

„Mare nostrum“?

Frankreich, die EU und die Union für das Mittelmeer

Thomas Siemes*

» Die Pläne von Nicolas Sarkozy zur Schaffung einer Mittelmeerunion haben in der Europäischen Union und bei ihren Nachbarn eine lebhafte Diskussion ausgelöst. Der französische Präsident hat erreicht, dass diese Region und die bisherige EU-Mittelmeerpolitik wieder stärker in den Fokus der Europäer rückten. Doch nach heftigen Kontroversen und einem pompösen Gründungsgipfel im Juli 2008 kommt die „Union für das Mittelmeer“ inzwischen nicht mehr voran.

In einer Anhörung vor der Nationalversammlung erklärte der französische EU-Botschafter Pierre Sellal im Januar 2008: *„Die Überlegungen des Präsidenten sind inspiriert durch die Unzulänglichkeiten der bisher unternommenen Mittelmeerpolitik. Wir haben alle erkannt, dass die bisher im Rahmen der Nachbarschaftspolitik und des Barcelona-Prozesses unternommenen Aktionen nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt haben.“* Diese Kritik an der bisherigen EU-Mittelmeerpolitik verbanden die französischen Akteure mit zum Teil pathetischen Hinweisen auf die Bedeutung des Mittelmeerraumes. So bemerkte der Architekt der Mittelmeerunion, Präsidentenberater Henry Guaino: *„Hier entscheidet sich das Schicksal der Zivilisation, des Weltfriedens, die Beziehungen zwischen den drei monotheistischen Religionen, zwischen der westlichen Welt und der islamischen Welt, zwischen Nord und Süd, zwischen Europa und Afrika.“* Diese Bedeutung und die bestehenden Defizite veranlassten Nicolas Sarkozy bereits im Präsidentschaftswahlkampf, auch in diesem Bereich eine „rupture“ zu fordern: *„Einen Bruch mit Verhaltensweisen, mit Denkweisen, mit Vorkehrungen, mit einer Haltung, die sich dem Mut und der Entschlossenheit verweigert.“* Das Ziel sei ein institutioneller und inhaltlicher Neuanfang in den Beziehungen zwischen der EU und den Mittelmeeranrainerstaaten.

In der Tat kann man der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und der 1995 gegründeten Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) allenfalls eine gemischte Bilanz bescheinigen. In der „Erklärung von Barcelona“ hatten sich die Gründungsmitglieder in Anlehnung an den KSZE-Prozess auf eine Zusammenarbeit in drei eng miteinander verknüpften Themenbereichen mit dem normativen Ziel einer Demokratisierung der gesamten Region geeinigt und die Partnerschaft in so genannte „Körbe“ unterteilt: Korb I umfasst Politik und Sicherheit, Korb II Wirtschaft- und Finanzen und Korb III Soziales und Kultur. Als „vierter Korb“ kam 2005 die Kooperation auf den Gebieten Migration, soziale Integration, Justiz und innere Sicherheit hinzu. Ziel der auch als „Barcelona-Prozess“ bezeichneten Initiative war nicht weniger als die Schaffung eines *„Raumes des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstandes“*.

Dadurch sollte der Nahost-Friedensprozess unterstützt und begleitet und ein politischer Dialog zwischen allen Staaten der Region eingeleitet werden, der sich an gemeinsamen Werten wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit orientiert. Wirtschaftlich sollte durch die Einrichtung einer Freihandelszone bis 2010 größerer Wohlstand geschaffen werden.

* Thomas Siemes ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre der Universität Trier.

Doch mit der erneuten Verschärfung des Nahost-Konfliktes zeigte sich schnell, dass diese hohen Erwartungen nicht erfüllt werden konnten und konkrete Ergebnisse eher bescheiden blieben. Die Spannungen zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn machten eine umfassende multilaterale Kooperation undenkbar. Befürworter sehen in der EMP zwar eine erfolgreiche Arbeitsgrundlage sowie Ausgangspunkt für multilaterale Beziehungen zwischen der EU und den Mittelmeerrainern und werten durch den vertrauensbildenden Effekt bereits ihre bloße Existenz als Erfolg. Kritiker heben dagegen einen weiterhin bestehenden politischen und wirtschaftlichen Bruch zwischen beiden Seiten des Mittelmeeres hervor, der durch die existierenden Kooperationsmechanismen nicht überwunden werden kann. Im Bereich der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit beruhen die Probleme auf unterschiedlichen Sicherheitsperzeptionen zwischen der EU und den Mittelmeerrainern, welche die Einigung auf einen gemeinsamen Ansatz erschweren. Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Nord und Süd hätten sich zwar verbessert, die immer weiter auseinanderklaffende Wohlstandslücke konnte aber nicht verringert werden. Auch die wirtschaftliche Kooperation zwischen den südlichen Mittelmeerlandern bleibe hinter ihren Möglichkeiten zurück. Besonders in der Demokratisierungspolitik gibt es zudem noch erhebliche Abweichungen von den Zielen der Barcelona-Erklärung und der Wirklichkeit. Die südlichen Mittelmeerlande weigern sich beharrlich, mehr als nur kosmetische Reformen in Angriff zu nehmen, und die EU drängt nur unzureichend auf einschneidende Veränderung.

Der euro-mediterrane Dialog habe nach Ansicht von Nicolas Sarkozy auch deshalb sein Ziel nicht erfüllt, weil die „*Priorität Europas im Osten lag*“. Durch die EU-Osterweiterung und die Schaffung der Europäischen Nachbarschaftspolitik befürchteten die mediterranen EU-Staaten einen Bedeutungsverlust der EMP und die Gefahr eines Ost-Süd-Ungleichgewichts. In der nach Norden und Osten erweiterten EU fehlte aber die Bereitschaft, um diesem gemeinsam entgegenzusteuern. Zwar besteht kein Zweifel, dass auch die südlichen Mittelmeerlande eine engere Kooperation mit ih-

ren nördlichen Nachbarn wünschen, doch haben auch hier häufig die Bereitschaft und der Wille zur Kooperation mit der EU und untereinander gefehlt. Augenscheinlicher Nachweis hierfür war der Jubiläumsgipfel des Barcelona-Prozesses im November 2005: Acht von zehn Staats- und Regierungschefs auf Seiten der südlichen Mittelmeerrainern kamen nicht persönlich nach Barcelona, sondern ließen sich nur durch Minister vertreten.

„Schöne Idee ohne Inhalt“?

Hatte der damalige Innenminister Sarkozy bereits 2005 die Kooperation mit den südlichen Mittelmeerrainern im Barcelona-Prozess als „*gescheitert*“ bezeichnet, versprach er als Präsidentschaftskandidat für den Fall seiner Wahl bei einer Rede in der Hafenstadt Toulon im Februar 2007 die Schaffung einer „Mittelmeerunion“, um die Zusammenarbeit in der Region zu verbessern: „*Unser großer Fehler ist es, lange, zu lange, dem Mittelmeer den Rücken gekehrt zu haben. Aber in Wahrheit haben wir der Zukunft den Rücken gekehrt. Die Zukunft Europas liegt im Süden*“, sagte er. „*Der europäische Traum braucht den mediterranen Traum.*“

Die pathetische Wortwahl verdeckte die eher vagen Details seines Vorschlags. So sollte die neue Union nach Sarkozys Vorstellungen ausschließlich von den sechs EU-Mittelmeerrainern Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und Zypern getragen werden. (Wobei er Malta als siebten EU-Anrainer vergaß!) Nichtanrainer sollten lediglich einen Beobachterstatus erhalten. Sarkozy unterließ es jedoch, eine genaue Liste der südlichen Mitglieder zu nennen. Die Mittelmeerunion sollte zunächst mit regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs der beteiligten Staaten nach dem Vorbild der G8 ihre Arbeit aufnehmen und als Gesprächsforum dienen, das konsensfähige Lösungen für aktuelle Probleme erarbeitet. Sarkozy regte die Gründung eines „Mittelmeerrates“ und einer „Mediterranen Investitionsbank“ nach dem Vorbild des Europarates beziehungsweise der Europäischen Investitionsbank an. Neben der Einwanderungspolitik nannte er den Umweltschutz, die nachhaltige Entwicklung,

eine „Ko-Entwicklung“ in Form von technologischem Austausch und die Zusammenarbeit im Kampf gegen Korruption, organisiertes Verbrechen und Terrorismus als Pfeiler der Kooperation.

Gleichzeitig ermögliche die Union auch eine realisierbare Antwort Europas auf den türkischen Wunsch nach einer Mitgliedschaft in der EU, die Sarkozy entschieden ablehnt. Europa könne sich nicht unendlich erweitern, sagte Sarkozy. Die Türkei sei kein europäisches Land, aber ein großes Mittelmeerland, dem quasi als Alternative deshalb eine herausgehobene Rolle in dieser neuen Union zukomme.

Nach seinem Wahlsieg erneuerte Nicolas Sarkozy am 6. Mai 2007 sein Versprechen: *„Ich will einen Aufruf an alle Völker des Mittelmeerraumes richten und ihnen sagen, dass dem Mittelmeerraum eine ganz entscheidende Bedeutung zukommt. Ich will ihnen sagen, dass die Zeit gekommen ist, gemeinsam eine Mittelmeerunion aufzubauen, die als Verbindung zwischen Europa und Afrika fungieren wird. Was für die Einigung Europas vor 60 Jahren getan wurde, werden wir heute für die Einigung des Mittelmeerraumes tun.“*

Im Oktober 2007 entwickelte er diese Idee schließlich bei einem Staatsbesuch in Marokko weiter. Geographisch solle diese Union die arabischen Staaten sowie Israel und die Türkei einschließen. Ihre Arbeit werde die Mittelmeerunion in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, Energie, Verkehrswesen und Wasser beginnen. Anders als im Barcelona-Prozess sollten dabei konkrete und sichtbare Projekte im Mittelpunkt stehen, die die vitalen Interessen aller Völker berücksichtigen und den Menschen die Vorteile der Zusammenarbeit unmittelbar nahebringen. Ausschlaggebend ist hierbei ein *„Grundsatz der variablen Geometrie“*: Interessierte Länder sollen sich zusammen-tun und Projekte pragmatisch, konstruktiv und frei von lähmenden politischen Hindernissen verwirklichen.

In Tanger betonte Sarkozy die Notwendigkeit eines gemeinsamen politischen Willens für den Erfolg und schloss mit den Worten: *„Wir werden die Mittelmeerunion schaffen, wenn wir das wollen. Ich weiß, dass alle Völker des Mittelmeerraumes es*

im Grunde wollen.“ Doch hier täuschte sich Sarkozy. Nicht alle Mittelmeerstaaten wollten diese Union. Der libysche Staatschef Gaddafi erklärte, er empfinde die Mittelmeerunion *„als eine Art Demütigung“* und reagierte empört: *„Wir sind weder ausgehungert noch Hunde, denen man Knochen zuwerfen muss.“* Auch Algerien blieb skeptisch. Die Türkei lehnte den Vorschlag kategorisch ab und bestand darauf, dass dies nicht als Alternative zu einer Vollmitgliedschaft in der EU betrachtet werden dürfe. Innerhalb der EU kritisierte besonders Deutschland die Initiative Sarkozys. Bundeskanzlerin Angela Merkel warnte davor, *„dass sich Deutschland mehr von der mittel- und osteuropäischen Seite und Frankreich sich mehr von der Mittelmeer-Seite tangiert fühlt. Das würde Spannungskräfte innerhalb Europas wachrufen, die ich nicht möchte“*. Es drängte sich der Eindruck auf, dass Frankreich *„Einflusssphärenpolitik“* betrieb, um die nach der deutschen Wiedervereinigung und der EU-Osterweiterung erfolgte Schwer-

punktverlagerung nach Osten durch eine Regionalorganisation im Süden auszugleichen, in der Frankreich eine unangefochtene Führungsrolle spielen könne. Vor diesem Hintergrund wurde deutlich, warum der Streit zwi-

schen Paris und Berlin um die Union für das Mittelmeer als *„größte Krise der deutsch-französischen Beziehungen“* bezeichnet wurde. Sarkozy stellte aus deutscher Sicht die Grundlagen der Beziehungen und die als wesentlich betrachtete gemeinsame Rolle im europäischen Integrationsprozess infrage.

Kritisiert wurde aber auch der Stil Sarkozys, der das Projekt ohne Absprache mit den Partnern vorantrieb. Dies ließ Zweifel über die eigentlichen Ziele der angestrebten Union aufkommen. Warum strebte Frankreich parallel zur EU eine getrennte und nicht von Brüssel kontrollierte neue Struktur an, in der ausschließlich Mittelmeeranrainerstaaten sitzen sollten, und bemühte sich nicht um eine Reform des bestehenden Barcelona-Prozesses? Beobachter vermuteten, dass hier vor allem ein Rahmen zur Durchsetzung französischer Interessen geschaffen werden sollte, beispielsweise in den Bereichen Atom-, Energie- und Rüstungsindustrie.

„Wir sind keine Hunde, denen man Knochen zuwerfen muss.“

Die Kritik zeigte Wirkung. Im „Aufruf von Rom“ des französischen Präsidenten und der Ministerpräsidenten Italiens und Spaniens vom Dezember 2007 ist nicht mehr von einer Mittelmeerunion, sondern bereits von einer „Union für das Mittelmeer“ (UfdM) die Rede. Die Änderung des Namens ließ eine wesentliche Veränderung erkennen: Es wird ausdrücklich betont, dass die *„bestehenden Strukturen der Zusammenarbeit und des Dialoges“* nicht ersetzt, sondern ergänzt werden sollen. Offen gelassen wurde jedoch noch die Rolle der nicht an das Mittelmeer grenzenden EU-Mitglieder.

„Der Name ist mir völlig egal“

Frage: *„Eine Frage an den französischen Präsidenten. Die Tatsache, dass Sie es jetzt ‘Mittelmeerunion’ nennen und dass Sie einen Kompromiss mit der deutschen Seite erzielt haben, heißt das, dass Sie Konzessionen im Vergleich zu Ihrem ursprünglichen Projekt eingegangen sind oder nicht?“*

Sarkozy: *„Nein. In Rom haben wir das mit Herrn Zapatero und Herrn Prodi ‘Mittelmeerunion’ genannt. Das war der Vorschlag von Herrn Zapatero.“*

Merkel: *„Aber der Name ist es nicht. Ob es nun ‘Union für das Mittelmeer’ oder ‘Mittelmeerunion’ heißt, ist mir völlig egal. Der Punkt ist, dass wir einig sind, dass dies ein Projekt der Europäischen Union mit den südlichen Mittelmeerstaaten ist und dass die Situation besser werden muss, als sie heute ist.“*

Pressekonferenz vom 3.3.2008 nach dem deutsch-französischen Treffen von Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Sarkozy in Hannover. Quelle: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

Anfang März 2008 konnte zwischen Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Sarkozy ein Kompromiss ausgehandelt werden, der in einem gemeinsamen Papier für den wenige Tage später stattfindenden EU-Gipfel mündete: Das französische Projekt wurde mit den EU-Programmen verschmolzen, wobei die bisherigen Strukturen, Projekte und Finanzmittel in die nun als „Barcelona-

Prozess: Union für das Mittelmeer“ bezeichnete europäisierte Initiative übernommen werden, die alle 27 EU-Staaten umfasst. Die Staats- und Regierungschefs beauftragten die EU-Kommission mit der Ausarbeitung eines Vorschlags zu ihrer Ausgestaltung.

Der Mittelmeergipfel der Union am 13. Juli in Paris wurde zum diplomatischen Triumph für Sarkozy. Der französische Präsident konnte hier neben der eigentlichen Gründung der Union auch eine Annäherung zwischen Syrien und dem Libanon und Kontakte zwischen Israel und den besetzten palästinensischen Gebieten vermitteln. Mitglieder der Union sind neben den 27 EU-Staaten Ägypten, Albanien, Algerien, Bosnien, Israel, Jordanien, Kroatien, der Libanon, Mauretanien, Marokko, Monaco, Montenegro, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien und die Türkei. Die größte Neuerung besteht in der institutionellen Aufwertung der Zusammenarbeit. So wird es künftig einen gemeinsamen Vorsitz geben und alle zwei Jahre ein Gipfeltreffen. Inhaltlich sind sechs genau umrissene und größtenteils unstrittige und unpolitische Pilotprojekte geplant: 1. die Säuberung des Mittelmeers; 2. die Einrichtung von transnationalen Schifffahrtsstraßen (*„autoroutes de la mer“*) und Autobahnen zur Verbesserung des Transportwesens; 3. die Schaffung eines gemeinsamen Katastrophenschutzes; 4. ein „mediterrane Solarplan“; 5. Forschung und Lehre im Rahmen einer euromediterranen Universität mit Sitz in Slowenien und 6. eine mediterrane Initiative zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen.

In Paris offen gebliebene Fragen wurden teilweise im November von den Außenministern der 43 Mitgliedstaaten in Marseille geklärt. Sitz des Sekretariats der Organisation wird Barcelona. Zudem soll ein „Gemischter Ständiger Ausschuss“ in Brüssel eingerichtet werden. Der Posten des Generalsekretärs konnte noch nicht besetzt werden, er soll jedoch aus einem der südlichen Mitgliedsländer kommen. Unter seinen insgesamt fünf Stellvertretern werden unter anderem ein Israeli und ein Palästinenser sein. Auch die Frage über den europäischen Ko-Vorsitz konnte geklärt werden. Sarkozy hatte geplant, gemeinsam mit Ägypten

tens Präsident Hosni Mubarak für zwei Jahre Präsident der neuen Organisation zu werden und ihr so seinen Stempel aufzudrücken. Der Vertrag von Lissabon sieht jedoch vor, dass die EU durch den Kommissionspräsidenten, den Präsidenten des Europäischen Rates und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vertreten wird. Außenminister Kouchner konnte in Marseille bekanntgeben, dass Frankreich sich nach dem Ende seiner EU-Ratspräsidentschaft den Vorsitz mit der Tschechische Republik teilen werde. Die Minister schlugen zudem vor, dass die Organisation künftig nur noch „Union für das Mittelmeer“ heißen soll. Der Hinweis auf den Barcelona-Prozess entfällt.

Richtige Idee, falscher Zeitpunkt?

Seit dem Beginn der israelischen Militäroperationen im Gaza-Streifen Ende 2008 ist die UfdM nach Aussage eines Diplomaten erst einmal „eingefroren“: „Aufgrund der Nahost-Krise finden derzeit keine Treffen im Rahmen der Union für den Mittelmeerraum statt.“ Auf Forderung der arabischen Staaten wurden alle weiteren technischen und institutionellen Sitzungen abgesagt. Da jede Sitzung nur die Meinungsunterschiede zur Schau gestellt hätte, rechtfertigte Paris diese „Pause“ mit dem Argument, dass die UfdM ein langfristiges Vorhaben sei, dem eine Unterbrechung von „einigen Monaten“ nicht schade würde. Die eigentlich für Februar vorgesehene Annahme des Statuts des Sekretariats musste deshalb verschoben werden. Ohne Festlegung der Struktur, der Arbeitsweise und vor allem der Regelung der Finanzierung wird aber die eigentlich für Mai 2009 geplante Auf-

nahme seiner Arbeit fraglich. Vor allem, da derzeit nicht absehbar ist, wann mit der Wiederaufnahme der Treffen gerechnet werden kann.

Das Ziel Sarkozys war eine „*Union der Projekte*“, um Kooperation in eher technischen oder unstrittigen Bereichen zu ermöglichen. Er verglich die Schaffung der Union für das Mittelmeer mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Europa Frieden, Stabilität und Wohlstand gebracht habe. Der Barcelona-Prozess habe nicht funktioniert, weil politische Fragen zu sehr im Vordergrund gestanden hätten. Die „große Politik“ sollte deshalb erst einmal außen vor gelassen werden. Dieser Vorstellung widerspricht jedoch der stellvertretende Direktor des *Institut de relations internationales et stratégiques* (IRIS), Didier Billion: „*Die EGKS war ein Projekt, das nur initiiert werden konnte, weil Frankreich und Deutschland eine politische Übereinkunft gefunden haben. Es ist die Politik, die den Projekten vorangeht und nicht umgekehrt.*“ Um konkrete Projekte zu organisieren, braucht es zunächst einen gemeinsamen Willen zur Zusammenarbeit. Allen Seiten werden dabei unter Umständen nicht unerhebliche Mühen, Zugeständnisse und Veränderungen abverlangt. Die schönen Bilder vom Gründungsgipfel in Paris im Juli 2008 verdeckten nur die tief verwurzelten Konflikte und Gegensätze. Trotz eines neuen Ansatzes war das Prestige-Vorhaben Sarkozys von vornherein so stark politisch aufgeladen, dass es zusehends zwischen die Fronten des sich erneut verschärfenden Nahost-Konfliktes gerät, wodurch ihm nun vielleicht zu Unrecht das Schicksal einer „*fausse bonne idée*“ (einer falschen guten Idee) droht. Denn dass eine engere Kooperation im Mittelmeerraum benötigt wird, steht außer Frage.

Weiterführende Informationen:

- Internetseite der EMP bei der EU: http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm
- Gemeinsame Erklärung der Mitgliedstaaten, Paris, 13.7.2008: http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaracion_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf
- Gemeinsame Erklärung der Außenminister, Marseille, 3./4.11.2008: http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf