

FRIEDEN UND SICHERHEIT

FRANKREICHS MITTELMEER- POLITIK

Ambitionierte Initiativen, überschaubare Resultate

Didier Billion
Juni 2020



Der erste Versuch einer Mittelmeerpartnerschaft wurde 1995 als *Barcelona-Prozess* ins Leben gerufen. Neu war an dieser Partnerschaft, dass die wirtschaftlichen, ökologischen, politischen, sozialen und sicherheitspolitischen Parameter einbezogen wurden. Schnell stieß sie jedoch an ihre Grenzen.



Die *Union für das Mittelmeer (UfM)* wurde 2008 gegründet, um der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum neuen politischen Schwung zu verleihen. Drei Probleme verhinderten dies: der ungelöste israelisch-palästinensische Konflikt, die Finanzkrise der EU und die politische Instabilität in den arabischen Ländern seit 2011.



Es ist zu befürchten, dass arabische Staaten in Zukunft Partner wie die Vereinigten Staaten, Russland oder China bevorzugen werden. Daher hat Frankreich den *Gipfel der zwei Küsten* in die Wege geleitet.

Inhalt

ZUSAMMENFASSUNG	2
DER MITTELMEERRAUM ALS GEFAHRENHERD UND ORT NOTWENDIGER ZUSAMMENARBEIT	3
DIE GRENZEN DES BARCELONA-PROZESSES	4
NICOLAS SARKOZY: VON DER MITTELMEERUNION ZUR UNION FÜR DEN MITTELMEERRAUM	4
EMMANUEL MACRON UND DER »SOMMET DES DEUX RIVES DE LA MÉDITERRANÉE« (GIPFEL DER ZWEI MITTELMEERKÜSTEN)	6
ZWISCHEN MILITÄRISCHER ESKALATION UND POLITISCHER OHNMACHT IN DEN KONFLIKTEN IN LIBYEN UND SYRIEN	7
EINIGE SCHWERPUNKTE UND PRINZIPIEN ZUR NEU- GRÜNDUNG DES MITTELMEERPROJEKTS	7
SCHLUSSFOLGERUNGEN	9

Zusammenfassung

Neben den bilateralen Beziehungen besteht ein Großteil der Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und den Ländern des südlichen und östlichen Mittelmeerraums aus multilateralen Partnerschaften. Der Mittelmeerraum, der meist nur als bedrohlicher Krisenherd betrachtet wird, stellt auch einen geografischen und gedanklichen Rahmen dar, der schlüssige Lösungen für die Herausforderungen der Anrainerstaaten bieten kann.

Die erste Mittelmeerpartnerschaft in der jüngeren Geschichte wurde 1995 unter dem Namen Barcelona-Prozess zwischen den damals 15 EU-Mitgliedstaaten und 12 Staaten des östlichen und südlichen Mittelmeerraums, darunter acht arabische Länder, ins Leben gerufen. Diese Partnerschaft umfasste drei Tätigkeitsschwerpunkte: Politik und Sicherheit, Wirtschaft und Finanzen sowie Soziales und Kultur. Hintergedanke war, dass diese drei Elemente untrennbar miteinander verbunden sind und es unmöglich ist, ausgewogene Partnerschaftsbeziehungen zwischen beiden Seiten des Mittelmeers aufzubauen, wenn eines dieser grundlegenden Elemente fehlt.

Schnell ist diese Partnerschaft jedoch an ihre Grenzen gestoßen, vor allem weil man nicht in der Lage war, den israelisch-palästinensischen Konflikt zu lösen, aber auch durch die Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) im Jahr 2004, die den Rahmen der Beziehungen zwischen den EU-Ländern und ihren unmittelbaren Nachbarn grundlegend verändert hat: Ihr Ziel war es, durch bilaterale Abkommen ein Umfeld von Staaten mit einer – von den Europäern konzipierten – »guten Regierungsführung« zu schaffen. Damit rückte das Vorhaben, eine multilaterale Zusammenarbeit auf der Grundlage gemeinsamer Ziele zu errichten, in den Hintergrund und die an die EU grenzenden Länder waren nun nicht mehr »Partner«, sondern »Nachbarn«. Diese Verschiebung ist nicht bloß semantischer Natur. Die ENP, die schrittweise an die Stelle des Barcelona-Prozesses trat, beschränkt sich auf die zwei Aspekte Sicherheit und Handelsliberalisierung, die nur noch wenig mit den Anliegen der südlichen und östlichen Mittelmeerländer zu tun haben, denn die Öffnung des Handels allein lässt sich kaum als Entwicklungsstrategie bezeichnen.

Der Barcelona-Prozess wurde daher sehr schnell wirkungslos. Vor diesem Hintergrund wurde 2008 die Union für den Mittelmeerraum (UfM) gegründet, um der Zusammenarbeit in der Mittelmeerregion einen neuen politischen Impuls zu verleihen. Auf der Grundlage von Vorhaben mit variabler Geometrie gelang es der UfM jedoch nicht, den erwarteten Impuls zu erzeugen. Drei Hindernisse kamen hier zusammen: der nach wie vor ungelöste israelisch-palästinensische Konflikt, der die Entwicklung effizienter Vorhaben blockierte; die Wirtschafts- und Finanzkrise, die die EU weitgehend lahmlegte; sowie die politische Instabilität infolge der Aufstände in mehreren arabischen Ländern ab 2011, die die Pläne der UfM de facto zunichtemachte.

Damit gelang es der Mittelmeerpolitik der EU nicht, eine echte Partnerschaft aufzubauen. Da die EU nicht in der Lage ist, sich als strategischer Akteur zu positionieren, und die Länder südlich des Mittelmeers Mühe haben, den Weg einer entschlossenen wirtschaftlichen Entwicklung einzuschlagen, schwindet diese Perspektive zunehmend. Dies gilt umso mehr, als die arabischen Staaten südlich des Mittelmeers sich zwar immer mehr anstrengen sollen, um den europäischen Anforderungen gerecht zu werden, sie im Gegenzug aber nicht von bedeutenden Fortschritten in den für sie lebenswichtigen Fragen profitieren.

In dieser Situation ist zu befürchten, dass die beiden Seiten des Mittelmeers sich immer weiter davon entfernen, eine gemeinsame Vision und gemeinsame Vorhaben zu entwickeln, und dass die arabischen Staaten die Vor- und Nachteile abwägen und in Zukunft Partner wie die Vereinigten Staaten, Russland oder China bevorzugen könnten. Das würde aber bedeuten, dass es nicht mehr die – am unmittelbarsten betroffenen – regionalen Akteure selbst sind, die die Herausforderungen in Sachen Sicherheit, Politik und Wirtschaft konsequent angehen. Die an der Mittelmeerpartnerschaft beteiligten Staaten müssen aber auf lange Sicht strategisch autonom werden, um in der Lage zu sein, sich den gemeinsamen Herausforderungen zu stellen, ohne sich dem Diktat fremder Mächte beugen zu müssen.

Diese Probleme werden so lange bestehen bleiben, wie die Mittelmeerpartner die ursprüngliche dreigliedrige Herangehensweise des Barcelona-Prozesses nicht wiederbeleben. Dessen Besonderheit lag in seinem ganzheitlichen Handlungsansatz, der wirtschaftliche, ökologische, politische, soziale und sicherheitspolitische Aspekte umfasste. Leider gibt es zum jetzigen Zeitpunkt keine solche strategische Vision und die beiden Seiten scheinen sich eher immer weiter voneinander zu entfernen als sich anzunähern.

Vor diesem Hintergrund hat Frankreich beschlossen, dem Mittelmeerprojekt durch ein Gipfeltreffen beider Seiten einen neuen Impuls zu verleihen. Dieser setzt mehrere Schwerpunkte, mit denen die Fallstricke früherer Initiativen umgangen werden sollen. Dennoch ist es jetzt wichtig, gemeinsame methodische Grundlagen für den weiteren Prozess festzulegen, um nicht die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen.

Der Mittelmeerraum stellt heute sicherlich eine der Bruchlinien in den internationalen Beziehungen dar. Denn die Länder des südlichen und östlichen Mittelmeers sind sowohl mit starken internen Spannungen (schwache Legitimation der meisten Regime, autoritärer Stillstand, Unterdrückung der Meinungsfreiheit der radikalen Opposition) als auch mit regionalen Konflikten konfrontiert, die zwar von unterschiedlicher Intensität sind, aber zum Teil noch andauern und sich sogar verschlimmern (Israel-Palästina, Marokko-Algerien, Streitigkeiten in der Ägäis, Zypern usw.). Darüber hinaus ist die Region auch ins Visier zahlreicher globaler Akteure geraten – der Vereinigten Staaten, Russlands und immer stärker auch Chinas –, die insbesondere hinsichtlich der wichtigen Energiefrage in der Region miteinander konkurrieren. All diese Faktoren zusammen machen den Mittelmeerraum zu einer instabilen Region, in der politische und geopolitische Faktoren entscheidend sind, will man die aktuellen Entwicklungen verstehen.

Bevor wir zum Kern des Themas kommen, ist eine Bemerkung zur Wortwahl angebracht. Üblicherweise wird der Begriff »euro-mediterran« verwendet, um die hier behandelte Region zu bezeichnen. Der Begriff ist jedoch zumindest mehrdeutig. Er könnte nämlich andeuten, dass Europa als solches nicht Teil des Mittelmeerraums sei bzw. dass nur die Länder südlich des Mittelmeers die Mittelmeerregion darstellen und Europa ein zusätzlicher Akteur sei. Über die Frage der Begrifflichkeiten hinaus zeichnen sich dabei natürlich grundlegende politische Probleme ab. Deshalb soll hier von einer »Mittelmeerpartnerschaft« die Rede sein, um damit die Länder nördlich und südlich des Mittelmeers als vollwertige Partner mit gleichen Rechten und Pflichten zu umfassen.

DER MITTELMEERRAUM ALS GEFAHRENHERD UND ORT NOTWENDIGER ZUSAMMENARBEIT

Zu Beginn der 1990er Jahre erhält die Zusammenarbeit im Mittelmeerraum einen politischen Inhalt. Zu diesem Zeitpunkt steht in den Beziehungen zwischen Europa und den südlichen und östlichen Mittelmeerländern zunehmend die Konfrontation im Vordergrund. Mehrere Entwicklungen tragen zur Destabilisierung bei: der erste Golfkrieg; die Algerienkrise, die zu einem Bürgerkrieg mit fast 200.000 Toten und 15.000 Vermissten führt; der Zustrom von Einwanderern aus dem Maghreb, der in den Ländern nördlich des Mittelmeers zunehmend zu einem innenpolitischen Thema wird.

Der Mittelmeerraum beunruhigt die Europäer und wird als ein dauernder Krisenherd betrachtet. Sie empfinden das Mittelmeer, das Menschen, Ideen und Waren nach Europa transportiert, als beängstigend. Aber gleichzeitig erscheint die Mittelmeerregion als ein geografischer und gedanklicher Rahmen, in dem eine schlüssige und umfassende europäische Lösung dafür gefunden werden kann, was als Bedrohung empfunden wird. Diese Überzeugung ist der Ursprung für die Reform der europäischen Mittelmeerpolitik.

Nachdem die Mittelmeerpolitik zunächst von den südlichen EU-Staaten vorangetrieben worden war, wird sie nun schrittweise vergemeinschaftet, und die Europäische Kommission entscheidet sich mit der Einführung der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft (EMP bzw. Euromed) im Jahr 1995 für eine grundlegende Erneuerung der Ziele und Instrumente ihrer Mittelmeerpolitik. Die Neuausrichtung Europas ist daher in erster Linie eine strategische Entscheidung, da sich nach dem Fall der Berliner Mauer die Sorge um die äußere Sicherheit breit macht und sich potentielle Bedrohungen vom Osten in den Süden verlagert zu haben scheinen.

Die EMP wird im November 1995 in Barcelona beschlossen – daher der Begriff »Barcelona-Prozess«, der allgemein zur Bezeichnung aller damals errichteten Institutionen, Instrumente und Projekte verwendet wird – und besteht aus dem Dreiklang Politik und Sicherheit, Wirtschaft und Finanzen sowie Soziales und Kultur. Es ist ein mutiges Vorhaben, das eine umfassende Bewältigung aller Herausforderungen zum Ziel hat, indem es die untrennbare Verbindung zwischen Sicherheit, wirtschaftlicher Entwicklung und politischer Demokratie betont. Aus der Sicht der Begründer ist es auch ein Versuch, die Risiken einer gewalttätigen Konfrontation zu begrenzen, die sich aus der allzu ungleichen Entwicklung zwischen den beiden Seiten des Mittelmeers ergeben könnte. Mit anderen Worten steht die Besorgnis über einen drohenden Flächenbrand – also Sicherheitsfragen – schon zu Beginn der EMP im Vordergrund, während sie gleichzeitig versucht, eine umfassende Antwort auf die im gesamten Mittelmeerraum anstehenden Herausforderungen zu finden.

Unter dem Druck Washingtons vereinbaren die Europäer jedoch bereits 1995 – zu einer Zeit, als der Oslo-Prozess noch praktikabel erschien –, die EMP von der Frage des Nahost-Friedensprozesses loszulösen. Der Kontext verändert sich allerdings im Laufe der Jahre radikal: Die Vereinigten Staaten bauen vor allem nach dem 11. September 2001 ihren strategischen Einfluss auf die Region aus und Sicherheitsfragen stehen deutlich im Vordergrund, wie die Stärkung der NATO im Rahmen des Ende 1994 gegründeten Mittelmeerdialogs zeigt, an dem Ägypten, Israel, Jordanien, Mauretanien, Marokko, Tunesien und ab 2000 auch Algerien teilnehmen. All dies schwächt die EMP – zumindest hinsichtlich ihrer sicherheitspolitischen Komponente.

Trotz des veränderten strategischen Gleichgewichts steht die Europäische Union (EU) damals mehr denn je in der politischen Pflicht, – schon allein zur Wahrung ihrer eigenen Interessen – einen Prozess anzustoßen, der sämtliche Herausforderungen der Region berücksichtigt. Obwohl die EMP als ein einheitliches Ganzes gedacht ist, gelangen die beiden Seiten des Mittelmeers nicht zu einer gemeinsamen Auffassung über die genannten Sicherheits- und Entwicklungsfragen.

Dass der Bereich Sicherheit von dem in Barcelona vereinbarten umfassenden Prozess abgekoppelt wird, beschleunigt noch die Fliehkräfte innerhalb der EMP, insbesondere durch die Zustimmung der EU, den Vereinigten Staaten über den Umweg der NATO in dieser Frage den Vorrang einzuräumen, was dem Eingeständnis gleichkommt, dass die EU selbst nicht

in der Lage ist, ein autonomes Sicherheitskonzept aufzubauen – nicht einmal in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft und mit Partnern, mit denen sie in vielerlei Hinsicht eng verbunden ist.

Abgesehen von diesen Schwierigkeiten, die auch mit den hohen Ansprüchen des Vorhabens zusammenhingen, hat die EMP dennoch viele Hoffnungen geweckt. Die Mittelmeerregion wurde plötzlich verklärt und als ein Raum idealisiert, in dem nichts anderes als gegenseitiger Austausch, ein buntes Völkergemisch und eine gemeinsame Entwicklung denkbar sind. Die Erklärung von Barcelona wurde zu einem laut ausgesprochenen Wunschtraum, einem euphorischen Moment grenzenloser politischer Versprechungen. In Wirklichkeit aber war die EMP den Menschen in Europa und Nordafrika kaum bekannt und es gelang ihr nicht, die Herzen und Köpfe zu gewinnen, schon weil es an konkreten Ergebnissen und gemeinsamen Fortschritten fehlte. Ohne ausreichende Mittel und ohne greifbare Ergebnisse höhlte sich die EMP allmählich aus.

DIE GRENZEN DES BARCELONA-PROZESSES

Auch wenn die Erfolgsbilanz der EMP nicht nur negativ war, sind sich alle Beobachter einig, dass die konkreten Ergebnisse nicht den ursprünglichen Erwartungen entsprachen. Dies bewies auch das offenkundige Scheitern des zehnten Jahrestages der EMP im November 2005, an dem nur zwei der zehn Staats- und Regierungschefs der nordafrikanischen Länder teilnahmen. Die damals vorherrschende Stimmung lässt sich erahnen, wenn man sieht, wie Europa immer wieder der Versuchung erlag, einseitige Entscheidungen zu treffen. Es lässt sich zum Beispiel kaum rechtfertigen, dass die EU ihren Nachbarn eine völlig neue Art der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum aufgezwungen hat, als sie auf dem Europäischen Rat im Juni 2003 beschloss, die Beziehungen zu ihren Nachbarländern durch die Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) neu zu gestalten und dabei insbesondere bilaterale Aktionspläne zu unterzeichnen. Die ENP umfasste die drei Regionen Mittelmeer, Kaukasus, Osteuropa und damit insgesamt 17 Staaten¹. Man kann sich berechtigterweise fragen, ob es strategisch sinnvoll ist, Moldawien und Algerien oder die Ukraine und Marokko in einer einheitlichen Partnerschaftspolitik über einen Kamm zu scheren. Ein multilateraler Prozess wie die EMP sollte nicht mit einem bilateralen Prozess auf der Grundlage nationaler Aktionspläne wie der ENP in Wettbewerb treten. Auf diese Weise wurde die so einzigartige EMP im Grunde ihrer Substanz beraubt.

Die Verschiebung in der Wortwahl vom Konzept der »Partnerschaft« hin zu dem der »Nachbarschaft« war übrigens sehr bezeichnend und barg ein doppeltes Risiko. Erstens bestand die Gefahr, dass die Kooperationsprojekte im Mittelmeerraum merklich an Fahrt verlieren würden, wenn die EU

und die Länder südlich des Mittelmeers keine gemeinsamen Ziele mehr verfolgen. Die EMP stand so vor dem Problem der Verwässerung des Konzepts der »Partnerschaft« durch das der »Nachbarschaft«, da Vorhaben nur noch »à la carte« und damit im völligen Widerspruch zu der integrativen Methode umgesetzt werden konnten, wie sie ursprünglich in Barcelona für die Beziehungen im Mittelmeerraum konzipiert worden war. Zum zweiten entstand die Gefahr, dass Europa sich abschottet, indem es versucht, eine Art Sicherheitsgürtel um die EU herum aufzubauen, um sich vor den Unruhen im Nahen Osten und in (Nord-)Afrika zu schützen. Diese Situation erschwerte natürlich die gemeinsame Entwicklung von Sicherheitsprojekten. Nach etwa zehn Jahren ihres Bestehens sah sich die EMP daher mit dem Widerspruch konfrontiert, einerseits den vom Barcelona-Prozess vorgegebenen Kurs beibehalten, aber andererseits ganz neue Methoden der Zusammenarbeit anwenden zu müssen.

Schließlich muss an die zentrale Bedeutung des israelisch-palästinensischen Konflikts erinnert werden. Dass die Errungenschaften der EMP insgesamt recht begrenzt sind, ist zum großen Teil auch auf das Scheitern des Friedensprozesses unter ausschließlich amerikanischer Regie zurückzuführen. Daher scheint eine Wiederbelebung der EMP weitgehend von der Lösung der Palästina-Frage abhängig zu sein, denn alle Gefahren weltweiter und regionaler Konflikte sind letztendlich mit dieser Frage verflochten und verdichten sich in ihr: die Missachtung des Völkerrechts; ein Dauerkonflikt zwischen den Völkern der Region, die ihn jeweils als gemeinsame Sache empfinden; und eine Konfrontation, die den vermeintlichen »Kampf der Kulturen« symbolisiert.

Die aufgetretenen Schwierigkeiten waren also immens, zumal sich auch die ENP, die den Barcelona-Prozess nach und nach ablöste, allmählich nur noch auf Sicherheitsfragen und die Liberalisierung des Handels beschränkte, was mit den Sorgen der Länder südlich des Mittelmeeres nur noch wenig zu tun hatte. Denn eine Öffnung des Handels allein kann keine Entwicklungsstrategie darstellen. Gleichzeitig kritisierten die nordafrikanischen Länder immer wieder die mangelnde Transparenz und Gleichberechtigung in den Entscheidungsprozessen der EMP, indem sie Brüssel regelmäßig vorwarfen, Entscheidungen allein zu treffen und sie vor vollendete Tatsachen zu stellen.

NICOLAS SARKOZY: VON DER MITTELMEERUNION ZUR UNION FÜR DEN MITTELMEERRAUM

Ein Verdienst der Idee zur Mittelmeerunion, die vom damaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy vorangetrieben wurde, ist es, dass sie die Debatte über die zentrale Rolle des Mittelmeerraums in der Außenpolitik Frankreichs und der EU erneut auf die Agenda gesetzt hat, genauso die Debatte darüber, ob die europäische Politik den vielfältigen Herausforderungen gerecht wird, vor denen nicht nur die Anrainerstaaten des Mittelmeers stehen, sondern auch deren Nachbarn, d. h. die Staaten der Sahelzone, der Sahara und zum Teil auch südlich der Sahara.

¹ Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Moldawien, Russland, Ukraine, Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien.

In seiner Rede am 7. Februar 2007 in Toulon während des französischen Präsidentschaftswahlkampfes bekräftigte der Bewerber Sarkozy die Idee einer Mittelmeerunion. Er erklärte, dass »Europa und Frankreich, als sie dem Mittelmeerraum den Rücken kehrten, dachten, sie würden der Vergangenheit den Rücken kehren«, obwohl sie in Wirklichkeit »ihrer Zukunft den Rücken gekehrt haben«, denn »die Zukunft Europas liegt im Süden«². Wenige Minuten nach der Bekanntgabe der Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen im Mai 2007 forderte er die Schaffung einer »Mittelmeerunion, die ein Bindeglied zwischen Europa und Afrika sein wird«, und erklärte, dass dieses Projekt eine der wichtigsten Zielsetzungen seiner Amtszeit werde. Einige Zeit später konkretisierte Sarkozy seine Idee und erklärte seine Absicht, eine von den Gründervätern Europas inspirierte Politik zu betreiben, also durch konkrete Aktionen zu ganz bestimmten Themen gelebte Solidarität zu erzeugen und so eine Union aus Projekten mit variabler Geometrie zu schaffen.

Nach Ansicht von Sarkozy sollte die Mittelmeerunion jedoch nur die unmittelbaren Anrainerstaaten des Mittelmeers umfassen. Deshalb zeigte sich die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel besonders verärgert über dieses Vorhaben und wehrte sich dagegen, dass Deutschland zu Mittel- und Osteuropa und Frankreich zum Mittelmeerraum gerechnet wurde, da sie befürchtete, dass eine solche Rollenverteilung gefährliche Fliehkräfte innerhalb der EU auslösen könnte. Ihrer Auffassung nach durfte es keinen Rückfall in das System der in Einflusszonen aufgeteilten Welt des 19. Jahrhunderts geben: Europäische Vorhaben sollten alle Mitgliedstaaten der EU betreffen.

Abgesehen von dieser Grundsatzposition konnte die Bundeskanzlerin auch nicht akzeptieren, sich an der Finanzierung von Projekten zu beteiligen, an deren Entwicklung Deutschland politisch nicht mitgewirkt hat. Die Spannungen zwischen Frankreich und Deutschland wuchsen und Sarkozy musste schließlich nachgeben. Aus dem Projekt der Mittelmeerunion wurde schließlich die Union für das Mittelmeer (UfM), die letztlich von der EU und nicht nur von den Anrainerstaaten getragen wurde.

Die UfM sollte konkrete Projekte umsetzen, die ersten betrafen die Bekämpfung der Meeresverschmutzung, die Errichtung von Hochgeschwindigkeitsseewegen und Autobahnen, den Ausbau des Katastrophenschutzes, die Entwicklung alternativer Energien und eines Mittelmeer-Solarplans, die Gründung einer Europa-Mittelmeer-Universität und schließlich eine Initiative zur Wirtschaftsförderung im Mittelmeerraum, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)³. Allerdings konnte die Mittelmeerunion, so wie sie ursprünglich von Sarkozy geplant war, die finanziellen Herausforderungen gar nicht stemmen, die die Durchführung solcher Vorhaben bedeutet hätte. Zudem hatte die Idee des französischen Präsidenten strukturell den falschen Ansatz:

So erklärte er mehrfach, man müsse im Mittelmeerraum dasselbe tun wie in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg, nämlich die Wirtschaft als Faktor für den Frieden nutzen. Der Vergleich hinkt jedoch, denn die ersten konkreten europäischen Vorhaben, insbesondere die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), entstanden erst, nachdem der Frieden zwischen den Konfliktparteien, insbesondere zwischen Frankreich und Deutschland, hergestellt worden war. Es sind also durchaus politischer Wille und politische Entscheidungen, die den wirtschaftlichen Errungenschaften vorausgehen müssen. Eine solche Situation bestand 2008 im Mittelmeerraum aber nicht, und besteht auch heute noch nicht. Es wäre auch völlig illusorisch zu glauben, man könne ohne die Lösung der aktuellen Konflikte, vor allem zwischen Israel und Palästinensern, eine funktionierende Mittelmeerpartnerschaft aufbauen. Aus diesem Grund ist eine Partnerschaft, die sich nur auf Einzelprojekte stützt, nicht ausreichend.

Trotz dieser widersprüchlichen Rahmenbedingungen wurde schließlich am 13. Juli 2008 die Initiative »Barcelona-Prozess – Union für den Mittelmeerraum« offiziell ausgerufen. Es war ein unbestreitbarer organisatorischer Erfolg für die französische Diplomatie, die doch von Sarkozy im Wahlkampf stark kritisiert und oft als altmodisch und unfähig dargestellt worden war, da es ihr gelang, 43 Staaten für diese Initiative zu gewinnen. Einzig Libyens Machthaber Gaddafi hatte die Teilnahme abgelehnt.

Es muss jedoch erwähnt werden, dass die Abschlusserklärung viel leeres Gerede enthielt, es kein sogenanntes Familienfoto gab und die Entscheidungen über den Sitz der Initiative, die künftigen Ko-Vorsitze und das Generalsekretariat schlicht vertagt wurden. Aber vielleicht ist das gar nicht das Entscheidende. Wirklich zu kritisieren ist die Zeit und Energie, die aufgewendet wurde, um dahin zu kommen, womit hätte begonnen werden sollen: die entschlossene Wiederbelebung des Barcelona-Prozesses.

Sicherlich hatte dieses Projekt zahlreiche Mängel, aber immerhin wurde es überhaupt ins Leben gerufen. Allerdings brachte es ebenfalls nicht die erwarteten Ergebnisse. Ungeachtet des Willens seiner Urheber waren zugegebenermaßen die damaligen regionalen und internationalen politischen Rahmenbedingungen auch ein zu großes Hindernis für die Durchführung der geplanten Vorhaben der UfM. Für diese Misserfolge gab es zahlreiche Gründe. Zunächst einmal konnten durch die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise und ihre heftigen Auswirkungen auf die EU nicht die für die Durchführung von Strukturvorhaben erforderlichen Mittel freigegeben werden. Zum anderen hat auch die große politische Erschütterung, die die arabische Welt ab 2011 erlebte, der UfM sehr geschadet: Nicht nur hatten die Bürger in dieser Situation ganz andere Sorgen. Auch wurden die beiden Hauptpartner südlich des Mittelmeers, Mubarak und Ben Ali, beide von ihrem eigenen Volk abgesetzt. Schließlich gab es zwei weitere, noch wesentlichere Gründe für diese Misserfolge. Erstens die offene Palästinenserfrage, die jedes Kooperationsvorhaben zwischen den beiden Seiten des Mittelmeers, das diesen Namen verdient, unmöglich machte, und zweitens die oft herablassende Haltung, die die europäi-

2 Rede von Toulon von Nicolas Sarkozy, 2007, <https://www.daily-motion.com/video/x1djxc>

3 Gemeinsame Erklärung des Mittelmeergipfels in Paris, 13. Juli 2008.

schen Politiker gegenüber ihren Partnern im Süden nach wie vor einnahmen. Durch diese Kombination aus aktuellen und grundsätzlichen Gründen war es nicht möglich, eine wirkliche Partnerschaft aufzubauen – die natürlich trotzdem objektiv wünschenswert bleibt. Jedes ernsthafte politische Vorhaben im Mittelmeerraum schien zunächst auf Eis gelegt zu sein. Es dauerte bis zum Juni 2019, bis eine neue Initiative entstand, diesmal unter der Regie von Emmanuel Macron.

EMMANUEL MACRON UND DER »SOMMET DES DEUX RIVES DE LA MÉDITERRANÉE« (GIPFEL DER ZWEI MITTELMEERKÜSTEN)

Präsident Macron hat im August 2018 in seiner Rede auf der traditionellen jährlichen Botschafterkonferenz seinen Wunsch zum Ausdruck gebracht, »eine andere Mittelmeer-Politik zu entwerfen, die berücksichtigt, was in der Vergangenheit gelungen und was nicht gelungen ist, die alle Zivilgesellschaften mit einbezieht, und die zweifellos notwendig für die Konsolidierung der Maghreb-Staaten sein wird«⁴. Diese Absichtserklärung nahm mit der Vorbereitung des »Sommet des deux Rives« Gestalt an, der zwei Besonderheiten hatte. Erstens beschränkte sich das Format des Gipfels auf den sog. 5+5-Dialog⁵, der zehn Länder des westlichen Mittelmeerraums umfasste⁶. Zweitens sollte ausdrücklich die Zivilgesellschaft auf breiter Basis in den Vorbereitungsprozess einbezogen werden. Diese beiden Besonderheiten zeigen aber auch, wie Macron versuchte, den grundlegenden politischen Problemen auszuweichen, um eine direkte Konfrontation mit den Unruhen des östlichen Mittelmeerraums einerseits und der Trägheit und dem Widerstand der regionalen staatlichen Instanzen andererseits zu vermeiden. Er zog die Lehren aus den erfolglosen Vorgängerinitiativen und beschloss, sich von den starken politischen Zwängen zu lösen und sich auf den Versuch zu konzentrieren, mit einer projektorientierten Zusammenarbeit eine neue Dynamik in Gang zu setzen.

Darüber hinaus ging der französische Präsident davon aus, dass sich der westliche und der östliche Teil des Mittelmeerraums stark voneinander unterscheiden – zum einen aufgrund der Geschichte der Region, zum anderen aufgrund der jüngsten politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Nach Auffassung von Macron und seinem Stab ist es leichter, Partnerschaften im westlichen Mittelmeerraum zu schließen, da die größten Spannungen im östlichen Mittelmeerraum be-

stehen. Dabei bleiben allerdings die Westsahara-Frage und der Zerfall Libyens unberücksichtigt, für den Frankreich im Übrigen eine große Verantwortung trägt.

In diesem begrenzten Rahmen des westlichen Mittelmeerraums, in dem die zwischenstaatlichen Verbindungen die stabilsten waren, wie es einige Fortschritte des 5+5-Dialogs belegen, fand also der »Sommet des deux rives« statt. Die verstärkten subregionalen Nord-Süd-Partnerschaften stellen einen dieser Fortschritte dar, da die Verbindungen und Verflechtungen auf lokaler Ebene meist am ausgeprägtesten sind. Die Hoffnung ist nun, dass sich dieser Ansatz bewährt, indem er so weit wie möglich zur Integration des Maghreb beiträgt und langfristig eine Dynamik zu einer umfassenden Zusammenarbeit im Mittelmeerraum erzeugt. Wenn man eine Bestandsaufnahme früherer Mittelmeerprojekte macht, erweist sich die Umsetzung verstärkter subregionaler Partnerschaften als sinnvoll, da sie ein notwendiger Zwischenschritt sind, um anschließend die umfassende Zusammenarbeit als Ganzes voranzubringen. In diesem ambitionierten Rahmen ist es dann denkbar, dass sich Vorhaben innerhalb einer umgestalteten EMP in unterschiedlichem Tempo entwickeln, dabei aber den allgemeinen Rahmen und die Ziele, die 1995 in Barcelona festgelegt wurden, beibehalten.

Macrons Strategie, politische Auseinandersetzungen zu vermeiden, birgt allerdings die Gefahr, dass die erklärten Ziele nicht erreicht werden. Die Entscheidung, die Zivilgesellschaft in den Vordergrund zu stellen, ist nachvollziehbar. Aber trotz der gewaltigen Probleme in vielen Anrainerstaaten des Mittelmeers wird man um den notwendigen politischen Dialog mit sämtlichen Staaten nicht herumkommen. Für diesen Weg gibt es auch keine Abkürzung – die mageren Ergebnisse des »Sommet des deux rives« sind ein schlagkräftiger, wenn auch bedauerlicher Beweis dafür. Dass acht weitere nationale und institutionelle Akteure zur Teilnahme am Gipfel vom 23. und 24. Juni 2019 in Marseille eingeladen worden waren⁷, änderte daran nichts, zumal nur ein einziges Staatsoberhaupt teilnahm – der Initiator des Gipfels Emmanuel Macron.

Der auf dem Gipfel beschlossene Text mit dem Titel »Zusagen für eine neue Vision im Mittelmeerraum« umfasst etwa fünfzehn Vorhaben, die in fünf Kategorien zusammengefasst sind: Bildung und Mobilität, nachhaltige Entwicklung, Multikulturalität, Digitalisierung/Innovation/Wirtschaft, sowie Städte und Lokales⁸. Die Herangehensweise ähnelt verblüffend der Methode bei der Gründung der UfM: Konzentration auf konkrete Vorhaben und Vertagung der Lösung wesentlicher politischer Probleme auf einen späteren Zeitpunkt. An-

4 Rede des Staatspräsidenten auf der Botschafterkonferenz, Paris, 27. August 2018, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs>

5 Der 5+5-Dialog ist ein informelles politisches Dialogforum, das zehn Anrainerstaaten des westlichen Mittelmeers umfasst. Er wurde 1990 ins Leben gerufen, im Folgejahr unterbrochen und erst 2001 wieder aufgenommen. Seither stellt er einen wirksamen Mechanismus für den Meinungs austausch zwischen den Ministern der zehn beteiligten Länder über sektorspezifische Fragen dar (Migration, Sicherheit, Tourismus, Wirtschaft usw.), mit dem Ziel, die Entwicklung einer Mittelmeerpartnerschaft zu fördern.

6 Spanien, Frankreich, Italien, Portugal, Malta, Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien, Tunesien.

7 Deutschland, die Europäische Union (EU), die Union für den Mittelmeerraum (UfM), die Anna-Lindh-Stiftung, die Weltbank, die Europäische Investitionsbank (EIB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Siehe: »Sommet des deux rives, forum de la Méditerranée: présentation générale«, France Diplomatie, 23. und 24. Juni 2019, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/presentation_ge_2__cle8417b2.pdf

8 »Engagements pour une nouvelle ambition en Méditerranée«, France Diplomatie, 23. Juni 2019, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/engagements_de_marseille_fr_cle0b11b2.pdf

gesichts der Lehren aus der jüngsten Vergangenheit kommen Zweifel an dieser Methode auf und es ist zu befürchten, dass der »Sommet des deux rives« kaum bessere Ergebnisse bringen wird als frühere Initiativen.

ZWISCHEN MILITÄRISCHER ESKALATION UND POLITISCHER OHNMACHT IN DEN KONFLIKTEN IN LIBYEN UND SYRIEN

Dass die Umsetzung der Ziele des Barcelona-Prozesses bzw. der Union für den Mittelmeerraum gescheitert ist, hat in den letzten Jahren in zwei akuten regionalen Konflikten, die die EU und damit auch Frankreich direkt betreffen, zu schwerwiegenden Folgen geführt. Weder in Syrien noch in Libyen konnten die unmittelbar betroffenen Staaten der Region einen positiven Einfluss auf die Lösung der Konflikte ausüben oder politische Vorschläge zu deren Entspannung vorlegen. Das Ergebnis ist, dass heute – neun Jahre nach Ausbruch der beiden Konflikte – die regionalen Akteure nur noch hilflose Zuschauer des Geschehens sind.

Frankreich hat in Syrien eine ganze Reihe an Fehlern gemacht: Es hat die politischen Strategien und die Funktionsweise des Systems nicht begriffen und wiederholt den baldigen Sturz von Baschar al-Assad vorausgesagt, es hat im März 2012 seine diplomatische Vertretung in Damaskus geschlossen und damit jede direkte Kommunikation mit der Regierung unmöglich gemacht, und es hat schließlich Rebellengruppen unterstützt, die es für eine politische Alternative zum syrischen Regime hielt, während diese nach und nach unter den Einfluss dschihadistischer Kräfte gerieten, die jede Form von Kompromiss ablehnen. Die Entscheidung für die – vermeintliche – militärische Lösung des Konflikts anstelle der Suche nach einer politischen Verhandlungslösung veranschaulicht deutlich, dass man die verschiedenen Konfliktursachen nicht voneinander trennen kann, will man den Konflikt lösen.

Der Fall Libyen ist geradezu eine Karikatur der Fehler, die man nicht begehen sollte. Bekanntlich führten nach der Abstimmung vom 17. März 2011 über die Resolution 1973 im Sicherheitsrat vor allem Frankreich und Großbritannien die darauf folgende militärische Intervention durch. Das Mandat der UNO-Resolution enthielt nicht das Ziel, Gaddafi zu stürzen. Daher war die Militärintervention ein Verstoß gegen den Wortlaut und den Geist der Resolution, denn es stellte sich schnell heraus, dass sie auf die Zerstörung des libyschen Regimes abzielte. Die Auswirkungen dieser Militäroperation sind verheerend: Zersetzung der libyschen Gesellschaft, Entstehung einer Kultur des Krieges, Fehlen jeglicher politischer Ansätze zur Versöhnung, Herausbildung eines »failed state«, Machtlosigkeit der Staaten in der Region und der internationalen Gemeinschaft. Die Liste der verhängnisvollen Auswirkungen der 2011 getroffenen Entscheidungen ist lang.

Beide Länder hätten einen wichtigen Platz beim Aufbau von Mittelmeerpartnerschaften einnehmen können, illustrieren nun aber beispielhaft die Sackgasse, in die die militärische Option führt. Deshalb muss jetzt wieder die Methode des Barcelona-Prozesses auf der Grundlage des oben beschrie-

benen Dreiklangs zur Anwendung kommen. Der Mittelmeerraum stellt eine der Bruchlinien in den internationalen Beziehungen dar und ist voll von Widersprüchen, die unsere Gesellschaften zu Beginn dieses 21. Jahrhunderts unter Druck setzen. Daher müssen dringend neue Methoden und Regelungen für die internationalen Beziehungen entwickelt werden. Dies ist umso wichtiger, als sich innerhalb der internationalen Gemeinschaft eine regelrechte Trennlinie zwischen den Verfechtern des Unilateralismus und denen des Multilateralismus herausgebildet hat.

Es sollte also klar geworden sein, dass keine regionale Sicherheitsfrage mit rein militärischen Mitteln gelöst werden kann und es daher notwendiger denn je ist, Ansätze zu fördern, die alle politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aspekte einbeziehen. Deshalb muss die 1995 in Barcelona eingeführte Methode wiederbelebt werden, wenn die zahlreichen Krisen im Mittelmeerraum wirkungsvoll gelöst werden sollen.

EINIGE SCHWERPUNKTE UND PRINZIPIEN ZUR NEUGRÜNDUNG DES MITTELMEERPROJEKTS

Die vorangegangenen Bemerkungen haben deutlich gemacht, dass Frankreich zwar mehrfach große Entschlossenheit bei den Mittelmeerprojekten bewiesen hat, die Ergebnisse im Verhältnis zu den unternommenen Anstrengungen jedoch nicht überzeugen konnten. Die objektiven politischen Gründe, die potenzielle Partnerstaaten davon abhielten, sich mehr in diese Initiativen einzubringen, wurden bereits dargestellt. Allerdings muss auch die Frage gestellt werden, ob diese wiederholten Misserfolge in Wirklichkeit nicht auch darauf zurückzuführen sind, dass ein gemeinsames Mittelmeerprojekt nie wirklich gewollt war. Gibt es, grob ausgedrückt, überhaupt den Wunsch nach einer Mittelmeerpartnerschaft? Viele politisch Verantwortliche in Frankreich sind noch immer davon überzeugt; daher müssen sie akzeptieren, sich an einigen Leitlinien zu orientieren und diese ständig als Richtschnur im Bewusstsein haben, wenn sie überhaupt eine Chance auf Erfolg haben wollen.

Erste Leitlinie: Es muss deutlich in Erinnerung gerufen werden, dass unter den Parteien der Mittelmeerpartnerschaft der Grundsatz gleicher Rechte und Pflichten gilt. Das mag selbstverständlich erscheinen, muss aber dennoch ausdrücklich wiederholt werden, wenn man bedenkt, wie oft die Länder südlich des Mittelmeers angemahnt haben, dass die Zentren der politischen Entscheidungsfindung ihrer Ansicht nach fast immer in den europäischen Ländern lagen. Natürlich stimmt diese Kritik nicht immer mit der Realität überein, aber die Frage der Wahrnehmung ist in internationalen Beziehungen oft von großer Bedeutung. Es ist daher entscheidend, auch die Wahrnehmung aller Parteien schon von Beginn jeder neuen Partnerschaft an möglichst umfassend zu berücksichtigen. Gelingt dies nicht, kann die Umsetzung eines solchen Vorhabens nicht erfolgreich vorangetrieben werden, da sich dann weder die Staaten südlich des Mittelmeers noch ihre Zivilgesellschaften wirklich einbringen würden.

Zweite Leitlinie: Initiativen, die die souveränen Vorrechte von Staaten betreffen, müssen mit solchen, die in die Zuständigkeit regionaler oder lokaler Autoritäten/Verwaltungsebenen oder von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) fallen, verknüpft werden. Denn man sollte sich weder mit abstrakten allgemeinen Erklärungen zufrieden geben – auch wenn diese notwendig sind – noch mit einer bloßen Addierung von lokalen Projekten ohne einen klaren gemeinsamen Rahmen. Zwei Dinge müssen hier austariert werden: die Förderung lokaler Initiativen einerseits und deren Verknüpfung durch einen gemeinsamen Rahmen andererseits. Sich hier nur auf einen dieser beiden Aspekte zu konzentrieren, würde das gesamte Vorhaben schwächen und die auf lokaler Ebene gemachten Anstrengungen ins Leere laufen lassen, wodurch ein Scheitern vorprogrammiert wäre. Die lokalen Initiativen sollten also so gekennzeichnet werden, dass sie als ein Ganzes sichtbar werden und bei jedem einzelnen das Bewusstsein geschaffen wird, Teil eines gemeinsamen Gesamtkonzepts zu sein.

Dritte Leitlinie: Der Begriff »Zivilgesellschaft« muss klar definiert werden. Da der Ausdruck in den nordafrikanischen Staaten oft missbräuchlich verwendet wird, ist es unerlässlich, seine konkrete Bedeutung in den betreffenden Gesellschaften – die durch die herrschenden Regime stark eingeschränkt werden, jedoch eine unbestreitbare kreative Energie besitzen – zu definieren. Dafür sollte man auf dem bereits Vorhandenen aufbauen: Handelskammern, Gewerkschaften und/oder Berufsverbände, Unternehmerverbände, Presseorgane und Medienverlage, NGOs usw. Diese Definition ist umso notwendiger, als damit die erwünschte Ausgewogenheit zwischen den beteiligten Partnern nördlich und südlich des Mittelmeers erreicht werden kann.

Vierte Leitlinie: Es muss bekräftigt werden, dass die Mittelmeerpartnerschaft eine Angelegenheit der gesamten Europäischen Union ist. Die beiden Seiten des Mittelmeers sind in ihrem Schicksal untrennbar miteinander verbunden und diese Solidarität ist sowohl eine politische Notwendigkeit als auch eine politische Herausforderung. Diese Leitlinie impliziert allerdings, dass wir uns darüber im Klaren sind, was das europäische Projekt selbst bedeutet: Wenn der Mittelmeerraum Sache der gesamten EU ist, ist keine neokoloniale Konkurrenz unter ihren Mitgliedern zu rechtfertigen, da eine der Errungenschaften des Barcelona-Prozesses gerade darin besteht, deutlich zu machen, dass die Zukunft der Mittelmeeranrainer Sache aller Europäer ist. Die Mittelmeerpartnerschaft ist ein Projekt der gesamten Europäischen Union und daher kein Nullsummenspiel: Ein geringeres Engagement im Mittelmeerraum würde nicht zu einem größeren Engagement in Mittel- oder Osteuropa führen – und umgekehrt.

Fünfte Leitlinie: Trotz dieser vierten Leitlinie wäre es unrealistisch und illusorisch, nun zu versuchen, sämtliche EU-Mitgliedstaaten und sämtliche Länder des südlichen und östlichen Mittelmeers in einem gemeinsamen Rahmen zu vereinen. Es kann durchaus sinnvoll sein, sich zunächst auf den 5+5-Dialog zu konzentrieren. Dieses Format hat sich trotz seiner Begrenztheit bereits bewährt. Jetzt geht es darum, dass mehr Länder in diesen Dialog einbezogen und mehr Vorha-

ben umgesetzt werden. So könnten mittelfristig Griechenland, Ägypten und die Türkei aufgenommen werden.

Sechste Leitlinie: Die Mittelmeerpartnerschaft muss vorrangig ein politisches und nicht in erster Linie ein sicherheitspolitisches Anliegen sein. Allzu oft haben europäische Politiker aus innenpolitischen Gründen und um vermeintlich ablehnende Stimmen zu überzeugen, das Argument der Sicherheit der EU und insbesondere der Kontrolle der Migrationsströme vorgebracht. Doch dieser rein sicherheitspolitische Ansatz ist unzureichend und kurzsichtig. Die angestrebte Mittelmeerpartnerschaft besteht nicht in erster Linie darin, die gemeinsamen Mauern zu verstärken und die Europäische Union in einen Bunker zu verwandeln, sondern muss im Gegenteil vom Willen zur Öffnung getragen sein.

Siebte Leitlinie: Die Mittelmeerpartnerschaft sollte ein gemeinsam in Gang zu setzender Entwicklungsmotor sein. Es geht darum, die enormen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Europa und Nordafrika zu verringern. Die nordafrikanischen Länder haben sich häufig bereit erklärt, die von Europa geforderten Strukturanpassungen umzusetzen, und haben ihre Märkte für die europäischen Volkswirtschaften geöffnet. Doch ihre wirtschaftliche Entwicklung lässt noch immer auf sich warten und die klassischen Rezepte des Neoliberalismus bieten hier keine Garantie – im Gegenteil erweisen sie sich oft als verheerend. Die Rehabilitierung des Staates in seiner Rolle als steuernder und intervenierender Staat ist unerlässlich und erfordert auch, dass das von den Europäern und den oft korrupten nordafrikanischen Machthabern aufrechterhaltene heimliche Einverständnis beendet wird, das einer effektiven Wachstumsdynamik entgegensteht. Es geht also darum, umfassende Wirtschaftsvorhaben anzustoßen und weiterzuentwickeln, mit denen die Volkswirtschaften Europas und Nordafrikas wieder stärker miteinander verbunden werden.

Achte Leitlinie: Für das Mittelmeerprojekt müssen die europäischen Staaten ihr Verhältnis zum Islam überdenken. Die Islamfeindlichkeit, die sich dort zunehmend breit gemacht hat, hat einen sehr starken Einfluss auf die Gesellschaften in Nordafrika und trägt dazu bei, dass der Diskurs dort entsprechend auf eigene Abschottung setzt. Der Aufbau einer partnerschaftlichen Gemeinschaft im Mittelmeerraum erfordert einen respektvollen Umgang mit dem Islam. In Europa achtet die überwiegende Mehrheit der Muslime die rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätze und fordert vor allem das Recht auf Indifferenz ein. Dieselbe Überlegung muss auch für die nordafrikanischen Partner gelten, die kulturell muslimisch sind, und wohl auch für einige der Kräfte, die sich zum politischen Islam bekennen, wenn sie sich bereit erklären, eine pluralistische und kompetitive Politik zuzulassen.

Werden diese Leitlinien nicht bei sämtlichen Überlegungen und Initiativen der Mittelmeerpartner ständig berücksichtigt, werden diese kaum Erfolg haben. Auch wenn es etwas ver-

einfachend erscheinen mag, lassen sich für die Region zwei mögliche Zukunftsszenarien skizzieren.⁹

Das erste Szenario wäre, dass der Mittelmeerraum politisch so unbeständig bleibt wie er aktuell ist: Er befindet sich im Zentrum besorgniserregender internationaler Spannungen und steht vor vielen großen Herausforderungen, die er aber nicht selbst lösen kann. Diese Situation zeigt sowohl die Schwierigkeit der Europäischen Union, sich als globaler strategischer Akteur zu positionieren, als auch die Unfähigkeit der nordafrikanischen Länder, endlich den Weg einer entschlossenen, nachhaltigen und fairen Entwicklung einzuschlagen. Eines der aktuellen Probleme besteht darin, dass die nordafrikanischen Staaten sich zwar immer mehr anstrengen sollen, um den europäischen Anforderungen gerecht zu werden, sie im Gegenzug aber nicht von bedeutenden Fortschritten in für sie lebenswichtigen Fragen profitieren. Zu denken ist insbesondere an die Frage des Personenverkehrs und das damit zusammenhängende symbolträchtige Thema der Visavergabe.

In diesem Szenario ist zu befürchten, dass es den beiden Seiten des Mittelmeers immer weniger gelingt, eine gemeinsame Vision und gemeinsame Vorhaben zu entwickeln, und dass in einem sich rasch verändernden internationalen Kontext die nordafrikanischen Staaten nach einer Abwägung der Vor- und Nachteile in Zukunft Partner wie die Vereinigten Staaten, Russland oder China bevorzugen könnten. Das würde bedeuten, dass die regionalen Akteure, die ja am unmittelbarsten betroffen sind, nicht aus eigener Kraft in der Lage wären, die Herausforderungen in Sachen Sicherheit, Politik, Wirtschaft und Soziales konsequent anzugehen.

Das zweite, optimistischere Szenario ist das eines erfolgreichen Mittelmeerraums, der aus einer langfristigen Zusammenarbeit zwischen der EU und den nordafrikanischen Staaten entstehen könnte. Dafür muss ein Partnerschaftspakt gegründet werden, der sich auf einige wesentliche, nachfolgend skizzierte strategische Ziele stützt. Dieses Szenario erfordert die Schaffung eines politischen Rahmens und das Setzen von Zielen für eine gemeinsame nachhaltige Entwicklung. Zudem darf die EU die sie umgebenden Staaten nicht mehr als bloße Nachbarschaft betrachten, sondern muss die Möglichkeiten von Synergien und gegenseitiger Ergänzung erkennen. Es geht darum, dass die an dieser Partnerschaft beteiligten Staaten langfristig strategisch autonom werden und in der Lage sind, sich den gemeinsamen Herausforderungen zu stellen, ohne sich dem Diktat fremder Mächte beugen zu müssen. Der Mittelmeerraum und der Nahe Osten sind Regionen, die geprägt sind von einer starken geopolitischen Konkurrenz zwischen den Vereinigten Staaten – die oft den Fehler machen, in Unilateralismus zu verfallen – und einer Europäischen Union, die großen Wert auf ihre Partner legt und den Multilateralismus fördern sollte. Gelingt dies der EU, könnte der Mittelmeerraum zu einem Experimentierfeld für neue Formen von internationalen Beziehungen werden und es könnten sich positive Synergieeffekte ergeben.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Mittelmeerprojekt darf nicht als eine einfache Addierung von Initiativen verstanden werden oder, schlimmer noch, auf ausufernde Regeln und bürokratische Zwänge reduziert werden. Die verschiedenen Initiativen müssen stets in einen umfassenden Rahmen eingebettet und vom politischen Willen getragen sein, eine regionale Partnerschaft aufzubauen, die sowohl die vorhandenen Spannungen abbauen als auch Perspektiven in einer globalisierten Welt aufzeigen kann.

Das Projekt ist ehrgeizig. Die sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede, die Instrumentalisierung von Wahlen und die starke Ungleichheit zwischen den Zivilgesellschaften machen es schwierig, ein gemeinsames Konzept zu entwickeln. Und doch haben die beiden Seiten des Mittelmeers gemeinsame Interessen. Es ist zwar durchaus notwendig und legitim, sich mit Fragen der Sicherheit zu befassen, aber es ist auch zwingend erforderlich, diese in einen politischen Zusammenhang zu stellen, d. h. sich stets die politische und soziale Dimension der anstehenden Herausforderungen (Islamismus, Migration, Umweltprobleme, Strukturreformen usw.) vor Augen zu führen. Machen wir uns nichts vor: Wenn die Beteiligten des Mittelmeerprojekts nicht in der Lage sind, die ursprüngliche dreigliedrige Herangehensweise von Barcelona wiederzubeleben, werden auch die rein sicherheitspolitischen Probleme nicht gelöst werden können. Dies gilt umso mehr, als die große politische Erschütterung, die die arabische Welt ab 2010/2011 erlebte, die Karten weitgehend neu gemischt hat.

Die Besonderheit der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft lag im Wesentlichen in ihrer Idee, einen umfassenden Ansatz zu fördern, der wirtschaftliche, ökologische, politische, humanitäre und soziale Aspekte einbezog. Leider fehlt uns heute, anders als 1995, diese strategische Weitsicht für die Mittelmeerregion und die beiden Seiten scheinen sich eher voneinander zu entfernen als sich anzunähern. Die hier dargestellten Szenarien zeigen, wie sich der Mittelmeerraum künftig entwickeln könnte. Die Zeit drängt, wenn man die These vom Kampf der Kulturen widerlegen, die Region einen statt spalten und sich endgültig aus der imperialen Sehnsucht und der Wahnvorstellung der drohenden Migrationsgefahr befreien will.

⁹ Für differenziertere Szenarien siehe der interessante Beitrag von Sébastien Abis 2007: »Jahr Null für den Mittelmeerraum?« in *Futuribles*, Nr. 321, Juli-August 2006, SS. 47–65.

ÜBER DEN AUTOR

Didier Billion ist Politikwissenschaftler und stellvertretender Direktor des *Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)*; seine Forschung konzentriert sich auf die Türkei und den Nahen Osten.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Politikanalyse
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Catrina Schläger | Referatsleiterin
Internationale Politikanalyse

Redaktion: Marius Müller-Hennig |
Internationale Politikanalyse
Redaktionsassistenz: Sabine Dörfler |
Internationale Politikanalyse
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt:
info.ipa@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

FRANKREICHS MITTELMEERPOLITIK

Ambitionierte Initiativen, überschaubare Resultate



Die mediterrane Region wird oft als Epizentrum bedrohlicher Krisen gesehen. Sie erscheint aber auch als geographischer und konzeptioneller Rahmen für eine kohärente Reaktion der Anrainerstaaen auf die Herausforderungen die vor ihnen liegen. Die erste zeitgenössische Mittelmeerpartnerschaft wurde 1995 als Barcelona-Prozess ins Leben gerufen. Neu war an dieser Partnerschaft, dass die wirtschaftlichen, ökologischen, politischen, sozialen und sicherheitspolitischen Parameter einbezogen wurden. Ihre Grenzen wurden jedoch schnell erreicht, insbesondere wegen der Unfähigkeit, den israelisch-palästinensischen Konflikt zu lösen, aber auch wegen der Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) im Jahr 2004: Länder an der europäischen Peripherie wurden nicht mehr als »Partner«, sondern als »Nachbarn« betrachtet.



Die Union für den Mittelmeerraum (UfM) wurde 2008 als eine Union von Projekten gegründet um der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum neue politische Impulse zu geben. Dennoch hat die UfM aufgrund von drei Faktoren nie die erwartete Dynamik entfaltet: wegen des ungelösten israelisch-palästinensischen Konflikts; wegen der Wirtschafts- und Finanzkrise der EU; und wegen der politischen Instabilität als Folge der Aufstände in mehreren arabischen Ländern ab 2011.



Es ist zu befürchten, dass arabische Staaten in Zukunft Partner wie die Vereinigten Staaten, Russland oder China bevorzugen werden. Dies würde bedeuten, dass sicherheitspolitische, politische oder wirtschaftliche Herausforderungen nicht von den am unmittelbarsten betroffenen regionalen Akteuren bewältigt würden. Leider fehlt es derzeit an einer strategischen Vision, und die beiden Küsten scheinen sich eher weiter voneinander zu entfernen. Daher hat Frankreich beschlossen, das Mittelmeerprojekt durch das Format eines Gipfels der beiden Küsten neu zu beleben. Letzterer muss durch mehrere Leitlinien strukturiert werden und die Fallstricke meiden, an denen frühere Initiativen gescheitert sind.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
www.fes.de/stiftung/internationale-arbeit