



Europäisches Zentrum  
für Föderalismus-Forschung  
Tübingen

---

**Rudolf Hrbek / Hartmut Marhold (Hrsg.)**

# **Der Mittelmeerraum als Region**

Beiträge einer gemeinsamen Tagung des  
Centre international de Formation européenne (CIFE) und des  
Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen  
vom 15. bis 17. Oktober 2008 in Nizza

---

Occasional Papers Nr. 35

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung  
Tübingen

Anschrift: Nauklerstraße 37 a  
D-72074 Tübingen  
Telefon: +49 (0)7071-29 77 368  
Fax: +49 (0)7071-92 28 76  
E-Mail: [ezff@uni-tuebingen.de](mailto:ezff@uni-tuebingen.de)  
Internet: <http://www.uni-tuebingen.de/ezff>

Vorstand: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster  
Dr. Martin Große Hüttmann  
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)  
Prof. Dr. Sebastian Kinder  
Prof. Dr. Martin Nettesheim  
Prof. Dr. Barbara Remmert (stellv. Sprecherin)  
Prof. Dr. Oliver Schlumberger  
Prof. Dr. Josef Schmid  
Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum  
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

In Zusammenarbeit mit: Prof. Dr. Franz Knipping (Wuppertal) und  
Prof. Dr. Roland Sturm (Erlangen-Nürnberg)

Koordination: Tobias Schächtelin, M.A.  
Sabrina Kopp, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen,  
Juli 2009

Erschienen im Selbstverlag

Druck: Universitätsdruckerei, Eberhard Karls Universität Tübingen

ISBN: 978-3-9810143-4-1

Schutzgebühr: 7,- Euro

---

**Inhaltsverzeichnis**

Vorwort	5
Europa und das Mittelmeer: Die historische Dimension <i>Gabriele Metzler</i>	7
Zwei Schritte vor, einer zurück: Die Entwicklung der europäischen Mittelmeerpolitik von den ersten Assoziierungsabkommen bis zur Gründung einer „Union für das Mittelmeer“ <i>Annette Jünemann</i>	26
Die Entstehungsgeschichte und Strukturen der Mittelmeerunion: Gradmesser für europäische Debatten zur Nachbarschafts-, Mittelmeer- und Nahostpolitik <i>Almut Möller</i>	60
Deutschland, Frankreich und die Mittelmeerunion: Gründe für den Streit und Perspektiven für gemeinsames Handeln <i>Daniela Schwarzer</i>	73
Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den südlichen Mittelmeerstaaten – eine neue Säule der europäischen Außenbeziehungen? <i>Steffen Erdle</i>	93
Die Schwarzmeerwirtschaftskooperation – Fortschritt oder Stillstand? <i>Ines Hartwig</i>	120
Im Vergleich: Der Ostseeraum als Region – Strukturen, Aktivitäten und Entwicklungstendenzen <i>Carsten Schymik</i>	140
Herausgeber und Autoren	155



## Vorwort

Seit dem ersten Erscheinen des vom EZFF herausgegebenen „Jahrbuch des Föderalismus“ (beim Nomos-Verlag) im Jahr 2000 wird einmal jährlich ein so genannter Autoren-Workshop zu unterschiedlichen Themen abgehalten, wobei der Teilnehmerkreis nicht auf Autoren des Jahrbuchs beschränkt ist. Dabei ist es zu einer guten Tradition geworden, dass diese Workshops an immer wieder anderen Orten stattfinden, jeweils in Kooperation mit Partnereinrichtungen, die dem EZFF verbunden sind. Zum Autoren-Workshop 2008 haben das „Centre international de Formation européenne“ (CIFE) und das EZFF gemeinsam nach Nizza, Sitz des CIFE, eingeladen.

Das gemeinsam ausgewählte Thema wurde nicht zuletzt mit Blick auf den Tagungsort bestimmt: „Die regionale Dimension des Mittelmeerraums“. Auf der vom 15. bis 17. Oktober 2008 abgehaltenen Veranstaltung sollte zum einen der Mittelmeerraum als (Groß-)Region behandelt und aktuelle Entwicklungen (Stichworte sind: EG/EU-Mittelmeerpolitik, Barcelona-Prozess, EU-Nachbarschaftspolitik, Mittelmeerunion) erörtert werden. Zum zweiten sollten Fragen der Territorialstruktur ausgewählter Mittelmeeranrainerstaaten behandelt werden.

In diesem Band werden Beiträge zum ersten Teil des Workshops veröffentlicht: der Mittelmeerraum als Großregion; Projekte einer europäischen Mittelmeerpolitik bis zum aktuellen Vorhaben einer Mittelmeerunion; Kooperationsbeziehungen mit und zwischen Staaten dieses Raumes; schließlich der – vergleichende – Blick auf Entwicklungen im Bereich des Ostseeraums und der Schwarzmeerk Kooperation. Die Herausgeber gehen davon aus, dass das Interesse an diesem Gegenstand weit über den Kreis der vorrangig an Fragen föderaler und nicht-zentralistischer Struktur interessierter Leserinnen und Leser hinausgeht. Fragen der Territorialstruktur einzelner Staaten werden regelmäßig im „Jahrbuch des Föderalismus“ (im Abschnitt „Europäische Länderberichte“, mit jeweils etwa einem Dutzend Artikel) behandelt.

Die Herausgeber danken den Verfasserinnen und Verfassern für die Bereitschaft, ihre Beiträge für diese Veröffentlichung zu überarbeiten und zur Verfügung zu stellen. Tobias Schächtelin und Sabrina Kopp ist für die Erstellung der Druckvorlage und die Erledigung technisch-organisatorischer Fragen in Verbindung mit der Publikation zu danken.

Tübingen und Nizza, im August 2009

*Rudolf Hrbek und Hartmut Marhold*



## Europa und das Mittelmeer: Die historische Dimension

Gabriele Metzler

Mit der Gründung der „Union für das Mittelmeer“ wird eine Reihe von Fragen aufgeworfen, die Politiker und Sicherheitsexperten, Ökonomen und Wissenschaftler, nicht zuletzt aber auch Historiker beschäftigen. Eine Union zu etablieren, bedeutet, über Mitgliedschaft und Nicht-Mitgliedschaft zu entscheiden, bedeutet zu definieren, wer dazu gehört und wer ausgeschlossen bleibt. Das ist beim Abschluss von Bündnissen oder Vertragsgemeinschaften immer so, und es wäre auch in diesem Zusammenhang nicht der Rede wert, würden hier nicht Vorstellungen von einem gemeinsamen Raum, einer zusammenhängenden Region, von *einem* Mittelmeer, evoziert, Vorstellungen, die zu diskutieren sich durchaus lohnt.

Die Frage nach der Einheit des Mittelmeerraumes zu stellen, ist entweder banal – oder hoch komplex. Das Mittelmeer, schon in griechischer Zeit als „unser Gewässer“ oder „das Wasser in unserem Teil der Welt“ (Horden/Purcell 2000, S. 11) bezeichnet, um das herum die Menschheit siedelte, hat eine präzise benennbare Küstenlinie; auch als gemeinsame Klimazone kann man es sehen, mit gewissen natürlichen Grenzen durch die syrisch-arabische Wüste im Osten, sowie Begrenzungen im Norden und Süden. Auch wenn wir auf Flora und Fauna blicken, können wir eine Fülle gemeinsamer, verbindender Merkmale erkennen, obwohl ganz sicher Mikroregionen zu unterscheiden sind. Jenseits ökologischer Kriterien wird es freilich sehr viel schwieriger, „das Mittelmeer“ zu definieren. Fernand Braudel, der große französische Historiker des Mittelmeerraumes, verwies in seiner Definition auf drei physische Grenzzonen: die Sahara, „Europa“ im Norden sowie den Atlantik im Westen. Doch auch er musste zugestehen, dass das eine, zusammenhängende „Mittelmeer“ als Region schwer zu bestimmen ist. „Was ist das, die mediterrane Welt?“, fragt Braudel, und antwortet: „Tausend Dinge auf einmal. Nicht eine Landschaft, sondern unzählige Landschaften“ (Braudel 1987 a, S. 7f.). Wir sollten, so mahnte er, „uns hundert Grenzen vorstellen, nicht eine, davon manche politischer, einige wirtschaftlicher, wieder andere kultureller Natur“ (Braudel 1949, S. 170). Nach dieser Logik, so der Spott eines britischen Historikers, wäre Goethe bereits am Mittelmeer gewesen, noch bevor er Frankfurt überhaupt verlassen hätte (Harris 2005, S. 22).

Gleichwohl sollten wir Braudels Überlegungen ernst nehmen. Das Mittelmeer als Raum ist vielgestaltig; es veränderte seine Grenzen im Laufe der Jahrhunderte immer wieder, bisweilen unbeeindruckt von den natürlichen Gegebenheiten. Seine politischen Grenzen mussten mit den kulturellen Grenzen auch nicht immer in eins fallen, im Gegenteil, so möchte ich als These voranschicken, stimmten kulturelle Einheit und politische Organisation nur selten überein. Das Mittelmeer lässt sich auch nicht allein als geographische Kategorie fassen, sondern es war immer auch

ein imaginiertes Raum, ein utopischer Raum, ein Raum, auf den sich Machtphantasien projizierten und die Sehnsucht nach dem Idyll, nach der perfekten, der harmonischen, der wohl geordneten Welt. Diese unterschiedlichen Dimensionen in der Geschichte des Mittelmeeres möchte ich im Folgenden verdeutlichen, wobei mein Überblick notgedrungen nur cursorisch ausfallen kann, ich vieles nur anreißer, was in seinen vielen Nuancen entfaltet werden müsste. So etwas wie ein Streben nach und ein Bewusstsein von Einheit des Mittelmeers lässt sich erstmals in der hellenistischen Zeit erkennen, weshalb hier mein chronologischer Ausgangspunkt liegt. Mit der Auflösung des Römischen Reiches setzte, wie ich im zweiten Teil meines Vortrages erläutern werde, eine Periode der Pluralisierung und multipolarer Ordnungen ein, die bis in die Neuzeit hinein andauerte. Dann jedoch, und dies wird mein dritter Punkt sein, setzte, namentlich seit dem 18. Jahrhundert, ein erneutes Streben nach Einheit ein, das freilich zunächst sehr viel weniger politisch oder wirtschaftlich als vielmehr kulturell codiert war. Inwiefern unser Verständnis vom Mittelmeer heute noch Spuren der Vergangenheit trägt, möchte ich am Schluss meiner Ausführungen darlegen.

## 1.

Einen ersten Versuch, zumindest den östlichen Teil des Mittelmeers zu einen, unternahm die Griechen. Mit der Eroberung des Perserreiches durch Alexander den Großen im 4. Jahrhundert vor Christus, dem „Höhepunkt antiker Eroberungs- und Entdeckungsdynamik auf dem Meer“ (Schulz 2005, S. 143), verband sich die Idee eines Weltreiches, die Alexanders Nachfolger zwar nicht verwirklichten, die aber dennoch maßgeblich für die hellenistische Staatenwelt blieb.

Doch lange vorher hatten Phönizier und Griechen begonnen, die Küstengebiete des nördlichen und westlichen Mittelmeers zu erkunden und punktuell zu kolonisieren; ein Netz intensiver Handelskontakte war gegen Ende der archaischen Epoche entstanden. Auch die Ägäisküste Kleinasien war in dieses Netz mit einbezogen, schließlich auch das angrenzende Schwarze Meer (Baurain 1997). Durch die Kolonisation verbreitete sich das Modell des griechischen Stadtstaates und seiner Kultur über den gesamten Mittelmeerraum; den „Barbarenländern“, so urteilte Cicero viel später, „schien gewissermaßen ein griechischer Saum angewebt zu sein“ (Schulz 2005, S. 50).

In der Tat war es den Griechen nicht allein um die Erschließung von Handelsräumen, um die Gewinnung von Kolonisationsgebieten oder politisch-militärische Einflussphären gegangen. Vielmehr suchten sie in einer gefährlichen, unübersichtlichen, ja chaotischen Umwelt Ordnung zu stiften. Von Milet ausgehend bildete sich eine Philosophie heraus, die die Welt rational zu erschließen und zu deuten suchte. Dazu trugen die Welterkundungen durch die Seefahrt entscheidend bei; wa-

ren doch für maritime Fahrten umfassende astronomische, geometrische und meteorologische Kenntnisse notwendig. Der Strukturierung des Wissens diente die Kartographie, wahrscheinlich kursierten in den griechischen Küstenpoleis schon im 7. Jahrhundert vor Chr. erste Abbildungen der mediterranen Welt. Nach Anaximander war es vor allem Hekataios, der um 500 vor Chr. ein Gesamtbild der bekannten Welt, der Oikumene, entwarf, in welcher auf der Erdscheibe die bekannten Landmassen um das Meer im Zentrum herum symmetrisch angeordnet waren (ebenda, S. 75). Wissen über die Welt war Voraussetzung für den Aufstieg Athens zur Macht im Mittelmeer über die Ägäis hinaus.

Eng verzahnt mit der Genese der attischen Seemacht vollzog sich die Etablierung der Demokratie in Athen. Viele Althistoriker erklären den Durchbruch der Demokratie durch den zunehmend komplexen Entscheidungs- und Handlungsbedarf, auf den Rat, Volksversammlung und Gerichte zu reagieren hatten. Anders als andere Magistraturen wurde der Posten des Strategen nicht per Losentscheid vergeben, sondern von der Volksversammlung durch Wahl besetzt. Sie nahm damit eine wichtige Aufgabe wahr, die andere Volksversammlungen in dieser Zeit nicht kannten (ebenda, S. 93). An der Dominanz einer adeligen Führungsschicht änderte dies nichts. Vielmehr war die Anerkennung der Führer an Erfolge im Seekrieg gebunden; man mag darin einen Grund dafür sehen, dass sich die athenische Demokratie aggressiv nach außen verhielt (ebenda, S. 19 ff.). Diese Koppelung von Führungsmacht und maritimer Stärke lässt sich bis hinein in die Sprache verfolgen. Die Alltagssprache wie auch die Tragödie waren geprägt von maritimen Bildern (Lesky 1947, S. 231 ff.; van Nes 1963, S. 115 ff. mit weiteren Belegen). Am prägnantesten und nachhaltig wirkungsvollsten war das Bild des Staatsschiffes, das ein kluger Steuermann durch unruhige Meere steuert. Die griechischen Tragödien verbanden das Staatsschiff mit der Schicksalsgemeinschaft der Polis. Der Staatsmann lenkte es durch das Meer des Schicksals, Staatskunst wurde zur Steuerkunst, was sich in der Folgezeit ethymologisch vom Lateinischen „gubernare“ bis zum Englischen „to govern“ verfolgen lässt (Schäfer 1972; Thompson 2001). Was für den Seemann der Sturm war, war für den Staatsmann der Krieg: ein Moment höchster Gefahr, der nur durch Mut und Tüchtigkeit, Geschick und Vorausschau zu bestehen war (van Nes 1963, S. 71 ff.).

Aus diesem Deutungsgefüge, das das Meer mit dem Leben der Athener und ihrem Staat zusammendachte, entstand die rückblickende Verklärung des Mittelmeers als Wiege der Demokratie. Zugleich, und mindestens ebenso wichtig, war der östliche Mittelmeerraum in der Antike bereits eine Kontaktzone zwischen griechischen und orientalischen Kulturen, während im Westen phönizische Einflüsse spürbar wurden (Haider 2006). Besonders im Osten entwickelten sich kulturelle und kommerzielle Zentren, etwa Alexandria an der Mündung des Nils, desgleichen Athen, Rhodos oder Antiochia. In gewissem Sinne waren in hellenistischer Zeit raumübergreifende Gemeinsamkeiten zu erkennen, besonders die Vorstellung vom Mittel-

meer als ein zusammenhängender Raum tritt uns hier prägnant entgegen. Denn aus dieser Zeit stammt die große Erzählung, die solche Vorstellungen auch auf lange Sicht fundierte: Homers Odyssee. Odysseus, der Held, der auf der Heimfahrt nach Ithaka vielfältige Herausforderungen zu bestehen hat, bewährt sich auf unbekanntem Meeren. Und er erweist sich als mutiger und im Kampfe gewandter Mann, der immer wieder Beute zu machen versteht und selbst göttliche Eigentumsrechte verletzt, als seine Gefährten die Rinder des Helios schlachten und verzehren. Zentraler Erzählstrang ist freilich die Bewährung auf dem Meer. Homer scheint bereits über gewisse Kenntnisse der mediterranen Geographie verfügt zu haben; er kannte die Winde, präzise schilderte er Hellas, doch erstreckten sich seine Kenntnisse – wenn gleich sie mit wachsender Entfernung zunehmend vage wurden – über den Großraum zwischen Griechenland, Tunesien, Sizilien und Kalabrien. Den antiken Universalhistorikern galt Homer sogar noch vor Hekataios als der erste, der sich mit solch weitreichenden geographischen Fragen befasste (Engels 1999, S. 117ff.; Bringmann 1993, S. 51f.). Der Mythos von Odysseus wirkte weit über Griechenland hinaus und blieb über die Jahrhunderte ein zentraler Baustein der europäischen Kultur.

Zu einer politischen Einigung des Mittelmeerraumes kam es jedoch erst unter römischer Herrschaft. Ein einziges Mal, im 4. Jahrhundert nach Chr., gehörte die gesamte Küste des Mittelmeers zu einem Herrschaftsbereich. Die Expansion Roms, die sich in der (nicht nur latent) aggressiven Formel vom „mare nostrum“ ausdrückte, erklären die Historiker aus einem Bündel von Faktoren: militärischem Sicherheitsstreben und der Suche nach politischer Stabilität, sowie der Notwendigkeit, eine wachsende Bevölkerung mit Getreide aus Sizilien und Nordafrika zu versorgen (Harris 2004; Gruen 2004; Rich 2004). Das Imperium Romanum gründete auf einer gemeinsamen Verwaltung, auf einer effizienten, arbeitsteiligen Produktion kriegswichtiger Güter über die traditionelle Landwirtschaft hinaus, auf Ausweitung des Handels (wozu eine gemeinsame Währung gewiss beitrug), verbesserten Kommunikations- und Verkehrsnetzen sowie nicht zuletzt (seit dem ersten Jahrhundert vor Chr.) einem römischen Bürgerrecht als Fundament der Pax Romana. Die Römer adaptierten das hellenistische Erbe produktiv, was sich in den antiken Ruinen rund um das Mittelmeer heute noch erkennen lässt. Das Christentum erwies sich schließlich als eine verbindende Kraft, die sich von den Zentren in der Levante (Jerusalem), in Kleinasien (Antiochia, Ephesus), Nordgriechenland (Philippi), Nordafrika (Alexandria) nach Spanien, Südfrankreich und Rom selbst erstreckte.

Für die Mentalität der Menschen in der Antike blieb das Meer eine beherrschende Gewalt. Durch wissenschaftliche Erschließung, mutige Erkundungsfahrten und die Kartographie, ließ sie sich peu à peu beherrschen. In der Mythologie blieb das Meer das Gewaltige, Unbekannte, Furchteinflößende, womöglich das Böse; jenseits der „Säulen des Herakles“, der Straße von Gibraltar, lag der unbekannt Okeanos, eine andere Welt.

## 2.

Mit dem Zerbrechen des Imperium Romanum am Ende des 4. Jahrhunderts nach Chr. endete auch eine Zeit, in der der mediterrane Raum als eine Einheit, gleich ob auf mythischem Fundament oder als politische Herrschaftssphäre, gedacht wurde. Das Römische Reich wurde im Jahre 395 geteilt, die Geschichte des weströmischen Teils endete knapp 100 Jahre später. Aber am Ende der Epoche stand eine geographische Begrifflichkeit, die sich bis heute erhalten hat: Im 6. Jahrhundert nach Chr. prägte Isidor von Sevilla erstmals, soweit wir das zurückverfolgen können, die Bezeichnung „mediterranes Meer“ (Barny/Lewis/Beach/Berghof 2006, S. 277 f.).

Auf Ostrom folgte das byzantinische Reich, das bis zur Mitte des 15. Jahrhunderts bestand. Byzanz wirkte auf die Kultur des östlichen Mittelmeerraumes durch ein hohes Maß an politischer Kontinuität und eine ökumenische Herrschafts-ideologie ein. Bis hinein nach Russland und den südkaukasischen Raum verbreitete sich nun mediterrane Kultur und das hellenistische Erbe, besonders in Form der griechisch-orthodoxen Theologie.<sup>1</sup> Im westlichen Mittelmeerraum entstanden zur gleichen Zeit mehrere, miteinander konkurrierende Machtbereiche.

Vor allem mit dem Islam aber entstand eine neue Macht im Mittelmeerraum. In zwei großen Schüben im 7. und im 11. Jahrhundert breitete sich der Islam über das östliche Mittelmeer hinweg aus und gelangte nach Nordafrika und Südeuropa (Mantran 1991<sup>2</sup>). Das andalusische Córdoba bildete das Zentrum, erst eines Emirates, dann eines Kalifates. Das Christentum befand sich in diesen Regionen nun in der Defensive, in Nordafrika und im Nahen Osten vollzog sich eine Orientalisierung bzw. Re-Orientalisierung. Allerdings sollte man die Homogenität der islamisch beherrschten Gebiete nicht überschätzen, denn im Nahen Osten oder auch in der Türkei finden wir vielfältige Zeugnisse aus jener Zeit, die vom Leben autochthoner ethnischer und religiöser Gruppen (Christen wie Juden) künden. Die islamische Herrschaft im Hochmittelalter war geprägt von Toleranz gegenüber anderen Religionen und Kulturen, und entsprechend reich und vielfältig waren die Kulturen in jener Zeit. In Andalusien amalgamierten muslimische und christliche, orientalische und okzidentale, arabische, jüdische und maurische Kulturen miteinander auf einzigartige Weise. In gewissem Sinne können wir in der islamischen Herrschaft eine Brücke sehen, die Antike und Moderne miteinander verband. Denn in arabischen Übersetzungen wurden beispielsweise die aristotelischen Schriften nach Mitteleuropa überliefert, auch andere Wissensbestände fanden so ihren Weg aus ihrem antiken Entstehungsbereich ins hochmittelalterliche und frühneuzeitliche Europa (Hottinger

---

1 Vgl. die klassische Formulierung Georg Ostrogorskys, in Byzanz verbinde sich „römisches Staatswesen, griechische Kultur und christlicher Glaube“ (Ostrogorsky 1963, S. 22).

2 Siehe zur Eroberung Syriens, Palästinas und Ägyptens S. 98-104, zur Eroberung Nordafrikas und Spaniens S. 134-136.

2005; Khadra Jayyusi 2000; Vernet 1978; O'Shea 2006; Makdisi 1990; Endreß 2002).<sup>3</sup> Insofern kam mit der politischen Herrschaft keineswegs eine homogene oder ausschließlich islamisch geprägte kulturelle Hegemonie der Kalifen, wie in Córdoba oder auch Granada auch heute noch gut zu erkennen ist.

Erkennbar freilich ist auch, dass die Expansion des Islams in gewissem Sinne einer Dreiteilung der Mittelmeerwelt den Weg bereitete. Im Süden herrschte der Islam vor, während für den Westen der katholische Universalismus prägend war. Im Osten schließlich war das orthodoxe Christentum bestimmend, das bis in den slawischen Osten hinein wirkte. Aus diesem Befund leitete der belgische Historiker Henri Pirenne Ende der 1930er Jahre eine vielbeachtete und bald heftig diskutierte These ab: Die islamische Expansion des 7. und 8. Jahrhunderts, so Pirenne, habe die kulturelle und wirtschaftliche Einheit des Mittelmeerraumes zerstört. Damit sei die Antike an ihr Ende gelangt, das Mittelalter habe begonnen (Pirenne 1938<sup>4</sup>). Nicht nur über die Frage der Epochenabgrenzung haben Historiker immer wieder gerungen und Pirenne im Laufe der Zeit relativiert, sondern auch der Befund von der zerstörten räumlichen Einheit ist auf der Basis archäologischer Funde und anderer Quellen revidiert worden. Denn der Mittelmeerraum existierte als Handelsraum weiterhin, und obendrein förderten die unterschiedlichen ökonomischen Strukturen in seinem östlichen und westlichen Teil gerade Handelskontakte. Aus Kairo gelangten jüdische Kaufleute mit Gewürzen, Seide und Baumwolle nach Westen. Die Kaufleute von Amalfi lieferten ihre Waren an den Hof von Konstantinopel und an die Päpste, an sarazenische Piraten und an die Könige Süditaliens (Feldbauer/Liedl/Morrissey 2001). Mag auch eine politische Einheit des Mittelmeerraumes nicht mehr erkennbar sein, so blieben seine einzelnen Mikroregionen doch weiterhin miteinander in Kontakt und tauschten Waren und Menschen, Wissen und Ideen aus.

Das war die Zeit, in der die italienischen Handelsstädte ihren Aufschwung erlebten. Venedig, Genua und, für eine gewisse Zeit, Pisa nahmen bemerkenswerte Positionen im Mittelmeerhandel, wie auch in der politischen Durchdringung des Raumes, ein.<sup>5</sup> Gerade Venedig wirkte in gewissem Sinne seit der Zeit der Karolinger als Mittler zwischen Byzanz und dem Westen, wie sich beispielsweise in byzantinisch beeinflussten Kirchenbauten (am prominentesten: San Marco), aber auch im

---

3 Vgl. Hottinger 2005, S. 241-243 zu den Auswirkungen von Averroes und seiner Aristotelesinterpretation auf die Scholastik; Vernet 1978 gibt einen Überblick über Übersetzeraktivitäten und Wissenschaftstransfer in den wissenschaftlichen Einzelgebieten. Hier ist kein Raum zur Erörterung der überaus vielfältigen Adaptionen des hellenistischen Erbes durch den Islam in dieser Zeit, vgl. dazu Makdisi 1990; kurzer Abriss bei Endreß, besonders S. 22-31.

4 Das Buch ist aus mehreren Papieren aus Pirennes Nachlass entstanden.

5 Vgl. die Überblicksdarstellungen: Mitterauer/Morrissey 2007; Feldbauer/Morrissey 2004; Imperato 1975; Morrissey 2005.

Bestand an byzantinischen Handschriften in der Biblioteca Marciana, der auf das 15. Jahrhundert zurückgeht, im Laufe der Zeiten immer wieder zeigte (Monfasani 1995). Sinnbildlich zeigte sich die enge Verbindung von Macht und Meer in der venezianischen Geschichte darin, dass der Doge von Venedig seit dem 12. Jahrhundert die *dignitas aquarium* in einem eigenen Ritual, der „Vermählung mit dem Meer“ (*spogliato al mare*), übernahm.

In besonderer Weise vermochten gerade diese Städte, allen voran Venedig, schließlich von den Kreuzzügen zu profitieren, indem sie hohe Gebühren für ihre Dienstleistungen bei der Überfahrt ins Heilige Land einstrichen, oder indem sie, wie etwa Venedig beim vierten Kreuzzug, die Zerstörung rivalisierender Handelsstädte an der dalmatinischen Küste als Gegenleistung für ihre Hilfe verlangten (O’Shea 2006, S. 213). Die Kreuzzüge stoppten den Prozess der Islamisierung des westlichen Mittelmeers und kehrten ihn um in Bestrebungen, die islamischen Länder zu kolonisieren. In Syrien und Palästina forderten die italienischen Seerepubliken Handelsvorteile ein und verlangten zudem besondere Schutzrechte für ihre Bürger. Gleichwohl lässt sich trotz solcher Kontakte nicht recht von einer zeitgenössisch gedachten Einheit des Mittelmeers sprechen. Es war für die Kreuzfahrer eher ein Raum des Übergangs ins Heilige Land, wo man zu kämpfen und sich zu bewähren hatte.

Kaum überraschend zerfiel dieser Raum in der Folgezeit weiter. Von der Spaltung entlang religiöser Trennlinien ist bereits die Rede gewesen. Sie vollendete sich bis zum Ende des 15. Jahrhunderts, als die Mauren vollends von der iberischen Halbinsel vertrieben wurden. Während sich die osmanischen Herrscher als „Sultane zweier Kontinente“ (Asiens und Europas) und „zweier Meere“ verstanden (Kafadar 1995), zerfielen im Westen Herrschaftsbereiche in viele einzelne, Autonomie beanspruchende Staaten.

Für die weitere europäische Geschichte kommt dem Umbruch am Ende des 15. Jahrhunderts entscheidende Bedeutung zu: Die Eroberung Konstantinopels durch die Osmanen 1453 setzte europäischen Expansionsbestrebungen in den östlichen Mittelmeerraum ein Ende. Byzantinische Gelehrte verließen die Stadt und gelangten in großer Zahl in die italienischen Stadtrepubliken, wo sie in der Renaissance eine wichtige Rolle spielten. In gewisser Weise, so Stephen O’Shea, nahmen sie damit „Rache“ am Islam, verdrängten sie doch durch ihren starken Anteil an der Entwicklung des Renaissance-Denkens das Erbe der arabisch-islamischen Kultur, wie es sich in Córdoba, Toledo oder Palermo so reich entfaltet hatte, aus dem Gedächtnis des Westens (O’Shea 2006, S. 258f.). Zwei weitere Ereignisse markierten schließlich den Wendepunkt am Ende des 15. Jahrhunderts: 1492 wurde mit dem Königreich von Granada die letzte maurische Bastion im Westen erobert, der kurz darauf die Entdeckung der Neuen Welt folgte. Der Vorstoß nach Amerika sollte in der Folgezeit nicht allein den spanischen Conquistadores den Weg weisen, sondern generell den atlantischen Raum als Raum der Eroberung und Expansion für die Europäer öffnen (Bernecker/Beuve/Fisher/Pietschmann/Tobler 2004; Edelmay-

er/Hausberger/Weinzierl 1996).<sup>6</sup> Ein neues Zeitalter, dasjenige von „Kanonen und Segeln“, hatte sich vollends Bahn gebrochen (Cipolla 1966).

Für das Mittelmeer als Region hatte dieser Umbruch weitreichende Folgen. Die „Europäisierung Europas“ (Le Goff 1965, S. 125 ff. und S. 325 f.), die Neu-Erfindung Europas als historischer Raum und als weltgeschichtlicher Akteur, schloss die nichtchristlichen Teile der Mittelmeerregion aus. Daraus entwickelte sich im späten 18. und 19. Jahrhundert eine „europäische Überlegenheitsidentität“ (Kaelble 2001, S. 30), die feste Überzeugung, einen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Vorsprung vor dem Rest der Welt zu haben – und entsprechend einen Auftrag zur zivilisierenden Mission.

Für die Mittelmeerregion bedeutete dies, dass sie seit dem frühen 16. Jahrhundert zu einem Schauplatz der Rivalitäten westeuropäischer Mächte wurde, die hier einen wichtigen Durchgangsbereich in den Orient, nach Indien oder auch ins Schwarze Meer erblickten, kaum mehr aber einen geschichtlichen Raum. Ausgetragen wurde dies in Form von Handelskonkurrenzen, die seit dem 13., spätestens aber mit der christlichen Eroberung Gibraltars im 15. Jahrhundert den atlantischen Raum mit einbezogen. Immanuel Wallerstein zählte in seiner Theorie von der Entstehung von Weltsystemen den süd- und westeuropäischen Mittelmeerraum zu den „semi-peripheren“ Gebieten der Weltwirtschaft, wie sie sich im „langen 16. Jahrhundert“ herausgebildet hatten. Den „Kern“ bildeten nicht Mittelmeerstaaten, sondern die modernen Staaten England, Frankreich und Holland (Wallerstein 1974). Handelszentren in globalem Maßstab waren nicht mehr Genua oder Venedig, sondern Antwerpen und Amsterdam, schließlich London.

Die religiös begründeten Konfliktlinien zwischen dem Christentum und dem Islam verloren im 16. und 17. Jahrhundert an Bedeutung. Vielmehr verliefen sie nun zwischen den christlichen Konfessionen, dem Katholizismus, dem Protestantismus lutherischer Prägung und dem Calvinismus. Dieser Konflikt gipfelte im Dreißigjährigen Krieg, der freilich nicht allein – oder nicht einmal in erster Linie – ein religiöser Kampf war, sondern in dem sich Prozesse neuzeitlicher Staatsbildung und staatlichen Machtstrebens, besonders Frankreichs, des Hauses Habsburg und Schwedens, entluden.<sup>7</sup> In diesen Auseinandersetzungen lag die mediterrane Welt an der Peripherie, ökonomisch, politisch und ideell, und auch in der Folgezeit spielte sie nicht mehr als die Rolle eines Ortes, an dem ganz andere Konflikte ausgetragen wurden, eine Zone der Geopolitik europäischer Großmächte, nicht aber eine eigenständige, zusammenhängende Region (Braudel 1987 c, S. 113).

In strategischer, sicherheitspolitischer Hinsicht gab es diesen Raum, informell organisiert, unter britischer Herrschaft. Die Seeherrschaft Großbritanniens im Mit-

6 Zur Vorgeschichte vgl. auch die Beiträge in: Feldbauer/Liedl/Morrissey 2001.

7 Einen knappen Überblick gibt Schmidt 2006.

telmeer vom 18. Jahrhundert an galt der Sicherung von Handelsinteressen, sie hatte die Funktion, den Levantehandel zu schützen und gegen marodierende Piraten Sicherheit und Ordnung auf dem Meer zu schaffen. Zugleich diente diese Herrschaft der Sicherung des Weges nach Indien; sie wurde eingebunden in britisches *balance-of-power*-Denken, dem die Etablierung eines Hegemons in der Region, ganz gleich ob unter französischer oder unter russischer Flagge, als Schreckbild galt.<sup>8</sup> Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts wurden diese Interessen – politische, militärische, finanzielle und kommerzielle – mit dem Bau des Suezkanals noch handfester und durchaus auch in formaleren Bahnen durchgesetzt. Die britische Herrschaft in Ägypten seit den 1880er Jahren reihte sich freilich auch ein in den „Wettlauf nach Afrika“,<sup>9</sup> der da längst eingesetzt, vielleicht aber bereits in den 1830er Jahren mit der Gründung einer französischen Kolonie in Algerien begonnen hatte. Mit dem Suezkanal hört das Mittelmeer auf, ein Binnenmeer zu sein, die Passage durch das Meer ist nur noch eine Etappe auf der Reise nach Indien. Optimistische Zeitgenossen, die das französische Suezprojekt kommentierten, erkannten in dem Kanal mehr als das, nämlich das „lit nuptial de l’Occident et de l’Orient“.<sup>10</sup> Tatsächlich blieben vielfältige Transferbewegungen zwischen den Anrainern erhalten oder intensivierten sich noch,<sup>11</sup> auch wenn gerade für die europäischen Großmächte die Bedeutung des Mittelmeers als Übergangsraum in andere Weltregionen immer mehr im Vordergrund stand. Italiener knüpften in ihrem imperialistischen Projekt an das antike Erbe an, während in Frankreich die Erinnerung an Napoleons Zug nach Ägypten lebendig war. Noch ältere Traditionen evozierte General Gourod, als er 1920 Damaskus besuchte und den Kreuzfahrerstaat der Franken in Erinnerung rief („nous voici de retour!“) (zitiert nach Khoury/Beydoun 2000, S. 8).

Das Konzept einer Verbindung zwischen Nordeuropa und dem Indischen Ozean wurde fortan, bis 1956, von Briten und Franzosen umgesetzt, deren Präsenz im Mittelmeer strategisch bestimmt war. Mit der Entdeckung der Erdölreserven des Nahen Ostens und ihrer wachsenden Bedeutung für die Wirtschaft Europas setzte der Wandel der ostmediterranen Wirtschaftsstrukturen ein; zugleich ließ der Kampf um Ressourcen diese Region zu einem erstrangigen Konfliktherd werden, wie spätestens im Zweiten Weltkrieg erkennbar wurde. Mit der Erosion und dem 1918 endgültigen Zerfall des Osmanischen Reiches entstand ein politisches Vakuum, in das neue souveräne Staaten, gerade auf dem Balkan, drängten, es aber nicht auszufüllen vermochten (Steiner 2005, S. 107f.). Die ordnende Funktion des Osmani-

---

8 Zur Genese des Gleichgewichtsdenkens: Sheehan 1996.

9 Einen Überblick gibt Wesseling 1999.

10 So der Saint-Simonist und französische Kolonialexperte Barthélemy Prosper Enfantin, zitiert nach Liauzu 1994, S. 22. Zur Geschichte des Kanals und seiner politischen Bedeutung vgl. Farnie 1969.

11 Vgl. für die Zeit zwischen Mitte des 19. Jahrhunderts und den 1930er Jahren: Merger 2006.

schen Reiches konnten sie jedenfalls nicht ausüben. Diese Unsicherheit im internationalen System des Mittelmeerraumes ließ das faschistische Italien hochfliegende Eroberungs- und Neuordnungspläne verfolgen; Mussolini imaginierte die Wiederaufrichtung des Imperium Romanum unter seiner Vorherrschaft, wie bereits die Übernahme römischer Insignien, allen voran die Fasces, durch die faschistische Bewegung in Italien zum Ausdruck brachte, und wie sie sich etwa in Vorstellungen eines *foedus iniquus* zwischen dem neuen Rom und den besiegten Völkern niederschlug (Rodogno 2003, besonders S. 69-100, zum *foedus iniquus* S. 76f.). Seit 1935 steuerte Mussolini daher auf einen offenen Konflikt mit den Westmächten zu, der Mittelmeerraum gewann neue politische und strategische Bedeutung (Salerno 2003).

Nach 1945 wurde der Mittelmeerraum in die machtpolitische Konkurrenz zwischen der Sowjetunion und den Westmächten einbezogen, die zur „Teilung der Welt“ (Loth 1980) führte. Ein wesentlicher Anstoß zu den wachsenden Spannungen zwischen den Westmächten und der Sowjetunion gaben die Ereignisse in Griechenland und der Türkei, die den Hintergrund der Truman-Doktrin bildeten.<sup>12</sup> In politischer Hinsicht vollzog die NATO mit der Aufnahme dieser beiden Staaten erstmals seit Jahrhunderten einen Brückenschlag vom westlichen in den östlichen Mittelmeerraum. Während in den vorangegangenen Jahrhunderten die Trennlinie durch das Mittelmeer entlang religiöser Grenzen zwischen Islam und Christentum verlaufen war, wurde diese nun überlagert durch die politisch-ideologische Spaltung in demokratische und sozialistische Staaten; Albanien und Jugoslawien kam eine gewisse Sonderrolle zu. Im östlichen Mittelmeerraum kreuzten sich diese beiden Konfliktlinien, als der Staat Israel gegründet wurde und der arabische Nationalismus an Kraft gewann. Hier bildete sich eine Konfliktkonstellation heraus, die bereits zur unmittelbaren Vorgeschichte der heute projektierten Mittelmeerunion zu rechnen ist. Zur Wahrnehmungswelt, die dieser Union heute zugrunde liegt, möchte ich abschließend einige Anmerkungen machen.

### 3.

Der Mittelmeerraum war nicht erst, aber doch vor allem in der Neuzeit immer auch ein imaginiertes Raum. Diese Imaginationen prägten sich unterschiedlich aus, wie einige Beispiele illustrieren mögen:<sup>13</sup> Zunächst sei auf die ästhetische Imagination verwiesen. Humanismus und Renaissance standen im Zeichen der Wiederentdeckung und -aneignung des antiken Erbes, römische und griechische Autoren wurden neu rezipiert, die „zwei Renaissance“ in Nordeuropa, besonders den Niederlanden,

---

12 Vgl. zum Hintergrund Gerolymatos 2004; Athanassopoulou 1999.

13 Ich beschränke mich hier auf die Neuzeit; der Aspekt der Konstruktion lässt sich aber weiter zurückverfolgen, vgl. Guarracino 2007.

und im Süden des Kontinents, vor allem in Italien, beobachteten und befruchteten sich gegenseitig (Burke 2005).<sup>14</sup> Im 18. Jahrhundert wurden die Länder des westlichen Mittelmeerraumes zum bevorzugten Ziel der „Grand Tour“ gebildeter junger Adelige aus England und anderen westeuropäischen Staaten; das Bildungsbürgertum folgte den Spuren Winckelmanns und Goethes „Italienischer Reise“. Johann Gottfried Seumes Reisebericht seiner mehrmonatigen Tour in den Süden, der „Spaziergang nach Syrakus“, wurde in diesen Kreisen breit rezipiert (Black 1992; de Ridder-Symoens 1989).<sup>15</sup> Wie es um diese Zeit um Italien oder Griechenland wirklich bestellt war, spielte in solchen idealistischen Projektionen keine Rolle; allenfalls ansatzweise zeigte Seume, dass er auch die Probleme des Landes wahrnahm. Die Verklärung des mediterranen Südens, seine Konstruktion als ideale Gegenwelt zur eigenen politischen und sozialen Realität, hat in Deutschland viel zur (un-)politischen Haltung des Bürgertums beigetragen (Roeck 1991, S. 120).

Antike Stätten wurden zu Referenzorten für Maler und Bildhauer, oder auch für Architekten, die sich von den Ausgrabungen von Pompeji, die seit Ende des 18. Jahrhunderts systematisch betrieben wurden (Stiebing 1993, S. 145 ff.), inspirieren ließen. „Alles, was vollkommen ist, stammt von den Griechen“, schrieb der französische Jesuit Marc-Antoine Laugier in einem einflussreichen Essay über Architektur. Er hatte niemals ein antikes griechisches Monument mit eigenen Augen gesehen, aber das förderte gerade seine Imagination.<sup>16</sup> Von der Vorstellung zur Nachahmung war es im Europa des 18. Jahrhunderts nicht weit: Landhäuser im grauen, verregneten England schmückten nun Säulen nach griechischen oder römischen Vorbildern, die das Licht des Südens erstrahlen lassen sollten. Umgeben von Architektur nach römischem Vorbild, stellte etwa Sir Nathaniel Curzon in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts die Objekte zur Schau, die er auf seiner Grand Tour in den Süden erworben hatte (Wilson/Mackley 2000, S. 297). Auf diese und andere Weise eigneten sich die Europäer in der Mitte und dem Norden des Kontinents das Mittelmeer in gewissem Sinne an; ihre Imaginationen passten sie in ihren Alltag ein. Das Mittelmeer als kulturelle Zone strahlte im Übrigen auch über Europa hinaus auf die USA und andere Regionen der Welt aus.<sup>17</sup>

Aber die Aneignung mediterraner Kultur erfolgte durchaus auch mit imperialer, erobernder Geste. Davon zeugen noch heute die Sammlungen antiker und Renaissancekunst im Louvre in Paris, im British Museum in London, im Pergamon-Museum in Berlin oder in der Münchener Glyptothek. Sie erweiterten systematisch und kontinuierlich ihre Bestände und Sammlungen antiker und Renaissancekunst,

---

14 Zu den „zwei Renaissance“: Burke 2005, S. 71 ff.

15 Einen weiteren zeitlichen Bogen schlägt Sünderhauf 2004.

16 Zitat aus dem Essay von 1753, nach Bergdoll 2000, S. 10.

17 Am Beispiel literarischer Rezeptionen: Patey/Cianci/Cuojati 2006.

bisweilen mit aus heutiger Sicht höchst fragwürdigen Methoden. Prominentes Beispiel sind die Elgin Marbles, die der 7. Earl of Elgin zu Beginn des 19. Jahrhunderts teils vom Parthenon nach London brachte (St. Clair 1998; Hitchens 1997). In Athen selbst beanspruchten die Nordeuropäer seit dem 17. Jahrhundert, die mediterrane Antike autoritativ zu deuten; geradezu mit Händen zu greifen war dieser Anspruch, als die Akropolis seit Ende der 1880er Jahre „rekonstruiert“ und dabei Bauten, die nicht dem antiken Bild entsprachen, entfernt wurden.<sup>18</sup>

Das Streben nach Adaption, Aneignung und Deutung der griechisch-römischen Antike und der mediterranen Kultur manifestierte sich in den mittel- und nordeuropäischen Gesellschaften im Bildungsverständnis. Der Unterricht und das Studium der klassischen Philologie, Latein und Griechisch, die Herausgabe der gesammelten Schriften antiker Dichter und Philosophen belegten dies ebenso wie die Edition großer Lexika zu den Sprachen, zur Geschichte und Kultur der Antike (von Müller 1885 ff.; Jankowsky 2001). In der viktorianischen Zeit wurden antike Motive zum beliebten Sujet, weil sie im Verständnis der Zeitgenossen Klarheit und Reinheit ausdrückten, was sich vortrefflich mit den *Victorian Values* in Einklang bringen ließ.<sup>19</sup>

Schließlich weckten die Grabungen des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts ein weiteres Mal das große Interesse des europäischen Publikums, bereicherten sie doch das Wissen über die antike Welt, oder besser: über das antike Griechenland und Rom. Für die Geschichte und Kultur des islamisch geprägten östlichen Mittelmeerraumes begann man sich erst allmählich zu interessieren, besonders aber für das muslimische Spanien. Für diese Perspektive standen die exotischen Seiten des Orients im Mittelpunkt, der Basar, der Harem; solche Motive wurden von der europäischen Kunst bevorzugt aufgegriffen und förderten die Konstruktion einer orientalischen als grundlegend fremden, anderen Welt (MacKenzie 2004).<sup>20</sup>

Der Mittelmeerraum als spezifische Kategorie ästhetischer Erfahrung ist nicht allein eine Erfindung des Impressionismus und Post-Impressionismus, sondern zur gleichen Zeit florierten auch wissenschaftliche Imaginationen. Französische Geographen suchten mediterrane Landschaften systematisch zu erfassen und die Interaktionen zwischen Mensch und Umwelt zu analysieren; die Schule von Vidal de la Blanche, aus der etwa auch Jean Brunhes hervorging, war hier besonders einflussreich (Clout 2003). Auf anthropogeographischen Einsichten fußte schließlich auch Fernand Braudels Konzept des Mittelmeerraumes, das er seit den späten 1930er Jahren entwickelte und 1949 schließlich in drei Bänden publizierte (Braudel 1949). Er erkannte hier Landschaftstypen mit jeweils eigener Dynamik, mit langen Perioden augenscheinlicher Stabilität und Phasen schnellen Wandels. Daraus abgeleitet,

---

18 Am Beispiel der Propyläen: Tanoulas 1987, S. 476.

19 Vgl. den Ausstellungskatalog von Smith 2001.

20 Mit englischen Beispielen: Vitkus 2003.

unterschied er zwischen drei Zeitebenen, auf denen sich historischer Wandel vollziehe: Auf der untersten Ebene siedelte er die geographischen Gegebenheiten an, die vielfältige Gestalt der mediterranen Landschaft, die sich kaum verändere und allem historischen Geschehen seine Prägung gebe. Auf der darüber liegenden Ebene lokalisierte er Strukturen von „langer Dauer“, soziale, ökonomische Konstellationen, die sich sehr langsam wandelten. Im Unterschied zu dieser „longue durée“ schließlich stand die „histoire événementielle“ der obersten Zeitschicht, auf der sich einzelne Ereignisse beobachten ließen. Angesichts der langen vorangegangenen wissenschaftlichen und kulturellen Beschäftigung mit dem mediterranen Raum ist es kein Zufall, dass Braudel sein Konzept an der Geschichte des Mittelmeers erprobte. Ebenfalls in den 1930er Jahren wurde die neue Beschäftigung mit dem Mittelmeer als Raum institutionalisiert, als in Nizza das Centre Universitaire Méditerranéen gegründet wurde. Sein erster Direktor wurde Paul Valéry, der sich in seiner Antrittsrede mit dem Konzept eines „mediterranen Universalismus“ beschäftigte und damit die Traditionen hellenistischer oder römischer Dominanz überwinden wollte (Izzo/Fabre 2000; Signorile 2005).

Um diese Zeit befeuerte der Blick auf das Mittelmeer auch ausgesprochen technokratische Imaginationen. Ein besonders prägnantes Beispiel ist das Atlantropa-Projekt des Ingenieurs Hermann Sörgel. Er entwarf den gigantischen Plan zweier Staudämme an der Meerenge von Gibraltar und den Dardanellen, durch die der Zufluss von Wasser ins Mittelmeer verringert werden sollte. Am Ende sollte das Mittelmeer in seinem Wasserstand tiefer gelegt und in weiten Teilen ausgetrocknet sein, man sollte trockenen Fußes von Europa nach Afrika wandern können. Beträchtliche geopolitische Effekte zugunsten Europas erwartete der Vordenker von seinem Plan. Das Mittelmeer wurde darin zum bloßen Objekt gestalterischer, ja naturschöpferischer Eingriffe durch den Menschen, der die Struktur der Erde und die Grenzen der Kontinente durch diesen wagemutigen Griff neu gestaltete. Unschwer zu erkennen, dass der Verwirklichung des Projekts gewisse technische Schwierigkeiten und fehlende Ressourcen entgegenstanden (Gall 1998; Gall 2006).

Seit dem Zweiten Weltkrieg vollzieht sich die Aneignung des mediterranen Raumes durch Mittel- und Nordeuropäer weniger brachial, dafür in sehr viel konkreter Form, derjenigen des modernen Tourismus als popularisierter Fortführung der Grand Tour. Was vormals adeliges oder mindestens bildungsbürgerliches Privileg war, sprach nun im Zeitalter der europäischen Konsumgesellschaft weite Bevölkerungskreise an. Zum Symbol wirtschaftlichen Aufstiegs, individuellen Wohlstands wie auch kultureller Informiertheit avancierte die Italienreise nicht nur der deutschen Wirtschaftswunderjahre. Mit dem anwachsenden Tourismus veränderten sich auch die Räume, die die Reisenden ansteuerten; aus Fischerdörfern wurden

Zentren der Tourismusindustrie, was soziale, nicht zuletzt aber auch ökologische Folgen hatte.<sup>21</sup>

#### 4.

Das wissenschaftliche Interesse an der Geschichte des Mittelmeers ist seit den 1980er Jahren kontinuierlich gestiegen. Gewiss hat die Verbreitung von Braudels magisterialer Studie in anderen Sprachen – auf Deutsch erschien „La Méditerranée“ erstmals 1990 – dazu beigetragen. Vor allem aber das Ende des Kalten Krieges 1990 führte dazu, dass das Mittelmeer als Region ins Blickfeld der Aufmerksamkeit gelangte. Das kann man an mehreren Orten beobachten: Einerseits artikuliert sich in der Region selbst ein neues wissenschaftliches Interesse, wie es etwa in der Gründung des „Journal of Mediterranean Studies“ (1991) zum Ausdruck kam. Andererseits ist angesichts zunehmender globaler Verflechtung, die nicht (immer) den vorgegebenen Rahmen nationalstaatlich organisierter Beziehungen folgt, auch die wissenschaftliche Sensibilität für informelle Beziehungen generell gewachsen. Dies hat bei den Althistorikern beispielsweise dazu geführt, dass sie Vorstellungen von klar abgegrenzten, unterscheidbaren Kulturen relativiert haben zugunsten von Analysen, die von transnationalen Kontakten und dem Konzept der „Kontaktzonen“ ausgehen. Zuletzt zeigte sich dieser Neuansatz in der knapp 800 Seiten starken, nachgerade als heutige Auseinandersetzung mit Braudel zu lesende Studie der britischen Historiker Peregrine Horden und Nichollas Purcell, „The Corrupting Sea“ (Horden/Purcell 2000). Postmoderne Sichtweisen haben auch unseren Blick auf die Existenz großer Erzählungen, auf die Wirkmächtigkeit der Narrative geschärft. Nicht mehr für die „harten Fakten“ allein – so es diese überhaupt gibt –, sondern auch dafür, wie vermeintliche Fakten erfunden werden, wie Vorstellungen von der Welt konstruiert und durchgesetzt werden, interessieren sich Historiker heute. Die Sensibilität für „orientalistische“ Sichtweisen hat dazu geführt, dass anstelle eines real existierenden Raumes eher seine Repräsentationen im Zentrum des wissenschaftlichen Interesses stehen.<sup>22</sup> Obendrein hat sich vielerorts die Einsicht durchgesetzt, wie sehr das Bild von einem zusammenhängenden, womöglich homogenen Mittelmeerraum, wie er lange von Historikern, aber auch Anthropologen und Kulturwissenschaftlern propagiert wurde, einer genuin westlichen Sicht entsprungen ist.

---

21 Aus der wachsenden tourismushistorischen Literatur: Mandel 1996; Spode 2003; allgemeiner: Hachtmann 2007, S. 154ff.

22 Zum Orientalismus: Said 1978; ein frühes Beispiel für die Abkehr von essentialistischen Zuschreibungen ist Herzfeld 1986.

In den arabischen Ländern jedenfalls hat es diese Tradition der Sehnsucht nach und der Überzeugung von einer Einheit des Mittelmeers kaum je gegeben.<sup>23</sup>

Von der Warte der Historiker aus sind die augenblicklichen Bemühungen um eine Union für das Mittelmeer deshalb außerordentlich spannende Unternehmungen. Einerseits natürlich, weil Historiker als Zeitgenossen vom Vorhandensein politischer Stabilität oder Instabilität wie alle anderen auch unmittelbar betroffen sind. Andererseits, weil die Weltsichten, die hinter solchen Projekten stehen, die Interessen, die Versuche einer Ordnung der Welt, schon immer ihr Interesse gefunden haben. Und so können wir derzeit beobachten, wie sich das Streben nach politischem Einfluss – hier wohl vor allem Frankreichs – mit der Konstruktion eines Raumes verbindet, der sich, historisch gesehen, immer als höchst dynamisch und wandelbar erwiesen hat. Einen in sich geschlossenen Mittelmeerraum hat es nie gegeben, abgesehen von der politischen Beherrschung durch das Imperium Romanum. Viele kleinere Zentren sind in regem Austausch gestanden; und wo diese Zentren lagen, veränderte sich im Laufe der Zeit immer wieder. Zudem war das Mittelmeer seit dem ausgehenden 15. Jahrhundert eingebunden in globale, jedenfalls transatlantische Zusammenhänge, und auch das sollten wir heute nicht vergessen. Die angestrebte Verbindung zwischen Orient und Okzident, zwischen Islam und Christentum, wird heute weniger kulturell als politisch gesehen. Allerdings sollte die kulturelle Dimension nicht ausgeblendet bleiben, viel Neues gibt es für die Europäer aus dem Norden zu entdecken. Oder, wie Braudel schon sagte: „Der Abendländer darf also aus der mediterranen Partitur nicht allein die ihm vertrauten Stimmen heraushören, immer sind da auch fremde, befremdende Laute, und zum Klavierspielen braucht man beide Hände“ (Braudel 1987b, S. 17f.).

## Literatur

- Athanassopoulou, Ekavi 1999: Turkey – Anglo-American Security Interests, 1945–1952: The First Enlargement of NATO, London: Frank Cass.
- Barny, Stephen A./Lewis, W. J./Beach, J. A./Berghof, Oliver (Hrsg.) 2006: The Etymologies of Isidore of Seville, Cambridge: Cambridge University Press.
- Baurain, Claude 1997: Les grecs et la méditerranée orientale. Des „siècles obscurs“ à la fin de l'époque archaïque, Paris: Presses Universitaires de France.
- Bergdoll, Barry 2000: European Architecture 1750–1890, Oxford: Oxford University Press.
- Bernecker, Walther L./Buve, Raymond T./Fisher, John R./Pietschmann, Horst/Tobler, Hans Werner 2004 (Hrsg.): Handbuch der Geschichte Lateinamerikas, Bd. 1: Mittel-, Südamerika und die Karibik bis 1760, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Black, Jeremy 1992: The British Abroad. The Grand Tour in the Eighteenth Century, New York: St. Martin.

---

23 Vgl. den knappen Überblick über arabische Sichtweisen von Moulakis 2005.

- Braudel, Fernand 1949: *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Bd. 1, Paris: LGF.
- Braudel, Fernand 1987a: *Mediterrane Welt*, in: Braudel, Fernand/Duby, Georges/Aymard, Maurice (Hrsg.): *Die Welt des Mittelmeeres. Zur Geschichte und Geographie kultureller Lebensformen*, Frankfurt a. M.: Fischer, S. 7-10.
- Braudel, Fernand 1987b: *Das Land*, in: Braudel, Fernand/Duby, Georges/Aymard, Maurice (Hrsg.): *Die Welt des Mittelmeeres. Zur Geschichte und Geographie kultureller Lebensformen*, Frankfurt a. M.: Fischer, S. 11-34.
- Braudel, Fernand 1987c: *Die Geschichte*, in: Braudel, Fernand/Duby, Georges/Aymard, Maurice (Hrsg.): *Die Welt des Mittelmeeres. Zur Geschichte und Geographie kultureller Lebensformen*, Frankfurt a. M.: Fischer, S. 95-117.
- Bringmann, Klaus 1993: *Veränderungen des antiken Weltbildes*, in: Dipper, Christof/Vogt, Martin (Hrsg.): *Entdeckungen und frühe Kolonisation*, Darmstadt: Technische Hochschule, S. 55-93.
- Burke, Peter 2005: *Die europäische Renaissance. Zentren und Peripherien*, München: C. H. Beck.
- Cipolla, Carlo M. 1966: *Guns and Sails in the Early Phase of European Expansion, 1400–1700*, London: Collins.
- Clout, Hugh 2003: *Visions of La Géographie Humaine in Twentieth-Century France*, in: *Geographical Review*, Jg. 93, Nr. 3, S. 370-393.
- De Ridder-Symoens, Hilde 1989: *Die Kavalierstour im 16. und 17. Jahrhundert*, in: Brenner, Peter J. (Hrsg.): *Der Reisebericht. Die Entwicklung einer Gattung in der deutschen Literatur*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 197-223.
- Edelmayer, Friedrich/Hausberger, Bernd/Weinzierl, Michael (Hrsg.) 1996: *Die beiden Amerikas. Die Neue Welt unter kolonialer Herrschaft*, Frankfurt a. M.: Brandes & Apsel.
- Endreß, Gerhard 2002: *Der Islam und die Einheit des mediterranen Kulturraums im Mittelalter*, in: Masala, Carlo (Hrsg.): *Der Mittelmeerraum – Brücke oder Grenze?*, Baden-Baden: Nomos, S. 9-31.
- Engels, Johannes 1999: *Augusteische Oikumenegeographie und Universalhistorie im Werk Strabons von Amaseia*, Stuttgart: Steiner.
- Farnie, Douglas A. 1969: *East and West of Suez. The Suez Canal History (1854–1956)*, Oxford: Clarendon Press.
- Feldbauer, Peter/Liedl, Gottfried/Morrissey, John (Hrsg.) 2001: *Vom Mittelmeer zum Atlantik. Die mittelalterlichen Anfänge der europäischen Expansion*, München: Oldenbourg.
- Feldbauer, Peter/Liedl, Gottfried/Morrissey, John 2005: *Mediterraner Kolonialismus. Expansion und Kulturaustausch im Mittelalter*, Essen: Magnus.
- Feldbauer, Peter/Morrissey, John 2004: *Weltmacht mit Ruder und Segel. Venedig 800–1600*, Essen: Magnus.
- Gall, Alexander 1998: *Das Atlantropa-Projekt: die Geschichte einer gescheiterten Vision. Hermann Sörgel und die Absenkung des Mittelmeers*, Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Gall, Alexander 2006: *Atlantropa: A Technological Vision of a United Europe*, in: van der Vleuten, Erik/Kaijser, Arne (Hrsg.): *Networking Europe. Transnational Infrastructures*

- and the Shaping of Europe, 1850–2000, Sagamore Beach: Science History Publication, S. 99-128.
- Gerolymatos, André 2004: *Red Acropolis, Black Terror. The Greek Civil War and the Origins of Soviet-American Rivalry, 1943–1949*, New York: Basic Books.
- Guarracino, Scipio 2007: *Il mediterraneo. Immagini, storie e teorie da Omero a Braudel*, Mailand: Bruno Mondatori.
- Gruen, Erich S. 2004: *Material Rewards and the Drive for Empire*, in: Champion, Craige B. (Hrsg.): *Roman Imperialism. Readings and Sources*, Oxford: Blackwell, S. 30-45.
- Hachtmann, Rüdiger 2007: *Tourismus-Geschichte*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Haider, Peter W. 2006: *Zum Phänomen der Durchbrechung territorialer, sprachlicher, kultureller und mentaler Grenzen. Der Kulturtransfer aus der phönizischen Welt in den westlichen Mittelmeerraum*, in: Burtscher-Bechter, Beate u. a. (Hrsg.): *Grenzen und Entgrenzungen. Historische und kulturwissenschaftliche Überlegungen am Beispiel des Mittelmeerraums*, Würzburg: Königshausen & Neumann, S. 287-308.
- Harris, William V. 2004: *On War and Greed in the Second Century BC*, in: Champion, Craige B. (Hrsg.): *Roman Imperialism. Readings and Sources*, Oxford: Blackwell, S. 17-30.
- Harris, William V. 2005: *The Mediterranean and Ancient History*, in: ders. (Hrsg.): *Rethinking the Mediterranean*, Oxford: Oxford University Press, S. 1-42.
- Herzfeld, Michael 1986: *Ours once more: Folklore, ideology, and the making of modern Greece*, New York: Pella.
- Hitchens, Christopher 1997: *The Elgin Marbles*, in: ders. (Hrsg.): *The Elgin Marbles. Should they be returned to Greece*, London: Chatto & Windus, S. 16-92.
- Horden, Peregrine/Purcell, Nicholas 2000: *The Corrupting Sea. A Study of Mediterranean History*, Oxford: Blackwell.
- Hottinger, Arnold 2005: *Die Mauren. Arabische Kultur in Spanien*, München: Fink.
- Imperato, Giuseppe 1975: *L'attività commerciale degli amalfitani*, in: *Studi meridionali*, Nr. 8, S. 217-252.
- Izzo, Jean-Claude/Fabre, Thierry 2000: *La Méditerranée française. Les représentations de la Méditerranée*, Paris: Maisonneuve Larose.
- Jankowsky, Kurt R. 2001: *The renewal of the study of the classical languages within the university system, notably in Germany*, in: Auroux, Sylvain/Koerner, E.F.K./Niederehe, Hans-Josef/Versteegh, Kees (Hrsg.): *History of the Language Sciences: An International Handbook on the Evolution of the Study of Language*, Bd. 2, Berlin/New York: de Gruyter, S. 1164-1181.
- Kaelble, Hartmut 2001: *Europäer über Europa. Die Entstehung des europäischen Selbstverständnisses im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Kafadar, Cemal 1995: *Between Two Worlds. The Construction of the Ottoman State*, Berkeley u. a.: University of California Press.
- Khadra Jayyusi, Salma 2000 (Hrsg.): *The Legacy of Muslim Spain*, Bd. 2, Leiden: Brill.
- Khoury, Ilias/Beydoun, Ahmad 2000: *La Méditerranée libanaise*, Paris: Maisonneuve Larose.
- Le Goff, Jacques 1965: *Das Hochmittelalter*, Frankfurt a.M.: Fischer.
- Lesky, Albin 1947: *Der Weg der Griechen zum Meer*, Wien: Rudolf M. Rohrer.

- Liauzu, Claude 1994: *L'Europe et l'Afrique méditerranéenne. De Suez (1869) à nos jours*, Brüssel: Complexe.
- Loth, Wilfried 1980: *Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941–1955*, München: dtv.
- MacKenzie, John M. 2004: *Orientalism. History, Theory and the Arts*, Manchester u. a.: Manchester University Press.
- Makdisi, George 1990: *The Rise of Humanism in Classical Islam and the Christian West*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Mandel, Birgit 1996: „Amore ist heißer als Liebe“. Das Italien-Urlaubsimage der Westdeutschen in den 50er und 60er Jahren, in: Spode, Hasso (Hrsg.): *Goldstrand und Teutonengrill. Kultur- und Sozialgeschichte des Tourismus in Deutschland 1945 bis 1989*, Berlin: Moser, S. 147-162.
- Mantran, Robert 1991: *L'expansion musulmane. VII.– IX. siècle*, 4. Aufl., Paris: Presses Universitaires de France.
- Merger, Michèle (Hrsg.) 2006: *Transferts de technologies en Méditerranée*, Paris: PUBS.
- Mitterauer, Michael/Morrissey, John 2007: *Pisa. Seemacht und Kulturmetropole*, Essen: Magnus.
- Monfasani, John 1995: Italian appreciation and appropriation of illuminated Byzantine manuscripts, ca. 1200–1450, in: *Dumbarton Oaks Papers*, Nr. 49, S. 209-235.
- Morrissey, John 2005: Die italienischen Seerepubliken, in: Feldbauer, Peter/Liedl, Gottfried/Morrissey, John 2005: *Mediterraner Kolonialismus. Expansion und Kulturaustausch im Mittelalter*, Essen: Magnus, S. 111-130.
- Moulakis, Athanasios 2005: The Mediterranean Region: Reality, Delusion, or Euro-Mediterranean Project?, in: *Mediterranean Quarterly*, Jg. 16, Nr. 2, S. 11-38.
- O'Shea, Stephen 2006: *Sea of Faith. Islam and Christianity in the Medieval Mediterranean World*, New York: Walker.
- Ostrogorsky, Georg 1963: *Geschichte des byzantinischen Staats*, 3. Aufl., München: C.H. Beck.
- Patey, Caroline/Cianci, Giovanni/Cuojati, Francesca (Hrsg.) 2006: *Anglo-American Modernity and the Mediterranean*, Mailand: Cisalpino.
- Pirenne, Henri 1938: *Mahomet et Charlemagne*, Paris: Alcan.
- Rich, John 2004: Fear, Greed, and Glory: The Causes of Roman War Making in the Middle Republic, in: Champion, Craig B. (Hrsg.): *Roman Imperialism. Readings and Sources*, Oxford: Blackwell, S. 46-67.
- Rodogno, Davide 2003: *Il nuovo ordine mediterraneo. Le politiche di occupazione dell'Italia fascista in Europa (1940–1943)*, Turin: Bollati Boringhieri.
- Roeck, Bernd 1991: *Lebenswelt und Kultur des Bürgertums in der frühen Neuzeit*, München: Oldenbourg.
- Said, Edward 1978: *Orientalism*, New York: Pantheon Books.
- Salerno, Reynolds M. 2003: *Vital Crossroads. Mediterranean Origins of the Second World War, 1935–1940*, Ithaca: Cornell University Press.
- Schäfer, Eckart 1972: Das Staatsschiff. Zur Präzision eines Topos, in: Jehn, Peter (Hrsg.): *Toposforschung. Eine Dokumentation*, Frankfurt a. M.: Athenäum, S. 259-292.

- Schmidt, Georg 2006: *Der Dreißigjährige Krieg*, 7. Aufl., München: C.H. Beck.
- Schulz, Raimund 2005: *Die Antike und das Meer*, Darmstadt: Primus.
- Sheehan, Michael 1996: *Balance of Power. History and Theory*, London u. a.: Routledge.
- Signorile, Patricia 2005: *Valéry et la Méditerranée*, Aix-en-Provence: Edisud.
- Smith, Alison 2001: *Exposed: The Victorian Nude*, London: Tate Publishing.
- Spode, Hasso 2003: *Wie die Deutschen „Reiseweltmeister“ wurden. Eine Einführung in die Tourismusgeschichte*, Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung.
- St. Clair, William 1998: *Lord Elgin and the Marbles. The Controversial History of the Parthenon Sculptures*, 3. Aufl., Oxford: Oxford University Press.
- Steiner, Zara 2005: *The Lights that Failed: European International History, 1919–1933*, Oxford: Oxford University Press.
- Stiebing, William H. 1993: *Uncovering the Past. A History of Archaeology*, Buffalo: Prometheus Books.
- Sünderhauf, Esther Sophia 2004: *Griechensehnsucht und Kulturkritik. Die deutsche Rezeption von Winckelmanns Antikenideal 1840–1945*, Berlin: Akademie-Verlag.
- Tanoulas, Tasos 1987: *The Propylaea of the Acropolis at Athens since the Seventeenth Century*, in: *Jahrbuch des Deutschen Archäologischen Instituts*, Nr. 102, S. 413-483.
- Thompson, Norma 2001: *The Ship of State. Statecraft and Politics from Ancient Greece to Democratic America*, New Haven: Yale University Press.
- Van Nes, Dirk 1963: *Die maritime Bildersprache des Aischylos*, Groningen: Wolters.
- Vernet, Juan 1978: *La cultura hispanoárabe en Oriente y Occidente*, Barcelona u. a.: Ariel.
- Vitkus, Daniel J. 2003: *Turning Turk. English Theatre and the Multicultural Mediterranean*, New York: Palgrave Macmillan.
- Von Müller, Iwan 1885 ff. (Hrsg.): *Handbuch der klassischen Altertumswissenschaft*, in systematischer Darstellung mit besonderer Rücksicht auf Geschichte und Methodik der einzelnen Disziplinen, Nördlingen/München: Beck.
- Wallerstein, Immanuel 1974: *The Modern World-System, Bd. 1: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the 16th century*, New York: Academic Press.
- Wesseling, Hendrik L. 1999: *Teile und herrsche. Die Aufteilung Afrikas 1880–1914*, Stuttgart: Steiner.
- Wilson, Richard/Mackley, Alan 2000: *Creating Paradise. The Building of the English Country-house, 1660–1880*, London: Hambledon and London.

## **Zwei Schritte vor, einer zurück: Die Entwicklung der europäischen Mittelmeerpolitik von den ersten Assoziierungsabkommen bis zur Gründung einer „Union für das Mittelmeer“**

*Annette Jünemann*

### **1. Einleitung**

Unter lebhafter Anteilnahme der Medien wurde auf dem euro-mediterranen Gipfeltreffen vom 13. Juli 2008 in Paris die „Union für das Mittelmeer“ (UfM) aus der Taufe gehoben. Dieses Prestigeprojekt des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy hat in der wissenschaftlichen Community weit weniger Begeisterung ausgelöst als in der veröffentlichten Meinung. Wie innovativ ist diese „Union“ zwischen ungleichen Partnern? Ist sie konzeptionell geeignet, die Defizite der bislang wenig erfolgreichen Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) zu beheben? Verspricht sie Lösungsansätze für die regionalen Konflikte, allen voran für den Nahostkonflikt? Kurz gefasst: Bewegen sich die euro-mediterranen Beziehungen mit der UfM „zwei Schritte“ nach vorne – wie es bitter notwendig wäre – oder kaschiert die UfM lediglich eine weitere Phase der Stagnation oder gar des Rückschritts? Vor dem Hintergrund dieser Fragestellung untersucht der folgende Beitrag die Entwicklung der euro-mediterranen Beziehungen von der Gründung der EG bis zur Gegenwart.<sup>1</sup> Als wesentlich für die Entwicklung der inter-regionalen Beziehungen werden dabei die sich wandelnden Rahmenbedingungen im regionalen Umfeld sowie im internationalen System erachtet. Der erste Teil ist deshalb einer knappen Skizze der regionalen und globalen Bedingungsfaktoren gewidmet. Darauf aufbauend werden im zweiten Teil die Entwicklungsstufen der europäischen Mittelmeerpolitik nachgezeichnet, die bis Mitte der 1990er Jahre noch weitgehend unkoordiniert und dementsprechend inkonsistent verlief. Im dritten Teil wird die EMP näher beleuchtet, mit der die euro-mediterranen Beziehungen 1995 einen institutionellen Rahmen und vor allem eine normativ-politische Dimension erhielten. Die südlichen und nördlichen Partnerländer der EMP setzten sich damals das ambitionierte Ziel, eine Region der Sicherheit, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands zu schaffen. Zur Verwirklichung dieser Ziele verpflichteten sie sich gegenseitig auf die Förderung von Demokratie und Menschenrechten in der gesamten Region (Schlusserklärung der Europa-Mittelmeer-Konferenz von Barcelona). Der EMP, die 2004 in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) integriert wurde, blieben bislang jedoch nennenswerte

---

1 Der Beitrag greift, insbesondere in den Kapiteln 3 und 4, auf umfangreiche Vorarbeiten der Autorin zurück, die hier im Kontext einer neuen Fragestellung vertieft werden. Vgl. Jünemann 1999; Jünemann 2003 a; Jünemann 2005 a; Jünemann 2005 b; Jünemann 2007.

Erfolge versagt. Deshalb stehen all jene Strukturprobleme und Zielkonflikte im Zentrum der Analyse, die die Umsetzung der EMP beeinträchtigen. Der vierte Teil des Beitrags untersucht die konzeptionelle Weiterentwicklung von der EMP zur UfM und geht dabei der Frage nach, ob mit der UfM eine qualitative Verbesserung der euro-mediterranen Beziehungen zu erwarten ist. Der fünfte und letzte Teil ist einem knappen Fazit gewidmet, das eine abschließende Bewertung von Vor- bzw. Rückschritten in den euro-mediterranen Beziehungen versucht.

## **2. Regionale und globale Bedingungsfaktoren**

Die euro-mediterranen Beziehungen sind in ein komplexes Umfeld regionaler und globaler Bedingungsfaktoren eingebettet. Um die wesentlichen Bedingungsfaktoren erfassen zu können, sind vier Analyseebenen zu unterscheiden: der europäische Integrationsprozess, die nationalen Interessen der EG-/EU-Mitgliedstaaten, die politischen, ökonomischen und kulturellen Entwicklungen im südlichen Mittelmeerraum sowie Zustand und Wandel des internationalen Systems. Hier kann nicht der Versuch unternommen werden, einen vollständigen Überblick über sämtliche Analyseebenen zu geben, vielmehr sollen einige Stichpunkte genügen, um deren Relevanz zu belegen.

### **2.1 *Der europäische Integrationsprozess***

Es liegt in der Dialektik eines jeden Integrationsprozesses, dass er zwangsläufig die Exklusion derer verstärkt, die nicht an ihm teilhaben. Dieser Effekt kann durch die Gestaltung der Außenbeziehungen zwar relativiert, aber nicht gänzlich aufgehoben werden. Insofern hatte die stufenweise Vertiefung der EG/EU immer auch Auswirkungen auf die Entwicklung der euro-mediterranen Beziehungen. Für ihre Genese wichtige Entwicklungsstufen des Integrationsprozesses waren die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und das Schengener Abkommen. Die politische Vertiefung der EG/EU implizierte, dass immer mehr Entscheidungskompetenzen an die supranationale Ebene abgegeben wurden, so dass bilaterale Sonderbeziehungen zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und einzelnen Mittelmeer-Drittländern (MDL) an Bedeutung verloren. Gleichzeitig nahm der Einfluss von Kommission und Europäischem Parlament (EP) zu, mit den entsprechenden Auswirkungen auf die politische Prioritätensetzung, z.B. in Fragen der Demokratisierung. Aber nicht nur die Vertiefung, auch die Erweiterung der EG/EU war und ist ein wichtiger Bedingungsfaktor für die Genese der euro-mediterranen Beziehungen. So wirkte sich vor allem die Süderweiterung von 1986 (Spanien und Portugal) äußerst negativ auf die Handelsinteressen der MDL aus, insbesondere in Kombination mit dem beginnenden Aufbau des europäischen Binnenmarktes. Die Norderweiterung von 1995 und die Osterwei-

terungen von 2004 und 2007 schürten nicht zu Unrecht neue Marginalisierungsängste auf Seiten der MDL.

## **2.2 Die nationalen Interessen der EG-/EU-Mitgliedstaaten**

Trotz aller Vertiefungsbemühungen ist der europäische Integrationsprozess seit den letzten Erweiterungsrounden eher von gegenläufigen Renationalisierungstendenzen geprägt, die sich zuletzt im Scheitern der EU-Vertragsreform von Lissabon manifestierten. Insofern verwundert es nicht, dass auch die euro-mediterranen Beziehungen nach wie vor von den nationalen Interessen insbesondere der südlichen EU-Mitgliedstaaten dominiert werden. Historische und kulturelle Bindungen, u. a. aus der Kolonialzeit, spielen dabei ebenso eine Rolle wie profane Interessenkonflikte, beispielsweise wenn es um die Konkurrenz typischer Mittelmeerprodukte auf dem europäischen Markt oder um strittige Fischereirechte im Mittelmeer geht. Parallel zur ohnedies schon von südeuropäischen Interessen dominierten europäischen Mittelmeerpolitik sind deshalb die von den südeuropäischen Staaten ausgehenden multilateralen Initiativen in der Region von Bedeutung und nicht zuletzt die rein bilateralen Sonderbeziehungen zwischen einzelnen südeuropäischen Staaten und einzelnen MDL. Zusammengenommen prägen sie ein wenig kohärentes Bild europäischer Interessenpolitik in der Region. Hinzu kommt, dass Frankreich, Spanien und bedingt auch Italien untereinander und mit der Kommission um eine Führungsrolle in der europäischen Mittelmeerpolitik konkurrieren. Für die Entwicklung einer zumindest ansatzweise kohärenten europäischen Mittelmeerpolitik war es deshalb wichtig, dass Frankreich Anfang der 1990er Jahre seinen Anspruch auf uneingeschränkte Führerschaft in der Regionalpolitik relativiert hatte. Seit Begründung der EMP im Jahre 1995, an der alle EU-Mitgliedstaaten partizipierten, konnte nicht mehr von einer deutsch-französischen Arbeitsteilung ausgegangen werden, etwa in dem Sinne, dass Deutschland Ost- und Mitteleuropa und Frankreich den Mittelmeerraum als nationale Einflusszone beanspruchen könnten. Vielmehr machten beide Länder in beiden Regionen politisches Mitspracherecht geltend.

Der Versuch von Nicolas Sarkozy, die EMP durch Gründung einer Mittelmeerunion abzulösen, die auf europäischer Seite nur mehr von südlichen Mitgliedstaaten gestaltet werden würde, stieß in der EU auf heftige Ablehnung. Das französische Projekt wurde als Rückfall in eine von nationalen Interessen determinierte Außenpolitik und als Anschlag auf die GASP und die ENP verstanden. Das Projekt Mittelmeerunion in seiner anfänglichen Konzeption schien allenfalls für den Wahlkampf des französischen Präsidentschaftskandidaten Sarkozy geeignet, hatte letztlich aber keinen Bestand. Während zäher Verhandlungen im Vorlauf des EU-Gipfels zum Thema Mittelmeerpolitik vom 12./13. März 2008 in Brüssel war es vor allem der Verdienst der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel, das französische Prestigeprojekt der Mittelmeerunion in ein an den Barcelona-Prozess anknüp-

fendes gesamteuropäisches Projekt zurück zu verwandeln. Erst damit wurde der Weg frei zur Gründung der „Union für das Mittelmeer“ (Schwarzer/Werenfels 2008, S. 1).

### **2.3 Die politischen, ökonomischen und kulturellen Entwicklungen im südlichen Mittelmeerraum**

Ein Versuch, die Mittelmeerregion analog zur EG/EU zu analysieren, muss schon an der Heterogenität dieser Region scheitern. Zunächst einmal ist festzustellen, dass es sich hier nicht um einen geographischen Begriff handelt, sondern um ein politisches Konstrukt der EU. Der Begriff „Mittelmeerregion“ kam erstmals in den 1970er Jahren auf und ist im Kontext europäischer Bemühungen zu sehen, ihre Außenbeziehungen zu regionalisieren. Die Frage, welche Staaten zu dieser Mittelmeerregion gehören und welche nicht, wurde von der EG/EU immer wieder neu beantwortet, wie die unten folgende Genese der euro-mediterranen Beziehungen verdeutlichen wird. Mal waren nur die Maghrebstaaten gemeint, mal der gesamte Nahe und Mittlere Osten einschließlich der Golfregion. Zu beobachten ist eine Pendelbewegung zwischen großen und kleinem Zuschnitt bzw. die Entwicklung paralleler Strukturen großer und kleiner Foren, wodurch die jeweiligen Vor- und Nachteile ausbalanciert werden sollten.<sup>2</sup>

Im Zentrum aller Überlegungen über den optimalen Zuschnitt der Foren steht die Problematik des Nahostkonflikts. Es hat sich gezeigt, dass die Arbeit in denjenigen Foren, in denen die Beteiligten des Nahostkonflikts partizipieren, von den Vor- und Rückschritten des Friedensprozesses abhängig ist. So wird die Zusammenarbeit im Rahmen der EMP seit 1996 bereits empfindlich und seit 2000 sogar endgültig durch den zusammengebrochenen Friedensprozess determiniert. Er hat die Kooperation im Bereich Sicherheit vollständig zum Erliegen gebracht, verhindert aber auch im Bereich Wirtschaft und Finanzen und in der sozialen und kulturellen Zusammenarbeit nennenswerte Fortschritte.

Nicht weniger wichtig für die Entwicklung der euro-mediterranen Beziehungen sind die endogenen Bedingungsfaktoren in den MDL, die unter dem etwas schwammigen Schlagwort *good governance* diskutiert werden. Kaum ein MDL genügt den demokratischen Ansprüchen der EU, so dass die zaghaften Demokratisierungsansätze im Maghreb Ende der 1980er Jahre in Europa als *window of opportunity* wahrgenommen wurden und den Bemühungen um eine gemeinsame Regionalpolitik Auftrieb gaben. Diese Entwicklung ist, mit bedingter Ausnahme der jungen

---

2 Auch die EMP, Höhepunkt der Institutionalisierung der euro-mediterranen Beziehungen, ist nicht als Ersatz für die Vielfalt anderer multilateraler Initiativen gedacht; vielmehr sollen alle euro-mediterranen Foren komplementär wirken. Zur institutionellen Vernetzung der euro-mediterranen Beziehungen vgl. Aliboni 1995; Puymège 1996.

Monarchien in Marokko und Jordanien, mittlerweile rückläufig, so dass hier wie bei allen autoritären Regimen davon ausgegangen werden muss, dass die von den Regierungen definierten nationalen Interessen kaum am Gemeinwohl orientiert sind. Deshalb ist für die Analyse der meisten MDL eine Differenzierung zwischen staatlichen Akteuren einerseits und Zivilgesellschaften andererseits wichtig; noch wichtiger als es bei der Analyse der EU gewesen wäre, bei der aus Gründen der Übersichtlichkeit darauf verzichtet wurde.<sup>3</sup> Letztendlich hat der Begriff *good governance* aber nicht nur mit Demokratisierung zu tun, sondern auch mit Effizienz, indem er vor allem auf die Fähigkeit der Regierungen abzielt, die schweren sozio-ökonomischen Krisen zu bewältigen, die zur wirtschaftlichen und politischen Destabilisierung vieler MDL beitragen. Da Demokratie und Effizienz jedoch in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen, birgt der Begriff *good governance* die Gefahr, Demokratisierung auf die Etablierung marktkonformer *low-intensity*-Demokratien zu reduzieren.

#### **2.4 Zustand und Wandel des internationalen Systems**

Bis 1989 war der Kalte Krieg unstrittig der maßgebliche externe Bedingungsfaktor aller Entwicklungen in der Region. Das globale Nullsummenspiel garantierte den MDL politisch motivierte Entwicklungshilfe seitens der konkurrierenden Supermächte und erlaubte ihnen überdies, beide gegebenenfalls auch gegeneinander auszuspielen. Der politische Einfluss der EG und ihrer Mitgliedstaaten war während des Kalten Krieges hingegen bescheiden, wobei die relative Größe ihres Handlungsspielraumes abhängig war von Phasen der globalen Spannung bzw. Entspannung.<sup>4</sup> Umso stärker machte die EU ihren politischen Einfluss in der Region nach Beendigung des Kalten Krieges geltend, wobei es ihr allerdings nicht gelang, die USA aus ihrer dominierenden Rolle zu verdrängen. In der Region selbst kam es nach 1998 zu massiven Umbrüchen, da mit Beendigung des Ost-West-Konflikts das externe Ordnungssystem weggebrochen war, das die lokalen, ethnischen und religiösen Konflikte der Region mehr oder minder stark überdeckt hatte. Heute dominieren sie die Konfliktstrukturen im Mittelmeerraum, wobei differenzierend festzustellen ist, dass es sich oft um religiös und/oder ethnisch verbrämte sozio-ökonomische Verteilungskonflikte handelt.<sup>5</sup> In der europäischen Perzeption werden sie dessen ungeachtet in erster Linie auf einen sich politisierenden Islam zurückgeführt und als zuneh-

---

3 Kompetenzverteilung und Entscheidungsstrukturen im europäischen Mehrebenensystem sind derart komplex, dass sie sich bereits ohne Einbeziehung der nicht-staatlichen Akteursebene der Möglichkeit einer knappen Skizzierung entziehen.

4 Zur außenpolitischen Handlungsfähigkeit der europäischen Mittelmächte während des Kalten Krieges vgl. Santoro 1991.

5 Vgl. für den Maghreb Vandewalle 1992.

mende Bedrohung wahrgenommen. Mit Beginn des neuen Jahrtausends haben sich die internationalen Rahmenbedingungen weiter verschlechtert. Seit den Terroranschlägen auf die USA vom 11. September 2001 beherrscht der Kampf gegen den internationalen Terrorismus die politische Agenda der Staatenwelt, mit ausgesprochen negativen Implikationen für die euro-mediterrane Zusammenarbeit. Der völkerrechtswidrige Irakkrieg von 2003, der u. a. mit dem vorgeblichen Kampf gegen den internationalen Terrorismus legitimiert wurde, hat neue Risse entstehen lassen im Verhältnis zwischen „dem Westen“ und „dem Islam“. Die Enttabuisierung militärischer Mittel in der westlichen Außen- und Sicherheitspolitik, auch und gerade in Bezug auf die Region des Nahen und Mittleren Osten, erschüttert das Vertrauen der MDL in ihre europäischen Partner. Wurden sie anfangs noch als positive Alternative zur amerikanischen Regierung unter George W. Bush wahrgenommen, gerieten sie nun zunehmend in den Fokus einer allgemein anti-westlichen Grundeinstellung. Eine Einstellung, die sich in weiten Teilen der Bevölkerung in der Region ausbreitete und keinesfalls auf islamistische Kreise begrenzt ist (Jünemann 2005 c). Ob Barak Obama als neuer amerikanischer Präsident willens und fähig sein wird, die Beziehungen zwischen dem Westen und der islamischen Welt grundlegend zu verändern, bleibt abzuwarten.

Des Weiteren dürfen die Auswirkungen der Globalisierung auf die Entwicklung der Region nicht unerwähnt bleiben. Risiken liegen in der durch die Globalisierung verschärften Ausdifferenzierung zwischen starken Zentren und marginalisierten Peripherien. Konkret auf den Mittelmeerraum bezogen meint dies die mögliche Abkoppelung zumindest der wirtschaftlich schwachen MDL vom globalen Markt. Hinzu kommt, dass Gewinner und Verlierer dieser Prozesse nicht nur geographisch zu verorten sind, sondern auch innerhalb der Gesellschaften selbst, in denen sich das ohnehin schon prekäre Wohlstandsgefälle weiter verschärft. Die entscheidende Frage in Bezug auf die europäische Mittelmeerpolitik lautet deshalb, ob deren Neugestaltung im Rahmen der UfM die Risiken für die MDL verstärkt, oder ob sie deren Chancen auf positive Teilhabe an der Globalisierung erhöht. Die UfM kann nur dann positive Impulse entfalten, wenn es ihr gelingt, zusätzliche Ressourcen seitens der Privatwirtschaft zu mobilisieren, um die dringend benötigten ausländischen Direktinvestitionen zu erhöhen. Angesichts der akuten Wirtschafts- und Finanzkrise ist Skepsis angebracht, ob dies gelingen wird.

Ein umfassender Transformationsprozess auf internationaler Ebene zeichnet sich nicht zuletzt durch das Erstarken neuer externer Akteure in der Region ab, namentlich Russlands und Chinas. Mit den USA und Europa gab es im südlichen Mittelmeerraum – trotz aller Konkurrenz untereinander – bis dato lediglich westliche externe Akteure von Relevanz. Gemeinsam hatten sie das Interesse, bestimmte Werte und Normen in diese Region zu exportieren. Durch die Aktivitäten Chinas und Russlands vermindert sich die einseitige Abhängigkeit der MDL von den westlichen Akteuren. Diese Entwicklung ist einerseits positiv, weil sie die oft kritisierte

Asymmetrie in den euro-mediterranen Beziehungen relativiert. Sie hat aber auch negative Aspekte, da sowohl die USA als auch die EU wichtige Hebel der politischen Einflussnahme im Sinne externer Demokratieförderung verlieren.

### **3. Entwicklungsstufen der europäischen Mittelmeerpolitik**

#### **3.1 Bilaterale Assoziierungsabkommen unterschiedlicher Reichweite**

Mit Gründung der EG im Jahre 1957 erlangten Frankreichs ehemalige Protektorate Marokko und Tunesien automatisch privilegierte Beziehungen zur neu entstandenen Wirtschaftsgemeinschaft. Beide Länder unterhielten aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Franc-Zone Sonderbeziehungen zu Frankreich, die in einem Zusatzprotokoll der Römischen Verträge bestätigt wurden (Wiemann 1992, S. 177). Algerien fand in den Römischen Verträgen keine explizite Erwähnung, da es 1957 noch auswärtiges Département Frankreichs war. Die Sonderbeziehungen zur EG, welche die Maghrebländer genossen, provozierten in den übrigen MDL, insbesondere in Südeuropa, das Gefühl der Diskriminierung und damit die Forderung nach einer adäquaten vertraglichen Regelung ihrer Beziehungen zur EG. In den 1960er und frühen 1970er Jahren kam es daraufhin zum Abschluss zahlreicher bilateraler Abkommen zwischen der EG und einzelnen MDL. Der Abschluss dieser Abkommen erfolgte in einer Art Kettenreaktion, die dadurch verstärkt wurde, dass einzelnen Ländern aus zum Teil recht kurzfristigen politischen Erwägungen heraus Vergünstigungen gewährt wurden, die wiederum zu neuen Diskriminierungen führten und damit zu neuen Forderungen der Diskriminierten.

So ist der frühe Abschluss von Assoziierungsabkommen mit den NATO-Partnern Griechenland (1962) und Türkei (1963) auf sicherheitspolitische Erwägungen zurückzuführen. Während des Kalten Krieges maß man der schwachen Südflanke der NATO hohe strategische Bedeutung zu, die den Wunsch nach einer engen Anbindung der beiden Südflanken-Staaten an die EG erklärt. Dieser Wunsch wurde vor allem von den USA mit Nachdruck zum Ausdruck gebracht. Malta und Zypern waren, allerdings erst zu Beginn der 1970er Jahre, die nächsten Kandidaten, mit denen vor allem aufgrund ihrer strategischen Lage Assoziierungsabkommen abgeschlossen wurden. Das Besondere an diesen Assoziierungsabkommen war, dass sie eine Beitrittsperspektive in die EG enthielten.

Den Assoziierungsabkommen mit Griechenland und der Türkei folgten in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre eine Reihe weiterer bilateraler Abkommen von unterschiedlicher, in jedem Fall jedoch geringerer Reichweite, nämlich ohne Beitrittsperspektive in die EG. Mit Tunesien und Marokko, deren privilegierte Beziehungen zur EG durch die Assoziierung Griechenlands und der Türkei relativiert worden waren, wurden 1969 Teil-Assoziierungsabkommen abgeschlossen. Diese Abkommen sind im Kontext des Bemühens um eine Aufarbeitung der kolonialen Vergan-

genheit zu sehen, aber auch im Kontext des französischen Interesses an der Aufrechterhaltung seiner politischen und wirtschaftlichen Einflusszone. Spanien und Israel, die beide die Assoziierung in die EG beantragt hatten, erhielten lediglich präferentielle Handelsabkommen.<sup>6</sup> Im Sinne einer politischen Ausgewogenheit im Nahen Osten machte die EG auch den arabischen Staaten das Angebot präferentieller Handelsabkommen. Ägypten, Jordanien, Syrien und der Libanon nahmen dieses Angebot an. Vertraglich ungeklärt blieben vorerst jedoch die Beziehungen zu Algerien, was zur Konsequenz hatte, dass das Land handelspolitisch zwar von Frankreich, nicht aber von allen anderen EG-Mitgliedstaaten privilegiert behandelt wurde.

Die auffällige Ungleichbehandlung der einzelnen MDL ergab sich aus den sehr unterschiedlichen Interessen, die die EG und einzelne ihrer Mitgliedstaaten mit den jeweiligen Verhandlungspartnern verbanden. Durch die zum Teil auch recht kurzfristige Verfahrensweise entstand dabei kein einheitliches Konzept für die gesamte Mittelmeerregion, sondern lediglich politisches Flickwerk. Erste Ansätze für eine kohärente europäische Mittelmeerpolitik entstanden erst zu Beginn der 1970er Jahre mit dem so genannten Globalansatz.

### **3.2 Die „Globale Mittelmeerpolitik“: Anspruch und Wirklichkeit**

Nach einer lang anhaltenden Phase wirtschaftlichen Aufschwungs befand sich die EG Anfang der 1970er Jahre in einer Position, die es ihr gestattete, alternative Konzepte zur Gestaltung ihrer Außenbeziehungen zu entwerfen. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch den globalen Entspannungsprozess, der den Zwang zur Blocksolidarität mit der amerikanischen Führungsmacht verminderte. Mit der Ausweitung des außenpolitischen Handlungsspielraumes wuchs in der EG das Bedürfnis nach einem eigenständigen außenpolitischen Profil. Dieses Streben manifestierte sich in der Einführung der EPZ und fand des Weiteren in dem ambitionierten Konzept einer „Zivilmacht Europa“ Ausdruck, das auf dem Prinzip der „Kooperation ohne jegliche Abhängigkeit“ aufbauen sollte. Fortan wollte die EG ihre Außenbeziehungen nicht mehr allein durch wirtschaftlich motivierte Handels-, Kooperations- und Assoziierungsverträge definieren, sondern zusätzlich durch eine von politischen Interessen geleitete gemeinsame Außenpolitik.

Die veränderten Zielsetzungen wirkten sich auch auf die Mittelmeerpolitik aus. 1972 entwickelte die EG das Konzept der „Globalen Mittelmeerpolitik“, das erst-

---

6 Spanien wurde die Assoziierung verweigert, weil sich insbesondere die Benelux-Staaten gegen eine zu enge Anbindung des diktatorischen Franco-Regimes an die EG stemmten. Im Falle Israels war es das Veto Frankreichs, das – vor dem Hintergrund des Sechs-Tage-Krieges von 1967 – einer Assoziierung entgegenstand. Der Abschluss der präferentiellen Handelsabkommen mit beiden Ländern ist nach Pomfret als Kompromisslösung zwischen den divergierenden Interessen innerhalb der EG zu interpretieren (Pomfret 1986, S. 20).

mals auf eine Vereinheitlichung der bilateralen Strukturen und damit auf den Beginn einer koordinierten Regionalpolitik zielte. Die Globale Mittelmeerpolitik sollte, zusammen mit den Lomé-Abkommen, eine zentrale Rolle innerhalb der Außenpolitik der Zivilmacht Europa spielen. Das Konzept der Globalen Mittelmeerpolitik, das im Zuge der Ölkrise von 1973 und 1979 schnell an ökonomische Grenzen stieß, wurde freilich nie in der geplanten Weise umgesetzt. Aber nicht nur ökonomische, auch politische Faktoren wirkten dem entgegen. Aufgrund der Sonderbeziehungen der USA zu Israel wertete die amerikanische Regierung die neuen Bemühungen Europas um Ausgleich mit den arabischen Staaten zunehmend als Verletzung eigener Interessen. Darüber hinaus wurde die Umsetzung des neuen Konzepts durch innereuropäische Interessengegensätze erschwert. Die Einigkeit, die die Europäer Schritt für Schritt in Bezug auf den Nahostkonflikt erreicht hatten und die im Juni 1980 in der Erklärung von Venedig gipfelte, betraf bei Weitem nicht die Gestaltung der europäischen Außenbeziehungen in der gesamten Region. Im Laufe der 1970er Jahre wurde zwar eine ganze Reihe von neuen Kooperationsabkommen mit den MDL abgeschlossen,<sup>7</sup> nach wie vor fehlte jedoch ein übergreifendes Konzept. Auch von einer Aufhebung des Abhängigkeitsverhältnisses der MDL gegenüber der EG konnte keine Rede sein, so dass die ursprüngliche Zielsetzung des Globalansatzes als gescheitert betrachtet werden muss. Zumindest formal wurde er jedoch bis Anfang der 1990er Jahre Aufrecht erhalten.

In den 1980er Jahren sah sich die Kommission genötigt, auf die Befürchtungen der MDL hinsichtlich der anstehenden EG-Süderweiterung zu reagieren (Griechenland 1981; Spanien und Portugal 1986). Bis zur Süderweiterung hatten die MDL durch das Präferenz-System und die Assoziierungsabkommen weitgehenden Schutz vor der Konkurrenz südeuropäischer Mittelmeerprodukte genossen; ein Sonderstatus, der ihnen nach der Erweiterung mit der schrittweisen Aufhebung der Zölle für die südeuropäischen Staaten verloren ging. Um die negativen Auswirkungen der Süderweiterung für die MDL abzumildern, wurden 1987/88 Zusatzprotokolle abgeschlossen, die sich allerdings ausschließlich auf das Handelsvolumen landwirtschaftlicher Erzeugnisse beschränkten und den für die MDL ebenfalls wichtigen Textil- und Bekleidungssektor unberücksichtigt ließen. Dass die thematisch begrenzten Zusatzprotokolle hinter ihrem deklarierten Ziel einer Stabilisierung der MDL-Agrarexporte zurückblieben, erklärt sich u. a. aus der veränderten politischen Prioritätensetzung. Das Ziel, die neu aufgenommenen südeuropäischen Mitgliedstaaten möglichst rasch an das ökonomische Durchschnittsniveau der EG anzugleichen, ließ konkurrierende Interessen der MDL in den Hintergrund rücken. So unterlagen nach Ablauf sämtlicher Übergangsfristen die Mittelmeerprodukte der MDL zwar denselben Zöllen wie jene der Südeuropäer, durch die kürzeren Transportwege

---

7 Ein Überblick über die Abkommen findet sich im Anhang von Hansen 1979, S. VIII-XI.

hatten letztere jedoch einen Marktvorteil, der im Ergebnis zu einem Rückgang der MDL-Agrarexporte und damit zu einer weiteren Verschlechterung ihrer Handelsbilanzen gegenüber der EG führte. Für die MDL übertrafen somit die negativen Auswirkungen von Süderweiterung und Binnenmarkt in ihrer Summe den positiven Effekt einer Ausweitung ihres Exportmarktes (Stevens 1993).

### **3.3 *Qualitativ neue Ansätze im Mittelmeerraum: Sicherheit und Entwicklung***

Eine Zäsur in den euro-mediterranen Beziehungen hat nicht, wie zu vermuten wäre, im Jahr 1989, dem Jahr des globalen Umbruchs stattgefunden, vielmehr haben sich Interessen und Inhalte der europäischen Mittelmeerpolitik bereits seit Mitte der 1980er Jahre sukzessive gewandelt. Je mehr der Ost-West-Konflikt im Zeichen von Glasnost und Perestroika an sicherheitspolitischer Bedeutung verlor, desto stärker wurde die wirtschaftliche und politische Destabilisierung zahlreicher MDL als Bedrohung europäischer Wohlfahrts- und Sicherheitsinteressen wahrgenommen. Mit dem etwas schillernden Begriff „Südbedrohung“ verliehen zuerst die Italiener einer qualitativ neuen Art der nicht-militärischen Bedrohung Ausdruck, die so unterschiedliche Phänomene erfasst wie die Gefährdung der Energiezufuhr, die Ausbreitung des islamischen Fundamentalismus, sich verschärfende Regionalkonflikte, die Zunahme von Drogenhandel, organisierter Kriminalität und internationalem Terrorismus und nicht zuletzt steigende Migrationsraten.<sup>8</sup>

Bis 1989 rangierte die „Südbedrohung“ freilich noch hinter der „Ostbedrohung“. Als mit Ende des Kalten Krieges letztere wegfiel und gleichzeitig die Destabilisierungstendenzen im Mittelmeerraum zunahmen, wurde die „Südbedrohung“ jedoch zum zentralen sicherheitspolitischen Thema in ganz Europa (Aliboni/Joffé/Niblock 1996; Farley 1994, S. 33-36). Angesichts der neuen Bedrohungsszenarien wuchs das Bewusstsein, dass Abschottung allein zur Wahrung europäischer Sicherheitsinteressen nicht mehr ausreiche. Ganz im Gegenteil kam man zu der Überzeugung, dass die euro-mediterranen Beziehungen einer politischen Vertiefung bedürfen, um die gemeinsamen Probleme der Region bewältigen zu können. Damit dominierten erstmals wieder politische Interessen die euro-mediterranen Beziehungen, die sich in den 1970er und 1980er Jahren weitgehend auf Wirtschaft und Handel beschränkt hatten.

Hinzu kam der Wunsch Südeuropas nach einer gerechteren Umverteilung der ökonomischen Lasten der Mittelmeerpolitik. Im innereuropäischen Vergleich sind die südeuropäischen Staaten selber wirtschaftlich schwach (Frankreich und einige Regionen Italiens und Spaniens ausgenommen) und nur die EG als ganze schien befähigt, die Bürde der wirtschaftlichen Stabilisierung der MDL zu übernehmen.

---

8 Der Begriff „Südbedrohung“ tauchte erstmals im italienischen Verteidigungsweißbuch von 1981 auf (Jünemann 1993, S. 86f.).

Angesichts der enormen Kosten, die der anstehende Aufbau Osteuropas verursachen würde, fürchteten die Südeuropäer, mit den Kosten der Mittelmeerpolitik von ihren finanzkräftigeren nord- und mitteleuropäischen Partnern im Stich gelassen zu werden. Dies umso mehr, nachdem die EU 1995 um drei Staaten erweitert wurde, die ihre außenpolitischen Interessenschwerpunkte ebenfalls eher im Osten als im Süden haben. Ein weiterer Faktor, der bei der Neugestaltung der europäischen Mittelmeerpolitik zu Beginn der 1990er Jahre eine Rolle spielte, waren Befürchtungen innerhalb der EG, dass die wiedervereinigte Bundesrepublik Deutschland sich in Mittel- und Osteuropa eine eigene Einflusszone aufbauen könnte, mit dem Risiko wachsender Dominanz auch innerhalb der Gemeinschaft. Diese Tendenz sollte durch eine entsprechende Südpolitik unter Führung der Südeuropäer ausbalanciert werden.

Letztendlich trug das wachsende europäische Engagement im Mittelmeerraum nicht allein regionalen Herausforderungen Rechnung, sondern auch den Erfordernissen des globalen Wandels (Fouquin 1995). Im Zuge der Globalisierung sind in Asien und Amerika große Wirtschaftsblöcke entstanden, die in der EU Sorge um die Konkurrenzfähigkeit Europas auf dem Weltmarkt auslösten. Mit der Errichtung einer euro-mediterranen Freihandelszone soll, in Kombination mit der Osterweiterung, langfristig ein großer Wirtschaftsraum entstehen, um Europas globale Konkurrenzfähigkeit zu stärken. Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass das europäische Interesse an einer Neugestaltung der euro-mediterranen Beziehungen Anfang der 1990er Jahre primär geo-politisch motiviert war, in Hinblick auf die Globalisierung aber auch geo-ökonomische Aspekte enthielt.

### *3.3.1 Multilaterale Initiativen*

Auf die neuen Herausforderungen reagierten erwartungsgemäß zuerst Spanien, Italien und Frankreich mit mehreren multilateralen Initiativen. Ausgelöst wurde die Idee einer „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum“ (KSZM) 1989 in Spanien und Italien durch die wachsende Zahl nordafrikanischer Einwanderer, die als vorrangiges Problem der facettenreichen „Südbedrohung“ wahrgenommen wurde. Die Integration der Migranten bereitet den südeuropäischen Staaten wirtschaftliche und mehr noch gesellschaftliche Probleme, letzteres in Form von zunehmender Fremdenfeindlichkeit und gesellschaftlicher Aufwertung rechts-extremistischer Parteien. Sowohl in Italien als auch in Spanien ging man davon aus, dass die Emigration lediglich ein Ventil für den ansteigenden sozialen Druck in den Maghrebstaaten darstellt. Würde man dieses Ventil gewaltsam verstopfen, ohne die politischen und ökonomischen Probleme, die den Druck erzeugen, gelöst zu haben, so würde man eine Radikalisierung dieser Staaten fördern. Ausgangsziel der KSZM war somit die Überwindung der wirtschaftlichen und sozialen Kluft zwischen den

südlichen und den nördlichen Mittelmeeranrainern,<sup>9</sup> wobei für den südlichen Mittelmeerraum vorerst nur an die Maghrebstaaten gedacht wurde. Gleichzeitig sollte die KSZM die EG für die Probleme des Mittelmeerraumes sensibilisieren und darauf hinwirken, dass alle europäischen Staaten mit zur Verantwortung gezogen würden.

Eine direkte Übertragung des KSZE-Modells auf den Mittelmeerraum war kaum möglich, wurde von den Initiatoren angesichts des Ungleichgewichts zwischen den Partnern und der völlig unterschiedlichen Problemstrukturen aber auch nicht angestrebt. Von der KSZE sollte in erster Linie der „Geist“ übernommen werden, demzufolge man sich bemühen wollte, Blockbildungen und Feindseligkeiten zu überwinden bzw. nicht eskalieren zu lassen, wo sie latent schon vorhanden waren. Des Weiteren diente der Zeitfaktor der KSZE dem KSZM-Projekt als Vorbild. Es wurde argumentiert, dass der Erfolg der KSZE unter anderem darauf zurückzuführen war, dass sie keine Ergebnisse unter Zeitdruck erzwingen musste (Ordenez 1990). Übernommen wurde auch die organisatorische Konzeption. So sollte die KSZM analog zur KSZE auf einer „Mittelmeerakte“ aufbauen und unterschiedliche „Körbe“ bearbeiten: „regionale Sicherheit“, „wirtschaftliche Zusammenarbeit“ und „menschliche Dimension“ (Ministero degli Affari Esteri 1990, S. 4-6). All dies wurde Jahre später bei der Gründung der EMP wieder aufgegriffen.

Durch den Ausbruch der Golfkrise im August 1990 verschoben sich Gewichtung und Zielsetzung der geplanten KSZM jedoch. Über die Überwindung begrenzter Probleme im Mittelmeerraum hinausgehend trat nun der Wunsch nach größerem ordnungspolitischen Mitspracherecht in den Vordergrund des Interesses. Das in diesem Sinne erweiterte Konzept der KSZM bezog sich nunmehr, in einer großzügigen Auslegung des Begriffs „Mittelmeer“, auf den geographischen Raum „von Mauretanien bis zum Iran“ (De Michelis 1991, S. 6). Nicht nur die spezifischen Probleme der Maghrebstaaten sollten künftig im Rahmen der KSZM eine Lösung finden, sondern auch der Nahostkonflikt und die Konflikte der Golfregion. Der Ansatz eines problembezogenen interregionalen Dialogs der Mittelmeeranrainer wurde damit den außenpolitischen Ambitionen insbesondere Italiens geopfert, denn durch die von Italien forcierte geographische Ausweitung war es nicht einmal mehr möglich, die potentiellen Teilnehmer der KSZM an einen gemeinsamen Verhandlungstisch zu bekommen. Auch stieß das ausgeweitete Konzept auf die Gegnerschaft der USA sowie auf deutschen, britischen und niederländischen Widerstand. So führte die Erweiterung, um nicht zu sagen Überfrachtung, der KSZM nicht zur erhofften Aufwertung der südeuropäischen Rolle in der Region, sondern ganz im Gegenteil zum Scheitern des Gesamtprojektes. Immerhin war die Ursprungsidee der KSZM

---

9 Vgl. die Rede des spanischen Außenministers Fernandez Ordenez zur Zielsetzung der KSZM (Ordenez 1990).

jedoch Anlass genug, um eine in Vergessenheit geratene Initiative Frankreichs neu zu beleben:

„The French contended that a CSCM should be established on the minimalist but firm basis provided by the western Mediterranean as the stable hard core. As a consequence of the failure of the Italian-Spanish initiative, the French point of view gained increased momentum, which rapidly culminated in the launching in Rome on 10 December 1990, at the foreign-minister level, of a process restricted to the western Mediterranean. The ten countries involved were the members of the Arab Maghreb Union (Algeria, Libya, Mauretania, Morocco, and Tunisia), France, Italy, Portugal, and Spain, with Malta an associate participant. Since the admission of Malta to full membership in 1991, the new venture has generally been referred to as the 5+5 conference.“ (Ghebaldi 1993, S. 97)

Die Agenda der 5+5-Gespräche umfasste zusätzlich zu den drei Körben der KSZM einen vierten für Umweltfragen, legte das politische Gewicht aber gleichermaßen auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Trotz positiver Anfänge war jedoch auch diesem multilateralen Ansatz kein Erfolg beschieden. Grund für die Erfolglosigkeit und der damit einhergehenden Bedeutungslosigkeit der 5+5-Gespräche war zum einen die uneinheitliche Haltung der EU in der strittigen Frage eines angemessenen Umgangs mit Libyen, das nicht nur von Frankreich der Unterstützung des internationalen Terrorismus bezichtigt wurde. Schwerer noch wogen die Differenzen über den Korb „Sicherheit“: Während auf der nördlichen Seite weitgehendes Einvernehmen über eine Sicherheitspolitik im Rahmen von NATO und WEU herrschte, werden diese Organisationen auf südlicher Seite beargwöhnt (Vasconcelos 1993, S. 21). Dies umso mehr, als die MDL in den westlichen Verteidigungskonzepten weniger als Partner, denn als potentieller Bedrohungsherd figurieren.<sup>10</sup> Letztendlich kann jedoch auch ein Mangel an politischem Willen zur interregionalen Kooperation nicht ausgeschlossen werden, da sich selbst die Südeuropäer untereinander nur schwer auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen konnten. Die KSZM und die 5+5-Gespräche sind auch Ausdruck einer Konkurrenzsituation zwischen Spanien/Italien auf der einen und Frankreich auf der anderen Seite.

### 3.3.2 EU-Initiativen der 1990er Jahre: Regionalisierung der EU-Außenbeziehungen

Ende der 1980er Jahre fing auch die Kommission an, Konzepte für die Umgestaltung der europäischen Mittelmeerpolitik auszuarbeiten, die den neuen regionalen und globalen Herausforderungen besser gerecht würden. 1990 löste die „Neue Mittelmeerpolitik“ (NMP) die bis dahin formal noch gültige Globale Mittelmeerpolitik offiziell ab. Kernstück der NMP war

„[...] die Erweiterung der bisherigen Politik der Entwicklungskooperation durch eine ‚Politik der Nachbarschaft‘, die die geographische Nähe der MDL zur Gemeinschaft hervorhebt und de-

10 Zur Perzeption westlicher Sicherheitspolitik in den MDL vgl. Saif 1998.

ren soziale und wirtschaftliche Entwicklung ‚im weitesten Sinne‘ zu einer Sicherheitsfrage der EG erklärt.“ (Köhler 1994, S. 11)

Bereits im April 1992 ersetzte bzw. ergänzte die Kommission die „Politik der Nachbarschaft“ durch das weitergehende Konzept einer „Politik der Partnerschaft“. In einem Bericht zur gemeinschaftlichen Mittelmeerpolitik gegenüber dem Maghreb an das EP und den Rat erklärte sie,

„daß die euro-maghrebinischen Beziehungen eine neue Grundlage bekommen müssen: sie spricht von einem ‚neuen Konzept euro-maghrebinischer Partnerschaft‘, dessen Ziel die Schaffung eines euro-maghrebinischen Wirtschaftsraumes sein sollte, mit all den dazugehörigen politischen, ökonomischen, psychologischen, kommerziellen und kulturellen Implikationen.“ (Borchardt 1994, S. 17)

Im Zuge dieser beiden Konzepte wurden erstmals sicherheitspolitische Aspekte in die Kooperationsbeziehungen zu den MDL einbezogen, allerdings nach wie vor selektiv und im streng bilateralen Rahmen. Erst 1993 folgte eine Initiative der Kommission zur „regionalen Integration im Nahen Osten“ (KOM(1993) 375), in der „zum ersten Mal die Notwendigkeit eines regionalen Verhandlungsrahmens betont und die bilateralen Kooperationsbeziehungen unter den Primat der regionalen Integration gestellt“ (Köhler 1994, S. iii) wurden. In einem weiteren Kommissionspapier von 1994, dem zufolge das Partnerschaftsmodell auf den gesamten Mittelmeerraum ausgedehnt und eine „Euro-mediterrane Zone des Friedens und der Stabilität“ (KOM(1994) 427) geschaffen werden sollte, wurde letztendlich angeregt, „die Politik der bilateralen Wirtschaftskooperation [...] unter den Primat einer in der GASP koordinierten regionalen Sicherheitspolitik“ (Köhler 1994, S. iii) zu stellen.

Die Hintergründe dieses Vorstoßes waren vielfältig. Zum einen hatten sich durch die positiven Entwicklungen im nahöstlichen Friedensprozess die Rahmenbedingungen für eine auch Israel integrierende Mittelmeerinitiative verbessert. Zum anderen drängte das Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages nun auch zur praktischen Anwendung der neu gegründeten GASP.<sup>11</sup> Zum Durchbruch kamen die Bemühungen jedoch erst, als Frankreich und Spanien ihre konkurrierenden Interessen dem gemeinsamen Interesse an einer Europäisierung der Mittelmeerpolitik unterordneten und nachdem auch Deutschland die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Mittelmeerpolitik anerkannt hatte (Gillespie 1997, S. 39).

Bis zur Umsetzung des nunmehr gemeinsamen Zieles einer Euro-Mediterranen Partnerschaft war es trotz des prinzipiellen Konsenses noch ein langer Weg. Zunächst mussten die sehr heterogenen, zum Teil auch konträren Interessen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten miteinander versöhnt werden. Die südlichen EU-

---

11 Auf dem Treffen des Europäischen Rates in Lissabon im Juni 1992 waren Mittel- und Osteuropa sowie der Mittelmeerraum (insbesondere der Maghreb und der Nahe Osten) als geographische Gebiete für gemeinsame Aktionen nach Art. J.3 des Unions-Vertrages definiert worden.

Mitgliedstaaten forderten vehement den Schutz ihrer Märkte und plädierten, zum Ausgleich der Handelsverluste der MDL, für eine Erhöhung der EU-Finanzhilfe an letztere. Die nördlichen EU-Mitgliedstaaten wehrten sich jedoch gegen eine finanzielle Mehrbelastung, die vor allem die „Netto-Zahler“ treffen würde, bzw. machten sie von einer Reduzierung der finanziellen Unterstützung Südeuropas durch die Kohäsions- und Strukturfonds abhängig. Ergebnis der Verhandlungen war ein Kompromiss, der sowohl eine – wenn auch begrenzte – Öffnung der europäischen Märkte vorsah als auch finanzielle Hilfen für die MDL. In einem langwierigen Verhandlungsprozess, der fast ein ganzes Jahr in Anspruch nahm, wurde ein Paket geschnürt, das erst nach seiner Fertigstellung zwölf ausgewählten MDL vorgelegt wurde. Das Angebot, Partner der EU zu werden, erhielten Marokko, Algerien und Tunesien als so genannte Kernstaaten des Maghreb.<sup>12</sup> Des Weiteren die Mashrekstaaten Ägypten, Israel, Libanon, Syrien, das Nicht-Mittelmeerland Jordanien<sup>13</sup> sowie die Palästinensischen Autonomiegebiete<sup>14</sup>, und letztlich die drei damaligen EU-Beitrittskandidaten Türkei, Zypern und Malta. Die südosteuropäischen Mittelmeerrainer wurden damals bewusst außen vor gelassen, um eine Überfrachtung der Agenda zu vermeiden.

Das Aushandeln des innereuropäischen Kompromisses kann als Meisterleistung der Kommission und der seinerzeit amtierenden spanischen EU-Präsidentschaft betrachtet werden, da nicht unerhebliche nationale Widerstände überwunden werden mussten. Andererseits waren damit zumindest psychologisch ungünstige Ausgangsbedingungen für die Verhandlungen mit den MDL geschaffen worden. Den MDL blieb kaum mehr als die Wahl, das europäische Angebot anzunehmen oder abzulehnen.<sup>15</sup> Da die meisten von ihnen auf die langfristig zu erwartenden ökonomischen Vorteile der Euro-Mediterranen Partnerschaft angewiesen sind, akzeptierten sie das Angebot, wobei sie ihren geringen Verhandlungsspielraum so weit ausnutzten wie es nur ging. Mehr als ein paar marginale Änderungen am Text konnten sie allerdings nicht durchsetzen, so dass das Konzept der EMP von Anfang an in einem Spannungsverhältnis von Partnerschaft und Dominanz stand. Dieses Spannungsver-

---

12 Mauretanien und Libyen spielen in der Euro-Mediterranen Partnerschaft nur als Mitglieder der Union du Maghreb Arabe (UMA) eine Rolle, der ein Beobachterstatus zuerkannt wurde.

13 Jordanien ist zwar kein Mittelmeerrainer, wurde jedoch aufgrund seiner Bedeutung im Nahostkonflikt mit einbezogen.

14 Die Palästinensischen Autonomiegebiete sind zwar kein völkerrechtlich anerkannter Staat, gelten jedoch im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft als gleichberechtigte Partner. Die Bezeichnung „Mittelmeerpartner“ für die an der Euro-Mediterranen Partnerschaft teilnehmenden MDL ist eine diplomatische Formel, die nicht nur den neuen Partnerschaftsgeist betont, sondern auch einer genauen Klassifizierung der Palästinensischen Autonomiegebiete ausweicht.

15 Um den MDL die Zustimmung zu erleichtern, hat die EU möglichst viele Formulierungen aus bereits gültigen euro-mediterranen Abkommen übernommen (Gillespie 1997, S. 39).

hältnis lässt sich durch keine Partnerschafts-Rhetorik auflösen, sondern stellt bis heute ein strukturelles Problem der EMP dar, das ihre Akzeptanz in den MDL und damit auch ihre Umsetzung belastet.

#### 4. Die Euro-Mediterrane Partnerschaft

Im November 1995 wurde auf einer Mittelmeerkonferenz in Barcelona die EMP feierlich aus der Taufe gehoben. Damit wurden die traditionell bilateralen euro-mediterranen Beziehungen durch eine multilaterale Dimension erweitert, die langfristig auf die Etablierung interregionaler Beziehungen zielt. Gründungsdokument der EMP ist die Deklaration von Barcelona (Schlusserklärung der Europa-Mittelmeer-Konferenz von Barcelona), die aus einer Präambel und drei Körben besteht: Korb 1: Politische- und Sicherheitspartnerschaft, Korb 2: Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft und Korb 3: Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich. Während Korb 2 als Reform der traditionellen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der EU und ihren südlichen Nachbarn bezeichnet werden kann, sind Korb 1 und 3 Innovationen, mit denen die euro-mediterranen Beziehungen eine politische Dimension erhalten haben. Normatives Ziel aller drei Körbe ist die Demokratisierung und Stabilisierung der gesamten Region. Bei der Umsetzung dieser beiden Ziele sah sich die EU jedoch, zumindest kontemporär, mit einem schwer lösbaren Zielkonflikt konfrontiert, der als *democracy-stability-dilemma* in die Literatur eingegangen ist.

Der These vom *democracy-stability-dilemma* liegt die Annahme zugrunde, dass demokratische Reformen in den meisten MDL mit großer Wahrscheinlichkeit chaotische Transformationsprozesse auslösen würden, da die demokratischen Kräfte in der Regel schwach und ohne Massenbasis sind. Die befürchteten Krisenszenarien reichen von bürgerkriegsähnlichen Zuständen bis zur demokratisch legitimierten Machtübernahme anti-westlicher Islamisten. Die jetzt schon von den Europäern als bedrohlich wahrgenommenen Destabilisierungstendenzen, die immerhin den Impuls für die Initiierung der EMP gegeben haben, würden also, zumindest für eine Zeit des Umbruchs, verstärkt. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass die EU im Zielkonflikt zwischen Demokratisierung und Stabilisierung letzterem Priorität einräumt. Nicht die Forcierung von Demokratisierungsprozessen, sondern allenfalls die Unterstützung vorsichtiger Reformprozesse liegt im Interesse der EU.<sup>16</sup>

---

16 In einem offiziellen Papier des spanischen Außenministeriums wurde 1995 in diesem Kontext der Begriff *dynamic stability* kreiert (Ministerio de Asuntos Exteriores, zitiert in: Gillespie 1997, S. 42).

#### 4.1 Politische und Sicherheitspartnerschaft

Nie zuvor gab es ein multilaterales Gesprächsforum, das – unter Einschluss der Konfliktparteien des Nahostkonflikts – sicherheitspolitische Themen der Region diskutiert. Insofern konnte 1995 allein schon die Einrichtung dieses Forums als Erfolg der EMP gewertet werden. Dessen ungeachtet stellte sich gerade die Zusammenarbeit in Korb 1 als extrem unbefriedigend heraus. Um konkrete Ergebnisse erzielen zu können, bedürfte es einer gemeinsamen Sicherheitsperzeption und damit einer gemeinsamen Antwort auf die Frage, welche sicherheitspolitischen Themen in dieser Region von Bedeutung sind. Für die Europäer sind es vor allem weiche Sicherheitsrisiken. Gemeint sind so unterschiedliche Phänomene wie der militante Islamismus, organisierte Kriminalität, illegale Migration und nicht zuletzt der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, der die Grenze zwischen weichen und harten Sicherheitsrisiken zunehmend verschwimmen lässt. Den MDL geht es hingegen um die dem Nahostkonflikt inhärenten, von Arabern und Israelis gleichermaßen als vital wahrgenommenen Sicherheitsrisiken.<sup>17</sup> Solange der Nahostkonflikt nicht beigelegt ist, weigern sich die arabischen MDL, mit Israel über eine nuklearwaffenfreie Zone oder die Nichtverbreitung chemischer oder biologischer Massenvernichtungswaffen zu verhandeln, weil dies lediglich einen für sie ungünstigen Status quo festschreiben würde. Somit kann der Nahostkonflikt als eines der größten Hindernisse für eine fruchtbare Zusammenarbeit in Korb 1 identifiziert werden.<sup>18</sup>

Die Blockadehaltung der arabischen MDL war jedoch zu keinem Zeitpunkt vollständig; auf unteren Arbeitsebenen wurde die Kommunikation zwischen nördlichen und südlichen MDL sowie zwischen Arabern und Israelis stets aufrecht erhalten. Infolge dieser regelmäßigen Treffen hat sich unter den Teilnehmern sogar ein „sozialisierender“ Effekt eingestellt und eine Art „Partnerschaftsgeist“ entwickelt, wobei dieser Effekt zwischen den MDL weniger intensiv ist als zwischen nördlichen und südlichen EMP-Partnern (Asseburg 2005, S. 278). Zudem war es möglich, wenn auch auf niedrigem Niveau, einige vertrauensbildende Maßnahmen zu schaffen. Ebenfalls positiv hat sich die Zusammenarbeit im so genannten ESVP-Dialog entwickelt. ESVP steht für die in den 1990er Jahren initiierte Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, mit der sich die EU auf den Weg gemacht hat, ein autonomer internationaler Akteur mit eigenen militärischen Fähigkeiten zu werden. Anfänglich reagierten die MDL irritiert und argwöhnten, dass sich die ESVP gegen sie richten könnte. Der diplomatische Konflikt konnte jedoch beigelegt werden, indem die EU die MDL zunehmend in die ESVP integrierte. Mittlerweile wurde ein

---

17 Zum Sicherheitsbegriff der MDL vgl. Harders 2005.

18 Für eine vertiefende Analyse der Interdependenzen zwischen dem Nahostkonflikt und der EMP vgl. Schäfer 2005.

ESVP-Mittelmeerdialog initiiert, der der Zusammenarbeit im Bereich der Konfliktverhütung und des Krisenmanagements dient (Europäische Kommission 2005, S. 14).

Eine Ausweitung der Zusammenarbeit auf den Bereich der Militärpolitik mag dazu beitragen, das Misstrauen zwischen südlichen und nördlichen EMP-Partnern abzubauen. Aufgrund der unterschiedlichen Sicherheitskulturen demokratischer und autoritärer Systeme ist diese Zusammenarbeit jedoch nicht unproblematisch. Die Militärpolitik der EU ist im Zivilmachtkonzept verankert, demzufolge das Militär kein Mittel der Machtpolitik ist, weder nach außen noch nach innen. Aus dieser Perspektive ist der militärpolitische Sektor der meisten MDL defizitär, weil es an ziviler Partizipation und Kontrolle mangelt, weil die Trennung zwischen Militär und Polizei unzureichend ist und weil viele Regierungen „Sicherheit für ihr Land“ mit „Sicherheit für ihr Regime“ gleichsetzen (Tanner 2005, S. 10). Die Kluft zwischen den Sicherheitskulturen kann erst überwunden werden, wenn die MDL sich und ihren militärpolitischen Sektor demokratisiert haben.

Das Thema Demokratisierung nimmt, verglichen mit dem Thema Stabilisierung, bei der Umsetzung von Korb 1 jedoch wenig Raum ein, zumal Formulierungen wie die Festschreibung des Rechts eines jeden Mitglieds, „sein eigenes politisches, soziokulturelles, wirtschaftliches und rechtliches System frei zu wählen und zu entwickeln“ (Schlusserklärung der Europa-Mittelmeer-Konferenz von Barcelona, S. 2), autoritären Regimen noch genügend Spielraum für die Verweigerung politischer Reformen ließen. Allein die Tatsache, dass sich alle Vertragsparteien mit Unterzeichnung der Deklaration von Barcelona prinzipiell den Zielen Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit verpflichtet haben, ist jedoch schon als ein erster Erfolg zu werten, vor allem da diese Selbstverpflichtungen im Rahmen der Umsetzung von Korb 2 von der EU eingefordert werden kann (siehe unten). Bedeutsam ist diese Selbstverpflichtung aber auch deshalb, weil eine Regierung, die sich zumindest rhetorisch auf das Thema Demokratisierung eingelassen hat, sich dem dazugehörigen Demokratisierungsdiskurs kaum mehr verweigern kann.<sup>19</sup> Wird ein solcher Diskurs von der Zivilgesellschaft erst einmal aufgenommen, so kann er eine staatlich nicht mehr zu kontrollierende Eigendynamik entfalten, die dem autoritären Regime sukzessive die Legitimation entzieht. Eine solche Entwicklung ist allerdings abhängig von externer, konkret europäischer Unterstützung.<sup>20</sup> Mit der Aufnahme des dritten Korbes in die Deklaration von Barcelona hat die EU bereits signalisiert, dass sie die Zivilgesellschaften am interregionalen Diskurs beteiligen möchte. Damit liegt der

---

19 Hier bietet sich ein Vergleich mit den Auswirkungen des Menschenrechtsregimes der KSZE an (vgl. Rhode-Liebenau 1996).

20 Damit ist nicht nur staatliche Unterstützung gemeint, sondern auch zivilgesellschaftliche. Zur Wirkkraft transnationaler Menschenrechtsnetzwerke vgl. Gränzer/Jetschke/Schmitz 1997.

Deklaration von Barcelona implizit ein partizipatorischer Demokratiebegriff zugrunde, der über die bloße Etablierung demokratischer Institutionen hinausgeht.

#### **4.2 Die Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft**

Die Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft ist Kern der EMP. Sie sieht die Schaffung einer Freihandelszone bis zum Jahr 2010 vor, von der man sich eine grundlegende Verbesserung der wirtschaftlichen Lage im südlichen Mittelmeerraum und damit wirtschaftliche und politische Stabilität erhofft. Voraussetzung nach Meinung der EU ist allerdings, dass bis dahin alle MDL ihre Wirtschaftssysteme mit Hilfe entsprechender Strukturanpassungsmaßnahmen liberalisiert haben. Um kontraproduktive Effekte der Strukturanpassung abzupuffern, stellte die EU Finanzhilfen zur Verfügung, die durch Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB) in gleicher Größenordnung ergänzt wurden.<sup>21</sup> Ob diese Maßnahmen hinreichend waren, ist jedoch bis heute fraglich; sie helfen mit Sicherheit nicht über das strukturelle Problem der geplanten Freihandelszone hinweg, das im mangelnden Willen der Europäer besteht, ihre eigene protektionistische Agrarpolitik zu reformieren. Insofern ist die Freihandelszone für einige MDL ein schwer kalkulierbares Risiko. Mit Ausnahme Tunesiens sind in der Gruppe der MDL keine nennenswerten wirtschaftlichen Entwicklungsschübe zu verzeichnen. Ausländische Direktinvestitionen blieben in der Vergangenheit, abgesehen von den Sektoren Erdöl und Erdgas, hinter den Erwartungen zurück, nicht zuletzt deshalb, „weil die Reformen im Finanz- und Bankensektor sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen nicht ausreichend waren“ (Schwarzer/Werenfels 2008). Das Wohlstandsgefälle zwischen den beiden Regionen hat sich seit 1995 sogar vergrößert und damit alle Erwartungen der MDL enttäuscht. Dem Ziel, eine Region des gemeinsamen Wohlstands zu schaffen, könnte man kaum ferner sein.

Im Hinblick auf das normative Ziel Demokratisierung war die wichtigste Innovation in Korb 2 die politische Konditionalität, von der die Wirtschafts- und Finanzkooperation abhängig gemacht wurde. Sie erlaubt der EU, im Fall von Menschenrechtsverletzungen oder anderen groben Verstößen gegen die demokratischen Regeln, die Wirtschafts- und Finanzkooperation mit dem betreffenden Mittelmeerpart-

---

21 Bis zum 31. Dezember 2006 erfolgte die Unterstützung der EG für die MDL im Rahmen von MEDA sowie im Rahmen von thematischen Programmen wie der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR). Für den Programmplanungszeitraum 2000–2006 wurden für MEDA ungefähr 5,3 Mrd. Euro bereitgestellt. Außerdem gewährte die Europäische Investitionsbank MEDA-Empfängerländern Darlehen im Gesamtwert von ungefähr 2 Mrd. Euro. Im Zuge der Reform der Außenhilfe der EG wurden ab 1. Januar 2007 die Programme MEDA und TACIS durch ein einziges Instrument ersetzt – das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument.

ner zu unterbrechen oder zu reduzieren.<sup>22</sup> Diese Innovation löste bei den MDL zunächst Furcht vor europäischer Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten aus. Angesichts des bisherigen Stillhaltens der EU gegenüber den politischen Zuständen in den MDL scheinen solche Ängste jedoch wenig begründet. Letztendlich kann sogar davon ausgegangen werden, dass das eigentliche Kriterium für den Zugang zu europäischer Wirtschafts- und Finanzhilfe die bilaterale Sonderbeziehung zu einem EU-Staat ist, im konkreten Fall Algeriens also dessen Beziehung zu Frankreich. In der Tat ist die großzügige Kreditvergabe der EU auf französischen Druck zurückzuführen. Um diesen „Schutzmacht-Automatismus“ zu entschärfen, beschloss der Rat im April 1998, Entscheidungen über die Anwendung der politischen Suspensionsklausel künftig nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit zu fällen (Agence Europe vom 10.04.1998, S. 3). Andererseits wurde dem Wunsch des Europäischen Parlaments, in diesen Entscheidungsprozess einbezogen zu werden (Agence Europe vom 06.03.1998, S. 5), nicht entsprochen, vermutlich weil einige der EU-Mitgliedstaaten die größere Konsequenz des in Menschenrechtsfragen profilierten EP fürchteten.<sup>23</sup> In der Tat hat sich gezeigt, dass der Rat sich weiterhin um konsensuale Entscheidungen bemühte und damit auf politisch begründete Sanktionen verzichtete.

### **4.3 Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich**

#### *4.3.1 Einbindung der Zivilgesellschaft: Demokratisierung von unten*

Ausgangspunkt der Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich war die Überlegung, dass interregionale Kooperation nicht allein auf dem Dialog von Regierungen basieren darf, sondern die Zivilgesellschaft einbeziehen muss. Dies gilt umso mehr, wenn das normative Ziel der Kooperation die Durchsetzung von Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit ist. Deshalb wurde der *top-down*-Ansatz externer Demokratieförderung (Korb 1 und 2) durch einen *bottom-up*-Ansatz der Demokratisierung ergänzt, der in Korb 3 verankert wurde. Dieser Ansatz richtet sich nicht an die Regierungen, sondern versucht, über die Zivilgesellschaften Einfluss auf die gesellschaftspolitische Entwicklung der MDL zu nehmen. Blickt

---

22 Entsprechende Suspensionsklauseln finden sich sowohl in der MEDA-Verordnung als auch in den Assoziierungsabkommen, die die EU sukzessive mit den einzelnen MDL abschließt.

23 Spanien hatte bereits 1992 einen Konflikt mit dem EP ausgefochten, als das EP das IV. Finanzprotokoll mit Marokko aufgrund anhaltender Menschenrechtsverletzungen blockierte. Spanien sah dadurch seine Bemühungen um eine Verbesserung der euro-marokkanischen Beziehungen gefährdet und suchte fortan nach Wegen, das EP aus der weiteren Gestaltung der euro-mediterranen Beziehungen weitgehend rauszuhalten (Gillespie 1997, S. 35). 1993 sprachen sich Frankreich, Spanien und Portugal noch gegen jegliche Konditionalisierung aus (ebenda, S. 42).

man jedoch auf die Entwicklung der letzten zehn Jahre zurück, so fällt auf, dass die entsprechenden Programme immer unpolitischer wurden. In den derzeit laufenden Programmen „Euro-Med Heritage“, „Euro-Med Audiovisual“ und „Euro-Med Youth“ dominiert der kulturelle Dialog gegenüber einer expliziten Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik.<sup>24</sup> Somit ist auch beim *bottom-up*-Ansatz der EU-Demokratisierungspolitik sichtbare Zurückhaltung zu konstatieren. Politisch ambitioniertere Programme finden sich außerhalb der EMP, im Rahmen der Regionen übergreifenden „European Initiative for Democratisation and Human Rights“ (Euro-Mediterranean Human Rights Network 2005, S. 4). Relevant sind in diesem Kontext auch die Zivilforen (Hanafi 2005; Jünemann 2003 b), die die EMP seit ihrer Gründung kritisch begleiten. Im April 2005 haben sie sich in Luxemburg durch die Gründung einer Euro-Med Non-Governmental Platform einen lockeren institutionellen Rahmen gegeben.

Positiv zu bewerten sind zaghafte Ansätze, die Zielgruppe zivilgesellschaftlicher Projekte auszuweiten. Bisher rekrutierten sich die Projektpartner der EU aus den säkularen, westlich sozialisierten Eliten der MDL. Sie stehen europäischen Denkstrukturen und Wertvorstellungen nahe, sind jedoch wenig repräsentativ für ihre jeweiligen Gesellschaften. Die exklusive Zusammenarbeit der EU mit den säkularen Eliten lag in dem uneingestandenem Wunsch begründet, das Ergebnis des demokratischen Prozesses – die Gestaltung der Gesellschaftsordnung – vorwegzunehmen (Asseburg 2005, S. 282). Dieser Versuch ist in eine Sackgasse geraten, denn um gesellschaftlichen Wandel von unten anzustoßen, ist die Zusammenarbeit vor allem mit denjenigen Kräften notwendig, deren politisches Engagement auch eine gewisse Breitenwirkung entfalten kann. Das sind in den MDL vor allem die gesellschaftlich tiefer verwurzelten islamistischen Organisationen. Solange sie das Prinzip des Pluralismus respektieren und gewaltfrei agieren, sind sie durchaus mit christlich orientierten Parteien im Westen vergleichbar, denn es gibt nichts intrinsisch islamisches, das mit der Demokratie unvereinbar wäre (Ibrahim 1995, S. 38). Noch ist nicht absehbar, inwieweit die EU sich der Zusammenarbeit mit moderaten Islamisten öffnen wird, denn immerhin haben auch Radikalismus und Terrorismus ihre Wurzeln im politischen Islam. Gleichzeitig wächst jedoch das Bewusstsein, dass dies der einzige Weg ist, um der ebenso künstlichen wie gefährlichen Dichotomie zwischen „dem Islam“ und „dem Westen“ entgegenzuwirken. Im Kommissionsbericht zum zehnjährigen Jubiläum der EMP wird die Rolle moderater islamistischer Organisationen bei der Förderung von Demokratie und Menschenrechten zumindest erwähnt (Europäische Kommission 2005, S. 5).<sup>25</sup>

---

24 Vertiefend zur Kooperation im kulturellen Bereich vgl. Pace 2005.

25 Erste Schritte in diese Richtung hat Deutschland eingeleitet (vgl. Jünemann 2005 d).

Das generelle Problem jeglicher Kooperation auf Ebene der Zivilgesellschaft besteht darin, dass keine Einigkeit über ihre Rolle innerhalb der EMP besteht. Für die Kommission sind die Vertreter der Zivilgesellschaft gleichermaßen Mittler wie Legitimationsspenden. Insofern vertritt die Kommission die Position, dass die Zivilgesellschaft nicht nur über die Zivilforen und die Zusammenarbeit in Korb 3 in die EMP einbezogen werden sollte, sondern auch über die Mitarbeit in anderen Politikfeldern, beispielsweise der Aushandlung von Assoziierungsabkommen (Europäische Kommission 2005, S. 31). Diese Rolle ist jedoch inakzeptabel für die Mehrzahl vor allem der arabischen MDL, da sie den Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich staatlicher Kontrolle entziehen und oft auch gegen das Regime gerichtet sind, mit größtem Misstrauen begegnen. Sie wollen die Mitarbeit der Zivilgesellschaft auf das subsidiäre Politikfeld der Caritas beschränkt wissen. Gleichzeitig weigern sie sich, die politischen Rahmenbedingungen zu schaffen, die zivilgesellschaftliche Akteure brauchen, um sich produktiv und gewaltfrei in den politischen und gesellschaftlichen Willensbildungsprozess einbringen zu können (Asseburg 2005, S. 281).

Um auf eine Verbesserung dieser Rahmenbedingungen hinzuwirken, müsste die EU sehr viel konsequenter Druck auf die Regierungen der MDL ausüben. Bevor dies nicht geschieht, ergibt auch die Integration moderater Islamisten, von der sich Experten neue Impulse für den *bottom-up*-Ansatz erhoffen (Shahin 2005), wenig Sinn. Wenn nicht gleichzeitig auf institutionelle Reformen, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und verantwortliche Regierungsführung bestanden wird, könnte sie sogar kontraproduktiv wirken. Vor einer spürbaren politischen Einflussnahme auf die MDL scheut die EU jedoch zurück, wie die insgesamt bescheidene Bilanz ihrer EU-Demokratisierungspolitik im Rahmen der EMP beweist.

#### 4.3.2 Innere Sicherheit als neues Themenfeld in Korb 3

Seit den Terroranschlägen auf New York und Washington genießt der Kampf gegen den internationalen Terrorismus oberste Priorität in der europäischen Sicherheitspolitik, auch und vor allem im Rahmen der EMP. Die maßgeblichen Instrumente und Strategien fallen in das Politikfeld der Inneren Sicherheit. Weil die Zusammenarbeit in Korb 1 durch den Nahostkonflikt weitgehend paralysiert ist, verlagerte die EU alle sicherheitspolitisch relevanten Themen zunehmend in Korb 3. Der dritte Korb wurde damit zum Sammelbecken unterschiedlichster Politikfelder: kultureller Austausch einerseits und Innere Sicherheit andererseits. Als überaus problematisch hat sich erwiesen, dass im Rahmen der EMP Demokratien mit autoritären Regimen im äußerst sensiblen Bereich der Inneren Sicherheit kooperieren wollen. Die Zusammenarbeit in Korb 3 befindet sich damit in einem – dem Politikfeld Innere Sicherheit per se inhärenten – Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit. Notwendig wäre eine ausgewogene Balance zwischen Freiheit und Sicherheit. Davon kann jedoch kaum die Rede sein, denn die Regierungen der MDL legen eindeutige Priorität

tät auf die Sicherheit, wobei sie mehr an die Sicherung des eigenen Machterhalts als an die Sicherheit ihrer Bürger denken. Aber auch die EU und ihre Mitgliedsstaaten tendieren dazu, der Sicherheit Vorrang einzuräumen – notfalls auf Kosten der Freiheit. Dies ist insbesondere seit den Terroranschlägen vom 11. September zu beobachten (Jünemann 2003 a).

Begünstigt wird die politische Instrumentalisierung des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus durch das Fehlen einer innerhalb der EMP verbindlichen Definition von Terrorismus. Vor dem Hintergrund des ungelösten Nahostkonflikts ist strittig, ob Organisationen wie die Hamas oder die Hezbollah als Terroristen oder als Freiheitskämpfer einzustufen sind. So rechtfertigt Israel seine völkerrechtswidrigen Exekutionen führender Personen dieser beiden Gruppen mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus, ebenso die Bombardierung der Häuser von Terrorverdächtigen. In den arabischen MDL werden Oppositionsgruppen, seien sie islamistischer oder demokratischer Provenienz, zunehmend als Terroristen kriminalisiert. Rechtstaatliche Standards im Verfahren gegen Terrorismusverdächtige wurden heruntergeschraubt und selbst die Folter als Mittel im scheinbar alles rechtfertigenden Kampf gegen den internationalen Terrorismus legitimiert (Asseburg 2005, S. 287). Die EU nimmt diese Fehlentwicklungen in Kauf, weil man die Kooperation mit den MDL im Kampf gegen einen Terrorismus, der seine Wurzeln in einem extrem radikalisierten Islamismus hat, für unverzichtbar hält.

#### **4.4 Einbindung der EMP in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)**

Seit 2004 gestaltet die EU ihre Beziehungen zu allen benachbarten Drittstaaten im Rahmen einer neu konzipierten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) (Europäische Kommission 2004). Eigentlich zielte die ENP gar nicht auf die „alten“ Nachbarn im Süden, sondern auf die nach der EU-Erweiterung von 2004 hinzugekommenen „neuen“ Nachbarn im Osten. Die MDL wurden erst nachträglich und nur deshalb in das Konzept der ENP integriert, weil Frankreich, Spanien und Italien auf eine Balance zwischen Ost- und Südpolitik beharrten. Wesentliches Instrument der ENP sind so genannte Aktionspläne, die der Vertiefung der bilateralen Beziehungen mit den einzelnen Nachbarländern dienen. Der Mehrwert der Aktionspläne besteht darin, dass ihre Inhalte gemeinsam mit den MDL festgelegt werden. Das hat zum einen den Vorteil, dass Reformprogramme künftig besser auf die jeweilige Situation im Land abgestimmt werden können. Zum anderen relativiert diese Form der Zusammenarbeit die Dominanz der EU. Letztlich kann auch erwartet werden, dass die MDL bei der Umsetzung selbst gestalteter Reformprogramme mehr Eigenverantwortung übernehmen und besser kooperieren. Ob dies tatsächlich der Fall ist, wird in regelmäßigen Intervallen überprüft. Anders als die EMP ist die ENP also sehr viel ergebnisorientierter (Asseburg 2005, S. 286).

Romano Prodi, der ehemalige Kommissionspräsident, versprach den neuen Nachbarn, dass eine Annäherung an die EU alle Politikfelder in der Kompetenz der EU umfassen kann, also weit mehr als eine Freihandelszone. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass sie sich reformbereit zeigen. Der Strategiewechsel von der angedrohten (aber nie eingesetzten) „Peitsche“ im Rahmen der EMP zum „Zuckerbrot“ im Rahmen der ENP ist als Lernerfolg der EU zu werten: Der erfolgreiche EU-Beitrittsprozess einerseits und zehn Jahre Erfolglosigkeit im Rahmen der EMP andererseits haben gezeigt, dass Transformationsprozesse ohne überzeugende Anreize für die regierenden Eliten von außen nicht angestoßen werden können. Diese neue Erkenntnis kommt jedoch auch in der ENP nicht in aller nötigen Konsequenz zum Tragen. Während nämlich das in den Aktionsplänen enthaltene *benchmarking* der ökonomischen Modernisierung relativ konkret ist, fehlt Vergleichbares für die innenpolitischen Reformen (Asseburg 2005, S. 286). Offensichtlich setzt die EU weiterhin auf die wirtschaftliche Liberalisierung als Zugpferd und erhofft sich davon *spill-over*-Effekte auf die politische Ebene. Viele der autoritären Regime im Mittelmeerraum unterlaufen jedoch seit dreizehn Jahren diese Dynamik, indem sie wirtschaftliche Reformen mit verstärkter staatlicher Repression begleiten (Euro-Mediterranean Human Rights Network 1999). Daran werden auch die Aktionspläne wenig ändern können, solange für den Bereich der politischen Reformen keine verbindlichen *benchmarks* ausgehandelt werden.

Unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten fällt die Evaluation der ENP also ambivalent aus. Es gibt jedoch noch einen weiteren Grund, weshalb die ENP mit einiger Skepsis zu betrachten ist. Ihr bilateraler Ansatz enthält zweifelsfrei Chancen auf eine Dynamisierung, da jedes MDL nunmehr selbst die Geschwindigkeit bestimmen kann, mit der es sich auf Wirtschaftsreformen einlässt und der EU annähert. Gleichzeitig wird jedoch der ohnehin schon gegebene so genannte *hub-and-spoke*-Effekt verfestigt: Die EU bestärkt die MDL in ihrer Konkurrenz um eine Annäherung an die EU, gibt ihnen jedoch wenig Anreize, regionale Integrationsprozesse voranzutreiben. Es ist bezeichnend, dass vor allem die MDL Wert darauf legen, dass die bilaterale ENP die multilaterale EMP lediglich ergänzt und nicht ablöst.

## 5. Die „Union für das Mittelmeer“: Zwei Schritte nach vorn?

Die Frage, ob die UfM eine Ergänzung bzw. Weiterentwicklung der EMP sein sollte oder ein völlig neues, selbstredend besseres Konzept zur Gestaltung der euro-mediterranen Beziehungen, stand auch im Zentrum der Debatten 2007/08. Die von Nicolas Sarkozy während seines Wahlkampfes 2007 in Aussicht gestellte „Mittelmeerunion“ wies anfangs noch wenig konkrete Konturen auf. Deutlich erkennbar waren jedoch drei einschneidende Punkte: Zum einen, dass das neue Projekt die als gescheitert erklärte EMP nicht ergänzen, sondern definitiv ablösen sollte. Zum

zweiten, dass auf nördlicher Seite nicht mehr die EU und alle ihre Mitgliedstaaten, sondern lediglich die südeuropäischen Mitgliedstaaten zuständig sein sollten. Und zum dritten, dass die neu zu schaffende Mittelmeerunion ein Forum interregionaler Wirtschafts-, Finanz- und Sicherheitspolitik werden sollte, aber keine normative Dimension mehr enthalten würde. Von der Förderung von Demokratie und Menschenrechten war seitens Frankreichs nicht mehr die Rede.

Auf südlicher Seite fiel dieses Konzept zunächst auf fruchtbaren Boden, allerdings nicht in allen Punkten. Die MDL wünschten sich keine Abschaffung der EMP, sondern eine Reform der alten Strukturen in zweierlei Hinsicht: symmetrischere Machtverhältnisse einerseits und Entpolitisierung andererseits (Driss 2008). Wie eingangs erwähnt, konnte sich Sarkozy mit seiner Idee noch nicht einmal innerhalb Europas durchsetzen. Zwar wurde, um einen gewissen Neuanfang zu symbolisieren, die Bezeichnung EMP durch die Bezeichnung UfM abgelöst. Prinzipiell einigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf ihrem Mittelmeergipfel vom März 2008 jedoch darauf, die EMP fortzuführen, sie dabei allerdings in einigen wichtigen Punkten zu reformieren:

1. Die Gruppe der MDL wird geografisch ausgeweitet.
2. Die Zusammenarbeit findet vor allem im Rahmen konkreter Projekte statt, an denen nicht alle Partnerländer partizipieren müssen.
3. Es werden neue Institutionen geschaffen, die den MDL größere Mitgestaltungsmöglichkeiten garantieren.

Festgehalten wurde hingegen an der Mitwirkung der EU und aller ihrer Mitgliedstaaten sowie, zumindest deklaratorisch, am Bekenntnis zu Demokratie, Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und fundamentalen Menschen- und Freiheitsrechten.<sup>26</sup> Der Versuch Frankreichs, durch Begründung einer „Mittelmeerunion“ der Türkei einen Ersatz für den EU-Beitritt anzudienen, wurde ebenfalls abgeschmettert. Bemerkenswert ist, dass die konkrete Ausgestaltung der UfM nicht gemeinsam mit den MDL diskutiert, sondern allein von europäischer Seite bestimmt wurde. Wie schon 1995 bei der Begründung der EMP blieb den MDL auch diesmal nur die Wahl, zuzustimmen oder nicht. Angesichts der offensichtlichen Bemühungen der EU, die Partizipationsmöglichkeiten der MDL zu verbessern sowie, weniger offensichtlich, die normative Dimension entgegen aller Rhetorik in der praktischen Zusammenarbeit herunterzufahren, stimmten die MDL der Umwandlung der EMP in die UfM zu.

---

26 Festgeschrieben wurden die politischen und normativen Ziele der EMP auf einem euro-mediterranen Außenministertreffen am 3./4. November 2008 in Marseille (Deklaration von Marseille).

### **5.1 Chancen und Risiken einer Erweiterung der Gruppe der MDL**

Mit der Erweiterung der Gruppe der MDL reagierte man auf die häufig geäußerte Kritik der MDL, dass die quantitative Asymmetrie zwischen Nord und Süd durch die EU-Erweiterungen 2004 und 2007 extreme Ausmaße angenommen hatte: 27 EU-Mitgliedstaaten, darunter nun auch Zypern und Malta, standen im Rahmen der EMP nur noch zehn MDL gegenüber. Entsprechend erweiterte man die Gruppe der südlichen Partnerländer im Rahmen der UfM um Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mauretanien, Monaco und Montenegro. Zusätzlich wurden Vertreter mehrerer internationalen Organisationen via Beobachterstatus in die Arbeit der UfM einbezogen, u. a. die Vereinten Nationen, die Liga der Arabischen Staaten, die Afrikanische Union und die Maghreb-Union. Der damit deutlich erweiterte Zuschnitt der UfM soll die Verhandlungsmacht der MDL stärken und kommt damit auch dem rhetorisch so oft bemühten „Partnerschaftsgeist“ entgegen. Gleichzeitig birgt die Erweiterung aber zusätzliches Konfliktpotential. Dies ist nicht unerheblich vor dem Hintergrund, dass etliche MDL schon vorher in schwer lösbare Regionalkonflikte involviert waren. Neben dem Zypernkonflikt und dem Westsaharakonflikt, zu deren Lösung die EMP in dreizehn Jahren nichts beitragen konnte, haben sich vor allem der Nahostkonflikt bzw. die Vor- und Rückschritte im nahöstlichen Friedensprozess als maßgebliche Determinanten für Erfolg bzw. Misserfolg in den euro-mediterranen Beziehungen erwiesen. Einen Vorgeschmack auf das wachsende Konfliktpotential boten die kontroversen Diskussionen zwischen Israel und den arabischen MDL über die Inklusion der Arabischen Liga bzw. über deren letztlich abgelehntes Stimmrecht. Dieser Konfliktpunkt hätte die Verhandlungen zur Begründung der UfM fast zum Scheitern gebracht.

### **5.2 Neue Impulse durch Projektarbeit und eine variable Geometrie?**

Der Auftakt der Mittelmeerunion hat der bislang wenig erfolgreichen EMP nicht zu leugnende Impulse verliehen. Grund dafür waren, neben der medienwirksamen Inszenierung der französischen EU-Präsidentschaft, vor allem die ebenfalls in Paris initiierten Projekte, mit denen drängende Probleme in der Region schnell und tatkräftig angegangen werden sollen. Als *priority projects* wählte man folgende Themenfelder: (1) die Säuberung des Mittelmeeres, (2) die Einrichtung von transnationalen Schifffahrtsstraßen und Autobahnen, (3) die Schaffung eines gemeinsamen Katastrophenschutzes, (4) die Förderung alternativer Energien, (5) die Zusammenarbeit im Bereich Forschung und universitäre Bildung sowie (6) die Förderung des Mittelstandes.<sup>27</sup> Aufgrund der geringen Erfolge der EMP ist es in der Tat notwen-

---

27 Festgeschrieben wurden die prioritären Projekte auch in der Deklaration von Marseille im November 2008, der man eine ähnliche Bedeutung zuspricht wie der Deklaration von Barcelona.

dig, dass die euro-mediterrane Zusammenarbeit schnelle, sichtbare und spürbare Erfolge zeitigt, um in der Bevölkerung diesseits und jenseits des Mittelmeeres wahrgenommen zu werden und auch Akzeptanz zu finden. In diesem Sinne weisen die beschlossenen Projekte in die richtige Richtung. Dennoch kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass es sich bei den *priority projects* um alten Wein in neuen Schläuchen handelt. Inhaltlich knüpfen sie nämlich fast alle an Initiativen an, die es bereits vorher im Rahmen der EMP oder anderen euro-mediterranen Foren gab.<sup>28</sup> Nur dass diese Initiativen bislang kaum vermarktet wurden und daher in der Öffentlichkeit keine Beachtung fanden. Hinzu kommt, dass noch völlig unklar ist, wie die neuen Projekte finanziert werden sollen. Angesichts der akuten Wirtschafts- und Finanzkrise ist mit Privatinvestoren derzeit kaum zu rechnen. Die Mittel, die im Rahmen der ENP für die Mittelmeerpolitik zur Verfügung stehen, sind bereits an laufende Projekte gebunden. Einer Aufstockung dieser Mittel wurde seitens der EU jedoch auf dem Gipfeltreffen vom Juli 2008 eine Absage erteilt.

Wichtiger ist deshalb der Ansatz der variablen Geometrie, der zwar auch nicht ganz neu ist, im Rahmen der UfM nun aber zum wesentlichen Strukturelement der Zusammenarbeit werden soll. Die Idee, einzelne Projekte im Rahmen einer lediglich subregionalen Kooperation zu bearbeiten, bzw. in Kooperation mit Staaten, die willens und fähig sind, an einem bestimmten Projekt zu partizipieren, weist einen konstruktiven Weg aus der Blockade, mit der der Nahostkonflikt die Zusammenarbeit im Rahmen der EMP weitgehend zum Erliegen gebracht hat. Gleichzeitig ist ein Lösungsansatz für die immer wieder von neuem diskutierte Frage des Zuschnitts interregionaler Foren erkennbar. Die variable Geometrie erlaubt es, für die Bewältigung konkreter Probleme jeweils neu zu entscheiden, ob gegebenenfalls eine geografisch begrenzte Kooperation sinnvoll ist oder nicht. Andererseits wirkt die Zusammenarbeit im Rahmen einer variablen Geometrie jedoch dem ursprünglichen Ziel der EMP entgegen, eine in sich geschlossene Mittelmeerregion zu begründen, aus der sich im Idealfall sogar eine Sicherheitsgemeinschaft entwickeln könnte. Damit konterkariert die UfM das langfristige Ziel der EU, ihre Außenbeziehungen zu regionalisieren.

### 5.3 Co-ownership durch neue Institutionen?

Hatte man den institutionellen Unterbau der EMP noch bewusst schlank halten wollen, konnte sich Frankreich bei der Weiterentwicklung zur UfM mit der Idee durchsetzen, eine Reihe neuer Institutionen zu schaffen. So steht der UfM künftig eine doppelte Präsidentschaft vor, die bewirkt wird, dass alle relevanten Treffen – von der Ebene der Minister bis hinunter zur Arbeitsebene – demnächst von einem Nord-

---

28 Für konkrete Beispiele vgl. Schwarzer/Werenfels 2008.

Süd-Tandem geleitet werden. Das bislang in der Kommission angesiedelte Euromed Committee wird durch ein von beiden Seiten besetztes Joint Permanent Committee abgelöst, welches der Präsidentschaft zuarbeitet. Ein in Barcelona angesiedeltes permanentes Sekretariat unterstützt die UfM bei Planung und Umsetzung der auf politischer Ebene gesetzten Ziele. Darüber hinaus sollen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die alle zwei Jahre stattfinden werden, der politischen Aufwertung der UfM dienen. Dieser Symbolik steht allerdings entgegen, dass seitens der EU – wie bereits erwähnt – keine weiteren Finanzmittel für die UfM zur Verfügung gestellt werden.

Positiv zu bewerten ist die dem Ausbau der Institutionen inhärente Aufwertung der strukturell schwachen MDL innerhalb der Partnerschaft. Allerdings sind diese Maßnahmen noch nicht hinreichend, um *co-ownership* herzustellen. Da die Finanzierung der UfM nach wie vor unilateral von Seiten der EU erfolgt, obliegt ihr allein auch die Entscheidungsmacht in allen Fragen der Finanzierung inklusive des *monitorings* (Driss 2008). In diesem zentralen Bereich ist also kein Einflusszuwachs der MDL zu erkennen, so dass trotz der institutionellen Reformen nur bedingt von *co-ownership* die Rede sein kann. Mit der UfM entsteht keine Parallelorganisation an der Seite der EU, die UfM bleibt vielmehr der institutionelle Rahmen der EU-Mittelmeerpolitik, innerhalb dessen die Partnerländer jedoch eine gewisse Aufwertung erfahren haben.

Bei der Bewertung der institutionellen Reformen gilt es des Weiteren zu berücksichtigen, dass durch die neu geschaffenen Institutionen Nebeneffekte entstehen können, deren Auswirkung derzeit nur bedingt einschätzbar sind. Zum einen eine mögliche Verschärfung der ohnehin schon bestehenden bürokratischen Verästelung der Mittelmeerpolitik (Schwarzer/Werenfels 2008). Zum anderen das Risiko neuer Blockaden, etwa durch Uneinigkeit der MDL bei der Nominierung eines Präsidenten. Nicht übersehen werden sollte letztendlich die Schwächung des Einflusses der EU-Kommission und damit der EU als ganzes gegenüber ihren einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere denen Südeuropas. Hier zeigt sich eindeutig der Einfluss Frankreichs auf die Neukonzeption der euro-mediterranen Beziehungen im Rahmen der UfM.

## 6. Fazit

Zweifelsfrei hat der Pomp, mit dem Nicolas Sarkozy die Gründung der UfM inszenierte, dem Thema Mittelmeerpolitik innerhalb der EU-Außenbeziehungen Auftrieb gegeben. Dies um so mehr, als andere (südeuropäische) Mitgliedstaaten schnell auf diesen Zug aufsprangen. Spanien setzte sich bei der Suche eines ständigen Sitzes für das Sekretariat der UfM mit Barcelona erfolgreich gegen Tunesien und Malta durch. Barcelona wird damit zu einem Zentrum der Mittelmeerpolitik werden, von

dem immer wieder neue Impulse zu erwarten sind. Aber wie nachhaltig ist die damit angestoßene Entwicklung? Lässt sie das Ziel einer Region der Sicherheit, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands in greifbare Nähe rücken? Gehen von ihr auch Impulse für die vereinbarte Förderung von Demokratie und Menschenrechten aus?

Sicherheit und Stabilität wird es in der Region nicht geben, so lange die grundlegenden Regionalkonflikte ungelöst bleiben. Hier zeigt sich, dass die regionalen Bestimmungsfaktoren nach wie vor entscheidend sind für Erfolg- oder Misserfolg der euro-mediterranen Zusammenarbeit. Die Anbahnung indirekter Verhandlungen zwischen Israel und Syrien sowie die offizielle Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Syrien und Libanon im Vorfeld der Euro-Med-Gipfelkonferenz vom Juli 2008 weisen in die richtige Richtung. Allerdings ist nicht die EU, sondern die USA der wichtigste externe Akteure in der Region: Heute ist noch nicht absehbar, wie sich Barak Obama im Nahostkonflikt positionieren wird. Hinzu kommt, dass weder Israel noch Palästina derzeit über eine handlungsfähige Regierung verfügen, so dass alle Annahmen über eine Neuaufnahme des Friedensprozesses im Spekulativen verharren. Mit der UfM sind keine Strukturen geschaffen worden, die die sicherheitspolitische Zusammenarbeit vom Nahostkonflikt abkoppeln würden, so dass in diesem Politikfeld keine nennenswerten Fortschritte gegenüber der EMP zu erwarten sind.

Anders sieht es aus, wenn man das Politikfeld der Inneren Sicherheit betrachtet, zu dem sowohl die Abwehr illegaler Immigranten als auch der Kampf gegen den internationalen Terrorismus zählt. Hier gibt es gemeinsame Interessen, so dass die neuen institutionellen Strukturen durchaus geeignet sind, die inter-regionale Zusammenarbeit zu intensivieren. Allerdings ist diese Zusammenarbeit mehr als heikel, da das Politikfeld der Inneren Sicherheit das prekäre Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit berührt. Bisherige Tendenzen der EU, in der Zusammenarbeit mit den MDL Abstriche an den eigenen rechtstaatlichen Standards zu machen, dürften sich angesichts der Tatsache, dass die normative Dimension der UfM gegenüber der EMP nochmals deutlich abgesenkt wurde (siehe unten), weiter verstärken.

Eine Region des gemeinsamen Wohlstands ist weder kurz- noch mittelfristig in Sicht. Ganz im Gegenteil wird sich das Wohlstandsgefälle zwischen Nord- und Südküste des Mittelmeeres weiter verschärfen, so dass hier eindeutig ein Rückschritt zu konstatieren ist. Dies liegt zum einen an den Auswirkungen der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise, die die MDL besonders hart trifft. Aber auch strukturelle Defizite haben ihren Anteil an dieser Negativentwicklung: Seitens der MDL mangelt es nach wie vor am politischen Willen, wirtschaftliche Reformen in Angriff zu nehmen, die den machtpolitischen Status quo in den jeweiligen Ländern gefährden könnten. Seitens der EU bestehen protektionistische Tendenzen fort, die die Marktchancen der MDL für genau diejenigen Produkte verringern, mit denen sie

gegenüber den EU-Mitgliedstaaten konkurrenzfähig wären. Positiv sind vor diesem Hintergrund allein die Projekte zu sehen, von denen Entwicklungsschübe ausgehen könnten, vorausgesetzt, es findet sich eine baldige Finanzierung. Ob diese Entwicklungsschübe hinreichend sind, um die strukturellen Defizite der Zusammenarbeit in Korb 2 sowie die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auszubalancieren, mag bezweifelt werden.

Eindeutige Rückschritte sind mit Blick auf die normative Dimension der UfM festzustellen. Hier hat sich Frankreich durchgesetzt, das schon während der Zusammenarbeit im Rahmen der EMP, unterstützt durch Spanien und Italien, immer wieder auf eine Entpolitisierung gedrängt hat. Erfolgreich haben die südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten durchgesetzt, dass die politische Konditionierung im Rahmen der wirtschafts- und finanzpolitischen Zusammenarbeit nie angewendet wurde. Zu groß war ihre Sorge, dass nationale Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen beschädigt würden. In den relevanten Dokumenten der UfM wurde das Bekenntnis zu Demokratie, Pluralismus, Rechtstaatlichkeit und fundamentalen Menschen- und Freiheitsrechten zwar aufgenommen, die Strukturen haben sich jedoch so verändert, dass eine konsequente Umsetzung schwieriger geworden ist. Der gewachsene Intergouvernementalismus der UfM geht zu Lasten der EU-Institutionen, die konsequenter als die EU-Mitgliedstaaten die normative Dimension der EU-Mittelmeerpolitik im Auge hatten. Auch für die Zivilgesellschaft, den so genannten *change-agents*, ist im Rahmen der intergouvernementalen UfM weniger Platz als in den alten Strukturen der EMP. Positiv steht dem lediglich die Aufwertung der parlamentarischen Zusammenarbeit gegenüber, die bislang ein Schattendasein führte, sowie die Idee, auch auf lokaler Ebene eine Zusammenarbeit im Rahmen der UfM zu initiieren. Diese Foren sollten in ihrer Auswirkung auf die gewünschten Demokratisierungsprozesse allerdings nicht überschätzt werden, da in den MDL Parlamente und lokale Exekutiven nicht immer aus Wahlen hervorgehen.

Langfristig muss davon ausgegangen werden, dass die dringend notwendige Stabilisierung der MDL nur durch Demokratisierungsprozesse erreicht werden kann, während der Verzicht auf politische Reformen lediglich den – ökonomisch und politisch unbefriedigenden – Status quo zementiert. Konkret bedeutet dies, dass eine konsequente Einforderung politischer Reformen in den MDL riskiert werden müsste, unter Inkaufnahme politischer Entwicklungen, die nicht immer im kurzfristigen Interesse Europas liegen und von denen die südeuropäischen Mitgliedstaaten härter betroffen wären als die restliche EU. Offensichtlich mangelt es der EU am notwendigen politischen Willen, den 1995 eingeschlagenen Kurs einer externen Demokratieförderung konsequent durchzusetzen. Dies mag auch darin begründet liegen, dass sich die internationalen Rahmenbedingungen für eine externe Förderung von Demokratie und Menschenrechten verschlechtert haben, seit China und Russland in der Region immer präsenter werden und eine normfreie Realpolitik verfolgen.

Was bleibt als Fazit festzustellen? Fortschritte bringt die UfM insofern mit sich, als sie die Mittelmeerpolitik auf der Prioritätenliste der EU-Außenbeziehungen aufgewertet hat. Positiv ist des Weiteren, dass die neuen Institutionen die Mitgestaltungsmöglichkeiten der MDL erhöhen und damit die Asymmetrie in den euro-mediterranen Beziehungen zwar nicht aufheben, aber abschwächen. Positiv ist auch die Idee der Projekte, innerhalb derer fähige und willige Staaten – unabhängig vom Verlauf des Nahostkonflikts – konkrete Probleme gemeinsam bearbeiten können. Damit besteht die Möglichkeit schneller und praktischer Erfolge, die die UfM sichtbar machen und ihre Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen könnte.

Für die Umsetzung der übergeordneten Ziele, der Schaffung von Sicherheit, Stabilität, Wohlstand und Demokratie ist von der UfM hingegen wenig Fortschritt zu erwarten. Dies liegt zum einen an den Negativentwicklungen der regionalen und internationalen Rahmenbedingungen, mit Blick auf die normative Dimension der euro-mediterranen Beziehungen aber eindeutig an den neuen Strukturen der UfM.

## Literatur

Agence Europe vom 06.03.1998.

Agence Europe vom 10.04.1998.

Aliboni, Roberto 1995: Institutionalizing Mediterranean Relations – Complementarity and Competition, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 3, S. 290-299.

Aliboni, Roberto/Joffé, George/Niblock, Tim (Hrsg.) 1996: *Security Challenges in the Mediterranean Region*, London u. a.: Frank Cass.

Asseburg, Muriel 2005: Demokratieförderung in der arabischen Welt – hat der partnerschaftliche Ansatz der Europäer versagt?, in: *Orient*, Jg. 46, Nr. 2, S. 272-290.

Borchardt, Ulrike 1994: *Die Mittelmeerpolitik der Südländer der EU gegenüber den Maghreb-Staaten*, Hamburg: Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung.

Deklaration von Marseille: Abschlusserklärung der Konferenz der EU-Außenminister in Marseille am 03./04.11.2008. [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/final\\_statement\\_marseille\\_04nov2008\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/final_statement_marseille_04nov2008_en.pdf) (am 09.01.2009).

De Michelis, Gianni 1991: Comunicazione del ministro degli Affari Esteri sul progetto di una conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel mediterraneo, in: *Atti Parlamentari*, Commissione 3 a Affari Esteri/Emigrazione, Senato della Repubblica, Seduta 92 a, 14.02.1991.

Driss, Ahmed 2008: North-African Perspectives: The Background, in: Aliboni, Roberto/Driss, Ahmed/Schumacher, Tobias/Tovias, Alfred: *Putting the Mediterranean Union in Perspective*, EuroMeSCo Paper 68, Rom: EuroMeSCo, S. 19-23. <http://www.euromesco.net/images/paper68eng.pdf> (am 09.01.2009).

Erklärung von Venedig vom 13.06.1980, in: *International Journal of Middle East Studies*, Jg. 22, Nr. 3, S. 52-53.

Euro-Mediterranean Human Rights Network 1999: *The State of Liberties and Human Rights in Tunisia*, Kopenhagen. <http://www.euromedrights.net/106> (am 09.01.2009).

- Euro-Mediterranean Human Rights Network 2005: Position Paper on Barcelona+10 and Human Rights, Brüssel, 01.03.2005. <http://www.euromedrights.net/usr/00000020/00000055/00000767.pdf> (am 09.01.2009).
- EuroMeSCo 2005: Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States. A EuroMeSCo Report, Lissabon: EuroMeSCo. [http://www.euromesco.net/media/barcelonaplus\\_en\\_fin.pdf](http://www.euromesco.net/media/barcelonaplus_en_fin.pdf) (am 09.01.2009).
- Europäische Kommission 1994: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. Stärkung der Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Entwicklung einer Partnerschaft Europa–Mittelmeer, KOM (94) 427 endg. vom 19.10.1994.
- Europäische Kommission 2003: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. Die künftigen Beziehungen und die künftige Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und dem Nahen Osten, KOM (1993) 375 endg. vom 08.09.1993.
- Europäische Kommission 2004: Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM (2004) 373 endg. vom 12.05.2004.
- Europäische Kommission 2005: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. Zehnter Jahrestag der Partnerschaft Europa–Mittelmeer. Ein Arbeitsprogramm für die Herausforderungen der nächsten fünf Jahre, KOM (2005) 139 endg. vom 12.04.2005.
- Farley, Jonathan 1994: The Mediterranean – Southern Threats to Northern Shores?, in: *The World Today*, Jg. 50, Nr. 2, S. 33-36.
- Fouquin, Michel 1995: Mondialisation et Régionalisation, in: Bistolfi, Robert (Hrsg.): *Euro-Méditerranée – Une région à construire*, Paris: Publisud, S. 37-56.
- Ghebaldi, Victor-Ives 1993: Toward a Mediterranean Helsinki-Type Process, in: *Mediterranean Quarterly*, Jg. 4, Nr. 1, S. 92-101.
- Gillespie, Richard 1997: Spanish Protagonismo and the Euro-Med Partnership Initiative, in: *Mediterranean Politics*, Jg. 2, Nr. 1, S. 33-48.
- Gränzer, Sieglind/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans Peter 1997: Transnationale Menschenrechtsnetzwerke in der internationalen Politik, Paper präsentiert auf dem 20. Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) „Demokratie – Eine Kultur des Westens?“, Bamberg, 13.–17.10.1997.
- Hanafi, Sārī 2005: Civil Society in North-South Relations. The Case of the Euro-Mediterranean Partnership, in: *Orient*, Thema: Zehn Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft – Bilanz und Perspektiven, Jg. 46, Nr. 3, S. 414-428.
- Hansen, Gerda 1979: Die Beziehungen der Staaten des Vorderen Orients zur Europäischen Gemeinschaft – eine Auswahlbibliographie, Hamburg: Deutsches Orient-Institut.
- Harders, Cilja 2005: Zehn Jahre Barcelona-Prozess: Arabische Perspektiven zwischen Enttäuschung und Realismus, in: *Orient*, Thema: Zehn Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft – Bilanz und Perspektiven, Jg. 46, Nr. 3, S. 388-413.
- Ibrahim, Ferhad/Wedel, Heidi (Hrsg.) 1995: Probleme der Zivilgesellschaft im Vorderen Orient, Opladen: Leske+Budrich.
- Ibrahim, Saad Edin 1995: Democratization in the Arab World, in: Schwedler, Jillian (Hrsg.): *Towards Civil Society in the Middle East?*, London: Lynne Rienner, S. 205-214.

- Ismail, Salwa 1995: Democracy in Contemporary Arab Intellectual Discourse, in: Brynen, Rex/Korany, Bahgat/Noble, Paul (Hrsg.): Political Liberalization and Democratization in the Arab World, Bd. 1: Theoretical Perspectives, Boulder: Lynne Rienner, S. 93-111.
- Jünemann, Annette 1993: Italiens Nahostpolitik von 1980 bis 1990: Handlungsspielräume einer national eigenständigen Interessenpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Achille-Lauro-Affäre, Baden-Baden: Nomos.
- Jünemann, Annette 1999: Europas Mittelmeerpolitik im regionalen und globalen Wandel: Interessen und Zielkonflikte, in: Zippel, Wulfdiether (Hrsg.): Die Mittelmeerpolitik der EU, Baden-Baden: Nomos, S. 29-63.
- Jünemann, Annette (Hrsg.) 2003a: Euro-Mediterranean Relations after September 11. International, Regional and Domestic Dynamics, London: Frank Cass.
- Jünemann, Annette 2003b: The Forum Civil Euromed: Critical Watchdog and Intercultural Mediator, in: Panebianco, Stefania (Hrsg.): A New Euro-Mediterranean Cultural Identity, London: Frank Cass, S. 84-107.
- Jünemann, Annette 2005a: Zehn Jahre Barcelona-Prozess: Eine gemischte Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Jg. 55, Nr. 45, S. 7-14.
- Jünemann, Annette 2005b: Ein Raum des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands: Die Euro-Mediterrane Partnerschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Orient, Thema: Zehn Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft – Bilanz und Perspektiven, Jg. 46, Nr. 3, S. 360-379.
- Jünemann, Annette 2005c: Demokratie für die arabische Welt. Anmerkungen zu einem sperrigen Exportartikel, in: Ehrhart, Hans-Georg/Johannsen, Margret (Hrsg.): Herausforderung Mittelost: Übernimmt sich der Westen?, Baden-Baden: Nomos, S. 115-127.
- Jünemann, Annette 2005d: European National Policies in the Mediterranean: The Case of Germany, in: Fernández, Haizam Amirah/Youngs, Richard (Hrsg.): The Barcelona Process Revisited, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, S. 111-120.
- Jünemann, Annette 2007: Die Euro-Mediterrane Partnerschaftspolitik – Ein Überblick, in: Der Bürger im Staat, Jg. 57, Nr. 1-2, S. 60-67.
- Köhler, Martin 1994: Für einen umfassenden politischen Verhandlungsrahmen der EU im Mittelmeerraum, externe Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments, Generaldirektion Wissenschaft, Madrid.
- Ministero degli Affari Esteri 1990: Italian-Spanish Non Paper on C.S.C.M. vom 17.09.1990, Rom.
- Norton, Augustus Richard (Hrsg.) 1995: Civil Society in the Middle East, Leiden: Brill Academic Publishers.
- Ordonez, Fernandez 1990: Rede des spanischen Außenministers zur Zielsetzung der KSZM, zitiert in: Die Welt vom 03.08.1990.
- Pace, Michelle 2005: EMP cultural initiatives: what political relevance?, in: Fernández, Haizam Amira/Youngs, Richard (Hrsg.): The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the first decade, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, S. 59-70.
- Pomfret, Richard 1986: Mediterranean Policy of the European Community – A Study of Discrimination in Trade, London: Macmillan.

- Puymège, Gérard de 1996: L'émergence institutionnelle de la Méditerranée (1975–1996), in: *Relations Internationales*, Nr. 87, S. 325-344.
- Rhode-Liebenau, Sylvia 1996: *Menschenrechte und internationaler Wandel. Der Einfluss des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa*, Baden-Baden: Nomos.
- Saif, Mostafa Elwi 1998: *The Mediterranean Policy of Western Security Institutions – An Egyptian Perspective*, in: Hegazy, Sonja (Hrsg.): *Egyptian and German Perspectives on Security in the Mediterranean*, Kairo: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 97-106.
- Santoro, Carlo M. 1991: *La politica estera di una media Potenza: l'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologna: Il Mulino.
- Schäfer, Isabel 2005: *Die Euro-Mediterrane Partnerschaft und der Nahostkonflikt im Kontext jüngster internationaler Entwicklungen – zwischen Blockade und Vertrauensbildung*, in: *Orient*, Thema: *Zehn Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft – Bilanz und Perspektiven*, Jg. 46, Nr. 3, S. 429-445.
- Schlussfolgerung der Europa-Mittelmeer-Konferenz von Barcelona (27./28.11.1995), in: *Agence Europe* vom 06.12.1995, S. 1-6.
- Schwarzer, Daniela/Werenfels, Isabelle 2008: *Formelkompromiss ums Mittelmeer: Die EU verpasst die Chance, die Kooperation grundlegend zu überarbeiten*, SWP-Aktuell 24. [http://www.swp-berlin.org/produkte/swp\\_aktuell\\_detail.php?id=8891](http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_aktuell_detail.php?id=8891) (am 21.01.2009).
- Schwedler, Jillan (Hrsg.) 1995: *Towards Civil Society in the Middle East?*, London: Lynne Rienner.
- Shahin, Emad El-Din 2005: *Political Islam: Ready for Engagement?*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior Working Paper Nr. 3, Madrid: FRIDE. <http://www.fride.org/publication/217/political-islam-ready-for-engagement> (am 21.01.2009).
- Stevens, Christopher 1993: *The Impact of Europe after 1992 on the Maghreb and the Sub Saharan Africa*, in: *Economic Institute of the World Bank (Hrsg.): Africa and the European Community after 1992*, Washington DC: World Bank, S. 55-75.
- Tanner, Fred 2005: *Security Co-operation: A New Reform Orientation?*, in: Youngs, Richard u. a. (Hrsg.): *The Barcelona Process Revisited*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, S. 71-81.
- Vandewalle, Dirk 1992: *At the Periphery – North Africa, the European Community and the End of the Cold War*, in: *The Maghreb Review*, Jg. 17, Nr. 1-2, S. 28-41.
- Vasconcelos, Alvaro 1993: *Introduction – L'impératif de la connexion*, in: ders. (Hrsg.): *Européens et Maghrébins – Une solidarité obligée*, Paris: Karthala.
- Wiemann, Jürgen 1992: *Die Mittelmeerpolitik*, in: Nuscheler, Franz/Schmuck, Otto (Hrsg.): *Die Süd-Politik der EG. Europas entwicklungspolitische Verantwortung in der veränderten Weltordnung*, Bonn: Europa Union, S. 173-196.

## **Die Entstehungsgeschichte und Strukturen der Mittelmeerunion: Gradmesser für europäische Debatten zur Nachbarschafts-, Mittelmeer- und Nahostpolitik**

*Almut Möller*

Nüchtern betrachtet lässt sich das Ziel der 2008 begründeten Mittelmeerunion – offiziell und sperrig „Barcelona Prozess: Union für das Mittelmeer“ genannt – in einem kurzen Absatz zusammenfassen: Mit der vom französischen Staatspräsidenten Nicholas Sarkozy angestoßenen Union soll die bestehende Zusammenarbeit zwischen der EU und den Ländern des südlichen Mittelmeerraums gestärkt werden. Auf dem Gipfel am 13. Juli 2008 unter französischer EU-Präsidentschaft haben die EU-Mitgliedstaaten vereinbart, mit der Mittelmeerunion den Barcelona-Prozess entlang konkreter gemeinsamer Projekte neu zu beleben. Die Mittelmeerunion umfasst die EU-27, die Europäische Kommission sowie Albanien, Algerien, Ägypten, Bosnien-Herzegowina, Israel, Jordanien, Kroatien, den Libanon, Libyen, Mauretanien, Marokko, Monaco, Montenegro, die palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien und die Türkei, also insgesamt 45 Mitglieder. Die Arabische Liga bekommt einen Beobachterstatus. Der Mittelmeerunion stehen jeweils ein EU-Mitglied und ein Nicht-EU-Staat gemeinsam vor. Den ersten gemeinsamen Vorsitz in der Mittelmeerunion führen Sarkozy und Ägyptens Präsident Hosni Mubarak. Es sollen alle zwei Jahre Treffen der Staats- und Regierungschefs und jährliche Treffen der Außenminister stattfinden und es soll neue institutionalisierte Strukturen geben. Die Finanzierungsinstrumente des Barcelona-Prozesses sollen in der Mittelmeerunion durch verschiedene neue Geldgeber erweitert werden.

Für dieses Projekt sind die Europäische Union und die französische EU-Präsidentschaft im Jahr 2008 viel kritisiert worden (siehe u. a. die Argumentation der folgenden Autoren: Aliboni/Driss/Schumacher/Tovias 2008; Calleya 2008; Emerson 2008; Schwarzer/Werenfels 2008). Im Zentrum der Kritik stand dabei vor allem die Frage, was am Ansatz der Mittelmeerunion nun das Neue sei. „Projektbezogen“ war auch der bereits 1995 initiierte Barcelona-Prozess und war dennoch mehr als zehn Jahre später gemessen an seinen Zielvorgaben relativ erfolglos. Nun stellt sich die Frage, ob die Mittelmeerunion tatsächlich Abhilfe schaffen kann, oder ob sie lediglich alter Wein in neuen Schläuchen, von einem französischen Präsidenten in Szene gesetzt, ist. Diese Frage wird allerdings erst in einigen Jahren zu bewerten sein, wenn erste Schritte in der Mittelmeerunion gemacht wurden und bilanziert werden können.

Deshalb wird in diesem Beitrag nach der Darstellung des institutionellen Aufbaus der Mittelmeerunion eine andere Frage ins Zentrum der Analyse gerückt: Was sagt das nun beschlossene Projekt der Mittelmeerunion über die innereuropäischen

Debatten zur europäischen Nachbarschafts-, Mittelmeer- und Nahostpolitik aus? Die neue Initiative der Mittelmeerunion – so unklar ihre Perspektive derzeit auch sein mag – lässt sich nicht losgelöst von jüngeren Entwicklungen in der europäischen Außenpolitik gegenüber ihren Nachbarregionen erklären. Die Diskussion um die Zielsetzung und Ausgestaltung der Mittelmeerunion im Jahr 2008 hat einige interessante Anknüpfungspunkte geliefert, die im Folgenden reflektiert werden. Daraus werden einige Pfade aufgezeigt, die die Entwicklung der Mittelmeerunion und das Engagement der Europäer im benachbarten Mittelmeerraum und im Nahen Osten nehmen könnten. Zunächst erfolgt jedoch eine kurze Darstellung der Entwicklungsgeschichte der Mittelmeerunion und ihrer Ausgestaltung nach den Beschlüssen des Außenministertreffens von Marseille am 3./4. November 2008, die von den Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel am 11./12. Dezember 2008 in Brüssel angenommen wurden.

### **1. Vom Barcelona-Prozess zur „Union für das Mittelmeer“**

Im positiven Klima der Osloer Verträge, die Hoffnung auf eine Beilegung des Nahostkonflikts machten, hatte die Europäische Union im Jahr 1995 den Barcelona-Prozess – auch „Euro-Mediterrane Partnerschaft“ genannt – aus der Taufe gehoben. Ziel des Barcelona-Prozesses war die Vertiefung der politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Beziehungen zwischen den EU-Mitgliedern und den teilnehmenden Ländern und ihren Bevölkerungen im südlichen Mittelmeerraum. Die Europäische Union wollte und will mit diesem Ansatz auch einen Beitrag zur wirtschaftlichen und politischen Transformation leisten und erhofft sich davon Stabilisierungseffekte in der krisenhaften Nachbarregion. In Barcelona wurden drei so genannte „Körbe“ der Zusammenarbeit beschlossen: Politische und sicherheitspolitische Fragen, Wirtschafts- und Finanzfragen sowie Kultur und Soziales.

Dieser ehrgeizigen Agenda konnte die Europäische Union jedoch bisher nicht gerecht werden. Die Zehnjahresbilanz des Barcelona-Prozesses fiel je nach angesetztem Maßstab gemischt aus, insgesamt aber enttäuschend (siehe exemplarisch Jünemann 2005; Neugart 2006, S. 282; Zorob 2008). Die Transformationsentwicklung der Länder in der Region im selben Zeitraum bestätigte im Großen und Ganzen diesen Trend (vgl. den Überblicksbeitrag von Schumacher 2008).

Es war vor allem dieser Befund, gepaart mit dem Ehrgeiz des gerade ins Amt gekommenen französischen Präsidenten Nicholas Sarkozy, als Antwort auf die gen Osteuropa gerichteten Initiativen der deutschen EU-Präsidentschaft 2007 einen neuen Akzent in der europäischen Mittelmeerpolitik zu setzen, der im Frühjahr 2008 zu einem Momentum für das Projekt der Mittelmeerunion führte.

Bereits in seinem Präsidentschaftswahlkampf Anfang 2007 hatte Sarkozy die Idee zur Schaffung einer Mittelmeerunion vorgebracht. Diese sollte, so Sarkozys

Plan von Anfang 2007, lediglich die EU-Mittelmeerländer und ihre Nachbarn im südlichen Mittelmeerraum umfassen. Als Sarkozy als neuer französischer Staatspräsident ankündigte, das Thema auf die Agenda seiner EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 zu setzen, stieß er damit in den europäischen Hauptstädten nicht überall auf Begeisterung (Möller 2008a). Von der deutschen Bundesregierung wurde deutlich darauf hingewiesen, dass eine Union, an der nicht alle EU-Mitglieder teilnahmen, nicht denkbar sei. Auch in den Reihen der potentiellen Partnerländer im Mittelmeerraum war die Resonanz verhalten. Lange blieb zudem unklar, welche Pläne Sarkozy mit seiner Mittelmeerunion im Detail hatte. Obgleich sie deshalb relativ substanzlos war, verlief die europäische Debatte erstaunlich kontrovers. Was hat schließlich dazu geführt, dass die Mittelmeerunion tatsächlich zum offiziellen Bestandteil der EU-Agenda 2008 wurde, anstatt fallen gelassen zu werden? Das Interesse einer Reihe von vor allem südlichen EU-Ländern, angeführt von EU-Ratspräsident Sarkozy, eine neu entstehende Debatte zur Zukunft der Europäischen Nachbarschaftspolitik (als „wirkliche“ Alternative zur an ihre Grenzen gelangten Erweiterungspolitik), die wachsende Bedeutung der Europäischen Union als außenpolitischer Akteur im Mittelmeerraum und im Nahen und Mittleren Osten, eine neue Möglichkeit, Syrien einzubinden und vor allem die bisher so enttäuschende Bilanz von Barcelona, dies sind wichtige Faktoren für das Momentum, in dem die Gründung der Mittelmeerunion möglich wurde.

Notwendige Voraussetzung war jedoch eine Einigung zwischen Deutschland und Frankreich über die Frage des Teilnehmerkreises. Die Bundesregierung lehnte eine Einbeziehung nur eines Teils der EU-Länder bei gleichzeitigem Rückgriff auf EU-Budgets für die Mittelmeerunion ausdrücklich ab. Bundeskanzlerin Angela Merkel setzte sich gegenüber Präsident Sarkozy mit dieser Position durch, und Sarkozy konnte sein Projekt Mittelmeerunion retten (siehe dazu ausführlich Emerson 2008, S. 2).

Auf dem Europäischen Rat am 13./14. März 2008 in Brüssel erging der Auftrag der 27 Staats- und Regierungschefs an die Kommission, bis zum 13. Juli 2008, dem ersten Gipfel unter französischer Präsidentschaft, die Modalitäten für die Mittelmeerunion auszuarbeiten. Diese sollte ausdrücklich auf dem bestehenden Barcelona-Prozess aufbauen. Vor allem auch auf Druck Spaniens, wo 1995 der Barcelona-Prozess begründet worden war, wurde sprachlich deutlich Bezug auf diesen genommen (Council of the European Union 2008). Auch konzeptionell und inhaltlich sollte der neue „Barcelona-Prozess: Union für das Mittelmeer“ diese Verbindung widerspiegeln.<sup>1</sup> Im Mai 2008 legte die Europäische Kommission dem Rat und dem

---

1 Die französische Präsidentschaft hingegen setzte sich weiter für den Begriff „Union für das Mittelmeer“ ein. Ein entsprechender Vorschlag findet sich noch in der Erklärung des Rates vom 3./4. November 2008 in Marseille.

Europäischen Parlament eine Mitteilung mit den Leitlinien für den „Barcelona-Prozess: Union für das Mittelmeer“ vor (Commission of the European Communities 2008). Als Lehre aus zehn Jahren Barcelona unterstreicht die Kommission darin insbesondere die Notwendigkeit eines stärkeren „Co-ownership“ zwischen EU-Mitgliedern und Partnerstaaten für die gemeinsamen Projekte. Dieses Ziel soll in der Mittelmeerunion vor allem mittels einer zweiköpfigen Präsidentschaft und der Schaffung von neuen Institutionen erreicht werden. Diese stärkere Institutionalisierung (siehe unten in Kapitel 2) ist der Punkt, an dem sich die neue Mittelmeerinitiative am stärksten von der bestehenden EU-Mittelmeerpolitik unterscheidet. Kritiker weisen jedoch mit Recht darauf hin, dass eine Co-ownership auch hätte bedeuten müssen, dass die künftigen Mitglieder der Mittelmeerunion aus dem südlichen Mittelmeerraum stärker in die Konzeptionalisierung der Union hätten einbezogen werden sollen (Schwarzer/Werenfels 2008, S. 1).

Am Tag vor dem französischen Nationalfeiertag und bewusst an diesen anknüpfend – europäische Staats- und Regierungschefs waren gemeinsam mit Staats- und Regierungschefs aus dem Mittelmeerraum einträchtig auf einer Zuschauertribüne zur Parade auf den Champs Élysées versammelt – inszenierte Präsident Sarkozy am 13. Juli 2008 medienwirksam die Geburtsstunde des „Barcelona-Prozesses: Union für das Mittelmeer“. Über den Beschluss zur Mittelmeerunion hinaus, der die Verbindung zwischen beiden Seiten des Mittelmeers wieder dynamisieren soll, wollte Sarkozy auch ein Bild von sich als „Versöhner“ aussenden. Sarkozy nicht nur als Vermittler zwischen EU-internen Kritikern und Befürwortern der Mittelmeerunion, sondern auch als derjenige, der Konfliktparteien des Nahen Ostens zusammenbringt. Die erfolgreiche Einladung Assads nach Paris und sein dortiges indirektes Zusammentreffen mit dem damaligen israelischen Ministerpräsidenten Ehud Olmert war gleichzeitig auch ein Signal an Washington und den künftigen US-Präsidenten.

In groben Zügen wurden die Strukturen der Mittelmeerunion in Paris in einem Dokument von rund 15 Seiten niedergelegt (Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean 2008): Es solle eine Ko-Präsidentschaft, jährliche Außenministertreffen und alle zwei Jahre auch Treffen der Staats- und Regierungschefs geben. Ein Sekretariat sowie ein Gemeinsamer Ausschuss sollten geschaffen werden, die die Arbeiten im Rahmen der Mittelmeerunion unterstützen. Ein „projektbezogener“ Ansatz mit rasch sichtbaren Ergebnissen für die Bürger solle entwickelt werden, weshalb der Anhang des Dokuments bereits eine Liste konkreter Projektvorhaben enthält, unter anderem die Säuberung des Mittelmeers, Verkehrsnetze zu Land und zu Wasser, Umweltschutz und regenerative Energien, Bildung und Forschung.<sup>2</sup>

---

2 Emerson weist allerdings darauf hin, dass diese und auch eine frühere, längere Liste der französischen Regierung Projekte umfasse, die es in der einen oder anderen Weise im Rahmen der europäischen Mittelmeerpolitik ohnehin bereits gebe (Emerson 2008, S. 10). Im Be-

Während die europäische außenpolitische Aufmerksamkeit inzwischen auf den Georgien-Konflikt gelenkt worden war, wurden in den darauf folgenden Monaten die institutionellen Details der Mittelmeerunion diskutiert und von den Außenministern unter der Leitung von Frankreichs Außenminister Bernard Kouchner und Ägyptens Ahmed Aboul Gheit am 3./4. November 2008 in Marseille beschlossen (Partenariat EUROMED: Final Declaration 2008). Die Beschlüsse von Marseille wurden auf dem EU-Gipfel am 11./12. Dezember 2008 schließlich von den EU-Staats- und Regierungschefs angenommen (Rat der Europäischen Union 2008).

## 2. Die Gestalt der Mittelmeerunion mit den Beschlüssen von Marseille

Das Neue am Projekt der Mittelmeerunion ist, dass sie stärker institutionalisiert sein wird als die bestehenden Initiativen im Rahmen der europäischen Mittelmeerpolitik. Die Strukturen der Mittelmeerunion sind in der Erklärung von Marseille auf den Seiten 3 ff. geregelt (Partenariat EUROMED: Final Declaration 2008). Sie umfassen folgende zentrale Punkte:

Zunächst wird eine Präsidentschaft eingerichtet, die jeweils gemeinsam von einem EU-Mitglied und einem Vertreter eines Mittelmeer-Partnerlandes ausgeübt wird. Die Präsidentschaft der EU muss dabei in Einklang mit der sonstigen Außenvertretung der EU stehen (gegenwärtig nach dem Vertrag von Nizza, in Zukunft, sofern dieser in Kraft tritt, laut Vertrag von Lissabon). Die Partnerländer bestimmen ihre Präsidentschaft im Konsens für einen Zeitraum von zwei Jahren. Die Ko-Präsidentschaft beruft die Treffen im Rahmen der Mittelmeerunion ein und sitzt ihnen vor. Dies soll im Idealfall für alle Treffen auf allen Ebenen gelten. Die Ko-Präsidentschaft bereitet auch die Agenden für alle Zusammenkünfte vor, muss diese aber allen Teilnehmern zur Annahme vorlegen. Jedes Land kann außerdem beantragen, Themen auf die Agenda zu setzen. Die Präsidentschaft wird außerdem beauftragt, die Schlussfolgerungen und Ergebnisprotokolle der Sitzungen vorzubereiten. Treffen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs finden alle zwei Jahre, auf der Ebene der Außenminister jährlich statt.

Unterhalb der Ebene der Regierungen sollen hohe Beamte, so genannte „Senior Officials“, das Tagesgeschäft im Rahmen der Mittelmeerunion leiten und die Ministertreffen vorbereiten. Sie übernehmen auch gemeinsam mit einem neu geschaffenen Gemeinsamen Ständigen Ausschuss die Aufgaben des früheren EUROMED-Komitees, das nun aufgelöst wird. Die Senior Officials haben außerdem die Aufga-

---

schluss zur detaillierten Ausgestaltung der Mittelmeerunion vom 3./4. November 2008 wird die Liste vom 13. Juli 2008 modifiziert und darauf hingewiesen, dass es sich teils um neue, teils um eine Neubelebung bestehender Projekte handelt.

be, den Stand der von den Außenministern vorgeschlagenen und von den Staats- und Regierungschefs beschlossenen Projekte zu evaluieren.

In ihrer Arbeit unterstützt werden die Senior Officials von einem Gemeinsamen Ständigen Ausschuss mit Sitz in Brüssel. Der Ausschuss soll außerdem als Konsultationsplattform im Falle einer plötzlichen Krise in der Mittelmeerregion dienen.

Außerdem wird ein Sekretariat mit Sitz in Barcelona geschaffen. Im Unterschied zu den Außenministern und Senior Officials, die ein politisches Mandat haben, ist das Mandat des Sekretariats technischer Natur. Die Mitarbeiter des Sekretariats sollen Projektvorschläge aus den Mitgliedsländern sammeln, sichten und aufbereiten und dazu im Austausch mit dem Ständigen Ausschuss, den Senior Officials, den potentiellen Teilnehmerländern und möglichen Geldgebern stehen. Nach dem Beschluss der Außenminister zur Umsetzung eines neuen Projekts überwacht das Sekretariat auch die Implementierung. Besetzt werden soll das Sekretariat möglichst repräsentativ. Es umfasst einen Generalsekretär und fünf stellvertretende Generalsekretäre, die mittels Konsensverfahren für drei Jahre eingesetzt werden. Die Mitglieder der Mittelmeerunion können außerdem entlang von Kompetenz und geographischen Kriterien nationale Mitarbeiter ins Sekretariat entsenden. Das Sekretariat wird durch die Mitglieder der Mittelmeerunion, durch freiwillige Beiträge und aus Mitteln der Europäischen Nachbarschaftspolitik finanziert; es nahm seine Arbeit im Mai 2009 auf.

Die bereits existierende, aber bisher kaum beachtete Euro-Mediterrane Parlamentarische Versammlung soll dem neuen institutionellen Rahmen der europäischen Mittelmeerpolitik stärkere demokratische Legitimität verleihen. Schließlich soll eine engere Zusammenarbeit auch mit regionalen und lokalen Ebenen erfolgen. Dazu soll möglicherweise eine Institution vergleichbar mit dem Ausschuss der Regionen geschaffen werden.

Ausführlich werden abschließend die inhaltlichen Bereiche der Zusammenarbeit für das Jahr 2009 aufgelistet und Bericht über den Fortgang der auf dem Juli-Gipfel 2008 angestoßenen Projekte erstattet.

Aus der Perspektive der Institutionenforschung wirft die Ausgestaltung der Mittelmeerunion sicherlich eine Reihe von Fragen auf. An erster Stelle steht die Frage, ob die schlichte Neugründung von Institutionen tatsächlich zu größerer Effektivität der Politiken führt. Auch in der bisherigen euro-mediterranen Partnerschaft gab es eine Vielzahl von Treffen und Formaten, die jedoch nicht oder zu wenig die erhofften Ergebnisse produziert haben. Die Tatsache, dass sowohl der Barcelona-Prozess als auch die 2004 konzipierte südliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), die diesen ergänzen sollte, so wenig an ihre Zielsetzungen heranreichen konnten, hatte viele Ursachen. Allerdings erscheint die Bilanz von Barcelona und ENP bisher insgesamt noch zu oberflächlich. Um genaue Aussagen über Stärken und Schwächen der europäischen Mittelmeerpolitik treffen zu können und den Aufbau der Mittelmeerunion danach auszurichten, wäre eine tiefere Ausei-

nersetzung der europäischen Institutionen mit den Fehlschlägen und Erfolgen von Barcelona in Verbindung mit „ENP-Süd“ notwendig gewesen.<sup>3</sup>

Eines ist vorauszusehen: Institutionen allein garantieren noch keinen Output. Bisher fehlte es der europäischen Mittelmeerpolitik vor allem am politischen Willen der Regierungen und an politischem Druck, den vielen vereinbarten Erklärungen, Programmen und Aktionsplänen auch Taten folgen zu lassen. Diesem Problem der fehlenden Verantwortung (oder, wie es in den Dokumenten der EU heißt, „Ownership“) haben die EU und ihre Mitgliedstaaten mit dem neuen institutionellen Aufbau ihrer Mittelmeerpolitik entgegenzuwirken versucht. Durch die geteilte Präsidentschaft soll eine neue Form von Ownership entstehen.

Jenseits der Frage, ob sich diese auch tatsächlich entwickelt, hängt der Erfolg der Projekte im Rahmen der Mittelmeerunion jedoch von vielen weiteren Faktoren ab: den politischen und sicherheitspolitischen Entwicklungen im südlichen Mittelmeerraum (hier sei exemplarisch nur der israelisch-palästinensische/israelisch-arabische Konflikt genannt), der Entwicklung der Transformationsprozesse in der Region, der Handlungsfähigkeit einer Union mit immerhin 45 Mitgliedern, die alle ihre eigenen Interessen und Zielsetzungen haben, der Prioritätensetzung der EU in den kommenden Jahren – denn von ihr und ihren Mitgliedstaaten sind die zentralen Impulse zu erwarten –, um nur einige wesentliche zu nennen.

Ob die – wie von der Kommission formuliert –, „Aufwertung“ der Mittelmeerpolitik durch die Mittelmeerunion funktioniert, bleibt abzuwarten.

### **3. Die Mittelmeerunion als Gradmesser für die europäischen Debatten zur Nachbarschafts-, Mittelmeer- und Nahostpolitik**

Eines hat aber Sarkozy mit seiner Idee der Mittelmeerunion sicher erreicht: In Europa wurde 2008 endlich die längst notwendige Debatte über die Schwierigkeiten im Barcelona-Prozess und die zukünftige Ausgestaltung der Beziehungen zu den Ländern in der südlichen Nachbarschaft angestoßen. Diese konzeptionelle und inhaltliche Auseinandersetzung gilt es, weiterzutreiben und zu vertiefen. Stoff für eine breitere außenpolitische Diskussion hat die Debatte zur Mittelmeerunion im Jahr 2008 ausreichend geliefert.

Im Folgenden werden zentrale Strecken dieser Debatte diskutiert. Sie umfasst konzeptionelle Fragen (3.1), die unterschiedliche geographische Schwerpunktsetzung der EU-Mitglieder (3.2), sowie damit zusammenhängend die Zukunft von

---

3 So ist bereits rein konzeptionell fraglich, ob Barcelona mit der südlichen Dimension der ENP sinnvoll verbunden werden kann, zumal die ENP unter demselben Dach auch noch eine östliche Dimension hat (vgl. Möller 2008a, hier S. 21 ff.). Spezifisch zur Vereinbarkeit der nördlichen und südlichen Dimension siehe Kempe 2008.

Modellen differenzierter Integration (3.3), die Debatte um effektive Instrumente der Nachbarschaftspolitik (3.4), die Einbettung der Mittelmeerunion in die europäische Nahostpolitik (3.5) und die Diskussion um die Mittelmeerpolitik als ein Instrument der Unterstützung von Transformationsprozessen (3.6). Wenn die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten es in den kommenden Jahren vermögen, an diesen Themen weiterzudenken, dann können daraus neue Impulse für die europäische Nachbarschafts-, Mittelmeer- und Nahostpolitik und damit auch für das Projekt der Mittelmeerunion erwachsen.

### **3.1 Konzeptionelles**

Der Barcelona-Prozess von 1995 und sein überwiegend multilateraler Ansatz wurden im Zuge der Ost- und Süderweiterung 2004 um eine neue Form der Nachbarschaftspolitik, die einen stärkeren bilateralen Fokus hat, ergänzt. Die Europäische Nachbarschaftspolitik fasst eine südliche und östliche Dimension unter einem Dach zusammen. Es ist vielfach angezweifelt worden, ob eine Verknüpfung der südlichen und östlichen Dimension, wenn auch politisch nachvollziehbar, in der Praxis sinnvoll ist. Die Mittelmeerunion tritt nun als eine neue Initiative hinzu. Sie baut explizit als „Barcelona Plus“ auf den Barcelona-Prozess auf. Zwar haben die EU und ihre Mitgliedstaaten in den Dokumenten zur Mittelmeerunion mehrfach darauf hingewiesen, dass die Mittelmeerunion keine bestehenden EU-Politiken unterlaufen soll, sondern im Einklang mit diesen steht. Mit der Mittelmeerunion wird aber das Nebeneinander des Barcelona-Prozesses und der südlichen Dimension der ENP in ihrer Klammer mit der östlichen Dimension konzeptionell nicht aufgelöst. Ein klares Bild ergibt sich auch mit der neuen Mittelmeerunion nicht und es besteht die Möglichkeit einer weiteren Duplizierung von Strukturen und Programmen, insbesondere angesichts der Schaffung neuer Institutionen.

### **3.2 „Süd versus Ost“**

Die eben beschriebene konzeptionelle Schwäche der europäischen Mittelmeerpolitik führt möglicherweise nicht nur zu Problemen auf der operativen Ebene, sondern könnte auch weitere Differenzen um die südliche und östliche Dimension der ENP befeuern. Immerhin bekommen einige Partnerländer der ENP nun mit der Mittelmeerunion eine neue Form der Institutionalisierung, die anderen ENP-Ländern bis auf weiteres vorenthalten bleibt. Die Debatte um die Mittelmeerunion hat außerdem gezeigt, dass es innerhalb der EU-27 eine Lagerbildung gibt. Allen voran Deutschland und eine Reihe jüngerer Mitgliedstaaten konzentrieren sich mit Initiativen stärker auf die östliche Nachbarschaft der EU. Frankreich und andere Mittelmeerrainer hingegen wollen sich vor allem im geographisch näheren Mittelmeerraum engagieren. Dennoch wurde bisher dem Versuch Frankreichs, die Mittelmeerunion als Projekt differenzierter Integration mit nur einem Teil der EU-Mitglieder zu entwi-

ckeln, eine Absage erteilt. Ein vorsichtiger Hinweis, projektbezogen auf Formen der verstärkten Zusammenarbeit zurückzugreifen, ist jedoch dennoch in der Erklärung des Mittelmeergipfels vom 13. Juli 2008 (Joint Declaration 2008, S. 16) sowie auch in den finalen Beschlüssen von Marseille enthalten (Partenariat EUROMED: Final Declaration 2008, S. 5). Gleichzeitig wird in den Dokumenten der EU aber versucht, die Balance zwischen beiden geographischen Regionen zu halten. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008, mit denen die Staats- und Regierungschefs die Beschlüsse des Ministertreffens von Marseille im November 2008 anerkennen, folgt unmittelbar auf diesen Paragraphen auch eine Erklärung zur östlichen Dimension der ENP (Rat der Europäischen Union 2008, S. 10). Hier wird nahezu krampfhaft versucht, unterschiedliche Prioritätensetzungen zu überspielen. Es ist fraglich, ob es gelingt, unter Einbeziehung der EU-27 eine sinnvolle Nachbarschaftspolitik gegenüber beiden Regionen zu gestalten. Pikanterweise hat die auf Paris folgende tschechische EU-Präsidentschaft im Mai 2009 einen „Ost-Gipfel“ in Prag einberufen.

### **3.3 Differenzierung in der europäischen Nachbarschaftspolitik?**

Punkt 3.2 führt zu der Frage, welche Perspektive die Ansätze differenzierter Integration in der Europäischen Union haben.<sup>4</sup> Auch wenn dies bisher abgelehnt wurde und sich die EU-Mitglieder auf eine Mittelmeerunion „EU-27 plus“ verständigt haben, ist nicht auszuschließen, dass sich in den kommenden Monaten und Jahren unterschiedliche geographische Prioritäten unter den EU-Mitgliedern festigen. Solange es nicht zu Abkoppelung, Spaltung oder Inkonsistenz europäischer Außenpolitik führt, sollte eine stärkere Differenzierung, die im Grunde eine Form der Spezialisierung ist, jedoch nicht kategorisch ausgeschlossen werden. Die positiven Effekte, die von einer „Arbeitsteilung“ innerhalb der EU zu erwarten wären, sollten in Erwägung gezogen und die Debatte um die Zukunft eines möglicherweise stärker differenzierten Europa weitergeführt werden.

### **3.4 Impulse für eine „neue Nachbarschaftspolitik“ als Alternative zur Erweiterungspolitik?**

Zwar haben die wenigsten Partnerländer in der Mittelmeerunion Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft. Die Pläne für die Mittelmeerunion wurden daher auch kaum im Zusammenhang mit der Erweiterungsdebatte geführt. Eine Ausnahme ist hier die Türkei, die als Kandidatin für die Mitgliedschaft in der Mittelmeerunion anfangs einen Versuch sah, ihre EU-Mitgliedschaft zu unterlaufen. Dennoch steht die Schaffung der Mittelmeerunion im Kontext eines breiteren, neuen europäischen Diskur-

---

4 Zu Konzepten und Perspektiven differenzierter Integration siehe Emmanouilidis 2008.

ses zur Zukunft der Nachbarschaftspolitik, die wiederum ihren Ursprung in der Debatte zur Erweiterung hat. Die Erweiterungspolitik ist in der Einschätzung nicht nur zahlreicher Regierungen und Bürger mit der Erweiterungsrunde 2004/2007 an ihre Grenzen gelangt. Auch die Europäische Kommission und das Europäische Parlament argumentieren seit der Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei zunehmend zurückhaltend zum Thema Erweiterung und stellen Fragen wie die der Absorptionsfähigkeit der EU. In dem Moment, in dem das Erweiterungsinstrument an seine Grenzen gelangt ist, stellte sich die Frage nach wirklichen, für Drittstaaten attraktiven Alternativen zu einem EU-Beitritt.

In diesem Zusammenhang wird seit einiger Zeit die Europäische Nachbarschaftspolitik kritisch unter die Lupe genommen. Außenpolitik der EU fängt zualtererst in ihrer direkten Nachbarschaft an: Wie sollen die Beziehungen zu diesen südlichen und östlichen Nachbarschaften in Zukunft noch besser organisiert werden? Mit der Mittelmeerunion hat die „Südflanke“ in der Europäischen Union einen Vorstoß gemacht. Es wird interessant sein, zu verfolgen, in welcher Form in der östlichen Dimension nachgezogen wird.

### **3.5 Mittelmeerunion und europäische Nahostpolitik**

Das Projekt der Mittelmeerunion steht darüber hinaus im Kontext der europäischen Nahostpolitik. Auf diese Verbindung wird in den Dokumenten zur Mittelmeerunion immer wieder hingewiesen. Die Europäische Union ist in den vergangenen Jahren als außen-, aber auch als sicherheitspolitischer Akteur im Nahen und Mittleren Osten gereift (vgl. Möller 2008b). Sie ist sehr aktiv im Nahostquartett bestehend aus UN, EU, Russland und den USA, das eine Vermittlerrolle im Nahostkonflikt spielt. Unter deutscher EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 wurde dem Quartett ein neuer politischer Impuls gegeben, der schließlich zu einer neuen Initiative der USA, dem so genannten „Annapolis-Prozess“ führte. Die Europäer waren an diesen Verhandlungen zwar nicht direkt beteiligt, sind aber führend bei der Unterstützung von Wirtschafts- und Sicherheitsreformen im Westjordanland, damit ein lebensfähiger palästinensischer Staat entstehen kann, der in Frieden mit seinem Nachbarn Israel lebt. Im Süden des Libanon bilden europäische Soldaten, darunter auch die deutsche Marine, einen wesentlichen Bestandteil der nach dem Julikrieg 2006 aufgestockten UNIFIL-Mission. Darüber hinaus setzen sich die Europäer stärker als die USA für eine Zusammenarbeit mit Syrien ein, um das Land aus der Allianz mit dem Iran zu lösen. Hier gibt es zwar innerhalb der EU-Mitglieder unterschiedliche Positionen. Mit der Einladung des syrischen Präsidenten zum Mittelmeerunions-Gipfel nach Paris hat die französische Präsidentschaft in diesem Zusammenhang aber ein Zeichen gesetzt. Auch die Bemühungen der Europäer, regionale Institutionen und intraregionale Zusammenarbeit zu unterstützen, kommen in der Mittelmeerunion zum Ausdruck. Die Arabische Liga bekommt in ihr einen Beobachterstatus.

Europäische Mittelmeer- und Nahostpolitik mag für viele Beobachter immer noch Stückwerk sein, doch langsam scheinen sich einzelne Puzzleteile zu einem stimmigeren Bild zusammenzufügen.

### **3.6 Mittelmeerpolitik = Transformationspolitik?**

Die Europäische Union hat den Anspruch, mit ihrer Mittelmeerpolitik auch Transformationsprozesse und Demokratisierung im Nahen und Mittleren Osten zu unterstützen. Bewusst verweist sie auf den wertebezogenen Ansatz ihrer Außenpolitik. In der Praxis bleiben dies aber oft Lippenbekenntnisse. Dies hängt mit dem zweiten übergeordneten Ziel der Mittelmeerpolitik zusammen: der Stabilisierung der krisengeschüttelten Nachbarschaft, deren Flüchtlingsströme und terroristischen Gruppierungen – auch wenn sie nicht die Mehrheit der Bevölkerungen hinter sich haben – zunehmend zum Sicherheitsproblem für die Europäer werden. Sind Demokratisierung auf der einen und Stabilisierung auf der anderen Seite miteinander zu vereinbaren? Bisher haben sich die Europäer dieser Debatte nicht ausreichend gestellt, sondern punktuell gehandelt. Im Rahmen des Barcelona-Prozesses wollte man ausdrücklich auch mit Akteuren der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, die die Regierungspraktiken in ihren Heimatländern in Frage stellen. Dabei haben die Europäer aber oft auf ein europäisches Verständnis von Zivilgesellschaft gesetzt und etwa islamistische Organisationen, die auch moderate Strömungen umfassen und teilweise glaubwürdige Reformagenden haben, gemieden (Lübben 2008). Stattdessen hat man auf Nichtregierungsorganisationen europäischen Zuschnitts gesetzt, die entweder nur kleine Bevölkerungsanteile repräsentieren, oder aber von den Regimen „geduldet“ sind. In der Mittelmeerunion wird nun ganz eindeutig die Zusammenarbeit zwischen Regierungen auf beiden Seiten des Mittelmeerraumes nicht nur festgelegt, sondern sogar noch stärker als bisher institutionalisiert. Nichtregierungsorganisationen könnten es so in Zukunft noch schwerer haben, an den Projekten im Rahmen der Mittelmeerunion mitzuwirken, da die Regierungen in der Region unliebsame Akteure gezielt heraushalten könnten.

Ohnehin ist allerdings fraglich, ob sich das Pendel im Spannungsfeld von Demokratisierung auf der einen und Stabilisierung auf der anderen Seite nicht sowieso seit dem 11. September und den Anschlägen in Madrid und London in Richtung Stabilisierung bewegt hat. Eine sich abzeichnende „Versicherheitlichung“ der europäischen Sicht auf den Nahen und Mittleren Osten wird über kurz oder lang Auswirkungen auf die Demokratisierungs- und Transformationsagenda der Europäischen Union haben.

Interessant zu untersuchen wäre in diesem Zusammenhang, inwieweit die Interessen und Ziele der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf der einen und den Führungen der Mehrzahl der Länder des südlichen Mittelmeerraums auf der anderen Seite

überhaupt in einem Maße vereinbar sind, dass eine interregionale Zusammenarbeit à la Mittelmeerunion mit Aussicht auf Erfolg ermöglicht wird.

## Literatur

- Aliboni, Roberto/Driss, Ahmed/Schumacher, Tobias/Tovias, Alfred 2008: Putting the Mediterranean Union in Perspective, EuroMeSCo Paper 68, June 2008. <http://www.euromesco.net/images/paper68eng.pdf> (am 23.12.2008).
- Calleya, Stephen C. 2008: The Mediterranean Union as a Project of Differentiated Integration, in: Hanelt, Christian-Peter/Möller, Almut (Hrsg.): Bound to Cooperate: Europe and the Middle East II, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 92-113.
- Commission of the European Communities 2008: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Barcelona Process: Union for the Mediterranean, COM (2008) 319 (Final) vom 21.05.2008.
- Council of the European Union 2008: Brussels European Council, 13-14 March 2008, Presidency Conclusions, 7652/1/01, REV 1, CONCL 1 vom 20.05.2008.
- Emerson, Michael 2008: Making Sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean, CEPS Policy brief Nr. 155, March 2008. Via [http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1624](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1624) (am 23.12.2008).
- Emmanouilidis, Janis A. 2008: Conceptualizing a Differentiated Europe, ELIAMEP Policy Paper Nr. 10, June 2008. Via [http://www.emmanouilidis.eu/publications/2008/conceptualizing\\_2008.php](http://www.emmanouilidis.eu/publications/2008/conceptualizing_2008.php) (am 23.12.2008).
- Final Declaration of the „Barcelona Process: Union for the Mediterranean“ Ministerial Conference in Marseille, 3–4 November 2008. Via <http://www.ue2008.fr> (am 23.12.2008).
- Hanelt, Christian-Peter/Möller, Almut (Hrsg.) 2008: Bound to Cooperate: Europe and the Middle East II, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris, 13 July 2008. Via <http://www.ue2008.fr> (am 10.12.2008).
- Jünemann, Annette 2005: Zehn Jahre Barcelona-Prozess: Eine gemischte Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Nr. 45, S. 7-14.
- Kempe, Iris 2008: The Eastern and Southern Dimensions of the European Neighbourhood Policy: Are they reconcilable?, in: Hanelt, Christian-Peter/Möller, Almut (Hrsg.): Bound to Cooperate: Europe and the Middle East II, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 74-91.
- Lübben, Ivesa 2008: The Rise of Political Islam and the Implications for European Foreign Policy, in: Hanelt, Christian-Peter/Möller, Almut (Hrsg.): Bound to Cooperate: Europe and the Middle East II, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 340-367.
- Möller, Almut 2008a: Why Europeans Should Embrace the Idea of a Mediterranean Union, in: AICGS Advisor, March 21. Via <http://www.aicgs.org/analysis/advisor/032108.aspx> (am 23.12.2008).
- Möller, Almut 2008b: Nahost- und Mittelmeerpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, Baden-Baden: Nomos, S. 211-218.

- Möller, Almut 2008c: The European Union and the Middle East: Coping with Challenges, Seizing Opportunities, in: Hanelt, Christian-Peter/Möller, Almut (Hrsg.): Bound to Cooperate: Europe and the Middle East II, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 17-31.
- Neugart, Felix 2006: Nahost- und Mittelmeerpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden: Nomos, S. 279-282.
- Rat der Europäischen Union 2008: Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember in Brüssel, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 17271/08, CONCL 5 vom 12.12.2008.
- Schumacher, Tobias 2008: Naher Osten und Nordafrika, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bertelsmann Transformation Index 2008. Politisches Management im internationalen Vergleich, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 136-156.
- Schwarzer, Daniela/Werenfels, Isabelle 2008: Formelkompromiss ums Mittelmeer. Die EU verpasst die Chance, die Kooperation grundlegend zu überarbeiten, SWP-Aktuell 24, April 2008. [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4849](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4849) (am 23.12.2008).
- Zorob, Anja 2008: Projekt „Mittelmeerunion“ – „neuer Schub“ für die EU-Mittelmeerpolitik?, GIGA Fokus Nummer 5. Via <http://www.giga-hamburg.de> (am 23.12.2008).

## **Deutschland, Frankreich und die Mittelmeerunion: Gründe für den Streit und Perspektiven für gemeinsames Handeln**

*Daniela Schwarzer*

Die deutsch-französischen Auseinandersetzungen über die von Frankreich vorgeschlagene Mittelmeerunion hatten ab dem zweiten Halbjahr 2007 bis März 2008 zu bilateralen Spannungen geführt, die so weit gingen, dass ein hoher französischer Diplomat sie als die „größte Krise“ der Beziehungen zwischen Berlin und Paris nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bezeichnete. Der Streit über das Ob und Wie einer Relancierung und Neugestaltung des Barcelona-Prozesses war eingebettet in ein zu dieser Zeit facettenreiches Gesamtbild bilateraler Verstimmungen und persönlicher Spannungen, das zu einer deutlichen und öffentlichen Gereiztheit zwischen beiden Regierungen geführt hatte.

Doch darauf lässt sich der deutsch-französische Streit um die Mittelmeerunion nicht reduzieren. Hinter der Auseinandersetzung lagen voneinander abweichende Vorstellungen über Form und Inhalte europäischer Politik gegenüber dem Mittelmeerraum und unterschiedliche Auffassungen über ein geeignetes Vorgehen bei der Gestaltung dieser Politik. Diese Differenzen werden im Vergleich der französischen Mittelmeerinitiative im Vorfeld und während der französischen EU-Ratspräsidentschaft mit der deutschen Initiative gegenüber den östlichen Nachbarn während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 deutlich.

Dieser Beitrag arbeitet Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich in der Auffassung über Sinn und Gestaltung einer relancierten Mittelmeerpolitik heraus und diskutiert gemeinsame Handlungsansätze für Deutschland und Frankreich im Bereich der Mittelmeerunion bzw. der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Dabei werden folgende Aspekte einbezogen: die Zielsetzung des 2007 formulierten französischen Vorschlags der Mittelmeerunion vor dem Hintergrund nationaler Interessen und dem Selbstverständnis als regionaler Akteur, die Verortung in der Ausdifferenzierung der ENP und der Erweiterungspolitik der EU sowie der institutionelle Aufbau der Mittelmeerunion und die Einbettung in bestehende Ansätze der Mittelmeerpolitik der Union. Der Beitrag zeigt auch auf, inwiefern auseinander fallende Kommunikationsstile und -erwartungen die bilaterale Zusammenarbeit in Zusammenhang mit der Lancierung der Mittelmeerunion erschwert haben.

### **1. Zielsetzungen, Interessen und Selbstverständnis**

Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy formulierte bereits im Wahlkampf als Ziel für seine Mittelmeerpolitik, „eine neue Dynamik der Kooperation im Mittelmeerraum“ zu schaffen. Das Projekt solle einen Raum der Solidarität und Zusammenar-

beit entstehen lassen, der sich auf den Kampf gegen das Organisierte Verbrechen und Terrorismus sowie auf Nachhaltige Entwicklung, Energie und Migration konzentriert.

Diese Zielsetzungen hätten per se keine größere Aufregung bei den EU-Partnern, auch nicht bei der deutschen Regierung, verursachen dürfen, weil sie mit der bestehenden Mittelmeerpolitik der EU kompatibel waren. Dass dies dennoch geschah, ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die von Frankreich formulierten Zielsetzungen für die intensiviertere Zusammenarbeit im Mittelmeerraum von einer eindeutigen unilateralen Interessenpolitik flankiert wurden. Frankreichs Interessen in der Mittelmeerregion sind vielfältig. Nordafrika und der Nahe Osten sind aus historischen und kulturellen Gründen ebenso wie aufgrund von zivilgesellschaftlichen Verbindungen und der bestehenden Migrationsgeschichte seit jeher im Fokus der französischen Politik (Copsey 2007). Darüber hinaus hat Frankreich materielle Interessen in der Region. Diese werden umso entschlossener verteidigt, als Frankreich seinen politischen und wirtschaftlichen Einfluss in der Region schrittweise erodieren sieht (Schmid 2007, S. 16): Frankreichs Anteil an ausländischen Direktinvestitionen geht anteilmäßig zurück, ebenso wie französische Marktanteile in den südlichen Anrainerstaaten. Grund dafür sind verstärkte Aktivitäten von anderen EU-Staaten, etwa Spanien, Italien, aber auch Deutschland, sowie der USA und Chinas (ebenda). Auch musste Frankreich anerkennen, dass sein Einfluss als Konfliktmoderator in der Region (etwa im Nahostkonflikt oder zwischen dem Libanon und Syrien) abgenommen hat.

Sarkozys Vorschlag der Mittelmeerunion war zudem innenpolitisch motiviert, schließlich kündigte er das Projekt bereits während des Wahlkampfes an (etwa in einer Rede in Toulon am 7. Februar 2007). Die Ankündigung, auf Augenhöhe mit den südlichen Anrainern in eine neue Phase der Zusammenarbeit einzusteigen, sprach insbesondere Wähler mit Migrationshintergrund und Ursprüngen im südlichen Mittelmeerraum an. Mit der Betonung der Konzepte Integration, regionale Kooperation und Ko-Entwicklung korrigierte Sarkozy überdies sein Image als Einwanderungsgegner, das aus seiner Zeit als Innenminister herrührte und auch im Wahlkampf durch eine „Law-and-Order-Rhetorik“ genährt wurde, die sich an Wähler am rechten politischen Rand wendete.

Die tatsächliche Erosion des französischen Einflusses im Mittelmeerraum steht im Kontrast zu dem von Präsident Sarkozy formulierten Gestaltungswillen, der an die früheren Zeiten französischer Politik im Mittelmeerraum anzuknüpfen scheint. Seit Beginn des 19. Jahrhunderts verfolgt Frankreich politische und wirtschaftliche Interessen im Mittelmeerraum. Diese Politik war jedoch nicht immer auf das Mittelmeer als Region fokussiert. Frankreichs koloniale und postkoloniale Politik konzentrierte sich zunächst auf einzelne Länder, etwa die Maghrebstaaten.

Die regionale Sicht auf den Mittelmeerraum setzte sich erst in den 1990er Jahren in konkrete Politik um und löste die „politique arabe“ gegenüber den ehemaligen

Kolonien und ihren Anrainerstaaten ab. Die in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelte neue Mittelmeerpolitik Frankreichs ist von einer selbst wahrgenommenen Legitimität als „Kenner“ der südlichen Anrainerstaaten geprägt, auch wenn die (Ent-)Kolonialisierung und der Algerienkrieg noch immer als Hypothek auf jeder französischen Initiative in der Region lasten. Vor diesem Hintergrund ist die rhetorische Betonung des gleichberechtigten Verhältnisses zwischen nördlichen und südlichen Mittelmeeranrainern auch als Versuch Sarkozys zu sehen, ein neues Kapitel in den Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien aufzuschlagen.

Aus französischer Sicht hat der Mittelmeerraum eine eigene „identité méditerranéenne“: Der geographischen Einheit Mittelmeerraum wird in der französischen intellektuellen und politischen Diskussion eine eigene regionale „Natur“ mit besonderen Funktionsregeln zugesprochen. Frankreich, das dieses kultur- und religionsübergreifende Konstrukt des Mittelmeerraums entwickelt hat, fühlt sich selbst als Teil davon und formuliert auch in der postkolonialen Zeit einen expliziten Führungsanspruch (Schmid 2007, S. 15). Deutschland ist aus dieser Sicht als Nicht-Anrainer schlichtweg keine relevante Variable.<sup>1</sup>

Im Rahmen der EU hat sich Frankreich stets als Motor der Mittelmeerpolitik verstanden, von der Erfindung des Barcelona-Prozesses 1995 über die Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik 2003/04 bis hin zum Vorschlag der Mittelmeerunion. Paradoxerweise führten aber gerade die auf französische Initiative hin verstärkten EU-Aktivitäten im Mittelmeerraum dazu, dass der amtierende Präsident sich nunmehr „Störfaktoren“ bei der Gestaltung seiner ureigenen bilateralen und regionalen Politik im Mittelmeerraum gegenüber sieht. Hier liegt der Grundkonflikt zwischen den Erwartungen der EU-Partner, auch Deutschlands, und der Selbstwahrnehmung Frankreichs, das sich legitimiert fühlt, im Mittelmeerraum eigene Interessen zu vertreten und Gestaltungsmacht in der regionalen Weiterentwicklung – mit und ohne EU – zu sein.

## 2. Die Mittelmeerunion als Alternative zur EU-Vollmitgliedschaft

### 2.1 Frankreich

Ein wichtiger Hintergrund des französischen Bemühens um die Gründung einer Mittelmeerunion ist Frankreichs kritische Haltung gegenüber einem EU-Beitritt der Türkei. Seit Beginn der Diskussion um die EU-Osterweiterung nahm die französische Regierung eine tendenziell kritische Haltung zur Erweiterung der EU ein. Nur sehr zurückhaltend unterstützte sie den 2004 erfolgten Beitritt der acht mittel- und

---

1 Wenn auch de facto ein relevanter Partner, wie die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der französischen Idee gezeigt haben (siehe unten).

osteuropäischen Länder sowie Zyperns und Maltas und warb gegenüber der eigenen Bevölkerung kaum um Zustimmung für diesen Schritt. Die französische Bevölkerung rangiert im EU-Vergleich unter den Mitgliedstaaten mit der größten Skepsis und Ablehnung hinsichtlich vergangener und künftiger Erweiterungen. Bei einer Befragung im November 2008 (Europäische Kommission 2008) waren nur 31% der Befragten für Erweiterungen, 60% dagegen (EU-Durchschnitt: 47% dafür bzw. 39% dagegen). Der Beitritt der Türkei wird mehrheitlich abgelehnt (voll und ganz dagegen 32%, eher dagegen 28%).

Bis heute sind die Folgen der Osterweiterung in Frankreich auch politisch nicht verdaut: Mit der Erweiterung und dem durch die Wiedervereinigung bevölkerungsmäßig und wirtschaftlich erstarkten Deutschland reduzierte sich Frankreichs politisches Gewicht im europäischen Kontext. Der wahrgenommene Einflussverlust wurde dadurch verstärkt, dass Deutschland politisch unabhängiger wurde und eigene Interessen in der Außen- und Europapolitik stärker verfolgt. Zusätzlich entstanden in Frankreich Sorgen über den wachsenden Wettbewerbsdruck auf das nationale Wirtschafts- und Sozialmodell in Folge der erhöhten Standortkonkurrenz innerhalb der EU nach der Erweiterung und durch die fortschreitende Globalisierung. Ein Teil der gesellschaftlichen Unzufriedenheit mit der zunehmend unüberschaubaren EU entlud sich in der französischen Diskussion im Vorfeld des Referendums über den europäischen Verfassungsvertrag und stärkte dabei insbesondere dessen Gegner (Lieb/Roussel/Schwarzer 2006). In Erwartung des Problems, dass sich in die Diskussion über den Europäischen Verfassungsvertrag die Ablehnung künftiger Erweiterungsschritte mischen könnte, hatte der damalige Staatschef Chirac bereits im Jahr 2005 eine Verfassungsänderung (Artikel 88.5) durchgesetzt, nach der künftig jeder Beitritt zur EU – nach dem Kroatiens – per Referendum ratifiziert werden muss. So sollte die Abstimmung über den Verfassungsvertrag thematisch vom Thema künftiger Erweiterungen getrennt werden. In Bezug auf einen EU-Beitritt der Türkei, der in der Referendumskampagne zu heftigen Auseinandersetzungen führte, gelang dies nicht.

Im Jahr 2006 versuchte Frankreich, die Aufnahmefähigkeit der EU ins Zentrum der europäischen Debatte zu rücken und betonte unter anderem die Gefahr eines nur mangelhaft funktionierenden Institutionengefüges. Neben den weiterhin geltenden grundsätzlichen Vorbehalten, die sich im Kontext der Osterweiterung bereits herauskristallisierten, wurde vor einem zunehmenden Konsistenzverlust der Gemeinschaftspolitiken oder auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gewarnt, da die Präferenzen zwischen den Mitgliedstaaten stark divergieren (Lefebvre 2006). Paris argumentierte, die Fähigkeit und der Wille zur weiteren Integration der EU dürften nicht durch eine schlecht ausgeführte Erweiterungspolitik gefährdet werden (Ministère des affaires étrangères et européennes 2006).

Doch die neue Erweiterungsstrategie der Europäischen Union brachte nicht die von Frankreich erhoffte Wende in der EU-Erweiterungspolitik (Lang/Schwarzer

2007). Zwar bestätigte der Europäische Rat am 15./16. Juni 2006 auf französische Initiative, dass der künftige Rhythmus der EU-Erweiterung der Aufnahmefähigkeit Rechnung tragen müsse, und die Erweiterungsstrategie von Dezember 2006 erkennt die Aufnahmefähigkeit der EU als Schlüssel zum Erfolg zukünftiger Erweiterungen an. Doch ein restriktiveres Vorgehen, das die Entwicklungen innerhalb der EU stärker in den Blick nimmt, konnte Frankreich zunächst nicht durchsetzen.

Mit der Amtsübernahme Sarkozys differenzierte sich Frankreichs Erweiterungskepsis aus. Erstens lehnt er einen EU-Beitritt der Türkei sehr deutlich ab. Den Beitrittsprozess versucht Frankreich dadurch zu erschweren, dass es sich explizit gegen die Eröffnung weiterer Verhandlungskapitel stellt (Bürgin 2007). Präsident Sarkozy sagte gar, er wolle überhaupt nicht mehr über den Beitritt verhandeln (AFP vom 10.12.2007). Im Dezember 2007 setzte Frankreich beim EU-Außenministertreffen erfolgreich durch, dass Begriffe wie „Beitritt“ oder „Beitrittskonferenz“ in den Schlussfolgerungen zum Stand der Verhandlungen mit der Türkei fallen gelassen wurden (Euractiv vom 11.12.2007). Ebenfalls im Dezember 2007 forderte Frankreich die Einrichtung eines Weisenrats, der Empfehlungen für die Grenzen der Gemeinschaft – und dadurch auch über eine Mitgliedschaft der Türkei – abgeben sollte.<sup>2</sup>

Zweitens zeigt die französische Regierung mehr Offenheit für einen Beitritt der Balkanstaaten einschließlich Serbiens (Hall 2008). Sarkozy änderte die Verfassung dahin gehend, dass nicht zu allen künftigen EU-Beitritten nach Kroatien ein Referendum durchgeführt werden muss.<sup>3</sup> Es wurde befürchtet, dass der Beitritt der Balkanstaaten im Referendum abgelehnt werden könnte, um eine „Vorentscheidung“ über einen möglichen späteren Türkeibeitritt zu signalisieren.

Damit fokussiert sich die Ablehnung Frankreichs noch deutlicher auf die Türkei (und auf potentielle weitere Kandidaten für einen Kandidatenstatus, insbesondere große Staaten wie die Ukraine). Gleichzeitig verliert ein in der Vergangenheit immer wieder betonter Vorbehalt an Gewicht, nämlich dass eine weitere Vertiefung der EU nur mit einer möglichst begrenzten Anzahl von Mitgliedstaaten denkbar sei. Zwar betont Frankreich, dass die Annahme des Lissabonvertrags die Voraussetzung für die Aufnahme weiterer Staaten in die EU ist. Darüber hinaus werden aber keine

---

2 Statt eines Weisenrats wurde vom Europäischen Rat am 15./16. Oktober 2008 eine Reflexionsgruppe benannt, die sich jedoch explizit nicht mit den Themen Erweiterung und Grenzen der EU befassen soll – der französische Vorstoß wurde also abgewandelt. Siehe auch Proissl 2007.

3 Dabei wurde der erste Absatz von Artikel 88.5, der für alle Staaten nach Kroatien ein bindendes Referendum vorsieht, nicht geändert. Ein zweiter Absatz wurde hinzugefügt, nach dem der Staatspräsident dem Parlament ein Gesetz vorlegen kann, durch dessen Annahme ein Beitritt mit Dreifünftelmehrheit ratifiziert werden kann. Der Versuch, das Referendum zu unterdrücken, erklärt sich durch die Wahrnehmung, dass die nötige Zustimmung der Bevölkerung den Handlungsspielraum der politischen Führung stark einschränkt.

Perspektiven aufgezeigt. Dass die Verknüpfung von Vertiefung und Erweiterung so nicht mehr betont wird, dürfte daher nicht heißen, dass eine zunehmende Anzahl an Mitgliedsländern nicht mehr als Problem für weitere Integrationsschritte in traditioneller Hinsicht wahrgenommen wird. Vielmehr scheint das Interesse an klassischen Vertiefungsschritten über den Vertrag von Lissabon hinaus per se gesunken zu sein. Die Einschätzung scheint an Gewicht zu gewinnen, dass in der EU-27+ ohnehin neue Formen der Zusammenarbeit angestrebt werden sollten, um in wichtigen Themenfeldern in kleinen Gruppen Fortschritte zu erlangen.

So hat sich in Paris seit einiger Zeit die Diskussion um Möglichkeiten abgestufter Integration und variabler Geometrie intensiviert. Im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit der EU, aber auch als intergouvernementale Kooperation jenseits des Gemeinschaftsrahmens wie etwa ursprünglich der Schengenvertrag, wird dies als Möglichkeit gesehen, die Entscheidungsfähigkeit der EU mit 27 oder mehr Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten. Vor diesem Hintergrund ist die Mittelmeerunion als Versuch zu werten, eine alternative Form der Annäherung mit der Türkei zu entwerfen, die jenseits der Vollmitgliedschaft eine enge, projektbezogene Zusammenarbeit ermöglichen würde. Dieser Versuch schlug jedoch fehl. Die Türkei lehnte es rundheraus ab, die Mittelmeerunion als Alternative zum EU-Beitritt zu sehen.

## **2.2 Deutschland**

Deutschland war Anfang der 1990er Jahre im Gegensatz zu Frankreich die treibende Kraft in der Einbindung der mittel- und osteuropäischen Staaten und befürwortete deren raschen EU-Beitritt. Die traditionell pro-aktive Politik gegenüber Osteuropa begründet sich neben der geographischen Nähe und der Bedeutung der (Wirtschafts-)Beziehungen zu den östlichen Nachbarn auch aus dem Erbe des Zweiten Weltkrieges. Zunehmend wichtig wurden in den vergangenen Jahren angesichts der geographischen Nähe auch innenpolitische und rechtliche Fragen, etwa im Bereich Migration und Organisierte Kriminalität.

Nach der Osterweiterung näherten sich die Positionen der deutschen und der französischen Regierung hinsichtlich künftiger Erweiterungen jedoch deutlich an. Vor dem Hintergrund einer skeptischen öffentlichen Meinung ist in Deutschland – auch bedingt durch die Regierungsbeteiligung der CDU als größerem Partner in der Koalition – die Skepsis gewachsen. Bereits im September 2006 forderte Bundeskanzlerin Merkel (2006) ein vorläufiges Ende der Erweiterungen nach der Aufnahme der Balkanstaaten in die Union mit der Begründung, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der EU müsse gewährleistet werden. Diese Position wiederholte sie gemeinsam mit Sarkozy nach dem Scheitern des Lissabonvertrags im irischen Referendum. In ähnlicher Argumentation wie Frankreich betonte sie, für die verbleibenden Nichtmitglieder in Osteuropa, für die Kaukasus-Staaten und auch für die Mittelmeeranrainer müssten andere Mechanismen für engere Allianzen gefunden werden.

In Bezug auf die Türkei nimmt die Große Koalition allerdings keine klare Haltung ein. Während die SPD, auch Außenminister Frank-Walter Steinmeier, am Ziel des Beitritts festhält, sprechen sich CDU und CSU für eine privilegierte Partnerschaft aus. Anders als Sarkozy hielt die Bundeskanzlerin gemäß des Koalitionsvertrags und entsprechend des EU-Rechtsstands aber an „ergebnisoffenen Verhandlungen fest“. Parallel dazu wurden in der CDU jedoch bereits Vorschläge für Alternativen zur Vollmitgliedschaft entwickelt (AP vom 23.07.2007; AFP vom 19.10.2007; Schockenhoff 2006).

In der Diskussion um alternative Einbindungsmechanismen für die Türkei wurden französische Signale zur Bereitschaft alternativer Anbindungsmodelle (Lippert 2008, S. 14) und insbesondere der französische Vorschlag der Mittelmeerunion allerdings nicht aufgegriffen. Hierfür gibt es verschiedene Erklärungsansätze: Erstens war die Regierung an den Koalitionsvertrag (2005–2009) gebunden, der an dem Ziel der EU-Mitgliedschaft der Türkei festhielt. Zweitens ist das Thema Türkeibeitritt in Deutschland aufgrund der türkischen Wählerschaft hoch sensibel. So lange der Verhandlungsstand mit der Türkei es (noch) nicht erforderlich macht, über Alternativen zu sprechen, wäre es daher mit unnötigen innenpolitischen Risiken verbunden, diese Diskussion zu forcieren. Drittens wird in Regierungskreisen die Gefahr gesehen, dass eine verfrühte Diskussion über Beitrittsalternativen den Reformkurs in der Türkei behindern könnte. Und viertens war Deutschland in die Formulierung des französischen Vorschlags zur Mittelmeerunion zunächst in keiner Weise eingebunden und noch nicht einmal ein von Frankreich vorgesehener Teilnehmer des Unterfangens, so dass es politisch nicht nahe liegend war, den Vorschlag mit Blick auf die Türkei aufzugreifen und weiterzuentwickeln.

### **3. Europäische Nachbarschaftspolitik: Süd versus Ost**

Im Rahmen der Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik könnten Deutschland und Frankreich im Prinzip Stellvertreterfunktionen für die Länder übernehmen, die aufgrund ihrer geographischen Lage und Verflechtung mit Nachbarstaaten besonders prononcierte Interessen in Europas Osten respektive Süden haben. Die französische Regierung legt traditionell größten Wert darauf, dass die südliche Dimension mindestens ebenso viel Aufmerksamkeit und finanzielle Ausstattung erhält wie die östliche Sphäre und kann sich dabei der Unterstützung der anderen Mittelmeeranrainer in der EU sicher sein.

Bis zum Vorschlag der Mittelmeerunion hatte Frankreich so auch nie den sich entwickelnden EU-Rahmen für eine gemeinsame Politik gegenüber den südlichen Mittelmeeranrainern (also den Barcelona-Prozess und die ENP) strukturell in Frage gestellt. In der Stärkung der Bilateralisierung der Beziehungen zwischen EU und einzelnen Mittelmeeranrainerstaaten im Rahmen der Europäischen Nachbarschafts-

politik sah Frankreich gar eine Untergrabung des regionalen Ansatzes des Barcelona-Prozesses. Insgesamt bewertet Frankreich den Erfolg der Mittelmeerpolitik der EU kritisch, was sich unter anderem zur Zehnjahresbilanz des Barcelona-Prozesses im Jahre 2005 zeigte.

Die Kehrseite der verstärkten EU-Aktivitäten im Mittelmeerraum ist aus französischer Sicht eine schrittweise Infragestellung des französischen Führungsanspruches sowohl durch die EU-Anrainer, die Nicht-Anrainer in der EU, aber auch die Partner am südlichen Mittelmeerrand, die ihre Beziehungen zum Norden diversifizieren konnten. Mit dem Barcelona-Prozess übernahm die EU zunehmend von Frankreich die Rolle als Motor und Akteur des regionalen Ansatzes. Die Mittelmeeraktivitäten der EU führten sogar dazu, dass nunmehr nicht nur Mittelmeer-Anrainerstaaten wie Frankreich, Italien, Spanien und Griechenland ihre Interessen gegenüber der Region formulierten, sondern verstärkt auch Staaten wie Deutschland. Dieser neue Fokus wurde unter anderem durch die Nachwirkungen der Terroranschläge vom 11. September 2001 verstärkt. Neue sicherheitspolitische Erwägungen stärkten das Interesse der EU-Staaten an Transition und Demokratisierung am südlichen Mittelmeerrand. Somit wuchs ihre Bereitschaft, die Mittelmeerpolitik aktiver zu begleiten, wenn nicht gar der Wunsch, sie mitzugestalten.

Das gewachsene Interesse der EU-Staaten im Mittelmeerraum limitiert den französischen Handlungsspielraum bei der Durchsetzung nationaler Interessen. So haben sich EU-Partner kritisch dazu geäußert, dass Präsident Sarkozy im Vorfeld der französischen Ratspräsidentschaft seine bilateralen Kontakte, etwa mit den Maghrebstaaten, für umfangreiche Geschäftsabschlüsse der heimischen Industrie (vor allem in strategisch wichtigen Bereichen wie Infrastruktur, öffentliche Netze und Energie) genutzt hat. Die französischen Nukleargeschäfte mit Libyen wurden ebenso von den EU-Partnern als den kollektiven Sicherheitsinteressen entgegenlaufend bewertet und kritisiert.

Sarkozys Vorschlag, die Mittelmeerunion jenseits der EU zu gründen, weicht von der Mittelmeerpolitik Frankreichs in den vergangenen zwei Jahrzehnten offensichtlich ab. Vor dem Hintergrund der soeben beschriebenen Einflussverschiebungen im Mittelmeerraum durch verstärkte Aktivitäten der EU und angesichts der französischen Vorstellung einer „*identité méditerranéenne*“ und eines ungebrochenen Führungsanspruches (siehe oben), erklärt sich diese politische Kehrwende. Für die EU-Partner, insbesondere die Nicht-Anrainer, ist und war diese Politik jedoch kaum akzeptabel.

Für Deutschland ist die ENP von zentraler Bedeutung (Lippert 2008, S. 6) – allerdings vor allem in ihrer östlichen Dimension. Deutschland betont zwar stets, dass ein Ost und Süd gleichermaßen berücksichtigt werden müssten (ebenda). Jedoch wurde insbesondere die Politik gegenüber dem Osten unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 von einigen südeuropäischen Staaten, so auch Frankreich, als Schwerpunktverschiebung wahrgenommen. Dies gilt beispielsweise für die

Zentralasienstrategie. Auch der von Deutschland befürworteten Schwarzmeerkoperation steht Frankreich skeptisch gegenüber (ebenda, S. 8).

Die Dynamisierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik wurde im ersten Halbjahr 2007 einer der Schwerpunkte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Im Dezember 2006 hatte Deutschland durch einen Europäischen Ratsbeschluss das Mandat erhalten, die ENP zu vertiefen und zum Ende der Ratspräsidentschaft einen Sachstandsbericht vorzulegen. Bereits im Vorfeld hatte der Planungsstab des Außenministeriums im Sommer 2006 neue Vorschläge für eine „ENP Plus“ mit der Ukraine, Moldawien, (Belarus), Georgien, Armenien und Azerbaijan vorgelegt. Wenn hier auch keine Mitgliedschaftsperspektive gegeben wurde, differenziert diese Strategie doch eindeutig zwischen der „Bedeutung Europäischer Nachbarn und Nachbarn Europas“. Besondere Unterstützung erfährt die Ukraine in ihrer Annäherung an die EU, wenn Deutschland dem Land zur Zeit auch keine Beitrittsperspektive eröffnen will (Kempe 2006).

Die neue ENP-Strategie des Planungsstabs war ein sichtbares Zeichen des Abrückens von der traditionellen deutschen Politik, die sich stark an Russland orientiert hatte, hin zu einem verstärkten Fokus auf den anderen osteuropäischen Nachbarstaaten. Gleichzeitig versucht Deutschland, die „Möglichkeiten für eine strategische Partnerschaft weiter auszuloten“ (Lippert 2008, S. 13). Noch in den 1990er Jahren verfolgte Deutschland eine Russlandpolitik, die sich unter anderem durch enge persönliche Beziehungen zwischen den Staats- und Regierungschefs und verhältnismäßig geringer Kritik an der fehlenden Umsetzung von Demokratie und Menschenrechten in Russland auszeichnete.

Deutschland schlug einerseits die bereits genannte Aufwertung der Politik zu einer „ENP plus“ vor, und verfolgte zum zweiten das Ansinnen, eine neue europäische Ostpolitik zu lancieren. Diese sollte die Kooperationsbeziehungen der EU mit dem strategischen Partner Russland, mit den ENP-Partnern in Osteuropa und dem Südkaukasus und den Ländern Zentralasiens verbinden und somit eine integrierte Politik gegenüber dem postsowjetischen Raum schaffen (Lang 2007).

Während seiner Ratspräsidentschaft wich Deutschland von diesen Zielen teilweise ab, insbesondere deshalb, weil die südlichen Mitgliedsländer fürchteten, der starke Ost-Fokus könnte auf Kosten der Politik gegenüber den südlichen Anrainerstaaten gehen. Statt der Neulancierung einer ENP plus oder gar einer neuen Ostpolitik konzentrierte sich die Bundesregierung in ihrer Rolle als Ratspräsidentschaft darauf, die Effizienz der ENP und ihrer Instrumente im bestehenden Kooperationsrahmen zu verbessern. Dem Mittelmeerraum kam dabei keine besondere Bedeutung zu, was von den EU-Anrainerstaaten, inklusive Frankreich, kritisiert wurde.

#### 4. Umfang und Form der neuen Mittelmeerpolitik

In seinen Reden und Interviews zur Mittelmeerunion demonstrierte der französische Staatspräsident einen politischen Voluntarismus und Gestaltungsanspruch, der im krassen Gegensatz zu Tendenzen stand, die die Mittelmeerpolitik in den Jahren zuvor erschwert, wenn nicht gar gelähmt hatten. So galt es erstens, regionale Konflikte (u. a. Israel–Palästina sowie Israel–Libanon) zu überwinden. Zweitens musste die Verärgerung mancher südlicher Anrainerstaaten über die Herangehensweise der EU im Bereich der Terrorismusbekämpfung und Migrationspolitik aufgefangen werden.

Entsprechend ambitioniert war das politische Projekt, das Sarkozy skizzierte: Im Dezember 2007 zog er bei seiner Rede in Tanger Parallelen zwischen dem Aufbau der Mittelmeerunion und der Gründungsphase der EU: Wie Frankreich Deutschland einst den Aufbau der EU auf Basis der gemeinsamen Freundschaft angeboten habe, „so schlagen wir Algerien den Bau der Mittelmeerunion auf Grundlage der französisch-algerischen Freundschaft vor“ (Sarkozy 2007b).

Diese Parallele zwischen Frankreich und Algerien und Frankreich und Deutschland in der Nachkriegszeit mochte der algerischen Regierung schmeicheln. In Deutschland sorgte sie für Verwunderung und Misstrauen. Auch in anderen EU- und Mittelmeeranrainerstaaten löste Frankreichs revitalisierter Anspruch, die Mittelmeerunion unter „französischer Führung“ zu begründen, Zweifel an den eigentlichen Zielen des Vorhabens aus, insbesondere da der französische Staatspräsident zuvor französische Export- und Investitionsinteressen in einigen Ländern sehr stark unterstützt hatte.

Für Spannungen im deutsch-französischen Verhältnis sorgte insbesondere, dass die Mittelmeerunion jenseits der bestehenden EU-Strukturen und ohne Beteiligung derjenigen Länder aufgebaut werden sollte, die keine Anrainer des Mittelmeers sind. So sehr wie die deutsche Seite dieser Alleingang und der demonstrierte Führungswille Sarkozys „verwunderte“, so sehr war man auf französischer Seite davon überrascht, dass die deutsche Seite selbst deutliche Interessen formulierte, nämlich an jeder neuen Initiative beteiligt zu werden – oder dieses und andere europapolitische Vorhaben Frankreichs zu blockieren.

Der erste Vorschlag aus dem Elyséepalast legte den Schwerpunkt auf eine projektbezogene Zusammenarbeit variabler Geometrie. Die Mittelmeerunion solle den Anrainern ein Forum schaffen, das die Bearbeitung von Problemen, die direkt den Mittelmeerraum betreffen, erlaube (Euractiv vom 24.10.2007). Die Wahrnehmung Deutschlands und anderer EU-Partner war, dass mit diesem Vorschlag der multilaterale Barcelona-Prozess als Kern der Euro-Mediterranen Partnerschaft ebenso wie die EU-Nachbarschaftspolitik, in der einige der südlichen Mittelmeeranrainerstaaten mit der EU bilateral kooperieren, in Frage gestellt bzw. sogar untergraben würde. Dies betraf nicht nur die Frage nach den teilnehmenden Mitgliedstaaten und der Rolle der Kommission. Auch der Ansatz der politischen Konditionalität, mit Hilfe

dessen Transitions- und Demokratisierungsprozesse unterstützt werden sollten, hatte im französischen Vorschlag einer projektbasierten Mittelmeerunion keinen Stellenwert mehr.

Der französische Vorschlag, für die Mittelmeerunion neue Institutionen zu schaffen, stieß zunächst auf deutliche Ablehnung, vor allem seitens der deutschen Regierung. Die Idee, ein Generalsekretariat einzurichten (und damit die Kommission in der Durchführung der Projekte im Mittelmeerraum zu schwächen), und der Vorschlag der Doppelpräsidentschaft, von der Nicht-Anrainer zunächst ausgeschlossen sein sollten, verstärkte den Eindruck, dass hier parallele Strukturen geschaffen werden sollten, die das Engagement der EU insgesamt schwächen und den Einfluss der Nicht-Anrainer reduzieren würden. Dies erklärt die unter anderem von Deutschland mit Nachdruck vertretene Forderung, jede Neuerung in der Mittelmeerpolitik in den bestehenden Kooperationsrahmen einzubetten.

Die Befürchtungen, dass die Mittelmeerunion der EU mehr Schaden als Nutzen könnte, gingen sogar noch weiter: Auf dem Höhepunkt des deutsch-französischen Streits über die Mittelmeerunion sah Kanzlerin Merkel die Gefahr, „dass die EU in ihrem Kernbereich zerfällt“ (Spiegel Online vom 05.12.2007). Diese Sorge wurde sicherlich insbesondere dadurch genährt, dass Frankreich zunächst den Eindruck erweckte, sich im Mittelmeerraum im Alleingang eine alternative Einflussphäre aufbauen zu wollen. Dadurch wäre der bisherige Grundkonsens der EU-Aktivitäten in ihrer Nachbarschaft aus dem Gleichgewicht geraten, der auch Deutschlands Initiativen im Osten zu Grunde lag, nämlich dass regionale Initiativen prinzipiell offen und tendenziell als gemeinsame EU-Politik konzipiert werden.

Die deutsch-französischen Auseinandersetzungen über das Ob und Wie der Mittelmeerunion ebten auch vor und nach der Unterzeichnung des neuen EU-Vertrags in Lissabon im Dezember 2007 nicht ab, nachdem es zunächst eine scheinbare Annäherung zwischen beiden Seiten gegeben hatte (Euractiv vom 13.12.2007). Ein Durchbruch gelang erst im März 2008 – drei Monate vor Beginn der französischen EU-Ratspräsidentschaft. Die deutsche Bundeskanzlerin und der französische Staatspräsident vereinbarten, auf dem EU-Gipfel am 12./13. März 2008 ein gemeinsames Papier zur Gestaltung der französischen Initiative im Mittelmeer vorzulegen. Beide Seiten einigten sich auf eine Kompromissformel: Die „Union für das Mittelmeer“ würde im Rahmen der EU verortet und die Euro-Mediterrane Partnerschaft (Barcelona-Prozess) weiterentwickelt. Alle europäischen Länder müssten die Möglichkeit haben, sich daran zu beteiligen (Euractiv vom 05.03.2008). Präsident Sarkozy stimmte darüber hinaus der Abänderung des ursprünglichen Titels „Mittelmeerunion“ in „Union für das Mittelmeer“ zu und wirkte so symbolisch Befürchtungen entgegen, die neue Institution könne in Konkurrenz zur Europäischen Union stehen. Deutschland setzte zudem durch, dass keine weiteren EU-Gelder über die Mittel des Barcelona-Prozesses hinaus fließen sollten, die sich im Budget 2007–2013 auf 14,9 Mrd. Euro belaufen (Euractiv vom 14.03.2008).

Der ursprüngliche Umfang und die Form der neuen Mittelmeerpolitik, wie Sarkozy in diversen Reden formulierte, lässt sich in der am 13. Juli 2008 lancierten Union für das Mittelmeer kaum noch erkennen. Dafür sorgte der Druck der EU-Partner, insbesondere Deutschlands, der umso wirksamer ausgeübt werden konnte, als sich der französische Staatspräsident selbst unter konkreten Termindruck gesetzt hatte: die Mittelmeerunion sollte zum Beginn der französischen Ratspräsidentschaft, konkret unmittelbar vor den Feierlichkeiten am Nationalfeiertag, dem 14. Juli, lanciert werden. Frankreich musste also unter diesem Druck Zugeständnisse zum Rahmen, zu den Inhalten und zum Namen der Initiative machen.

## 5. Politikstil und Vermittlungsfunktion

Der deutsch-französische Dissens über die Mittelmeerunion wurde ungewöhnlich öffentlich und scharf ausgetragen. Beobachter führten die Verstimmungen auf Berliner Seite immer wieder auf die Form zurück, in der der französische Staatspräsident die Idee lancierte und ausbuchstabierte. Der Kommunikationsstil sollte indes nicht als Ursache für die Streitigkeiten überbewertet werden. Er sorgte vielmehr deshalb für besondere Verärgerung auf deutscher Seite, weil grundlegender Dissens über die Notwendigkeit und die Ausrichtung der Initiative bestand.

Der französische Staatspräsident wählte für seinen Vorstoß zur Gründung der Mittelmeerunion einen für den EU-Kontext und die deutsch-französischen Beziehungen ungewöhnlichen Politik- und Kommunikationsstil. Nicolas Sarkozy formulierte zunächst – unilateral, aber mit möglichen Implikationen für die gesamte EU und die anderen Mittelmeeranrainer – ein sehr hoch gestecktes Ziel für eine neue Initiative. Dabei setzte er sich über die bestehenden EU-Politiken und Konventionen rhetorisch einfach hinweg und erweckte den (falschen) Eindruck, dass er eine grundlegend neue Politik anregte, und entwertete dadurch den Acquis der Euro-Mediterranen Partnerschaft, der beispielsweise einen guten Teil der von Sarkozy vorgeschlagenen „Projekte“ in konkreten Vorhaben bereits abdeckte. Er wählte Ankündigungsformen mit weitreichender Medienresonanz, ohne die wichtigsten EU-Partner im Vorhinein über die Stoßrichtung und die Inhalte seiner Initiativen informiert zu haben. Dies galt für Deutschland ebenso wie für die EU-Anrainerstaaten Italien, Spanien und Griechenland.

Nachdem Sarkozy in mehreren Reden seinen „großen Wurf“ der Mittelmeerunion gezeichnet hatte, musste er mit den EU-Partnern in Verhandlungen eintreten. Dabei war er einem doppelten Druck ausgesetzt: Zum einen waren die EU-Partner (Mittelmeeranrainer wie Nicht-Anrainer) zur Überraschung der Pariser Führung erpicht darauf, gestaltend einzugreifen und setzten Frankreich sehr klare Grenzen. Sie forderten eine Anknüpfung an den Barcelona-Prozess, einen Einbezug der Eu-

ropäischen Kommission, und einige Länder signalisierten, für eine zusätzliche Finanzierung nicht bereit zu stehen.

Zum zweiten war Sarkozy aufgrund der selbst definierten Ziele und Zieldaten gezwungen, in Verhandlungen einzutreten. Hierfür richtete der Elysée einen Arbeitsstab mit zwei Sonderbotschaftern ein (der offiziell dem Außenministerium zugeordnet war, de facto aber beim Elysée angesiedelt war und eng mit Präsidentenberater und gedanklichem Vater der Mittelmeerunion Henri Guaino arbeitete). In den Verhandlungen ging es abermals darum, ein Ergebnis zu sichern, das als französischer Erfolg medial kommuniziert werden konnte: Insofern war es aus französischer Sicht wichtig, dass das Vorhaben den Namen Mittelmeerunion oder Union für das Mittelmeer tragen konnte, und dass der Auftaktgipfel wie geplant im Juli 2008 zu Beginn der französischen EU-Ratspräsidentschaft in Paris mit möglichst großer Beteiligung stattfinden konnte.

Im Laufe der Verhandlungen musste Frankreich sein Vorhaben immer wieder zurückschrauben und sein Vorgehen revidieren. Beispielhaft hierfür war, dass die französische Seite bereits im November/Dezember 2007 Spanien und Italien ein differenziertes Papier zur Ausgestaltung der Mittelmeerunion (bis hin zur Definition konkreter Projekte für die erste Phase) vorlegte. Die französische Regierung machte dies zum Gegenstand der Diskussionen des trilateralen Treffens, das zum „Aufruf von Rom“ führte, in dem Frankreich, Italien und Spanien grundsätzliche Einigkeit über die Notwendigkeit einer relancierten Mittelmeerpoltik zeigten. Die Reaktionen der nicht beteiligten Staaten war umgehend: Die Nicht-Anrainer in der EU sahen sich in ihrer Befürchtung bestätigt, dass Frankreich „seine eigene Suppe ohne EU“ kochen wollte. Die südlichen Anrainerstaaten waren verärgert, weil Frankreich die Definition des Gesamtvorhabens allein in den Händen hielt und sie selbst nicht konsultiert worden waren – obwohl Frankreich einen neuen partnerschaftlichen Ansatz ausgerufen hatte. Insofern verschwand die detaillierte Projektliste in der Schublade, und stattdessen wurden insbesondere die südlichen Mittelmeeranrainer ebenso wie die anderen EU-Mitglieder aufgefordert, eigene Interessen und Vorschläge zu formulieren.

Die französische Herangehensweise stand in krassem Gegensatz zum Vorgehen der deutschen Ratspräsidentschaft im Jahr 2007, als diese die ENP in Form einer „ENP Plus“ erneuern und eine europäische Ostpolitik lancieren wollte. Zunächst hatte Deutschland – anders als Frankreich 2008 – das Mandat der EU, auf eine Vertiefung der ENP hinzuwirken und einen Sachstandsbericht über die ENP zu erstellen (Rat der Europäischen Union 2006; Europäischer Rat 2006). Trotzdem sah sich die Bundesregierung einem gewissen Misstrauen gegenüber, das auch Frankreich bei seiner Mittelmeerinitiative in ausgeprägterer Form zu spüren bekam: Die jeweiligen Nicht-Anrainer, in diesem Fall die südlichen EU-Länder, fürchteten, dass die Ostaktivitäten der deutschen Ratspräsidentschaft auf Kosten ihrer direkten Nachbarschaft gehen würden. Die diversen EU-internen „ENP-Camps“ und die Harmonisie-

rung der zwischen ihnen verlaufenden inhaltlichen Trennlinien wurden so zu einer zentralen Herausforderung für die deutsche Ratspräsidentschaft (Lang 2007, S. 69).

Viel früher als Frankreich schraubte die deutsche Ratspräsidentschaft daher ihre Ambitionen einer „ENP Plus“ und einer „neuen Ostpolitik“ zurück und konzentrierte sich auf die Verbesserung der Effizienz der ENP und ihrer Instrumentarien. Dabei suchte sie eine enge Abstimmung mit der Europäischen Kommission, die von Frankreich wiederum erst viel später – und auf Druck Deutschlands und anderer EU-Partner – einbezogen wurde. Konflikte zwischen der Nord- und der Ostdimension versuchte die Bundesregierung darüber zu lösen, dass die darauf folgenden Ratspräsidentschaften Portugal und Slowenien explizit in einen umfassenden Ansatz einer vertieften ENP einbezogen wurden und damit gleichsam andere regionale Schwerpunkte gesetzt wurden.

Die französische Regierung ging diesen Weg der Zusammenarbeit in der Trio-Präsidentschaft zur Durchsetzung der Mittelmeerunion nicht – obgleich mit der auf Frankreich folgenden tschechischen und schwedischen EU-Ratspräsidentschaft an der (nord-)östlichen Dimension interessierte Länder den Ratsvorsitz übernahmen. Die schwedisch-polnische Initiative zur Lancierung der Östlichen Partnerschaft, die unter schwedischer EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2009 vorgebracht wird, wurde so nicht mit der Mittelmeerunion politisch verknüpft. Sie entwickelte sich als „Gegenreaktion“ vielmehr nebenher.

## 6. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die enge Verquickung des Themas Mittelmeerunion mit der Frage nach der Zukunft der Europäischen Nachbarschaftspolitik und künftiger EU-Erweiterungen legt nahe, dass die Schlussfolgerungen zu möglichen gemeinsamen deutsch-französischen Handlungsansätzen sich auch mit allen drei zusammenhängenden Aspekten befassen.

Bezüglich der Europäischen Nachbarschaftspolitik hat die Analyse aufgezeigt, dass Deutschland und Frankreich – trotz ihrer eigenen direkten Nachbarschaft – jeweils eine andere Region als Hauptzielgebiet ihrer geostrategischen Interessen ausgemacht haben. Darin liegt ebenso Spannungspotenzial wie Chance für gemeinsames Handeln.

Am Beispiel der Mittelmeerunion wurde insbesondere das Spannungspotenzial deutlich: Wenn das angestrebte Engagement in der Nachbarschaft so weit geht, dass ein oder mehrere EU-Partner sich ausgeschlossen fühlen und befürchten müssen, dass die EU durch diese Initiative untergraben wird und sich das Gleichgewicht zwischen südlicher und östlicher Dimension verschiebt, kann dies nicht nur zu Streitigkeiten, sondern auch zu Gegenreaktionen und Blockaden führen. In den 1990er Jahren erlebte die EU schon einmal eine Phase, in der zwischen Mitteleuropa und Südeuropa das „Aufrechnen“ im Vordergrund stand. Als die Nachbar-

schaftspolitik konzipiert und lanciert wurde, ging es ähnlich wie beim Streit um die Mittelmeerunion darum, ein Gleichgewicht in den Beziehungen nach Osten und Süden herzustellen. Das aktuellste Beispiel, dass dieser Trend sich fortsetzt, ist die von Polen und Schweden gemeinsam eingebrachte Initiative zur „Östlichen Partnerschaft“, die die schwedische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2009 auf ihre Agenda nahm und die eine Art „Kompensation“ für die Union für das Mittelmeer darstellt.

Eine Herausforderung für Deutschland und Frankreich ist es – gerade aufgrund der unterschiedlichen nationalen geopolitischen Interessen in der Nachbarschaftspolitik –, für Kohärenz im Handeln der EU zu sorgen. Dabei geht es unter anderem darum, zu verhindern, dass das erneut aufbrechende Osten-versus-Süden-Spiel eine gemeinsame und in die Tiefe gehende Diskussion der wirklichen Herausforderungen der EU in diesen Gebieten in den Hintergrund treten lässt. Im Falle der Mittelmeerunion wurde (sowohl auf der bilateralen als auch auf der europäischen Ebene) vergleichsweise wenig Zeit für die gemeinsame Analyse und Diskussion der Herausforderungen in der Region und möglicher europäischer Handlungsoptionen aufgebracht, sondern im Verhältnis viel mehr Zeit in die Beilegung des öffentlich ausgetragenen Konflikts und in die Auseinandersetzung mit den Adressaten dieser Politik investiert. Das lag sicherlich mit daran, dass die Initiative als Projekt außerhalb des EU-Rahmens lanciert wurde, und beträchtliche Kraft darauf verwendet werden musste, dieses konzeptionell und politisch wieder in den EU-Rahmen zu integrieren. Zudem war insbesondere auf deutscher Seite die Bereitschaft recht gering, auf die französische Haltung einzugehen, dass der Barcelona-Prozess einer grundlegenden Erneuerung bedarf.

Obwohl beim Auftaktgipfel am 13. Juli 2008 und beim Außenministertreffen am 3./4. November 2008 wichtige Entscheidungen hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung der Union für das Mittelmeer getroffen wurden, bestehen hinsichtlich der konsistenten Einbindung der Union für das Mittelmeer in den EU-Rahmen noch offene Fragen. Die weitere Ausgestaltung und operative Umsetzung der neuen Strukturen konnten Anfang 2009 aufgrund des wieder stärker aufgeflammtten Nahost-Konflikts und der daraus resultierenden Aussetzung der Treffen im Rahmen der Mittelmeerunion zunächst nicht so schnell wie geplant angegangen werden und gewannen erst zur Jahresmitte an Dynamik. Für die bilaterale Zusammenarbeit bleibt die konkrete Ausgestaltung der Strukturen (Generalsekretariat, Einbindung der Europäischen Kommission, Gestaltung der Doppelpräsidentschaft, Budgetfragen, Verknüpfung der Union für das Mittelmeer mit der ENP etc.) und der konkreten Inhalte für die Kooperation im Mittelmeerraum daher ein Anknüpfungspunkt. Ein Vorschlag, den Deutschland und Frankreich mittragen, dürfte die Akzeptanz des Vorhabens bei den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern erhöhen.

Gleichzeitig sollten sich Deutschland und Frankreich auch bemühen, jenseits der operativ schwierigen Fragen der Union für das Mittelmeer, einen gemeinsamen stra-

tegischen Blickwinkel zu finden. Dazu gehört es auch, dieses Thema in einen breiteren (ohnehin bestehenden) Diskussionskontext einzubinden, um das gemeinsame Interesse der EU an einer verstärkten Kooperation im Mittelmeerraum deutlich zu benennen und die mittel- und langfristigen Handlungsoptionen zu bewerten. Einen möglichen Ansatz für eine derartige Diskussion bietet beispielsweise das beim Europäischen Rat im März 2008 angenommene Papier des Hohen Repräsentanten Javier Solana zum Thema der Sicherheitsrisiken durch Klimawandel, das u. a. den Mittelmeerraum als strategisch wichtiges Handlungsfeld identifiziert (Solana 2008).

Ähnlich groß sind die Herausforderungen in der östlichen Dimension der ENP. Die Spannungen im Südkaukasus verdeutlichen, dass eine besondere Herausforderung für die künftige Gestaltung der europäischen Nachbarschaftspolitik darin liegt, langfristig eine gemeinsame EU-Position gegenüber Russland zu vertreten. Russland verfolgt nicht nur in Bezug auf den Umgang mit den nach Unabhängigkeit strebenden georgischen Teilrepubliken Südossetien und Abchasien eine der EU entgegengesetzte Politik, auch in energiepolitischen Fragen ist eine gemeinsame Haltung der EU und ein möglichst konstruktiver Umgang mit Russland nötig. Dafür erscheint es wichtig, die von Polen und Frankreich getriebene Konkurrenz zwischen Ost und Süd aufzulösen – zugunsten einer gemeinsamen länderspezifischen Betrachtung.

Frankreich und Deutschland verfolgen derzeit nicht nur in geographischer Hinsicht unterschiedliche Prioritäten in Bezug auf die Weiterentwicklung der ENP. Auf der sehr breit angelegten deutschen Prioritätenliste stehen u. a. Freihandelsabkommen mit den ENP-Staaten, Visaerleichterungen, verstärkte Kooperation in Energiefragen, Migrationssteuerung, Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, Stärkung von Themen wie Good Governance, Rechtsstaatlichkeit, Justiz, innere Sicherheit, Verkehr und Umwelt. In französischen Regierungskreisen herrscht die Ansicht, dass der Konditionalitätsmechanismus im Rahmen der ENP ohne eine Beitrittsperspektive als Anreiz nicht funktionieren kann. Zudem wird er tendenziell als kooperationserschwerend angesehen. Beides zusammen erklärt, warum der ursprüngliche Vorschlag zur Mittelmeerunion die politische Konditionalität des Barcelona-Prozesses fallen ließ. Die politische Priorität bei der Kooperation mit den Nachbarstaaten sieht Frankreich bei der Energieversorgung, Migrationssteuerung und Kriminalitätsbekämpfung.

Beide Seiten interpretieren überdies den Erfolg der ENP unterschiedlich: Frankreich sieht die bisherigen ENP-Ansätze als eher wenig erfolgreich und beurteilt die östliche Dimension kritisch, Deutschland zieht die Bilanz nach Ländern differenziert, und sieht die östliche wie die südliche Dimension der ENP als tendenziell erfolgreich an (Lippert 2008, S. 9). Bei der nun fünf Jahre nach der Gründung anstehenden Evaluierung und notwendigen Weiterentwicklung der ENP kann der deutsch-französische Dialog und eine dadurch erreichte gemeinsame Position eine potenziell wichtige Rolle spielen. Beide Länder decken im EU-Spektrum unter-

schiedliche Positionen ab, so dass wie bei vergangenen politischen Initiativen ein deutsch-französischer Kompromiss für weitere Staaten anknüpfungsfähig sein dürfte. Idealerweise sollten Deutschland und Frankreich Polen mit einbeziehen, das in vielen Punkten noch stärker als Deutschland Positionen vertritt, die sich von Frankreich absetzen (Warchala 2006; Falkowski/Popko 2006).

In Bezug auf die künftige Erweiterungspolitik der EU gibt es mindestens zwei Bereiche, in denen sich Deutschland und Frankreich engagieren könnten. Erstens ist die Diskussion um die Aufnahmefähigkeit der EU sicherlich mit dem Ratsbeschluss über die neue Erweiterungsstrategie der EU noch nicht abgeschlossen. Die Beratungen im Auswärtigen Ausschuss deuten darauf hin, dass das Europäische Parlament erneut auf bestehende Probleme hinsichtlich der Erweiterungsfähigkeit der EU hinweisen wird (Brok 2008). Deutschland und Frankreich haben sich in ihrer Auffassung angenähert, dass die innere Kohärenz und Funktionsweise der EU unter weiteren Erweiterungsschritten leiden könnte, wenn diese nicht mit entsprechenden Reformen begleitet werden.

Da beide Länder derzeit befürworten – eine Umsetzung des Lissabonvertrags vorausgesetzt –, dass sich die EU um die Balkanstaaten erweitert, ist die Frage zu bearbeiten, inwieweit die Europäische Union mit über 30 Staaten unter Integration des Balkans – mit oder ohne Vertrag von Lissabon – funktionsfähig ist und ein zu definierendes wünschenswertes Maß an innerer Kohärenz und Kohäsion erhalten kann. Dies betrifft nicht nur institutionelle Fragen, sondern auch die Zukunft der Gemeinschaftspolitiken und des EU-Haushalts. Überdies könnte ein deutsch-französischer Input in die schwelende Frage der EU-Beitrittskriterien sinnvoll sein, ein Thema, das sich seit geraumer Zeit in der europäischen Debatte hält, aber bislang zwar eine rhetorische Aufwertung, jedoch keine faktische Präzisierung erhalten hat.

Sofern die Unsicherheit über einen Beitritt der Türkei zur EU anhält, dürfte in den kommenden Jahren die Diskussion um „Alternativen zur Vollmitgliedschaft“ eine wachsende Rolle spielen. Bei dieser – gerade in Bezug auf die Türkei hochsensiblen – Diskussion sollten Frankreich und Deutschland gemeinsam über mögliche Strategien nachdenken, die den Reformprozess an sich nicht gefährden. Das vorrangigste Interesse beider Staaten sollte dabei sein, ungeachtet des Verhandlungsausgangs mit der Türkei, ein möglichst stabiles und vertrauensbasiertes Verhältnis zur Türkei zu ermöglichen, u. a. auch um die Zusammenarbeit in der Nato zu verbessern und die im Land vorhandenen Reformbestrebungen möglichst zu unterstützen. Deutschland ist, anders als Frankreich, aufgrund einiger von der Türkei als Provokation verstandener Entwicklungen,<sup>4</sup> sicherlich derzeit besser platziert, um

---

4 Dies waren unter anderem die schwierige Haltung Frankreichs und Österreichs zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei im Oktober 2005, die Anti-Türkei-Propaganda der Gegner des Verfassungsvertrags in der Referendumskampagne in Frankreich

den Dialog mit der Türkei über die Intensivierung der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Beziehungen zu stärken, die – auch im Falle eines Scheiterns des Beitrittsprozesses – eine möglichst solide Grundlage für die bilateralen Beziehungen legen.

## Literatur

- Agence France Presse (AFP) 2006: Merkel fordert in Grundsatzrede vorläufiges Ende von EU-Erweiterung, 22.09.2006.
- Agence France Presse (AFP) 2007: Merkel sieht EU für neue Erweiterung gerüstet, 19.10.2007.
- Agence France Presse (AFP) 2007: Frankreich will nichts mehr vom Beitritt der Türkei hören, 10.12.2007.
- Associated Press (AP) 2007: Union weiter skeptisch zu EU-Beitritt der Türkei, 23.07.2007.
- Brok, Elmar 2008: Bericht über das Strategiepapier der Kommission zur Erweiterung 2007 (2007/2271(INI)), Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, im Plenum am 10. Juli 2008 angenommen. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0266&language=DE> (am 01.04.2009).
- Bürgin, Alexander 2007: Beitrittsverhandlungen auf Sparflamme – die EU-Mitgliedschaft und die innenpolitische Krise der Türkei, in: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), Nr. 3, S. 84-100. [http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2007-3/08\\_buergin\\_d.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2007-3/08_buergin_d.pdf) (am 01.04.2009).
- Copsey, Nathaniel 2007: The Member States and the European Neighbourhood Policy, European Research Working Paper Series Nr. 20, European Research Institute, University of Birmingham.
- Euractiv 2007: Gilles Briatta (SGAE): „Pour réussir une Présidence, il faut mettre l’accent sur quelques priorités politiques majeures“, Interview mit dem Leiter des Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), 24.10.2007. <http://www.euractiv.fr/presidence-francaise-ue/interview/reussir-presidence-faut-mettre-accent-priorites-politiques-majeures-00421> (am 01.04.2009).
- Euractiv 2007: Formulierung für EU-Beitritt sorgt für Unmut in der Türkei, 11.12.2007. <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/formulierung-eu-beitritt-sorgt-unmut-turkei/article-169041> (am 01.04.2009).
- Euroactiv 2007: Sarkozys Pläne zur Mittelmeerunion verärgern Merkel, 13.12.2007. <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/sarkozys-plane-mittelmeerunion-verargern-merkel/article-169093> (am 01.04.2009).
- Euractiv 2008: Mittelmeerunion: Deutschland und Frankreich einigen sich, 05.03.2008. <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/mittelmeerunion-deutschland-frankreich-einigen/article-170751> (am 01.04.2009).

---

vor dem 29. Mai 2005 und in jüngster Zeit die wiederholt formulierte Ablehnung eines EU-Beitritts der Türkei durch Präsident Sarkozy und seine damit verbundene Einschätzung, die Türkei gehöre geographisch und kulturell nicht zu Europa.

- Euractiv 2008: Gipfel bewilligt „Union für das Mittelmeer“, 14.03.2008. <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/gipfel-bewilligt-union-mittelmeer/article-170988> (am 01.04.2009).
- Euractiv 2008: Türkei-Referendum: Sarkozy macht Kehrtwendung, 03.04.2008. <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/turkei-referendum-sarkozy-macht-kehrtwendung/article-171313> (am 01.04.2009).
- Europäische Kommission 2006: The Future of Europe, Special Eurobarometer 251. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_251\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_en.pdf) (am 01.04.2009).
- Europäische Kommission 2007: L'Opinion Publique dans l'Union Européenne, Eurobaromètre 67, Rapport National France. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb67/eb67\\_fr\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_fr_nat.pdf) (am 28.03.2009).
- Europäische Kommission 2008: Standard Eurobarometer 69, 5: Die Europäische Union heute und in der Zukunft. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_part3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_part3_en.pdf) (am 28.03.2009).
- Europäischer Rat 2006: Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates am 14./15.12.2006 in Brüssel.
- Falkowski, Mateusz/Popko, Agnieszka 2006: Polen und Deutsche. Gegenseitige Wahrnehmungen nach der Osterweiterung der Europäischen Union, Warschau: Institut für Europäische Angelegenheiten/Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Fondation Robert Schuman (Hrsg.) 2006: Le Partenariat privilégié, alternative à l'adhésion, Paris: Fondation Robert Schuman.
- Hall, Ben 2008: Paris will push for EU enlargement, in: Financial Times vom 07.01.2008.
- Jouyet, Jean-Pierre 2007: Rede des Staatssekretärs für europäische Angelegenheiten und Beauftragter für die Deutsch-Französische Zusammenarbeit, am 03.09.2007 in Brüssel. Via <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/> (am 01.04.2009).
- Kempe, Iris 2006: The German Impact on the European Neighbourhood Policy, in: Overhaus, Marco/Maull, Hans W./Harnisch, Sebastian (Hrsg.): The New Neighbourhood Policy of the European Union. Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova. Foreign Policy in Dialogue, Jg. 7, Nr. 19, S. 17-25, Trier. <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue19.pdf> (am 08.06.2009).
- Lang, Kai-Olaf 2007: Das deutsche Präsidentschaftsprofil in der ENP: Dosierte Stimulation und vielschichtiges Broker, in: Kietz, Daniela/Perthes, Volker (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007, SWP-Studie S 24, September 2007, S. 68-74, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Lang, Kai-Olaf/Schwarzer, Daniela 2007: Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU. Nötiger Zwischenschritt oder Ende der Erweiterung?, SWP-Studie S 31, Dezember 2007, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Lefebvre, Maxime 2006: France and the European Neighbourhood Policy, in: Overhaus, Marco/Maull, Hans W./Harnisch, Sebastian (Hrsg.): The New Neighbourhood Policy of the European Union. Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova. Foreign Policy in Dialogue, Jg. 7, Nr. 19, S. 17-25, Trier. <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue19.pdf> (am 08.06.2009).

- Lieb, Julia/Roussel, Benoît/Schwarzer, Daniela 2006: Falsche Fragen, falsche Antworten. Wie Frankreich eine notwendige Zukunftsdiskussion verpasst, SWP-Diskussionspapier FG 1, Juni 2006, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Lippert, Barbara 2008: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Merkel, Angela 2006: Rede der Bundeskanzlerin anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums „Die Zukunft der Europäischen Union“ am 22.09.2006. [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html) (am 01.04.2009).
- Ministère des affaires étrangères et européennes 2006: La Capacité d'absorption vom 26.10.2006. Via <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/> (am 01.04.2009).
- Proissl, Wolfgang 2007: Schlappe für Sarkozy in Türkeifrage, in: Financial Times Deutschland vom 06.12.2007.
- Rat der Europäischen Union 2006: Europäische Nachbarschaftspolitik – Schlussfolgerungen des Rates, Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Allgemeine Angelegenheiten, Brüssel, 11.12.2006.
- Reuters 2007: EU spricht nicht über Beitritt der Türkei, 10.12.2007.
- Reynié, Dominique 2004: Quelles opinions sur l'Europe?, Article de la rubrique ‚L'exception française: mythe ou réalité?‘, Hors-série Nr. 46 (September-Oktober-November).
- Sarkozy, Nicolas 2007a: Rede des französischen Staatspräsidenten zum Thema Mittelmeerunion am 05.12.2007 an der Universität Mentouri-Constantine. [http://www.amba-france-dz.org/article.php3?id\\_article=1788](http://www.amba-france-dz.org/article.php3?id_article=1788) (am 28.03.2009).
- Sarkozy, Nicolas 2007b: Discours de M. Nicolas Sarkozy sur le projet de l'Union de la Méditerranée, le 23 Octobre 2007 à Tanger, Maroc.
- Sarkozy, Nicolas 2007c: Pressekonferenz zur Internationalen Politik am 28.02.2007 im Méridien Montparnasse, Paris.
- Schmid, Dorothee 2007: Méditerranée: le retour des Français?, in: Confluences Méditerranée, Nr. 63, S. 13-23.
- Schmid, Dorothee 2008: Die Mittelmeerunion – ein neuer französischer Motor für die europäische Mittelmeer-Politik?, DGAP Analyse Frankreich 01, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, S. 6.
- Schockenhoff, Andreas 2006: Grenzen der EU und Aufnahmefähigkeit, Statement beim Europaforum des Österreichischen Instituts für Europäische Sicherheitspolitik.
- Solana, Javier 2008: Klimawandel und internationale Sicherheit, Papier des Hohen Vertreters und der Europäischen Kommission für den Europäischen Rat, S 113/08 vom 14.03.2008.
- Spiegel Online 2007: Merkel warnt vor Spaltung Europas, 05.12.2007. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,521585,00.html> (am 28.03.2009).
- Warchala, Michal 2006: Les Polonais et les Français. Leur image réciproque après l'adhésion à l'UE, Varsovie: Institut des affaires publiques.

## **Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den südlichen Mittelmeerstaaten – eine neue Säule der europäischen Außenbeziehungen?\***

*Steffen Erdle*

### **1. Einleitung**

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ist ein seit 2003 geschaffenes Politikfeld der Europäischen Union (EU), das die Beziehungen zu ihren Nachbarn fortan umfassend regeln soll und das eine qualitativ neue Etappe in den europäischen Außenbeziehungen darstellt. Die Zielgruppe der ENP sind all jene Länder, die seit den letzten beiden Beitrittsrunden zu unmittelbaren Nachbarn der erweiterten Union geworden sind und die, offiziellen EU-Statements zufolge, auch in absehbarer Zukunft keine Beitrittsperspektive haben werden. Es handelt sich hierbei um die drei östlichen Nachbarstaaten Russland, Ukraine und Moldawien (mit Weißrussland als „ruhemdem“ potentiellen Mitglied), die südlichen Kaukasusrepubliken Georgien, Armenien und Aserbaidschan sowie die südlichen Mittelmeerränder Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel, Libanon, Jordanien, Syrien und die Palästinensischen Autonomiegebiete (mit Libyen als ebenfalls „ruhemdem“ potentiellen Mitglied). Die Türkei ihrerseits ist ein Grenzfall; als EU-Beitrittskandidat ist sie nicht Bestandteil der ENP, sondern der Erweiterungspolitik; als Mitglied sowohl der „Mittelmeer-Partnerschaft“ als auch der „Schwarzmeer-Synergie“ ist sie jedoch an inter- und subregionalen Kooperationsformen (zu denen eben auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gehört) in diesen beiden Meeresräumen beteiligt.<sup>1</sup>

Ein Kernanliegen der ENP war von Anfang an, die Vorteile der Erweiterung mit den Nachbarn zu teilen und damit zugleich die Entstehung neuer Trennlinien in und um Europa herum zu vermeiden. Die Grundidee ist, all jenen Nachbarstaaten, die zu einem höheren Maß an ökonomischer Integration und politischer Kooperation bereit und fähig sind, eine besonders enge Partnerschaft anzubieten, die bis kurz vor die Schwelle der EU-Vollmitgliedschaft heranrücken kann und die somit idealiter dem Rechtsstatus der EWR-Mitgliedstaaten ähneln würde. Was damit bezweckt wird, ist

---

\* Aktualisierte und überarbeitete Fassung von: Erdle, Steffen 2008: Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den südlichen Mittelmeerstaaten – eine neue Säule der europäischen Außenbeziehungen?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 536-552.

1 Eine gute Einführung in die ENP geben Aliboni 2005; Emerson/Noutcheva 2005; Schumacher/Del Sarto 2005; Marchetti 2006; Erdle 2007. Für weitere Informationen siehe auch [http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm) (am 28.08.2009).

eine vertikal gestufte, funktional differenzierte Integration benachbarter Drittstaaten in das europäische Mehrebenensystem. Damit soll eine Schnittstelle, ein Übergangsstadium, zwischen „drinnen“ und „draußen“, Voll- und Nicht-Mitgliedschaft geschaffen werden, das Nachbarstaaten erlaubt, am Binnenmarkt teilzuhaben, ohne der EU selbst beizutreten. Das Endziel besteht darin, einen „Ring of Friends“ zu schaffen, die grundlegende politische und kulturelle Werte Europas teilen und mit denen man friedliche und kooperative Beziehungen unterhalten kann (Europäische Kommission 2003a; Europäische Kommission 2003b; Europäische Kommission 2004a; Europäische Kommission 2005b; Europäische Kommission 2006; Europäische Kommission 2007).<sup>2</sup>

Wichtig ist, dass die ENP bestehende Kooperationsformen und Vertragsverpflichtungen zwischen der EU und ihren Nachbarn nicht ersetzen oder verdrängen, sondern ergänzen und unterstützen soll. Damit überwölbt die ENP fortan auch die Euromediterrane Partnerschaft (EMP), die im Jahre 1995 auf der Konferenz von Barcelona lanciert worden war (daher auch die synonyme Bezeichnung „Barcelona-Prozess“) und die seither den Rahmen der transmediterranen Beziehungen gebildet hat (mit der Schaffung einer Euromediterranen Freihandelszone bis 2010 als Kernanliegen). Seit spätestens Anfang des Jahrzehnts ist jedoch auch hier ein Trend von Kooperation zu Integration zu beobachten, der von der ENP aufgegriffen und fortgeführt wird. Die Abschlusserklärung sowie der „Aktionsplan 2005–2010“, die beide auf dem „Barcelona+10“-Jubliäumsgipfel im November 2005 verabschiedet worden waren, bestätigen diese Weiterentwicklung und dienen somit auch der ENP als Referenzdokumente (Europäische Kommission 2000; Europäische Kommission 2005a; Euromed Summit 2005).<sup>3</sup>

Die Gründung der Union für das Mittelmeer (UfM) im Juli 2008, welche fortan auf der EMP (und damit de facto auch auf der ENP) aufbaut, verkompliziert die Situation zusätzlich: nicht so sehr in konzeptioneller Hinsicht (hier hat die UfM wenig Neues zu bieten), als vielmehr in institutioneller Hinsicht – nämlich durch die Schaffung zusätzlicher organisatorischer und operativer Strukturen und Mechanismen. Zu den wichtigsten Neuerungen gehören die Einrichtung regelmäßig stattfindender Treffen der Staats- und Regierungschefs, die Etablierung einer periodisch rotierenden Ko-Präsidentschaft durch einen nördlichen und südlichen Teilnehmerstaat sowie die Einrichtung eines gemeinsam bestückten Sekretariats in der katalanischen Hauptstadt (dessen genaue Funktionen und Modalitäten jedoch weiterhin unklar sind). Der bereits zuvor umfangreiche Kreis der teilnehmenden Staaten wird

---

2 Für weitere Informationen zur auswärtigen Politik der EU siehe Zielonka 2006; Bendiek/Kramer 2008; Bendiek/Kramer 2009.

3 Eine gute Einführung in die EMP geben Philippart 2003a; Philippart 2003b; Schmid 2004; Jacobs/Mattes 2005; Youngs/Fernández 2005. Für weitere Informationen siehe auch [http://ec.europa.eu/external\\_relations/](http://ec.europa.eu/external_relations/) (am 28.08.2009).

noch weiter ausgedehnt: um die vier Adria-Anrainer Albanien, Bosnien-Herzegovina, Kroatien und Montenegro (die anders als die Mittelmeerdrittstaaten alle eine EU-Mitgliedschaftsperspektive besitzen und sich teilweise bereits in Beitrittsverhandlungen befinden); um Mauretanien (das bislang Mitglied der AKP-Gruppe war und auch weiterhin bleibt); sowie *last but of course not least* um das Fürstentum Monaco (Europäische Kommission 2008a; Paris Summit 2008).<sup>4</sup>

Für die Umsetzung der ENP wurde eine Reihe neuer Instrumente geschaffen, wie Europäische Nachbarschaftsaktionspläne (ENAPs) und das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI). Bei den ENAPs handelt es sich um bilaterale Dokumente, die in enger Abstimmung mit den Partnerstaaten entwickelt werden und die pro Land eine bestimmte Anzahl prioritärer Interventionsbereiche benennen sollen. ENAPs bauen auf den Bestimmungen jener Abkommen auf, die bislang die Beziehungen der EU mit ihren Nachbarn geregelt hatten, also auf den „Assoziierungsabkommen“ mit den Mittelmeerdrittstaaten sowie auf den „Partnerschafts- und Kooperationsabkommen“ mit den GUS-Staaten. Beim ENPI wiederum handelt es sich um ein neuartiges Globalinstrument, das, unterstützt durch die Mittelmeerfazilität der Europäischen Investitionsbank sowie durch Mittelzuweisungen aus anderen EU-Programmen, fortan die Umsetzung der ENP finanzieren soll. ENPI tritt damit an die Stelle jener Programme, die bislang die Zusammenarbeit der EU mit ihren Nachbarn finanziert hatten, allen voran MEDA und TACIS (West).<sup>5</sup>

Die ENPI-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006) sieht insgesamt drei Interventionsbereiche vor: 1. Heranführung der Nachbarstaaten an den EU-Binnenmarkt, 2. Förderung der nachhaltigen sozio-ökonomischen Entwicklung, 3. Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Cross-Border Cooperation – CBC). Drei Programmtypen werden in der ENPI-Verordnung aufgeführt: Länder- und Regionalprogramme, die bereits innerhalb des Barcelona-Prozesses existierten und unter ENPI nur fortgeführt werden, sowie CBC-Programme, die zuvor nur auf europäischem Territorium existierten, nun auf die EU-Nachbarn ausgedehnt und aus dem INTERREG-Programm kofinanziert werden. Ein qualitativ neuartiges und wesentliches Element an ENPI ist somit die Zusammenführung von „Außenhilfe“ und „Strukturfonds“ in einem integrierten Instrument für direkte Zusammenarbeit zwi-

---

4 Einen guten Überblick über Genese und Stand der UfM geben Aliboni/Driss/Schumacher/Tovias 2008; Aliboni/Ammor 2009; Emerson 2008; Schwarzer/Werenfels 2008; Zorob 2008.

5 Die ENP ist somit unmittelbarer Bestandteil einer umfassenden Neuordnung der EU-Institutionenlandschaft, die im Rahmen der Verhandlungen über die Finanzvorausschau 2007–2013 stattgefunden hatte. Für Konsequenzen auf der Ebene der Außenbeziehungen siehe Europäische Kommission 2004b; Europäische Kommission 2004c.

schen Gebietskörperschaften beiderseits der EU-Außengrenze. Hierfür stehen im Zeitraum 2007–2013 insgesamt knapp 1 260 Mio. Euro zur Verfügung.<sup>6</sup>

Die neue CBC-Formel birgt für alle Beteiligten viel versprechende Möglichkeiten, aber auch ernst zu nehmende Herausforderungen. Sie verspricht erstens, politisch-administrative Reform- und Dezentralisierungsprozesse im südlichen Mittelmeerraum zu unterstützen und gegebenenfalls zu vertiefen. Sie verspricht zweitens, dadurch die Entwicklungs- und Wohlstandskluft entlang der EU-Außengrenze zu verringern und zugleich die Entstehung neuer Trenn- und Konfliktlinien in und um Europa herum verhindern zu helfen. Und sie verspricht drittens, für eine größere Bürgernähe in den auswärtigen Beziehungen zu sorgen, indem die Zusammenarbeit auf jene Bereiche ausgedehnt wird, in denen zentrale Fragen des täglichen Lebens verhandelt werden. Für eine erfolgreiche Umsetzung grenzüberschreitender Zusammenarbeit wird es somit entscheidend darauf ankommen, zu verstehen, wie subnationale Entscheidungsprozesse in den jeweiligen Nachbarländern funktionieren, welches die sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen für kommunale bzw. regionale Politikakteure sind und wie diese mit nationalen oder internationalen Politikinstanzen interagieren.<sup>7</sup>

Das vorliegende Papier wird versuchen, erste Antworten auf diese Fragen zu liefern. In einem ersten Teil soll eine kurze Einführung in die spezifischen Zielsetzungen, Instrumente und Mechanismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gegeben werden. In einem zweiten Teil soll ein kurzer Überblick über politisch-institutionelle Rahmenbedingungen und Problemstellungen im südlichen Mittelmeerraum verschafft werden. Und in einem dritten Teil sollen einige Hypothesen und Szenarien v. a. mit Blick auf die Frage entwickelt werden, was zu tun ist, um das vorhandene Potential der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit dem südlichen Mittelmeerraum voll auszuschöpfen und zugleich die Gefahr von Risiken zu minimieren. Dabei ist zu bedenken, dass es sich um ein noch wenig gefestigtes und sich rasch entwickelndes Politik- und Kooperationsfeld handelt, zu dem bislang (abgesehen von Einzeldarstellungen und Zwischenberichten aus Forschung und

---

6 In einer ersten Phase (2007–2010) sind für CBC jetzt insgesamt 583,28 Mio. Euro vorgesehen, 274,92 Mio. Euro aus ENPI und 308,36 Mio. Euro aus INTERREG. Nach einer Zwischenevaluierung sind dann in einer zweiten Phase (2011–2013) insgesamt 535,15 Mio. Euro vorgesehen, 252,23 Mio. Euro aus ENPI und 282,93 Mio. Euro aus INTERREG. Hinzu kommt noch eine spezielle CBC-Fazilität über 4,9 Mio. Euro, die den Erfahrungsaustausch zwischen den Teilnehmern unterstützen soll.

7 So stellte die EU-Kommission selbst fest: „Ein politisches Element von grundlegender Bedeutung für den Erfolg von CBC-Programmen ist die Fähigkeit der Institutionen auf lokaler und regionaler Ebene in den Partnerländern der EU, an dieser Form der Zusammenarbeit mitzuwirken. In diesem Zusammenhang kommt der Reform der kommunalen Verwaltungen besondere Bedeutung zu, die ja häufig Teil der nationalen Reformpläne sind, wie sie in den ENP-Aktionsplänen dargestellt sind.“ (Europäische Kommission o. J.).

Praxis) nach den Informationen des Verfassers keine umfassenden, systematischen und empirisch gesättigten Arbeiten vorliegen. Der vorliegende Beitrag kann daher zum jetzigen Zeitpunkt und in seiner jetzigen Form weder Anspruch auf Vollständigkeit noch auf Fehlerlosigkeit erheben. Hierzu werden weitere Untersuchungen von Nöten sein, welche der Autor in naher Zukunft durchzuführen hofft.<sup>8</sup>

## **2. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik: Zielsetzungen, Verfahrensweisen, Herausforderungen**

Die ENP sieht erstmals eine strukturierte Mitwirkung subnationaler Akteure an der Zusammenarbeit mit den EU-Nachbarstaaten vor. Sie wird die Schaffung von Partnerschaften und Netzwerken zwischen Kommunen und Regionen beiderseits der EU-Außengrenze unterstützen, welche dann direkt mit der Umsetzung von Dialog- und Kooperationsmaßnahmen betraut werden sollen. Verglichen mit früheren Versuchen „dezentrierter Zusammenarbeit“ besteht jedoch nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ ein erheblicher Unterschied, da diese Zusammenschlüsse nicht nur über ein hohes Maß an gestalterischer Autonomie bei der Etablierung ihrer Ziele verfügen werden, sondern auch über ein gerüttelt Maß an operativen Ressourcen zwecks ihrer Implementierung. Damit könnte sich die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften perspektivisch zu einer neuen Säule der europäischen Außenbeziehungen entwickeln.<sup>9</sup>

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der ENP knüpft dabei an eine Reihe von Vorläufern an: Hierzu gehört die Regional- bzw. Kohäsionspolitik der EU selbst, insbesondere das seit den 1970er Jahren entwickelte Politikfeld der territorialen Zusammenarbeit,<sup>10</sup> die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den ehemals kommunistischen Staaten in Ostmittel- und Südosteuropa, einschließlich dem Ostsee- und Schwarzmeerraum,<sup>11</sup> die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den südlichen und östlichen Mittelmeeranrainern sowie mit den lateinamerika-

---

8 Dabei soll auch an die Ergebnisse der Konferenz „Die Vernetzung von Gemeinden und Regionen im Mittelmeerraum: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik“ angeknüpft werden, welche die Konrad-Adenauer-Stiftung unter Mitwirkung des Verfassers vom 16.–17.11.2007 in Barcelona durchgeführt hatte.

9 Die offizielle Lancierung fand auf dem „Barcelona+10“-Gipfel statt, der vom 25.–26.11.2005 anlässlich des 10. Jahrestages des Barcelona-Prozesses in der katalanischen Hauptstadt ausgerichtet wurde und an dessen Vorbereitung subnationale Akteure beiderseits des Mittelmeeres aktiv mitgewirkt hatten.

10 Für weitere Informationen siehe Heinelt/Kopp-Malek/Lang/Reissert 2005; Hartwig/Petzold 2005.

11 Für weitere Informationen siehe Bufon 2003; Scott 2003; Scott 2004.

nischen und asiatischen Staaten,<sup>12</sup> die dezentralisierte Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) sowie die großen kommunalpolitischen Politikprozesse (Agenda 21, Habitat etc.) auf der Ebene der UNO.<sup>13</sup> Spätestens seit den 1990er Jahren sind subnationale Akteure somit ein integraler Bestandteil der internationalen Zusammenarbeit,<sup>14</sup> und deutsche Akteure waren dabei stets in herausragender Position involviert.<sup>15</sup>

Die Regional- und Kohäsionspolitik der EU hat seit den 1970er Jahren kontinuierlich an Bedeutung gewonnen, nicht zuletzt aufgrund wachsender sozio-ökonomischer Disparitäten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sowie der gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen des europäischen Binnenmarkts. Dieses neue Politikfeld durchlief dabei wiederholt tiefgreifende Veränderungen, und zwar sowohl auf institutioneller als auch auf konzeptioneller Ebene. Ein Wendepunkt war die Grundsatzreform 1988, in deren Verlauf die bis dahin separat geführten Förderinstrumente in den so genannten „Strukturfonds“ zusammengefasst und mit neuen Verfahrensweisen (wie dem Zielregionen-, dem Programm- und dem Partnerschaftsansatz) ausgestattet wurden. Seit der letzten Reform vom Juli 2006 besteht sie aus nur noch drei Instrumenten: dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie dem Europäischen Kohäsionsfonds (EKF). Ergänzt werden diese durch eine Allgemeine Verordnung, welche Prinzipien und Modalitäten der Kooperation niederlegt, sowie durch eine Verordnung über Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit, welche die beteiligten Akteure mit einer eigenen rechtlichen Persönlichkeit ausstattet.

Insgesamt 347,4 Mrd. Euro sind für die Kohäsionspolitik während der Haushaltsperiode 2007–2013 vorgesehen. Drei übergreifende Ziele können gefördert werden: 1. „Konvergenz“, also die Förderung wachstumsfördernder Rahmenbedingungen und die Reduzierung sozio-ökonomischer Disparitäten in den ärmsten EU-Regionen (hierfür stehen 282,8 Mrd. Euro bzw. 81,5% der Mittel zur Verfügung, gespeist aus EFRE, ESF und EKF), 2. „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, v. a. durch die Förderung der Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit sowie von „Beschäftigungsfähigkeit“ und „unternehmerischer Initiative“ in den restlichen EU-Regionen (hierfür stehen 54,9 Mrd. Euro bzw. 16% der Mittel zur Verfügung, ge-

---

12 Für bisherige Erfahrungen siehe Ausschuss der Regionen 2005; Diputació de Barcelona 2005; Diputació de Barcelona 2007.

13 Für weitere Informationen siehe Heinelt/Mühlich 2000; Aus Politik und Zeitgeschichte 2004.

14 Für weitere Informationen siehe Keating/Loughlin 1999; Saunier 2002.

15 Für weitere Informationen siehe Heinz 2005; Heinz 2008; Fröhlich/Lämmlin 2009; sowie die Webseiten der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas ([www.rgre.de](http://www.rgre.de)) und der Servicestelle Kommunen in der einen Welt ([www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de)).

speist aus EFRE und ESF) sowie 3. „territoriale Zusammenarbeit“ zwischen allen EU-Regionen (hierfür stehen 8,7 Mrd. Euro bzw. 2,5% der Mittel zur Verfügung, gespeist aus EFRE).

Die territoriale Zusammenarbeit stellt somit inzwischen den „3. Pfeiler“ der europäischen Kohäsionspolitik dar. Hauptinstrument ist das INTERREG-Programm: 1988 mit der ersten großen Reform der europäischen Strukturfonds geschaffen, sollte es Kooperationen zwischen Grenzregionen fördern, als ob sie Bestandteil einer Gebietseinheit wären. Dienten die ersten beiden Programmphasen noch vorrangig zur Finanzierung konventioneller Maßnahmen wie etwa grenzüberschreitenden Infrastrukturvorhaben, so ging man mit der Zeit immer mehr zu komplexen Projekten mit paneuropäischem Charakter über, wobei deren Konzipierung und Implementierung zunehmend dezentralisiert und demokratisiert wurden. INTERREG III (2000–2005) deckte nunmehr drei Interventionsbereiche ab: 1. Förderung der Kooperation zwischen Gebietskörperschaften über gemeinsame Landesgrenzen hinweg („grenzüberschreitende Zusammenarbeit“); 2. Förderung der Kooperation zwischen Gebietskörperschaften innerhalb von „EU-Räumen“ („transnationale Zusammenarbeit“) sowie 3. Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen Gebietskörperschaften ohne gemeinsame Grenze („interregionale Zusammenarbeit“).<sup>16</sup>

Wichtig ist, dass sich die Schwerpunkte dieses Politikfeldes zwischen den 1950er und 1990er Jahren fundamental verlagert haben. Standen in der Anfangsphase noch „weiche“ Themen im Mittelpunkt, wie etwa die Überwindung der Kriegserlebnisse, der Abbau von Feindbildern und die Verbreitung des Europagedankens, so rückten mit der Zeit – insbesondere seit dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ und dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums – immer mehr „harte“ Themen ins Zentrum der Aufmerksamkeit: Themen wie der Übergang zu einem freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaat, die Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, die Verbesserung staatlicher Dienstleistungen sowie die Vorbereitung des EU-Beitritts (im Falle der MOEL). Know-how-Transfer über Partnerschaften und Personalaustausch auf Kommunalebene sollte eine Schlüsselrolle bei der Begleitung und Unterstützung dieser Prozesse spielen. Der Bedeutungsgewinn subnationaler Akteure für die europäischen Außenbeziehungen nahm damit weiter zu.

Die politische Schwerpunktverlagerung, die sich auf europäischer Ebene in der territorialen Zusammenarbeit im Laufe der Jahre ereignet hatte, die positiven Erfahrungen, die man mit subnationalen Kooperationsformaten in den mittelosteuropäischen Transformationsländern gemacht hatte, sowie nicht zuletzt die zunehmenden Lobbying-Aktivitäten subnationaler Politikakteure selbst bewirkten, dass zentrale Elemente von CBC in die ENP integriert wurden. Dabei ist auch zu bedenken, dass

---

16 Für weitere Informationen siehe: Scott 2000; Space and Polity 2002; Anderson/O’Dowd/Wilson 2003; Kramsch/Hooper 2004; Harguindégy/Perkmann 2007.

die neuen ENP-Einheiten der EU-Kommission weitgehend aus dem Personalbestand der Generaldirektion Erweiterung aufgebaut wurden, die seit der großen Beitrittsrunde vom Mai 2004 vorübergehend „arbeitslos“ geworden waren. Es ist daher nicht überraschend, dass diese Beamten jene Erfahrungen mit- und einbrachten, die sie zuvor in den Beitrittsländern Mittelosteuropas gemacht hatten – ungeachtet der Tatsache, ob diese Erfahrungen auch tatsächlich auf die Nachbarstaaten der EU übertragbar sind.

Im Rahmen der ENP wird es zwei Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit geben: unmittelbar „grenzüberschreitend“, also zwischen Gebietskörperschaften, die an einer gemeinsamen Landesgrenze bzw. an einer wichtigen Seeverbindung liegen, sowie „transnational“, also zwischen Gebietskörperschaften, die an größere Territorialeinheiten, wie z. B. ein gemeinsames Meerbecken, grenzen.<sup>17</sup> Teilnahmeberechtigt sind im ersten Fall NUTS III-Einheiten (in Deutschland Landkreise bzw. kreisfreie Städte), im zweiten Fall NUTS II-Einheiten (je nach Fall Regierungsbezirke oder Bundesländer). Vier Themenfelder sind für ENPI-CBC-Programme vorgesehen: 1. „promoting social and economic development in border regions“, 2. „addressing common challenges in fields like environmental protection, health care and organized crime“, 3. „ensuring efficient and secure borders“, 4. „promoting local cross-border people-to-people actions“ (Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006).

Ausgangs- und Bezugspunkte für ENPI-CBC-Programme sind die Prinzipien und Mechanismen des INTERREG-Programms, wie eine mehrjährige Programmplanung, eine geteilte Verantwortung, Subsidiarität und Kofinanzierung. Die Grundlage eines jeden CBC-Einzelprogramms ist ein so genanntes Joint Operational Programme (JOP), das in einem gemeinsamen Diskussionsprozess von den beteiligten Staaten erarbeitet wird. JOPs legen fest, auf welchen der in der ENPI-Verordnung bzw. dem ENP-Strategiepapier genannten Zielen der genaue Fokus liegen soll, welche Prioritäten dabei gesetzt werden sollen und welche Maßnahmen vorgesehen sind. JOPs müssen dabei nicht nur mit den bisher verabschiedeten EMP- und ENP-Dokumenten sowie der gültigen EG-Gesetzgebung kompatibel sein, sondern sollten auch mit laufenden oder geplanten Maßnahmen der bi- oder multilateralen Zusammenarbeit auf regionaler und lokaler Ebene abgestimmt werden. Nach Genehmigung der Joint Programmes und Unterzeichnung eines Financing Agreements durch

---

17 „Transregionale Zusammenarbeit“, also die Kooperation zwischen subnationalen Akteuren ohne geographische Anbindungen, war zwar ursprünglich auch für ENPI vorgesehen gewesen, wurde aber auf Betreiben mehrerer Mitgliedstaaten aus dem VO-Entwurf der EU-Kommission entfernt.

die EU-Kommission wird die gesamte Durchführungsverantwortung auf die teilnehmenden Gebietskörperschaften übertragen.<sup>18</sup>

Für die Programmumsetzung wird eine komplexe Institutionenarchitektur geschaffen: Als eine Mischung aus Vorstand und Aufsichtsrat wird ein „Gemeinsamer Kontrollausschuss“ (Joint Monitoring Committee – JMC) installiert, der aus Regierungsvertretern der Teilnehmerstaaten besteht, wobei eine Beteiligung der Zivilgesellschaft jedoch ausdrücklich erwünscht ist. JMCs verabschieden das Arbeitsprogramm der JMAs (siehe unten), überwachen die Programmumsetzung, definieren Projektauswahlkriterien, ernennen Auswahlausschüsse und besitzen das Letztentscheidungsrecht bei der Projektauswahl. Für die Implementierung der JOPs ist eine „Gemeinsame Verwaltungsbehörde“ (Joint Management Authority – JMA) zuständig. Sie agiert als Sekretariat des JMC, organisiert Ausschreibungen und Auswahlverfahren, überwacht die Projektumsetzung und übernimmt die Haushaltsführung und Berichterstattung. Es kann sich hierbei um eine öffentliche Einrichtung handeln oder aber um eine privatrechtliche Einrichtung mit öffentlich-rechtlichem Mandat. Entscheidend ist, dass sie die Fähigkeit zum ordnungsgemäßen Management komplexer Kooperationsprogramme nach internationalen Qualitätsstandards besitzt. Zur Unterstützung ihrer Arbeit kann sie „Gemeinsame Technische Sekretariate“ (Joint Technical Secretariats – JTS) in den jeweiligen Teilnehmerländern einrichten.<sup>19</sup>

Erstmals seit Bestehen der Union existiert somit die Möglichkeit, „interne“ und „externe“ Mittel für eine integrierte grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dezentraler, subnationaler Ebene diesseits und jenseits der EU-Außengrenze einzusetzen. Das Prinzip lautet: „two sources of funding, one set of rules“. Der Vorteil dieser Regelung ist die Schaffung einer gemeinsamen Rechtsgrundlage sowie eines einheitlichen Regelwerks für die Kooperation zwischen Mitglied- und Drittstaaten. Verglichen mit früheren Anläufen (wie CBC PHARE und CBC TACIS) verspricht dies eine erhebliche Vereinfachung der täglichen Zusammenarbeit, v. a. mit Blick auf die Programmierung und Implementierung der Maßnahmen sowie die Kontrolle und Dokumentierung der Ausgaben. Da Kooperationen in der Vergangenheit oft-

---

18 Für weitere Informationen siehe Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 und Europäische Kommission o.J. Für technische Details siehe Verordnung (EG) Nr. 951/2007 der Kommission vom 9. August 2007 sowie Europäische Kommission 2008b.

19 Aufgrund der Komplexität der Anforderungen soll diese zunächst in der Regel auf dem Territorium eines EU-Mitgliedstaates angesiedelt sein, wobei mittelfristig auch solche Partner zum Zuge kommen können, deren Institutionen sich in der Zusammenarbeit bewährt haben (Voraussetzungen: ENPI-VO Art. 10, Abs. 3; Ausnahmen: Art. 10, Abs. 2). Die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht für die Gesamtdauer und Gesamtheit des Programms liegt bei der Regierung des Gastlandes. Zudem wurden in allen ENP-Mitgliedstaaten so genannte „Nationale Kontaktstellen“ geschaffen, welche als Anlaufpunkt und Ansprechpartner für Gebietskörperschaften und Antragsteller fungieren sollen.

mals an solchen Details scheiterten, bedeutet diese Neuerung einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung.<sup>20</sup>

Insgesamt 15 CBC-Programme (mit jeweils leicht unterschiedlicher Schwerpunktsetzung) sind bislang von den ENP-Mitgliedstaaten geschaffen worden: neun Land Border Programmes entlang der östlichen EU-Außengrenze, drei Sea Crossing Programmes (Italien-Tunesien, Spanien-Marokko und CBC Atlantic, also zwischen Marokko und den Kanarischen Inseln) sowie drei Sea Basin Programmes (im Ostsee-, Schwarzmeer- und Mittelmeerbecken). Die für diese 15 Programme veranschlagte Summe beträgt 1 118,434 Mio. Euro für die Haushaltsperiode 2007–2013. Insgesamt 13 JOPs sind bislang von den Teilnehmern entwickelt und von der Europäischen Kommission verabschiedet worden (mit Ausnahme des Ostsee-Programms alle in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres). Die erste Runde von Projektausreibungen wurde im ersten Halbjahr 2009 veröffentlicht oder wird in naher Zukunft erwartet. Die Entscheidungen sollen dann entweder im letzten Quartal 2009 oder im ersten Quartal 2010 fallen.<sup>21</sup>

Wie bereits angeführt, erfolgt die Integration grenzüberschreitender Zusammenarbeit in die europäischen Außenbeziehungen nicht im „luftleeren Raum“, sondern kann auf zahlreiche Vorläufer im europäischen Mehrebenensystem zurückgreifen: Bereits im Jahre 1995 war mit der Med-Urbs-Initiative die dezentralisierte (interkommunale) Zusammenarbeit in die Euromediterrane Partnerschaft eingeführt worden, auch wenn diese kurz danach eingestellt werden musste.<sup>22</sup> Im Jahre 2000 war unter der Federführung des Städtebundes Eurocities der „Europa-Mittelmeerausschuss“ gegründet worden, der sechs Jahre lang als Koordinierungsinstanz für die Städtekooperation in der Region diente und der danach von der „ENP-Arbeitsgruppe“ abgelöst wurde.<sup>23</sup> Nahezu zeitgleich gründete der Rat der Gemein-

20 Hierbei kann auch auf die bisherigen Erfahrungen mit den so genannten Nachbarschaftsprogrammen 2004–2006 zurückgegriffen werden, die als eine Art Probelauf für CBC unter ENPI gedacht waren, und die neben 500 Mio. Euro aus INTERREG bereits mit erheblichen Mitteln aus den auswärtigen Programmen (50 Mio. Euro aus PHARE, 75 Mio. Euro aus TACIS, 9,4 Mio. Euro aus MEDA) kofinanziert wurden.

21 Zwei Technical Assistance und Capacity Building Programme – RCBI und INTERACT – stehen für interessierte Gebietskörperschaften und potentielle Antragsteller zur Verfügung. Weitere Informationen finden sich unter [http://www.rcbi.info/pages/27\\_1.html](http://www.rcbi.info/pages/27_1.html) und <http://www.interact-eu.net/enpi> (am 15.08.2009).

22 Ziele waren Schaffung und Stärkung transmediterraneer Netzwerke auf kommunaler Ebene, Erfahrungsaustausch und Know-how-Transfer in puncto Stadtmanagement und Kommunalentwicklung, Ermutigung zivilgesellschaftlicher Einbindung in Netzwerkaktivitäten sowie Verbreitung von Erfahrungen der Netzwerkarbeit. Aufgrund finanzieller Unregelmäßigkeiten und prozeduraler Regelverstöße mussten diese Programme jedoch kurze Zeit später eingefroren werden.

23 Der Europa-Mittelmeer-Ausschuss erarbeitete einen Euromed-Pakt, der 2002 auf dem Außenministertreffen von Valencia verabschiedet wurde. Er sah über einen Vierjahreszeitraum

den und Regionen Europas (RGRE) den „Ständigen Ausschuss Europa-Mittelmeer-Partnerschaft“ (COPPEM), dessen Funktionen jedoch weiter angelegt sind und dessen Sekretariat in Palermo angesiedelt ist. Weitere panmediterrane Städteverbände sind das Medcités Network (das 1991 im Rahmen des METAP geschaffen und von Barcelona aus koordiniert wird) sowie das Euromed Cities Network (das 2000 auf Initiative von Bordeaux gegründet wurde und seit 2007 von Marseille aus koordiniert wird). Nicht zu vergessen ist überdies das Euro Arab Cities Forum, das unter der Schirmherrschaft des Europarats (CoE) und des Arabischen Städtebundes (ATO) steht und das somit geographisch erheblich breiter aufgestellt ist.<sup>24</sup>

Im gleichen Zeitraum haben auch multilaterale Organisationen ihre Aktivitäten auf subnationaler Ebene weiter ausgeweitet. Dies gilt insbesondere für den Weltverband der Kommunen United Cities and Local Governments (UCLG), welcher sich im Rahmen spezieller Arbeitsgruppen und unter aktiver Mitwirkung der arabischen Mitglieder intensiv mit kommunalspezifischen Fragestellungen beschäftigt. Doch auch verschiedene Suborganisationen der Vereinten Nationen haben spezielle Förderprogramme für die dezentrierte Zusammenarbeit mit der Region aufgelegt. Die Weltbank (IBRD) hat seit 2002 in Zusammenarbeit mit der Stadt Marseille das MENA-KNA-Programm geschaffen, welches die „klassischen“ IBRD-Aktivitäten auf kommunaler Ebene durch die Bereitstellung Governance-spezifischer Unterstützung für subnationale Verantwortungsträger ergänzt (und das durch die Verabschiedung eines gesamtregionalen Kooperationsabkommens im Rahmen des Europe-MENA Urban Network weiter konsolidiert wurde). Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) seinerseits unterstützt seit den 1990er Jahren subnationale Akteure mit einer Vielzahl von Programmen (ART-GOLD, LEDA, WACAP) bei der Suche nach Lösungen für ihre spezifischen Probleme sowie bei

---

acht Aktionsschwerpunkte vor, von denen jedes Jahr zwei bearbeitet werden sollten. Hierzu gehörten auch die Projekte MED'Act 1 (Städtische Kulturen) sowie MED'Act 2 (Nachhaltige Stadtentwicklung).

- 24 Ergänzt wurden diese Initiativen durch zahlreiche Aktivitäten der südlichen EU-Mitgliedstaaten auf bilateraler Ebene. Hierzu gehörten Projekte zur Förderung der Zusammenarbeit in den Bereichen Metropolenbildung, Raumplanung und Wasserwirtschaft, zur Vernetzung von Ingenieurschulen, zur Förderung des Agrartourismus, zur Vernetzung von Hafenanlagen sowie zur Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen. Dies war eng mit den dortigen Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprozessen in den 1980er und 1990er Jahren verbunden, in deren Verlauf wirtschaftlich starke Regionen (wie z. B. Katalonien und die Lombardei) sowie große städtische Agglomerationen (wie Barcelona, Genua, Marseille, Toulouse, Turin und Valencia) deutlich an Autonomie und Einfluss gewannen. Bereits seit Jahren kooperieren subnationale Akteure aus den süd(west)europäischen EU-Mitgliedstaaten zudem im Rahmen des Regionalverbandes Arco Latino, an dessen Aktivitäten zuletzt auch zunehmend Gebietskörperschaften aus Mittelmeerdrittstaaten assoziiert wurden. Unter den größeren deutschen Gemeinden sind dagegen nur sehr wenige im südlichen Mittelmeerraum außerhalb Israels und der Türkei engagiert.

der Beförderung von Entwicklungsprozessen auf subnationaler Ebene. Selbst die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat jüngst begonnen, sich verstärkt in diesem Bereich zu engagieren.<sup>25</sup>

Die Vorteile, welche die Einbeziehung von Gebietskörperschaften in die Mittelmeer-Partnerschaft bietet, liegen auf der Hand. Subnationale Akteure besitzen oft unmittelbare Zuständigkeit für zahlreiche Aufgabenbereiche mit elementarer Bedeutung für die Bürger – also für Aufgaben, die im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen und zugleich ein hohes Maß an entwicklungspolitischer Relevanz aufweisen (wie z. B. Infrastrukturbewirtschaftung, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Raum- und Verkehrsplanung, Wohnungsbau und Kulturpflege). Zudem verfügen europäische Gebietskörperschaften über akkumulierte Erfahrungen in Politikfeldern, welche für südliche Verwaltungen von großem Interesse sein dürften und welche im Rahmen von CBC-Programmen transferiert werden könnten. Eine Integration subnationaler Akteure in die transmediterrane Zusammenarbeit verspricht dabei nicht nur eine Bekämpfung von Ungleichgewichten innerhalb des Barcelona-Prozesses, sondern auch von Ungleichgewichten in den Partnerstaaten selbst. Zu nennen wären hier eine gerechtere Verteilung politischer Kompetenzen und öffentlicher Ressourcen, eine stärkere Einbindung unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen sowie eine insgesamt verbesserte Versorgung mit elementaren staatlichen Dienstleistungen.

Doch die Probleme liegen auch auf der Hand. Dies sind zunächst die unterschiedlichen Verwaltungstraditionen der Beteiligten, insofern als die meisten südlichen Mittelmeeranrainer weiterhin durch ein hohes Maß an politisch-administrativer Zentralisierung gekennzeichnet sind (siehe unten). Trotz laufender Dezentralisierungsprozesse verfügen lokale Politikakteure dort meist (noch) über wenig Handlungsautonomie selbst in ihren ureigensten Interessenssphären und über wenig Einflussmöglichkeiten auf nationale Entscheidungsprozesse. Problematisch ist zudem eine sehr ungleiche Ressourcenausstattung auf beiden Seiten, insofern als die meisten subnationalen Einrichtungen in den südlichen Mittelmeerländern unter einer eklatanten Mittelknappheit leiden. Zu konstatieren ist schließlich eine insgesamt

---

25 UCLG ist ein 2004 gegründeter Zusammenschluss mehrerer, vormals separater Kommunalverbände mit Mitgliedern in über 120 Ländern und Sitz in Barcelona. Hauptziel der Organisation besteht darin, die weltweiten kommunalen Interessen besser auf internationaler Ebene zu vernetzen und zu vertreten. Kommunale Autonomie und Demokratie gehören dabei laut Eigendarstellung zu den Arbeitsschwerpunkten. Kernleitlinien sind die UN-Millenniumsentwicklungsziele. Kooperationsvereinbarungen bestehen mit der Weltbank, UNDP und UN-Habitat. Weitere Informationen zu UCLG finden sich unter <http://www.cities-local-governments.org/uclg/index.asp>; zu den Aktivitäten der Weltbank unter <http://www.worldbank.org/wbi/kna> und <http://www.euromedina.org/>; sowie zu den Aktivitäten von UNDP unter <http://www.undp.org/partners/region-local/index.shtml> (am 28.09.2009).

geringe internationale Erfahrung vieler subnationaler Akteure, nicht zuletzt weil gegenwärtig gültige rechtliche Regelwerke v. a. in arabischen Ländern sie oft an einer unmittelbaren Zusammenarbeit mit auswärtigen Geldgebern hindern – was bedeutet, dass entweder existierende Gesetze geändert oder aber flexiblere Formeln gefunden werden müssen, um die angestrebte Zusammenarbeit über den Mittelmeerraum hinweg möglich zu machen.

### **3. Subnationale Politik im südlichen Mittelmeerraum: Rahmenbedingungen, Anknüpfungspunkte, Konfliktherde**

Drei Kriterien werden im Allgemeinen von Analysten zu Rate gezogen, um die Position subnationaler Gebietskörperschaften innerhalb ihrer politischen Systemkontexte sowie ihren Einfluss auf nationale Entscheidungsprozesse mit lokalpolitischer Relevanz zu bewerten: 1. die Frage, welche Akteure über subnationale Belange (mit-)entscheiden können, 2. die Frage, welche Ressourcen für subnationale Belange zur Verfügung stehen (und wer Zugang zu ihnen hat), 3. die Frage, welche Aufgaben subnationale Akteure erledigen dürfen oder erledigen müssen.<sup>26</sup> Wendet man diese Kriterien auf die politischen Systeme im südmediterranen Raum an, so zeigt sich, dass die meisten Staaten – verglichen mit anderen Weltregionen und ungeachtet der offiziellen Politdiskurse – weiterhin ungewöhnlich zentralistisch und hierarchisch strukturiert sind und dass subnationale Akteure weiterhin nur über sehr geringe Gestaltungsmöglichkeiten verfügen.<sup>27</sup> Grundsatz- und Richtungsentscheidungen werden weiterhin von der Kern- bzw. Machtelite in der Hauptstadt getroffen,

---

26 Einige der Faktoren bzw. Kriterien, welche über das Ausmaß der politischen Unabhängigkeit lokaler Akteure Auskunft geben, sind die Möglichkeit der freien Personalauswahl für lokale Führungspositionen, die Existenz lokalspezifischer und unabhängiger Formationen und Kandidaten sowie die Höhe der Bürgerbeteiligung bei Lokalwahlen. Einige der Faktoren bzw. Kriterien, welche wiederum über das Ausmaß der ökonomischen Unabhängigkeit lokaler Akteure Auskunft geben, sind die (Un-)Abhängigkeit lokaler Entscheidungsträger von Finanztransfers aus dem Staatshaushalt, die Freiheit bei der Festlegung der Finanzquellen sowie die Freiheit bei der Verwendung der Finanzquellen. Für weitere Angaben siehe Haus/Heinelt/Stewart 2005; Heinelt/Sweeting/Getimis 2006.

27 Die unterschiedlichen Positionen und Funktionen von Kommunen und Regionen hängen dabei natürlich nicht nur von den formellen politisch-administrativen Rahmenbedingungen ab, sondern auch von vielen anderen Faktoren, wie der räumlichen Ausdehnung eines Landes, seiner ethnischen, konfessionellen und sozialen Zusammensetzung, seiner natürlichen, finanziellen und menschlichen Ressourcenausstattung, seinem technologischen und sozio-ökonomischen Entwicklungsstand, seiner politischen Geschichte und Kultur, den politischen Interessen und Strategien seiner Herrschaftseliten, sowie *last but not least* deren politischen Machtressourcen und Handlungsspielräume. Für weitere Angaben siehe Hesse 1991; Balderheim/Wollmann 2006.

also von den die nationale Herrschaftskoalition konstituierenden und die Exekutivgewalt kontrollierenden Akteursgruppen.<sup>28</sup>

Selbst ein kurzer Blick auf die verschiedenen Systeme zeigt jedoch auch, dass ungeachtet der laufenden Reformprozesse in vielen einzelnen Staaten für subnationale Akteure substantiell unterschiedliche Rahmenbedingungen gelten.<sup>29</sup> Die Spanne reicht von hochgradig hierarchisch und zentralistisch organisierten Staaten wie Ägypten, Tunesien und Syrien – in denen Gebietskörperschaften lediglich Transmissionsriemen der Zentralgewalt darstellen, die Entscheidungen der Regimeelite umzusetzen haben – über pluralistischere, semiautoritäre Mischsysteme wie Marokko und Jordanien, aber auch der Libanon – in denen Gebietskörperschaften durchaus über Handlungsspielraum verfügen, selbst wenn effektive Verfügungsgewalt über politische Grundsatzentscheidungen auf die Vertreter der Zentralgewalt beschränkt bleibt – bis hin zu relativ dezentralisierten, liberal-demokratischen Staaten wie Israel – in denen eine reale Gewaltenteilung zwischen den einzelnen Staatsinstanzen herrscht und in denen subnationale Politikakteure über ein hohes Maß an institutionalisierter Handlungsautonomie verfügen.<sup>30</sup>

Bei allen Unterschieden und großen Veränderungen auf der Zeitachse gibt es jedoch auch zahlreiche Gemeinsamkeiten zwischen den einzelnen Ländern: Die Situation der Städte in diesen Ländern spiegelt eine Tradition wider, in der Städte im Wesentlichen nicht Antipoden, sondern Sitz der „Fürstenmacht“ waren. Dabei wurden die Bewohner städtischer Agglomerationen im Vorderen Orient oft von militärischen Eliten tribaler Herkunft regiert, die sie wiederum vor den Übergriffen nomadisierender Stämme beschützten und dafür die Erbringung bestimmter Gegenleistungen erwarteten. Städte waren somit nicht Gegenspieler und Korrektiv der „Fürstenmacht“, sondern deren Alliierte und Aktionsbasis. Das Leitmotiv dieses Bündnisses war ein politischer Gabentausch klassischer Art: Letztere hielten die öffentliche Ordnung aufrecht, sicherten die überlebensnotwendige landwirtschaftliche Versorgungsbasis und schützten die wirtschaftlich ebenso lebensnotwendigen Fernhandelswege; erstere erkannten im Gegenzug die Herrschaft letzterer an, leiste-

---

28 Für weitere Informationen siehe die einzelnen Beiträge in Perthes 2004; Schlumberger 2007; Fürtig 2007; Beck/Harders/Jünemann/Stetter 2009.

29 Für einen Kurzüberblick siehe Cantori/Harik 1984; Hénia 2000; Kharoufi 2000; Abouhani 2006; Faath 2008; Ottaway/Choucair 2008. Nähere Angaben zu den einzelnen Ländern finden sich auch in der Arab Political Systems Data Base (<http://www.carnegieendowment.org/>) sowie in der Arab Decision Data Base (<http://www.arabdecision.org/>).

30 Die Türkei weist in ihren Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie immer noch wesentliche Merkmale der zweiten Gruppe auf, auch wenn sie als politischer Regimetypus mittlerweile der dritten Gruppe zuzuordnen ist.

ten Gefolgschaft und entrichteten Tribute. In der Geschichte der Region machte „Stadtluft“ somit nicht „frei“, sondern vielmehr „sicher“.<sup>31</sup>

Dabei ist zu beachten, dass Städte im Vorderen Orient in erster Linie politische und administrative Zentren waren, die zugleich wichtige ökonomische und religiöse Funktionen erfüllten. Dies zeigte sich auch daran, dass jede Stadt dieselben Grundbestandteile aufwies, die meist in unmittelbarer Nähe lagen und auf vielfältige Weise verschränkt waren: die *kasbah* (der befestigte Sitz der jeweiligen Machthaber), der *sûq* (der zentrale Markt) sowie die *jâmi'* (die „große“ Moschee). Um diese drei zentralen Elemente siedelten sich weitere Komponenten urbanen Lebens an, wie Schulen, Gerichte, Krankenhäuser, Badeanstalten etc. Der eigentliche Grundbaustein der städtischen Gesellschaftsordnung waren jedoch die einzelnen Stadtviertel, die sich oftmals entlang primordialer Zugehörigkeiten organisierten, die innerhalb des urbanen „Ökosystems“ mitunter sehr unterschiedliche Aufgaben wahrnahmen und die zumeist ein hohes Maß an interner Autonomie aufwiesen (hinzu kamen weitere lebensweltliche Bezugsgruppen wie religiöse Orden, Zünfte, *Gangs* etc.). Die „typische“ vorderorientalische Stadt war somit ein höchst komplexer Organismus, der sich im Allgemeinen aus vielen Einzelbauteilen zusammensetzte und zugleich aufs Engste in größere politische Handlungszusammenhänge eingebettet war. Er verfügte jedoch über keine effektiv autonomen, gruppenübergreifenden Selbstverwaltungs- und Entscheidungsfindungsmechanismen und besaß somit außer in politischen Krisenzeiten keine eigene politische Akteursqualität.<sup>32</sup>

Dies mag auch erklären, warum es in der Geschichte der Region keine echte Tradition effektiver städtischer Selbstverwaltung bzw. formal geregelter und juristisch einklagbarer städtischer Mitwirkungsrechte gab: Städtische Eliten hatten in ihrem Kontext stets wichtige Funktionen zu erfüllen, allerdings handelte es sich dabei in erster Linie um politische Vermittlungs- und Übersetzungsfunktionen zwischen den städtischen Einwohnern und den politischen Machthabern – egal, ob diese nun „vor Ort“ oder in der „Metropole“ lebten – und nur in den seltensten Fällen um politische Ordnungs- und Regulierungsfunktionen im engeren Sinne. Falls überhaupt, wurden Exekutiv-, Legislativ- und Judikativleistungen im Namen anderer oder in Bereichen

---

31 Für weitere Informationen zur vorderorientalischen Stadtgeschichte siehe Lapidus 1967; Lapidus 1969; Brown 1973; Abu-Lughod 1987; Wirth 2000.

32 Die Unterschiede zwischen „Stadt“ und „(Um-)Land“ waren zudem meist fließend. Beide waren auf vielfältige Weise miteinander verflochten und voneinander abhängig. Die meisten Städte bildeten mit ihrem Umfeld äußerst heterogene *Cluster* unterschiedlicher politischer, sozialer, ökonomischer und kultureller Funktionen und Identitäten. All diese *Cluster* wiesen ein hohes Maß an innerer Ausdifferenzierung und fließender Übergänge zwischen den einzelnen Elementen auf; ob diese nun eher auf dem Prinzip der Komplementarität und Harmonie oder aber auf Konkurrenz und Konflikt beruhten, war jeweils unterschiedlich – ebenso wie das Ausmaß, in dem ihre jeweilige kulturelle und ökonomische Ausstrahlung über das unmittelbare räumliche und soziale Umfeld hinausreichte.

nachgeordneter Bedeutung erbracht, wie dies etwa für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der „islamischen Moral“, der öffentlichen Gesundheit sowie wirtschaftsrelevanter Regelwerke zutraf. Dennoch existierte bis in die jüngere Vergangenheit ein gewisses Maß an politischem Pluralismus und politischer Autonomie auf kommunaler Ebene (die insbesondere im Zuge der osmanischen Tanzimat-Reformen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts noch zunahm); der Staat war für die meisten Bürger ein fernes Wesen, seine täglichen Belange regelten andere Akteure in seinem näheren Umfeld.<sup>33</sup>

Diese Situation änderte sich jedoch spätestens im Laufe der Kolonisierung bzw. nach Erlangung der Unabhängigkeit, in deren Verlauf die einstigen Trägergruppen der urbanen Elitenschicht – die islamischen Rechtsgelehrten, die großen Handelsfamilien, die Führer der Zünfte und Orden etc. – entweder vernichtet oder entmachtet wurden. Seitdem ist die „Peripherie“ in den meisten Ländern auf das Engste an das „Zentrum“ angebunden: Die „Träger der Macht“, also jene Personenkreise mit Entscheidungsgewalt über Implementierung von Regierungspolitiken und Allokation von Staatsressourcen vor Ort (bzw. mit Zugang zu den „Entscheidern“ in der Hauptstadt) sind generell Amts- und nicht Mandatsträger, ernannte Beamte und nicht gewählte Abgeordnete. Sie sind zudem in den allermeisten Fällen direkt dem jeweiligen „obersten Entscheidungsträger“ auf nationaler Ebene zu- und untergeordnet, unter klarer Missachtung andernorts üblicher Hierarchien und Verfahren der staatlichen Verwaltung. Gerade die direkte Involvierung des obersten Entscheidungsträgers (König, Emir oder Präsident) bei der Bestellung des Führungspersonals auf Provinzebene (Walis, Gouverneure und Präfekten) zeigt die Sensibilität der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie für die Stabilität der meisten Regime im Vorderen Orient.

Heute erfolgt in fast allen Ländern des Vorderen Orients die Kommunikation und Interaktion zwischen Zentrum und Peripherie im Wesentlichen über Institutionen, die entweder ein Bestandteil der Zentralgewalt sind (wie dies etwa für die Staatsparteien in Ägypten, Syrien und Tunesien gilt) oder die aber zumindest fest unter ihrer Kontrolle stehen (wie dies etwa auf die meisten Parlamente in den genannten Ländern zutrifft). Zwar gibt es durchaus gewählte Gemeinderäte bzw. Kreistage und manchmal auch gewählte Bürgermeister bzw. Landräte, allerdings sind diese mit nur geringer Durchsetzungsmacht gegenüber den Stellvertretern der Zentralgewalt ausgestattet. So haben sie im Allgemeinen keine Weisungs- und Sanktionsbefugnisse, sondern bestenfalls ein Vorschlags- und Petitionsrecht letzteren gegenüber – auch wenn es durchaus beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern gibt. In den meisten Fällen besitzen sie jedoch weder substantielle fiskalische und

---

33 Für weitere Informationen zur osmanischen Periode siehe Raymond 1985; Georgeon/Dumont 1992; Hanssen/Philipp/Weber 2002; Lafi 2005.

budgetäre Befugnisse noch verfügen sie über effektive verwaltungsrechtliche oder personalpolitische Kompetenzen. Ihre Funktionen sind somit hauptsächlich konsultativ-repräsentativer und nicht exekutiv-operativer Natur.<sup>34</sup>

Tatsächlich handelt es sich bislang nicht um eine Politik der „Dezentralisierung“, sondern der „Dekonzentration“: Der Unterschied ist, dass erstere auf eine Umverteilung von Zuständigkeiten innerhalb des Staatsapparats abzielt, während letztere die anderen Bestandteile des politischen Gemeinwesens mit einbezieht. Im Falle der „Dekonzentration“ werden staatliche Regelungsbefugnisse auf eine tiefer gelegene Verwaltungsebene abgegeben, mit dem Ziel, Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns zu verbessern und dadurch die Akzeptanz und Legitimität des gesamten politischen Systems zu erhöhen; obwohl durchaus mit dem Subsidiaritätsgedanken vereinbar, hat es a priori nichts mit Demokratisierungsbestrebungen zu tun. Im Falle der „Dezentralisierung“ wiederum werden Kompetenzen von der Zentralregierung auf gewählte Gebietskörperschaften abgegeben, die fortan eigenverantwortlich die Regelung öffentlicher Belange und die Durchführung hoheitlicher Aufgaben wahrnehmen sollen. Eine Öffnung des Entscheidungsprozesses auf Systemebene und eine Erhöhung der Partizipationsmöglichkeiten für Staatsbürger findet nur hier statt.

Dies soll jedoch nicht bedeuten, dass Städte, Gemeinden und Regionen südlich des Mittelmeeres politisch ohne Bedeutung wären. Sie spielen in vielen Fällen sehr wohl eine wichtige Rolle in ihrem jeweiligen Kontext. Tatsächlich sind arabische Regime aufgrund des weitgehenden Fehlens politisch autonomer, repräsentativer bzw. partizipativer Institutionen und Mechanismen auf nationaler Ebene geradezu gezwungen, den Kontakt zu ihrer „Basis“ dezentral herzustellen. Kommunen und Regionen spielen daher eine wichtige Rolle bei der Kommunikation und Interaktion zwischen den politischen Regimeeliten auf der einen Seite und den verschiedenen Gesellschaftsgruppen auf der anderen. Den entscheidenden Schritt hin zu einer genuine subnationalen Selbstverwaltung haben sie jedoch bisher nicht getan bzw. nicht tun können, denn dies würde ihre Herauslösung aus der Verfügungsgewalt der Regimeeliten und somit die Etablierung einer autonomen politischen Handlungssphäre auf subnationaler Ebene erfordern. Dies ist auch ein weiterer Grund für den zunehmenden Graben zwischen Anspruch und Wirklichkeit in der Region, zwischen einer offiziell postulierten Dezentralisierung und einem faktisch fortdauernden zentralistischen Status quo.<sup>35</sup>

---

34 Selbst dort, wo südmediterrane Gebietskörperschaften über gewisse Entscheidungsbefugnisse verfügen, werden diese oft durch eine gezielte finanzpolitische „Aushungerung“ oder aber durch eine übertriebene administrative Feinsteuerung von „oben“ sabotiert.

35 Zu den wichtigsten Faktoren, die eine genuine Dezentralisierung politischer Kompetenzen und einen effektiven Auf- und Ausbau lokaler Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte erschweren, gehören neben der ethnisch-konfessionellen Heterogenität vieler nordafrikanischer und nahöstlicher Gesellschaften (welche von den europäischen Kolonialmächten in vielen Fällen

Dabei ist zu beachten, dass es mitunter eine deutliche Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis geben kann, so dass die tatsächliche Kontrolle der jeweiligen politischen Zentralgewalt über die einzelnen lokalen Akteure von Fall zu Fall (und von Zeit zu Zeit) stark schwankt (teils *nolens*, teils *volens*).

Die faktische Abwesenheit der staatlichen Autoritäten „vor Ort“ und die häufige Nichtbereitstellung selbst elementarer Dienstleistungen schaffen dabei eine ungestillte Nachfrage auf sozialer Ebene nach öffentlichen Gütern und somit faktisch Raum für nicht-staatliche Akteure, welche diesen Raum mit Leben füllen und Aufgaben des Staates in Eigenregie übernehmen. Die staatliche Reaktion diesen neuen Akteuren gegenüber kann sehr unterschiedlich sein. Sie kann von einer faktischen Tolerierung über eine partielle Unterstützung bis zur offenen Instrumentalisierung reichen – jedenfalls solange diese nicht direkt das Machtmonopol des Staates in Frage stellen. Die Folgen dieser Politik sind jedoch in jedem Fall schwerwiegend: Sie bestehen in einer weiteren Vertiefung des bereits jetzt tiefen Grabens zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in einer Verschärfung der ohnehin ausgeprägten Ungleichheit zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen, in einer Aushöhlung integrativer Funktionen der lokaler Institutionen sowie in einer Verstärkung bereits laufender partikularistischer Trends auf gesellschaftlicher Ebene.<sup>36</sup>

Kurzfristig erfüllen diese Arrangements zwar ihren Zweck, nämlich eine effektive Einführung demokratischer Mechanismen zu verhindern und das politische Entscheidungsmonopol der nationalen Herrschaftselite aufrechtzuerhalten. Längerfristig tragen sie aber zu einer Delegitimierung der herrschenden Regime und somit auch zu einer Untergrabung der politischen Stabilität im südlichen Mittelmeerraum bei. Trotz der unbestreitbaren machiavelistischen Raffinesse der meisten politischen Systeme sind diese nämlich allzu offensichtlich außer Stande, eine nachhaltige Lösung für die immer dringlicher werdenden Probleme zu finden. Hierzu gehört v. a. die wachsende Ungleichheit zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, welche durch die gegenwärtige Öffnung der volkswirtschaftlichen Systeme weiter verstärkt wird. Die Konzentration des Wirtschaftswachstums auf die Küsten-

---

für ihre eigenen Zwecke instrumentalisiert wurde, und welche dadurch im kollektiven Gedächtnis der betroffenen Bevölkerungen einen zutiefst negativen „Resonanzkörper“ bildet) auch die bürokratisch-etatistischen Entwicklungsstrategien, welche in vielen Ländern seit den 1950er Jahren verfolgt wurden, und welche auf nationaler Ebene eine strukturell zutiefst reformaverse Akteurskonstellation geschaffen haben.

36 Beispiele für diese „neuen“ Akteure (welche nicht wirklich immer neu sein müssen) sind die sich rapide vermehrenden religionsbasierten Wohlfahrtsvereine, die ebenso immer zahlreicheren und meist funktional orientierten Nichtregierungsorganisationen sowie politisch motivierte Vereinsgründungen durch herausgehobene Mitglieder der politischen Elite selbst, wie dies etwa für die „königlichen NGOs“ in Jordanien und Marokko, die präsidentengeteuerten „Nationalfonds“ in Tunesien, die Ghaddafi-Stiftung in Libyen oder die Syrian Computer Society Bashar al-Asads zutrifft.

regionen (verbunden mit einer starken Abwanderung der arbeitsfähigen Bevölkerung dorthin) droht nicht nur die Problemlösungskapazitäten der Stadtverwaltungen zu überfordern, sondern auch zugleich das Hinterland von Wohlfahrtsgewinnen abzukoppeln. Die unmittelbare Folge ist eine sozio-räumliche Polarisierung, welche zu einem zentralen (Problem-)Merkmal der gesamten Region geworden ist – und welche durch die Konzentration der ENPI-CBC auf die Küstengebiete weiter verschärft werden könnte.<sup>37</sup>

#### 4. Zusammenfassung und Ausblick

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass das neue Politikfeld der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit a priori eine große entwicklungspolitische Problemrelevanz auch und gerade für den südlichen Mittelmeerraum besitzt. Erstens wächst das bereits jetzt ausgeprägte Wohlstands- und Entwicklungsgefälle zwischen städtischen und ländlichen Gebieten in den meisten nahöstlichen und nordafrikanischen Ländern weiter rapide an. Zweitens lässt die finanzielle und personelle Ausstattung öffentlicher bzw. gemeinnütziger Einrichtungen auf kommunaler und regionaler Ebene besonders zu wünschen übrig; dies erschwert zwar zunächst die Zusammenarbeit mit den dortigen Gebietskörperschaften, erhöht aber zugleich den Grenznutzen einer jeden durchgeführten Maßnahme. Drittens weisen gerade nord- und südmediterrane Gemeinden und Regionen vergleichbare oder sogar identische Handlungskontexte und Problemstrukturen auf. Gerade das Mittelmeer war stets der Prototyp eines integrierten Meerbeckens, die Küstenstädte waren immer Bestandteile eines grenzüberschreitenden Kommunikationsraums gewesen, und auch wenn diese (Ver-)Bindungen seit der Unabhängigkeit gelockert wurden und sich die Unterschiede zwischen den Ufern vertieft haben, gibt es immer noch mehr, was verbindet als was trennt.

Wachsender Problemdruck und Handlungsbedarf, große Sichtbarkeit und Wirksamkeit, zahlreiche gemeinsame Anknüpfungspunkte und ein unmittelbarer politischer Mehrwert – dies alles sind Gründe, die dafür sprechen, dem CBC-Bereich in Zukunft eine verstärkte Aufmerksamkeit beizumessen. Die Einbindung der Bevölkerungsmehrheit in den Partnerländern, die Verbreiterung der Kooperationsbasis für die Mittelmeerpartnerschaft sowie die Überwindung eventuell bestehender Reformblockaden auf zentralstaatlicher Ebene – dies sind Beiträge, welche die grenzüber-

---

37 Tatsächlich ist der gesamte Mittelmeerraum seit dem 19. Jahrhundert zu einem hochgradig verdichteten Siedlungsgebiet geworden: 30 Städte rund um das Mittelmeer haben heute über eine Million Einwohner. Dies betrifft den Süden fast noch mehr als den Norden: Die große Mehrheit der dort ansässigen 217 Mio. Einwohner, 43% oder 94 Mio., lebt mittlerweile in küstennahen Standorten (weitere Zahlen in Kramsch 2004).

schreitende Zusammenarbeit auf subnationaler Ebene leisten kann. Der CBC-Bereich stellt somit eine Schnittstelle dar, an der sich dringend notwendige, oft geforderte und teilweise auch bereits laufende politisch-administrative Reformprozesse, sozio-ökonomische Integrationsprozesse und sektor-spezifische Adaptationsprozesse überlappen und verstärken – sei es in positiver oder in negativer Richtung. Fortschritte auf dieser Ebene versprechen meist nicht nur ein Mehr an Inklusion und Partizipation, sondern auch an Effizienz und Transparenz. Damit wird deutlich, dass eine Verbesserung der Governance-Strukturen in der Region ohne eine nachhaltige Reform der kommunalpolitischen Rahmenbedingungen kaum zu leisten ist.

In einer ersten Phase sollte man sich v. a. auf solche Staaten konzentrieren, die ihren Gebietskörperschaften im politischen Alltag ein Mindestmaß an Handlungsfreiheit bei der Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten und/oder ein Mindestmaß an Mitwirkungsmöglichkeiten bei Entscheidungsprozessen auf nationaler Ebene eingeräumt haben. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bietet sich daher zunächst einmal in erster Linie mit solchen Staaten an, die – wie Marokko, Jordanien und Libanon – in dieser Hinsicht die größten Schritte gemacht haben, auch wenn natürlich in allen drei Fällen weiterhin gewisse Probleme zu beobachten sind. Allerdings kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durchaus auch mit solchen Staaten sinnvoll sein, die – wie etwa Tunesien, Ägypten und Syrien – ihren Kommunen und Regionen zwar bislang weniger Spielraum und Einfluss eingeräumt, aber durchaus eine Mitwirkung an ENPI-CBC bis heute nicht kategorisch ausgeschlossen haben – vorausgesetzt natürlich, sie ist kompatibel mit zentralen Zielsetzungen der politischen Herrschaftseliten.<sup>38</sup>

Die durchgeführten Maßnahmen sollten sich dabei in erster Linie auf solche Themenbereiche konzentrieren, an denen auf „südlicher“ Seite das meiste Interesse besteht und für die auf „nördlicher“ Seite eine spezifische Expertise vorhanden ist. Hierzu zählen vor allem Themen wie Stadt- und Raumplanung, Verkehrs- und Wohnungspolitik, Tourismus- und Wirtschaftsförderung, Kultur- und Denkmalpflege, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Bildung und Erziehung sowie Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen für Rand- und Problemgruppen. Hierzu zählen aber auch Mithilfe bei der Verwaltungsmodernisierung, bei der Durchführung von Stärken-Schwächen-Analysen, bei der Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle, bei der Erstellung nachhaltiger kommunaler und regionaler Haushalts- und Entwicklungspläne, bei der Akquise internationaler Fördermittel sowie beim Aufbau län-

---

38 Tatsächlich gab es in den letzten Jahren eine ganze Reihe erfolgreicher Versuche subnationaler Körperschaften im südlichen Mittelmeerraum, einen pro-aktiveren Ansatz bei der eigenverantwortlichen Regelung lokaler Belange zu entwickeln und über eine gezielte Kooperation mit externen Akteuren ihr Profil und ihre Position nach „innen“ wie nach „außen“ zu stärken. Beispiele hierfür sind z. B. Tanger (Marokko), Sfax (Tunesien), Alexandria (Ägypten), Tripolis (Libanon) und Haifa (Israel).

derübergreifender Städtepartnerschaften. Ein Fokus der Zusammenarbeit sollte stets auf dem Aspekt der Vernetzung liegen, um so Ressourcen zu bündeln, Informationslücken zu schließen und Wissensportale zu schaffen.<sup>39</sup>

Allerdings zeigt ein näherer Blick auf die erfolgreiche Etablierung territorialer Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, dass entscheidende Faktoren für den Erfolg dieser Politik im südlichen Mittelmeerraum bisher (noch) nicht ausreichend gegeben sind – und dass somit von allen Beteiligten noch bestimmte Anpassungsleistungen zu erbringen sind. So weisen mehrere Analysten zu Recht darauf hin, 1. dass die territoriale Zusammenarbeit sich ursprünglich außerhalb der damaligen EWG entwickelt habe und erst später von dieser angenommen und weiter vorangetrieben worden sei, 2. dass der Durchbruch der territorialen Zusammenarbeit nicht das Resultat eines politischen Zufalls, sondern eines intensiven Lobbyings zivilgesellschaftlicher und subnationaler Akteure auf europäischer Ebene gewesen sei, und 3. dass der Erfolg der territorialen Zusammenarbeit nicht zuletzt auch dem dichten Netz zivilgesellschaftlicher und interinstitutioneller Kontakte und Aktivitäten zu verdanken sei, das im Laufe der Jahre entstanden sei und das die menschliche Infrastruktur für die folgenden Kooperationsmaßnahmen gebildet habe. CBC ist somit kein Kind Brüssels, sondern eine Pflanze der Vielfalt Europas (z.B. Goldsmith/Klausen 1997; Harguindéguy/Perkmann 2007).

Damit hat die EU bei der Ausgestaltung von CBC unter der ENP bislang mehrere wesentliche Elemente ihrer eigenen institutionen- und politikgeschichtlichen Erfahrungen und Erfolgsbedingungen ausgeblendet. Der *top-down*-Ansatz, den sie bisher im Rahmen der ENP verfolgt hat, steht in einem klaren Gegensatz zu dem *bottom-up*-Ansatz, dem sie in artverwandten Aufgabenfeldern auf ihrem eigenen Territorium gefolgt war (und der wiederum eine zentrale Rolle für den allgemein anerkannten Erfolg des genannten Politikfeldes spielte). Die Gemeinden und Regionen der europäischen Nachbarstaaten, darunter auch die des südlichen Mittelmeerraums, wurden dagegen weder informiert noch konsultiert, sondern schlichtweg ignoriert und übergangen. Neben den oben genannten restriktiven institutionellen Rahmenbedingungen, der ungenügenden finanziellen Mittelausstattung und der geringen operativen Leistungsfähigkeit vieler südlicher Mittelmeerstaaten ist diese wenig transparente und partizipative Vorgehensweise der EU selbst einer der größten Schwachpunkte dieses neuen Politikfeldes sowie einer der potentiell gefährlichsten Stolpersteine bei seiner künftigen Umsetzung. Diese Probleme scheinen von den

---

39 Dank des stark gegliederten Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland, der eigenen langjährigen Erfahrungen in der interkommunalen Zusammenarbeit sowie der oft schmerzhaften, aber auch oft erfolgreichen Erfahrungen mit staats- und gesellschaftspolitischen Reform- und Veränderungsprozessen verfügen deutsche Gebietskörperschaften über eine weithin anerkannte Expertise in diesen Themenbereichen. Für weitere Informationen siehe Bogumil 2002; Haus 2005; Bogumil 2007.

Verantwortlichen aber zunehmend erkannt worden zu sein, was für den künftigen Erfolg dieses wichtigen Kooperationsfeldes hoffen lässt.

## Literatur

- Abouhani, Abdelghani (Hrsg.) 2006: *Pouvoirs Locaux et Systèmes Municipaux dans le Monde Arabe*, Rabat/San Domenico di Fiesole: Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme/Robert Schuman Centre, European University Institute.
- Abu-Lughod, Janet 1987: *The Islamic City: Historical Myth, Islamic Essence and Contemporary Relevance*, in: *International Journal of Middle East Studies*, Jg. 19, Nr. 2, S. 155-176.
- Aliboni, Roberto 2005: *The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy*, in: *European Foreign Affairs Review*, Jg. 10, Nr. 1, S. 1-16.
- Aliboni, Roberto/Driss, Ahmed/Schumacher, Tobias/Tovias, Alfred 2008: *Putting the Mediterranean Union in Perspective*, Euromesco Paper 68, Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.
- Aliboni, Roberto/Ammor, Fouad M. 2009: *Under the Shadow of 'Barcelona': From the EMP to the Union for the Mediterranean*, Euromesco Paper 77, Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.
- Anderson, James/O'Dowd, Liam/Wilson, Thomas M. (Hrsg.) 2003: *New Borders for a Changing Europe: Cross-Border Cooperation and Governance*, London: Frank Cass.
- Arco Latino 2007: *Best Practices Manual for Public Decentralised Cooperation*, Cadiz: Institute for Employment and Socioeconomic and Technological Development.
- Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 2004, Nr. 15-16, Themenschwerpunkt „Kommunale Entwicklungszusammenarbeit“.
- Ausschuss der Regionen 2005: *Die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Baldersheim, Harald/Wollmann, Helmut (Hrsg.) 2006: *The Comparative Study of Local Government and Politics*, Opladen: Barbara Budrich.
- Beck, Martin/Harders, Cilja/Jünemann, Annette/Stetter, Stephan (Hrsg.) 2009: *Der Nahe Osten im Umbruch: Theoretische Perspektiven auf eine Region zwischen Transformation und Autoritarismus*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bendiek, Annegret 2008: *Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Länder im Vergleich*, SWP-Studie S 24, September 2008, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Bendiek, Annegret/Kramer, Heinz 2008: *Die europäische Politik der interregionalen Beziehungen und „strategischen Partnerschaften“: Hegemoniale Politik im neuen Gewand?*, SWP-Diskussionspapier FG2, Dezember 2008, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Bendiek, Annegret/Kramer, Heinz 2009: *Die EU als globaler Akteur. Unklare „Strategien“, diffuses Leitbild*, SWP-Studie S 12, April 2009, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

- Bogumil, Jörg 2002: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel: Theoretische und empirische Analysen, Opladen: Leske + Budrich.
- Bogumil, Jörg 2007: Zehn Jahre neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Sigma.
- Brown, Leon Carl 1973: From Madina to Metropolis: Heritage and Change in the Near Eastern City, Princeton: Darwin Press.
- Bufon, Milan 2003: Cross-Border Cooperation in the Upper Adriatic, in: Anderson, James/O'Dowd, Liam/Wilson, Thomas M. (Hrsg.): New Borders for a Changing Europe: Cross-Border Cooperation and Governance, London: Frank Cass, S. 179-198.
- Cantori, Louis J./Harik, Iliya (Hrsg.) 1984: Local Politics and Development in the Middle East, Boulder: Westview Press.
- Deutscher Städtetag/Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 2005: Ratgeber Kommunale Entwicklungszusammenarbeit, Köln.
- Dill, Günther W. 2000: Erfahrungen mit Grenzüberschreitender Zusammenarbeit in der Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung, unveröffentlichtes Manuskript, November 2000.
- Diputació de Barcelona 2005: Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre gobiernos locales euromediterráneos, Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Diputació de Barcelona 2007: Debates al torno del Arco Latino: Un espacio de cooperación de las colectividades territoriales en el Mediterráneo, Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Emerson, Michael 2008: Making Sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean, CEPS Policy Brief Nr. 155, Brussels: Center for European Policy Studies.
- Emerson, Michael/Noutcheva, Gergana 2005: From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues, CEPS Working Document Nr. 220, Brüssel: Centre for European Policy Studies.
- Erdle, Steffen 2007: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: Ein Motor für Reformen im südlichen Mittelmeerraum?, in: KAS-Auslandsinformationen, Nr. 4, S. 6-40.
- Erdle, Steffen 2008a: Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den südlichen Mittelmeerstaaten – eine neue Säule der europäischen Außenbeziehungen?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 536-552.
- Erdle, Steffen 2008b: Die Vernetzung von Städten, Gemeinden und Regionen im Mittelmeerraum: Optionen und Perspektiven für die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik, in: KAS-Auslandsinformationen, Nr. 8-9, S. 7-42.
- Euromed Summit 2005: Chairman's Conclusions on the 10th Anniversary of the EMP; Five Year Work Programme; Code of Conduct on Countering Terrorism, 28.11.2005. Via [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/summit1105/](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/) (am 15.08.2009).
- Europäische Kommission o.J.: Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Strategiepapier 2007–2013 und Richtprogramm 2007–2010, S. 6. Via <http://ec.europa.eu/world/enp/> (am 12.06.2008).
- Europäische Kommission 1994: Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean Partnership, KOM (1994) 427 vom 19.10.1994.

- Europäische Kommission 1995: Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Proposals for implementing a Euro-Mediterranean Partnership, KOM (1995) 72 vom 08.03.1995.
- Europäische Kommission 2000: Reinvigorating the Barcelona Process, KOM (2000) 497 vom 06.09.2000.
- Europäische Kommission 2003 a: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM (2003) 104 vom 11.03.2003.
- Europäische Kommission 2003 b: Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument, KOM (2003) 393 vom 01.07.2003.
- Europäische Kommission 2004a: Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier, KOM (2004) 373 vom 12.05.2004.
- Europäische Kommission 2004b: Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007–2013, KOM (2004) 101 vom 26.02.2004.
- Europäische Kommission 2004c: Über die Außenhilfeeinstrumente im Rahmen der zukünftigen Finanziellen Vorausschau 2007–2013, KOM (2004) 626 vom 29.09.2004.
- Europäische Kommission 2005 a: The 10<sup>th</sup> Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme to meet the Challenges of the Next Five Years, Euromed Report 89, 14.04.2005.
- Europäische Kommission 2005 b: Implementing and Promoting the European Neighbourhood Policy, SEC (2005) 1521 vom 22.11.2005.
- Europäische Kommission 2006: Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM (2006) 726 vom 04.12.2006.
- Europäische Kommission 2007: Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik, KOM (2007) 774 vom 05.12.2007.
- Europäische Kommission 2008a: Barcelona Process: Union for the Mediterranean, KOM (2008) 319 vom 20.05.2008.
- Europäische Kommission 2008b: Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument: Programmierungsrichtlinien für Programme der grenzübergreifenden Zusammenarbeit vom 19. November 2007 (in Englisch). Via <http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/> (am 12.06.2008).
- Faath, Sigrid (Hrsg.) 2008: Sozio-regionale Entwicklungsansätze in Nordafrika/Nahost: Ein erfolgversprechender Ansatz zur Stabilisierung der Staaten?, Hamburg: GIGA-Institut für Nahoststudien.
- Favier, Agnès (Hrsg.) 2001: Municipalités et Pouvoirs Locaux au Liban, Beirut: Centre d'études et de recherches sur le Moyen-Orient contemporain.
- Fröhlich, Katrin/Lämmlin, Bernd 2009: Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Fürtig, Henner (Hrsg.) 2007: The Arab Authoritarian Regimes between Reform and Persistence, Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Georgeon, François/Dumont, Paul (Hrsg.) 1992: Villes ottomanes à la fin de l'Empire, Paris: L'Harmattan.

- Goldsmith, Michael J./Klausen, Kurt Klaudi (Hrsg.) 1997: *European Integration and Local Government*, Cheltenham: Elgar.
- Hanssen, Jens/Philipp, Thomas/Weber, Stefan (Hrsg.) 2002: *The Empire in the City: Arab Provincial Capitals in the late Ottoman Empire*, Würzburg: Ergon.
- Harders, Cilja 2008: *Autoritarismus von unten: Lokale Politik in Ägypten*, GIGA Focus 12, Hamburg: GIGA-Institut für Nahoststudien.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste/Perkmann, Markus 2007: *Agenda Setting and Policy Punctuation: How did Territorial Cooperation convert into a Priority for EU Regional Policy?*, unveröffentlichtes Manuskript, präsentiert auf der Konferenz „Die Vernetzung von Gemeinden und Regionen im Mittelmeerraum: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik“ vom 16. bis 18. November 2007 in Barcelona.
- Hartwig, Ines/Petzold, Wolfgang (Hrsg.) 2005: *Solidarität und Beitragsgerechtigkeit: Die Reform der EU-Strukturfonds und die finanzielle Vorausschau*, Baden-Baden: Nomos.
- Haus, Michael 2005: *Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland: Zwischen Innovation und Beharrung*, Darmstadt: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Stewart, Murray (Hrsg.) 2005: *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*, London: Routledge.
- Heinelt, Hubert/Kopp-Malek, Tanja/Lang, Jochen/Reissert, Bernd 2005: *Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozess*, Baden-Baden: Nomos.
- Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hrsg.) 2000: *Lokale „Agenda 21“-Prozesse: Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse*, Opladen: Leske + Budrich.
- Heinelt, Hubert/Sweeting, David/Getimis, Panagiotis 2006: *Legitimacy and Urban Governance. A Cross-National Comparative Study*, London: Routledge.
- Heinz, Werner 2005: *EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Heinz, Werner 2008: *Der große Umbruch: Deutsche Städte und Globalisierung*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Hénia, Abdelhamid (Hrsg.) 2000: *Villes et Territoires au Maghreb: Itinéraire d'une recherche*, Cahiers de l'IRMC Nr. 1, Tunis: Institut de recherche sur le Maghreb contemporain. Via <http://www.irmcmaghreb.org> (am 27.05.2008).
- Hesse, Joachim Jens (Hrsg.) 1991: *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, Baden-Baden: Nomos.
- Homepage der Europäischen Kommission – Europäische Nachbarschaftspolitik. [http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm) (am 28.08.2009).
- Homepage der Europäischen Kommission – External Relations. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/](http://ec.europa.eu/external_relations/) (am 28.08.2009).
- Homepage der Europäischen Kommission – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter der Europäischen Nachbarschaftspolitik. [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm) (am 15.08.2009).
- Homepage der Europäischen Kommission – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter der Europäischen Kohäsionspolitik. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/index_en.htm) (am 15.08.2009).

- Jacobs, Andreas/Mattes, Hanspeter (Hrsg.) 2005: Unpolitische Partnerschaft: Eine Bilanz politischer Reformen in Nordafrika/Nahost nach zehn Jahren Barcelona-Prozess, St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Keating, Michael/Loughlin, John (Hrsg.) 1999: Para-Diplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments, London: Frank Cass.
- Kharoufi, Mostafa (Hrsg.) 2000: Gouvernance et Sociétés Civiles: Les Mutations Urbaines au Maghreb, Casablanca: Afrique Orient.
- Kramsch, Olivier 2004: Towards a Mediterranean Scale of Governance: Twenty-First-Century Urban Networks across the 'Inner Sea', in: Kramsch, Olivier/Hooper, Barbara (Hrsg.) 2004: Cross-Border Governance in the European Union, London: Routledge, S. 191-208.
- Kramsch, Olivier/Hooper, Barbara (Hrsg.) 2004: Cross-Border Governance in the European Union, London: Routledge.
- Lafi, Nora (Hrsg.) 2005: Municipalités méditerranéennes: Les réformes urbaines ottomanes au miroir d'une histoire comparée (Moyen-Orient, Maghreb, Europe méridionale), Berlin: Klaus Schwarz.
- Lapidus, Ira Marvin 1967: Muslim Cities in the Later Middle Ages, Cambridge: Harvard University Press.
- Lapidus, Ira Marvin (Hrsg.) 1969: Middle Eastern Cities: A Symposium on Ancient, Islamic, and Contemporary Middle Eastern Urbanism, Berkeley: University of California Press.
- Marchetti, Andreas 2006: The European Neighbourhood Policy: Foreign Policy at the EU's Periphery, Discussion Paper 158, Bonn: Zentrum für Europäische Integration.
- Ottaway, Marina/Choucair, Julia (Hrsg.) 2008: Political Reform in the Arab World, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Paris Summit 2008: Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, 13.07.2008. Via <http://www.ue2008.fr/> (am 15.08.2009).
- Perthes, Volker (Hrsg.) 2004: Arab Elites: Negotiating the Politics of Change, Boulder: Lynne Rienner.
- Philippart, Eric 2003a: The Euro-Mediterranean Partnership: A Critical Evaluation of an Ambitious Scheme, in: European Foreign Affairs Review, Jg. 8, Nr. 2, S. 201-220.
- Philippart, Eric 2003b: The Euro-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Results and Forthcoming Challenges, CEPS Middle East Working Paper Nr. 5, Brüssel: Centre for European Policy Studies.
- Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion 2004: EU-Förderprogramme für Städte, Gemeinden und Kreise, Köln: Rat der Gemeinden und Regionen Europas.
- Raymond, André 1985: Grandes villes arabes à l'époque ottomane, Paris: Editions Sindbad.
- Saunier, Pierre-Yves (Hrsg.) 2002: Municipal Connections: Cooperation, Links and Transfers among European Cities in the 20th Century, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schlumberger, Oliver (Hrsg.) 2007: Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability of Non-Democratic Regimes, Stanford: Stanford University Press.

- Schmid, Dorothée 2004: Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien, Euromesco Paper 36, Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.
- Schumacher, Tobias/Del Sarto, Raffaella 2005: From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?, in: European Foreign Affairs Review, Jg. 10, Nr. 1, S. 17-38.
- Schwarzer, Daniela/Werenfels, Isabelle 2008: Formelkompromiss ums Mittelmeer, SWP-Aktuell 24, April 2008, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Scott, James Wesley 2000: Euroregions, Governance and Transborder Cooperation in the EU, in: Van der Welde, Martin/Van Houtum, Henk (Hrsg.): Borders, Regions, and People, London: Pion.
- Scott, James Wesley 2003: Cross-Border Governance in the Baltic Sea Region, in: Anderson, James/O'Dowd, Liam/Wilson, Thomas M. (Hrsg.): New Borders for a Changing Europe: Cross-Border Cooperation and Governance, London: Frank Cass, S. 136-154.
- Scott, James Wesley 2004: The Northern Dimension: „Multiscalar“ Regionalism in an Enlarging European Union, in: Kramsch, Olivier/Hooper, Barbara (Hrsg.): Cross-Border Governance in the European Union, London: Routledge, S. 135-156.
- Scott, James Wesley 2005: The EU and 'Wider Europe': Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation?, in: Geopolitics, Jg. 10, Nr. 3, S. 429-454.
- Space and Polity 2002, Jg. 6, Nr. 2, Special Issue „The Geopolitics of Cross-Border Cooperation in the European Union“.
- Verordnung (EG) Nr. 951/2007 der Kommission vom 9. August 2007 mit Durchführungsvorschriften für Programme der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, in: Amtsblatt der Europäischen Union (Abl) L 210 vom 10.08.2007, S. 10-25.
- Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, in: Amtsblatt der Europäischen Union (Abl) L 310 vom 09.11.2006, S. 1-14.
- Wirth, Eugen 2000: Die orientalische Stadt im islamischen Vorderasien und Nordafrika: Städtische Bausubstanz und räumliche Ordnung, Wirtschaftsleben und soziale Organisation, Mainz: Von Zabern.
- Youngs, Richard/Fernández, Haizam Amirah (Hrsg.) 2005: The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.
- Zielonka, Jan 2006: Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union, Oxford: Oxford University Press.
- Zorob, Anja 2008: Projekt „Mittelmeerunion“ – „neuer Schub“ für die EU-Mittelmeerpolitik?, GIGA Focus Nr. 5, Hamburg: GIGA-Institut für Nahoststudien.

## Die Schwarzmeerwirtschaftskooperation – Fortschritt oder Stillstand?

Ines Hartwig\*

Die Schwarzmeerwirtschaftskooperation (SMWK)<sup>1</sup> hat sich in den 17 Jahren ihres Bestehens zur bedeutendsten Regional Kooperation im Südosten Europas und im Kaukasus entwickelt.<sup>2</sup> Obwohl auch noch andere Kooperationsformen in der Region bestehen, ist die SMWK hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft, ihrer funktionalen Reichweite und ihres Kooperationspektrums am weitreichendsten.

### 1. Die Schwarzmeerwirtschaftskooperation

Die Initiative zur Gründung der SMWK ging Anfang 1990 von der Türkei aus. Sie stieß bei Rumänien, Bulgarien und der damaligen Sowjetunion auf reges Interesse. In vier Treffen, die zwischen Dezember 1990 und Juli 1991 stattfanden, wurden Grundsätze und Ziele der Zusammenarbeit in einem Dokument niedergelegt (Agence Europe vom 22.12.1990; Zentrum für Türkeistudien 1994, S. 4 ff.). Dieses wurde am 3. Februar 1992 von den Außenministern Armeniens, Aserbaidschans, Bulgariens, Georgiens, Moldawiens, Rumäniens, Russlands, der Türkei und der Ukraine paraphiert (Sen 1992). Mit der Unterzeichnung der „Bosporus-Erklärung“ und des „Abschlusskommuniqués der Schwarzmeerwirtschaftskooperation“ durch die Staats- und Regierungschefs der neun oben genannten Staaten plus Albanien und Griechenlands wurde die SMWK am 25. Juni 1992 in Istanbul offiziell gegründet.<sup>3</sup> Bei beiden Dokumenten handelt es sich nicht um völkerrechtlich bindende Verträge, sondern lediglich um feierliche Erklärungen, die folglich nicht von den Parlamenten der SMWK-Staaten ratifiziert werden mussten.

Am 5. Juni 1998 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs eine Charta, die von den damaligen elf Mitgliedstaaten ratifiziert werden musste und somit einen völkerrechtlich bindenden Vertrag darstellte. Mit Inkrafttreten der Charta im Mai

---

\* Der Beitrag stellt die persönliche Meinung der Autorin dar und verpflichtet in keiner Weise die Institution, für die sie arbeitet.

1 In verschiedenen Verweisen wird auch der englische Name Black Sea Economic Cooperation (BSEC) benutzt.

2 Für einen Überblick über die verschiedenen Kooperationsinitiativen in der Region siehe: Tassinari 2006.

3 Beide Gründungsdokumente sind abgedruckt in: BSEC 1994, S. 49 ff.

1999<sup>4</sup> wurde die SMWK zu einer Regionalorganisation im engeren völkerrechtlichen Sinn und Zusammenhang der Charta der Vereinten Nationen.<sup>5</sup>

Obwohl der Name der Kooperation einen Bezug zum Schwarzen Meer herstellt, ist die Anrainerschaft kein Kriterium für eine Mitgliedschaft in der SMWK. Die Charta enthält folgende Bestimmungen zur Aufnahme neuer Mitglieder:

„The BSEC is open to any State which desires to become a Member and is deemed to be able and willing to fulfill the principles and objectives of the BSEC as set forth in the present Charter.“ (BSEC Charta, Art. 6)

Darüber hinaus legt die Geschäftsordnung der SMWK fest, dass die beitretenden Staaten ihre Bereitschaft erklären müssen, die gültigen Resolutionen der Außenminister gemeinsam mit ihrem Beitritt zu akzeptieren (BSEC: Rules of Procedure, Art. 20). Das Beitrittsgesuch muss von allen SMWK-Staaten unterstützt werden. Bisher ist lediglich Serbien der SWMK als neues Mitglied im April 2004 beigetreten. Andere Staaten wie die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Iran oder Usbekistan haben ebenfalls einen Beitrittsantrag gestellt (BSEC: Resolutions adopted on the Eighth Meeting of the Ministers of Foreign Affairs, Punkt 39), ohne allerdings bisher beigetreten zu sein.

Die Grundlagen der Kooperation, die die Charta fortschreibt, wurden in der Bosphorus-Erklärung und dem Abschlusskommuniqué von 1992 gelegt. Während erstere eher die grundsätzlichen Ziele und Merkmale der SMWK anführt, enthält das Abschlusskommuniqué Vorgaben für potentielle Kooperationsbereiche und institutionelle Strukturen der SMWK. Als grundlegendes Merkmal der Zusammenarbeit nennt die Bosphorus-Erklärung das Demokratieprinzip, die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte. Erklärtes Ziel der SMWK ist es, „adequate conditions for a mutually beneficial prosperity“ (BSEC: The Bosphorus Statement, S. 59) der SMWK-Staaten zu schaffen. Darüber hinaus verweist die Bosphorus-Erklärung auch auf die überregionale Bedeutung der SMWK für den europäischen Integrationsprozess, indem sie dazu beiträgt „[to] facilitate processes and structures of European integration“ (ebenda, S. 60). So umfasst der graduelle Ausbau und die Diversifizierung wirtschaftlicher Kontakte, die langfristig zur Schaffung eines europawei-

---

4 Es war vorgesehen, dass die Charta in Kraft treten konnte, sobald neun der elf SMWK-Staaten sie ratifiziert hatten. In der Türkei trat die Charta erst ein knappes halbes Jahr später als in den anderen SMWK-Staaten in Kraft; Charta of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation (im Folgenden BSEC Charta), am 5. Juni 1998 in Yalta unterzeichnet, Art. 33.

5 Eine regionale Organisation beruht auf einem multilateralen völkerrechtlichen Vertrag, der ein Rechtsverhältnis zwischen zwei oder mehreren Parteien schafft und gleichzeitig eine Rechtsquelle darstellt. Er „bringt nicht nur subjektive Rechte und Pflichten der Vertragspartner zum Entstehen, sondern auch Recht im objektiven Sinn“ (Kimminich 1987, S. 180 und S. 231 ff.).

ten Wirtschaftsraums führen sollen, eine Stärkung sowohl bi- und multilateraler Kooperation zwischen den elf SMWK-Staaten als auch der multilateralen Zusammenarbeit der SMWK mit Drittstaaten, der Europäischen Union und internationalen Organisationen.<sup>6</sup>

Als allgemeine Kooperationsbereiche werden Handel, inklusive Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen, Industrie, Wissenschaft, Technologie und Umwelt genannt, wobei insbesondere auf folgende Bereiche verwiesen wird (BSEC: Summit Declaration, Punkt 13):

- Transport und Kommunikation einschließlich deren Infrastruktur
- Informatik
- Austausch wirtschaftlicher und kommerzieller Informationen einschließlich Statistik
- Standardisierung und Beurkundung von Produkten
- Energie
- Erzbau und Rohmaterialverarbeitung
- Tourismus
- Landwirtschaft und Agrarindustrie
- Veterinärmedizinische Prophylaxe
- Gesundheitswesen und Pharmazeutik
- Wissenschaft und Technologie

Mit der Bukarester Erklärung vom Juni 1995 wurde auch der Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus, gegen den Handel mit Drogen, Waffen und radioaktivem Material und gegen illegale Einwanderung in den Katalog der Kooperationsbereiche aufgenommen.

Weitere mit der SWMK verbundene Institutionen umfassen die Parlamentarische Versammlung der SMWK (Paliamentary Assembly of the Black Sea Economic Cooperation, im Folgenden PABSEC) und die Schwarzmeerhandels- und Entwicklungsbank. Auf beide Institutionen wird im Folgenden noch eingegangen.

## **1.1 Institutionen und Verfahren der SMWK**

### *1.1.1 Die Treffen der Staats- und Regierungschefs*

Seit dem Gründungstreffen im Juni 1992 haben sich die Staats- und Regierungschefs in unregelmäßigen Abständen weitere sechs Male getroffen. Den Abschluss dieser Treffen bildete jeweils die Annahme einer Erklärung, die den Charakter von Empfehlungen und politischen Leitlinien zur zukünftigen Entwicklung der Zusammenarbeit im Rahmen der SMWK besitzt. Die Erklärungen werden von den anwe-

---

<sup>6</sup> Gegenwärtig besitzen 13 Staaten den Beobachterstatus bei der SWMK.

senden Staats- und Regierungschefs im Konsens verabschiedet. Dass die beteiligten Staaten diesen Treffen besondere Bedeutung beimessen, lässt sich aus der hochrangigen Besetzung der Delegationen ableiten, die überwiegend von Staats- und Regierungschefs geleitet werden. Über die Hälfte der Gipfeltreffen fand in Istanbul statt. Dies unterstreicht das weiterhin herausgehobene Interesse der Türkei an dieser Kooperation.

Die Gipfeltreffen hatten weitreichende Bedeutung im Hinblick auf Fokussierung und Formalisierung der Kooperation. So bestätigten die Staats- und Regierungschefs auf ihrem zweiten Treffen am 30. Juni 1995 in Bukarest zwar grundsätzlich die Ziele des Abschlusskommuniqués von 1992, im Unterschied zu diesem räumt die Bukarester Erklärung jedoch bestimmten Kooperationsbereichen eine klare Priorität ein (BSEC: Statement adopted on the High Level Meeting in Bucharest, Punkt 5). Zu diesen gehören:

- Erleichterung des Handels durch den Abschluss von bi- und multilateralen Verträgen;
- Reiseerleichterungen für Geschäftsleute;
- Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur (Transport, Kommunikation, Energie);
- Programm gegen Verschmutzung des Schwarzen Meeres;
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen kleinen und mittleren Unternehmen;
- bilaterale Abkommen zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität;
- Gründung der Schwarzmeer Handels- und Entwicklungsbank.

Damit sind zwar einige im Abschlusskommuniqué formulierten Kooperationsfelder wie beispielsweise Fremdenverkehr und Landwirtschaft nicht explizit aus zukünftigen Kooperationsbemühungen ausgeschlossen worden, sie lassen sich jedoch als eher sekundär einordnen.

Auch die Transformation der SMWK in eine Regionalorganisation im Sinne der VN findet ihren Ursprung auf den Gipfeltreffen. Bereits auf dem Bukarester Treffen 1995 wurde von einigen Staaten eine weitere Formalisierung der Zusammenarbeit gefordert.<sup>7</sup> Allerdings sprachen sich verschiedene Staaten wie Albanien, Armenien, Bulgarien, Griechenland und Russland noch gegen eine weitere Institutionalisierung und völkerrechtlich bindende Kooperationsgrundlage für die SMWK aus. Das dritte Gipfeltreffen ein Jahr später im Oktober 1996 in Moskau setzte gerade in dieser Frage neue Akzente. Denn in der Moskauer Erklärung erteilten die Staats- und Regierungschefs den Außenministern das Mandat, Möglichkeiten für eine „transfor-

---

7 Siehe beispielsweise die Reden von Eduard Shevardnadze, Staatspräsident Georgiens, Oleg Soskovets, stellvertretender Premierminister Rußlands, und Süleyman Demirel, Präsident der Türkei, auf dem Gipfeltreffen in Bucharest, in: BSEC/International Secretariat 1995.

mation of the BSEC into a regional economic organization“ (BSEC: Moscow Declaration of the Heads of State and Government, Punkt 2) zu prüfen. Zwar hatte sich zu dem Zeitpunkt noch keiner der SMWK-Staaten offen auf eine tatsächliche Stärkung der rechtlichen Grundlage der Kooperation festgelegt, dennoch zeigt die Erklärung deutlich den gewachsenen Druck einiger Staaten, in dieser Frage tätig zu werden. Über rechtliche Fragen hinaus sollten die bestehenden institutionellen Strukturen der SMWK gestärkt und in einigen Bereichen durch regelmäßige Treffen der Fachminister ausgebaut werden. Zwei Jahre später, im Juni 1998, wurde auf dem Gipfeltreffen die Charta unterzeichnet, mit deren Inkrafttreten die SMWK 1999 zu einer Regionalorganisation wurde.

Anlässlich des zehnjährigen Bestehens der SMWK drückte die Abschlusserklärung der Staats- und Regierungschefs noch Optimismus darüber aus, dass der neu erworbene Status der SMWK als eine Regionalorganisation die Kooperation weiter voranbringen wird. Der Gipfel anlässlich des 15-jährigen Bestehens der SMWK im Juni 2007 nahm in dieser Hinsicht eine sehr viel kritischere Haltung ein. In der feierlichen Erklärung beauftragten die Staats- und Regierungschefs der SMWK-Staaten den Außenministerrat „to consider further steps toward enlarging the contractual foundation of the BSEC with new legal instruments“ und riefen dazu auf, „more effective capabilities and appropriate instruments for conceptual design, policy planning, implementation and monitoring of follow-up activities“ (Declaration on the Occasion of the Fifteenth Anniversary summit of the Black Sea Economic Cooperation, Punkt 3) zu entwickeln.

#### 1.1.2 Vorsitz in der SMWK, Treffen der Außenminister und Fachminister

Bereits zu Beginn der Kooperation sah die Geschäftsordnung einen Vorsitz in der SMWK vor (BSEC: Rules of Procedure, Art. 26).<sup>8</sup> Er wird von den Mitgliedstaaten – dem englischen Alphabet folgend – für jeweils sechs Monate wahrgenommen.<sup>9</sup> Der Vorsitz

„shall coordinate all activities carried out within the framework of the BSEC and ensure the proper conduct of the BSEC proceedings as well as the implementation of the Resolutions and Decisions adopted“ (BSEC Charta, Art. 13).

Falls ein Staat nicht bereit ist, den Vorsitz zu übernehmen, geht diese Aufgabe an den in der Reihenfolge vorgesehenen folgenden Staat über (BSEC Charta, Art. 13). Auf Vorschlag Griechenlands wurde im April 1995 das in der EG/EU eingeübte System der Troika eingeführt (BSEC: Resolutions adopted on the Fifth Meeting of

8 Mit Verabschiedung der Charta wurden alle Regelungen zum Vorsitz und der Organisation des Rates aus der GO herausgenommen und in die Charta übernommen.

9 Der Vorsitz dauert jeweils von Mai bis Oktober und von November bis April. Im November 2008 übernahm Armenien von Albanien den Vorsitz in der SWMK.

the Ministers of Foreign Affairs).<sup>10</sup> Die Troika setzt sich aus dem gegenwärtigen, dem vorherigen und dem zukünftigen SMWK-Vorsitz zusammen. Ihre Aufgabe ist es, die SMWK auf internationaler Ebene zu vertreten und Kontakte zu Drittstaaten und internationalen Organisationen aufzubauen. Der Vorsitz wird von einem ständigen Sekretariat mit Sitz in Istanbul unterstützt.

Der Außenministerrat ist das zentrale und einzige formale Entscheidungsorgan der SMWK. Beschlüsse von Räten in anderer Zusammensetzung müssen vom Außenministerrat bestätigt werden. Der Außenministerrat tritt jeweils im April und Oktober eines Jahres in dem Staat zusammen, der den Vorsitz innehat.<sup>11</sup>

Die Ratssitzungen werden von einem Ausschuss leitender Beamter der SMWK-Staaten (BSEC Charta, Art. 15), der dem der Außenminister unmittelbar vorausgeht, vorbereitet. Diesem Ausschuss obliegt nicht nur die kleinteilige Vorbereitung der Ratssitzung; eine besondere Rolle kommt ihm auch darin zu, den Stand der Kooperation allgemein und die Umsetzung der verschiedenen Beschlüsse zu bewerten.

Alle Mitgliedstaaten sind bei den Sitzungen des Außenministerrates mit jeweils einem Sitz und einer Stimme vertreten.<sup>12</sup> Obwohl nur eine begrenzte Zahl von Regelungsbereichen wie die Aufnahme neuer Mitglieder oder die Änderung der Geschäftsordnung (GO) einen konsensualen Beschluss der Außenminister erfordert,<sup>13</sup> werden die bei weitem überwiegende Anzahl von Beschlüssen einstimmig gefasst. Bemerkenswert ist, dass die Beschlussfassungsmodi auch weiterhin „nur“ in der GO und nicht in der Charta geregelt sind. Diese sieht dagegen nur die Beschlussfassungsformen (Resolutionen, Entscheidungen und Empfehlungen) vor. Obwohl die GO für diese unterschiedlichen Beschlussformen Unterschiede hinsichtlich der erforderlichen Mehrheit, ihrer Bindungswirkung und ihres Regelungsgehaltes vorsieht, ist das dominierende Instrument in der SMWK die Resolution.

Die Geschäftsordnung legt Englisch und Russisch als offizielle Sprachen für die Treffen im Rahmen der SWMK fest. Dokumente werden jedoch lediglich in Eng-

---

10 Der bereits auf dem zweiten Treffen vom türkischen Außenminister vorgebrachte Vorschlag zur Gründung einer Troika wurde damals lediglich als Empfehlung und nicht als Resolution aufgegriffen. Begründet wurde diese Zurückhaltung gegenüber dem türkischen Vorschlag damit, dass es noch zu früh für die Institutionalisierung eines derartigen Mechanismus sei, vgl. BSEC: Recommendations adopted on the Second Meeting of the Ministers of Foreign Affairs, Punkt 26.

11 Seit Inkrafttreten der Charta ist der Außenministerrat bis Ende 2008 insgesamt 19 Mal zusammengetreten.

12 In der Praxis werden die Außenminister natürlich von einer Delegation begleitet, deren Größe durch die Geschäftsordnung der SMWK nicht begrenzt wird.

13 Ein Konsens „shall be understood as the absence of any objections expressed by any Member State and presented by the Latter as constituting an obstacle to the taking of the decision in question.“ (BSEC: Rules of Procedures, Art. 11).

lisch bereitgestellt. Bei Ratssitzungen kann als dritte Sprache auch Französisch gesprochen werden.<sup>14</sup>

Neben den Außenministerräten treffen sich auch andere Fachminister der SMWK-Staaten. Allerdings sind diese Zusammenkünfte sehr viel weniger häufig und regelmäßig.<sup>15</sup> Seit 1999 haben sich die Verkehrsminister (sechs Mal), die Energie- und die Innenminister (jeweils vier Mal) am häufigsten getroffen.<sup>16</sup> Deutlich wird, dass der Bereich Inneres und Justiz seit den Anfängen der Kooperation einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren hat. Dieser Bereich bildet eine der tragenden Säulen dieser Kooperation. Bemerkenswert ist ferner, dass einige Kooperationsbereiche, die als zentral deklariert werden, nicht oder nur in Ansätzen durch Fachministerräte abgedeckt werden. So gibt es weder einen Fachministerrat für Handel noch einen für Wirtschaft. Der Rat der Umweltminister traf sich im Untersuchungszeitraum lediglich einmal.

### 1.1.3 Arbeitsgruppen

Unterhalb der Ministerebene wurde eine Vielzahl von Arbeitsgruppen (AGs) geschaffen. Ihre Zahl wuchs von fünf im Jahre 1992 auf 17 im Jahr 2009 an. Sie decken das gesamte Kooperationspektrum der SMWK ab. Die Verantwortung für die Organisation der Arbeitsgruppen unterliegt nicht dem Rotationsprinzip des Vorsitzes, sondern wird jeweils für einen Zeitraum von zwei Jahren einem Mitgliedstaat übertragen. Allerdings haben nicht alle Mitgliedstaaten Verantwortung für einen Ausschuss übernommen. Griechenland leitet mit vier die meisten AGs, gefolgt von der Türkei und Russland (jeweils drei), Georgien und Rumänien (jeweils zwei) und Armenien, Bulgarien und Ukraine (jeweils eine).

Die Treffen der AGs finden jeweils in jenem Land statt, das bereit ist, die Organisation hierfür zu übernehmen und die damit verbundenen Kosten zu tragen, da diese nicht von dem äußerst begrenzten Haushalt der SMWK getragen werden. In der Praxis hat sich mehr und mehr Istanbul als Sitzungsort für die Arbeitsgruppen herauskristallisiert. Mehr als 40% aller Sitzungen fanden bislang dort statt.<sup>17</sup> Die AGs werden von den Außenministern eingesetzt und mit einer mehr oder weniger

---

14 Die Beschränkung auf drei Sprachen schließt natürlich nicht aus, dass einzelne SMWK-Staaten auf eigene Kosten eine Übersetzung in ihre eigene Muttersprache bereitstellen können (BSEC: Rules of Procedure, Art. 8 und 9).

15 Während die Außenminister auch schon vor Inkrafttreten der Charta im Jahr 1999 regelmäßig zweimal im Jahr zusammentraten, gab es vor 1999 nur zwei Treffen von Fachministerräten, und zwar der Justiz- und Innenminister und der Verkehrsminister.

16 Die Häufigkeit der Treffen der anderen Fachminister verteilt sich wie folgt: Erziehung und Bildung (3), Wissenschaft und Technik, Öffentliche Verwaltung, „Emergency“, Tourismus (jeweils zweimal), Kultur und Umwelt (jeweils einmal).

17 Weitere häufige Sitzungsorte der Arbeitsgruppen waren: Athen, Moskau, Bukarest und Kiew.

genau definierten Aufgabe betraut. Ähnlich wie bei den Fachministerräten variiert auch die Häufigkeit der verschiedenen AG-Sitzungen erheblich. Zu den aktivsten Arbeitsgruppen zählen Verkehr (36 Sitzungen), kleine und mittlere Unternehmen (30), Energie (24), Kriminalitätsbekämpfung (23) und Wissenschaft und Technologie (17). Eher seltener trafen sich die Arbeitsgruppen Zölle, Kultur, Erziehung und Umwelt. Bemerkenswert ist die geringe Sitzungshäufigkeit der AG Zölle, da noch die Moskauer Erklärung von Oktober 1996 die Schaffung einer Freihandelszone als Option für die Kooperation formuliert hatte.<sup>18</sup> Auffällig ist auch, dass einige der ständigen Arbeitsgruppen keine Entsprechung auf Ebene der Fachministerräte haben. Dabei handelt es sich teilweise um sehr aktive Arbeitsgruppen wie Handel oder kleine und mittlere Unternehmen.

Diese Struktur der Arbeitsgruppen wurde vielfach kritisiert. Zu Beginn der SMWK war es insbesondere schwierig, einen Sitzungsort für die Ausschüsse zu finden, weil nicht genügend Staaten bereit waren, sich als Gastgeber für die Treffen zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus bestand Zweifel am Nutzen einer derart großen Anzahl von AGs, zumal einige der AGs nur äußerst selten zusammentraten. Auf Kritik stieß auch die Arbeitsweise des Ausschusses leitender Beamter, da der Handlungsspielraum der Beamten von den sie entsendenden Außenministerien teilweise sehr eng festgelegt wurde, und der Ausschuss dadurch nur eingeschränkt koordinierend und steuernd in den Politikzyklus der SMWK eingreifen konnte. Das Sekretariat machte verschiedene Vorschläge zur Reform der Arbeitsstruktur der SMWK. So schlug es vor, die Anzahl der AGs auf zehn zu begrenzen, wobei einige Ad-hoc- und ständige AGs ganz aufgelöst und andere zu einem einzigen Ausschuss zusammengefasst würden. Andere AGs sollten zu einem Ausschuss aufgewertet werden, um ihre Bedeutung in den Mitgliedstaaten zu steigern. Diese Reformvorschläge fanden bisher nur wenig Widerhall (BSEC/International Secretariat 1996). Das liegt sicherlich nicht zuletzt darin begründet, dass die SMWK-Staaten nicht bereit zu sein scheinen, in ausreichendem Maße weder finanzielle noch personelle Ressourcen für den Kooperationsprozess bereitzustellen (Tassinari 2006, S. 13). Es ist unwahrscheinlich, dass eine bloße Änderung der Namen der AGs eine Änderung der Einstellung ihnen gegenüber herbeiführen wird.

## **1.2 Kooperationsbereiche**

Eine Einengung der in den Gründungsdokumenten aufgefächerten Kooperationsbereiche wurde bereits auf institutioneller Ebene dargestellt. Diese findet sich auch in den von den Außenministern formal verabschiedeten Dokumenten wieder. Bis Ende

---

18 Die Europäische Kommission räumte diesem Vorhaben jedoch bereits im Jahre 1997 aufgrund der unterschiedlichen Vertragsverpflichtungen der einzelnen SMWK-Staaten keine große Chance ein, vgl. Europäische Kommission 1997.

2008 waren im Rahmen der SMWK insgesamt 17 Erklärungen, Protokolle bzw. Memoranda unterzeichnet. Die Mehrheit davon ist auch in Kraft. Dabei handelt es sich um so verschiedene Dokumente wie die Charta, das Abkommen über den Sitz der SMWK in Istanbul und das Memorandum über den Schwarzmeer-Autobahnring. Andere Dokumente, die bisher noch nicht in Kraft getreten sind, schließen das Abkommen zur Vereinfachung des Visaregimes für LKW-Fahrer und Geschäftsleute ein.

### **1.3 Finanzen der SMWK**

Der Haushalt der SMWK wird von nationalen Beiträgen der Mitgliedstaaten bestritten (BSEC: Budgetary Process of the BSEC adopted on the Third Meeting of the Ministers of Foreign Affairs; BSEC: Terms of Reference of the BSEC Budgetary Process). Die Quoten reichen von 15% für die vier großen bzw. bevölkerungsreichen Staaten Griechenland, Russland, Türkei und Ukraine über 7,5% für Bulgarien, Rumänien und Serbien und Montenegro bis zu 3,5% für die übrigen kleineren Mitgliedstaaten (BSEC: Report of the Tenth Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the BSEC Member States, Punkt 11). Mit Wirkung vom 1. Januar 2008 wurde Rumänien auf eigenen Antrag hin in die Gruppe der großen Mitgliedstaaten aufgenommen (BSEC: Report of the Fifteenth Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the BSEC Member States, Punkt 28). Die prozentuale Verteilung der Beiträge hat sich dabei folgendermaßen geändert: Die nunmehr fünf großen Mitgliedstaaten übernehmen 13,8%, Bulgarien und Serbien 6,9% und die kleinen Staaten 3,4%. In den Anfängen der Kooperation riefen die Berichte der Außenministertreffen regelmäßig die SMWK-Staaten dazu auf, ihre Beiträge zum Haushalt der SMWK zu entrichten. In manchen Jahren hatten zum Stichtag der Zahlung am 25. Januar eines jeden Jahres lediglich zwei oder drei der elf bzw. zwölf Staaten ihren Beitrag entrichtet.<sup>19</sup> In den letzten drei Jahren scheint sich die Zahlungsmoral jedoch gebessert zu haben.

Ein weiterer finanzieller Pfeiler der SMWK ist der „BSEC Project Development Fund“. Er wurde vom Außenministerrat im Oktober 2002 ins Leben gerufen und trat im Jahre 2004 in Kraft. Der Fonds

---

19 Im Jahr 2000 waren es beispielsweise lediglich Bulgarien und die Türkei, die ihren Beitrag fristgerecht und vollständig geleistet hatten.

„was established for the purpose of facilitating the elaboration and promotion of projects with a high degree of regional cooperation and a focus on economic development in the BSEC region, at the early stage of their conception under the guidance and in accordance with the recommendations of the relevant BSEC Working Groups.“ (Manual of Operations of the BSEC Project Development Fund, Art. 1)

Die Geschäftsordnung des Fonds sieht vor, dass jeder SMWK-Staat auf freiwilliger Basis mindestens 30000 US-Dollar in den Fonds einzahlt. Bisher haben zehn der zwölf Mitgliedstaaten diesem Ziel entsprochen. Die Projekte, die von den SMWK-Arbeitsgruppen dem Lenkungsausschuss des Fonds vorgeschlagen werden, können bis zu einer Höhe von 30000 Dollar unterstützt werden. Sie dürfen eine Laufzeit von einem Jahr nicht überschreiten. Von den bisher insgesamt 27 eingereichten Projektvorschlägen wurden 22 genehmigt, vier abgewiesen und einer zur Entscheidung auf Anfang 2009 verschoben. Die bei weitem größte Zahl von Projektanträgen brachte die Arbeitsgruppe Wissenschaft und Technologie ein (sechs erfolgreiche und drei abgelehnte), gefolgt von Umwelt (vier) und den Arbeitsgruppen Verkehr, Energie und Agro-Industrie (jeweils zwei).

#### **1.4 Kooperation mit der EU**

Obwohl der Schwarzmeerregion in verschiedener Hinsicht eine hohe strategische Bedeutung für die EU beigemessen wurde, schien die SMWK bei der Europäischen Kommission zunächst eher auf Zurückhaltung zu stoßen. Dies könnte darauf zurückgeführt werden, dass sich zu Beginn der 1990er Jahre eine Vielzahl verschiedener Initiativen mit dem Ziel der Stabilitätssicherung auf dem Balkan entwickelte und im Vergleich hierzu einer Kooperationsstruktur „am Rand“ dieses Konflikt-raums weniger Bedeutung beigemessen wurde. Die Kommission drückte jedoch ihre Bereitschaft zur Unterstützung einzelner Kooperationsaspekte wie Transport, Energie, Justiz und Inneres aus (Europäische Kommission 1997, S. 14).

Mit der Verabschiedung der Mitteilung der Kommission im April 2007 „Schwarzmeersynergie – eine neue Initiative der Regionalen Zusammenarbeit“ intensivierten sich die Beziehungen zwischen der SMWK und der EU in jüngster Zeit erheblich. Im Juni 2007 wurde der Europäischen Kommission der Beobachterstatus in der SWMK gewährt. Im Februar 2008 nahmen Vertreter des amtierenden und des künftigen Ratsvorsitzes sowie der Europäischen Kommission in Kiew an einem Arbeitsfrühstück der SMWK-Außenminister teil (Europäische Kommission 2008). Zudem fanden drei Zusammenkünfte der erweiterten SMWK-Troika und der zuständigen Arbeitsgruppe des Rates statt. Kommissionsvertreter nahmen seitdem an allen hochrangigen SMWK-Tagungen teil und leisteten Beiträge zu den Arbeitsgruppen. Ebenfalls regelmäßig nimmt nun auch ein Vertreter der EU-Ratspräsidentschaft und der Europäischen Kommission an den Sitzungen des Außenministerrates teil.

Die SMWK ihrerseits hat der Kooperation mit der Europäischen Union seit ihren Anfängen einen besonderen Stellenwert eingeräumt. In ihrer Erklärung zum Moskauer Gipfel im Oktober 1996 forderten die Staats- und Regierungschefs die EU auf, „to work out a common platform for developing closer contacts and mutual cooperation“. Hierbei kam den drei EU-Mitgliedstaaten Griechenland und seit 2007 Bulgarien und Rumänien besondere Bedeutung zu. Sie waren dazu aufgerufen, die Beziehungen zur EU zu intensivieren und zu formalisieren.<sup>20</sup> Als die Kommission den Beobachterstatus in der SMWK erhielt, wurde dies in der feierlichen Erklärung der Staats- und Regierungschefs anlässlich ihres Treffens in Istanbul im Juni 2007 ausdrücklich begrüßt. Daneben haben nun auch acht EU-Mitgliedstaaten, einschließlich Deutschland, einen Beobachterstatus bei der SMWK.

Im Jahr 2008 wurde eine Ad-hoc-Expertengruppe für die Zusammenarbeit EU-SMWK eingerichtet. Beide bisherigen Treffen fanden in Athen statt. Sie waren der Diskussion verschiedener Papiere des „International Center for Black Sea Studies“ gewidmet.

## **2. Die Schwarzmeer-Handels- und Entwicklungsbank**

Bereits das Abschlusskommuniqué zur Gründung der SMWK regte die Schaffung einer derartigen Bank an (BSEC: Summit Declaration on Black Sea Economic Cooperation, Punkt 16). Im Juni 1994 wurde das Gründungsdokument unterzeichnet und am 1. Juni 1999 nahm die Bank ihre Arbeit auf. Die Mitglieder der Bank beschränken sich auf die elf Gründungsmitglieder der SMWK. Die Aufgabe der Bank, die ihren Sitz in Thessaloniki hat, besteht darin, den Handel zwischen den SMWK-Staaten zu fördern (Agreement establishing the Black Sea Trade and Development Bank). Zu diesem Zweck soll sie in erster Linie finanzielle Unterstützung für Unternehmen und Projekte in der SMWK-Region bereitstellen. Darüber hinaus ist die Bank ebenfalls zuständig für Unternehmensberatung und Initiierung von Forschungsvorhaben zur besseren Nutzung von Ressourcen. Der Bank obliegt es auch, Kontakte zu internationalen Finanzorganisationen aufzubauen und, sofern erforderlich, Kreditgarantien zu übernehmen. Die Bank soll langfristig über ein Kapital von 3 Mrd. Sonderziehungsrechte verfügen, das entsprechend dem Verteilungsschlüssel in Tabelle 1 von den Mitgliedstaaten aufgebracht wird:

---

20 Siehe beispielsweise: BSEC: Report of the Fifteenth Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the BSEC Member States, Punkt 38.

**Tabelle 1: Zusammensetzung des Bank-Kapitals**

Georgien	0,5%
Armenien, Moldawien	je 1%
Albanien	2%
Aserbaidshan	5%
Bulgarien, Ukraine	je 13,5%
Rumänien	14%
Griechenland, Russland, Türkei	je 16,5%

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

### 3. Die Parlamentarische Versammlung der SMWK (PABSEC)

Anfang 1993 wurde die im ersten Jahr auf die Regierungen beschränkte Kooperationsinitiative um die Parlamentarische Versammlung der SMWK erweitert. Ihre Gründung geht auf Initiative der Sprecher und Präsidenten der nationalen Parlamente der SMWK-Staaten zurück. Die Erklärung zur Gründung der Parlamentarischen Versammlung der SMWK wurde am 26. Februar 1993 in Istanbul von den Parlamentspräsidenten von neun der damals elf SMWK-Staaten unterzeichnet (PABSEC 1994, S. 7). Bulgarien nahm an der PABSEC zunächst als offizieller Gast, ab November 1995 als Beobachter und ab Juni 1997 schließlich als Mitglied teil. Griechenland, das die Entwicklung der PABSEC zunächst nur als Beobachter verfolgt hatte, trat ihr im Juni 1995 als Mitglied bei. Serbien trat kurz nach dem Beitritt zur SMWK im November 2004 bei.

#### 3.1 Ziele

Übergeordnetes Ziel der PABSEC ist die Unterstützung der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten der SMWK. Anders als die SMWK stützt sich die Zusammenarbeit der Parlamentarier noch immer auf das 1993 unterzeichnete Gründungsdokument. Die darin genannten Kooperationsbereiche decken sich mit jenen der SMWK (PABSEC 1994, fünfter Gedankenstrich). Ziel der Versammlung ist es,

„to provide the legal ground for the realization of the principles and the goals of respect for human rights, rule of law and democratic values as embodied in the Declaration signed on 25 June 1992 by the Heads of State and Government of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation“ (ebenda, vierter Gedankenstrich).

Allerdings lässt sich bei der PABSEC eine andere Prioritätensetzung als bei der SMWK feststellen, indem politische und rechtliche Aspekte der Zusammenarbeit zwischen den Signatarstaaten in den Mittelpunkt der Zusammenarbeit gestellt werden.

Darüber hinaus betont die Abschlusserklärung als weitere Aufgabe der PABSEC, zur demokratischen Beteiligung der Völker in der SMWK beizutragen (ebenda, sechster Gedankenstrich).

Obwohl der PABSEC die gleichen Staaten angehören wie der SMWK, stellt sie dennoch eine von der SMWK unabhängige Kooperationsinitiative dar.<sup>21</sup> Dennoch war sie seit ihrer Gründung ununterbrochen darum bemüht, sich eng an die SMWK anzubinden.

### 3.2 Organisationsstruktur und Institutionen

Bei den Mitgliedern der PABSEC handelt es sich um Abgeordnete der nationalen Parlamente der SMWK-Staaten, die in die Versammlung entsandt werden. Die Zusammensetzung der Delegationen, respektive die Einbeziehung von Abgeordneten verschiedener politischer (Oppositions-)Parteien in die Delegation, obliegt den nationalen Parlamenten; die GO der PABSEC macht hierzu keinerlei Angaben. Abgeordnete, die aufgrund von Wahlen nicht mehr in ihrem nationalen Parlament vertreten sind und somit der Delegation zur PABSEC nicht mehr angehören, können ohne besondere Information durch andere Parlamentarier ersetzt werden (PABSEC/International Secretariat 1993, Punkt 3).

Die aktuell gültige GO der PABSEC begrenzt die Anzahl der Abgeordneten auf 76 (PABSEC/International Secretariat 2006, Appendix I). Die jeweilige Delegationsgröße ergibt sich aus der Bevölkerungszahl der einzelnen Staaten und sieht wie folgt aus:<sup>22</sup>

**Tabelle 2: Verteilung der Sitze in der PABSEC**

Russland	12
Türkei, Ukraine	je 9
Rumänien	7
Griechenland, Serbien & Montenegro	je 6
Georgien, Aserbaidshan, Bulgarien	je 5
Albanien, Armenien, Moldawien	je 4

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

21 Obwohl auch die Gründungserklärung der PABSEC keine Angaben über Beitrittsbedingungen zur PABSEC macht, kann in Anbetracht ihrer Aufgabenstellung davon ausgegangen werden, dass lediglich Mitglieder der SMWK der PABSEC beitreten können.

22 Die GO sieht auch vor, dass jeder Staat mindestens vier Mitglieder in der PABSEC stellen darf (PABSEC/International Secretariat 2006, Art. 2).

Unter normalen Umständen tritt die PABSEC zu einer Frühjahrs- und zu einer Herbstsitzung zusammen (PABSEC/International Secretariat 2006, Art. 11). Der Vorsitz wird wie in der SMWK dem englischen Alphabet folgend von jeder SWMK-Delegation für ein halbes Jahr ausgeübt. Die Sitzungen finden jeweils in dem Mitgliedstaat statt, der den Präsidenten stellt.<sup>23</sup> Der Vorstand, der aus dem Vorsitz, den vier stellvertretenden Vorsitzenden<sup>24</sup> und einem Schatzmeister besteht, wird im Gegensatz zum Präsidenten in geheimer Wahl für zwei Jahre<sup>25</sup> gewählt.<sup>26</sup> Er tritt jeweils vor den Plenarsitzungen zusammen. Die Aufgabe des Vorstands besteht insbesondere darin, die Tagesordnung für die Plenarsitzungen festzulegen. Darüber hinaus bestätigt er Berichte und Empfehlungen der verschiedenen ständigen Ausschüsse. Als weiteres Leitungsorgan außerhalb ihrer Plenarsitzungen sieht die GO den erweiterten Vorstand (Standing Committee) vor. Dieses Gremium setzt sich aus dem Vorstand, den Vorsitzenden der nationalen Delegationen und den Vorsitzenden der drei ständigen Ausschüsse zusammen. Die Sitzungen des erweiterten Vorstands werden vom Vorstand einberufen. Zu seinen wichtigsten Aufgaben zählen:

- Koordinierung der Arbeit der verschiedenen Ausschüsse;<sup>27</sup>
- Bestätigung des vom Schatzmeister erarbeiteten Haushaltsentwurfs der Versammlung und die Empfehlung zur Annahme;
- Koordinierung der Tätigkeit der PABSEC mit der SMWK;
- auf Vorschlag des Vorstands: Ernennung und evtl. Entlassung des Generalsekretärs der PABSEC.

---

23 Obwohl das Rotationsprinzip dem der SMWK gleicht, stimmt die Reihenfolge des Vorsitizes nicht mit der der SMWK überein. Von November 2008 bis Juni 2009 hat Rumänien den Vorsitz inne. Es folgt damit auf Moldawien.

24 Die Wahl des stellvertretenden Präsidenten unterliegt einem „Gentleman Agreement“, welches eine Rotation zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sicherstellen soll. Eine Initiative, die darauf zielte, dieses Rotationsprinzip für die Besetzung der stellvertretenden Präsidenten in der GO zu verankern, wurde von der Mehrheit der Staaten (u. a. von Russland, Griechenland und der Ukraine) abgelehnt.

25 Die in der ursprünglichen GO vorgesehene Differenzierung der Amtszeit der stellvertretenden Präsidenten mit zwei bzw. drei Jahren entsprechend der im Wahlverfahren erlangten Stimmen, wurde mit Ausnahme der ersten Wahl nicht umgesetzt. Die im Dezember 1995 überarbeitete GO sieht diese Differenzierung der Amtszeit auch nicht mehr vor, vgl. PABSEC/International Secretariat 1993, Art. 2(6); PABSEC/International Secretariat 1995, Art. 2(6).

26 Überdurchschnittlich oft sind Russland und die Türkei im Vorstand vertreten.

27 So hat beispielsweise der erweiterte Vorstand und nicht die PABSEC die langfristigen Aktionspläne der drei ständigen Ausschüsse der PABSEC angenommen, vgl. PABSEC/Standing Committee 1995.

Neben der Plenarsitzung sieht die GO die folgenden drei ständigen Ausschüsse vor:<sup>28</sup>

- Economic, Commercial, Technological and Environmental Affairs Committee (EC)
- Legal and Political Affairs Committee (LC)
- Cultural, Educational and Social Affairs Committee (CC)

Die bisher rund 100 verabschiedeten Ausschussberichte enthielten in großer Zahl Empfehlungen an den Außenministerrat oder an die Mitgliedstaaten, in einer bestimmten Richtung aktiv zu werden.

Die PABSEC kann Empfehlungen, Erklärungen, Stellungnahmen und Entscheidungen verabschieden (PABSEC/International Secretariat 2006, Art. 13). Empfehlungen sind an die SMWK als Organisation, die Regierungen und die nationalen Parlamente der SMWK-Staaten gerichtet. Sie fordern diese auf, in der angesprochenen Frage in bestimmter Weise tätig zu werden. Diese Beschlussform stellt die am meisten genutzte dar. Erklärungen drücken die Position der PABSEC in einer bestimmten Frage aus. Diese beiden Beschlussformen werden mit doppelter Mehrheit verabschiedet, wobei eine Mehrheit der Delegationen wie auch der Mitglieder der Versammlung notwendig ist.<sup>29</sup> Mit einer Stellungnahme, die auf eine Anfrage der SMWK oder anderer nationaler und internationaler Organisationen antwortet, äußert die PABSEC ihren Standpunkt in einer bestimmten Angelegenheit. Entscheidungen schließlich regeln institutionelle und administrative Angelegenheiten in der Arbeit der Versammlung.

Auch die institutionelle Struktur der PABSEC ist, ähnlich wie die der SMWK, eher weitschweifig und konkrete Ergebnisse der Kooperation sind im Vergleich dazu eher begrenzt. Die 28. Sitzung der Versammlung im November 2006 befasste sich deshalb auch speziell mit der Frage, wie die Effizienz der Aktivitäten der SMWK und der PABSEC verbessert werden könne. Obwohl die Notwendigkeit für eine Anpassung der Organisationsstruktur von vielen Rednern festgestellt wurde, konnten sich die Abgeordneten dennoch nicht auf ein klares Mandat für eine Reform einigen.

Der Haushalt der PABSEC wird auf der jährlichen Frühjahrstagung verabschiedet. Er basiert auf den gleichen prozentualen nationalen Beiträgen der Mitgliedstaaten wie der der SMWK (siehe Kapitel 1.3).

---

28 Die GO regelt die Anzahl der Ausschussmitglieder pro Mitgliedstaat. Die meisten Mitglieder entsendet Russland (vier) gefolgt von der Türkei und Ukraine (jeweils drei). Die anderen Staaten entsenden zwei. Lediglich Albanien und Armenien stellen nur je ein Mitglied in den drei Ausschüssen, vgl. PABSEC/International Secretariat 2006, Appendix II.

29 Als weitere qualifizierte Mehrheit führt die GO die Zweidrittelmehrheit für Änderungen in der GO und die Verabschiedung des Haushalts ein.

### 3.3 *Beziehung der PABSEC mit der EU*

Die Beziehungen zur EU werden auch in der PABSEC fortlaufend und intensiv diskutiert. Kaum eine Sitzung der Versammlung vergeht, ohne dass in irgendeiner Form auf die Beziehungen zur EU im Allgemeinen und dem Europäischen Parlament (EP) im Besonderen eingegangen wird.<sup>30</sup> Erstmals im Jahre 2002 besuchte eine Delegation der PABSEC das Europäische Parlament. In drei Berichten mit entsprechenden Empfehlungen hat die PABSEC ihre Vorstellungen über die zukünftige Ausgestaltung der Beziehungen dargelegt. Obwohl insgesamt eine Intensivierung der Kontakte konstatiert wird, scheint das erreichte Niveau dennoch nicht zufriedenstellend zu sein. Der Bericht von 2003 beklagt insbesondere, dass „the BSEC region as a whole is not considered by the EU as a dimensional target of its regional priority“ und dass „the interaction between the BSEC and the EU remains rather weak and unexploited“ (PABSEC 2003, Punkt 22 und 33). Demgegenüber fordern die Abgeordneten einen „permanent cooperation framework“ (PABSEC 2004, Punkt 38). Diesem Interesse wurde auf Seiten der Versammlung mit der Gründung einer ständigen Delegation für die Kooperation zwischen PABSEC und EP Rechnung getragen (PABSEC/Standing Committee 2008). Das Europäische Parlament gründete als Reaktion hierauf seinerseits eine Interparlamentarische Delegation für die PABSEC.

## 4. **Beziehungen zwischen der SMKW und der PABSEC**

Trotz großer Parallelen zwischen der PABSEC und der SMWK hinsichtlich ihrer Kooperationsinhalte und Mitgliedstaaten sind beide Kooperationsstrukturen nicht durch ein gemeinsames Grundlagendokument miteinander verbunden. Damit handelt es sich bei der PABSEC und der SMWK im formalen Sinn um zwei getrennte Kooperationsinitiativen. Dennoch sind seit ihrer Gründung sowohl die SMWK als auch die PABSEC in jeweils unterschiedlichem Maße darum bemüht gewesen, die wechselseitigen Beziehungen zu institutionalisieren und zu formalisieren. So stellt die SMWK Charta fest, dass die Versammlung „provides consistent support to the Black Sea cooperation process on a consultative basis“ (BSEC Charta, Art. 20).

Bereits im April 1996 verabschiedeten die Außenminister ein Dokument, welches als „guideline for the relationship between the two structures“ (BSEC: Resolutions adopted on the Seventh Meeting of Ministers of Foreign Affairs 1996, Punkt 14) dienen soll. Es zielt darauf ab, eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Kooperationsstrukturen zu schaffen, um so eine bessere Umsetzung der Ziele der

---

30 Seit Juni 2000 nehmen regelmäßig Vertreter des Europäischen Parlaments an den Sitzungen der PABSEC teil.

SMWK zu befördern. Erreicht werden soll dies durch folgende Kooperationsmechanismen (Relations between the BSEC and the PABSEC, Art. 2–5):

1. Teilnahme von PABSEC-Repräsentanten an SMWK-Treffen auf allen Ebenen und vice versa;
2. regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den beiden ständigen Sekretariaten über die Aktivitäten der PABSEC und der SMWK respektive
3. Durchführung gemeinsamer Treffen von SMWK und PABSEC-Repräsentanten.

Erstmals im Februar 2008 kam es zu einem Treffen des Ausschusses leitender Beamter der SMWK mit dem erweiterten Vorstand der PABSEC. Ziel dieses Treffens war es, Möglichkeiten für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen der PABSEC und der SMWK auszuloten. Trotz dieser Initiative blieb die Zusammenarbeit zwischen PABSEC und SMWK bislang eher lose. Beide Organisationen waren nicht in der Lage oder auch nicht dazu angelegt, die Zusammenarbeit konzeptionell weiter voranzubringen.

## 5. Ausblick

Die SMWK hat eine stabile und vielfältige institutionelle und prozedurale Struktur entwickelt. Die Tatsache, dass sie seit mehr als 15 Jahren besteht und weiter fortgeführt wird, lässt auf ein Potential schließen, dass weder seitens ihrer Mitglieder noch seitens der EU und ihrer Nachbarschaftspolitik in Ansätzen ausgeschöpft zu sein scheint. Zwar ist es der SMWK gelungen, einige wenige rechtsverbindliche Übereinkommen zu verabschieden; dennoch konnte sie kein eigenständiges Profil entwickeln. So fehlt es zum Beispiel vollständig an Instrumenten zur Förderung oder Sanktionierung regelkonformen bzw. -aversen Verhaltens.<sup>31</sup> Allerdings ist fraglich, ob die SMWK in Zusammenarbeit mit der PABSEC aus eigenen Kräften ein Anreizsystem schaffen könnte, das den unterschiedlich geschichteten Interessen der Mitgliedstaaten begegnen könnte. Nur in diesem Falle wäre ein Normsetzungs-, -durchsetzungs- und -kontrollsystem analog zu vergleichbaren Strukturen innerhalb der EU effektiv. Mit der Gründung eines unabhängigen Schiedsgerichts alleine wäre es daher nicht getan. Zuvor müsste die Charta in einen Vertrag umgewandelt werden, der allgemein konsentrierte Ziele und Grundnormen der SMWK festlegt, verbindliche Regeln und Instrumente zu ihrer Umsetzung formuliert und eine Legitimationskette verbindlicher Entscheidungen begründet, in der die PABSEC eine zentrale Rolle einzunehmen hätte.

---

31 Siehe Studie zu Alternativen einer EU-Vollmitgliedschaft: Maurer 2007.

Möglich wäre auch ein externes Anreizsystem in Form eines Konditionierungsmittels. Erster Ansprechpartner in der Region wäre natürlich die Europäische Union. Sie könnte eine Verknüpfung von finanzieller und administrativer Unterstützung mit Fortschritten in den für die EU relevanten Kooperationsbereichen einrichten. Dafür müsste die EU allerdings über ihre bisher eher unverbindlichen Interessen- und Strategiebekundungen in den „Schwarzmeersynergie-Dokumenten“ hinausgehen und die SMWK als einen Pfeiler in der asymmetrischen Integrationsarchitektur Europas begreifen, deren zentrale Drehscheibe die EU ist. Die zentrale Herausforderung der EU wäre es daher, ihre Kooperations-, Assoziations- und Nachbarschaftspolitiken intern nach dem Kohärenz- und Konsistenzgebot zu reformieren und dabei eine Möglichkeit zur Begründung interregionaler Kooperationsinstrumente vorzusehen, wie sie innerhalb Europas mit der EFTA und außerhalb Europas in Form der handelspolitisch wirksamen Economic Partnership Agreements (EPA) bereits bestehen.

## Literatur

- Agreement establishing the Black Sea Trade and Development Bank, 30.06.1994, Tbilisi.
- Agence Europe vom 22.12.1990, Nr. 5398.
- Black Sea Economic Cooperation (BSEC) 1994: The BSEC: The Present and the Future, Istanbul.
- BSEC/International Secretariat 1995: High Level Meeting of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation, 30.6.1995, Bucharest.
- BSEC/International Secretariat 1996: Streamlining of the BSEC Subsidiary Bodies (Background Paper), 10.09.1996, Istanbul, BS/PM(96)3.Rev.1.
- BSEC: Budgetary Process of the BSEC adopted on the Third Meeting of the Ministers of Foreign Affairs, in: BSEC/International Secretariat 1993: Report of the Third Meeting of Ministers of Foreign Affairs, 09.12.1993, Sofia, Attachment 3 to Annex VII to BS/FM/R(93)2.
- BSEC: Moscow Declaration of the Heads of State and Government, in: BSEC/International Secretariat 1996: Meeting of the Heads of State or Government of the Participating States of the BSEC, 25.10.1996, Moscow.
- BSEC: Recommendations adopted on the Second Meeting of the Ministers of Foreign Affairs, in: BSEC/International Secretariat 1993: Report of the Second Meeting of Ministers of Foreign Affairs, 17.06.1993, Istanbul, Annex IV to BS/FM/R(93)1.
- BSEC: Report of the Tenth Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the BSEC Member States, 30.04.2004, Baky, BS/FM/R(2005)1.
- BSEC: Report of the Fifteenth Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the BSEC Member States, 01.11.2006, Moscow.
- BSEC: Resolutions adopted on the Fifth Meeting of the Ministers of Foreign Affairs 1995, in: BSEC/International Secretariat: Report of the Fifth Meeting of Foreign Ministers, 14.04.1995, Athens, Annex VI to BS/FM/R(95)1.

- BSEC: Resolutions adopted on the Seventh Meeting of Ministers of Foreign Affairs, in: BSEC/International Secretariat 1996: Report of the Fourth Meeting of the Ministers of Foreign Affairs, 27.04.1996, Bucharest.
- BSEC: Resolutions adopted on the Eighth Meeting of the Ministers of Foreign Affairs 1996, in: BSEC/International Secretariat: Report of the Eighth Meeting of the Ministers of Foreign Affairs, 25.10.1996, Moscow, Annex IV to BS/FM/R(96)2.
- BSEC: Rules of Procedure of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC Rules of Procedure), 17.06.1993, zuletzt geändert am 22.10.2007.
- BSEC: Statement adopted on the High Level Meeting in Bucharest, in: BSEC/International Secretariat 1995: High Level Meeting of the Participating States of the BSEC, 30.06.1995, Bucharest.
- BSEC: Summit Declaration on Black Sea Economic Cooperation, 25.06.1992, Istanbul.
- BSEC: Summit Declaration, in: BSEC 1994.
- BSEC: Terms of Reference of the BSEC Budgetary Process, in: BSEC/International Secretariat 1995: Report of the Fifth Meeting of Ministers of Foreign Affairs, 14.04.1995, Athens, Attachment 2 to Annex VI to BS/FM/R(95)1.
- BSEC: The Bosphorus Statement, in: BSEC 1994, S. 59.
- Charta of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC Charta), 05.06.1998, Yalta. Via <http://icbss.org/index.php?option=content&task=view&id=116> (am 26.02.2009).
- Declaration on the Occasion of the Fifteenth Anniversary Summit of the Black Sea Economic Cooperation, 25.06.2007, Istanbul. Via <http://icbss.org/index.php?option=content&task=view&id=116> (am 26.02.2009).
- Europäische Kommission 1997: Mitteilung der Kommission an den Rat: Regionale Zusammenarbeit am Schwarzen Meer: Aktueller Stand und mögliche Schritte der EU zur Förderung des weiteren Ausbaus dieser Zusammenarbeit, KOM (97) 597 endg., 14.11.1997.
- Europäische Kommission 2007: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Die Schwarzmeersynergie – eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit, KOM (2007) 160 endg., 11.04.2007.
- Europäische Kommission 2008: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Bericht über das erste Umsetzungsjahr der Schwarzmeersynergie, KOM(2008) 391 endg., 19.06.2008.
- Kimminich, Otto 1987: Einführung in das Völkerrecht, 3. Aufl., München u. a.: Saur.
- Manual of Operations of the BSEC Project Development Fund, adopted in Baku on 20 April 2004, revised in Tirana on 23 October 2008.
- Maurer, Andreas 2007: Alternativen denken! Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei, SWP-Aktuell 36, Juli 2007. [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4166](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4166) (am 27.02.2009).
- Parliamentary Assembly of the Black Sea Economic Cooperation (PABSEC) 1994: Declaration on the Establishment of the Parliamentary Assembly of the BSEC, done in Istanbul 26.02.1993, in: PABSEC/International Secretariat: Biannual Bulletin of the Parliamentary Assembly of the Black Sea Economic Cooperation (PABSEC), Juni 1994, Istanbul.

- PABSEC 2003: Report on the Black Sea Region within the Context of the Enlargement of the EU, Doc. GA22/LC22/Rep/03.
- PABSEC 2004: Report on the Framework of Cooperation between the PABSEC and the European Parliament, Doc. GA23/LC23/REP/04.
- PABSEC/International Secretariat 1993: Minutes of the 4th Meeting of the Bureau, 29.11.1993, Kyiv, Doc. BA (8)32/93.
- PABSEC/International Secretariat 1993: Rules of Procedure of the PABSEC, adopted in June 1993.
- PABSEC/International Secretariat 1995: Rules of Procedure of the PABSEC, adopted in December 1995.
- PABSEC/International Secretariat 2006: Rules of Procedure, Istanbul.
- PABSEC/Standing Committee 1995: Decision 3/1995 on Long-Term Plan of Action of the three PABSEC Committees, Doc. SC 1108/95.
- PABSEC/Standing Committee 2008: Terms of Reference of the Permanent Delegation for Cooperation between the PABSEC and the European Parliament, Doc. SC32/DEL/PABSEC-EP/08.
- Relations between the BSEC and the PABSEC, in: BSEC/International Secretariat 1996: Report of the Seventh Meeting of the Ministers of Foreign Affairs, 27.04.1996, Bucharest.
- Sen, Faruk 1992: Schwarzmeer – Wirtschaftsregion als eine mögliche Ergänzung für die Europäische Gemeinschaft, ZfT aktuell – Berichte des Zentrums für Türkeistudien Nr. 6, Essen.
- Tassinari, Fabrizio 2006: A Synergy for Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU Initiative, CEPS Policy Brief Nr. 105, 04.06.2006. [http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1334](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1334) (am 26.02.2009).
- Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.) 1994: Schwarzmeer-Wirtschaftsregion. Eine Auswertung und Zusammenfassung von Daten und Fakten, 2. überarb. Aufl., Essen: Önel.

## Im Vergleich: Der Ostseeraum als Region – Strukturen, Aktivitäten und Entwicklungstendenzen

Carsten Schymik

In der Diskussion über die im Juli 2008 gegründete Union für das Mittelmeer ist die Ostseeregion ein wiederkehrender und wichtiger Referenzpunkt. Die dynamische Entwicklung rund um das „Mittelmeer des Nordens“ (Henningsen 2008) diente als Quelle der Inspiration für die Initiative des französischen Präsidenten und damaligen EU-Ratsvorsitzenden Nicolas Sarkozy. Dabei war und ist jedoch unklar, ob die Ostseeregion tatsächlich ein Modell transnationaler Zusammenarbeit darstellt, das auf die Mittelmeerregion übertragen werden kann. Auf diesem Hintergrund verfolgt dieser Beitrag das Ziel, eine Übersicht über die Strukturen, Aktivitäten und Entwicklungstendenzen der Ostseekooperation zu geben. Einführend werden einige Wesensmerkmale und Besonderheiten des Lebensraums Ostsee herausgestellt und unter den Begriff „Europas Binnenmeer“ subsumiert. Im zweiten Teil folgt ein Überblick über die verschiedenen Definitionen der Ostsee als Region, die in geographisch-kulturellen, ökologischen, politischen und wirtschaftlichen Konzeptionen zum Ausdruck kommen. Der dritte Teil beschreibt die Genese der regionalen Zusammenarbeit vom Ende des Kalten Krieges bis zum Abschluss der doppelten Erweiterung von Nato und EU im Jahr 2004. Im vierten Teil werden die wichtigsten Leistungen und Defizite der Ostseekooperation analysiert und abschließend mit einem Ausblick auf die aktuelle Entwicklung einer EU-Strategie für den Ostseeraum verbunden.

### 1. Die Ostsee: Europas Binnenmeer

Jedes Meer ist naturgemäß einzigartig. Dies gilt auch für die Ostsee, die sich im europäischen Kontext durch folgende Merkmale auszeichnet.

Die Ostsee ist ein *kleines Meer*. Mit einer Ausdehnung von 372 000 Quadratkilometern<sup>1</sup> ist sie tatsächlich das kleinste Meer Europas. Sowohl das Schwarze Meer (424 000 km<sup>2</sup>) als auch die Nordsee (575 000 km<sup>2</sup>) sind deutlich größer, ganz abge-

---

1 Umstritten ist die genaue Abgrenzung der Ostsee. Die hier vertretene Auffassung geht davon aus, dass die natürliche Grenze der Ostsee im dänischen Sund auf der Höhe zwischen Kleinem und Großem Belt sowie dem Öresund liegt. Andere Auffassungen rechnen auch das nördlich angrenzende Kattegatt zur Ostsee und ziehen die Grenze am Übergang zum Skagerrak auf einer Linie zwischen Grenen an der Nordspitze Dänemarks und den Paternoster-Schären an der Westküste Schwedens. In diesem Fall würde die Ostsee eine Fläche von rund 395 000 km<sup>2</sup> umfassen.

sehen vom Mittelmeer, das mit rund 2,5 Millionen km<sup>2</sup> mehr als sechs Mal so groß ist wie die Ostsee. Dass die Ostsee zugleich ein sehr flaches Gewässer ist, macht den Größenunterschied noch markanter. Bei einer durchschnittlichen Wassertiefe von 52 Metern erreicht die Ostsee im Bereich des Landsorttiefs westlich der Insel Gotland eine maximale Tiefe von 459 Metern. Die Nordsee ist dagegen bis zu 700 Meter tief, das Schwarze Meer bis zu 2244 Meter und das Mittelmeer bis zu 5267 Meter. Entsprechend geringer ist das Wasservolumen der Ostsee: Mit rund 22000 Kubikmetern beträgt es weniger als halb so viel wie das der Nordsee (54000 m<sup>3</sup>), knapp 25 Mal weniger als das des Schwarzen Meeres (547000 m<sup>3</sup>), und das Mittelmeer (4,3 Mio. m<sup>3</sup>) übertrifft das Volumen der Ostsee sogar um den Faktor 195.

Die Ostsee ist ein *junges Meer*. Während die geologische Evolution der Nordsee über 350 Millionen Jahre zurückverfolgt werden kann und die des Schwarzen Meeres und des Mittelmeeres immerhin fünf bis sieben Millionen Jahre, setzte die Entstehung der Ostsee erst vor rund 20000 Jahren ein, als Nordeuropa und weite Teile Kontinentaleuropas auf dem Höhepunkt der jüngsten Eiszeit von Eismassen bedeckt waren. Im Zuge der allmählichen Eisschmelze bildete sich vor rund 13000 Jahren der erste Vorläufer der heutigen Ostsee, der Baltische Eisstausee, der zunächst noch ohne Verbindung zu den Weltmeeren war. Diese Verbindung kam erstmals mit der Entstehung des Yoldia-Meeres vor ca. 11000 Jahren zustande, allerdings nur vorübergehend, denn schon ein Jahrtausend später wurde die Ostsee wieder zu einem Binnengewässer, dem so genannten Ancylus-See. Es dauerte ein weiteres Jahrtausend, bis der erneute und endgültige Durchbruch zur Nordsee im Bereich des dänischen Sunds erfolgte und die Ostsee in ihr heutiges Stadium, das Litorina-Meer, übergang. Ihre gegenwärtige Kontur erlangte die Ostsee erst vor rund 4000 Jahren.

Die Ostsee ist ein *ökologisch hochsensibles Meer*. Nach dem Schwarzen Meer gilt die Ostsee als das größte Brackwasser der Erde, das heißt als ein Gewässer mit vergleichsweise niedrigem Salzgehalt. Im nördlichsten Teil, dem Bottenwiek zwischen Schweden und Finnland, bietet die Ostsee mithin Lebensraum für Süßwasserfische. Zwar sind auch Mittelmeer und Schwarzes Meer nahezu vollständig von Land umschlossen und nur durch eine einzelne Meerenge mit den Weltmeeren verbunden, doch im Fall der Ostsee ist dieses Nadelöhr nicht nur schmaler, sondern auch flacher, so dass der Wasseraustausch erheblich geringer ist. Wasser, das aus der Nordsee durch das Skagerrak in die Ostsee hineinströmt, benötigt 25 bis 30 Jahre, um wieder hinaus zu gelangen. Infolgedessen sind die Selbstreinigungskräfte der Ostsee stark herabgesetzt. Ein Öltankerunglück beispielsweise hätte in der Ostsee aufgrund der bedeutend niedrigeren Regenerationsfähigkeit weitaus katastrophalere und langfristige Folgen als in den meisten anderen Meeren der Welt.

Die Ostsee ist *Europas Binnenmeer*. Abgesehen von ihren naturräumlichen und ökologischen Eigenschaften ist die Ostsee auch in kultureller, historischer und politischer Hinsicht einzigartig. Vor allem ist die Ostsee ein genuin europäisches Meer: ein Binnenmeer zwar wie das Mittelmeer und das Schwarze Meer, aber im Unter-

schied zu jenen eines, das vollständig von europäischen Landschaften umgeben ist. Das Mittelmeer markiert die Grenze zwischen Europa und Afrika, und auch das Schwarze Meer liegt im Grenzbereich der nicht trennscharfen südöstlichen Ausdehnung Europas. Allein von der Nordsee könnte gesagt werden, dass sie ebenso wie die Ostsee ein *mare europaeum* darstellt. Allerdings ist die Nordsee ein offenes Meer und zugleich Europas transatlantisches Tor, wohingegen die Ostsee geschlossen ist und in diesem Sinne als *mare nostrum* Europas beschrieben werden kann. Anders gesagt: Im Gegensatz zur Antike, als der Mittelmeerraum die Wiege und das Zentrum der christlich-abendländischen Zivilisation bildete und der Ostseeraum jenseits des europäischen Kulturraums verortet wurde, sieht sich die Ostseeregion heute auf der mentalen Landkarte Europas eher im Zentrum, während der Mittelmeerraum in die Peripherie gerückt zu sein scheint.

## 2. Die Ostsee als Region: Definition und Grenzen

Die Ostsee bildet den Kern einer europäischen Großregion – der Ostseeregion. Über die genaue Größe und Abgrenzung der Region besteht allerdings Uneinigkeit. Statt einer allgemein akzeptierten Definition der Ostsee als Region existiert eine Mehrzahl theoretischer Konzeptionen, die mit der tatsächlichen Vielfalt zumeist funktional bestimmter Interaktions- und Kooperationsformen im Ostseeraum korrespondiert. Entsprechend stark divergieren im politischen wie wissenschaftlichen Diskurs die Grundannahmen zur Ausdehnung und damit auch zur relativen Bedeutung der Ostseeregion. Ungeachtet dieser Definitionsvielfalt haben sich vier Ansätze herauskristallisiert, die das vorherrschende Verständnis der Ostseeregion prägen.

### 2.1 Geographisch-kulturell: die Ostsee als maritimer Kulturraum

Die Ostseeregion wird im Wesentlichen durch das Meer in ihrem Zentrum konstituiert, und die Ausdehnung der Region zu Lande ist auf die Inseln in der Ostsee und auf die Küstengebiete beschränkt. Danach erstreckt sich die Ostseeregion über das Hoheitsgebiet von neuen Staaten: Dänemark, Schweden, Finnland, Russland einschließlich des Gebiets Kaliningrad, Estland, Lettland, Litauen, Polen und Deutschland. Nimmt man entlang der Ostseeküste einen Einzugsbereich von 10 km an, dann beträgt die Gesamtbevölkerung der Region ca. 15 Millionen; im Radius von 50 km rund um die Ostsee leben rund 29 Millionen Menschen. Zwar wird diese minimalistische Definition der Ostseeregion in Wirklichkeit weder in der wissenschaftlichen Literatur noch in der praktischen Politik ernsthaft vertreten. Gleichwohl ist sie erwähnenswert, weil sie den essentialistischen Kern verdeutlicht, der auch allen anderen, konstruktivistischen Definitionen der Ostseeregion gemein ist: Im Mittelpunkt steht in jedem Fall das Meer, egal wie weit die Meinungen hinsichtlich der Landgrenzen der Region über die Ufer der Ostsee hinaus- und auseinandergehen. Inso-

fern dürfte eine geographisch enge Definition auch der Vorstellung einer maritimen Kulturregion Ostsee nahe kommen, wobei offen gelassen werden muss, wie weit diese maritime Kultur in das jeweilige Hinterland ausstrahlt.

## **2.2 Ökologisch: die Wasserscheide als Grenze der Ostseeregion**

Diese Definition identifiziert die Ostseeregion mit dem Ökosystem Ostsee, das heißt mit dem Meer einschließlich aller seiner Zuflüsse. Die Grenzen der Region entsprechen folglich den Grenzen des Wassereinzugsbereichs der Ostsee. Dies schließt alle erwähnten Anrainerstaaten der Ostsee ein, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß. Während im Fall Dänemarks nur der östliche und im Fall Deutschlands nur der nördliche Landesteil innerhalb der Ostseeregion zu verorten ist, gehört das Territorium Polens nahezu vollständig dazu, und darüber hinaus auch Teile Tschechiens, der Slowakei, Weißrusslands und der Ukraine. Sogar ein kleines Gebiet Norwegens und vor allem ein größeres Gebiet im Nordwesten Russlands gelten nach dieser Vorstellung als Teil der Ostseeregion. Die Gesamtbevölkerung im Wassereinzugsbereich der Ostsee beträgt rund 88 Millionen. Die Definition der Ostseeregion als Ökosystem findet vor allem in Wissenschaft und Forschung und in der Zusammenarbeit im Umweltbereich Anwendung.

## **2.3 Politisch: die Ostseeregion nach Maßgabe des Ostseerats und der EU**

Politische Definitionen der Ostseeregion setzen die Grenzen der Region mit dem institutionellen Rahmen regionaler Zusammenarbeit gleich. Die Mitgliedstaaten im Ostseerat, dem führenden Organ regionaler Zusammenarbeit, schließen zum einen alle Anrainerstaaten und zum anderen die nordischen Länder Norwegen und Island ein – und zwar in ihrer Gesamtheit. Im Extremfall reicht die Ostseeregion nach dieser Vorstellung also von Reykjavik bis Wladiwostok und von München bis nach Longyearbyen auf Spitzbergen. Die Gesamtbevölkerung der Ostseeratsstaaten beläuft sich auf 295 Millionen. Eine zweite Definitionsvariante, die in den letzten Jahren zunehmend Bedeutung gewonnen hat, sieht den zentralen Bezugsrahmen der Region nicht länger im Ostseerat, sondern in der Europäischen Union. Mit Vervollendung der Osterweiterung 2004 ist die Ostsee mit Ausnahme Russlands zu einem Binnenmeer der EU geworden, während die nordischen Nachbarländer Norwegen und Island partiell in die EU integriert sind (u. a. durch den Europäischen Wirtschaftsraum und das Schengen-Abkommen). Im Sinne eines EU-Binnenmeeres beläuft sich die Bevölkerung der Ostseeregion – einschließlich Norwegens und Islands – auf ungefähr 155 Millionen.

## **2.4 Wirtschaftlich: die Ostsee als Handels- und Marktregion**

Aus ökonomischer Perspektive ist die Ostseeregion ein maritimer Handelsraum und gemeinsamer Markt. Tatsächlich weisen die Staaten rund um die Ostsee (Norwegen

und Island inbegriffen) einerseits ein erhöhtes Maß wirtschaftlicher Interdependenz auf. Andererseits ist diese Interdependenz von Land zu Land und mehr noch innerhalb der Anrainerländer unterschiedlich ausgeprägt. Differenzierungen sind vor allem mit Blick auf die drei größten Ostseeanrainer angebracht: Russland, Polen und Deutschland sind nicht in ihrer Gesamtheit Ostseeländer, wohl aber in ihren küstennahen bzw. für den Ostseehandel relevanten Teilen. In Russland zählen dazu die Großräume St. Petersburg und Kaliningrad (Königsberg), in Polen die drei nördlichen Woiwodschaften Westpommern (mit Stettin), Pommern (mit Danzig) sowie Ermland-Masuren (mit Elbing), und in Deutschland die beiden nördlichen Bundesländer Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern sowie die Freie und Hansestadt Hamburg, die für die Ostseeregion eine wichtige Drehscheibe für den globalen Handelsaustausch darstellt. Diesem ökonomischen Zuschnitt der Region gemäß beträgt die Gesamtbevölkerung der Ostseeregion ca. 58 Millionen. Verwendung findet die Definition der Ostseeregion als Handels- und Marktregion beispielsweise im jährlichen Bericht zur Lage der Wirtschaft, dem seit 2004 im Auftrag des Baltic Development Forum erstellten „State of the Region Report“.<sup>2</sup>

Das Neben- und mitunter Durcheinander geographisch-kultureller, ökologischer, politischer und wirtschaftlicher Konzeptionen der Ostseeregion hat durchaus Vorteile, wird aber innerhalb der Region auch als Nachteil empfunden. Auf der einen Seite ist die terminologische Unschärfe des Begriffs Ostseeregion Ausdruck der erwähnten Vielfalt an Aktivitäten und Strukturen regionaler Zusammenarbeit. Diese Vielfalt macht eine spezifische Stärke der Region aus und trägt damit nicht unwesentlich zu ihrer Reputation als Laboratorium und Vorbild transnationaler Kooperation bei. Gleichzeitig erschwert das Fehlen einer einheitlichen Vorstellung der Ostseeregion die Herausbildung einer gemeinsamen regionalen Identität, die wiederum als Voraussetzung für eine erfolgreiche Imagebildung und globale Vermarktung der Ostseeregion gilt (Stichwort: *region-branding*). Die Ostseeregion ist damit in gewisser Weise Opfer ihres eigenen Erfolges, eine Beobachtung, auf die noch zurückzukommen sein wird.

### 3. Regionale Zusammenarbeit 1990–2004

Wie das übrige Europa war die Ostseeregion während des Kalten Krieges geteilt. Der Eiserne Vorhang verlief von der innerdeutschen Grenze im Süden bis in den finnischen Meerbusen im Nordosten. Den Nato-Staaten Deutschland und Dänemark im Westen standen im Osten die Staaten des Warschauer Pakts – DDR, Polen und

---

2 Die Berichte können über die Internetseite des Baltic Development Forum abgerufen werden: [http://www.bdforum.org/show/english/reports\\_publications/state\\_of\\_the\\_region\\_report.aspx](http://www.bdforum.org/show/english/reports_publications/state_of_the_region_report.aspx) (am 27.02.2009).

die drei baltischen Staaten als Teil der Sowjetunion – gegenüber, während Schweden und Finnland an einer Neutralitätspolitik zwischen den Machtblöcken festhielten. Diese sicherheitspolitische Geometrie im Ostseeraum ist angesichts ihrer relativen Stabilität als „nordische Balance“<sup>3</sup> bezeichnet worden. Obwohl die Möglichkeiten regionaler Kooperation unter den Rahmenbedingungen des Ost-West-Konflikts äußerst begrenzt waren, gab es immerhin einen bemerkenswerten Ansatz der Zusammenarbeit über die Blockgrenzen hinweg, nämlich die 1974 geschlossene Helsinki-Konvention zum Schutz der Meeresumwelt der Ostsee, die mit dem Inkrafttreten 1980 zur Gründung der heute ältesten Organisation regionaler Zusammenarbeit führte: der Helsinki-Kommission oder kurz Helcom.

Mit Ausnahme von Helcom begann sich die Ostseekooperation, wie wir sie heute kennen, erst in der Endphase des Kalten Krieges am Ende der 1980er Jahre zu entwickeln. Ein wichtiger Impulsgeber war das Land Schleswig-Holstein unter seinem damaligen Ministerpräsidenten und SPD-Parteivorsitzenden Björn Engholm, der den Begriff der „neuen Hanse“ prägte. In Anlehnung an die mittelalterliche, „alte“ Hanse wollte Engholm „an die Idee einer dezentralen, übernationalen und regionalen Kooperation anknüpfen“ (Engholm 1991, S. 10), bei der Wirtschaft und Kultur im Vordergrund stehen sollten:

„Hanse steht für uns für innere Freiheiten und so etwas wie patriarchalische Demokratie in den Hansestädten; für die Vereinheitlichung von Handels- und Rechtsnormen rund um die Ostsee; für, wenn man so sagen will, internationale Arbeitsteilung, also für das Prinzip des Weltmarktes und für grenzüberschreitenden völkerverbindenden Austausch, der die Menschen einander auch kulturell näherbrachte.“ (ebenda, S. 9)

Zwar hat sich Engholms Idee der neuen Hanse aufgrund skandinavischer Vorbehalte gegenüber dem historischen Vorbild nicht durchgesetzt. Gleichwohl war sein Anstoß richtungsweisend und begünstigte den raschen und umfassenden Aufbau regionaler Kooperationsstrukturen in Kultur, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Schätzungen zufolge entstanden in den 1990er Jahren über 600 Organisationen und dazu eine unbekannte Zahl von Netzwerken mit dem Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Ostseeraum (Browning/Joenniemi 2005, S. 206). Die Ostseeregion verfügt damit über eine weltweit einzigartige Dichte transnationaler Institutionen auf allen Regierungsebenen und in allen gesellschaftlichen Bereichen.

Zur führenden Organisation der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit entwickelte sich der 1992 auf Initiative der damaligen Außenminister Dänemarks und Deutschlands, Uffe Ellemann-Jensen und Hans-Dietrich Genscher, ins Leben geru-

---

3 Das Konzept der „nordischen Balance“ wurde in den 1960er Jahren vom norwegischen Politikwissenschaftler Arne Olav Brundtland entwickelt und hebt besonders auf die starke transatlantische Orientierung Norwegens einerseits und Finnlands Sonderbeziehungen zur Sowjetunion andererseits ab (Brundtland 1981).

fene Council of the Baltic Sea States (CBSS).<sup>4</sup> Der Ostseerat war anfänglich nur wenig formalisiert. Anstelle eines völkerrechtlichen Vertrags verabschiedeten die zwölf an der Gründung beteiligten Akteure – die neun Anrainerstaaten der Ostsee, Norwegen und Island sowie die Europäische Kommission – lediglich eine politische Resolution (Copenhagen Declaration) und eine gemeinsame Geschäftsordnung (Terms of Reference). Danach sollte der Ostseerat einmal im Jahr in Form einer Konferenz der Außenminister der Mitgliedstaaten zusammentreten, deren Beschlüsse durch ein Komitee hoher Beamter (Committee of Senior Officials, CSO) umzusetzen waren. Die Zusammenarbeit wurde erst allmählich weiter institutionalisiert. 1996 fand das erste Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Ostseerats statt, die seither im jährlichen Wechsel mit den Außenministern zusammenkommen. 1998 wurde dann in Stockholm ein ständiges Sekretariat für den Ostseerat eingerichtet, dem allerdings anfänglich nur administrative und koordinierende Aufgaben zugewiesen wurden und das erst mit den jüngsten Reformbeschlüssen vom Juni 2008 eine vorsichtige Ausweitung seiner Kompetenzen zur eigenständigen Durchführung von Projekten erfahren hat (Council of the Baltic Sea States 2008).

Seinem Selbstverständnis entsprechend sollte der Ostseerat als „flexibles, nachfragegesteuertes und ergebnisorientiertes Forum“ (Council of the Baltic Sea States 2005) dienen und die Zusammenarbeit auf sechs Bereiche konzentrieren:

1. Unterstützung neuer demokratischer Institutionen
2. Wirtschaftliche und technologische Hilfe und Zusammenarbeit
3. Humanitäre Fragen und Gesundheit
4. Umweltschutz und Energie
5. Kultur, Bildung, Tourismus und Information
6. Transport und Kommunikation

Kennzeichnend für die Agenda des Ostseerats war das Fehlen sicherheitspolitischer Fragestellungen. Dem Vorbild der nordischen Kooperation folgend klammerten die Regierungen bewusst alle „harten“ Aspekte militärischer Sicherheit aus und fokussierten stattdessen auf „weiche“ Themen, wie zum Beispiel die Bekämpfung des Menschenhandels und der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität oder die Zusammenarbeit zur Eindämmung ansteckender Krankheiten wie HIV/Aids. Oberste Priorität der Kooperation war jedoch die im ersten Punkt genannte „Unterstützung neuer demokratischer Institutionen“, womit der Aufbau rechtstaatlicher Strukturen in den östlichen Transformationsstaaten der Ostsee gemeint war. Die Begleitung und Förderung der baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen so-

---

4 Zu Vorgeschichte und Hintergrund der Gründung des Ostseerats, insbesondere aus deutscher Perspektive, siehe: Williams 2007.

wie Polens auf ihrem Weg in die Nato und EU entwickelte sich zur wichtigsten Mission der Ostseezusammenarbeit nach 1990.

Neben Helcom und dem Ostseerat entstanden zwei weitere zentrale Organisationen intergouvernementaler Zusammenarbeit. 1992 wurde im schwedischen Karlskrona VASAB 2010 (Visions And Strategies Around the Baltic) gegründet, ein Zusammenschluss von Vertretern nationaler Ministerien und subnationaler Behörden mit Zuständigkeit für Umweltschutz und Raumplanung. VASAB, Helcom und der Ostseerat beteiligten sich auch an dem 1996 ins Leben gerufenen Baltic-21-Prozess zur nachhaltigen Entwicklung im Ostseeraum, der neben staatlichen auch nichtstaatliche Akteure wie Umweltverbände, Unternehmen oder wissenschaftliche Einrichtungen mit einbezieht. Baltic 21 basiert auf den gleichen Zielen wie die 1992 auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio verabschiedete globale Agenda 21, geht aber insofern darüber hinaus, als die allgemeinen Empfehlungen von Rio in konkrete Maßnahmen für die Ostseeregion umgesetzt werden sollen. Baltic 21 ist damit der weltweit erste Versuch, die globale Agenda 21 in eine (makro-)regionale Agenda umzusetzen.

Die Ostseekooperation blieb nicht auf die zwischenstaatliche Ebene beschränkt. Tatsächlich differenzierte sich die transnationale Zusammenarbeit auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen aus. Bereits 1991 trat die erste Ostseeparlamentarierkonferenz zusammen (Baltic Sea Parliamentary Conference, BSPC), die als Gegenstück zum Ostseerat das im Jahresrhythmus tagende Forum für Mitglieder nationaler und regionaler Parlamente bildet. Die Kooperation substaatlicher Regierungen (in Ländern, Regionen, Distrikten etc.) wurde 1993 im Rahmen der Baltic Sea States Subregional Cooperation (BSSSC) verstetigt, während die Städte und Kommunen seit 1991 in der Union of Baltic Cities (UBC) organisiert sind. Eine weitere bedeutende Organisation ist Baltic Sea Seven Islands oder kurz B7, in der die Regionalregierungen von sieben der größten Ostseeinseln<sup>5</sup> zusammenarbeiten.

Im Wirtschaftsbereich konstituierte sich 1992 die Vereinigung der Handelskammern im Ostseeraum (Baltic Sea Chambers of Commerce Association, BCCA). Arbeitgebernahe Zusammenschlüsse entstanden zum einen mit der Organisation Baltic Sea Forum/Pro Baltica (1992) und zum anderen in Form des Baltic Development Forum (BDF), das 1998 auf Initiative des früheren dänischen Außenministers Uffe Ellemann-Jensen gegründet wurde und gegenwärtig das wohl größte und einflussreichste Forum wirtschaftlicher Interessenvertreter darstellt. Auf der Gegenseite schlossen sich 1999 auch die Gewerkschaften der Ostseeländer im Baltic Sea Trade Union Network (BASTUN) zusammen.

---

5 Diese sind Bornholm (Dänemark), Gotland und Öland (Schweden), Åland (Finnland), Hiiumaa und Saaremaa (Estland) sowie Rügen (Deutschland).

Transnationale Kooperation entwickelte sich nicht zuletzt im zivilgesellschaftlichen Bereich (Reuter 2007). Eine Erhebung im Jahr 2001 identifizierte 200 Ostsee-Netzwerke, die ohne direkte Teilnahme staatlicher Behörden oder Regierungen gebildet worden waren. Davon entfielen allein 84 auf den Bildungssektor, das heißt auf Zusammenschlüsse zwischen Schulen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Hinter 31 Netzwerken standen primär privatwirtschaftliche Akteure wie Unternehmen oder Wirtschaftsverbände. Weitere 85 Netzwerke wurden von überparteilichen und nichtkommerziellen Nichtregierungsorganisationen (NGO) getragen, von denen wiederum 31 als genuine Ostsee-Netzwerke bezeichnet werden konnten, da sie sich aus NGOs aus mindestens drei verschiedenen Ostseeländern zusammensetzten.<sup>6</sup> Die relativ meisten dieser NGO-Ostsee-Netzwerke verfolgten Ziele in den Bereichen Jugendarbeit (13) oder Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung (7) (Schymik 2003). Dynamik und Breite der zivilgesellschaftlichen Kooperation spiegeln sich zudem im Baltic Sea NGO Forum wider. Das erste Forum der Nichtregierungsorganisationen wurde auf Initiative dänischer NGOs im März 2001 in Kopenhagen veranstaltet, zunächst noch ohne staatliche Mitwirkung. Zwei Monate später richtete dann die Bundesregierung im Rahmen ihrer Präsidentschaft im Ostseerat das erste NGO-Forum unter offizieller Schirmherrschaft des Ostseerates aus. Seit her findet ein solches Forum in der Regel einmal jährlich in dem Land statt, das gerade den Vorsitz im Ostseerat innehat. Obwohl seit einigen Jahren über die Idee eines ständigen Sekretariats (vorzugsweise am Standort St. Petersburg) diskutiert wird, hat sich das NGO-Forum diesbezüglich bislang nicht auf eine gemeinsame Position einigen können. Die operative Arbeit zwischen den Foren liegt daher weiterhin bei den so genannten Focal Points, d. h. den freiwilligen Ansprechpersonen oder -organisationen in jedem Mitgliedsland des Ostseerates, die sich mit gewisser Regelmäßigkeit im Rahmen eines Consultative Committee treffen und ihre Aktivitäten abstimmen.

#### **4. Leistungen und Defizite der Ostseekooperation**

Im vorigen Abschnitt sind vornehmlich die institutionellen Strukturen beschrieben worden, die sich im Rahmen der Ostseekooperation ab 1990 herausgebildet haben. Im Mittelpunkt dieses Abschnitts steht eine Zwischenbilanz ihrer Aktivitäten: Welche Ziele hat die Ostseekooperation bis zur Vollendung der doppelten Erweiterung von Nato und EU 2004 erreicht – und welche nicht?

Die größte Leistung der Ostseekooperation ist sicherlich in ihrem Beitrag zur Bewältigung der geopolitischen Verwerfungen zu sehen, die durch das Ende des

---

6 Gleichzeitig repräsentierten diese drei Länder mindestens zwei verschiedene Subregionen der Ostsee, also nicht ausschließlich nordische oder baltische Länder.

Kalten Krieges hervorgerufen worden waren und von denen – vielleicht mit Ausnahme Dänemarks und Schwedens – kein Anrainerstaat unberührt geblieben war. Die DDR verging 1990 im Anschluss an das wiedervereinte Deutschland. Gleichzeitig lösten sich Polen und Finnland aus dem sowjetischen Machtbereich, während Estland, Lettland und Litauen ihre staatliche Selbstständigkeit wiedererlangten. Vor diesem Hintergrund war die Ostseeregion zu Beginn der 1990er Jahre von gravierenden sicherheitspolitischen Spannungen gekennzeichnet. Anders als in Deutschland und Polen blieb die militärische Präsenz der Roten Armee im Baltikum zunächst weiter bestehen. Die baltischen Staatsgrenzen zur Russischen Föderation waren Gegenstand widerstreitender territorialer Ansprüche. Als Hinterlassenschaft ihrer langjährigen Zugehörigkeit zur Sowjetunion waren Estland und Lettland zudem mit großen russischsprachigen Minderheiten konfrontiert, denen anders als in Litauen nicht die automatische Einbürgerung angeboten werden sollte. Außerdem kam die besondere Situation des Kaliningrader Gebiets hinzu, das als Hauptstützpunkt der sowjetischen Ostseeflotte über fünf Jahrzehnte militärisches Sperrgebiet war, doch mit der Unabhängigkeit Litauens zur Exklave ohne Verbindung zum russischen Kernland wurde.

Jedes dieser Probleme besaß erhebliches politisches und militärisches Eskalationspotential, das jedoch in der Folgezeit entschärft oder doch zumindest hinreichend unter Kontrolle gehalten werden konnte (Hubel 2004). Der Abzug des russischen Militärs aus dem Baltikum wurde mehrfach verzögert und zwischenzeitlich gestoppt, aber bis 1994 endgültig abgeschlossen. Der Streit mit Russland um offene Grenzfragen konnte bis 2004 nur im Fall von Litauen<sup>7</sup> vertraglich beigelegt werden, hinderte aber auch Estland und Lettland nicht am Beitritt zu Nato und EU.<sup>8</sup> Die rechtliche und gesellschaftliche Integration der russophonen Minderheiten in Estland und Lettland machte kontinuierlich Fortschritte, wenngleich sie nach wie vor Anlass für innen- wie außenpolitische Spannungen gibt und daher noch längst nicht als abgeschlossen betrachtet werden kann.<sup>9</sup> Kaliningrad schließlich hat sich trotz ehrgeiziger Pläne bis heute nicht zur blühenden Landschaft entwickelt, letztlich aber ebenso wenig ganz den Anschluss an die Entwicklung in der Region verloren, inso-

---

7 Der 1996 zwischen den Regierungen vereinbarte Grenzvertrag wurde 1999 vom litauischen Seimas und 2003 von der russischen Duma ratifiziert.

8 Beide Länder hatten wie Litauen bereits 1996 Grenzverträge mit Russland ausgehandelt, die jedoch von russischer Seite 2005 widerrufen wurden. Der lettisch-russische Grenzvertrag kam schließlich doch zustande und wurde von den Parlamenten beider Länder 2007 ratifiziert. Einzig zwischen Estland und Russland ist bislang kein Einvernehmen erzielt worden.

9 In Estland sind bis 2006 etwa 75% der 400000 Staatenlosen zumeist russischer Herkunft eingebürgert worden. In Lettland dagegen sind die Verhältnisse nahezu umgekehrt: Von rund 500000 Staatenlosen zu Beginn der 1990er Jahre haben nur ca. 20% die lettische Staatsbürgerschaft angenommen; siehe: Wehner 2006.

fern zwischen Brüssel und Moskau im Zuge der EU-Osterweiterung eine einvernehmliche und offenbar tragfähige Lösung für den Transitverkehr über litauisches Gebiet gefunden werden konnte. Obwohl also die genannten sicherheitspolitischen Problemlagen weiterhin existieren, bleibt festzuhalten, dass die geopolitische Transformation der Ostseeregion nach 1990 insgesamt friedlich und erfolgreich verlaufen ist. Das Baltikum ist mit anderen Worten nicht zum Balkan geworden.

Natürlich ist die Frage berechtigt, inwieweit die friedliche Bewältigung der Folgen des Kalten Krieges der Ostseekooperation zugeschrieben werden kann. Dies zumal diese Kooperation wie dargestellt „harte“ Sicherheitsfragen bewusst ausgeklammert hat. Tatsächlich kamen die direkten Fortschritte bei der Lösung der sicherheitspolitisch relevanten Fragen entweder aufgrund bilateraler Verhandlungen zustande (Abzug des russischen Militärs, Grenzfragen) oder im Zusammenspiel mit der Europäischen Union (Status der russophonen Minderheiten, Transitabkommen für Kaliningrad). Gleichwohl sollte der indirekte Beitrag der „weichen“ Sicherheitskooperation im Ostseeraum nicht unterschätzt werden. Die zahlreichen Aktivitäten und Initiativen waren stets mit einem Partizipationsangebot an Russland verbunden und erzeugten so eine allgemeine Atmosphäre der Entspannung und Kooperation. Die Ostseekooperation trug zur friedlichen Überwindung des Kalten Krieges bei, indem sie ein regionales Umfeld schuf, das von Russland, bei aller Kritik an der Expansion der Nato, nicht als Bedrohung wahrgenommen werden musste – und letztlich auch nicht als solche wahrgenommen wurde.

Direkte Wirkung entfaltete die Ostseekooperation im Hinblick auf die wichtigste Mission der Zusammenarbeit nach 1990, nämlich die Unterstützung der drei baltischen Staaten und Polens im doppelten Transformationsprozess von der Plan- zur Marktwirtschaft und von der Diktatur zur Demokratie. Diese Unterstützung materialisierte sich in einer Reihe von Projekten und Maßnahmen in der gesamten thematischen Bandbreite der Ostseekooperation. Ein exemplarisches Beispiel bietet das baltische EuroFaculty-Programm, das 1993 vom Ostseerat ins Leben gerufen und 2005 als „mission accomplished“ abgeschlossen wurde.<sup>10</sup> Eurofakultäten wurden in Tartu (Estland), Riga (Lettland) und Vilnius (Litauen) eingerichtet, um die dringend erforderliche curriculare und personelle Erneuerung der Hochschulsysteme in diesen Ländern voranzutreiben. Während die Ausbildung vor Ort zumeist durch Gastdozenten aus den nordischen Ländern und Deutschland getragen wurde, konnten die Studierenden zugleich finanzielle Hilfen für Studienaufenthalte an Hochschulen in einem der westlichen Länder der Region erhalten. Die baltischen Eurofakultäten

---

10 Als weitere abgeschlossene Programme des Ostseerats sind zu nennen: die Zollkooperation (Baltic Sea Customs Cooperation, 1995–2003), die Task Force on Communicable Disease Control (2000–2004) sowie der Beauftragte des Ostseerats für demokratische Entwicklung (CBSS Commissioner on Democratic Development, 1994–2003); siehe: Council of the Baltic Sea States 2005, S. 20.

sind inzwischen als eigenständige Institutionen aufgelöst und in Form von Exzellenzzentren in die jeweiligen nationalen Hochschulsysteme integriert worden (Kristensen et. al. 2005).<sup>11</sup> Gleichzeitig sind vergleichbare Projekte in Russland auf den Weg gebracht worden: in Kaliningrad (2000–2007) (Final Report on the Council of Baltic Sea States 2008) und zuletzt in Pskow nahe der estnisch-russischen Grenze, wo gegenwärtig eine neue Eurofakultät aufgebaut wird.<sup>12</sup>

Über die direkten und indirekten Beiträge zur politischen und sozioökonomischen Transformation der Region hinaus ist die Ostseekooperation schließlich auch als ein Wert an sich zu würdigen. Der Aufbruch nach dem Ende des Kalten Krieges war mit dem Versuch verbunden, die Ostsee als Region von Grund auf neu zu konstruieren und im Sinne der Theorie des Neuen Regionalismus (Williams 2005) gleichsam herbeizureden. Wenngleich bis heute die Meinungen darüber auseinander gehen, inwieweit dieser Versuch wirklich eine transnationale Ostsee-Identität gezeitigt hat (oder jemals zeitigen wird), besteht doch andererseits kaum Zweifel, dass die Ostseeregion angesichts ihrer hochgradigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verflechtung zu einem unverwechselbaren Kooperationsraum geworden ist, der als solcher auch über die Grenzen der Region hinaus wahrgenommen und mit wachsendem Interesse beobachtet wird – nicht nur im Mittelmeerraum.

Den Errungenschaften der Ostseekooperation stehen allerdings auch Defizite gegenüber. Während die Zusammenarbeit zur Förderung des regionalen Kulturaustauschs, von Bildung und Forschung sowie demokratischer und wirtschaftlicher Reformen zu erkennbaren Erfolgen geführt hat, blieb sie auf anderen Gebieten im Ansatz stecken. Dies gilt vor allem für die Bereiche Verkehr und Energie, wo bislang kaum Fortschritte im Zusammenwachsen der regionalen Infrastruktur erreicht worden sind. Mit Ausnahme des 2005 in Betrieb genommenen Stromkabels zwischen Finnland und Estland (Estlink) existiert beispielsweise keine einzige Ost-West-Verbindung im Energiesektor, weshalb insbesondere die baltischen Staaten zur Deckung ihres wachsenden Energiebedarfs nach wie vor stark von Lieferungen aus Russland abhängig sind. Ähnlich kritisch fällt die Bilanz im Umweltbereich aus. Zwar fehlt es in Sachen Umweltschutz weder an wissenschaftlichen Diagnosen noch feierlichen Absichtserklärungen, wie etwa die Aktivitäten im Rahmen von Helcom oder Baltic 21 belegen, wohl aber an politischem Willen und konkreter Handlung. Trotz einiger ermutigender Anzeichen in den letzten Jahren – Erholung

---

11 Die auch als EuroFaculty II bezeichneten Exzellenzzentren sind zu finden unter: <http://www.eurobaltic.lv>.

12 Weitere Informationen bieten die Internetseiten des Ostseerats unter: <http://www.cbss.org/Education-Culture/eurofaculty-pskov> (am 01.07.2009).

des Robbenbestandes, Verringerung der Einleitung von Giftstoffen in die Ostsee – bleibt der ökologische Gesamtzustand der Ostsee daher höchst prekär.

Ein Defizit grundlegender Art ist zudem dahingehend zu konstatieren, dass die Ostseekooperation für die Mehrzahl der Staaten der Region bis 2004 keinen Wert an sich darstellte, sondern lediglich Mittel zum Zweck. Für Polen und die baltischen Staaten hatte der Beitritt zu Nato und EU oberste Priorität. Spiegelbildlich zu dieser Westorientierung kennzeichnete Deutschland eine Art Ostorientierung auf Russland, und Russland wiederum konzentrierte sich eher auf das Verhältnis zur Europäischen Union. Die aktive Teilnahme an der Ostseekooperation stand durchaus nicht im Widerspruch zu diesen divergierenden außenpolitischen Orientierungen; sie war im Gegenteil äußerst zweckdienlich, aber eben deshalb nur von sekundärer Bedeutung. Wie ausgeprägt die Instrumentalisierung der regionalen Zusammenarbeit für übergeordnete außenpolitische Ziele war, wurde im Mai 2004 mit der Vollendung der doppelten Erweiterung von Nato und EU deutlich. Einerseits war die wichtigste Mission der Ostseekooperation seit 1990 erfüllt, andererseits ging dieser Kooperation dadurch zugleich der wesentliche Impuls verloren. Die Ostseekooperation wurde damit Opfer ihres eigenen Erfolgs und versank auf der Suche nach einer neuen Vision in eine mehrjährige Phase der Stagnation.

## 5. Ausblick: EU-Strategie für den Ostseeraum

In jüngster Zeit mehren sich die Anzeichen einer Redynamisierung der Ostseekooperation – diesmal ausgehend von der Europäischen Union. Aus der Sicht Brüssels lag die Ostseeregion am Ende des Kalten Krieges noch größtenteils außerhalb des eigenen Horizonts. Allein Deutschland und Dänemark waren der EU als Mitglieder angeschlossen. Während der 1990er Jahre wuchs die Ostseeregion allmählich in die EU hinein: zunächst 1995 durch die Aufnahme Schwedens und Finnlands und dann ab 1997 durch die auf finnische Initiative beschlossene Politik der Nördlichen Dimension, deren Reichweite indes weit über die Ostsee hinaus in die Arktis reichen sollte. Spätestens seit der Osterweiterung 2004 ist die Ostsee – mit Ausnahme Russlands – ein Binnenmeer der EU. Angesichts der veränderten geopolitischen Lage hat sich die EU auf eine Initiative des Europäischen Parlaments (Europäisches Parlament 2006)<sup>13</sup> hin entschlossen, der gewachsenen Bedeutung der Ostseeregion durch die Ausarbeitung einer eigenen Regionalstrategie Rechnung zu tragen. Der Europäischen Kommission wurde Ende 2007 vom Rat der Auftrag erteilt, bis Juni 2009 einen Entwurf der Ostsee-Strategie vorzulegen, die dann während der schwe-

---

13 Grundlage der EntschlieÙung war ein Diskussionspapier, das bereits 2005 von der informellen Baltic Europe Intergroup im EP lanciert worden war.

dischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2009 verabschiedet werden soll.

Die geplante EU-Ostsee-Strategie besitzt Modellcharakter. Das Vorhaben ist innovativ, weil die EU zum ersten Mal in ihrer fünfzigjährigen Geschichte eine politische Strategie im transnationalen Rahmen zu formulieren beabsichtigt, die einerseits über die klassische EU-Regionalpolitik im subnationalen und grenzüberschreitenden Kontext (Stichwort: „Europa der Regionen“) hinausweist, doch andererseits nicht primär auf Drittstaaten außerhalb der EU (Stichwort: „Europäische Nachbarschaftspolitik“) ausgerichtet ist. Vielmehr ermöglicht die Ostsee-Strategie die Herausbildung einer neuen Politikebene innerhalb der EU, die zwischen der supranationalen Gemeinschaftsebene und den Mitgliedstaaten angesiedelt ist. Ob das Vorhaben gelingt, wird sich erweisen müssen. Sollte die Ostsee-Strategie aber erfolgreich sein, könnte sie nicht nur der Ostseekooperation neue Impulse verleihen, sondern auch zum Vorbild für andere Regionalstrategien der EU werden, wie sie von der Kommission beispielsweise für die Donauregion bereits in Aussicht gestellt worden sind (Schymik/Krumrey 2009).

## Literatur

- Browning, Christopher S./Joenniemi, Pertti 2005: Conclusion: Europe-Making and the North after Enlargement, in: Browning, Christopher S. (Hrsg.): Remaking Europe in the Margins. Northern Europe after the Enlargements, Aldershot: Ashgate, S. 205-223.
- Brundtland, Arne Olav 1981: The Nordic Balance and its Possible Relevance for Europe, Nupinotat 229, Oslo: NUPI.
- Council of the Baltic Sea States (Hrsg.) 2005: Innovative Cooperation for a Dynamic Region, Stockholm.
- Council of the Baltic Sea States 2008: Declaration on the reform of the Council of the Baltic Sea States, CBSS Ministers' Deputies Meeting, 3. Juni 2008, Riga. <http://www.am.gov.lv/en/cbss/Summit-CBSS/declaration-on-reform/> (am 27.02.2009).
- Engholm, Björn 1991: Im Norden des neuen Europas: Eine neue Hanse?, in: Nordeuropaforum, Jg. 1 (Alte Folge), Nr. 4, S. 9-11.
- EuroFaculty – Kaliningrad Project 2000–2007, Final Report on the Council of Baltic Sea States, Kopenhagen 2008.
- Europäisches Parlament 2006: Entschließung zu einer Strategie für die Ostseeregion im Rahmen der Nördlichen Dimension, P6\_TA-PROV(2006)0494.
- Henningsen, Bernd 2008: Mittelmeer des Nordens, in: Der Tagesspiegel vom 16.11.2008.
- Hubel, Helmut 2004: The Baltic Sea Subregion after Dual Enlargement, in: Cooperation and Conflict, Jg. 39, Nr. 3, S. 283-298.
- Kristensen, Gustav et.al. 2005: The EuroFaculty Report 1993–2005. <http://www.eurofaculty.lv/FinalEF10.B2.pdf> (am 09.02.2009).
- Reuter, Marta 2007: Networking a Region into Existence? Dynamics of Civil Society Regionalization in the Baltic Sea Area, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

- Schymik, Carsten 2003: Networking Civil Society in the Baltic Sea Region, in: Götz, Norbert/Hackmann, Jörg (Hrsg.): Civil Society in the Baltic Sea Region, Aldershot: Ashgate, S. 217-234.
- Schymik, Carsten/Krumrey, Peer 2009: EU-Strategie für den Ostseeraum. Kerneuropa in der nördlichen Peripherie?, Diskussionspapier der FG 1, 2009/05, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5808](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5808) (am 17.07.2009).
- Wehner, Markus 2006: Prügelknaben Moskaus? Estland und Lettland und ihr Verhältnis zum russischen Nachbarn, in: Ost-West. Europäische Perspektiven, Jg. 7, Nr. 1. [http://www.owep.de/2006\\_1\\_wehner.php](http://www.owep.de/2006_1_wehner.php) (am 09.02.2009).
- Williams, Leena-Kaarina 2005: Post-modern and intergovernmental paradigms of Baltic Sea co-operation between 1988 and 1992. The genesis of the Council of the Baltic Sea States (CBSS) as a historical case study, in: Nordeuropaforum, Jg. 15, Nr. 1, S. 3-20.
- Williams, Leena-Kaarina 2007: Zur Konstruktion einer Region. Die Entstehung der Ostseekooperation zwischen 1988 und 1992, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

## Herausgeber und Autoren

**Prof. Dr. Rudolf Hrbek:** Vorstandssprecher des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Eberhard Karls Universität Tübingen.

**Prof. Dr. Hartmut Marhold:** Generaldirektor des Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nizza/Berlin.

**Dr. Steffen Erdle:** Freier Berater, Gutachter und Trainer für Politische, Wirtschaftliche und Entwicklungszusammenarbeit mit dem Nahen/Mittleren Osten und Nordafrika; zuvor Nahostreferent der Konrad-Adenauer-Stiftung Berlin.

**Dr. Ines Hartwig:** Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Europäische Kommission, Brüssel.

**Prof. Dr. Annette Jünemann:** Lehrstuhl für Politikwissenschaft, insbesondere Internationale Politik, Institut für Internationale Politik, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.

**Prof. Dr. Gabriele Metzler:** Lehrstuhl für westeuropäische Geschichte, Institut für Geschichtswissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin.

**Almut Möller M.A.:** Associate Fellow, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES), Maria Enzersdorf bei Wien.

**Dr. Daniela Schwarzer:** Leiterin der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

**Dr. Carsten Schymik:** Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin; zuvor Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Nordeuropa Institut, Humboldt-Universität zu Berlin.