

Die Union für das Mittelmeer

Hintergrund und Perspektiven

von Annette Jünemann



Prof. Dr. Annette Jünemann ist Professorin am Institut für Internationale Politik der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr in Hamburg. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Internationale Beziehungen, Europäische Integration, EU-Außenbeziehungen/ESVP, Mittelmeerpolitik und Demokratisierungspolitik.

Unter lebhafter Anteilnahme der Medien wurde auf dem euro-mediterranen Gipfeltreffen vom 13. Juli 2008 in Paris die Union für das Mittelmeer (UfM) aus der Taufe gehoben.¹ Dieses Prestigeprojekt des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy hat in der wissenschaftlichen *community* weit weniger Begeisterung ausgelöst als in der veröffentlichten Meinung. Wie innovativ ist diese „Union“ zwischen ungleichen Partnern? Ist sie konzeptionell geeignet, die Defizite der bislang wenig erfolgreichen Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) zu beheben? Verspricht sie Lösungsansätze für die regionalen Konflikte, allen voran für den Nahostkonflikt? Kurz gefasst: Bewegen sich die euro-mediterranen Beziehungen mit der UfM voran – wie es bitter notwendig wäre – oder kaschiert die UfM lediglich eine weitere Phase der Stagnation oder gar des Rückschritts?

Die EMP wurde im November 1995 auf einer Mittelmeerkonferenz in Barcelona gegründet. Damit wurden die traditionell bilateralen euro-mediterranen Beziehungen durch eine multilaterale Dimension erweitert, die langfristig auf die Etablierung interregionaler Beziehungen zielt. Gründungsdokument der EMP ist die Deklaration von Barcelona², die aus einer Präambel und drei Körben besteht: Korb (1) Politische und Sicherheitspartnerschaft, Korb (2) Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft und Korb (3) Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich. Während Korb (2) als Reform der traditionellen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der EU und ihren südlichen Nachbarn bezeichnet werden kann, sind Korb (1) und (3) Innovationen, mit denen die euro-mediterranen Beziehungen eine politische Dimension erhalten haben. Normatives Ziel aller drei Körbe ist die Demokratisierung und Stabilisierung der gesamten Region.

Politische und Sicherheitspartnerschaft

Nie zuvor gab es ein multilaterales Gesprächsforum, das – unter Einschluss der Konfliktparteien des Nahostkonflikts – sicherheitspolitische Themen der Region diskutiert hätte. Insofern konnte 1995 allein schon die Einrichtung dieses Forums als Erfolg der EMP gewertet werden. Dessen ungeachtet stellte sich gerade die Zusammenarbeit in Korb (1) als extrem unbefriedigend heraus. Um konkrete Ergebnisse erzielen zu können, bedürfte es einer gemeinsamen Sicherheitsperzeption und damit einer gemeinsamen Antwort auf die Frage, welche sicherheitspolitischen Themen in dieser Region von Bedeutung sind. Für die Europäer sind es vor allem weiche Sicherheitsrisiken wie militanter Islamismus, organisierte Kriminalität und illegale Migration. Den Mittelmeer-Drittländern (MDL) geht es hingegen um die dem Nahostkonflikt inhärenten, von Arabern und Israelis gleichermaßen als vital wahrgenommenen Sicherheitsrisiken³. Solange der Nahostkonflikt nicht beigelegt ist, weigern sich die arabischen MDL, mit Israel über eine nuklearwaffenfreie Zone oder die Nichtverbreitung chemischer oder biologischer Massenvernichtungswaffen zu verhandeln, weil dies lediglich einen für sie ungünstigen Status quo festschreiben würde. Somit kann der Nahostkonflikt als eines der größten Hindernisse für eine fruchtbare Zusammenarbeit in Korb (1) identifiziert werden⁴.

Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft

Die Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft bildet den Kern der EMP. Sie sieht die mittelfristige Schaffung einer Freihandelszone vor (der dafür ursprünglich geplante Termin 2010 musste verschoben werden), von der man sich eine grundlegende Verbesserung der wirtschaftlichen Lage im südlichen Mittelmeerraum und damit wirt-

schaftliche und politische Stabilität erhofft. Voraussetzung nach Meinung der EU ist allerdings, dass bis dahin alle MDL ihre Wirtschaftssysteme mit Hilfe entsprechender Strukturanpassungsmaßnahmen liberalisiert haben. Um kontraproduktive Effekte der Strukturanpassung abzufedern, stellte die EU Finanzhilfen zur Verfügung, die durch Kredite der Europäischen Investitionsbank in gleicher Größenordnung ergänzt wurden. Ob diese Maßnahmen hinreichend waren, ist jedoch bis heute fraglich; sie helfen mit Sicherheit nicht über das strukturelle Problem der geplanten Freihandelszone hinweg, das im mangelnden Willen der Europäer besteht, ihre eigene protektionistische Agrarpolitik zu reformieren. Insofern ist die Freihandelszone für einige MDL ein schwer kalkulierbares Risiko. Auch ausländische Direktinvestitionen blieben in der Vergangenheit, abgesehen von den Sektoren Erdöl und Erdgas, hinter den Erwartungen zurück. Da sich das Wohlstandsgefälle zwischen den beiden Regionen seit 1995 sogar vergrößert hat, liegt das Ziel, eine Region des gemeinsamen Wohlstands zu schaffen, in weiter Ferne.

Im Hinblick auf das normative Ziel Demokratisierung war die wichtigste Innovation in Korb (2) die politische Konditionalität, von der die Kooperation im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft abhängig gemacht wurde. Sie erlaubt der EU, im Fall von Menschenrechtsverletzungen oder anderen groben Verstößen gegen die demokratischen Regeln, die Kooperation mit dem betreffenden Mittelmeerpartner zu unterbrechen oder zu reduzieren. Diese Innovation löste bei den MDL zunächst Furcht vor europäischer Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten aus. Angesichts des bisherigen Stillhaltens der EU gegenüber den politischen Zuständen in den MDL scheinen solche Ängste jedoch wenig begründet.

Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich

Ausgangspunkt der Partnerschaft in diesem Bereich war die Überlegung, dass interregionale Kooperation nicht allein auf dem Dialog von Regierungen basieren darf, sondern die Zivilgesellschaft einbeziehen muss. Dies gilt umso mehr, wenn das normative Ziel der Kooperation die Durchsetzung von Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit ist. Deshalb wurde der *top-down* Ansatz externer Demokratieförderung (Korb 1 und 2) durch einen *bottom-up* Ansatz ergänzt, der in Korb (3) verankert wurde. Dieser Ansatz richtet sich nicht an die Regierungen, sondern versucht, über die Zivilgesellschaften Einfluss auf die gesellschaftspolitische Entwicklung der MDL zu nehmen. Blickt man jedoch auf die Entwicklung der letzten zehn Jahre zurück, so fällt auf, dass die entsprechenden Programme immer unpolitischer wurden und der kulturelle Dialog gegenüber einer expliziten Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik dominiert⁵.

Weil die Zusammenarbeit in Korb (1) durch den Nahostkonflikt weitgehend paralytisch ist, verlagerte die EU – insbesondere nach den Anschlägen



vom 11.9.2001 – zunehmend sicherheitspolitisch relevante Themen in Korb (3). Der dritte Korb wurde damit zum Sammelbecken unterschiedlichster Politikfelder: kultureller Austausch einerseits und Innere Sicherheit andererseits. Als überaus problematisch hat sich erwiesen, dass im Rahmen der EMP Demokratien mit autoritären Regimen im äußerst sensiblen Bereich der Inneren Sicherheit kooperieren wollen. Die Zusammenarbeit in Korb (3) befindet sich damit in einem Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit, welches meist – auch von Seiten der EU – zugunsten der Sicherheit aufgelöst wird

Einbindung der EMP in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

Seit 2004 gestaltet die EU ihre Beziehungen zu allen benachbarten Drittstaaten im Rahmen einer neu konzipierten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)⁶. Wesentliches Instrument der ENP sind so genannte Aktionspläne, die der Vertiefung der bilateralen Beziehungen mit den einzelnen Nachbarländern dienen. Der Mehrwert der Aktionspläne besteht darin, dass ihre Inhalte gemeinsam mit den MDL festgelegt werden. Das hat zum einen den Vorteil, dass Reformprogram-

me besser auf die jeweilige Situation im Land abgestimmt werden können. Zum anderen relativiert diese Form der Zusammenarbeit die Dominanz der EU. Allerdings kommt auch in der ENP das normative Ziel der Demokratisierung nicht in aller nötigen Konsequenz zum Tragen. Während nämlich das in den Aktionsplänen enthaltene *benchmarking* der ökonomischen Modernisierung relativ konkret ist, fehlt vergleichbares für die innenpolitischen Reformen⁷.

Wie geht es weiter?

Die EU-Mitgliedstaaten einigten sich auf ihrem Mittelmeergipfel vom März 2008 darauf, die EMP mit der Schaffung der UfM prinzipiell fortzuführen, sie dabei jedoch in einigen wichtigen Punkten zu reformieren:

1. Die Gruppe der MDL wird geografisch ausgeweitet;
2. Die Zusammenarbeit findet vor allem im Rahmen konkreter Projekte statt, an denen nicht alle Partnerländer partizipieren müssen;
3. Es werden neue Institutionen geschaffen, die den MDL größere Mitgestaltungsmöglichkeiten garantieren.

Festgehalten wurde an der Mitwirkung der EU und aller ihrer Mitgliedstaaten sowie, zumindest deklaratorisch, am Bekenntnis zu Demokratie, Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und fundamentalen Menschen- und Freiheitsrechten. Bemerkenswert ist, dass die konkrete Ausgestaltung der UfM nicht gemeinsam mit den MDL diskutiert, sondern allein von europäischer Seite bestimmt wurde. Wie schon 1995 bei der Begründung der EMP blieb den MDL auch diesmal nur die Wahl, zuzustimmen oder nicht. Angesichts der offensichtlichen Bemühungen der EU, die Partizipationsmöglichkeiten der MDL zu verbessern sowie, weniger offensichtlich, die normative Dimension entgegen aller Rhetorik in der praktischen Zusammenarbeit herunterzufahren, stimmten die MDL der Umwandlung der EMP in die UfM zu.

Chancen und Risiken einer Erweiterung der Gruppe der MDL

Mit der Erweiterung der Gruppe der MDL reagierte man auf die häufig geäußerte Kritik der MDL, dass die quantitative Asymmetrie zwischen Nord und Süd durch die EU-Erweiterungen 2004 und 2007 extreme Ausmaße angenommen hatte: 27 EU-Mitgliedstaaten standen im Rahmen der EMP nur noch 10 MDL gegenüber. Entsprechend erweiterte man die Gruppe der südlichen Partnerländer um Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mauretanien, Monaco und Montenegro, sowie Vertreter internationaler Organisationen, die einen Beobachterstatus erhielten. Der deutlich erweiterte Zuschnitt der UfM soll die Verhandlungsmacht der MDL stärken und kommt damit auch dem rhetorisch so

oft bemühten „Partnerschaftsgeist“ entgegen. Gleichzeitig birgt die Erweiterung aber zusätzliches Konfliktpotential. Dies ist nicht unerheblich vor dem Hintergrund, dass etliche MDL schon vorher in schwer lösbare Regionalkonflikte involviert waren. Neben dem Zypernkonflikt und dem Westsaharakonflikt, zu deren Lösung die EMP in dreizehn Jahren nichts beitragen konnte, haben sich vor allem der Nahostkonflikt bzw. die Vor- und Rückschritte im nahöstlichen Friedensprozess als maßgebliche Determinanten für Erfolg bzw. Misserfolg in den euro-mediterranen Beziehungen erwiesen.

Neue Impulse durch Projektarbeit und eine variable Geometrie?

Der Auftakt der UfM hat der bislang wenig erfolgreichen EMP nicht zu leugnende Impulse verliehen. Grund dafür waren, neben der medienwirksamen Inszenierung der französischen EU-Ratspräsidentschaft, vor allem die ebenfalls in Paris initiierten Projekte, mit denen drängende Probleme in der Region schnell und tatkräftig angegangen werden sollen. Aufgrund der geringen Erfolge der EMP ist es in der Tat notwendig, dass die euro-mediterrane Zusammenarbeit schnelle, sichtbare und spürbare Erfolge zeitigt. In diesem Sinne weisen die beschlossenen Projekte in die richtige Richtung. Als *priority projects* wählte man zunächst politisch wenig brisante Themenfelder wie die Säuberung des Mittelmeeres, die Einrichtung von transnationalen Schifffahrtsstrassen und Autobahnen, die Schaffung eines gemeinsamen Katastrophenschutzes u.a.m. Doch kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass es sich dabei um alten Wein in

neuen Schläuchen handelt. Inhaltlich knüpfen sie fast alle an Initiativen an, die es bereits vorher im Rahmen der EMP oder anderer euro-mediterraner Foren gab⁸. Hinzu kommt, dass die Finanzierung der Projekte völlig unklar ist. Angesichts der akuten Wirtschafts- und Finanzkrise ist mit Privatinvestoren derzeit kaum zu rechnen. Einer Aufstockung der EU-Mittel wurde auf dem Gipfeltreffen vom Juli 2008 ebenfalls eine Absage erteilt.

Wichtiger ist deshalb der Ansatz der variablen Geometrie, der im Rahmen der UfM zum wesentlichen Strukturelement der Zusammenarbeit werden soll. Die Idee, einzelne Projekte im Rahmen einer lediglich subregionalen Kooperation zu bearbeiten, bzw. in Kooperation mit Staaten, die willens und fähig sind, an einem bestimmten Projekt zu partizipieren, weist einen konstruktiven Weg aus der Blockade, mit der der Nahostkonflikt die Zusammenarbeit im Rahmen der EMP weitgehend zum Erliegen gebracht hat. Die variable Geometrie erlaubt es, für die Bewältigung konkreter Probleme jeweils neu zu entscheiden, ob gegebenenfalls eine geografisch begrenzte Kooperation sinnvoll ist oder nicht. Andererseits jedoch wirkt die Zusammenarbeit im Rahmen einer variablen Geometrie – ähnlich wie bei der ENP – dem ursprünglichen Ziel der EMP entgegen, eine in sich geschlossene Mittelmeerregion zu begründen.

Co-ownership durch neue Institutionen?

Bei der Weiterentwicklung der EMP zur UfM konnte sich Frankreich mit der Idee durchsetzen, eine Reihe neuer Institutionen zu schaffen.



Auf einem internationalen Forum in Fès, Marokko, wurde kurz vor dem einjährigen Bestehen der Union für das Mittelmeer Bilanz gezogen (Foto: CMIESI).

So steht der UfM eine doppelte Präsidenschaft vor, die bewirken wird, dass alle relevanten Treffen – von der Ebene der Minister bis hinunter zur Arbeitsebene – von einem Nord-Süd-Tandem geleitet werden. Darüber hinaus sollen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die alle zwei Jahre stattfinden werden, der politischen Aufwertung der UfM dienen. Positiv zu bewerten ist die dem Ausbau der Institutionen inhärente Aufwertung der strukturell schwachen MDL innerhalb der Partnerschaft. Dies gilt, obwohl die neuen Institutionen auch neues Konfliktpotential generieren, beispielsweise wenn sich die MDL untereinander auf einen Präsidenten einigen müssen. Dessen ungeachtet sind diese Maßnahmen jedoch noch nicht hinreichend, um die angestrebte *co-ownership*⁹ herzustellen. Da die Finanzierung der UfM nach wie vor unilateral von Seiten der EU erfolgt, obliegt ihr auch allein die Entscheidungsmacht in allen Fragen der Finanzierung inklusive des *monitorings*¹⁰. In diesem zentralen Bereich ist also kein Einflusszuwachs der MDL zu erkennen, so dass trotz der institutionellen Reformen nur bedingt von *co-ownership* die Rede sein kann.

Was bleibt als Fazit festzustellen? Fortschritte bringt die UfM insofern mit sich, als sie die Mittelmeerpolitik auf der Prioritätenliste der EU-Außenbeziehungen aufgewertet hat. Positiv ist

des Weiteren, dass die neuen Institutionen die Mitgestaltungsmöglichkeiten der MDL erhöhen und damit die Asymmetrie in den euro-mediterranen Beziehungen zwar nicht aufheben, aber abschwächen. Positiv ist auch die Idee der Projekte, innerhalb derer fähige und willige Staaten – unabhängig vom Verlauf des Nahostkonflikts – konkrete Probleme gemeinsam bearbeiten können. Damit besteht die Möglichkeit schneller und praktischer Erfolge, die die UfM sichtbar machen und ihre Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen könnte.

Für die Umsetzung der übergeordneten Ziele, der Schaffung von Sicherheit, Stabilität, Wohlstand und Demokratie ist durch die UfM hingegen wenig Fortschritt zu erwarten. Dies liegt zum einen an den Negativentwicklungen der regionalen und internationalen Rahmenbedingungen, mit Blick auf die normative Dimension der euro-mediterranen Beziehungen aber eindeutig an den neuen Strukturen der UfM.

1 Ich danke meinem Mitarbeiter Jakob Horst M.A. für seine inhaltlichen Anregungen und die redaktionelle Überarbeitung.

2 Schlusserklärung der Europa-Mittelmeer-Konferenz von Barcelona, in: Agence Europe vom 6.12.1995, S. 1-6.

3 Zum Sicherheitsbegriff der MDL vgl. Cilja Harders, Zehn Jahre Barcelona-Prozess: Arabische Perspektiven zwischen Enttäuschung und Realismus, in: Orient Jg. 46 (2005), Nr. 3, S. 388-413.

4 Für eine vertiefende Analyse der Interdependenzen zwischen dem Nahostkonflikt und der EMP vgl. Isabel Schäfer, Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und der Nahostkonflikt im Kontext jüngster internationaler Entwicklungen – zwischen Blockade und Vertrauensbildung, in: Orient Jg. 46 (2005), Nr. 3, S. 429-445.

5 Vertiefend zur Kooperation im kulturellen Bereich vgl. Michelle Pace, EMP cultural initiatives: what political relevance?, in: Haizam Amira Fernández u. Richard Youngs (Hg.), The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the first decade (FRIDE), Madrid 2005.

6 Europäische Kommission, Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, Com(2004)373 final, Brüssel 12.5.2004.

7 Muriel Asseburg, Demokratieförderung in der arabischen Welt – hat der partnerschaftliche Ansatz der Europäer versagt?, in: Orient, Jg. 46 (2005), Nr. 3, S. 272-290, hier S.286.

8 Für konkrete Beispiele vgl. Daniela Schwarzer u. Isabella Werenfels, Formelkompromiss ums Mittelmeer, SWP-Aktuell, Nr. 24 (2008).

9 *Co-ownership* meint die „gleichberechtigte Partnerschaft“ beziehungsweise „gleichberechtigte Eigentümerschaft“ aller beteiligten Staaten am *Agenda-Setting*, ihre Mitbestimmung und Kooperation auf allen Ebenen. Das Konzept zielt darauf ab, unter allen Staaten ein Gefühl der Teilhabe am und der Verantwortung für den Kooperationsprozess zu schaffen.

10 Ahmed Driss, North-African Perspectives: The Background, in: EuroMeSCo: Putting the Mediterranean Union in Perspective, Nr. 68 (2008).

Seminare • Coaching • Vorträge

Von der Autorin
des Standardwerks



Interkulturelles Training Arabische Länder / Iran

- Erfolgreich kommunizieren, verhandeln, motivieren
- Vorbereitung Messeauftritt und Auslandseinsatz
- Internationale Teambildung
- Führungskompetenzen
- Change Management

Neu

Intercultural Training for Arabs: How to deal with Germans

www.orient-occident.de

**ORIENT
OCCIDENT**
Interkulturelle Unternehmensberatung

Dr. Sylvia Ortlieb
Michael-Huber-Weg 16
81667 München
Tel.: ++49-(0)89-45429198
info@orient-occident.de

