

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Januar 2008 N° 1

ISSN 1865-701X

Die Mittelmeerunion – ein neuer französischer Motor für die europäische Mittelmeer-Politik?

von Dorothee Schmid



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen
mit freundlicher Unterstützung der

Robert Bosch **Stiftung**

Redaktion:

Dr. Martin Koopmann und Ulla Brunkhorst

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.weltpolitik.net
© 2008 DGAP

Zusammenfassung / Summary

Dorothee Schmid

Die Mittelmeerunion – ein neuer französischer Motor für die europäische Mittelmeer-Politik?

Während des gesamten Jahres 2007 haben die Beobachter der Mittelmeer-Region eine Entwicklung verfolgt, die von den größten Pessimisten unter ihnen als eine neue Gattung diplomatischer Schimären betrachtet wurde. Tatsächlich entwickelte sich das Projekt einer Mittelmeerunion, das der heutige französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy noch als Präsidentschaftskandidat initiiert hatte, nach seinem Wahlsieg zu einem politischen Dossier von höchster Bedeutung. Das französische Projekt stieß bei vielen EU-Partnern auf Unverständnis, so dass die schwierigste Aufgabe für Paris letztendlich darin bestand, die eigenen Freunde von der Sachdienlichkeit der Pläne zu überzeugen.

Die im Wesentlichen innereuropäische Diskussion, die um die Mittelmeerunion entstanden ist, sollte sich künftig auf die folgenden vier Punkte konzentrieren:

- umfassende Abstimmung zwischen Frankreich und seinen EU-Partnern,
- Bemühung um eine Einbindung in den europäischen politischen und institutionellen Rahmen,
- Konzentration auf Sektoren mit starker transversaler Wertschöpfung,
- Sicherstellung der Beteiligung nichtstaatlicher Akteure.

The Mediterranean Union—a new French motor for the European Mediterranean Policy?

During all of the year 2007 the observers of the Mediterranean region watched a development, which the seasoned pessimists amongst them saw as a new kind of diplomatic chimera. The project of a Mediterranean Union, initiated by the French president Nicolas Sarkozy when he still was only a candidate, after his electoral victory in fact has become a political project of utmost importance. Many EU partners, however, reacted with misgivings to the French project. Therefore it has become the most important task for the French government to convince the own friends of the pertinence of the French plans.

The mostly intra-European discussion, which has developed about the Mediterranean Union, should henceforth concentrate itself on the following four points:

- Comprehensive coordination between France and its EU partners,
- Efforts for integrating the planned Union into the European political and institutional framework,
- Concentration on sectors with a robust transversal adding value,
- Ensuring the participation of non-governmental actors.

Inhalt

Die Mittelmeerunion	5
Ein vom neuen Stil des Präsidenten geprägtes Projekt.....	6
Die französische Mittelmeer-Politik an der Nahtstelle europäischer Politikfelder.....	6
Eine heikle französische Führungsrolle	7
Eine Union, die Europa spaltet	8
Die schwierige Frage der teilnahmeberechtigten Staaten	9
Auf der Suche nach dem Inhalt	9
Der Status des Projekts: eine Union welchen Typs?.....	9
Wie lässt sich die Zusammenarbeit im Mittelmeer-Raum erneuern?.....	10
Der Streit um die Mittel	11
Das Kooperationsspiel: die schrittweise Reintegration der französischen Initiative in den europäischen Rahmen	11
Anmerkungen.....	13

Die Mittelmeerunion – ein neuer französischer Motor für die europäische Mittelmeer-Politik?

von Dorothee Schmid

Während des gesamten Jahres 2007 haben die Beobachter der Mittelmeer-Region eine Entwicklung verfolgt, die von den größten Pessimisten unter ihnen als eine neue Gattung diplomatischer Chimären betrachtet wurde. Tatsächlich entwickelte sich das Projekt einer Mittelmeerunion, das der heutige französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy noch als Präsidentschaftskandidat initiiert hatte, nach seinem Wahlsieg zu einem politischen Dossier von höchster Bedeutung. Von Sarkozys Wahlkampfrede im Februar 2007 in Toulon, in der er die französischen Pläne erstmals ausführlich darlegte, bis zum »Aufruf von Rom« vom 20. Dezember 2007 der drei nach längerem Zögern vereinten Regierungschefs romanischer Länder – Nicolas Sarkozy, Romano Prodi und José Luis Zapatero – dürfte eine Wegstrecke zurückgelegt worden sein, die bedeutend genug war, um die Schlagkraft französischer Initiativen im Mittelmeer-Raum abermals unter Beweis zu stellen.¹

Es ist gleichwohl ein merkwürdiger Weg, der zur »Mittelmeerunion« geführt hat. Dieser üblich gewordene neue Begriff dient zur Bezeichnung des Projekts, spielt jedoch zugleich die politischen und juristischen Kontroversen über dessen Status herunter. Obwohl das ursprüngliche Ziel des Projekts – eine neue Dynamik der Kooperation im Mittelmeer-Raum – weiterhin Bestand hat, so sind doch Umfang und Form des französischen Plans unter Befolgung eines erst spät anerkannten Realismusprinzips in wesentlichen Punkten geändert worden. In der Praxis hatten die Berater von Sarkozy mit zwei ernsthaften Schwierigkeiten zu kämpfen. Zum einen werden die typischen Hindernisse, mit denen jedes multilaterale Projekt im Mittelmeer-Raum konfrontiert ist, durch die Bekanntgabe eines erneuten französischen Engagements nicht wie durch ein Wunder beiseite geräumt: Nach wie vor werden die Bemühungen all derer, die sich für Frieden und Entwicklung in der Region einsetzen, durch politische Konflikte und Blockaden, Trägheit, Korruption und Ineffizienz behindert.

Darüber hinaus stieß das französische Projekt bei anderen EU-Mitgliedstaaten auf Unverständnis, so dass die schwierigste Aufgabe der französischen Vertreter letztendlich darin bestand, die eigenen Freunde von der Sachdienlichkeit der Pläne zu überzeugen.

In diesem Punkt hat die negative Reaktion Deutschlands die Franzosen vermutlich am meisten überrascht. Der französische Präsident hatte nicht erwartet, dass er mit seinem Vorschlag gegenüber den Mittelmeer-Anrainerstaaten, die im Mittelmeer-Raum bestehenden Bande enger zu knüpfen, empfindliche Reaktionen bei einem Nichtanrainerstaat hervorrufen würde. Auch ging er wohl nicht davon aus, dass dieser Nichtanrainerstaat in irgendeiner Form politisch legitimiert sei, seine Missbilligung auch zum Ausdruck zu bringen. Hierin liegt ein grundlegender Zwiespalt des französischen Projekts: Seinem Ansatz nach sollte es eher im Randbereich der Europa-Politik angesiedelt sein – im Bereich der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EUROMED) und der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). An den Unzulänglichkeiten dieser Politikbereiche übt es Kritik und beabsichtigt in gewisser Weise, sie zu reformieren. Demnach ist die Mittelmeerunion eine Art europäisches Projekt französischen Ursprungs, das man als einen erneuten Versuch Frankreichs auffassen kann, seine Fähigkeit zur Korrektur der kollabierenden europäischen Politik zu demonstrieren.²

In der Praxis wird die Realisierung dieses ehrgeizigen Ziels durch die späte Inangriffnahme des Vorhabens erheblich erschwert: Frankreich hat sich für die Konkretisierung seines Projekts einen sehr frühen Termin – Juli 2008 – gesetzt und muss nun dringend dessen Inhalt und Rahmen aushandeln. Die Rhetorik von einem Wendepunkt weicht daher zunehmend einem Pragmatismus, der den Umständen Rechnung trägt und letztlich dem Regierungsstil des neuen Präsidenten voll und ganz entsprechen dürfte.

Ein vom neuen Stil des Präsidenten geprägtes Projekt

Die Konzipierung und weitere Entwicklung des Projekts der Mittelmeerunion veranschaulichen hervorragend die Methoden des neuen Präsidenten. Sämtliche Merkmale der Initiative entsprechen dem »Stil Sarkozy«: ein hochgestecktes Ziel, der Wille zum Wandel, die Einigungsthematik, eine Ankündigung mit weit reichender Wirkung und schließlich anhaltende Vermittlungsbemühungen. Wenngleich die Ursprünge der Mittelmeerunion, für die zahlreiche Stellen nun verspätet die Urhebererschaft beanspruchen,³ nur schwer im Einzelnen zurückzuverfolgen sind, so trifft auf jeden Fall die Feststellung zu, dass der Präsident dieses Projekt von Beginn an unterstützt und ihm mit großem Geschick immer stärkeres Gewicht verliehen hat.

In der Rede von Toulon wurde der Plan zu diesem unerwarteten, jedoch unbestreitbar mobilisierenden und ehrgeizigen Vorhaben erstmals enthüllt, und Präsident Sarkozy bekräftigte, dass Frankreich als »zugleich europäisches Land und Mittelmeer-Anrainerstaat die Initiative (...) zur Gründung einer Mittelmeerunion ergreifen« müsse, »so wie es damals die Initiative zur Errichtung der Europäischen Union ergriffen« habe. Unmittelbar nach seinem Wahlsieg bestätigte Nicolas Sarkozy in seiner ersten öffentlichen Rede auf der Place de la Concorde, dass es sich bei dieser Mittelmeerunion um ein konkretes Projekt handle. Nach ersten Sondierungen im Sommer verlieh der Präsident dem Vorhaben in seiner traditionellen Rede vor den Botschaftern nach der Sommerpause unwiderruflich den Status einer wichtigen diplomatischen Initiative. An Hand mehrerer Reden im Rahmen von Reisen Sarkozys nach Nordafrika (im Oktober in Tanger, im Dezember in Algier und Kairo) konnten Beobachter im Anschluss die fortschreitende Entwicklung des Projekts beobachten. Ihren bisherigen Höhepunkt erreichte diese Kommunikationsoffensive am 20. Dezember 2007 in Rom, als der französische Präsident endlich öffentlich die Regierungschefs Italiens und Spaniens für sein Projekt gewinnen konnte.

Zwar war das Interesse Sarkozys an Fragen der Mittelmeer-Politik schon vor seinem Amtsantritt als

Staatspräsident deutlich geworden, doch erwarteten und befürchteten zahlreiche Beobachter, dass es bei bestimmten Dossiers zu einem abrupten Wandel kommen könnte. Die immer wieder aufflammende Debatte über positive Auswirkungen der Kolonisierung, die Teile der französischen Rechten gespalten hatte, der deutlich zur Schau gestellte Zionismus des Präsidentschaftskandidaten Sarkozy sowie seine Orientierung an den Positionen der neokonservativen amerikanischen Regierung in Fragen der Politik im Mittleren Osten schienen gewisse Störungen in den traditionellen Beziehungen Frankreichs zu dieser Region anzukünden.⁴ Jedoch haben die ersten Monate der Amtszeit Sarkozys mit großer Deutlichkeit gezeigt, dass die »arabische Politik Frankreichs« weiter lebt.⁵

Die Mittelmeerunion beschränkt sich also darauf, parallel hierzu einen anderen, von Frankreich schon in der Vergangenheit für diplomatische Aktivitäten genutzten Kanal zu reaktivieren: Nun ist also die zu Beginn der 1990er Jahre besonders gepflegte Vorliebe für die Mittelmeer-Region wieder in Mode gekommen, und zwar mit Unterstützung zahlreicher französischer Intellektueller, die seit Jahren dem »Mittelmeer-Kult« frönen. So hat denn das Projekt der Mittelmeerunion in Frankreich nur sehr wenige kritische Kommentare hervorgerufen, wenngleich man dort über die schon bestehenden Instrumente der Mittelmeer-Politik sehr wohl unterrichtet ist. Im Gegenteil: Es hat den Anschein, dass in Frankreich jegliche Mittelmeer-Initiative auf sofortige Sympathie und Unterstützung trifft, was der politischen Intuition des Präsidenten sicher nicht entgangen sein dürfte.⁶

Die französische Mittelmeer-Politik an der Nahtstelle europäischer Politikfelder

Für jeden Beobachter, der mit der französischen Außenpolitik vertraut ist, scheint das Hauptziel des Projekts eindeutig darin zu liegen, den französischen Führungsanspruch in der Mittelmeer-Region zu unterstreichen. Die geografische Lage Frankreichs im Mittelmeer-Raum und seine historischen – über Kolonisierung bis zur politischen Partnerschaft stets sorgfältig gepflegten – engen

Beziehungen zu bestimmten Ländern machen Frankreich zu einem Akteur im Mittelmeer-Raum, der nicht übergangen werden kann. Man kann den Standpunkt vertreten, dass Frankreich in dieser Region a priori einen politischen Sonderstatus genießt und dass es dort eine gewisse – wenngleich zwiespältige – Aura besitzt. Daher macht es von jeher Spanien und gelegentlich auch Italien die Rolle der einigenden oder treibenden Kraft im Mittelmeer-Raum streitig. Die jüngsten Ausflüge der amerikanischen Diplomatie in die Region, insbesondere in den Maghreb, wurden in Frankreich eher schlecht aufgenommen. Auf anderer Ebene ruft die zunehmende wirtschaftliche Präsenz der Chinesen gewisse geostrategische Befürchtungen hervor.⁷

Den Mittelmeer-Raum als traditionelles französisches Einflussgebiet glaubte Frankreich nur mit den Europäern teilen zu müssen. Jedenfalls schien sich dieses Dogma in Paris durchgesetzt zu haben, seit im Jahr 1995 die Euro-Mediterrane Partnerschaft begründet worden war und sich Frankreich bereit gezeigt hatte, seine regionalen Ambitionen in den Aktionsrahmen der Gemeinschaft zu integrieren. Von diesem Zeitpunkt an wurde Frankreich der offizielle Vorkämpfer der Mittelmeer-Perspektive in der Außenpolitik der Europäischen Union. Es verteidigte die Interessen der Mittelmeer-Länder gegenüber den zentral- und osteuropäischen Ländern bei der Verteilung der Finanzmittel; es setzte sich für die Reformierung bzw. Neubelebung des Barcelona-Prozesses ein und bestand schließlich darauf, dass die Mittelmeer-Länder im Jahre 2003 in die Liste der Länder aufgenommen wurden, die Teil des Programms der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) werden sollten. Die ENP jedoch, in deren Rahmen im Wesentlichen das erfolgreiche Modell der Osterweiterung nachgeahmt werden soll, wird für die Franzosen niemals überzeugend sein.⁸ Das geopolitische Konzept eines »paneuropäisch-mediterranen« Raums, das dieser Politik zu Grunde liegt, erscheint aus der traditionellen geopolitischen Perspektive Frankreichs nicht wirklich sinnvoll. Indem die Europäische Nachbarschaftspolitik den bilateralen Aspekt der Beziehungen zu jedem einzelnen Land betont, scheint sie sich einer regionalen Perspektive im Mittelmeer-Raum zu verweigern.

Infolgedessen hat Frankreich die Euro-Mediterrane Partnerschaft im Rahmen der ENP unablässig verteidigt und dabei die zentrale Bedeutung des Mittelmeer-Raums für die Strukturierung jeglicher Regionalpolitik stets aufs Neue betont. Das Mittelmeer-Dogma der Franzosen steht dabei im Widerspruch zur amerikanischen Vision des »Großen Mittleren Ostens«. Zum Ende der Präsidentschaft von Jacques Chirac, das geprägt war durch eine Reihe von Unruhen im Nahen Osten – die im Übrigen taktische Vereinbarungen mit den USA, beispielsweise zum Thema Libanon oder Iran, nicht ausschließen – kündigte sich das kraftvolle Wiederleben des französischen Mittelmeer-Diskurses somit deutlich an.

Zur Verteidigung ihrer Mittelmeer-Vision setzten die Franzosen zunächst auf die Flexibilität der Euro-Mediterranen Partnerschaft – eine recht wirksame Strategie, da gerade die schon vorhandenen Strukturen der Partnerschaft im Falle einiger Mittelmeer-Länder ein verhältnismäßig rasches Anlaufen der Nachbarschaftspolitik gestatten. Die ENP bedeutet daher keineswegs das Ende der Euro-Mediterranen Partnerschaft, sondern verwendet deren Acquis neu, wobei jedoch in den Augen der französischen Regierung wie auch einiger Partnerländer stets die Gefahr einer Entwertung dieses Acquis besteht.⁹ Die klassische Kritik an der Euro-Mediterranen Partnerschaft, die ihr Trägheit und Ineffizienz vorwirft, wird in Frankreich noch verstärkt durch den Vorwurf der Undurchsichtigkeit der Nachbarschaftspolitik sowie des Fehlens einer klaren strategischen Vision für die Region. Darauf basiert der regelmäßig wiederkehrende, von einigen französischen Think-Tanks unterstützte Gedanke, man müsse, um etwas Ordnung in das Chaos der bestehenden Mittelmeer-Institutionen zu bringen, zunächst einmal »tabula rasa« machen.¹⁰

Eine heikle französische Führungsrolle

Nationaler Ehrgeiz, ein wiederkehrendes Souveränitätsgefühl, der Wille zum Neubeginn: Diese Faktoren, die bei der Ausarbeitung des Projekts der Mittelmeerunion eine wichtige Rolle gespielt haben, sind eine Erklärung dafür, dass Nicolas Sarkozy

sich nicht die Mühe gemacht hatte, im Vorhinein seine Partner zu konsultieren. Heute stehen die Fragenkataloge der europäischen Staaten in einem bemerkenswerten Gegensatz zum relativen Mangel an analytischer Vorarbeit auf französischer Seite.

Eine Union, die Europa spaltet

Die Besorgnis der Europäer gegenüber einem französischen Alleingang ist echt. Obwohl eine französische Vorreiterrolle tatsächlich hilfreich sein kann, um die Anliegen des Mittelmeer-Raums voranzubringen, so ist es doch etwas ganz anderes, zuzugestehen, dass Frankreich allein tätig wird und den euro-mediterranen Besitzstand vom Tisch wischt – oder ihn sich sogar ohne Berücksichtigung der damit verbundenen juristischen und politischen Verpflichtungen aneignet. Nun ist die Anbindung der Mittelmeerunion an die europäische Politik vom Elysée-Palast, dessen kritische Haltung gegenüber der Euro-Mediterranen Partnerschaft allgemein bekannt ist,¹¹ ganz offensichtlich erst spät in Betracht gezogen worden. Die Franzosen halten unbeirrt an ihrer nationalen Perspektive fest. So fassten sie selbst die von Spanien geäußerten Vorbehalte gegenüber einer Mittelmeerunion als Verteidigung des Barcelona-Prozesses aus einer nationalistischen Haltung heraus auf – wobei sie in der Eile übersahen, dass es sich bei der Euro-Mediterranen Partnerschaft um einen Teil der gemeinsamen europäischen Politik handelt, basierend auf einem politischen Konsens der 15 Mitgliedstaaten, der schrittweise auf die 27 Länder ausgedehnt wurde.

Der Elysée-Palast muss sich nun also a posteriori um einen Konsens bemühen. Nachdem das Thema Teil einer öffentlichen Debatte geworden ist, möchte Frankreich zweifellos die Fäden in der Hand behalten. Jedoch macht die hohe Komplexität der Problemstellungen und Verfahren im Bereich der Mittelmeer-Politik die Suche nach Verbündeten unabdingbar. Paradoxiertweise besteht die schwierigste Aufgabe nicht mehr in der Festlegung eines schlüssigen oder realistischen inhaltlichen Konzepts, sondern vielmehr in der Einbindung von Partnern. Dabei ergibt sich für den Botschafter, der mit der Konkretisierung des Projekts betraut ist, letztendlich folgende Aufgabenreihenfolge:

Zunächst geht es darum, die alten Verbündeten wiederzugewinnen, sodann muss über ein mögliches gemeinsames Handeln entschieden werden, um schließlich eine Perspektive zur Finanzierung der beschlossenen Ziele zu schaffen.

Die Rundreise durch die Hauptstädte der Mittelmeer-Länder brachte für die französischen Diplomaten zweifellos einige Unannehmlichkeiten mit sich. Die spanische Regierung und die Zivilgesellschaft reagierten äußerst zurückhaltend auf die französischen Ideen. Ministerpräsident José Luis Zapatero schloss sich der französischen Initiative nur sehr zögerlich an und erreichte schließlich, dass seine Vorstellung von der Mittelmeerunion als »Barcelona plus« anerkannt wurde.¹² Italien hatte von vornherein eine vorsichtig abwartende Haltung eingenommen, während Großbritannien der französischen Regierung mitteilte, dass es keinen finanziellen Beitrag zu dem Projekt leisten werde. Auch die Europäische Kommission äußerte ihr Unbehagen. So ergibt sich auf den ersten Blick vor allem das Gesamtbild einer grundsätzlichen Befangenheit der Europäer, die allerdings nicht in allen Fällen klar zum Ausdruck gebracht wird. Desgleichen haben die südlichen Partnerländer das Projekt insgesamt ohne große Begeisterung gebilligt. Die Türkei, die von Beginn an mit großer Wachsamkeit reagierte, da für sie ein Sondervorschlag galt (die Mitgliedschaft in der Mittelmeerunion wurde im Austausch gegen einen Verzicht auf die Europäische Union angeboten), zeigte schließlich kein Interesse mehr an der Sache, bis im Aufruf von Rom bestätigt wurde, dass die Beitrittsfrage im Rahmen der Mittelmeerunion nicht diskutiert werden würde.¹³

Von den europäischen Staaten hält letztlich nur Deutschland eine stichhaltige Argumentation zur Untermauerung seiner Ablehnung aufrecht: Angela Merkel verweist auf die europäische Solidarität, welche die Verantwortung für jedes neue Projekt im europäischen Rahmen auf alle 27 Mitgliedstaaten verteilt. Sie wirft die Frage der Finanzierung auf und bekundet ihr Bedauern darüber, dass ein Staat es in Betracht zieht, sich der Gemeinschaftsmittel zu bedienen, um nationale Ziele zu verfolgen. Tatsächlich konnte man in Berlin den Verdacht hegen, dass die finanziellen Aspekte der Initiative das ein-

zige Motiv für die Aktivierung der deutsch-französischen Freundschaft waren, da offenbar feststand, dass Deutschland bei der Festlegung der Leitlinien für die Mittelmeerunion kein Mitspracherecht haben werde.

Kritik an dem französischen Projekt zu üben, ohne einen Alternativvorschlag zu unterbreiten, erscheint gleichwohl wenig konstruktiv: Solange die anderen Staaten keinen positiven Beitrag leisten, bleibt das Gesetz des Handelns auf französischer Seite. Erst wenn die Kommunikation zwischen den Hauptstädten wiederhergestellt ist, kann auch der Inhalt des Projekts erneut verhandelt werden. Die »Union für das Mittelmeer«, wie sie sich nach dem Aufruf von Rom abzeichnet, lässt bereits bedeutende Veränderungen gegenüber den ursprünglichen französischen Absichten erkennen.

Die schwierige Frage der teilnahmeberechtigten Staaten

Zur Aushandlung des Projektinhalts sind a priori diejenigen Partnerländer befugt, die vollberechtigte Mitglieder der Mittelmeerunion werden sollen. Gleichwohl war die Festlegung der teilnahmeberechtigten Staaten keine leichte Aufgabe. Ziel war zu Beginn durchaus die Einbeziehung des gesamten Mittelmeer-Raums, doch wird das Funktionieren jeder allzu umfassend angelegten multilateralen Einrichtung durch die Konflikte behindert, die in Teilen der Region bestehen. Überdies warf die Anbindung des Projekts an den Barcelona-Prozess das Problem der Beteiligung derjenigen europäischen Länder auf, die keine Mittelmeer-Anrainerstaaten sind – darunter Deutschland.

Zu Beginn wurden mehrere Optionen vom französischen Außenministerium geprüft. Dabei wurde zunächst ein eng gefasster Bereich im westlichen Mittelmeer-Raum in Betracht gezogen, der mehr oder weniger dem Rahmen der derzeitigen »Gruppe 5 + 5« entsprach, ein Gebiet, das zumindest in der Theorie als eher konfliktarm und gegenüber den französischen Initiativen als aufgeschlossen gilt. Die Zwischenlösung, auf die offenbar schließlich die Entscheidung fiel, sieht die Einbeziehung sämtlicher Mittelmeer-Anrainerstaaten vor, einschließlich derer, die derzeit nicht an

der Euro-Mediterranen Partnerschaft teilnehmen, wie beispielsweise Libyen und Kroatien. Auch eine erweiterte Lösung auf Basis der EURO-MED-39¹⁴ könnte sich abzeichnen. Diese würde sämtliche EU-Mitgliedstaaten umfassen und auch eine etwaige Öffnung gegenüber anderen regionalen Organisationen vorsehen, beispielsweise der Afrikanischen Union (da ja im Aufruf von Rom die Funktion des Mittelmeer-Raums als Brücke zwischen Europa und Afrika betont wurde), dem Golf-Kooperationsrat oder auch der Organisation der Islamischen Konferenz.

In jedem Fall steht die uneingeschränkte Beteiligung der Europäischen Kommission als der Vertreterin der Europäischen Union mittlerweile fest. Sie steht damit an der Seite der »natürlichen« Mitglieder, nämlich der Mittelmeer-Anrainerstaaten (einschließlich Portugals als indirektem Mittelmeer-Anrainer). Um bestimmte Institutionen oder Mitgliedstaaten bei den Beratungen hinzuziehen zu können, ist es unabdingbar, für deren Status Zwischenlösungen in Erwägung zu ziehen. Damit könnte Deutschland, ebenso wie andere EU-Mitgliedstaaten, für sich einen Beobachterstatus beanspruchen.¹⁵

Auf der Suche nach dem Inhalt

Jenseits der Schlüsselfrage ihres Umfangs ist der eigentliche Inhalt des Projekts der Mittelmeerunion noch nicht endgültig festgelegt. So war während des gesamten Jahres 2007 zu beobachten, dass Form, Verfahren und die vorgeschlagenen Kooperationsbereiche sich noch in Entwicklung befanden.

Der Status des Projekts: eine Union welchen Typs?

Die Reichweite der Ambitionen von Präsident Sarkozy wurde bereits zu Beginn des Prozesses durch einen kühnen Vergleich deutlich: In ihrer ersten Version sollte die »Mittelmeerunion« zu einem getreuen Abbild der Europäischen Union werden. Dabei wurden die verschiedenen Komponenten des Modells Europa durchdekliniert: Auf der Ebene der Zielsetzungen der Union wurde das Streben nach Frieden und Stabilität im Mittelmeer-Raum

mit der von den Vätern der Europäischen Gemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg erfüllten historischen Aufgabe der Versöhnung verglichen. Hinsichtlich der Verfahren sollte das Mittelmeer-Projekt das Funktionsprinzip wieder aufgreifen, das Jean Monnet propagiert hatte: ausgehend von konkreten Kooperationsvorhaben sollten neue Synergien geschaffen werden. Auf institutioneller Ebene wurde die Einrichtung eines »Mittelmeer-Rates« vorgeschlagen, der sich heute zunehmend in Richtung eines Sekretariats von begrenztem Umfang zu entwickeln scheint, das mit der Vorbereitung der regelmäßigen intergouvernementalen Gipfeltreffen betraut ist.

Die Entstehung einer politischen Union neuen Typs im Mittelmeer-Raum, der bestimmte europäische Länder angehören würden, die bereits EU-Mitgliedstaaten sind, erschien nicht sehr realistisch und überdies juristisch angreifbar. Nach der Neuausrichtung hat es den Anschein, dass die umgebildete »Union für das Mittelmeer« kaum sehr viel mehr sein wird als ein Forum multilateraler Abstimmung, das freilich über einige Institutionen von begrenztem Umfang verfügen wird: Neben dem Ständigen Sekretariat, dessen Einrichtung im Grundsatz feststehen dürfte, wird die Gründung einer Bank für den Mittelmeer-Raum in Erwägung gezogen, über deren Los jedoch noch nicht entschieden ist. Ferner ist an die Einrichtung einzelner Agenturen in verschiedenen Sektoren (Wasser, Umwelt, Migration usw.) gedacht.

Feierlich eröffnet werden soll dieses Forum mit einem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, das ursprünglich für Juni 2008 geplant war und nunmehr Mitte Juli stattfinden soll – eine geschickte Terminverschiebung mit erheblichen politischen Auswirkungen, da auf diese Weise das Thema Mittelmeerunion wieder offiziell auf der Agenda der französischen EU-Ratspräsidentschaft stehen wird. Nachdem zudem die zentrale Bedeutung der Euro-Mediterranen Partnerschaft und der Europäischen Nachbarschaftspolitik durch den Aufruf von Rom bekräftigt worden ist, schwindet die Besorgnis, dass das Thema in Konkurrenz zu einzelnen Politikbereichen der Europäischen Union treten könnte. Gleichwohl entsteht mit der Bildung eines »harten Kerns« der romanischen Länder

(Frankreich, Spanien, Italien) ein neuer Zwiespalt: Inwieweit wird durch diese neue romanische Allianz der europäische Status des Projekts gestärkt?

Wie lässt sich die Zusammenarbeit im Mittelmeer-Raum erneuern?

Die Verfechter der Mittelmeerunion haben das Bestehen anderer regionaler Kooperationen nie in Abrede gestellt. Sie kritisierten eine mutmaßliche Ineffizienz des Barcelona-Prozesses, stellten fest, dass andere Kooperationen lediglich partiellen Charakter hätten, und kündigten schlicht an, dass sie nach neuen Wegen suchten.

In den ersten Reden von Nicolas Sarkozy zum Thema Mittelmeerunion klang zwar durchaus an, dass Frankreich den Stein der Weisen gefunden habe, mit dessen Hilfe es endlich möglich sei, im Mittelmeer-Raum eine nachhaltige Kooperationsdynamik auszulösen. De facto enthalten die allgemeinen Zielsetzungen der Mittelmeerunion jedoch nichts, was wirklich neu wäre: Das Streben nach Frieden und Stabilität wird keinen gutwilligen Beobachter wirklich überraschen. Demgegenüber befinden sich die Zwischenziele seit sechs Monaten in ständiger Entwicklung und sind bislang noch nicht eindeutig definiert. Anstatt von umfassenden Kooperationsbereichen ist nunmehr offiziell von »konkreten Projekten« die Rede: Im Zuge der verschiedenen Anpassungsmaßnahmen ist die Mittelmeerunion damit zu einer »Union der Projekte« geworden. Eine solche Liste von Kooperationsvorhaben soll dann offenbar auch bei dem Gipfeltreffen im Juli 2008 vorgelegt werden, wobei der Inhalt der Projekte noch offen ist. In den Verlautbarungen aus dem Elysée-Palast werden nacheinander bzw. abwechselnd die Themen Umwelt, Wasser-verwaltung, Migrationsbewegungen, Bildung und Energie genannt. Die Sicherheit im engeren Sinne und der Antiterrorkampf erscheinen ebenfalls hin und wieder auf dieser vorläufigen Liste, während die Politik nicht vorkommt.¹⁶

Konkret betrachtet verfolgt die Mittelmeerunion das Ziel, die auf regionaler bzw. subregionaler Ebene bereits bestehenden Kooperationen kohärenter zu gestalten bzw. neue Partnerschaften in bislang vernachlässigten Bereichen aufzubauen.

Während die Initiative zunächst rein intergouvernementalen Charakter zu haben schien, hat der Aufruf von Rom den Grundsatz der Mobilisierung »der Zivilgesellschaften, der Unternehmen, der Gemeinden, der Vereinigungen und der Nichtregierungsorganisationen« aufgestellt, was eine leichte Veränderung des bislang vorherrschenden Kooperationschemas bedeuten würde.

Der Streit um die Mittel

Am deutlichsten werden den französischen Plänen im Bereich der Finanzierung Grenzen gesetzt. Jeder neue Ansatz erfordert ein Budget, insbesondere dann, wenn die Einrichtung von Institutionen geplant ist. Auch wenn es nur um eine einfache »Union der Projekte« geht, so sind doch entsprechende Finanzmittel die zentrale Voraussetzung für eine Realisierung neuer Kooperationsvorhaben.

Der Mangel an privaten Investitionen in der Region ist, solange im Süden das politische und juristische Umfeld der Wirtschaft instabil bleibt, kurzfristig nur schwer zu beheben. Es ist daher abzusehen, dass europäische öffentliche Gelder auch in Zukunft eine Schlüsselrolle als Motor der Zusammenarbeit im Mittelmeer-Raum spielen werden. In diesem Zusammenhang versichert Frankreich, dass es selbst Mittel frei machen wird, und lädt alle in Betracht kommenden Partner ein, einen Beitrag zu leisten, sofern sie dies wünschen. Der Elysée-Palast zählt jedoch darüber hinaus auf die europäische Solidarität, die ihren Ausdruck in der Bereitstellung eines reichlich bemessenen gemeinsamen Budgets finden sollte – die Möglichkeit eines Rückgriffs auf die Finanzmittel der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist dabei mehrfach zur Sprache gebracht worden.

Dies dürfte sich allerdings juristisch nur schwer rechtfertigen lassen, wenn die Mittelmeerunion außerhalb des europäischen Rahmens errichtet wird. Unter dem gleichen Gesichtspunkt muss auch die bisweilen erwähnte Möglichkeit einer Inanspruchnahme der »verstärkten Zusammenarbeit« auf europäischer Ebene in der Außenpolitik genauer geprüft werden, wenn an den betreffenden Kooperationen Länder beteiligt sind, die der Europäischen Union nicht angehören.

Das Kooperationsspiel: die schrittweise Reintegration der französischen Initiative in den europäischen Rahmen

Der französischen Initiative kommt zweifellos das große Verdienst zu, das Nachdenken über den Mittelmeer-Raum als Region auf konstruktive Art und Weise wieder in Gang gebracht zu haben. Dementsprechend bleibt die bestmögliche Reaktion eine positive Diskussionsbeteiligung. So haben die spanischen und italienischen Partner Frankreichs durch die Aufnahme von Gesprächen mit den französischen Vertretern ganz eindeutig Konzessionen bei Form und Inhalt erreicht.

Die im Wesentlichen innereuropäische Diskussion, die um die Mittelmeerunion entstanden ist, sollte im Idealfall unter Einbeziehung weiterer Mitgliedsstaaten fortgesetzt werden. Sie könnte sich dabei auf die folgenden vier Punkte konzentrieren:

1. Gewährleistung einer umfassenden Konzertierung und einer breiten Beteiligung an der französischen Initiative

Die gemeinsame Erklärung des Trios Frankreich, Spanien und Italien vom Dezember 2007 musste alle überrascht haben, die zuvor die Vorbehalte der Regierungen der beiden romanischen Länder angesichts des französischen Aktivismus registriert hatten. Jedoch spricht das Ergebnis dieser freiwilligen Unterstützung für sich selbst: Form und Inhalt des ursprünglichen Projekts haben sich gewandelt, und zwar dergestalt, dass offenbar die meisten der von Angela Merkel ausgesprochenen Warnungen selbst von dem neuen harten Kern der Mittelmeerunion beherzigt worden sind.

Um glaubwürdig zu bleiben, muss Frankreich sein Mittelmeer-Projekt zum Erfolg führen und ihm dabei weiterhin ein möglichst deutliches Profil verleihen. Dies wird jedoch ohne Verbündete nicht gelingen. Wem es gelingt, in das Spiel einzusteigen, der hat aufgrund der relativen Unfertigkeit des Projekts einen großen Spielraum für Veränderungsvorschläge. Es ist daher nötig, die Kommunikation mit der französischen Regierung, so weit es geht, aufrecht zu erhalten und Lösungen vorzuschlagen,

die nicht in eine Sackgasse führen, was allen Beteiligten schadet. Zudem ergibt sich die Notwendigkeit eines möglichst engen Verbunds aller Staaten, die an einer Zusammenarbeit im Mittelmeer-Raum tatsächlich interessiert sind, wobei geografische ebenso wie politische Erwägungen außer Acht gelassen werden sollten.

2. Bemühung um eine Einbindung in den europäischen Rahmen

Nachdem ein Einvernehmen darüber erzielt worden ist, dass das französische Projekt sich komplementär zur Euro-Mediterranen Partnerschaft und zur Europäischen Nachbarschaftspolitik verhält und die uneingeschränkte Beteiligung der Kommission an dem Forum sichergestellt ist, bleibt noch der Status der Mittelmeerunion im Verhältnis zu den anderen EU-Politikbereichen klar zu definieren. Dabei müssen mögliche Synergieeffekte des Zusammenwirkens von Mittelmeerunion und EU genauer untersucht werden.

Während die von Angela Merkel geäußerte Befürchtung eines »Verfalls« des europäischen Rahmens angesichts der schrittweisen Neuorientierung der französischen Initiative überzogen scheint, fürchten einige Beobachter nach wie vor, dass die Mittelmeerunion keineswegs die konstruktiven Kräfte bündeln wird, sondern dass sie schlicht überflüssig ist. Wenn die Bestimmung der Mittelmeerunion lediglich darin besteht, unter Nutzung des Rahmens der bestehenden Einrichtungen eine latent vorhandene Kooperationsdynamik zu potenzieren und zugleich Vorschläge für eine Reihe neuer Partnerschaften zu unterbreiten, so könnte sie einen echten Zugewinn darstellen. Doch bringt jede explizite Überschneidung mit dem Gemeinschaftsrahmen besondere Erfordernisse mit sich: Es ist unerlässlich, sich darüber Klarheit zu verschaffen, wie die Prinzipien der »verstärkten Zusammenarbeit« oder der »finanziellen Solidarität« des Vertrags von Lissabon bei einem Projekt funktionieren würden, das derzeit nur zum Teil europäischen Charakter hat.

3. Konzentration auf Sektoren mit starker transversaler Wertschöpfung

Was den Inhalt anbelangt, so sind die geplanten Kooperationsbereiche bereits in der Vergangenheit Gegenstand europäischer Politik gewesen, und es ist bekannt, dass die betroffenen Akteure in Ermangelung echter Anreize kaum aktiv werden. Aus diesem Grund ist die Fortsetzung der Strategiedebatte auf regionaler Ebene sinnvoll, um immer wieder auf die – positiven oder negativen – Interdependenzen zwischen dem nördlichen und dem südlichen Mittelmeer-Raum hinzuweisen. Der spezifisch mediterrane Charakter einer Reihe von Sektoren – Umwelt, Migration, Sicherheit – ist erwiesen. Es ist daher zweckmäßig und dringend erforderlich, die Partner wach zu halten und sie zu einer Einigung in diesen zentralen Fragen zu ermahnen. Sektoren, in denen die Vorteile einer Kooperation am deutlichsten erkennbar sind und diese die geringsten politischen Kosten verursacht, sollten den Vorzug erhalten: Wasser, Umwelt, Bildung und Energie werden sicherlich auch künftig auf der Prioritätenliste stehen.

4. Sicherstellung der Beteiligung nichtstaatlicher Akteure

Der funktionalistische Ansatz, der dem Großprojekt Mittelmeerunion zu Grunde liegt, führt zu einer Bevorzugung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Die Einbeziehung von Akteuren aus der Privatwirtschaft wird künftig eine *conditio sine qua non* für den wirtschaftlichen Aufschwung in der Region darstellen. Über den Faktor Vertrauen hinaus, der durch die Errichtung der Mittelmeerunion tatsächlich gestärkt werden kann, müssen eine deutliche Zunahme öffentlich-privater Partnerschaften und die Bereitstellung spezifischer Finanzmittel (Risikokapital) angestrebt werden. Um eine gewisse Schwerfälligkeit auf staatlicher Seite auszugleichen, ist auch die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen an der neuen Kooperationsdynamik unerlässlich.

Könnte die Mittelmeerunion über einen Achtungserfolg hinaus zur neuen Antriebskraft für den Mittelmeer-Raum werden? Um ein solches Ergebnis sicherzustellen, bedarf es der Anstrengungen aller

Akteure innerhalb eines umfassenden Aktionsrahmens, der so angelegt sein muss, dass die bislang beanstandeten Effizienzmängel nicht erneut auftreten. Trotz der zurückhaltenden Äußerungen der Mehrzahl der Mittelmeer-Akteure zeugt eine gewisse Anspannung vor Ort von echten Erwartungen in dieser Hinsicht.

Dorothee Schmid, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut français des relations internationales, Paris.

Übersetzung aus dem Französischen:

Hildegard Wehrmann.

Anmerkungen

- 1 Die Entwicklung des Projekts, wie sie aus den Wahlkampfreden von Nicolas Sarkozy und seinen Reden als Staatspräsident hervorgeht, lässt sich auf der Webseite der Partei UMP (<<http://www.u-m-p.org>>) sowie auf der Webseite des Präsidentenamtes der Republik (<<http://www.elysee.fr>>) nachvollziehen.
- 2 Dorothee Schmid, *La nueva paradoja francesa*, in: *El País*, 15.7.2007.
- 3 Hierauf weist sehr zu Recht Hichem Ben Yaïche hin: *Les coulisses de l'Union méditerranéenne*, in: *Le Quotidien d'Oran*, 10.12.2007.
- 4 Vgl. insbesondere Alain Gresh, *Nicolas Sarkozy, une vision américaine de l'Orient*, in: *Carnets du Monde diplomatique*, 30.8.2007.
- 5 Loulouwa al-Rashid und Dorothee Schmid, *La politique arabe, d'un président à l'autre*, erscheint demnächst in: *Tiers-Etat 2008*. Vgl. auch *Moyen Orient: l'analyse de Georges Malbrunot*, in: *Le Figaro*, 26.12.2007, worin König Abdullah von Saudi-Arabien den französischen Präsidenten mit einem »feurigen Rassepferd« vergleicht, das »die Zügel akzeptieren muss, um sein Gleichgewicht zu finden«.
- 6 Zur Bedeutung und Sachdienlichkeit der Mittelmeer-Perspektive in der französischen Außenpolitik siehe Schmid, *Méditerranée: le retour des Français?*, in: *Confluences Méditerranée*, Nr. 63, Herbst 2007, S. 13–23.
- 7 Zakya Daoud, *Les diplomaties du Maghreb, une réorientation stratégique vers les Etats-Unis*, in: *Questions internationales*, Nr. 10, November-Dezember 2004, S. 77–85; Mohamed Fadhel Troudi, *Les dessous du jeu chinois au Moyen-Orient*, in: *Géostratégiques*, Nr. 17, September 2007.
- 8 Elsa Tulmets, *Adapting the Experience of Enlargement to the Neighbourhood Policy: The ENP as a Substitute to Enlargement?*, in: Petr Kratochvil (Dir.), *The EU and its Neighbourhood: Policies, Problems, Priorities* (Institut für Internationale Beziehungen), Prag 2006, S. 16–34.
- 9 Als Beispiel sei auf die Widersprüchlichkeit der marokkanischen Position hingewiesen: Das Königreich Marokko fordert seit mehreren Jahren den Status einer »privilegierten Partnerschaft« mit der EU und begrüßt jede neue Etappe der Annäherung zwischen Europa und dem Mittelmeer-Raum; parallel hierzu kritisiert es aber regelmäßig die mangelnde Effizienz der bestehenden Einrichtungen.
- 10 Vgl. die Schriften des IPEMED von Jean-Louis Guigou sowie das mit ihm geführte Interview in: *Le Nouvel économiste – PACA*, 28.9.2006: »Si l'Europe ne fait pas le lien avec le Sud, elle sort de l'histoire«.
- 11 Wenn auch der Ton der offiziellen Verlautbarungen recht gemäßigt bleibt, so bestätigen doch mehrere private Gespräche mit hohen französischen und europäischen Beamten die von Grund auf kritische Haltung des Präsidenten und seiner Berater gegenüber dem Barcelona-Prozess.
- 12 Miguel Angel Moratinos, *Del proceso de Barcelona a la Union Euromediterránea*, in: *El País*, 2.8.2007; Peru Egurbide, *La Union por el Mediterraneo toma el relevo del Proceso de Barcelona*, in: *El País*, 21.12.2007.
- 13 Zur Stellung der Türkei im Rahmen des Projekts vgl. Schmid, *La Turquie dans l'Union pour la Méditerranée: un partenariat calculé*, erscheint demnächst in: *Politique étrangère*, Nr. 1/2008.
- 14 Seit der vor kurzem erfolgten Aufnahme von Albanien und Mauretanien in die Liste der Mittelmeer-Partnerländer.
- 15 Gespräche, französisches Außenministerium, Oktober–November 2007.
- 16 Derzeit hebt die Türkei den ungleichen Stand der politischen Reformen in den Ländern des Mittelmeer-Raums hervor und zieht mit dieser Begründung die Lebensfähigkeit des gesamten Unternehmens in Zweifel.