzsituation zwischen den beiden Rahmenkonzepten, wie sie heute existiert, zu vermeiden, erscheint eine bedarfsgerechte und gezielte Anwendung der einzelnen Ansätze von großer Relevanz.

So sollten multilaterale Instrumente für die Förderung wirtschaftspolitischer Kooperation und die gemeinsame Bekämpfung »weicher Sicherheitsrisiken« in der Gesamtregion bevorzugt werden. Angesichts der schwach ausgeprägten intraregio-

nenalen Kooperation im südlichen Mittelmeerraum, aber auch des schwierigen Austausches zwischen den nördlichen und den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten insbesondere in Handelsfragen ist ein multilateraler Ansatz der beste Weg, um Interdependenzen zu schaffen und damit zugleich die Annäherung der Gesellschaften zu unterstützen. Auch die gemeinsame Diskussion globaler Themen wie Migrations- und Energiepolitik befördert diese Entwicklung, weil diese in allen beteiligten Ländern als gemeinsame Herausforderungen wahrgenommen werden, was zur Entstehung einer Solidargemeinschaft beitragen kann.

Allerdings setzen die zwischenstaatlichen Konflikte in der Region, die sich infolge der Umbrüche vom Frühjahr 2011 durchaus verstärken könnten, der Multilateralität deutliche Grenzen. Daher sollte auf dem Feld der politischen Kooperation einem klar länderbezogenen bilateralen Ansatz der Vorzug gegeben werden, wie er im Rahmen der ENP realisiert ist. Nur so können Blockaden aufgrund regionaler Konflikte vermieden werden. Zugleich sollte im Rahmen der bilateralen Kooperation künftig ein Fokus auf die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit gelegt und die Bevölkerung dieser Länder besser einbezogen werden. Denn die Beziehungen zwischen Gesellschaften sind nicht nur tief in der Geschichte der einzelnen Staaten verankert, sondern weisen zugleich eine klare politische Dimension auf, in der zivilgesellschaftliche Akteure, darunter Parteien und Vertreter diverser Interessengruppen, Einfluss auf politische Entwicklungen nehmen.

Auch in Bezug auf die Ausgestaltung und Umsetzung der Fördermechanismen sollte auf die Komplementarität von Multilateralität und Bilateralität Wert gelegt werden. Lange schon wird der Mittelmeerpolitik der Europäischen Union eine zu schwache Konditionalität vorgeworfen:<sup>34</sup> Die Kriterien für die Förderprogramme der EU gegenüber den Partnerstaaten im Rahmen der ENP sind nicht nur unklar, sondern variieren zudem von Land zu Land, was dem Klientelismus in der Zusammenarbeit Vorschub leistet. Um wieder an Glaubwürdigkeit zu gewinnen, was insbesondere angesichts der bisherigen europäischen Reaktion auf die Umbrüche in Nordafrika wichtig erscheint, muss die EU im multilateralen Rahmen transparente Bedingungen für die Zusammenarbeit festlegen. In diesem Sinne hat die Europäische Kommission im Mai 2011 angekündigt, sowohl die Hilfskriterien präzisieren als auch die Zahl der Prioritäten verringern zu wollen. Parallel dazu sollte sie aber auch verstärkte Kontrollmechanismen einführen, um die Umsetzung der zugesagten Reformen und die Transparenz der Mittelflüsse zu gewährleisten, was in der Erklärung der Kommission kaum oder nur vage erwähnt wird. Zugleich muss im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik den sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Profilen und politischen Entwicklungen der Partnerstaaten Rechnung getragen werden. Um diesen Differenzen zu entsprechen und kurzfristig auf Reformen reagieren zu können, müssen die Europäer die Wege und die Intensität der Zusammenarbeit abhängig von den Fortschritten und dem Kooperationswillen der Einzelstaaten je nach Lage gestalten und zeitnah anpassen.

Mit der Mitteilung der Kommission vom Mai 2011 sind konkrete Anzeichen einer Neuausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu beobachten, die diese

34 Vgl. Demesmay, Martens 2010.

Zielsetzung verfolgt, wobei eine klare Präferenz für bilaterale Instrumente erkennbar wird. Bereits im März 2011 hat die Europäische Kommission zudem erste Ideen für eine neue »Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand« mit Staaten des Mittelmeerraums präsentiert. Zentrales Element der neuen Strategie ist ein leistungsbezogener Ansatz (»more for more«): Die EU verspricht denjenigen südlichen Nachbarländern eine stärkere politische und finanzielle Unterstützung, die auf dem Weg zu den geforderten wirtschaftlichen und sozialen Reformen schneller voranschreiten. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und ein breitenwirksames Wachstum gelten dabei als Bewertungsrahmen und als Kriterien für die verstärkte Kooperation. Indem die EU von den neuen Regimen Verantwortung fordert, leitet sie einen Prozess ein, der zu einer Zusammenarbeit auf Augenhöhe führen könnte. Ob diese Chance wahrgenommen wird, hängt allerdings nicht nur vom Willen der Europäer und ihrer Einflussnahme, sondern auch in starkem Maße von den weiteren politischen Entwicklungen in der südlichen Mittelmeerregion ab.

## Literatur

- Abis, Sébastien 2011. *Mittelmeer: Frankreich ohne Kompass*. DGAPanalyse Frankreich 8/2011. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.
- Almond, Gabriel A.; Verba, Sidney 1989. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park: Sage.
- Charillon, Frédéric 2011. *La politique étrangère de la France*. Paris: La documentation française.
- Demesmay, Claire; Främke, Carsten; Sold, Katrin 2011. »The Southern dimension and the Arab Spring«, in *Crossing borders. Rethinking the European Union's neighborhood policies*, DGAPanalyse 2, hrsg. v. Möller, Almut, S. 69-75. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.
- Demesmay, Claire; Martens, Stephan 2010. »Nachbarschaft und Erweiterung: ein Dauerkonflikt?«, in *Eine neue Agenda für die deutsch-französischen Beziehungen*. Genshagener Papiere, Nr. 1, S. 20-22.
- Demesmay, Claire; Sold, Katrin 2010. *Gute Idee, schlechte Umsetzung: Zwei Jahre Union für das Mittelmeer*. DGAPstandpunkt 9, Juli 2010. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.
- Droz-Vincent, Philippe 2011. »Authoritarianism, revolutions, armies and Arab regime transitions«, in *The International Spectator* 46, 2, S. 5-21.
- El Hussein, Abdel Mottaleb 2008. »Die Religionsgemeinschaften im Libanon«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 26, S. 32-38.
- Escobar Stemmann, Juan José 2011. »Jordan's future challenges«, in *Blitz. Comprehensive Tabloid Weekly*, 23. Februar 2011, [www.weeklyblitz.net/1290/jordan-future-challenges](http://www.weeklyblitz.net/1290/jordan-future-challenges) (Zugriff vom 12.12.2011).
- EU-Kommission 2003. *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*. Brüssel.
- Ghilès, Francis 2011. *Ahead of spring in Algeria: tough energy and economic challenges await*. Notes Internacionals 32. Barcelona: CIDOB.
- Glaser, Antoine; Smith, Stephen 1997. *Ces messieurs afrique. Vol. 2: Des réseaux aux lobbies*. Paris: Calmann-Lévy.
- Guillaumet, Philippe 2002. »Le Bassin Méditerranéen: un atout pour la croissance économique française? Analyse historique des échanges 1850-2000«, in *Revue de l'OFCE* 82, <http://www.defi-univ.org/IMG/pdf/0109.pdf> (Zugriff vom 12.12.2011).
- Kolboom, Ingo 2004. »Gemeinsame Öffnung auf Afrika? Deutsche und französische Afrikapolitik«, in *Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog* 1/2004, S. 49-59.

- Liddell, James 2010. »Notables, clientelism and the politics of change in Morocco«, in *The Journal of North African Studies* 15, 3, S. 315-331.
- Marchat, Philippe 2011. »Coup d'œil sur la Libye et sur son guide Muammar Al-Kadhafi. Un vaste pays semi-désertique, riche en pétrole et peu peuplé«, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne* 546, S. 194-202.
- Marty, Olivier 2012. »Perspectives pour la Syrie. Le régime de Bachar el-Assad va-t-il tomber?«, in *Futuribles* 382, S. 5-19.
- Mauß, Hanns W. 2001. »Außenpolitische Kultur«, in *Deutschland-TrendBuch. Fakten und Orientierungen*, hrsg. v. Korte, Karl-Rudolf; Weidenfeld, Werner, S. 645-672. Opladen: Leske + Budrich.
- Möller, Almut 2009. »Die Entstehungsgeschichte und Strukturen der Mittelmeerunion: Gradmesser für europäische Debatten zur Nachbarschafts-, Mittelmeer- und Nahostpolitik«, in *Der Mittelmeerraum als Region. Occasional Papers* 35, hrsg. v. Hrbeck, Rudolf; Marhold, Hartmut, S. 60-72. Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung.
- Moreau, Jennifer; von Kap-Herr, Alexander 2011. *Öffentliche Entwicklungshilfe in Deutschland und Frankreich – ein Vergleich*. DGAPanalyse Frankreich 10/2008. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.
- Said, Salem 2008. *Freihandelszonen innerhalb des arabischen Raumes*. Vortrag im Weltwirtschaftlichen Colloquium der Universität Bremen am 11. Juni 2008.
- Sasnal, Patrycja 2011. *Unrest in Syria: political forces and scenarios*. Bulletin No. 67 (284). Warsaw: Polish Institute of International Affairs.
- The World Bank 2010. *Economic integration in the Maghreb*. Washington: The International Bank of Reconstruction and Development/The World Bank.
- Zorob, Anja 2011. »Nordafrikanische Erfolgsgeschichten?«, in *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7/2011, S. 31-34.

**Zusammenfassung:** Im Zuge der Umbrüche in Nordafrika zeigten sich die mangelnde Kohärenz und Effizienz der EU-Mittelmeerpolitik. Die Probleme sind nicht allein der Fragmentierung des nordafrikanischen Raums, sondern auch der Heterogenität innerhalb der EU geschuldet. Im Rahmen einer Neuausrichtung steht die Europäische Nachbarschaftspolitik nun vor der Herausforderung, die spezifischen Stärken bestehender Instrumente und Strategien zu identifizieren und diese künftig verstärkt komplementär und bedarfsgerecht anzuwenden.

**Stichworte:** Arabischer Frühling, Europäische Nachbarschaftspolitik, Euro-mediterrane Partnerschaft, EUROMED, Union für das Mittelmeer, Regionale Integration, Maghreb, Nordafrika, Mittelmeer, Heterogenität von Staatengruppen

## In search of coherence

### The EU's Mediterranean policy after the Arab Spring

**Summary:** The political upheavals in North Africa highlighted the lack of coherence and efficiency of the EU's Mediterranean policy. The problems are caused not only by the fragmentation of the North African region, but also by the political heterogeneity within the EU. As part of its realignment, the European Neighborhood Policy now faces the challenge of identifying the specific strengths of existing instruments and strategies. These instruments and strategies must then be implemented along the lines of an increasingly complementary and needs-based approach.

**Keywords:** Arab Spring, Neighborhood policy, Euro-Mediterranean Partnership, EU-ROMED, Union for the Mediterranean, regional integration, Maghreb, North Africa, Mediterranean, heterogeneity of state groups

## A la recherche de cohérence

### La politique méditerranéenne de l'UE après le printemps arabe

**Résumé:** Les transformations en Afrique du Nord ont révélé le manque de cohérence et d'efficacité de la politique méditerranéenne de l'UE. Les problèmes ne sont pas uniquement liés au caractère fragmenté de l'espace nord-africain, mais aussi à l'hétérogénéité interne de l'UE. Dans la perspective de réorienter la politique européenne de voisinage, le défi est d'identifier les forces des instruments et des stratégies existants, et de les appliquer à l'avenir de façon plus complémentaire et adaptée aux besoins de la coopération.

**Mots clés:** Printemps arabe, politique de voisinage, Partenariat euro-méditerranéen, EURO-MED, Union pour la Méditerranée, intégration régionale, Maghreb, Afrique du Nord, Méditerranée, hétérogénéité

**Autoren**

Dr. Claire Demesmay  
Programmleiterin  
Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen  
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)  
Rauchstraße 17/18  
10787 Berlin  
demesmay@dgap.org

Carsten Främke  
Associate Fellow  
Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen  
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)  
Rauchstraße 17/18  
10787 Berlin  
fraemke@dgap.org

Katrin Sold  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen  
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)  
Rauchstraße 17/18  
10787 Berlin  
sold@dgap.org