

UNION FÜR DAS MITTELMEER – REALITÄTEN ANERKENNEN UND CHANCEN NUTZEN!

Gerrit F. Schlomach

Durch die Gründung der Union für das Mittelmeer (UfM) vor zwei Jahren, im Juli 2008, haben sich neue Chancen für eine konstruktive Gestaltung der multilateralen Euro-Mittelmeerbeziehungen ergeben. Die UfM wurde auf einem Gipfeltreffen von 44 Staats- und Regierungschefs in Paris als eine „Union der Projekte“ aus der Taufe gehoben und umfasst aktuell 43 Staaten mit 756 Millionen Einwohnern. Entwickelte sich diese Union aus der seit 1995 bestehenden Euro-Mittelmeer-Partnerschaft (EMP), so traten der Partnerschaft sechs neue Staaten bei, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Kroatien, Monaco und Mauretanien. Der Arabischen Liga und Libyen wurde jeweils ein Beobachterstatus eingeräumt. Obgleich die UfM inzwischen über einen Hauptsitz mit einem Generalsekretär und Sekretariat in Barcelona verfügt, ist sie weder eine internationale Organisation noch verfügt sie über eine eigenständige Rechtspersönlichkeit. Vielmehr ist die UfM ein internationaler Zusammenschluss auf Basis der beiden politischen und rechtsunverbindlichen Erklärungen von Barcelona aus dem Jahr 1995 und von Paris aus dem Jahr 2008.

Am zweiten Jahrestag der UfM stellen sich die folgenden Fragen: Welche Effekte konnte die Union entfalten? Welchen zukünftigen Weg gilt es einzuschlagen? Zur Beantwortung der Fragen werden in einem ersten Schritt die regionalen Rahmenbedingungen und bisherigen Beziehungsmuster dargelegt, bevor in einem zweiten Schritt Maßnahmen und Aktionen, die sich aus der Gründung der Union ergaben, betrachtet werden. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen wird in einem dritten Schritt eine Bewertung der



Gerrit F. Schlomach ist Parlamentarischer Assistent von MdEP Michael Gahler und Doktorand an der Universität der Bundeswehr München.

Nach wie vor schreiten die meisten südlichen Mittelmeeranrainerstaaten im regionalen Vergleich in demokratischen Transformationsprozessen nur langsam voran.

UfM im Rahmen einer Analyse des politischen Prozesses und einer Kritik der institutionellen Struktur vorgenommen, die in Handlungsempfehlungen und einen Ausblick auf die weiteren Beziehungen münden. Diese Vorschläge lassen sich mit den folgenden Stichworten umreißen: politischen und finanziellen Realitäten Rechnung tragen, Alternativlosigkeit regionaler und trans-regionaler Zusammenarbeit anerkennen.

RAHMENBEDINGUNGEN IM MITTELMEERRAUM

Wird die aktuelle Lage im Mittelmeerraum entlang demokratischer, sozioökonomischer und sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen betrachtet, so zeichnet sich folgendes Bild ab: Nach wie vor schreiten die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten im regionalen Vergleich in demokratischen Transformationsprozessen langsam voran, mit Ausnahme Israels, des Libanon und der Türkei. Mit Blick auf den *Bertelsmann Transformations Index* belegen arabische Mittelmeerländer gemessen am Demokratisierungsgrad hintere Platzierungen.¹ Ursachen der „Stabilität“ autoritärer Herrschaftsweisen und des Ausbleibens von Demokratie werden in folgenden Umständen erkannt:² rentierstaatliche Wirtschaftsstrukturen; neopatrimoniale politische Systeme, die in patriarchalen Gesellschaftsstrukturen eingebettet sind; und schließlich ein internationales System, das aus sicherheitspolitischen Erwägungen ein Interesse an Regimestabilität hat.

Ein Vergleich der Platzierungen der südlichen Mittelmeeranrainer unter Zuhilfenahme des Indexes menschlicher Entwicklung, der von den Vereinten Nationen erhoben wird, offenbart das mittelmäßige Abschneiden der arabischen Staaten, wobei wiederum Israel und die Türkei

1 | Bertelsmann Stiftung, *Bertelsmann Transformation Index BTI 2010*. (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2009), abrufbar unter <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/> [06.08.2010]

2 | Nadine Kreitmeyr, Oliver Schlumberger. „Autoritäre Herrschaft in der arabischen Welt“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24 (2010): 16-22, 19. Vgl. grundlegend: Martin Beck et al. (Hrsg.) *Der Nahe Osten im Umbruch – Zwischen Transformation und Autoritarismus*. (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009).

Ausnahmen darstellen.³ Im wirtschaftlichen Bereich gelingt es den Staaten nicht in vollem Umfang, bis auf die genannten Ausnahmen, sich in die globalen Wirtschaftsstrukturen zu integrieren. Vielmehr wirken sich die Effekte der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise verstärkt auf die bereits angespannten Arbeits- und Finanzmärkte aus. Im Ergebnis kommen die Reformprozesse, um die Abhängigkeit von ausländischen Finanzhilfen zurückzuführen und der stark heranwachsenden jüngeren Generation Jobperspektiven und Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen, langsam voran. Verstärkend kommt hinzu, dass die meisten arabischen Länder hinsichtlich der sozialen, gesellschaftlichen und politischen Möglichkeiten im Vergleich zu anderen Ländern auf demselben Entwicklungsniveau hinterherhinken.⁴

Den Staaten gelingt es nicht, sich voll in die globalen Wirtschaftsstrukturen zu integrieren. Vielmehr wirken sich die Effekte der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise verstärkt auf die bereits angespannten Märkte aus.

Mit Blick auf die sicherheitspolitische Lage ist in der Region des südlichen Mittelmeerraums ein gewaltsamer Konfliktsockel erkennbar, der sich um zwei hoch explosive Auseinandersetzungen bildet:⁵ zum einen der Nahostkonflikt und zum anderen die gewaltsamen Spannungen zwischen der türkischen Regierung und kurdischen Separatisten. Darüber hinaus sind der Westsahara-Konflikt sowie der Umgang mit algerischen und ägyptischen Terroristen von gewaltsamen Konfrontationen geprägt.

UNTERSCHIEDLICHE ERFOLGE IN DEN EURO-MITTELMEER-BEZIEHUNGEN

Die Beziehungen zwischen der EU und den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten erfolgen sowohl über bilaterale als auch über multilaterale Kontakte.⁶ Auf bilateraler Ebene

- 3 | United Nations Development Programme, *Summary Human Development Report 2009* (New York, 2009), abrufbar unter http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Summary.pdf [10.07.2010].
- 4 | Markus Loewe, „Die Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher und menschlicher Entwicklung in der arabischen Welt“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24 (2010): 10-22, 10.
- 5 | Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer 2009* (2009), 71-73.
- 6 | Vgl. Gerrit F. Schlomach, „Der Fisch stinkt vom Kopf: Europäische Kopflösigkeit gegenüber der arabischen Welt.“ in: Ingo Wetter (Hrsg.). *Die Europäische Union und die Türkei*. Band II: *Expansion in den islamischen Raum?* (Hamburg: Kovac, 2006), 133-158.

wurden mit den Partnerländern Assoziierungsabkommen geschlossen, um die südlichen Staaten in ihren Reformanstrengungen bei der Umsetzung von demokratischen, rechtsstaatlichen und marktwirtschaftlichen

Die Erwartungen ruhten auf der Euro-Mittelmeer-Partnerschaft, die auch als Barcelona-Prozess bezeichnet wird. Das Gründungsdokument zielte darauf ab, den Mittelmeerraum in eine gemeinsame Friedens-, Wohlstands- und Stabilitätszone zu überführen.

Prinzipien zu unterstützen. Bis heute wurden alle angestrebten Assoziierungsabkommen in Kraft gesetzt, wobei dieser Schritt mit Syrien noch nicht vollzogen wurde und Libyen sich der Aushandlung eines solchen Abkommens widersetzt. Tripolis strebt in den Beziehungen zur EU an, ein Rahmenabkommen zu unterzeichnen, das jedoch inhaltlich die gleichen Schwerpunkte wie die Assoziierungsabkommen abdecken soll.

Im multilateralen Kontext ruhten die Erwartungen auf eine Verbesserung der regionalen Lage und eine Stärkung der trans-regionalen Verbindungen auf der 1995 gestarteten Euro-Mittelmeer-Partnerschaft (EMP), die auch als Barcelona-Prozess bezeichnet wird. Das grundlegende, rechtsunverbindliche Gründungsdokument zielte darauf ab, den Mittelmeerraum in eine gemeinsame Friedens-, Wohlstands- und Stabilitätszone zu überführen. Dies sollte durch eine verstärkte Zusammenarbeit in drei Bereichen erfolgen: politischer und sicherheitspolitischer Dialog, partnerschaftliche Zusammenarbeit im Wirtschafts- und Finanzbereich sowie auf sozialer, kultureller und menschlicher Ebene. Seit Beginn der EMP hat die Europäische Kommission bis heute eine Gesamtsumme von 1,66 Milliarden Euro für regionale Projekte zur Verfügung gestellt.⁷

Gegenüber den ambitionierten Zielen der Barcelona-Erklärung stellte sich schnell Realismus ein, da sich die Erkenntnis durchsetzte, den ursprünglichen Erwartungen nicht im vollen Umfang gerecht zu werden. Der begrenzte sicherheitspolitische, demokratische und wirtschaftliche Erfolg lässt sich auf vielerlei Faktoren zurückführen.⁸

Zwar ist es richtig, dass in manchen Phasen des Nahost-Konflikts der einzige funktionierende Rahmen innerhalb der

7 | Stefan Füle, „Adress to the ‚For‘UM‘ meeting“, *Speech/10/269*. European Commission, (2010), 3.

8 | Vgl. Andreas Jacobs und Hanspeter Mattes (Hrsg.), *Un-politische Partnerschaft. Eine Bilanz politischer Reformen in Nordafrika/Nahost nach zehn Jahren Barcelonaprozess*, (Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005).

EMP bestand, wo sich Araber und Israelis gemeinsam an einen Tisch setzten. Doch folgte meist auf eine Verschlechterung der israelisch-arabischen Beziehungen eine Störung im Euro-Mittelmeergefüge, obgleich der Austausch über das Mittelmeer hinweg nie vollständig zum Erliegen kam. Mittelfristig konnte die europäische Politik das Dilemma zwischen dem Interesse an innerstaatlichen Reformen und Wandel auf der einen Seite sowie dem Interesse an Europas Sicherheit auf der anderen Seite nicht konstruktiv auflösen. Aus europäischer Sicht ist es legitim, eigene Sicherheitsinteressen und den Wunsch nach Wandel und politischer Reform zu formulieren. Doch ist auch die Zurückhaltung der südlichen Verantwortungsträger zu verstehen, die in diesem Fall das auszuwechselnde Objekt sind. Schließlich war es verschiedenen Reform- oder Revitalisierungsinitiativen von europäischer Seite im Kontext der EMP nicht vergönnt, einen signifikanten innerstaatlichen Reformwandel bei den südlichen Partnerländern und eine Verbesserung der regionalen Beziehungen herbeizuführen. Hinzu kam, dass der permanente Streit um den strategischen Einsatz finanzieller Ressourcen innerhalb der EU zwischen südlichen sowie zentral- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten nicht langfristig eingehegt wurde.

2004 etablierte die EU einen neuen politischen Ansatz im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Nach Ausweitung auf die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten wurden die bilateralen Beziehungen zur EU durch Aktionspläne neu ausgerichtet.

Im Schlepptau der Erweiterungsrunde 2004 etablierte die EU einen neuen politischen Ansatz im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP).⁹ Nach Ausweitung dieses politischen Instruments auf die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten wurden die bilateralen Beziehungen zur EU durch Aktionspläne neu ausgerichtet. Besonderes Augenmerk wurde darauf gerichtet, unterstützende Maßnahmen in die jeweiligen Reformagenden der Partnerländer zu integrieren. Neben strukturellen Mängeln in der Ausgestaltung der ENP bestehen spezifische Reformwiderstände bei den südlichen politischen Verantwortungsträgern. Die jüngsten Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Aktionspläne weisen jedoch insgesamt eine positive Entwicklungsrichtung auf. In ausgewählten Fällen wurde von der EU ins Auge gefasst, die bestehenden guten

9 | Vgl. Steffen Erdle, „Die europäische Nachbarschaftspolitik. Ein Motor für Reformen im Mittelmeerraum?“, in: *KAS Auslandsinformationen* 4/2007, (2007): 4-40.

Beziehungen im Rahmen eines fortgeschrittenen Status weiter zu vertiefen. Marokko erhielt als erster südlicher Partnerstaat diesen privilegierten Status im Oktober 2008.

Vor dem Hintergrund dieser wechselhaften Entwicklungen verstärkten sich ab 2005, zum zehnjährigen Geburtstag der EMP, die Stimmen, die EMP und die ENP im südlichen Kontext zu reformieren.¹⁰ Diese kritische Stimmung wurde 2007 vom damaligen französischen Präsidentschaftskandidaten Nicolas Sarkozy aufgegriffen, der im Wahlkampf die Gründung einer Mittelmeer-Union forderte. Handelte es sich zunächst um sehr ungenaue und zum Teil widersprüchliche Vorstellungen, so wurden im Vorfeld und während der französischen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008 Fakten geschaffen, um im Rahmen einer Union für das Mittelmeer einen Neustart in den gemeinsamen Beziehungen zu wagen.¹¹

AMBITIONIERTER START DER UNION FÜR DAS MITTELMEER

Auf dem Frühjahrsgipfel am 14. März 2008 in Brüssel einigten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs darauf, der Europäischen Kommission den Auftrag zu erteilen, die Modalitäten des neuen europäischen Ansatzes für den Mittelmeerraum „Barcelona-Prozess: Union für das Mittelmeer“ zu definieren und festzulegen.¹² Mit diesem Schritt gelang es, die ursprünglichen Ideen von Sarkozy auf die Ebene der Europäischen Union zu überführen und in den bestehenden Barcelona-Prozess zu integrieren. Die Eckpfeiler der deutsch-französischen Überlegungen, die die Grundlage der europäischen Einigung bildeten, beruhten zunächst darauf, die EU-27 und zehn südliche Mittelmeeranrainerstaaten sowie

Nicolas Sarkozy forderte im Wahlkampf die Gründung einer Mittelmeer-Union. Handelte es sich zunächst um sehr ungenaue Vorstellungen, so wurden im Vorfeld und während der französischen EU-Ratspräsidentschaft 2008 Fakten geschaffen.

10 | Vgl. EuroMeSCo Sekretariat, *Barcelona Plus / Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, (Lissabon, 2005).

11 | Gerrit F. Schломach, „Deutsche Erfahrungen in der Nahost-Mittelmeer-Region verstärkt für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik nutzen“, in: *KAS Auslandsinformationen* 3/2008, (2008): 55-59.

12 | Vgl. Council of the European Union. *Presidency Conclusions. Brussels European Council 13/14 March 2008*, Annex 1, 7652/08, (Brüssel, 2008), 19.

Jordanien und Mauretanien einzubinden.¹³ Institutionell einigte man sich darauf, ein Sekretariat und einen zweijährigen ständigen Ko-Vorsitz einzurichten, den sich ein EU-Mitgliedsstaat und ein südlicher Partner teilen.

Am 13. Juli 2008 traten unter französisch-ägyptischem Ko-Vorsitz 44 Staats- und Regierungschefs der EU und der südlichen Mittelmeeranrainerstaaten in Paris zusammen und unterzeichneten eine gemeinsame Erklärung.¹⁴ Der damaligen französischen EU-Ratspräsidentschaft gelang es, die Schmach der zehnjährigen Geburtstagsfeier der EMP und eine mögliche erneute Abwesenheit der meisten südlichen politischen Führer abzuwenden. Der Kreis der anwesenden südlichen Repräsentanten umfasste unter anderem sowohl den israelischen Premierminister Ehud Olmert, den palästinensischen Präsidenten Mahmoud Abbas als auch den syrischen Staatspräsidenten Bashar al-Assad. Fern geblieben waren lediglich der jordanische König Abdallah II., der marokkanische König Mohammed VI. und der libysche Staatschef Mouammar Gadhafi.

Auf Ebene der Staats- und Regierungschefs werden in Zukunft alle zwei Jahre Gipfeltreffen abgehalten. Man einigte sich ferner auf einen Ko-Vorsitz für zwei Jahre und die Einrichtung eines gemeinsamen Sekretariats unter Leitung eines Generalsekretärs.

Thematisch wurden die Schwerpunkte der UfM auf folgende sechs Projekte gelegt: Säuberung des Mittelmeers, Meeresautobahnen und Autobahnen an Land, Zivilschutzinitiativen, mediterranes Solarenergieprogramm, Euro-Mittelmeer-Universität in Slowenien und eine Mittelmeer-Wirtschaftsentwicklungsinitiative mit dem Ziel der Stärkung von kleinsten, kleinen und mittleren Unternehmen.

Auf Ebene der Staats- und Regierungschefs werden in Zukunft alle zwei Jahre Gipfeltreffen abgehalten. Entsprechend der Funktion des Europäischen Rates obliegt es den hochrangigen Staatsvertretern, politische Richtungsentscheidungen zu treffen und die Arbeitsprogramme der

13 | Gerrit F. Schломach, „'Overview' Regional Dialogue and Cooperation in 2008 – Any Opportunities?“, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Regional Centre on Conflict Prevention (Hrsg.), *EAG Policy Paper* number 3, July 2008, (Amman: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008): 1-2.

14 | President of the French Republic and the President of the Arab Republic of Egypt. 2008. Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, 13.07.2008, Paris.

UfM zu verabschieden. Man einigte sich ferner auf einen Ko-Vorsitz für zwei Jahre und die Einrichtung eines gemeinsamen Sekretariats unter Leitung eines Generalsekretärs. Ein gemeinsamer ständiger Ausschuss bereitet die Treffen der Hohen Beamten vor und wird dem Ko-Vorsitz assistieren, um die regelmäßigen Treffen der Außenminister auszurichten.

In der Erklärung von Paris wurde die bisherige Liste der Teilnehmerstaaten im Vergleich zur EMP erweitert. So traten der Partnerschaft sechs neue Staaten bei Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Kroatien, Monaco und Mauretanien. Der Arabischen Liga wurde ein Beobachterstatus eingeräumt. Libyen entschloss sich, als Beobachter den regelmäßigen Sitzungen beizuwohnen.

UMSETZUNG DER BESCHLÜSSE NACH DEM GIPFEL

Die bereits auf dem Pariser Gipfel zur Gründung der Union für das Mittelmeer angelegte Folgekonferenz auf Ebene der Außenminister erfolgte vom 3. bis 4. November 2008. Der ursprüngliche Termin im Oktober 2008 konnte nicht gehalten werden, da die arabischen Staaten ihre Teilnahme an dem geplanten Außenministertreffen mit dem Hinweis in Frage stellten, nicht mit dem israelischen Außenminister Avigdo Lieberman an einem Tisch sitzen zu wollen.

Ziel dieses erstens Treffens unter der Leitung des französischen Außenministers Bernard Kouchner und seines ägyptischen Kollegen Ahmed Aboul Gheit war, die neue Union zu festigen und offene Fragen zu bearbeiten. In der Abschlusserklärung¹⁵ festigten die Außenminister die institutionelle Struktur, legten das Arbeitsprogramm und die Kooperationsfelder für das Jahr 2009 fest und vollzogen eine Überprüfung der letzten Aktivitäten. Die Außenminister beschlossen als neuen offiziellen Namen „Union für das Mittelmeer“. Dabei wurde der bisherige Bezug zum Barcelona-Prozess, den erst die deutsche Kanzlerin Merkel in der Projektfindungsphase einfügen ließ, fallengelassen.

15 | Council of the European Union, Union for the Mediterranean ministerial conference, Marseille, 03./04.11.2008, 15187/08 (Presse 314), (Barcelona Press 2008), 6-10.

Die Frage, wer von Seiten der Europäischen Union bzw. der europäischen Mitgliederstaaten dem Gremium vorsitzen wird, wurde ebenfalls auf der Außenministerkonferenz diskutiert, um eine kohärente Politikgestaltung zu garantieren. Die gemeinsame Erklärung präziserte, dass von europäischer Seite die Besetzung der Ko-Präsidentschaft im Rahmen der in Kraft gesetzten Verträge stehen müsse. Dies wurde mit der Interpretation verbunden, wonach die Präsidentschaft und die Europäische Kommission die EU in den auswärtigen Beziehungen repräsentiert. Unklar blieb jedoch, welcher europäische Staat nach der zweijährigen französischen Ko-Präsidentschaft den Sitz für die EU-Präsidentschaft übernehmen würde und wie die Abstimmung zwischen EU-Präsidentschaft und Kommission zu erfolgen hat.

Darüber hinaus wurde die Position eines Generalsekretärs geschaffen, die zunächst jedoch nicht besetzt werden konnte, da sie im Zusammenhang mit der Standortfrage des Sekretariats gesehen wurde. Aufgrund der politischen Einflussnahme Syriens wurde Tunesien als Standort des Sekretariats verworfen.¹⁶ Die tunesische Regierung widersetzte sich daraufhin dem Kompromissangebot, statt des Standorts den ersten Generalsekretär stellen zu dürfen, und verweigerte sich, einen Vorschlag zur Besetzung dieses herausragenden Postens zu unterbreiten. Lediglich Jordanien hielt an einem eigenen Kandidaten fest, der jedoch aufgrund der überwältigenden Spannungen im Nahost-Konflikt nicht zügig gewählt werden konnte.

Das gemeinsame Sekretariat verfügt über keinerlei politischen Auftrag. Es beschränkt sich darauf, dem Prozess neue Impulse zu geben und Projekte vorzubereiten, durchzuführen sowie nachzubereiten.

Das gemeinsame Sekretariat hat eine rein technische Aufgabe zugesprochen bekommen und verfügt somit über keinerlei politischen Auftrag. Es beschränkt sich darauf, dem Prozess neue Impulse zu geben und Projekte vorzubereiten, durchzuführen sowie nachzubereiten. Finanziert wird das Sekretariat (Unterstützungspersonal und Ausstattung) aus einem gemischten Haushalt. Dabei trägt die EU einen Anteil und die weiteren Anteile werden von den südlichen Partnerstaaten übernommen, die jedoch freiwillig ihre Beiträge zur Verfügung stellen können.

16 | Vgl. Florence Beaugé, „La France arrache un accord global sur l'Union pour la Méditerranée“, in: *Le Monde*, 05.11.2008.

Obgleich sich die Konferenzteilnehmer in Paris darauf einigten, die Arabische Liga in die Union für das Mittelmeer als Beobachter einzubinden, widersetzte sich fortgesetzt die israelische Regierung, diese Vereinbarung umzusetzen. Diese Ablehnung führte zur Verschiebung eines Treffens der Umweltminister, die für Ende Oktober 2008 in Jordanien vorgesehen war. Ein Scheitern des Außenministertreffens im November 2008 stand wegen des Nahost-Konflikts und der Frage nach der Beteiligung Israels und der Arabischen Liga an der UfM im Raum, konnte jedoch verhindert werden.¹⁷ Die fortgesetzte Anwesenheit der

Nach den kriegerischen Auseinandersetzungen im Gaza-Streifen zum Jahreswechsel 2008/2009 und den Wahlen in Israel setzte ein Stillstand in den Mittelmeer-Beziehungen ein. Das führte zur totalen Einstellung der diplomatischen Treffen im Rahmen der UfM.

Arabischen Liga wirft die Frage auf, welche Begründung geliefert wird, indirekt allen arabischen Staaten, auch denen, die nicht mittelbar- oder unmittelbar an das Mittelmeer grenzen, einen Zugang zu einer euro-mediterranen Organisation zu gewähren.

Die kritische Haltung Israel wurde zum Preis einer Ausweitung der stellvertretenden Generalsekretäre überwunden. Jeweils ein Posten wurden einem Vertreter aus den südlichen Hauptstädten Tel Aviv, Ramallah, Athen, Rom und Valletta zugesprochen.

ERSTE WIEDERBELEBUNGSVERSUCHE ERWEISEN SICH ALS BEGRENZT

Während und kurz nach den kriegerischen Auseinandersetzungen im Gaza-Streifen zum Jahreswechsel 2008/2009 und nach den Wahlen in Israel setzte ein Stillstand in den Mittelmeer-Beziehungen ein. Dies führte zur totalen Einstellung der technischen und diplomatischen Treffen im Rahmen der UfM. Im Ergebnis musste selbst die Europäische Kommission die Aufschiebung der geplanten Treffen öffentlich zugeben.¹⁸

Im Juni 2009 startete der französische Energieminister Jean-Louis Borloo eine Initiative, um nach einer weiteren Verschiebung eines Treffens aufgrund des Nahost-Konflikts, welches für Anfang Juni in Monaco vorgesehen war, mit

17 | Ebd.

18 | „The crisis in Gaza at the end of 2008 resulted in a suspension of the UpM meetings during some months.“ in: European Commission, *Union for the Mediterranean*, Brüssel, 10.07.2009, MEMO/09/333 (2009).

seinen Kollegen am 25. Juni 2009 in Paris zusammenzutreffen. Ziel dieses Treffens war es, weitere Schritte nachhaltiger Entwicklung in der Region zu diskutieren.

Die Frage des wechselnden Ko-Vorsitzes auf Seiten der EU wurde im Juli 2009 erneut aufgeworfen, da der damalige belgische Außenminister Karel de Gucht es nicht akzeptierte, dass europäische Mittelmeeranrainer automatisch an der Ko-Präsidentschaft nach Beendigung der EU-Ratspräsidentschaft festhalten. Dieses informelle Verfahren entstand unter dem französischen Ko-Vorsitz, der von Juli 2008 bis Ende Dezember 2009 für die EU der UfM vorsah. Der französischen Regierung war es gelungen, mit den folgenden EU-Ratspräsidentschaften Tschechiens und Schwedens erfolgreich zu verhandeln, um den Ko-Vorsitz zu behalten. Doch führte dies zu Unklarheiten, als zu Jahresbeginn 2009 zwei Delegationen – eine unter tschechischer Führung als damalige EU-Ratspräsidentschaft und eine unter französischer Führung im Rahmen des Ko-Vorsitzes – versuchten, im Gaza-Israel-Konflikt vor Ort zu vermitteln. Belgien fürchtete damals, dass Madrid auch nach dem Ende der spanischen EU-Ratspräsidentschaft Ende Juni 2010 einen Anspruch auf den Ko-Vorsitz erheben könnte. Diese Befürchtung führte zu einem Briefverkehr zwischen den belgischen und spanischen Außenministern.

Zweierlei Aspekte kommen in Bezug auf die Frage nach der europäischen Besetzung des Ko-Vorsitzes zum Tragen: Erstens wurde bis zum Beginn der belgischen Ratspräsidentschaft im Juli 2010 keine Entscheidung

über dieses Thema getroffen. Vielmehr ist es absehbar, dass in Brüssel erst noch ein Verfahren gefunden werden muss, wie eine französische Nachfolge erfolgen soll. Zweitens wird sich der Prozess der Entscheidungsfindung vor der belgischen Grundsatzentscheidung abspielen, außenpolitische Fragen der Hohen Beauftragten Cathrin Ashton und dem neuen Europäischen Auswärtigen Dienst zu überlassen. Mit Blick auf diese beiden Faktoren ist davon auszugehen, dass die europäische Besetzung des Ko-Vorsitzes den Rat noch im Herbst 2010 beschäftigen wird.

Der Prozess der Entscheidungsfindung wird sich vor der Grundsatzentscheidung abspielen, außenpolitische Fragen Cathrin Ashton und dem neuen Europäischen Auswärtigen Dienst zu überlassen.

Darüber hinaus bewirkten die politischen Effekte des Nahost-Konflikts Verzögerungen bei der Benennung des ersten Generalsekretärs. Als Ergebnis eines intergouvernementalen Verfahrens wurde im März 2010 der jordanische Diplomat und ehemalige EU- und NATO-Botschafter

Das vierte ministerielle Treffen zum Thema Wasser blieb im April 2010 ohne Ergebnis. Hintergrund war die israelische Ablehnung des Begriffs „besetzte Gebiete“ im Schlussdokument.

Ahmad Masadeh zum ersten Generalsekretär der UfM erklärt. Mit Blick auf die gestärkte Rolle des Europäischen Parlaments in außenpolitischen Fragen und Entscheidungen muss bemängelt werden, dass die Einbindung der parlamentarischen Euro-Med-Ebene bei der Besetzung dieses Postens nicht erfolgt ist. Hätten die Staats- und Regierungschefs an ihren eigenen Absichtserklärungen festgehalten, die Euro-Mittelmeer-Parlamentarier-Versammlung (EMPA) voll in die UfM zu integrieren, so wäre eine parlamentarische Anhörung des Kandidaten für den Posten des Generalsekretärs wünschenswert gewesen.

Ungeachtet der Wiederbelegungsversuche verlief das vierte ministerielle Treffen zum Thema Wasser vom 13. bis 14. April 2010 ohne Ergebnis. Hintergrund war die israelische Ablehnung des Begriffs „besetzte Gebiete“ im Schlussdokument. Israel widersetzte sich der international anerkannten Bezeichnung der besetzten palästinensischen Gebiete und verhinderte so die Verabschiedung einer gemeinsamen Wasserstrategie.¹⁹

Vor dem Hintergrund der Drohung Syriens und Ägyptens, dem für den 7. bis 8. Juni 2010 vorgesehenen Gipfel der Staats- und Regierungschefs fernzubleiben, wurde er Ende Mai auf November 2010 verschoben.²⁰ Vorausgegangen war die Erklärung des israelischen Außenministers Avigdo Liebermann, selbst am Gipfeltreffen teilnehmen zu wollen, was arabische Boykottandrohungen nach sich zog, da Liebermann von syrisch-ägyptischen Vertretern als anti-arabischer Vertreter wahrgenommen wird. Zwar versuchte der spanische Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero, damaliger Vertreter der rotierenden EU-Ratspräsidentschaft, Liebermann zum Fernbleiben zu bewegen, jedoch

19 | Eberhard Rhein, „Union for the Mediterranean has to get serious“, in: *Blogactiv* (23.04.2010), <http://www.euractiv.com/en/east-mediterranean/union-med-has-get-serious-analysis-473553> [10.07.2010].

20 | Vgl. „Mittelmeer-Gipfel wegen Nahost-Streit verschoben“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (22.05.2010).

lehnte dies Israel ab. Es ist geplant, das verschobene Treffen in der dritten Novemberwoche zum 15. Jahrestag der EMP nachzuholen.

ANALYSE DES POLITISCHEN PROZESSES UND KRITIK DER INSTITUTIONELLEN STRUKTUR

Startete das französische Projekt einer Mittelmeerunion mit dem Ziel, die Defizite und Mängel des Barcelona-Prozesses und der ENP anzugehen und zu beseitigen, so fällt ein erstes Urteil der Implementierung der Ideen eher pessimistisch aus. Demnach wäre es schwierig, bei der UfM Erfolge zu sehen, wo bereits der Barcelona-Prozess versagt hätte.²¹ Wird auf die politischen Ereignisse und Verzögerungen im Umgang der UfM zurückgeblickt, so bieten sich erstens eine Analyse des politischen Prozesses und zweitens eine Kritik der institutionellen Struktur an.²²

Zwar kann es aus prozessualer Sicht als Erfolg gewertet werden, dass sich die Staatschefs in Paris trafen und sich gegenseitig versicherten, wie wichtig die Mittelmeerdimension auf beiden Seiten des Meeres sei,²³ doch als hinreichend kann dies nicht betrachtet werden. Auch die Folgetreffen sind nicht von Kritik frei geblieben: Die Meinungen zur Beurteilung der Fortschritte der Außenminister-Konferenz in Marseille gingen auseinander: Es wurde einerseits als ein Erfolg betrachtet, dass sich die Konferenzteilnehmer auf ein Arbeitsprogramm für 2009 einigen konnten. Darüber hinaus wurde einiger Fortschritt²⁴ auf den Gebieten der

21 | Roberto Alliboni, und Fouad M. Ammor, „Under the Shadow of Barcelona: From the EMP to the Union for the Mediterranean“, in: *EuroMeCSO Paper 77* (2009).

22 | Im Rahmen einer sicherheitspolitischen Analyse multilateraler Ansätze im Mittelmeerraum wurde jüngst eine gewisse Müdigkeit festgestellt: „[W]e observe a kind of Mediterranean fatigue when it comes to multilateral initiatives.“, Carlo Masala und Sarah Anne Rennick, „Overview Mediterranean Fatigue? The State of Multilateral Frameworks in the Middle East.“, *EAG Policy Paper 9*, (Kairo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010), 1-2, 1.

23 | Vgl. Hardy Ostry, *Hochglanzbilder und Gipfelstimmung. Die Union für das Mittelmeer und der Nahost-Konflikt*, (Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008).

24 | Michael Reiterer, „From the (French) Mediterranean Union to the (European) Barcelona Process: The ‚Union for the Mediterranean‘ as Part of the European Neighbourhood Policy.“ in: *European Foreign Affairs Review* 14 (2009): 313-336, hier: 327.

Allgemein stellt sich die Frage, wie es gelingen kann, den Geist der EMP in neue Initiativen zu übersetzen und darüber hinaus institutionelle und projektbezogene Fortschritte zu erlangen.

Säuberung des Mittelmeeres, neuer See- und Landwege, Zivilschutzprojekte, alternative Energie, Mittelmeersolarplan und höhere Bildung sowie eines Mittelmeerentwicklungsplans für Geschäftsleute erkannt. Andererseits wurde die Meinung vertreten, dass in den sechs grundlegenden Projekten der Union keine weiteren Fortschritte erzielt worden seien, da sich die Außenminister weder auf Durchführungsmodalitäten noch auf weitergehende konkrete Schritte einigten.²⁵

Allgemein stellt sich die Frage, inwieweit es mit dem nun gewählten Weg der UfM gelingen kann, den Geist der EMP in neue Initiativen zu übersetzen und darüber hinaus institutionelle und projektbezogene Fortschritte zu erlangen.²⁶ Mit Blick auf die Projekte wurde die Kritik laut, dass substantiell keine neuen Projekte angeschoben wurden, mit denen auch nur „partiell auf die strukturellen Probleme und Entwicklungen im Mittelmeerraum“²⁷ eingegangen worden wäre und die den südlichen Interessen entsprochen hätten. Die als neue Projekte angekündigten Maßnahmen wurden zum Teil bereits in der Vergangenheit von den bestehenden Euro-Mittelmeerbeziehungen und -institutionen bearbeitet. Unter Leitung der Europäischen Kommission wurde bereits seit 2005 mit der Initiative „Horizon 2020“ grenzüberschreitend daran gearbeitet, die Wasserqualität des Mittelmeeres zu erhöhen. Ähnliches kann auch im Bildungsbereich beobachtet werden, wo sich die Bildungsminister bereits im Juni 2007 in Kairo darauf geeinigt hatten, einen gemeinsamen Forschungsraum zu gründen und den Austausch von Wissenschaftlern stärker zu fördern.

Im Vergleich zum Barcelona-Prozess wurde der UfM ein schlechtes Zeugnis im Umgang mit dem Nahost-Konflikt ausgestellt. Einer Ansicht nach konnte der Barcelona-

25 | Didier Billion, „L'Union pour la Méditerranée, nouvel acteur des relations internationales? L'Union pour la Méditerranée un an après.“ <http://affaires-strategiques.info> [10.06.2010].

26 | Vgl. Ahmed Driss, „North-African Perspectives“, in: Roberto Aliboni (Hrsg.), *Putting the Mediterranean Union in Perspective* (EuroMeSCo Paper 68), 19-24, hier: 23.

27 | Vgl. Daniela Schwarzer, und Isabelle Werenfels, „Formelkompromiss ums Mittelmeer“ in: *SWP-Aktuell* (Berlin, 2008/A24), 4-5.

Prozess trotz aller Rückschläge im Friedensprozess in Bewegung bleiben. Die neue institutionelle Situation würde es den arabischen Staaten erlauben, die gesamte UfM für eigene Interessen zu „kidnappen“.²⁸ Ein Grund wurde darin erkannt, dass innerhalb der EMP die arabischen Staaten und Israel lediglich Gäste eines von der EU angetriebenen Prozesses waren.²⁹ Mit Beginn der UfM, dem Ko-Vorsitz und dem Generalsekretariat hätten die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten Miteigentümerschaft übernommen, was eben auch bedeuten kann, sich zu verweigern. Konnte sich die EU bislang über die wechselseitigen Proteste und Verweigerungen von Arabern und Israelis hinwegsetzen, so geht dies nun nicht mehr. Vor dem Hintergrund dieser gewollten Entwicklung muss die europäische Grundposition, wonach EMP und UfM keine direkten Instrumente zur Behandlung des Nahost-Konflikts seien, in Frage gestellt werden.

Ungeachtet dieser pessimistischen Bewertungen gelang es im institutionellen Bereich, die EMP im Rahmen der UfM weiterzuentwickeln und konkrete Projektideen zu schaffen. Ein Sekretariat wurde in Barcelona eingerichtet und die Ko-Präsidentschaft nahm ihre Arbeit

auf. Vor dem Hintergrund der bestehenden europäischen finanziellen Vorausschau bis 2013 führte der europäische Erweiterungs- und Nachbarschaftskommissar Füle aus, dass die Kommission die bereitstehenden

Konnte sich die EU bislang über die wechselseitigen Proteste und Verweigerungen von Arabern und Israelis hinwegsetzen, so geht dies nun nicht mehr.

Mittel entlang der Prioritätenliste von Paris und Marseille umorientierte:³⁰ 2009 wurden 92 Millionen Euro für regionale Projekte ausgegeben. Gemäß den Schwerpunkten von Paris entfielen auf den Wassersektor 22 Millionen Euro, den Transportsektor zehn Millionen Euro und den Zivilschutz 4,4 Millionen Euro. Die EU finanzierte mit fünf Millionen Euro die vorbereitenden Maßnahmen des Mittelmeer-Solarprogramms und unterstützte Wirtschaftsmaßnahmen im Umfang von neun Millionen Euro.

28 | Tobias Schumacher, „A fading Mediterranean dream“ in: *European Voice*, 16.07.2010.

29 | Roberto Aliboni, „The Union for the Mediterranean. Evolution and Prospects“, *Documentati IAI* 09, 39e-December 2009, 3.

30 | Stefan Füle, „Adress to the ‚For‘UM‘ meeting“, *Speech/10/269*. European Commission, (2010), 3.

„Gute“ Institutionen, im Sinne der strukturellen Fähigkeit zur Generierung von gewünschten Ergebnissen, können keinen gemeinsamen politischen Handlungswillen ersetzen.

Gerade die Kooperation im Bereich der regenerativen Energie erweist sich als zukunftsgerichtete Maßnahme. Der Mittelmeer-Solarplan zielt darauf ab, Strom im Umfang von 20 Gigawatt aus erneuerbaren Energien zu generieren und bis im Jahr 2020 energiesparende Programme im Mittelmeerraum umzusetzen. Im Januar 2010 legte die Europäische Kommission eine Machbarkeitsstudie vor, die im Februar 2010 um ein Strategiepapier einer Expertenarbeitsgruppe erweitert wurde. Im Rahmen einer privatwirtschaftlichen Initiative gründeten zwölf Unternehmen am 30. Oktober 2009 die Desertec-Stiftung, um eine klimafreundliche Energieversorgung aus dem Nahen Osten und Nordafrika sicherzustellen. Ziel des Konzepts ist es, aus Solar- und Windenergie mittelfristig den lokalen Strommarkt Nordafrikas und langfristig Europa zu versorgen.

SCHLUSSBETRACHTUNG

Das auf die dritte Novemberwoche verschobene Treffen der Staats- und Regierungschefs zum 15. Jahrestag der EMP wird die Chance bieten, sich den gemeinsamen Herausforderungen im Mittelmeerraum zu stellen. Mittelfristig wird es gelingen, erstens innerhalb der EU und bei den südlichen Partnerstaaten im Rahmen der neuen institutionellen Architektur ausreichenden gemeinsamen Willen zu entwickeln, um die neuen Möglichkeiten auch tatsächlich zu nutzen. Eins ist klar, „gute“ Institutionen, im Sinne der strukturellen Fähigkeit zur Generierung von gewünschten Ergebnissen, können keinen gemeinsamen politischen Handlungswillen ersetzen. Zweitens sollte die Schwerpunktsetzung der UfM mit ihrer starken Projektorientierung als Mehrwert verstanden werden, um in quasi unpolitischen bzw. technischen Bereichen die Vertrauensbasis der südlichen Staaten untereinander und im Verhältnis zur EU auszuweiten.

Damit dieser Zielhorizont erreicht werden kann, müssen die EU, ihre Mitgliedstaaten und die südlichen Partnerstaaten die Realitäten anerkennen. Im Zusammenhang zwischen der Projektbetonung und der Auslagerung von politischen, sicherheitspolitischen und menschenrechtlichen Fragen gibt es zwei Denkrichtungen, die beide an den

begrenzten Erfolgen der EMP ansetzen: Die eine empfiehlt, an unpolitischen Projekten mittelfristig festzuhalten, bis sich die regionale Lage so weit entspannt hat und gegenseitiges Vertrauen existiert, um dann die kritischen Fragen im gemeinsamen Rahmen zu behandeln. Argumentativ beziehen sich Vertreter dieser Sichtweise auf den erfolgreichen Verlauf der europäischen Integrationsgeschichte nach dem Zweiten Weltkrieg und der supranationalen Aufsicht über die kriegswichtigen Industrien für Kohle und Stahl, die die EGKS begründete. Kritisch gilt es hier anzumerken, dass die weltpolitischen Gesamtzusammenhänge nach 1945 in Europa und in den neunziger Jahren im Mittelmeerraum kaum historische Parallelen aufweisen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen lernen, unangenehme Themen aktiv anzugehen und den politischen Dialog auszuweiten anstatt die Augen vor den regionalen Realitäten zu verschließen.

Die andere Denkrichtung erachtet es als einen Nachteil, dass die EMP und die darauf aufbauende UfM nicht direkt als Instrument zum Einwirken auf die Parteien im Nahost-Konflikt eingesetzt werden. Israel und die arabischen Parteien hingegen nutzen die gemeinsamen Treffen als Foren, ihre jeweiligen Sichtweisen im Konflikt zu vertreten. Sie scheuten sich nicht, dem jeweiligen Interesse folgend an bestimmten Sitzungen teilzunehmen oder die Teilnahme abzusagen. Insofern müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten endlich lernen, unangenehme Themen aktiv anzugehen und den politischen Dialog auszuweiten anstatt, einer Vogelstraußpolitik folgend, die Augen vor den regionalen Realitäten zu verschließen.

Mit Blick auf die UfM bedeutet dies, aktiv die externen Herausforderungen anzugehen, die an die Union herangetragen werden. Aus arabischer Sicht ist dies an erster Stelle der Nahost-Konflikt, wobei ein stärkeres Engagement der EU gefordert wird. Es ist Aufgabe der EU, vor allem der Hohen Beauftragten Ashton, mit der Stärkung der partnerschaftlichen Komponente im Rahmen des Ko-Vorsitzes und dem gemeinsamen Sekretariat konstruktiv zu wirken. Genauso wenig wie die israelische Regierung regionale Gegebenheiten missachten kann, kann die arabische Seite langfristig eine Politik der Isolierung Israels betreiben. An alle drei Seiten richtet sich der Auftrag, politische Realitäten und regionale Gegebenheiten anzuerkennen.

Darüber hinaus gilt es, gemeinsame Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen aus den Auswirkungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise, des Klimawandels und der wechselseitigen Energiebeziehungen zu ziehen. Alle drei Themen verweisen auf den hohen Grad der politisch gewollten wechselseitigen Verflechtung und gegenseitigen Abhängigkeit. Vor diesem Hintergrund muss die Alternativlosigkeit regionaler und transregionaler Zusammenarbeit festgestellt werden. In diesem Zusammenhang weisen die ausgewählten Kooperationsprojekte der UfM in die richtige Richtung, um das gegenseitige Vertrauen weiter zu stärken.