

Projekt „Mittelmeerunion“ – „neuer Schub“ für die EU-Mittelmeerpolitik?

Anja Zorob

Nach monatelangem diplomatischem Tauziehen haben sich der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy und die deutsche Kanzlerin Angela Merkel Anfang März auf einen Kompromiss für die Gründung einer „Union für das Mittelmeer“ geeinigt.

Analyse:

Ursprünglich sollte sich die von Sarkozy erstmals während seines Wahlkampfes 2007 vorgestellte Idee einer „Mittelmeerunion“ auf die Mittelmeeranrainerstaaten konzentrieren. Dies hätte bedeutet, dass bestehende Initiativen der EU-Mittelmeerpolitik wie die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) und die südliche Flanke der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) auf Kosten eines neuen subregionalen Projektes an den Rand gedrängt worden wären. Nach einigen wichtigen Änderungen soll die Union auf dem nächsten Gipfeltreffen der EU-Staats- und Regierungschefs in Paris am 13. Juli 2008 formal beschlossen werden.

- Ineffizienz und mangelnde Dynamik des Barcelona-Prozesses und der ENP gelten als einer der Hauptbeweggründe für die Idee einer Mittelmeerunion.
- Seit Sarkozys Rede in Toulon im Februar 2007 bis zum französisch-deutschen Kompromiss hat das Projekt eine weit reichende Wandlung erfahren. Dennoch bleiben Konzept und Inhalte der „Union für das Mittelmeer“ (UMed) nach wie vor vage.
- Wird die „Union für das Mittelmeer“ dazu genutzt, die vorhandenen EU-Mittelmeerinitiativen einander anzupassen und in ein Gesamtkonzept zu integrieren, könnte sie dazu beitragen, einige ihrer Schwächen zu beheben, und damit einen „neuen Schub“ bewirken.
- Jedoch muss befürchtet werden, dass die neue Initiative lediglich zu einer Duplizierung bereits bestehender Institutionen und einer noch stärkeren Bürokratisierung der Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Partnern südlich und östlich des Mittelmeers führt.

Schlagwörter: Barcelona-Prozess, Europäische Nachbarschaftspolitik, Union für das Mittelmeer

1. Rückblick: Fortschritte und Hemmfaktoren des Barcelona-Prozesses

Die allgemeine Kritik am Barcelona-Prozess und an der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) wird als einer der Beweggründe für den französischen Vorstoß betrachtet, eine Mittelmeerunion zu schaffen. Laut einer kürzlich erschienenen Analyse (Schmid 2008) beschränkt sich die Kritik in Frankreich nicht nur auf den allseits bekannten Vorwurf der Lethargie und Ineffizienz der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP); bemängelt werden ferner die Intransparenz der Nachbarschaftspolitik und das Fehlen einer strategischen Vision für die Mittelmeerregion.

Die 1995 begründete EMP nannte in ihrem Gründungsdokument, der Erklärung von Barcelona, folgende Ziele: die Schaffung eines Raumes des Friedens und der Stabilität, die Einrichtung einer Zone des gemeinsamen Wohlstands und die Förderung des gegenseitigen Verständnisses unter den Völkern der Region. Erreicht werden sollten diese Ziele durch Partnerschaften in den Bereichen Politik und Sicherheit, Wirtschaft und Finanzen sowie soziale, kulturelle und menschliche Beziehungen, vor allem durch das Instrument bilateraler Assoziationsabkommen zwischen der EU und jedem einzelnen Mittelmeerdrittland. Die regionale Komponente hingegen sollte sich auf ein multilaterales Konferenzsystem und die Durchführung regionaler Kooperationsprojekte stützen. Wichtigstes Element der Assoziierungsabkommen bildet der schrittweise Aufbau einer Freihandelszone zwischen den Mittelmeerdrittländern und der EU.

Innerhalb der vergangenen zwölf Jahre wurden mit den meisten Gründungsmitgliedern der EMP tatsächlich Abkommen unterzeichnet und in Kraft gesetzt. Eine Ausnahme stellt das Abkommen mit Syrien dar, das seit seiner Paraphierung im Oktober 2004 auf Eis liegt. Libyen ist seit 1999 Beobachter der EMP. Zurzeit laufen Vorbereitungen für eine Aufnahme von Verhandlungen über ein bilaterales Abkommen zwischen den beiden Parteien – allerdings außerhalb des Barcelona-Prozesses. Die Türkei ist seit 2004 EU-Beitrittskandidat; Malta und Zypern traten im selben Jahr der Union bei. 2007 wurden mit Mauretanien und Albanien zwei weitere Staaten in die EMP aufgenommen, die beide im Rahmen anderer Initiativen in vertragliche Beziehungen mit der EU eingebunden sind.

Nicht zuletzt wegen der langwierigen Aushandlungs- und Ratifizierungsprozesse der bilateralen

Abkommen zog die EMP in den vergangenen Jahren massive Kritik auf sich. Bisherige Fortschritte und Errungenschaften werden gemeinhin als „äußerst moderat“ bezeichnet. Einige Beobachter sprechen gar von einem kompletten Scheitern des Barcelona-Prozesses. Vor diesem Hintergrund wurden von der Europäischen Kommission seit dem Jahr 2000 in regelmäßigen Abständen neue Dokumente unterbreitet, die zu einer „Wiederbelebung“ der EMP beitragen sollten. 2004 wurden die Mittelmeerdrittländer in die ENP integriert. Offiziell sollte die ENP den Barcelona-Prozess nicht ersetzen, sondern ihn „stärken“ und „ergänzen“, was allerdings in der Fachwelt von Beginn an kritisch hinterfragt wurde (vgl. Focus Nahost Nr. 1/2007). Ziel der ENP ist, die Nachbarländer der EU, die keine Aussicht auf einen Beitritt zur Union haben, für die Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reformen mit einer engen politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu belohnen. Wichtigste Grundlage, um diese Ziele umzusetzen, bilden die auf eine Laufzeit von drei bis fünf Jahren angelegten Aktionspläne, die zwischen der EU und den Nachbarländern bilateral ausgehandelt werden. Während die Nachbarschaftspolitik auch auf die durch die letzten Erweiterungsrounden neuen Nachbarn der EU im Osten angewendet wird, ist nur ein Teil der Mittelmeerdrittländer in die südliche Flanke der Nachbarschaftspolitik integriert. Da die Einbindung in die ENP das Vorhandensein vertraglicher Beziehungen voraussetzt, fehlen für Libyen und Syrien bislang die Grundlagen für eine vollwertige Integration. Albanien und die Türkei sind aufgrund ihrer Beitrittsperspektive nicht an der Nachbarschaftspolitik beteiligt. Algerien erfüllt die Voraussetzungen, hat sich aber bislang gegen die Aushandlung eines Aktionsplanes entschieden.

Das Potenzial der ENP, den Barcelona-Prozess nachhaltig zu unterstützen, blieb auch deshalb von Anfang an begrenzt, weil die alten Hindernisse und Hemmfaktoren, die schon den Barcelona-Prozess in seinem Fortkommen beeinträchtigten, weiter bestehen. Hemmend wirken sich vor allem die zwischenstaatlichen Konflikte im Nahen Osten und in Nordafrika aus, zu deren Lösung weder der Barcelona-Prozess noch die ENP in der Vergangenheit beitragen konnten. Im Gegenteil heißt es im neuesten ENP-Fortschrittsbericht vom April dieses Jahres, dass es im Libanon und in den Besetzten Gebieten „aufgrund der politischen Rahmenbedingungen“ nicht gelungen sei, „die Ziele des Aktionsplanes nennenswert voranzubringen“. Von Vertretern der

Europäischen Kommission wird immer wieder und auch zu Recht darauf verwiesen, dass durch die beiden Initiativen eine weit verzweigte institutionelle Struktur für den Dialog zwischen der EU und ihren Mittelmeerpartnern aufgebaut werden konnte. Mit den regelmäßigen Ministertreffen zu mehr als einem Dutzend Themenbereichen und unter Beteiligung von inzwischen 27 EU-Mitgliedsstaaten und zwölf Delegationen aus den Mittelmeerdrittländern ist dieser institutionelle Aufbau nach Einschätzung der meisten Beobachter längst zu schwerfällig und zu bürokratisch geworden. Mithin gilt die politische und Sicherheitspartnerschaft wie zu erwarten als der Bereich, in dem am wenigsten Fortschritte erzielt wurden. Dafür verantwortlich machen Kritiker über die Konflikte der Region und die Bürokratisierung hinaus aber auch die Zaghaftheit der EU, ihren Forderungen nach demokratischen Reformen und Einhaltung der Menschenrechte stärker Nachdruck zu verleihen. Als weiterer Hemmfaktor gilt, dass den Mittelmeerdrittländern in den Abkommen und Aktionsplänen zu wenige Anreize in Form eines besseren Marktzugangs zur EU oder finanzieller Unterstützungsleistungen angeboten werden. Damit in Zusammenhang wurden nicht nur mit der politischen und Sicherheitspartnerschaft, sondern auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Partnerschaft von Beginn an zu hohe Erwartungen verbunden. Dies betrifft den Irrglauben, dass die Zusammenarbeit mit und Öffnung gegenüber der EU zu einem raschen Abbau des Wohlstandsgefälles zwischen den Mittelmeerdrittländern und der EU beitragen würde. Daran hat sich auch in den letzten zwei bis drei Jahren trotz vergleichsweise hoher wirtschaftlicher Wachstumsraten in den meisten Mittelmeerdrittländern¹ nicht viel geändert. Was in den Assoziationsabkommen wie auch in den Aktionsplänen nach wie vor fehlt, sind Angebote zum Beispiel in Form einer substanziellen Ausweitung der Präferenzen für Agrargüter, die eine Verbesserung des Marktzugangs für Produkte und Dienstleistungen der Mittelmeerdrittländer in die EU auch kurz- bis mittelfristig in Aussicht stellen und damit für die Förderung exportorientierter Branchen in den Ökonomien der Mittelmeerdrittländer einen entscheidenden Beitrag leisten könnten. Zwar konnten die Exporte der meisten Mittelmeerdrittländer in die EU in den letzten Jahren deutlich zulegen. Aller-

¹ Ausnahmen sind die von Krieg und/oder Boykott belasteten Ökonomien des Libanon und Palästinas. Hier sind die Voraussetzungen für aufholende Entwicklung noch deutlich schlechter.

dings stiegen die Ausfuhren von Ländern wie z. B. Ägypten oder Jordanien in andere Regionen der Welt – darunter die USA oder die Nachbarstaaten in der Region – wesentlich stärker an als die in die EU. Auch die ausländischen Direktinvestitionen haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Diese stehen allerdings entweder mit Privatisierungsmaßnahmen in den betreffenden Ländern in Verbindung oder konzentrieren sich neben traditionellen Bereichen wie Energie und Tourismus vor allem auf den Immobiliensektor. Außerdem stammen die Direktinvestitionen zu einem guten Teil aus den arabischen Golfstaaten.

Die Effizienz beim Einsatz der europäischen Hilfen und Kredite in den Partnerländern mag sich in den letzten Jahren unter anderem unter dem Einfluss der gemeinsam ausgehandelten Aktionspläne verbessert haben und damit indirekt die Umsetzung von Reformen unterschiedlicher Art substantiell gefördert haben. Der Umfang der den Mittelmeerdrittländern zur Verfügung gestellten Mittel fällt allerdings nach wie vor weit geringer aus als die Mittel, die die EU den 2004 beigetretenen ost-europäischen Ländern angedeihen ließ. Damit steht aber auch in Zusammenhang, dass finanzielle und technische Hilfen aus der EU aufgrund der Reformresistenz in den Mittelmeerdrittländern oder aber schlechten Managements gar nicht erst abgerufen werden. Anders formuliert geht es dabei um den fehlenden Willen der Mittelmeerdrittländer, mit der EU zusammenzuarbeiten. Dies gilt insbesondere für jene Länder, in denen die kleine und immer reicher werdende wirtschaftliche Elite über einen sehr guten Zugang zur Führungselite verfügt oder dieser direkt angehört, was dazu führt, dass Maßnahmen der Liberalisierung, Reform und Privatisierung zuallererst auf diese Interessen zugeschnitten werden.

2. Evolution der Idee der „Union für das Mittelmeer“

Im Februar 2007 erwähnte der damalige Präsidentschaftskandidat Sarkozy in einer Wahlkampfreden in Toulon zum ersten Mal seine Idee der Gründung einer Mittelmeerunion. Frankreich müsse gemeinsam mit Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und Zypern die Initiative für eine Organisation der Mittelmeeranrainer ergreifen, die sich am Vorbild der EU orientiere und den Aufbau gemeinsamer Institutionen zum Ziel habe. Neben der Einsetzung

eines „Mittelmeerrates“ ähnlich dem Europarat schlug er den Aufbau einer Mittelmeer-Investitionsbank vor. Dazu, welche Länder südlich und östlich des Mittelmeers an seinem Unionsprojekt beteiligt werden sollten, äußerte er sich nicht im Einzelnen. Vor allem die nordafrikanischen Staaten konnten sich jedoch angesprochen fühlen. In Bezug auf die Türkei ließ Sarkozy durchblicken, dass sie zu einer wichtigen „Stütze“ der zukünftigen Mittelmeerunion werden sollte und zwar als Alternative zum Beitrittsprozess. Zu den Kernaufgaben dieser Union erklärte Sarkozy den Aufbau eines kollektiven Sicherheitssystems. Außerdem nannte er vier „Pfeiler“ oder Kooperationsbereiche, auf die sich die Mittelmeerunion konzentrieren sollte. Diese umfassen die Einwanderungspolitik, den Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung, die „Koentwicklung“ und die Zusammenarbeit im Kampf gegen Korruption, organisiertes Verbrechen und Terrorismus.

In den öffentlichen Ansprachen nach seiner Amtseinführung fügte er diesen Ausführungen zunächst nichts Neues hinzu. Stattdessen pries er immer wieder die Mittelmeerunion als Brücke zwischen Europa und Afrika. Ganz abgesehen von mangelnden Einzelheiten präsentierte Sarkozy den Mittelmeeranrainern dieses Angebot augenscheinlich ohne jegliche Konsultation der Kommission in Brüssel oder irgendeines anderen Mitgliedsstaates der EU. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass zumindest einige Beobachter das französische Projekt zunächst als reines „Wahlkampfmanöver“ interpretierten. Nichtsdestoweniger setzte in der Fachwelt alsbald eine Diskussion darüber ein, welche Gestalt die Mittelmeerunion in Zukunft annehmen könnte. Wie zu erwarten, provozierte der französische Vorstoß Reaktionen, die von einer guten Portion Skepsis über unverhohlene Kritik bis hin zur Ablehnung auf höchster diplomatischer Ebene reichten. Zwar signalisierten Staaten wie Marokko und Ägypten zumindest auf offizieller Ebene verhaltene Zustimmung zum Projekt Mittelmeerunion. Von „großem Enthusiasmus“, von dem Sarkozy gerne spricht, kann jedoch kaum die Rede sein. Die türkische Regierung lehnte den Vorschlag der Mittelmeerunion kategorisch ab und erklärte sich erst dann einverstanden, an dem Projekt teilzunehmen, nachdem ihr garantiert worden war, dass die Einladung dazu nicht als Alternative zum EU-Beitrittsprozess der Türkei zu interpretieren sei.

Nicht nur in der Türkei, in Libyen und Algerien, sondern auch in vielen EU-Mitgliedsländern löste der französische Alleingang Besorgnis aus. Selbst

aus Spanien wurden Vorbehalte laut, dass die Mittelmeerunion den Barcelona-Prozess unterminieren könnte. Solche Reaktionen veranlassten Sarkozy und seinen Stab offenbar dazu, die ursprünglichen Pläne zurückzuschrauben. Zum ersten Mal wurde dies im „Aufruf von Rom“ deutlich, auf den sich der französische Staatspräsident mit den Ministerpräsidenten Italiens und Spaniens am 20. Dezember 2007 einigte. Zum einen ist im Aufruf von Rom nicht mehr von einer Mittelmeerunion, sondern von einer Union für das Mittelmeer (UMed) die Rede, die sich auf das Prinzip der Kooperation und nicht der Integration stützt. Ziel sei zum einen ein Ansatz, der auf konkrete Projekten gründet und von dem in erster Linie eine „politische Dynamik“ ausgehen soll, um Akteure der Zivilgesellschaft, Unternehmen und andere zu „mobilisieren“. Zum anderen hält der Aufruf von Rom ausdrücklich fest, dass die UMed die „bestehenden Strukturen der Zusammenarbeit und des Dialoges“ und damit den Barcelona-Prozess und die Nachbarschaftspolitik nicht ersetzen, sondern ergänzen soll, womit sich Spanien offenbar mit seiner Forderung durchgesetzt hat. Ein Vorbehalt, der durch den Aufruf von Rom hingegen nicht geklärt wurde, betrifft die Rolle der „übrigen“, nicht an das Mittelmeer angrenzenden EU-Mitglieder. Außerdem wurde ebenso offengelassen, welche und wie viele Mittelmeerdriftländer an der Initiative teilnehmen sollen. Innerhalb der EU meldete sich insbesondere Deutschland mit offenbar für die französische Seite unerwartet scharfer Kritik zu Wort. Die deutsche Bundeskanzlerin ließ öffentlich verlauten, dass das Projekt ausdrücklich alle EU-Mitglieder mit einbeziehen müsse. Eine neue Initiative, die aus EU-Mitteln finanziert, an der aber nur ein Teil der EU-Mitgliedsstaaten beteiligt werden solle, drohe die Union zu spalten.

Anfang März 2008 verkündeten Angela Merkel und Nicolas Sarkozy anlässlich der Eröffnung der Computermesse CeBIT in Hannover, dass sie zu einer Einigung gekommen seien. Die UMed solle für alle 27 EU-Mitglieder offen sein und den Barcelona-Prozess „auf eine neue Stufe heben“. Den gemeinsam ausgearbeiteten Vorschlag präsentierten die beiden Politiker ihren europäischen Amtskollegen auf dem EU-Gipfel in Brüssel am 13. März 2008 und erhielten Zustimmung. In der Schlusserklärung des Gipfels heißt es in zwei Sätzen, dass der Europäische Rat eine Union für das Mittelmeer, welche die EU-Mitgliedsstaaten und die nicht der EU zugehörigen Mittelmeeranrainer umfasst, akzeptiert. Des Weiteren habe man die Kommission beauftragt,

Vorschläge für die Modalitäten der in „Barcelona-Prozess: Union für das Mittelmeer“ umbenannten Initiative bis zum nächsten EU-Gipfel in Paris im Juli 2008 auszuarbeiten.

3. UMed – eine neue Chance für die EU-Mittelmeerpolitik?

Neben dem Einschluss aller EU-Mitglieder scheint die wichtigste Botschaft des deutsch-französischen Kompromisses, dass es für die UMed keine zusätzlichen EU-Mittel geben wird. An die ursprüngliche Idee Frankreichs angelehnt ist der Vorschlag für eine neue Führungsstruktur. Unter dem Dach der Union für das Mittelmeer soll die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mittelmeerpartnerländern in Zukunft von einem 20 Personen starken Sekretariat unter Führung zweier Direktoren koordiniert werden. Die beiden Direktorenposten werden für jeweils für zwei Jahre von je einem Vertreter der EU, bei dessen Auswahl zunächst den europäischen Mittelmeerländern der Vorzug gewährt werden soll, und je einem Vertreter aus den Mittelmeerpartnerländern besetzt. Außerdem sollen sich die Staats- und Regierungschefs der EU und der Mittelmeerpartner in regelmäßigen Abständen zu Gipfeltreffen zusammenfinden.

Eine ganze Reihe entscheidender Fragen lässt das deutsch-französische Kompromisspapier jedoch nach wie vor offen: Welche Nicht-EU-Mittelmeeranrainer werden an der UMed teilnehmen? Wie soll die neue Zusammenarbeit in Form von Projekten aussehen? Welchen „Mehrwert“ verspricht eine „Union der Projekte“ und unter welchen Voraussetzungen könnte die Initiative dem Barcelona-Prozess und der südlichen Flanke der ENP tatsächlich „neuen Schwung“ verleihen? In den vergangenen Monaten war in der Fachliteratur häufig zu lesen, dass das Projekt des französischen Staatspräsidenten sich bereits positiv ausgewirkt habe. Die Debatte um diese Initiative habe das Mittelmeer endlich wieder einmal auf die Tagesordnung der europäischen Politiker gesetzt. Davon abgesehen klingen die bislang vorgelegten Pläne für die Ausgestaltung der UMed allerdings kaum viel versprechend. Im Gegenteil muss befürchtet werden, dass die neue Initiative lediglich bereits vorhandene Institutionen duplizieren und die EU-Mittelmeerpolitik noch komplexer, inkohärenter und bürokratischer werden würde, als sie es ohnehin schon ist. Dieser Fall dürfte eintreten, wenn die UMed einfach den Institutionen, Politiken

und Projekten innerhalb von EMP und ENP hinzugefügt würde. Ein „Mittelmeerrat“, regelmäßige Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs und ein ständiges Sekretariat mit einer euro-mediterranen Doppelspitze mögen zur Generierung eines stärkeren *joint ownership* beitragen und damit den Forderungen und Erwartungen der Partnerländer mehr Gehör verschaffen. Das Fehlen dieses Aspektes wurde innerhalb der EMP und der ENP immer wieder bemängelt. Einmal abgesehen von der schwierigen Realisierbarkeit dieses Konzeptes, da zumindest einige arabische Mittelmeerdrittländer eine israelische Führung nicht akzeptieren werden, ist es jedoch fraglich, ob ein 39 oder mehr Staaten umfassender Gipfel mit all den unterschiedlichen Auffassungen der dort vertretenen Länder tatsächlich dazu beitragen kann, nach dem Muster der G 8 „neue Ideen“ zu entwerfen und auszuarbeiten. Ebenso darf bezweifelt werden, dass solche gemeinsamen Institutionen die Führungseliten der meisten Mittelmeerdrittländer dazu animieren werden, stärkere Eigeninitiative zu entwickeln. Außerdem würde es schlicht noch mehr Treffen als in dem ohnehin schon überladenen Barcelona-Prozess – mit womöglich noch mehr Teilnehmern und noch weniger Entscheidungen – geben.

Dies hängt selbstverständlich auch davon ab, *wer* in die UMed einbezogen werden soll oder nicht. Der Bezug auf die Wiederbelebung des Barcelona-Prozesses im deutsch-französischen Kompromiss deutet darauf hin, dass sich die UMed auf die derzeitigen Mitglieder des Barcelona-Prozesses beschränken würde. Theoretisch könnte der Begriff „nicht der EU zugehörige Mittelmeeranrainer“ jedoch auch bedeuten, dass, wie in einem französischen Vorschlag geäußert, neben Albanien noch weitere Adriastaaten in die UMed aufgenommen werden sollen. Dies würde ohne Zweifel zu einer weiteren Überfüllung der Euro-Med-Ministertreffen und damit zur Verlangsamung von Entscheidungsprozessen führen.

Was bislang jedoch am wenigsten klar scheint, sind die genauen Inhalte und die Kooperationsbereiche, auf die sich eine zukünftige UMed konzentrieren soll. Damit steht die Frage in Verbindung, wie diese Projekte und Programme in den bisherigen Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und den Mittelmeerdrittländern integriert werden sollen und können, um weitere Doppelspurigkeiten, die bei EMP und ENP bereits vorliegen, zu verhindern. Aus den bisherigen Vorschlägen von Seiten der französischen Regierung

oder z. B. dem Bericht der unter der Leitung des Direktors des *Institut de la Méditerranée* im Sommer 2007 einberufenen Expertenkommission lassen sich immerhin einige zentrale Bereiche herauskristallisieren. Dazu zählen neben Energie und Überwachung des Seeverkehrs vor allem Initiativen in den Bereichen Umwelt und Wissenschaftskooperation. Außerdem sollen für diese und andere Kooperationsbereiche neue Agenturen und Büros ins Leben gerufen werden, um diese Maßnahmen besser zu steuern. „Sichtbarkeit“ ist hierbei das Stichwort. Denn die meisten der bisher vorgeschlagenen Projekte oder Kooperationsbereiche bestehen bereits im Rahmen der euro-mediterranen Zusammenarbeit. Initiativen wie „Horizon 2020“ oder die 2007 verabschiedete Initiative der Schaffung eines euro-mediterranen Forschungsraumes sind so gut wie niemandem bekannt.² Auch die Gründung neuer Agenturen sollte laut Michel Emerson vom *Centre for European Policy Studies* sorgfältig überdacht werden. Die EU verfügt über zahlreiche eigene Agenturen, an die die neuen Mittelmeerinitiativen angedockt werden könnten und deren sukzessive Öffnung gegenüber den Mittelmeerdriftländern als Ziel der Nachbarschaftspolitik gilt. Dies bedeutet natürlich nicht, dass eine intensiviertere Kooperation in solchen vornehmlich technischen Bereichen nicht von Nutzen sein könnte; gerade Projekte und Programme der Infrastrukturentwicklung oder der Förderung von Technologie- und Wissenstransfer könnten langfristig einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Investitionen anzuziehen und die für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum notwendigen Voraussetzungen zu verbessern. Die Frage ist nur, wie diese „zusätzlichen“ oder die Ausweitung der bisherigen Maßnahmen finanziert werden sollen. Denn eine Aufstockung der EU-Mittel soll es nicht geben, auch wenn dies von einigen Seiten als unabdingbar angemahnt wurde. Die oben genannte Expertenkommission empfahl deshalb in ihrem Abschlussbericht, dass man das Projekt Mittelmeerunion schlicht besser fallen lassen sollte, wenn nicht substanziell mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden könnten. Darüber, wie der französische Staatspräsident in großem Umfang private Gelder für die Finanzierung dieser Initiativen aufzutreiben gedenkt, hat er über das Stichwort „Private Public Partnerships“ hinaus kaum ein Wort verloren.

Abgesehen von dem Risiko, Programme und Institutionen zu duplizieren, fällt ein weiterer As-

pekt bei den bis jetzt vorgelegten Plänen ins Auge. Bereiche und Maßnahmen wie Förderung demokratischer Reformen und Achtung der Menschenrechte scheinen, ebenso wie auf wirtschaftlicher Ebene die Verbesserung des Marktzugangs zur EU über z. B. eine stärkere Öffnung des EU-Agrarmarktes, mehr oder minder vollständig ausgeklammert. Dies bedeutet im Klartext, dass sich durch die UMed an den Defiziten des Barcelona-Prozesses und der ENP nichts ändern wird. Außerdem bleiben die zwischenstaatlichen Konflikte und politischen Auseinandersetzungen zwischen den Staaten der Region davon unberührt. Die politischen Konflikte werden den Fortgang multilateraler Projekte in der einen oder anderen Weise behindern, wodurch die Vertiefung der rein bilateralen Beziehungen zwischen der EU und den einzelnen Mittelmeerdriftländern, wie schon in der ENP forciert, den Vorzug erhält. Die von Sarkozys Europaminister Guaino geäußerte Idee, dass über Kooperationsprojekte „Solidarität“ zwischen den Ländern aufgebaut und dadurch entstehende gemeinsame Interessen schließlich zu einer Konfliktlösung beitragen können, ist zudem reines Wunschdenken.

Der Gefahr der Duplizierung, weiteren Bürokratisierung und darüber hinaus wachsenden Inkohärenz multipler Initiativen für den Mittelmeerraum könnte durch die UMed nach Meinung einiger Autoren entgegengewirkt werden, wenn sie dazu genutzt würde, den Barcelona-Prozesses und die südliche Flanke der Nachbarschaftspolitik einander anzupassen und zusammen mit neuen Ideen aus der UMed in ein Gesamtkonzept zu integrieren. Dies würde neben Rationalisierungsvorteilen die weitere positive Wirkung zeitigen, die ohnehin unbeliebte und zumindest von einigen Mittelmeerdriftländern als „Degradierung“ betrachtete Einbeziehung in die EU-Nachbarschaftspolitik umzustrukturieren und möglicherweise stärker ihren Bedürfnissen anzugleichen. Außerdem würde die Mittelmeerpolitik sowohl für ihre Adressaten als auch in der Außenansicht der EU verständlicher und damit glaubwürdiger. Ebenso dazu beitragen, dem Barcelona-Prozess „neuen Schwung“ zu verleihen, könnte nach Ansicht von Emerson (2008) eine „Verschlankung“ der schwerfälligen und langwierigen Verfahren innerhalb der EU, einer der wichtigsten Hemmfaktoren des Barcelona-Prozesses. Dies erfordert schlicht zu überdenken, ob tatsächlich bei jedem Treffen, jedem Programm und jedem Projekt sowohl die Institutionen der EU als auch die Gesamtheit ihrer Mitglieder unbedingt

² So die kritische Anmerkung von Schwarzer/Werenfels 2008.

vertreten sein müssen oder ob je nach Ausgangslage „flexiblere Modelle“ denkbar sind. Zusätzlich müssten die Kompetenzen innerhalb der EU für die unterschiedlichen Sparten und Formen der Politik gegenüber dem Mittelmeerraum geklärt und unter Umständen neu verteilt werden.

4. Ausblick

Eine Wirkung hat die französische Idee der Mittelmeerunion zweifelsohne bereits erzielt: Sie hat die Mittelmeerpolitik der EU und darin den Barcelona-Prozess und die Nachbarschaftspolitik mit all ihren Schwächen und Defiziten, aber auch ihren positiven Errungenschaften wieder ins Blickfeld der europäischen Politiker gerückt. In den nächsten Monaten und vor allem auf dem nächsten EU-Gipfel in Paris, auf dem der „Barcelona-Prozess: Union für das Mittelmeer“ formell ins Leben gerufen werden soll, wird sich entscheiden, ob mit der UMed ein großer Wurf gelingen und dem Barcelona-Prozess tatsächlich „neuer Schwung“ verliehen werden kann. Dies hängt allein davon ab, wie ernst es der EU und ihren Mitgliedsländern sowie ihren Partnerländern am Mittelmeer sein wird, die Zusammenarbeit zu fördern und zu vertiefen. Jede Seite, sowohl die EU als auch die Mittelmeerdrittländer, müsste zu diesem Prozess einen Teil beitragen, der nicht unerhebliche Kosten und Mühen verursachen und so manches Zugeständnis abverlangen wird.

Literatur

Balfour, Rosa / Schmid, Dorothée: Union for the Mediterranean, Disunity for the EU?, European Policy Centre, Policy Brief February 2008.

Emerson, Michael: Making Sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean, CEPS Policy Brief, No. 155, March 2008.

Institut de la Méditerranée: Rapport du Groupe d'experts réuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne, Marseille: Institut de la Méditerranée, 2007.

Rahabi, Abdelaziz: Un déficit de clarté, in: El Watan Économie, Supplement hebdomadaire, no 126, 12 au 18 novembre 2007, Dossier Union Méditerranéenne, S. 4.

Schmid, Dorothée: Die Mittelmeerunion – ein neuer französischer Motor für die europäische Mittelmeerpolitik?, DGAPanalyse Frankreich, Nr. 1, Januar 2008.

Schwarzer, Daniela / Werenfels, Isabelle: Formelkompromiss ums Mittelmeer, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell, 24, April 2008.

Alle in diesem Beitrag zitierten, offiziellen Dokumente zum Barcelona-Prozess und zur ENP finden sich auf der Webseite der Europäischen Kommission (http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm).

Die Reden Nicolas Sarkozys in Toulon und an anderen Orten vor und nach seinem Amtsantritt als französischer Staatspräsident können eingesehen werden auf der Webseite seiner Partei UMP (www.u-m-p.org), der Seite des Amtes des Präsidenten (www.elysee.fr) und, teilweise auch in deutscher Übersetzung, auf der Seite der französischen Botschaft in Deutschland (www.botschaft-frankreich.de/).

■ Die Autorin

Dr. Anja Zorob ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Nahost-Studien (IMES).
E-Mail: zorob@giga-hamburg.de, Webseiten: www.zorob.de und <http://staff.giga-hamburg.de/zorob>.

■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Die Mittelmeerpolitik der EU und darin die Euro-Mediterrane Partnerschaft und die Europäische Nachbarschaftspolitik gehören in unterschiedlichen Fachbereichen zu den Schwerpunktthemen des IMES.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Brach, Juliane (2006): Ten Years After: Achievements and Challenges of the Euro-Mediterranean Economic and Financial Partnership, GIGA Working Paper Nr. 36.

Mattes, Hanspeter et al. (2006): Factors and Perceptions Influencing the Implementation of the European Neighbourhood Policy in Selected Southern Mediterranean Partner Countries, EuroMeSCo Research Reports 2005-2006.

Zorob, Anja (2007): Europäische Nachbarschaftspolitik: Eine erste Bilanz, GIGA Focus Nahost, Nr. 1.

Zorob, Anja (2006): Syrien im Spannungsfeld zwischen der Euro-Mediterranen Partnerschaft und der Großen Arabischen Freihandelszone, Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Bd. 55, Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Nahost* wird vom Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Hanspeter Mattes; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Nahost-Studien

IMPRESSUM