

Schwarzer, Daniela; Werenfels, Isabelle

Research Report

Formelkompromiss ums Mittelmeer: Die EU verpasst die Chance, die Kooperation grundlegend zu überarbeiten

SWP-Aktuell, No. 24/2008

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Schwarzer, Daniela; Werenfels, Isabelle (2008) : Formelkompromiss ums Mittelmeer: Die EU verpasst die Chance, die Kooperation grundlegend zu überarbeiten, SWP-Aktuell, No. 24/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254742>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Formelkompromiss ums Mittelmeer

Die EU verpasst die Chance, die Kooperation grundlegend zu überarbeiten

Daniela Schwarzer / Isabelle Werenfels

Präsident Sarkozys Projekt einer Union für das Mittelmeer (UfM), an der nur die Mittelmeeranrainerstaaten, nicht aber die ganze EU beteiligt gewesen wären, hat über Monate hinweg zu Spannungen, insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich, geführt. Es ist dem Druck der Bundesregierung zuzuschreiben, dass die UfM-Initiative beim EU-Gipfel im März 2008 zur Neuauflage des Barcelona-Prozesses und damit zu einem gesamteuropäischen Projekt erklärt wurde. Ausgeblieben ist bislang aber die notwendige Diskussion über bestehende und künftige Herausforderungen der EU-Mittelmeerpolitik. Der anhaltende Autoritarismus und die wenig wettbewerbsfähigen Volkswirtschaften am südlichen Mittelmeerrand, die schwierige multilaterale Sicherheitskooperation, neue Einschätzungen zu Klima- und Terrorismusrisiken sowie der Migrationsdruck legen eine grundlegende Erneuerung des derzeitigen Kooperationsrahmens nahe. Doch besteht die Gefahr, dass sich die für die UfM gefundene Vereinbarung lediglich als ein Formelkompromiss zur EU-internen Streitbeilegung erweist. Stattdessen sollte die EU die Gelegenheit nutzen, die Mittelmeerzusammenarbeit kohärenter, flexibler und effektiver zu gestalten.

Am 13. Juli 2008 soll unter französischer EU-Ratspräsidentschaft in Paris die »Union für das Mittelmeer« (UfM) aus der Taufe gehoben werden. Was vom französischen Staatspräsidenten ursprünglich als eine Initiative gedacht war, die einen Bruch mit der bestehenden EU-Mittelmeerpolitik bedeutet hätte, wurde vom Europäischen Rat am 12. und 13. März 2008 zu einer Neuauflage der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP, auch Barcelona-Prozess genannt) umdeklariert. Auf Wunsch der Spanier, die sich als Erfinder der EMP verstehen, erhielt diese Neuauflage den etwas sperrigen

Namen »Barcelona-Prozess: Union für das Mittelmeer«. Bemerkenswert ist, dass all dies auf einem EU-Gipfel, also ohne Beteiligung der südlichen Partner im Barcelona-Prozess und auch ohne deren vorherige Konsultation geschah.

Dass der Streit über die Mittelmeerunion beigelegt werden konnte, ist aus EU-interner Sicht zunächst einmal begrüßenswert. Der wichtigste Schritt auf dem Weg zu diesem Ergebnis war die Entscheidung, die neue Mittelmeerpolitik zu einer Aufgabe der EU-27 zu machen und nicht nur vornehmlich der EU-Anrainerstaaten, wie von Sarkozy

ursprünglich geplant. Eine zu bestehenden EU-Aktivitäten parallele Initiative hätte nicht nur den seit 1995 existierenden Barcelona-Prozess in Frage gestellt. Sie hätte auch die Europäische Nachbarschaftspolitik geschwächt. Zudem hätten wahrscheinlich insbesondere die ost- und nordeuropäischen Staaten damit angefangen, nach dem gleichen Muster Initiativen in ihrer eigenen Nachbarschaft zu lancieren. Die internen Spannungen, die durch derartige Vorstöße ausgelöst worden wären, hätten zu einer »Spaltung« der EU führen können.

Ein anhaltender Dissens über die französische Mittelmeerinitiative hätte überdies den Erfolg von Frankreichs EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 gefährden können. Nicht nur in den deutsch-französischen Beziehungen, auch in der Zusammenarbeit mit anderen EU-Partnern waren die Meinungsverschiedenheiten so groß, dass die französische Seite mit Blockaden, auch in anderen Politikfeldern, hätte rechnen müssen.

Fahrplan zur Union für das Mittelmeer

Statt dem von Frankreich intendierten Projekt Raum zur Entfaltung zu geben, beauftragte der Europäische Rat vom März 2008 die Europäische Kommission, bis Juli dieses Jahres konkrete Schritte zur Schaffung der Union für das Mittelmeer auszuarbeiten. Grundlage der Ratsentscheidung war der deutsch-französische Kompromissvorschlag, den Berlin und Paris nach Monaten öffentlicher Auseinandersetzung kurz zuvor vorgelegt hatten. Demnach zeichnen sich für die Erneuerung der Mittelmeerpolitik folgende Eckpunkte ab:

- ▶ Mitglieder der Mittelmeerunion werden die EU-27, zehn südliche Mittelmeerränder (Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel, die palästinensischen Gebiete, Libanon, Syrien, die Türkei und Albanien) und zwei Staaten sein, die nicht ans Mittelmeer grenzen, aber ebenfalls Mitglieder der EMP sind (Jordanien und Mauretanien). Ob Libyen, das in der

EMP bislang nur Beobachterstatus hat, teilnimmt, ist noch ungewiss.

- ▶ In einem Mittelmeerränderstaat wird ein Sekretariat eingerichtet. Den jeweils zweijährigen Vorsitz teilen sich ein EU-Mittelmeerränder und ein südlicher Partnerstaat. Erst wenn alle EU-Mittelmeerränder einmal den Vorsitz innegehabt haben, können sich die anderen EU-Staaten darum bewerben. Im Zweijahresrhythmus soll ein politischer Gipfel abgehalten werden.
- ▶ Die inhaltlichen Schwerpunkte sind noch unklar. Bis zum Juli-Gipfel in Paris sollen sie von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit der künftigen französischen EU-Ratspräsidentschaft ausgearbeitet werden. Nach derzeitigem Informationsstand zeichnen sich unter anderem Initiativen im Kampf gegen die Verschmutzung des Mittelmeers und im Bereich erneuerbarer Energien sowie eine verstärkte Wissenschaftskooperation zwischen Europa und seinen südlichen Nachbarn ab.
- ▶ Unter der Voraussicht, dass die französische Seite im Zuge der Vorbereitung des Juli-Gipfels versuchen wird, wichtige Akzente bei der Ausgestaltung des Projekts zu setzen, könnten noch folgende Ansätze hinzukommen, die Sarkozy in mehreren Reden ausgeführt hat: Projektumsetzung nach dem Muster der »variablen Geometrie«, Aufbau von Public-Private-Partnerships und Einwerbung von zusätzlichen Mitteln neben dem EU-Barcelona-Budget. Eine Aufstockung dieses Etats schließen einige EU-Länder kategorisch aus.

Barcelona: Gescheitert oder nicht?

Um zu bewerten, ob das sich abzeichnende Vorhaben tatsächlich zu einer erfolgreichen Mittelmeerkooperation führen kann, ist es sinnvoll, die Ergebnisse und Stolpersteine des Barcelona-Prozesses einmal näher zu betrachten. Wenn Paris in den letzten Monaten Gründe für die neue Mittelmeerinitiative nannte, war immer wieder vom

»Scheitern« der 1995 initiierten Euro-Mediterranen Partnerschaft die Rede. Tatsächlich sind die bisherigen Resultate in den drei Aktionsfeldern Sicherheit, Wirtschaft und Kultur bescheiden (vgl. dazu auch Muriel Asseburg, »Barcelona Plus 10«, SWP-Aktuell 57/05). Dies gilt insbesondere für den Bereich der Sicherheit und das Ziel der politischen Transformation. Der Versuch, mit einem multilateralen partnerschaftlichen Ansatz die bestehenden autoritären politischen Strukturen im südlichen Mittelmeerraum zu verändern und eine regionale Sicherheitskooperation zu entwickeln, hat sich aus verschiedenen Gründen als äußerst schwierig erwiesen:

- ▶ Die autoritären Herrscher im südlichen Mittelmeerraum haben naturgemäß wenig Interesse, politische Struktur-reformen zu initiieren oder mehr zivile Freiheiten zuzulassen, die ihre Macht untergraben.
- ▶ Die EU hat sich aufgrund interner Differenzen und aus Sorge vor islamistischen Wahlsiegen mit Kritik an den bestehenden autoritären Strukturen immer wieder schwergetan. Überdies scheuen insbesondere Frankreich, Spanien und Italien davor zurück, die Beziehungen zu ihren direkten geographischen Nachbarn zum Beispiel mit dem Thema Menschenrechte zu »belasten«.
- ▶ Die westlich orientierten zivilgesellschaftlichen Akteure, mit denen die EU bislang im Barcelona-Prozess in den arabischen Staaten kooperiert hat, haben sich als gesellschaftlich marginal erwiesen. Gleichzeitig gibt es innerhalb der EU keinen Konsens in Bezug auf die Zusammenarbeit mit reformorientierten Islamisten, die in ihren Gesellschaften wesentlich besser verankert sind und deren Ziele sich in Bereichen wie gute Regierungsführung und Rechtssicherheit stark mit denjenigen der EU decken.
- ▶ Der israelisch-arabische Konflikt verunmöglicht eine Sicherheitskooperation auf gesamtregionaler Ebene. Pläne für eine Euro-Mediterrane Charta für Frieden und Stabilität liegen seit 2000 auf Eis.

Die Bilanz auf wirtschaftlicher Ebene ist gemischter. Insbesondere in Tunesien hat die EMP zur Beschleunigung und Vertiefung eines bereits begonnenen Reformprozesses geführt. Die wirtschaftliche Dynamik der Türkei ist hingegen kaum auf die EMP zurückzuführen, sondern auf die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft. Und Israel hatte schon zu Beginn der EMP eine der wenigen auf dem Weltmarkt konkurrenzfähigen Wirtschaften der Region.

Für die Region insgesamt lässt sich Anfang 2008 feststellen, dass ausländische Direktinvestitionen, sieht man von den Sektoren Erdöl und Erdgas ab, hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, unter anderem weil die Reformen im Finanz- und Bankensektor sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen nicht ausreichend waren.

Strukturreformen und Wirtschaftswachstum sind in der Mehrzahl der Anrainerstaaten (weit) hinter den Bedürfnissen der Bevölkerung zurückgeblieben. Das Wohlstandsgefälle zu Europa hat sich seit 1995 nicht verkleinert, sondern vergrößert. Dazu dürften nicht zuletzt europäische Blockaden von Agrarimporten aus der Region beigetragen haben.

Die Süd-Süd-Kooperation, die durch den Barcelona-Prozess verbessert werden sollte, ist kaum vorangeschritten. Im Maghreb behindert vor allem der ungelöste Westsahara-Konflikt die Integrationsbestrebungen. Zwar existiert seit 2004 mit dem Agadir-Abkommen ein Freihandelsabkommen zwischen Ägypten, Marokko, Jordanien und Tunesien. Doch haben sich die Süd-Süd-Handelsströme nicht merklich vergrößert und liegen noch immer im einstelligen Bereich der jeweiligen Außenhandelsbilanzen. Die EU bleibt wichtigster Handelspartner nahezu aller südlichen Mittelmeeranrainer.

Auch im Bereich der kulturellen Zusammenarbeit hat sich nicht die erwartete Dynamik entwickelt. Zum einen, weil diese Kooperation stark elitenzentriert war, zum anderen, weil sich die restriktiven Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement kaum verändert haben. Da, wo Letztere sich verbessert haben, wie in

Marokko, sind die EU-Gelder auf fruchtbaren Boden gefallen.

Schwer messbar, jedoch nicht zu unterschätzen ist der Sozialisierungseffekt, den die intensive Zusammenarbeit in der Region mit sich bringt. In den unzähligen Treffen in Gremien, Foren, Projektgruppen, Netzwerken und Austauschprogrammen ist Vertrauen entstanden, sind Barrieren abgebaut worden – teilweise sogar zwischen israelischen und arabischen Vertretern.

Kritik haben offizielle und zivilgesellschaftliche Akteure aus den EMP-Staaten auch immer wieder an der grundsätzlichen Funktionsweise des Barcelona-Prozesses geübt. Moniert werden unter anderem die institutionelle Asymmetrie (der Prozess wird in Brüssel und ohne nennenswerte Partizipation der Partnerstaaten verwaltet), die mangelnde Flexibilität und das langsame Tempo der Entscheidungsprozesse (bei den Ministertreffen müssen sich die insgesamt 39 Staaten der EMP einig werden). Bemängelt werden außerdem das Fehlen einer klaren Stossrichtung der vielfältigen Projekte, eine unzureichende Kommunikation sowie die fehlende Visibilität der einzelnen Vorhaben und des Prozesses insgesamt.

Darüber hinaus ist der Barcelona-Prozess selbst nur ein Teil einer Vielzahl von Initiativen, die die EU-Staaten und die südlichen Mittelmeeranrainer miteinander verbinden. Dazu gehören:

- ▶ die multi-bilaterale *Europäische Nachbarschaftspolitik* (ENP), in deren Rahmen die EU mit den Partnerstaaten konkrete Aktionspläne für Reformen erarbeitet;
- ▶ die *5+5-Sicherheitsinitiative*, ein Format, in dem die fünf Maghrebstaaten (Libyen, Tunesien, Algerien, Marokko und Mauretanien) mit fünf südeuropäischen Staaten (Frankreich, Italien, Malta, Portugal und Spanien) im Zivilschutz und der Meeresüberwachung zusammenarbeiten;
- ▶ der *Nato-Mittelmeerdialog*, in den Mauretanien, Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel und Jordanien eingebunden sind;
- ▶ die *Mediterrane Kontaktgruppe der OSZE*, innerhalb deren Algerien, Ägypten,

Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien als Beobachter an OSZE-Aktivitäten teilnehmen können und ein Austausch zu Sicherheits-, Umweltfragen etc. stattfindet;

- ▶ das *Mittelmeerforum*, das 11 Mittelmeeranrainer umfasst und das sich als ein informelles, zur EMP komplementäres Forum zum Austausch von Ideen versteht.

Zweifelhafte Antwort auf die Defizite der EMP

Die Union für das Mittelmeer scheint die Defizite des Barcelona-Prozesses allenfalls teilweise anzugehen. Das gilt für den Rahmen, die Institutionen und selbst für die im Gespräch befindlichen Projekte. Viele der gegenwärtig diskutierten Vorhaben sind nicht grundsätzlich neu, reagieren nur partiell auf die strukturellen Probleme und Entwicklungen im Mittelmeerraum und berücksichtigen die Interessen der Beteiligten nicht konsequent.

Die Einrichtung eines Sekretariats mit rotierendem Doppel-(Nord-Süd-)Vorsitz wäre beispielsweise eine grundsätzlich begrüßenswerte institutionelle Neuerung, um die Kontinuität und Koordination der unterschiedlichen Projekte und Prozesse zu verbessern. Allerdings ist ein derartiger Vorschlag bereits im Rahmen des Barcelona-Prozesses von einer Reihe von Staaten aufgebracht worden – fand aber keine breite Akzeptanz, vor allem, weil für nahezu alle südlichen Mittelmeeranrainer ein israelischer Vorsitz nicht tolerabel ist. Die Chancen einer Durch- bzw. effektiven Umsetzung dieser Idee sind deshalb als gering einzuschätzen.

Auch die inhaltlichen Akzente, die sich abzeichnen, sind mehrheitlich nicht neu. In allen Projektfeldern, für die momentan eine engere Zusammenarbeit erwogen wird, gibt es bereits Initiativen im EuroMed-Rahmen. Diese sind allerdings der Öffentlichkeit so gut wie unbekannt. Nur so lässt es sich erklären, dass seit Sarkozys Vorstoß Kooperationsprojekte diskutiert werden,

die mehrheitlich in ähnlicher Form schon vorhanden sind. Nur um einige Beispiele zu nennen: Das von ihm propagierte Ziel, das Mittelmeer zum saubersten Meer der Welt zu machen, wird, wenn auch mit weniger publicityträchtiger Rhetorik, längst von der Initiative »Horizon 2020« verfolgt, die von der Europäischen Kommission geleitet wird. Auch was die angestrebte verstärkte Kooperation in der Wissenschaft betrifft, gibt es bereits zahlreiche Projekte. Zudem sind auf diesem Gebiet gerade in jüngster Zeit weitreichende Beschlüsse gefasst worden: Auf dem EuroMed-Bildungsministertreffen im Juni 2007 in Kairo wurde die »Schaffung eines Euromediterranen Forschungsraums« vereinbart. Die Integration der Mittelmeerländer in die »European Research Area« ist vorgesehen. Im Rahmen des EuroMeSCo-Netzwerks von außenpolitischen Forschungsinstituten oder von Femise, einem Netzwerk von Wirtschaftsinstituten im EuroMed-Raum, wird bereits konkret kooperiert.

Neu am Ansatz der »Union für das Mittelmeer« ist der Vorstoß Frankreichs, die inhaltlichen Schwerpunkte durch die Gründung von neuen Agenturen und Büros institutionell zu flankieren. Hier – wie auch bei der Idee des Sekretariats – muss allerdings sehr genau geprüft werden, ob durch neue Institutionen tatsächlich auch ein Mehrwert geschaffen oder die ohnehin bestehende bürokratische Verästelung der Mittelmeerpolitik nicht gar verschärft wird. Diese Frage stellt sich umso dringlicher, als erstens die EU just 2007 beschlossen hat, eine Reihe ihrer Agenturen für südliche Mittelmeeranrainer zu öffnen. Zweitens gibt es keine Anzeichen dafür, dass die Südschiene der Europäischen Nachbarschaftspolitik unter dem gleichen Dach wie die Union für das Mittelmeer angesiedelt werden soll. Damit werden grundlegende Probleme der bisherigen Mittelmeerpolitik weiter existieren, nämlich institutionelle Doppelspurigkeiten und eine gewisse Unterminierung des multilateralen Ansatzes durch bilaterale Alternativen.

Partnerschaft mit wem?

Ein Grundproblem des Barcelona-Prozesses ist das mangelnde Engagement der südlichen Anrainer, aber auch das Versäumnis der EU-Mitgliedstaaten, den Süden aktiv einzubinden. Sarkozys wiederholt formuliertes Anliegen, einen partnerschaftlichen Ansatz im Sinne einer »joint ownership« zur Grundlage zu machen, wird formal bereits im Rahmen des Barcelona-Prozesses propagiert, allerdings mit wenig Erfolg. Bis zum Juli-Gipfel wird sich zeigen, ob die UfM als Projekt so ausgestaltet wird, dass die südlichen Anrainer als vollwertige Partner partizipieren können und wollen.

Eine anhaltend offene Frage wird überdies sein, wer »den Prozess besitzt« und wer Partner ist: die autoritären Regierungen und ihnen nahestehende ökonomische Akteure – oder gar zivilgesellschaftliche Gruppen und kleinere und mittlere Unternehmer? Das eine schließt im südlichen Mittelmeerraum nicht selten das andere aus. So können Widersprüche zwischen politischem Gipfel und Sekretariat einerseits (die von offiziellen Stellen besetzt werden) und der Projektebene andererseits entstehen.

Ein Hauptgrund für den Misserfolg des Barcelona-Prozesses waren die Spannungen in der Region, die sich seit 2000 mit der Eskalation des Nahostkonflikts dramatisch verschärft haben. An eine gesamtregionale multilaterale Kooperation ist vor diesem Hintergrund derzeit kaum zu denken. Sarkozys Idee, das Prinzip der variablen Geometrie zur Arbeitsgrundlage zu machen, könnte sich daher als erfolgversprechendes Element der Union für das Mittelmeer entpuppen – falls sie konsequent aufgegriffen wird, worauf im deutsch-französischen Kompromisspapier wenig hindeutet. In einem numerisch flexiblen multilateralen Format müssten nicht immer alle Partner an einem Tisch sitzen. So könnte der Nahostkonflikt zumindest punktuell ausgeklammert werden, ohne gleich auf die bilaterale ENP-Schiene ausweichen zu müssen. Im Rahmen der EMP existiert etwa im Bereich Zivilschutz (EuroMed Civil Protec-

tion Bridge) bereits eine Kooperation mit einer Auswahl von Partnern.

Außerhalb des Barcelona-Prozesses gibt es zudem seit mehreren Jahren eine Sicherheitskooperation im sogenannten 5+5-Rahmen. In Sicherheitskreisen gilt diese subregionale Zusammenarbeit als vielversprechend, weil hier benachbarte Staaten mit ähnlichen Interessen in einem wenig institutionalisierten und bürokratischen Format zusammenkommen. Überdies scheint der Gruppendruck, der in diesem kleinen Kreis entsteht, der Kooperation förderlich zu sein. Allerdings werden bei einer solchen interessengeleiteten Kooperation Themen wie Menschenrechte in den Hintergrund treten.

Zudem besteht das Risiko, dass der Nahostkonflikt auch die Zusammenarbeit in variabler Geometrie lähmen wird, selbst wenn Israel sich nicht beteiligt. Wie stark der Nahostkonflikt politisch wirkt, zeigte sich beispielsweise im März 2008, als sich die arabischen Teilnehmer der monatlichen EuroMed-Treffen auf diplomatischer Ebene in Brüssel weigerten, über andere Themen als die Situation im Gazastreifen und die EU-Nahostpolitik zu diskutieren. Wenn beim Gipfel am 13. Juli alle arabischen Partner und Israel teilnehmen – was derzeit höchst unwahrscheinlich ist – wäre dies bereits ein Erfolg.

Ein weiterer offener Punkt ist, welche Priorität die EU Reformen in der Region einräumen und ob ein wirksamer Umgang mit dem Instrument der politischen Konditionalität gefunden wird. Im ursprünglich von Sarkozy verfolgten Ansatz, der explizit einen Bruch mit dem Barcelona-Prozess bedeuten sollte, wäre auf politische Konditionalität ganz verzichtet worden. Nach dem März-Gipfel ist es nunmehr wahrscheinlicher, dass die Initiative möglichst eng an den Barcelona-Prozess anknüpfen wird und damit auch die Erklärung von 1995, die explizit die Stärkung von Menschenrechten und Demokratie fordert, als Grundlage der Kooperation ihre Gültigkeit bewahrt. Zumindest auf dem Papier verfügt die EU über das Instrument

der negativen Konditionalität, das heißt über die Möglichkeit der Suspendierung von Teilbereichen der Assoziierungsabkommen. Davon ist jedoch bislang nie Gebrauch gemacht worden.

Nicht zuletzt, weil im Rahmen der EMP so wenig Fortschritte im politischen Bereich erzielt wurden, setzt die ENP eher auf das Mittel der positiven Konditionalität in Form von mehr Finanzhilfen für gute *performer*. Überdies finden sich in den ENP-Aktionsplänen konkrete Zielsetzungen und *benchmarks* zur Umsetzung von mehr Meinungsfreiheit und zur Einhaltung von internationalen Menschenrechtskonventionen. Noch ist es zu früh, um zu beurteilen, ob dieses Instrument effektiver ist.

Die Reaktionen der Regierungen in den südlichen Partnerstaaten sowohl auf die EMP als auch auf die ENP stellen die EU allerdings vor Probleme, die durch die bislang vorgeschlagenen Neuerungen im Zusammenhang mit der Revitalisierung des Barcelona-Prozesses nicht zu lösen sein werden. Grundsätzlich stehen vor allem diejenigen Staaten der EMP und der ENP positiv gegenüber, die zu den regionalen Vorzeigereformern gehören, allen voran Marokko (das derzeit mit der EU über einen sogenannten *Statut avancé* verhandelt) und Mauretanien.

Diejenigen Staaten hingegen, die zu den autoritärsten der Region zählen und aus EU-Perspektive politische Reformen am nötigsten hätten, sind deutlich kritischer. Sie empfinden diese reformorientierten Kooperationsstrukturen als Korsett und lassen sich gar nicht darauf ein, wie Libyen, das derzeit außerhalb des EMP- und ENP-Rahmens ein Abkommen mit der EU aushandelt, oder Algerien, das die ENP konsequent ablehnt und bilaterale Abkommen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten anstrebt. Beide Staaten sind in einer starken Verhandlungsposition, da sie für die Energiesicherheit Europas zunehmend wichtiger werden.

Andere Staaten, wie Tunesien, versuchen, politischen Reformdruck durch vorbildliche wirtschaftliche und gesellschaftspoli-

tische Strukturreformen und eine harte Hand gegenüber Islamisten abzumildern.

Neue Prioritäten seitens der EU

Diesen Tendenzen in einigen südlichen Anrainerstaaten steht auf Seiten der EU-Länder eine Prioritätenverschiebung in Bezug auf den Mittelmeerraum gegenüber.

Auch wenn dies bislang nicht explizit artikuliert wird, haben Stabilität und Sicherheit aus Sicht der EU deutlich an Gewicht gewonnen, während Fragen der Demokratisierung und der Menschenrechte für sie in den Hintergrund getreten sind.

Mit den Anschlägen vom 11. September und denen von Madrid und London und der zunehmend als Bedrohung wahrgenommenen illegalen Migration nach Europa sind Terrorismusbekämpfung und Eindämmung von Zuwanderung für die EU zu zentralen Themen geworden. Die »Versicherheitlichung« der Mittelmeerkooperation spiegelte sich nicht zuletzt darin, dass beim Barcelona-Jubiläumsgipfel 2005 ein vierter Schwerpunkt »Migration, soziale Integration, Justiz und Sicherheit« geschaffen wurde.

Besondere Dringlichkeit erhält die sicherheitspolitische Diskussion durch das Strategiepapier zum Thema Klimawandel und Sicherheitsrisiken, das der Hohe Repräsentant der EU-Außenpolitik Solana im März 2008 dem Europäischen Rat vorlegte und das dieser annahm. Auch das Thema Energieversorgungssicherheit hat stark an Bedeutung gewonnen.

Nimmt man diese wichtigen strategischen Interessen zum Maßstab und gleicht sie mit den sich abzeichnenden Initiativen im Rahmen der Union für das Mittelmeer ab, wird deutlich, dass Letztere die sicherheits- und stabilitätspolitischen Belange wenn überhaupt nur unzureichend abdeckt. Die momentan erörterten Schwerpunkte der UfM reflektieren die von der EU aktuell debattierten Risiken für die Region und aus der Region nicht in genügendem Maße.

Erfolgsfaktoren für eine wirksame Mittelmeerpolitik

Die französische Mittelmeerinitiative hat der Kooperation mit dieser Region die Aufmerksamkeit geschenkt, die sie verdient, aber in den vergangenen 13 Jahren nicht hatte. Doch mit der formellen Einpassung in den bestehenden EuroMed-Rahmen besteht auch die Gefahr, dass die Fehler der Vergangenheit in Konzeption und Umsetzung reproduziert werden.

- ▶ Die derzeitige Aufmerksamkeit sollte dazu genutzt werden, die politische Ausrichtung und den Kooperationsrahmen in enger Abstimmung mit den südlichen Anrainern grundlegender zu überarbeiten.
- ▶ Mit der Neulancierung bietet sich die Chance, die südliche Dimension der Nachbarschaftspolitik und die Mittelmeerpolitik in einem kohärenten Rahmen, der »Union für das Mittelmeer«, zusammenzufassen. Dies würde eine Abkehr von dem bisherigen, von vielen Seiten kritisierten Ansatz der ENP bedeuten, nämlich die Süd- und die Ostdimension der Nachbarschaftspolitik unter einem einheitlichen Konzept zu koordinieren.
- ▶ In der Vorbereitung des Juli-Gipfels sollte versucht werden, eine eindeutige und politisch mobilisierende gemeinsame Zielsetzung für die UfM, die Grundzüge ihrer institutionellen Struktur sowie erste Projekte zu vereinbaren. Dort, wo dies angesichts der kurzen Zeit nicht möglich ist, sollten Arbeitsaufträge an die EU-Kommission und den neuen Sekretariatsvorsitz vergeben werden, statt leere Deklarationen zu machen und neue Institutionen ohne klares Mandat zu schaffen.
- ▶ Innerhalb des neuen Rahmens sollten, je nach Politikfeld und Projekt, bilaterale und multilaterale Kooperation sowie variable Geometrie möglich sein. Wichtig ist nur die kohärente Einordnung jedweder Kooperation unter dem Dach der Mittelmeerunion, die für jedes Politikfeld eindeutige Prioritäten braucht. Die

variable Geometrie würde Zusammenarbeit ermöglichen, ohne dass jeweils alle südlichen Partner und alle 27 EU-Staaten am Tisch sitzen müssen, was die Prozesse unnötig schwerfällig und komplex macht.

- ▶ Die Euro-Mediterrane Parlamentarische Versammlung (EMPA), die politisch bislang irrelevant geblieben ist, sollte klarere Aufgaben und mehr Kompetenzen bekommen, insbesondere bei der Überwachung der Umsetzung der Abkommen.
- ▶ Bei der Neukonzeptualisierung sollten in sichtbarer Form auch Initiativen aus den Reihen der südlichen Mittelmeeranrainer aufgegriffen und umgesetzt werden. Dabei sollte die EU auch zivilgesellschaftliche Akteure aus dem Süden konsultieren und – wegen ihres großen gesellschaftlichen und politischen Einflusses – auch reformorientierte Islamisten berücksichtigen.
- ▶ Wo immer möglich, sollten für gemeinsame Initiativen eingängige Ziele gesetzt und bekanntgemacht werden. Wenn die Sichtbarkeit der Mittelmeerpolitik in der Region und in der EU-27 erhöht wird, wäre eine Voraussetzung für ein stärkeres politisches Engagement aller Beteiligten erfüllt.
- ▶ Die EU muss eine ernsthafte Diskussion darüber beginnen, welche »Kosten« der Mittelmeerpolitik sie – jenseits des EU-Budgets – bereit ist auf sich zu nehmen. Um die wirtschaftliche Lage der Region zu verbessern, was Vorbedingung für eine stabilere politische und gesellschaftliche Entwicklung ist, reichen gemeinsame Bildungs- und Infrastrukturprojekte nicht, sondern es muss auch über sensible Fragen wie den EU-Agrarmarktzugang diskutiert werden.
- ▶ Die EU-Mitgliedstaaten müssen sich darüber einigen, welchen Stellenwert politische Reformen haben und ob sie den Partnern aus dem Süden durch Konditionalität Reformdruck auferlegen wollen. Dabei müssen sie sich bewusst sein, dass Sicherheit und Stabilität in der Region langfristig nicht durch autoritäre Regime

garantiert werden können, sondern maßgeblich von den politischen und wirtschaftlichen Perspektiven der Bevölkerungen in der Region abhängen.

- ▶ Statt am ehrgeizigen und derzeit illusionären Ziel der Demokratisierung festzuhalten, sollte stärker auf deren Vorbedingungen wie Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit sowie auf der Respektierung internationaler Menschenrechtsstandards beharrt werden und sollten überdies *benchmarks* gesetzt werden. Bei solchen weniger umfassenden konkreten Zielen sollte aber umso mehr auf deren Einhaltung gepocht werden. Rechtssicherheit ist nicht zuletzt eine unabdingbare Voraussetzung für die Erhöhung ausländischer Direktinvestitionen in der Region.
- ▶ Die Projektarbeit bietet die Chance, Kriterien für gute Regierungsführung zu vermitteln und damit das institutionelle Verständnis zu fördern, vorausgesetzt, in den Projekten werden hohe Standards in Bezug auf Transparenz, Rechenschaftspflicht, Effizienz etc. beachtet.
- ▶ Der von Sarkozy befürwortete Ansatz der Public-Private-Partnerships sollte aufgegriffen werden. Wenn so Spin-off-Projekte entstehen, die von EU-Geldern unabhängig sind, hätte dies nicht nur den Vorteil, den UfM-Haushalt zu entlasten. Es würden damit auch Anreize für besonders aktive Teilnehmer des Mittelmeerprozesses geschaffen, innovative Vorreiter in der Region zu werden.
- ▶ Der Nahostkonflikt stellt eines der strukturellen Haupthindernisse für multilaterale Kooperation, Entwicklung und letztlich Demokratisierung in der Region dar. Selbst der ausgeklügeltste neue Kooperationsrahmen wird nur begrenzt erfolgreich sein, solange der Konflikt nicht auf eine für alle Seiten befriedigende Lösung zusteuert. Wenn die EU die neue »Union für das Mittelmeer« zum Erfolg führen will, muss sie sich parallel dazu stärker und in den Augen der regionalen Akteure glaubwürdiger als bislang für eine Konfliktregelung einsetzen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

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

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

ISSN 1611-6364