

Sonderdruck aus

Festschrift für  
Gunther Kühne  
zum 70. Geburtstag

Verlag  
Recht und Wirtschaft GmbH  
Frankfurt am Main

## Israel, Palästina und die Europäische Union als Wirtschaftspartner

Achim-Rüdiger Börner

Der Laudaturus hat mit mir nicht nur über Energie- und Europarecht und andere Fachgebiete gesprochen, sondern vielmehr Freundesgespräche über bedeutend gewichtigere Dinge geführt, die unvergesslich bleiben.<sup>1</sup> Äußere Ansätze boten sein Einsatz für Israel und die Aufarbeitung der Shoa und mein Interesse an Recht und Kultur des arabischen Raums; entscheidend war die gemeinsame Grundlage in der Aufklärung und im Bürgertum preußischer Prägung, in dem es nicht auf Ethnie oder Religion, sondern auf Bildung ankommt, die letztlich immer Herzensbildung und Interaktion ist.

Natürlich stehe ich in der Verantwortung für Schmerzen, über die er nicht gesprochen hat. Aber er hat mir verdeutlicht, dass die historische Verantwortung nicht nur den Schuldner bindet, wieder gut zu machen und vorzubeugen, sondern auch den Gläubiger in die – wesentlich diffizilere – Position stellt, die Bemühungen um Heilung und Prophylaxe zu unterstützen und die Beziehung zum Schuldner fortzuentwickeln sowie die sich neu ergebenden Chancen zu ergreifen. So eint uns der Blick in eine gute Zukunft, auch wenn sie erst noch gewonnen werden muss. Der beste Weg ist eine kluge, d.h. der Sache und den Umständen angemessene und die wichtigen Werte beachtende, rechtliche Gestaltung.

Daher ist es mir eine besondere Freude, mich der diffizilen Aufgabe zu stellen, zum 70. Geburtstag des Laudaturus und auch zum zeitnahen 60. Geburtstag des Staates Israel einen – nicht nur juristischen – Blick auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Israel, Palästina und den Europäischen Gemeinschaften zu werfen.

Dies gilt umso mehr, als unser Laudaturus für offene Räume und Chancen begeisterungsfähig ist und meine Betrachtung seine Begeisterung und die der geneigten Leser herausfordern soll. Zumal: *La cause vaut la peine.*

### A. Der Hintergrund

Europa und den Großraum von Palästina verbindet eine lange, wechselvolle Geschichte, die vom Römischen Reich<sup>2</sup> einschließlich der Zeit Jesu und der Christianisierung

<sup>1</sup> G. Kühne, Wandlungen jüdischer Identität im 20. Jahrhundert. Diaspora und Israel, in: E. Goodman-Thau/F.Oz-Salzberge (Hrsg.), *Das jüdische Erbe Europas*, Berlin (Philo) 2005, S. 203 ff.

<sup>2</sup> A. Marcellinus, *Römische Geschichte*, Bde. 1-4, 3. berichtigte Auflage lateinisch-deutsch, herausgegeben von W. Seyfarth, Berlin (Akademie) 1975 und Darmstadt (WBG) 1975; die jüdische Selbstbestimmung im israelischen Gebiet endete 72 n.Chr.

über die Zeit der Kreuzzüge<sup>3</sup> und die Zeit des Osmanischen Reiches<sup>4</sup> und der Kolonialmächte vielfältigen Austausch ermöglichte.<sup>5</sup> Im Zuge des nach der bedingungslosen Kapitulation der Türkei am 30.10.1918 auferlegten und von ihr nicht ratifizierten Friedensvertrages von Sèvres vom 10.08.1920 wurde Palästina im Anschluss an die Konferenz von San Remo vom 25.04.1920 per 01.07.1920 britisches Mandatsgebiet, was der Völkerbund am 24.07.1922 billigte. Die Jewish Agency nahm die Interessen der ansässigen und der einwandernden Juden wahr, die seit der Balfour<sup>6</sup>-Erklärung vom 02.11.1917 über das jüdische nationale Heim vermehrt vor allem aus Europa und Abyssinien kamen. Es wurden die unterschiedlichsten Aufteilungspläne für das Land entwickelt, bis – in Anbetracht insbesondere<sup>7</sup> der Vertreibung und Vernichtung der Juden in Europa unter deutscher Verantwortung – gemäß Beschluss der UN vom 29.11.1947 der Staat Israel (Erez Jissrael) am 14.05.1948 proklamiert wurde. Die jüdische Bevölkerung im Staatsgebiet wuchs von damals ca. 1,4 Mio. auf heute gut 6 Mio. an. Die Andersgläubigen (vor allem Muslime und Drusen) wurden überwiegend in die Nachbarländer vertrieben, wo sie staatenlos blieben; im Staatsgebiet leben heute gut 20 % Andersgläubige, die formal gleiche Rechte und Pflichten haben, ausgenommen bei der Einwanderung; Araber sind generell vom Militärdienst freigestellt, letztlich ähnlich den *dhimmi* überkommenen und heute kaum noch praktizierten muslimischen Staatsrechts.<sup>8</sup> In den besetzten Gebieten Westjordanland und Gaza leben heute fast 5 Mio. Araber; es gibt noch immer Flüchtlingslager im Libanon; Flüchtlinge und Gastarbeiter sind über die gesamte, vor allem natürlich die arabische Welt verteilt und unterstützen mit ihren *remittances* die Zurückgebliebenen. Die Problematik von Zwangsgründung, Vertreibung, Benachteiligung und Armut, die den Nährboden für Extremismus und Terrorismus bildet, hat die gesamte arabische Welt erfasst.

Israel mit 6,5 Mio. Einwohnern sieht sich umgeben von arabischen Nachbarn mit großen Bevölkerungen (einschl. Flüchtlingen): Ägypten 79 Mio., Jordanien 3,5 Mio., Syrien 20 Mio., Libanon 4 Mio., zusammen über 105 Mio. Nordwärts, ostwärts und südwestwärts erstreckt sich der muslimische Raum mit über 1,2 Mrd. Menschen. Auch wenn man mit Hilfe der jüdischen Diaspora das Verhältnis auf nahe 1:100 bringt, kann von Israel als einem Faktor im „Kampf der Kulturen“<sup>9</sup> eigentlich nicht die Rede sein. Aber ungeachtet dessen ist das arabische Vaterland (al-watan al-arabiya) eher romantische Vorstellung denn ein die tiefgreifenden Interessengegensätze überkommender

3 S. Runciman, A History of the Crusades, Cambridge (UP) 1950-54, dt. Ausgabe, Die Geschichte der Kreuzzüge, München 1968, 1975.

4 N. Jorga, Geschichte des Osmanischen Reiches, 5 Bände, Gotha 1908-1913, Nachdruck Frankfurt (von Eichborn) 1990.

5 Zur neueren Geschichte vgl. R. Schutze, Geschichte der islamischen Welt im 20. Jahrhundert, München (Beck) 2002.

6 Über den äußerst ehrenwerten britischen Außenminister B.E.C. Dugdale, Arthur James Balfour, 2 vols., London (Hutchinson) 1936.

7 Zutreffend A. Primor, Herzls Traum, Internationale Politik 2008, Heft 5, S. 16 ff.

8 I.K. Salem, Islam und Völkerrecht, Berlin (Express) 1984, S. 153 ff. mit zutreffender Darlegung, dass mit dem Status das Recht auf umfassende Wahrung des Personalstatus verbunden und der Zugang zu allen öffentlichen Ämtern möglich und von Anbeginn an üblich war. Der Kern des Status, Befreiung vom Militärdienst gegen Steuerzahlung, ist in den modernen Staaten ohne Bedeutung.

9 S. P. Huntington, The Clash of Civilizations, New York (Simon & Schuster) 1996.

Fakt<sup>10</sup> und erscheint die Bedrohungslage weniger mit Worten, Schuldzuweisungen<sup>11</sup> und Getöse als mit der Schaffung zukunftsweisender politischer und wirtschaftlicher Strukturen überwindbar, die letztlich auch rechtlich abzusichern sind; man denke nur daran, wie sich Europa mit den großen Grenz-, Völker- und Staatsverschiebungen nach dem Kriege abgefunden hat.

Nicht nur infolge der Zusammengehörigkeit der Eliten, der Wirtschaftsverfassung und der Technologiebeherrschung spielen die Beziehungen zu den USA und Europa für Israel eine entscheidende Rolle. Vielmehr ist Hauptgrund für die bisherige Bedeutung der Beziehungen *d'outre mer* der Mangel an regionaler Einbindung und Verflechtung. Für die Zukunft gilt es, hier Hemmnisse zu beseitigen und Vorbehalte zu entkräften. Dabei sind Israel und seine Nachbarn auf einem beschwerlichen, langsamen, aber stetigen Weg, den die Europäische Union mannigfach unterstützt.

## B. Israel

Kurz ein paar Daten, wie es heute wirtschaftlich steht:

Israel war bisher der Vorposten des „Westens“ in der Nah- und Mittelost-Region und galt als der einzige Staat der MENA-Region (Middle East and North Africa), mit dem auf allen Gebieten auf Augenhöhe verhandelt werden konnte. Auch heute noch ist es eine Insel hoher wirtschaftlicher Entwicklung, wie die nachfolgenden Zahlen (grds. 2006 mit Abrundung gemäß Tendenz) zeigen:

Israel hat 6,5 Mio. Einwohner auf 20.770 qkm Fläche, also ca. 315 Einwohner je Quadratkilometer. Die Wirtschaft<sup>12</sup> wächst jährlich um ca. 5 %; dieses Wachstum war infolge der 2. Intifada, die 2000 begann, in 2001 und 2002 schwach negativ, aber diese Auswirkung ist inzwischen überwunden. In Verbindung mit der sinkenden Staatsquote zeigt das, dass die Wirtschaft robust ist und Staat und Gesellschaft sich anpassen, so dass verbleibende Störeffekte aufs Ganze gesehen ineffektiv verpuffen. Das Brutto-Inlandsprodukt der 7,1 Mio. Einwohner liegt bei 110 Mrd. EUR; das bedeutet pro Kopf 15,5 k EUR. Die Staatsquote liegt bei 40 % mit sinkender Tendenz. Mit Bändigung der Inflation konnte die Gesamtverschuldung auf 90 % des BIP reduziert werden, jedoch wird dieser Prozess immer wieder durch den Aufwand für militärische Operationen (zuletzt Exkursionen in den Libanon 2006 und nach Gaza 2009) gestört. Hauptlieferländer für die Importe von 48 Mrd. USD sind die EU mit 36,5 % (zzgl. Schweiz mit 5 %), die USA mit 14 % und China (einschließlich Hongkong) mit 9 %.

10 Zuletzt F. Zabbal, Das große Durcheinander, Internationale Politik 2007, Heft 9, S. 85 ff.; überzeichnet K. W. Stein, Das Ende der „arabischen Welt“, Internationale Politik 2006, Heft 6, S. 58 ff.

11 Zum Historikerstreit in Israel aufschlussreich B. Morris, Geschichtsschreibung und Politik, Internationale Politik 2008, Heft 5, S. 29 ff.

12 Zahlen des Auswärtigen Amtes, Länderinformationen Israel, Wirtschaftsdatenblatt mit Stand Februar 2007, abrufbar unter: [www.diplo.de/diplo/de/Laenderinformationen/Israel/Wirtschaftsdatenblatt.html](http://www.diplo.de/diplo/de/Laenderinformationen/Israel/Wirtschaftsdatenblatt.html); ausführlicher und aktueller BFAI, Wirtschaftsdaten kompakt, Israel, Dok. 159670 vom Mai 2008.

Der Import gliedert sich wie folgt:

Perlen, Edelsteine, Edelmetalle	18 %
Mineralprodukte	15 %
Computer	11 %
Maschinen, elektrische Ausrüstung	10 %
Transportmittel	8 %
Chemische Erzeugnisse	8 %

Hauptabnehmerländer der Exporte von 46,5 Mrd. USD sind die EU mit 30 %, die USA mit 35 % und Hongkong mit 6 %. Exportiert werden:

Perlen, Edelsteine, Edelmetalle	35 %
Computer	13 %
Chemische Erzeugnisse	18 %
Maschinen, elektrische Ausrüstung	7 %
Instrumente und Uhren	6 %

Waren werden im Wert von 2,7 Mrd. EUR aus Deutschland importiert und im Wert von 1,5 Mrd. EUR nach Deutschland exportiert. Mit Deutschland bestehen seit 1965 diplomatische Beziehungen<sup>13</sup> und ein Investitionsschutzabkommen vom 24.06.1976, das vorläufig anwendbar ist,<sup>14</sup> ein Doppelbesteuerungsabkommen vom 09.07.1962, das seit 21.08.1966 in Kraft ist,<sup>15</sup> und ein Nachlass-DBA vom 29.05.1980, in Kraft getreten am 02.10.1985.<sup>16</sup>

Die Israelisch-Deutsche Industrie- und Handelskammer gehört seit 1995 zum deutschen Auslandhandelskammernetz der IHKs und des DIHT.<sup>17</sup>

### C. Die Autonomiegebiete

Dieses positive Bild der Wirtschaft und der Wirtschaftsbeziehungen Israels wird getrübt durch die beklagenswerten Zustände in den Autonomiegebieten, die sich trotz der Bemühungen der USA und auch der EU nur extrem langsam verbessern.

Die palästinensischen Gebiete, das dicht bevölkerte Westjordanland (2,6 Mio. Einwohner, außerdem 0,2 Mio. Siedler und 0,8 Mio. Flüchtlinge, auf 5.860 qkm ergibt 635 Einwohner/qkm, in etwa doppelt so viel wie Israel) und der überbevölkerte Gaza-Streifen (1,5 Mio. Einwohner auf 360 qkm ergibt 4.200 Einwohner/qkm, in etwa das 13-fache von Israel),<sup>18</sup> waren und sind noch heute politisch und wirtschaftlich eine Last. Es gab zwei Gründe, sie zu übernehmen, nämlich das berechnete Interesse, die Sicherheit im

<sup>13</sup> Zum politischen Verhältnis *M. Weingardt*, *Mythen einer Gravwanderung*, Internationale Politik 2008, Heft 5, S. 44 ff. m.w.N.

<sup>14</sup> BGBl. 1978 II 209 u. 1531.

<sup>15</sup> BGBl. 1966 II 329 u. 767; zzgl. Änderungsprotokoll vom 20.07.1977, in Kraft getreten 24.09.1979, BGBl. 1979 II 181 u. 1031.

<sup>16</sup> BGBl. 1985 II 1117.

<sup>17</sup> Vgl. [www.ahkisrael.co.il/Deutsch/About.htm](http://www.ahkisrael.co.il/Deutsch/About.htm).

<sup>18</sup> Diese Zahlen und die nachfolgenden aus [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/), und zwar [is.html](#) für Israel, [we.html](#) für das Westjordanland und [gz.html](#) für Gaza.

Staatsgebiet zu gewährleisten, und vor allem bezüglich des Westjordanlandes das ideologisch aufgeladene Interesse, das Staats- und Siedlungsgebiet auf das historische Judäa zu erweitern<sup>19</sup> (im Westjordanland sind von den 2,6 Mio. einheimischen Einwohnern 17 % jüdischen Glaubens). Der Rückzug aus den besetzten Gebieten wird durch die von israelischen Staatsbürgern bewohnten Siedlungen erschwert, für deren Sicherheit Israel sich verbürgt und für die es daher weiterhin die Staatsgewalt beansprucht. Die Zahlen zeigen, dass die Siedler annähernd die historische Bevölkerungsquote stabilisieren und daher wie die Flüchtlinge zu integrieren sind; das Problem liegt in der Zuteilung der Ressourcen zugunsten der Siedler, die so als Repräsentanten der Besatzungsmacht und Perpetuierung von Besatzungsunrecht angesehen werden.

Zur Sicherung vor Übergriffen aus und in den besetzten Gebieten stand der polizeilich-militärische Aspekt im Vordergrund. Die Übertragung der Polizeigewalt auf die Palästinensische Autonomiebehörde hatte zwei positive Folgen: Sie verdeutlichte die Möglichkeit einer eigenen palästinensischen Staatsgewalt und entlastete von den Kosten der Zivilverwaltung, die im Wesentlichen von der EU in Form von Zuschüssen übernommen werden (Näheres dazu sogleich). Zur besseren Sicherung zog Israel Mauern zu den palästinensischen Flächen. Die residuale Sicherheitsgarantie des Militärs kommt in Einzeleingriffen und kurzen Militäraktionen zum Ausdruck; so bleiben zwar die Streitkräfte „in Übung“, aber um den Preis immer neu entfachten Zorns gegen die Besatzer. Flankierende israelische Maßnahmen gesellschaftlicher und insbesondere wirtschaftlicher Art kommen nicht oder bleiben ohne Erfolg, Einzelfälle individueller Initiative außen vor.

Die gut 5 Mio. Einwohner in den palästinensischen Gebieten erwirtschaften ein BIP von (kaufkraftbereinigt) 5 Mrd. USD, also 1.000 USD pro Kopf; vor der zweiten Intifada (2000) waren es noch bei 1.600 USD pro Kopf. 46 % der Menschen im Westjordanland und 80 % der Menschen in Gaza leben unterhalb der Armutsgrenze. Außerhalb der Staatsquote (bis zu 50 %) und der Landwirtschaft, die vor allem aus Wasser-, aber auch aus Kapitalmangel auf niedrigstem Niveau stagniert, bleiben die Palästinenser angewiesen auf Arbeitsplätze, die in Israel eingerichtet sind, und auf Arbeit, die in Israel gewährt wird. Die Arbeitslosigkeit liegt bei 30 % im Westjordanland und bei 50 % in Gaza.

Alle Exporte aus den palästinensischen Gebieten (hauptsächlich Agrarprodukte) und alle Importe dorthin müssen durch Israel, das die Zollabfertigung übernimmt. Eigene Häfen und Flughäfen sowie Eisen- und Autobahnverbindungen fehlen. Der Grenzübergang zu Jordanien ist infrastrukturell nicht erschlossen und nur auf Lokalverkehr eingerichtet, ebenso der zu Ägypten, der zudem fast immer geschlossen ist.

Wirtschaftlich ist das Problem, dass Israel eine Insel bildet und keinen regionalen Knotenpunkt. Das Hinterland ist funktional ein von der Entwicklung weitgehend abgekoppeltes Reservoir für billige Arbeitskräfte. Es liegt auf der Hand, dass dies auch für einen nachhaltigen Aufschwung von Israel enge tatsächliche Grenzen setzt und internationalen Investoren wenig Zuversicht einflößt; es kommt kaum Geld von außerhalb der Diaspora.

<sup>19</sup> Kritisch *C. Baumgart-Ochse*, *Unfriedensstifter*, Internationale Politik 2008 Heft 5, S. 37 ff.

## D. Die Rolle Europas

Aus der Zeit der Begeisterung für den Kampf David gegen Goliath resultierte das EU-Präferenzabkommen vom 11.05.1975,<sup>20</sup> das per 01.07.1975 Israel als einzigem Partner in der Region den Zugang zu den europäischen Märkten öffnete und später noch Anpassungen erfuhr.<sup>21</sup> Einer uneingeschränkten Rückendeckung durch die EU standen die UN-Resolutionen 242 von 1967 und 338 von 1973 über die Unverletzlichkeit von Israel in den Grenzen von 1947 und die Rückgabe der besetzten Gebiete entgegen.

Die Hoffnungen für die Region, die sich mit dem Abkommen von Camp David vom 17.09.1978 verbanden, das den Frieden zwischen Israel und Ägypten brachte, erfüllten sich nicht. Nach Rückkehr des PLO-Führers Y. Arafat in die besetzten Gebiete brachte die Erklärung von Washington vom 13.09.1993 über die Grundsätze zur interimistischen Selbstverwaltung (genannt Oslo I), ergänzt um das ausführende Gaza-Jericho-Abkommen von Kairo vom 04.05.1994, nur eine geographisch und inhaltlich äußerst beschränkte Autonomie, die später mit der Initiative Oslo II durch das Abkommen von Tab'a vom 24.09.1995 ausgedehnt wurde. Weniger symbolhaft, dafür aber entscheidend war das Protokoll über Wirtschaftsbeziehungen vom 29.04.1994 (sog. Pariser Abkommen<sup>22</sup>), das die Währungs- und Zollunion der besetzten Gebiete mit Israel regelte und Israel weitreichende, sanktionslose Eingriffsrechte vorbehält. Danach bildeten Israel und die besetzten Gebiete einen Binnenmarkt; Israel erhob steuerliche und sozialversicherungsrechtliche Abzüge auf die Arbeitseinkommen der Pendler und leitete Anteile davon an die Autonomiebehörde weiter, was die Möglichkeit des Einbehalts aus politischen Gründen ermöglichte; ähnlich bei den Zöllen, wo eine Regelung zur Zollfreiheit von Exporten und zur Ermöglichung von Lohnveredelung fehlte.<sup>23</sup> Für ausländische Direktinvestitionen entstand ein Sumpf von unterschiedlichen Regeln für Gaza, Jericho und das übrige Westjordanland ohne garantierte Inländergleichbehandlung und ohne Weg zu anerkannten Schiedsgerichten.<sup>24</sup>

In Verfolg eigener Interessen vor allem im Hinblick auf die Sicherung der maritimen Südgrenze der Union und die Anbindung des Maghreb, die Beitrittsüberlegungen von Süd-Anrainern (Malta, Zypern, Türkei), aber auch in Unterstützung des Nahost-Friedensprozesses, startete die EU 1995 den sog. Barcelona-Prozess. Die EG hatte gerade den Vertrag von Maastricht (Vertiefung zur Europäischen Union um die Säulen GASP und Justiz, Inneres, mit einer Unionsbürgerschaft und mit Beschluss über die Wirtschafts- und Währungs-Union) und die Abkommen von Schengen (Beseitigung der Grenzkontrollen im Binnenraum)<sup>25</sup> und Dublin (Zuständigkeit für Asylantträge Einreisender) geschlossen, um einen gemeinschaftlichen Raum der Freiheit, der

20 ABl. 1975 L 136 und L 165.

21 ABl. 1977 L 190; 1978 L 270; 1981 L 102 und 1992 L 94.

22 Text unter [www.nahost-politik.de/friedensverhandlungen/pariser-abkommen.htm](http://www.nahost-politik.de/friedensverhandlungen/pariser-abkommen.htm)

23 Liste von Literatur zu den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Israel und Palästina in einseitiger Aufstellung unter [www.palastina.org/dokumente/bibliografie/wirtschaft.php](http://www.palastina.org/dokumente/bibliografie/wirtschaft.php).

24 K. Molkner/R.A. Hamid, The legal structure for foreign investment in the West Bank and the Gaza Strip, Jerusalem (Israel/Palestine Center for Research and Information) 1994, pp. 33 et seq.

25 Zur Visumsbefreiung von Israels für Aufenthalte bis 3 Monate vgl. VO EG/539/2001 vom 15.03.2001, ABl. 2001 L 81.

Sicherheit und des Rechts zu schaffen. Nach dem Beitritt von Österreich, Schweden und Finnland und den Beitrittsverhandlungen im Osten richtete sich der Blick der Gemeinschaft kompensierend nach Süden. Der Barcelona-Prozess intendierte die Heranführung der Süd-Anrainer an die EU-Standards und -Ziele.<sup>26</sup> Er fand seine Zusammenfassung in der Erklärung von Barcelona am 28.11.1995.<sup>27</sup> Die sog. Euro-Mediterrane Partnerschaft war als eine regionale Partnerschaft konzipiert. Mit der EU sollten gleichförmige bilaterale Assoziierungsabkommen geschlossen werden, die sich auf drei Körbe erstreckten, nämlich 1. den politischen Dialog (insbesondere die Durchsetzung der Menschenrechte und die Errichtung der Rule of Law), 2. die Errichtung einer Freihandelszone binnen 12 Jahren und die wirtschaftliche Zusammenarbeit, 3. den sozialen und kulturellen Dialog zur Förderung der gesellschaftlichen Entwicklung. Die Partner sollten außerdem untereinander enger zusammenrücken,<sup>28</sup> so dass die Region stabilisiert würde.<sup>29</sup>

Damit war angedeutet, dass der Präferenzstatus von Israel grundsätzlich<sup>30</sup> endete. Im Prozess fand sich Israel grundsätzlich in einer Reihe mit den arabischen Nachbarn und den palästinensischen Gebieten. Das Präferenzabkommen von 1975 wurde abgelöst durch das Assoziierungsabkommen vom 20.11.1995, das am 01.06.2000 in Kraft trat.<sup>31</sup> In Ausführung des Abkommens wurde ein Aktionsplan beschlossen,<sup>32</sup> der Israel politisch und wirtschaftlich an die EU-Standards heranführen soll und von der EU finanziert wird; in 2008 wurden 14 Mio. EUR für die nächsten sieben Jahre in Aussicht gestellt.<sup>33</sup> Die EG unterhält eine Delegation in Israel, die die Abwicklung koordiniert.

Bereits seit 1995 erhält die Palästinensische Autonomiebehörde als vollwertiges Mitglied im Barcelona-Prozess MEDA-Mittel. Die EU ist der größte unmittelbare und – über die UN – mittelbare Finanzier der Autonomie. Für 2008 wurden Mittel zugesagt in Höhe von 440 Mio. EUR, davon 325 Mio. EUR über den neuen Mechanismus „Pe-

26 Zur Interessenslage in der EU bezüglich des Südens vor und im Barcelona-Prozess P. Schlotter, Die Europäische Union als außenpolitischer Akteur? Zur Kohärenz der EU-Mittelmeerpolitik und zur Rolle der Kommission, Integration 2005, S. 316 ff.

27 Abrufbar unter [ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/bd.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm).

28 Die Notwendigkeit subregionaler Zusammenarbeit für den Frieden betont heute V. Perthes, Gebt dem Nationalstaat eine Chance, Internationale Politik 2006 Heft 9, S. 62 ff.

29 Als Dokument der Hoffnungen und des gemeinsamen *spirit* unmittelbar nach der Barcelona-Konferenz s. The Philip Morris Institute, Mediterranean Partnerships – Conference Proceedings Madrid Oct. 5-6, 1995, Bruxelles 1995.

30 Ausnahme: Israel ist das einzige außereuropäische vollwertige Mitglied im Forschungssektor, vgl. insbesondere das zweimal verlängerte Abkommen über wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit von 1996, das Israel an das derzeitige 7. Rahmenprogramm 2007-2013 anbindet, vgl. Ratsbeschluss 3666/06 vom 18.12.2006 und Council of the European Union, Council approves EU research programme for 2007-2013, Doc. 16887/06 (Presse 366) of Dec. 18, 2006 und das 7. Rahmenprogramm, abrufbar unter [www.mta.hu/fileadmin/2006/FP7\\_11Dec2006.pdf](http://www.mta.hu/fileadmin/2006/FP7_11Dec2006.pdf); zur Assoziation Israels vgl. [cordis.europa.eu/inco\\_agreements\\_fp7\\_en.html](http://cordis.europa.eu/inco_agreements_fp7_en.html); zur Durchführung zuletzt EU-Kommission, Erster offizieller Besuch des EU-Kommissars für Wissenschaft und Forschung in Israel – 17. und 18. Januar 2007, IP/07/48 vom 16.01.2007.

31 ABl. 2000 L 147 mit Ratsbeschluss 2000/384/EG, ebenda.

32 Vgl. Empfehlung Nr. 1/2005 des Assoziationsrates vom 26. April 2005 zur Umsetzung des Aktionsplanes, ABl. 2005 L 233; der Aktionsplan ist abrufbar unter: [www.delist.ec.europa.eu/ec.europa.eu/world/eup/pdf/accion\\_plans/israel\\_eup\\_ap\\_final\\_en.htm](http://www.delist.ec.europa.eu/ec.europa.eu/world/eup/pdf/accion_plans/israel_eup_ap_final_en.htm).

33 Vgl. [ec.europa.eu/external\\_relations/israel/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/israel/index_en.htm).

gase – Mécanisme Palestino-Européen de Gestion de l'Aide Socio-Economique.“ und 115 Mio. EUR als humanitäre Hilfe,<sup>34</sup> z.B. über die UN Relief and Works Agency, die für die Flüchtlinge auch in den palästinensischen Gebieten tätig ist. Die EU unterhält eine Vertretung in Ramallah, das EU Technical Assistance Office for the West Bank and Gaza Strip (ECTAO), die die finanzielle Abwicklung begleitet und auch diplomatische Funktionen wahrnimmt.

Im Februar 1997 vereinbarte die EU das Interimsabkommen mit der PLO zugunsten der Palästinensischen Autonomiebehörde,<sup>35</sup> es unterstützte die US-Initiative, die im Abkommen von Wye vom 23.10.1998 (mit Folgeabkommen von Scharm El-Scheich vom 05.09.1999) mündete, und führte zur Vereinbarung eines ausführenden Aktionsplans.<sup>36</sup>

Die weiteren Assoziierungsabkommen bestehen mit Libanon, Jordanien, Ägypten, Algerien, Tunesien, Marokko.

Der Barcelona-Prozess,<sup>37</sup> der mit den Außenministertreffen vom April 2002 in Valencia und vom November 2005 in Barcelona fortgesetzt wurde, brachte zwar eine Vergleichmäßigung der Politikstandards der EU mit einer Koppelung von Demokratie, Menschenrechten, Bildung und Wirtschaftsbeziehung. Doch als wichtiges Forum neben der UN, in dem die Südanrainer zu Gesprächen auch untereinander zusammenkommen und gemeinsame Lösungen finden konnten, blieb der Barcelona-Prozess ungenutzt.

Die Regelung über die Wirtschaftsbeziehungen in den Assoziationsabkommen gliedert sich in das WTO-System ein und ermöglicht eine noch weitergehende wechselseitige Liberalisierung, aber eben in der Intention der EU nur in enger Verknüpfung mit Fortschritten bzgl. Demokratie, Menschenrechten und Frieden. Das Problem der Verträge<sup>38</sup> bzw. ihrer Durchführung<sup>39</sup> liegt darin, einen weitgehend nicht abgestuften Zutritt zum Binnenmarkt zu ermöglichen, keine verbindlichen Standards für die politischen und gesellschaftlichen Ziele einzuführen und Zielverfehlungen nicht zu sanktionieren. Die Folge war, dass die weichen Ziele als politisches Wortgetöse akzeptiert wurden, um handfeste wirtschaftliche Vorteile einschl. Hilfen zu ergattern.

Dabei waren durchaus berechtigt die wirtschaftspolitische Überlegung, dass die Südanrainer nicht prinzipiell schlechter stehen sollten als im GSP (Generalized System of Preferences) von 1971 z.B. die AKP-Staaten, die seit 1975 durch die Abkommen Lomé I-IV bzw. Cotonou Vorzugsbedingungen genießen, und die allgemeine Erwartung, dass mit dem Erläutern der Wirtschaftsbeziehungen ein friedlicher Wandel zum Besseren einsetzen würde. Vor allem die Regeln über die Informationsgesellschaft

34 Vgl. Auswärtiges Amt, Nachricht vom 28.01.2008, abrufbar unter [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/080128-raa.navCx=7](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/080128-raa.navCx=7).

35 ABl. 1997 L 187 mit Ratsbeschluss 97/430/EG vom 02.06.1997, ebenda.

36 Der Aktionsplan ist abrufbar unter [ec.europa.eu/world/eup/pdf/action-plans/pa\\_eup\\_ap\\_final\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/eup/pdf/action-plans/pa_eup_ap_final_en.htm).

37 Zu den Dokumenten der EU-Kommission zum Barcelona-Prozess vgl. die Übersicht SCADPlus: Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen, S. 5 f., abrufbar unter: [europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/rl4104.htm](http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/rl4104.htm); zu den ähnlichen Problemen mit der Abstimmung und Durchführung des ägyptischen Aktionsplans vgl. T. Demmelhuber, The European Neighbourhood Policy (ENP) and its Implementation in the Southern Mediterranean, The Case of Egypt, ZEI Discussion Paper 170 (Bonn 2007), p. 12, 16 et seq.

38 Z.B. Vorbehalt des Widerrufs statt Konditionalität der Gewährung von Vorteilen.

39 Z.B. Nichtausübung von Einschränkungs vorbehalten.

und den Telekommunikationsverkehr scheinen mir eine unverzichtbare Voraussetzung für den Siegeszug des Internet und damit verbreiteter westlicher Ideen und Lebensart zu sein.<sup>40</sup>

Eher ambivalent war die Aufnahme von Malta und Zypern in den Barcelona-Prozess, denn einerseits wurde damit ihr Aufnahmeweg strukturiert, andererseits wurden Aufnahmehoffnungen für andere geweckt, deren Aufnahme aufgrund ihrer Regionalmachtfunktion (Türkei, Ägypten, Maghreb) praktisch ausgeschlossen ist.

2000 wurde der Barcelona-Prozess noch stärker in den Dienst von innerem und äußerem Frieden gestellt,<sup>41</sup> was sich allerdings mehr auf die Verhandlungen und die Gewährung von Hilfe als auf die Ausführung oder Änderung der bereits geschlossenen Assoziationsabkommen auswirkte. Das Abkommen mit Israel kam praktisch gerade noch kurz zuvor unter Dach und Fach. Die Nichtgewährung von Hilfen ist kein Druckmittel für das entwickelte Land, und für die Aufkündigung des Vertrages besteht kein Anlass. Allerdings zeigt heute der 2007 ins Leben gerufene „European-Israeli Business Dialogue“, der auf ministerieller und unternehmerischer Ebene geführt wird,<sup>42</sup> das Interesse Israels an einer Ausweitung des Freihandels. So hat man rasch eine Verständigung über die weitere Öffnung des Agrarmarktes gefunden<sup>43</sup> und diskutiert die Liberalisierung des Luftverkehrs.<sup>44</sup> Eine Israel begünstigende Öffnung der Märkte für Dienstleistungen, insbesondere das Bank- und das Versicherungswesen<sup>45</sup> scheint allerdings noch in erheblicher Ferne zu liegen, da sie in letzter Konsequenz den Schekel an den Euro binden würde.

Für den Nahost-Friedensprozess war somit als unmittelbares Druckmittel der EU praktisch nur die Bereitstellung der Gelder für die palästinensischen Gebiete geblieben.<sup>46</sup> Dieses Manko versucht die EU politisch aufzuwiegen. Sie nahm am Nahost-Quartett teil, das aus den nicht-nahöstlichen Hauptakteuren UN, US, EU und Russland gebildet wurde. Das Nahost-Quartett verabschiedete im September 2002 die sog. Road-

40 Zum neuen Lebensgefühl vgl. F. Oz-Salzberger, Zion, Sushi, Tarantino, Internationale Politik 2008, Heft 5, S. 8 ff. für Israel; A.E. Kattan, Arabischer Frühling, Internationale Politik 2008, Heft 7, S. 84 ff. zur Rolle der Christen; J. Müller, Gleichheit unter der Scharia, Internationale Politik 2008, Heft 6, S. 124 ff. zur Rolle muslimischer Frauen; O. Kallscheuer, Keine Religion wie jede andere, Internationale Politik 2008, Heft 9, S. 8 ff. zum Euro-Islam, der gerade wegen der konservativen Tendenzen in jeder Diaspora Vorbildfunktion haben sollte.

41 Vgl. EU-Kommission, Gemeinsame Strategie für den Mittelmeerraum, angenommen vom Europäischen Rat am 19.06.2000 mit Beschluss 2000/458/GASP, auch abrufbar unter [www.delisr.ec.europa.eu](http://www.delisr.ec.europa.eu).

42 Institut für Internationale Begegnung und Zusammenarbeit der Hans Seidel Stiftung, Monatsbericht Oktober 2007, S. 2; parallel dazu die deutschen Verhandlungen mit Jordanien, vgl. Gemeinsame deutsch-jordanische Presseerklärung vom 14.11.2007, abrufbar unter: [www.bundeskanzlerin.de/Content/Pressemittelungen](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/Pressemittelungen).

43 European Commission's Delegation to Israel, EC reaches understanding with Israel on mutual trade concessions, PR 08/05 of April 30, 2008, abrufbar [www.delisr.ec.europa.eu/english/whatsnew.asp?id=984](http://www.delisr.ec.europa.eu/english/whatsnew.asp?id=984).

44 European Commission's Delegation to Israel, European Commission will open comprehensive aviation negotiations with Israel, PR 04/08 of April 7, 2008, abrufbar unter: [www.delisr.ec.europa.eu/english/whatsnew.asp?id=982](http://www.delisr.ec.europa.eu/english/whatsnew.asp?id=982).

45 S. Mertens, Ein wirtschaftliches Traumpaar, „deutschland“ online vom 27.11.2006, abrufbar unter: [www.magazine-deutschland.de/print/IS-Wirtschaft\\_06-06.php?lang=deu](http://www.magazine-deutschland.de/print/IS-Wirtschaft_06-06.php?lang=deu).

46 Hammer, Integration 2005, S. 316, 323 beschreibt dies als beabsichtigtes „Instrument der positiven Sanktionierung“, mit dem man schon bei der Osterweiterung gute Erfahrungen gemacht hätte.

map (in Anklang an die Oslo-Abkommen), die die Entflechtung der palästinensischen Gebiete bis hin zum autonomen Staat gegen Einstellung von Terror und Bedrohung in einem Stufenplan vorsieht und als gemeinsamer Plan bedeutendes Gewicht für die Politik des Quartetts hat.<sup>47</sup> Das Quartett wird seit Juni 2007 durch den britischen Ex-Premier Tony Blair als Sondergesandten vertreten.<sup>48</sup> Sein Erfolg ist, dass die Geberkonferenz vom Dezember 2007 für den Aufbau des palästinensischen Staates 2 Mrd. USD mehr Mittel zusagte, als beantragt, insgesamt 7,4 Mrd. US; davon sollen 70 % auf die Schuldentilgung und laufende Gehälter und 30 % auf Investitionen verwendet werden.<sup>49</sup>

2005, 10 Jahre nach Beginn des Barcelona-Prozesses, sahen die Kommission<sup>50</sup> und kritische Begleiter<sup>51</sup> den bisherigen Erfolg eher skeptisch und die künftigen Handlungspotentiale der EU eingengt. Die Entwicklung der Beziehungen sei vor allem durch den Nahost-Konflikt belastet, und er schlage auch auf die Wirtschaftsbeziehungen durch. Insbesondere die politische und kulturelle Stabilisierung weise wenige Erfolge auf. Die Wirtschaftsbeziehungen seien verhalten gewachsen, aber unverändert vertikal zur EU orientiert, die horizontale, regionale Wirtschaftsintegration bleibe weit hinter den Erwartungen zurück. Diese Aussage betrifft m.E. vor allem den Großraum Palästina, denn für Nordafrika hat das Abkommen von Agadir vom 25.04.2004 (Freihandelszone zwischen Ägypten, Jordanien, Tunesien und Marokko) Fortschritte gebracht.<sup>52</sup>

Angesichts der EU-Erweiterung nach Süden (Malta und griechischer Teil von Zypern zum 01.05.2004) und Osten (Beitritt von Rumänien und Bulgarien zum 01.01.2007) ist gegenwärtig der Barcelona-Prozess in eine einheitliche europäische Umland-Politik eingliedern, die als Europäische Nachbarschafts-Politik (ENP) firmiert und vor allem zum Ziele hat (1) den Aufbau von Frieden, Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit sowie (2) die Bekämpfung von Terrorismus und internationaler Schwer-

47 Vgl. EU, The Middle East Peace Process, Stand 2008, abrufbar unter [ec.europa.eu/mepp/index.htm](http://ec.europa.eu/mepp/index.htm); zuletzt EU Council of the European Union, Council Conclusions on the Middle East Peace Process, 2846th External Relations Council Meeting of January 28, 2008 and 2870th External Relations Council Meeting of May 20, 2008; zuletzt befragend M. Otte, Europa als strategischer Partner Israels im Friedensprozess, Internationale Politik 2008, Heft 5, S. 74 ff. mit dem richtigen Hinweis, dass der palästinensische Staat zuvorderst ein umfassendes Gewaltmonopol errichten muss; ebenso D. Kattab, Palästina und die Welt – eine Hassliebe, Internationale Politik 2007, Heft 9, S. 90 ff.

48 Der Spiegel, Nachricht vom 28.06.2007, abrufbar unter: [www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,491127,00.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,491127,00.html).

49 Focus, Nachricht vom 08.01.2008, abrufbar unter: [www.Focus.de/politik/ausland/nahost/tony-blair\\_aid\\_232830.html](http://www.Focus.de/politik/ausland/nahost/tony-blair_aid_232830.html).

50 EU-Kommission, Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament: 10. Jahrestag der Partnerschaft Europa-Mittelmeer: Ein Arbeitsprogramm für die Herausforderungen der nächsten fünf Jahre, KOM(29005) 139

51 Z.B. C. Masala, Die Euro-Mediterrane Partnerschaft: Geschichte – Struktur – Prozess, ZEI Discussion Paper C. 68, Bonn 2000, S. 24 ff.; F. Neugard/C. Hanelt, Der Nahe Osten rückt noch näher, Internationale Politik 2005, Heft 12, S. 108 ff.

52 Vgl. auch EU-Kommission, EU-Mittelmeer-Assoziationsabkommen: Die Partnerschaft schreitet voran, Memo/04/275 vom 26.11.2004.

kriminalität.<sup>53</sup> Die EU hat hierfür Fördergrundsätze entwickelt.<sup>54</sup> Ein Kernstück der ENP wird die EU-Nachbarschafts-Investitionsfazilität sein, mit der die EU u.a. Mittel für Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Energie, Verkehr und Umwelt bereitstellt und die finanzielle Projektabwicklung begleitet.<sup>55</sup> Hier wird heute (Mai 2008) gesondert darauf hingewiesen, dass für Israel angesichts seines wirtschaftlichen Entwicklungsstands kein Bedarf an Zuschüssen zur Förderung der Darlehensgewährung besteht, Israel jedoch zusammen mit einem oder mehreren seiner Nachbarn von regionalen NIF-Projekten profitieren könnte.<sup>56</sup>

Die EU ist damit auf dem richtigen Weg. Nicht das Ausüben von Druck durch Androhen von Nachteilen, das Eingreifen „von hoher Hand“ in bilaterale Verhandlungen oder die Verbesserungen im Verhältnis zur EU, sondern regionale Projekte, an denen die Kontrahenten gemeinsam und miteinander arbeiten, führen zum Abbau der Feindseligkeiten und zum Frieden.<sup>57</sup>

Der kommende Vertrag von Lissabon wird den Einfluss der EU stärken, aber in Verbindung mit den letzten Erweiterungen ihre Handlungsfähigkeit herabsetzen und daher im Verhältnis zu unserem Problemgebiet, *rebus sic stantibus*, keine nachhaltigen Veränderungen oder Verschiebungen bringen.<sup>58</sup> Sie kommen aus anderer Quelle, wie das Folgende beispielhaft zeigt.

## E. Die Initiative Frankreichs

Ausweislich der vielen zitierten Dokumente aus 2008 hat der Barcelona-Prozess eine wesentliche Belebung durch die Mittelmeer-Initiative des französischen Präsidenten N. Sarkozy erfahren, die er in seiner Grundsatzrede vom 27.08.2007 vorgestellt hat.<sup>59</sup> Die Konfrontation zwischen dem Islam und dem Westen sei eine der drei großen He-

53 EU-Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier, KOM(2004) 373 vom 12.05.2004; s. auch EU-Kommission, Mitteilung: Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006) 726 vom 04.12.2006.

54 Regulation EC/1838/2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, OJ 2006 L 310; s. auch EU-Kommission, Principles for the implementation of a Governance Facility under the European Neighbourhood and Partnership Instrument, Feb. 22, 2008; beides abrufbar unter [ec.europa.eu/world/eup/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/eup/documents_en.htm).

55 Zuletzt EU, EU-Nachbarschaftspolitik: mehr Mittel für zentrale Investitionen, IP/08/709 vom 05.05.2008.

56 EU, a.a.O.; s. auch EU Commission, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007 – Progress Report Israel, dated April 3, 2008 and Memo: European Neighbourhood Policy and Israel, dated April 3, 2008; beides abrufbar unter [www.delisr.ec.europa.eu](http://www.delisr.ec.europa.eu).

57 Weitsichtig A. Primor, Der Friedensprozess im Nahen Osten und die Rolle der Europäischen Union, ZEI Discussion Paper C 25, Bonn 1998, S. 13 ff.; zu den regionalen Rahmenbedingungen, die in Anfang 2009 den Gaza-Konflikt verschärfen, zielführend die Initiative Saudi-Arabiens, vgl. R. Herrmann, Für arabische Interessen und gegen Iran, FAZ vom 13.03.2009, S. 10.

58 S. auch schon für den gescheiterten Verfassungsvertrag W. Hummer, Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag, integration 2005, S. 233 ff.

59 Abrufbar unter [www.premier-ministre.gouv.fr/de/information/presse\\_880/tede\\_von\\_Staatspraesident\\_nicholas\\_sarkozy.html](http://www.premier-ministre.gouv.fr/de/information/presse_880/tede_von_Staatspraesident_nicholas_sarkozy.html).

erausforderungen des 21. Jahrhunderts. Seine Antwort darauf sei – in Anbetracht der historischen Bindung an den Maghreb – eine Mittelmeer-Union, die er zunächst als Forum neben dem Barcelona-Prozess sehe, das er unter Beteiligung der EU um vier Säulen herumzubauen vorschläge:

- Umwelt und nachhaltige Entwicklung
- Dialog der Kulturen
- Wirtschaftswachstum und soziale Entwicklung
- Sicherheitsraum um das Mittelmeer

Den Nahost-Konflikt will er dabei offenbar heraushalten, denn den hat er gesondert zuvor abgehandelt: Nie zu jeglicher Konzession in Bezug auf die Sicherheit Israels bereit, werde er jede sachdienliche Initiative unterstützen, um die vom Nahost-Quartett vertretene Zwei-Staaten-Lösung umzusetzen, aber der Frieden müsse zuvorderst zwischen Israelis und Palästinensern ausgehandelt werden.

Damit hat er den Palästina-Konflikt aus französischer und europäischer Sicht als zwar aktuell und zu lösen bezeichnet, aber in seiner Bedeutung vor den nachhaltigen Problemen aller Mittelmeer-Anrainer, die dringend zukunftsfähige Lösungen erfordern, deutlich marginalisiert.<sup>60</sup> Auch wenn die Initiative als erweiterte Modifikation der vorwiegend auf den Maghreb bezogenen 5+5-Gespräche von 1991 ff. erscheint, bringt sie eine lang vermisste, unerschrockene Frische des Denkens und des Zupackens in eine erstarrte Situation und belegt eine Führungsqualität, die in der EU dringend gebraucht wird. Auch wenn sich die Mittelmeer-Union letztlich auf nationale Interessenspunkte Frankreichs reduzieren sollte,<sup>61</sup> brachte die Furcht, die Initiative zu verlieren, den Rat der EU in Aktion. Die Aktion war dringend erforderlich, denn der Barcelona-Prozess war stehen geblieben, während die Welt nicht aufhörte, sich zu verändern. So folgt die fortschreitende Globalisierung eigenen Gesetzen; die Modernisierung der arabischen Gesellschaften und das Erstarken ihrer Wirtschaftskraft mindert den Vorsprung Israels dramatisch und drängt es in ein strategisches Abseits, wenn es sich nicht zu einer Regionalfunktion entschließt.

Das seitherige Lavieren Israels zwischen fundamentalistischer Verzögerung und merkantilistischer Wirtschaftspolitik einerseits und „fortschrittlichem“ Laissez-faire andererseits, das dann prompt in eine falsche, terroristische Richtung ausgenutzt wird, hin-

60 Dagegen versucht die arabische Seite bereits, die Palästina-Frage als Schlüsselfrage auch der Mittelmeer-Union zu positionieren; vgl. *R. Hroub*, Klimawandel? Kein Thema, Internationale Politik 2008, Heft 7/8, S. 103, 109. Die Wiederholung nicht zielführenden Verhaltens beeinträchtigt die Chancen für neue Lösungen bzw. für neue Wege zu Lösungen.

61 *Hummer*, Integration 2005, S. 316, 327 erkennt nach besonderem Augenmerk auf der Entwicklung der Beziehung der EU zu Algerien komplementär: „Es zeigte sich, dass in den Fällen, in denen die Kommission eine hervorgehobene Rolle spielt, also beispielsweise bei den Assoziationsverhandlungen, die Kohärenz (der europäischen Politik) größer und damit die Akteursqualität eindeutiger ist. Demgegenüber ist diese weniger ausgeprägt, wenn es um Politikfelder geht, die vorwiegend im Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten liegen und für diese einen hohen politischen Stellenwert haben. Die stärkere Involvement der Kommission scheint somit eine Voraussetzung für eine kohärente Außenpolitik zu sein, sie wirkt sich in den Bereichen besonders aus, in denen es weniger um operative Fragen von 'high politics' als um langfristige Konzeptionen und Strategien und um das Tagesgeschäft der Umsetzung – geht.“

dert die pro-aktive, intelligente Führungsrolle, die Israel dauerhaft zukommen könnte, die es aber selbst übernehmen muss, indem es die Herausforderung annimmt, beide Gebiete von Palästina auf den Weg der beschleunigten Entwicklung zum Partner zu bringen und auf diesem Weg hilfreich zu begleiten.

Dennoch ist bisher die Rolle Europas eher von Frustration gekennzeichnet, wie die letzte Erklärung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008<sup>62</sup> zeigt:

„Der Nahost-Friedensprozess wird 2009 weiterhin ein vorrangiges Anliegen der Europäischen Union sein. Ein gerechter, dauerhafter und umfassender Frieden muss dringend herbeigeführt werden. Die EU wird alle ihr zur Verfügung stehenden praktischen und politischen Maßnahmen ergreifen, um den Friedensprozess im kommenden Jahr voranzubringen; sie wird hierzu eng mit den internationalen Partnern, insbesondere dem Nahost-Quartett, zusammenarbeiten, um eine Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts auf der Grundlage von zwei Staaten, in denen Frieden und Sicherheit herrscht, zu fördern. Die EU wird ferner Gespräche zwischen Israel und Syrien sowie gegebenenfalls Libanon unterstützen. Der Europäische Rat begrüßt die Bemühungen um die Wiederaufnahme der arabischen Friedensinitiative .... im Rahmen eines umfassenden Konzepts für den Frieden zwischen Israel und der gesamten Region. Wir appellieren mit dem Nachdruck an die neue amerikanische Regierung, den Friedensprozess zusammen mit der Europäischen Union zu einer sofortigen und zentralen Priorität zu machen.“

So positiv das hartnäckige Festhalten an dem Weg des Quartetts ist, so enttäuschend ist das Fehlen von Inhalten zur weiteren Ausgestaltung und Präzisierung der roadmap. Es fehlen verhandelbare Vorschläge zum Engagement für eine zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche, korrespondierende und kommunizierende Entwicklung des Raumes, zur Definition von Zwischenzielen der Verhandlung und der Umsetzung, zum Engagement der EU als Wirtschaftsmacht im Positiven (Hilfen) wie im Negativen (Sanktionen), zur Verrechtlichung von Fortschritt, zur Entscheidungsfindung durch Definition von Bereichen für Adjudikation, Mediation, Schiedsgerichtsbarkeit und politische Verhandlung und zur Installation der zugehörigen Mechanismen. Die EU könnte hier vorbildlich Geld, Wirtschaftsprogramme und -beziehungen (Stichwort: Gaza als europäisches Shanghai), Zivilinitiativen sowie intelligente Vorschläge einbringen und sich auch mit favorabler EU-interner Wirkung mit GASP (Gemeinsamer Außenpolitik), ENP (Europäischer Nachbarschaftspolitik) und ESP (Europäischer Sicherheitspolitik) aufstellen und dies im Quartett weiter abstimmen.

## F. Ausblick

Wirtschaftsbeziehungen sind nur nachhaltig und partnerschaftlich, wenn sie ausgeglichen sind; dann bringt der wechselseitige Nutzen ein eigenes Gewicht. Andernfalls sind sie ein politisches Instrument, denn der Preis für den unbezahlten Vorteil ist ein politischer.

62 Rat der Europäischen Union, Tagung vom 11./12. Dezember 2008 in Brüssel, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dokument 17271/08 vom 12.12.2008, S. 19 (Anlage 3 der Schlussfolgerungen).

Wirtschaftsbeziehungen sind kaum jemals bilateral; immer gibt es Nachbarn, die gleich oder besser behandelt werden wollen und dafür gute Gründe vorbringen.

Diese Grundregeln hat die EU nicht ausreichend genutzt, als sie mit dem Barcelona-Prozess die von der WTO betriebene Globalisierung regional beschleunigen wollte. Sie hat die politischen Preise allseits nicht ausreichend eingefordert,<sup>63</sup> sie hat – auch – nicht ausreichend Wert gelegt auf eine föderale Struktur der Autonomiegebiete<sup>64</sup> und subregionale Systeme<sup>65</sup>.

Aber diese eher technische Kritik verblasst vor der Bewegung, die der Barcelona-Prozess mit visionären, erweiterbaren Zielen in Gang gesetzt hat; die Sarkozy-Initiative zeigt, dass für den Mittelmeerraum noch neue (Sub-)Inhalte und viel Dynamik möglich sind. Die neuen Inhalte und ihre Dynamik sollten einen gemeinsamen Schwung bringen, der – auch – Israel und seine Nachbarn mitreißt in neue Strukturen des Denkens, des Handelns und des Handels.

Beim Rennen gegen die Zeit zur Wahrung von Chancen ist Streit mit den Nachbarn eine Vergeudung. Er fußt, soweit nicht in religiösem Fanatismus, in einem seit Adam Smith veralteten Wirtschaftsdenken, wonach das Eigentum an Land und Ressourcen die Wirtschaftskraft bestimmt. Innovationen und geistige Güter als wichtigste Faktoren bleiben unerkannt, das gemeinsame Wachstum durch Austausch und Handel als Folge von Wettbewerb unbeachtet.

Es lohnt, an den Chancen, die der Barcelona-Prozess bietet, zu arbeiten: Er kann die Erkenntnis von der einen, gemeinsamen Welt und ihrer Verbesserung durch gesicherte Freiheit erleichtern und wachsen lassen und helfen, Ziele und Subziele zu definieren und – notfalls sanktioniert – erreichbar zu machen. Die gemeinsamen – nicht notwendigerweise einheitlichen, vielmehr auch parallelen und scheinbar gegenläufigen – Ziele werden, spätestens bei den ersten sichtbaren Erfolgen, die unsichtbaren Hindernisse aus gestrigen Mauern in den Köpfen wirkungslos machen<sup>66</sup> und damit eine goldene Zukunft ermöglichen. Alle haben sie verdient. Was für ein Potenzial!

63 So gibt es nach den Assoziierungsabkommen Widerrufsvorbehalte für den Fall ausbleibender Fortschritte bei Demokratisierung, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, die aus politischen Gründen nicht gezogen wurden und heute ohne neue Verschlechterung nicht mehr geltend gemacht werden können.

64 Vgl. *M. Johansson*, Dschihadisten in Palästina, *Internationale Politik*, Heft 7/8, S. 128 ff.

65 *Perthes*, *Internationale Politik* 2006, Heft 9, S. 62 ff.

66 Zum Verbreitungseffekt *R. Pundak*, Lernen, dem Frieden zu vertrauen, *Internationale Politik* 2006 Heft 9 S. 98 ff.