

Diskussionspapier

Forschungsgruppe
Naher/Mittlerer Osten und Afrika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Thomas Derungs

Spanien, Italien und die „Union für das Mittelmeer“

Variablen der politischen Geometrie im euro-
mediterranen Raum

Diskussionspapier der
FG 6, 2008/1, Oktober
2008

Inhalt

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Problemstellung.....	3
Die Position Spaniens	3
Die Position Italiens	7
Schlussfolgerungen und Optionen deutscher Außenpolitik	8

Problemstellung

Die französische Initiative zur Neugestaltung der Beziehungen zu den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten führte am 13. Juli zur Gründung des „Barcelona Prozesses: Union für das Mittelmeer“ (UfM). In Reaktion auf die ursprünglichen Vorschläge von Präsident Nicolas Sarkozy haben sich neben der Bundesrepublik Deutschland und der EU-Kommission in erster Linie Spanien und Italien aktiv darum bemüht, Einfluss auf die Neuerungen in der Mittelmeerpolitik zu nehmen.¹

Bei dieser Einflussnahme ging es nicht zuletzt darum, den französischen Führungsanspruch mit den jeweiligen nationalen Interessen in Einklang zu bringen. Spanien und Italien sind von den Entwicklungen am Mittelmeer unmittelbar betroffen und in beiden Ländern ist die Mittelmeerpolitik auch innenpolitisch von großer Bedeutung. Das ist insbesondere der Fall, seitdem die dramatischen Bilder von Flüchtlingen auf den Kanarischen Inseln, in Ceuta, Melilla und Lampedusa regelmäßig mediale Aufmerksamkeit erregen. Es ist deshalb kaum verwunderlich, dass Mittelmeerpolitik sowohl in der nationalen Außenpolitik als auch in der Europapolitik der beiden Anrainerstaaten traditionell eine zentrale Rolle spielt. Beide sind sowohl als nationale Akteure im Mittelmeergebiet bedeutsam als auch für die Neustrukturierung und die künftige Ausgestaltung der EU-Mittelmeerpolitik.

Die Interessen und Optionen der zwei Anrainerstaaten, insbesondere Spaniens, entscheiden deshalb wesentlich darüber, welche Konsequenzen die Gründung der UfM nach sich ziehen wird. Das gilt kurzfristig in Hinblick auf das Außenministertreffen Anfang November 2008, bei dem über noch offene Aspekte und die Finanzierung der UfM entschieden werden soll; mittelfristig gilt es in Hinblick auf die spanische Ratspräsidentschaft 2010 und die Chancen für eine verbesserte Umsetzung der strategischen politischen Ziele europäischer Mittelmeerpolitik.

Die Position Spaniens

Die Haltung Spaniens zur UfM entwickelt sich in einem Spannungsfeld zwischen drei Orientierungspunkten der nationalen Außenpolitik:

Erstens ist Spanien darum bemüht, die UfM im Sinne der eigenen europapolitischen Interessen zu beeinflussen. In der Vergangenheit ist es Spanien gelungen, eine führende Rolle in der europäischen Mittelmeerpolitik einzunehmen; sowohl im formalen Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) als auch in den informellen Formaten des als effektiv geltenden 5+5 Dialogs und des Mittelmeer-Forums für Dialog und Kooperation. Als wichtigster „stakeholder“ der EMP ist deshalb auch Spanien selbst indirekt von der zuletzt unverhohlenen vorgetragene Kritik an den Ergebnissen der EMP betroffen. Bereits mit der Gründung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) war eine mit der EMP konkurrierende Institution geschaffen worden, die es aus spanischer Sicht erforderlich gemacht hatte, den lediglich komplementären Charakter der ENP hervorzuheben und auf eine besondere Berücksichtigung der südlichen Nachbarländer zu drängen.² Mit der UfM steht nun die Sonderrolle Spaniens in der Mittelmeerpolitik erneut in Frage. Zwar hatte Spanien auch unabhängig von Frankreich auf eine stärkere formale Institutionalisierung des politischen und wirtschaftlichen Engagements sowie auf eine Stärkung der Position der südlichen Partnerstaaten innerhalb der EMP gedrängt. Aber Paris verknüpfte die Umgestaltung der EMP mit einer Machtverschiebung zu Ungunsten Spaniens. Dennoch hat sich Spanien bereits im Frühjahr 2007 dafür entschieden, die Aufmerksamkeit auf die Mittelmeerpolitik im Zuge der französischen Initiative zu nutzen. Gleichzeitig konzentrierte man alle Anstrengungen darauf, die Vorschläge möglichst nicht als revolutionären Neubeginn zu behandeln, sondern in eine reformierte Fortführung der EMP umzuformen.³

Zweitens sind gute bilaterale Beziehungen zu Frankreich ein unverzichtbares Element der spanischen

¹ Zur Genese der UfM vgl. Eduard Soler i Lecha, *Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo*, Fundación CIDOB, Documento de Trabajo 28/2008, <http://www.cidob.org/es/content/download/7252/72362/file/ox_pex_proceso_barcelona_cast.pdf> (eingesehen am 20.10.2008).

² Vgl. D. Juan Prat y Coll, *La Política Europea de Vecindad y su Encaje en el Proceso de Barcelona*, <www.maec.es/SiteCollectionDocuments/.../2006-09-28%20La%20PEV%20y%20su%20en%20encaje%20en%20> (eingesehen am 10.10.2008).

³ Vgl. Gonzalo Escribano und Alejandro Lorca, *The Mediterranean Union: A Union in Search of a Project*, in: Real Institut Elcano, Working Paper 13/2008.

Außenpolitik. Vor allem dieser Umstand erklärt Madrids zurückhaltende Diplomatie in Reaktion auf den französischen Führungsanspruch im Mittelmeergebiet. Denn neben der ohnehin engen wirtschaftlichen Verflechtung hat sich in den letzten Jahren das politische Verhältnis der beiden Pyrenäenländer vor allem aufgrund der gemeinsamen Themen Energie und Terrorismus vertieft.⁴ Auf der europapolitischen Ebene steht das spanische Engagement in einem ambivalenten Verhältnis zur französischen Politik, sofern die beiden Anrainerstaaten dort gleichzeitig als Konkurrenten um die Führung und in gemeinsamer Anwaltschaft für mediterrane Interessen in der Union auftreten. Spanien bemüht sich, bestimmte Interessen als Juniorpartner Frankreichs durchzusetzen. So scheint es beispielsweise Absprachen zu geben, nach denen Spanien französische Ambitionen auf eine von der Ratspräsidentschaft unabhängige Ko-Präsidentschaft in der UfM unterstützt während man im Gegenzug am Quai d'Orsay die Chancen Barcelonas auf den Sitz des Sekretariats verbessert.⁵

Drittens verfolgt Spanien auch im Rahmen der UfM unmittelbare Interessen in der Region; besonders im westlichen Mittelmeerbecken. In politischer wie ökonomischer Hinsicht sind traditionell die Beziehungen zu den nächsten Nachbarn Marokko und Algerien von Bedeutung.⁶ Hier versucht Spanien nicht nur im West-Sahara-Konflikt Einfluss zu nehmen. Auch ist Algerien nach wie vor der wichtigste Lieferant für Gas und trägt zur – im Vergleich zur gesamten EU – erfolgreichen Diversifizierung der spanischen Energieimporte bei.⁷ Spanien wird konsequenterweise versuchen,

⁴ Wirtschaftlich ist Frankreich neben der Bundesrepublik der größte Handelspartner. 2007 gingen 18,1% der spanischen Exporte nach - und 12,3 % kamen aus Frankreich. Vgl. The Economist Intelligence Unit Country Profile - Main Report 2008, S. 31.

⁵ Vgl. Miguel González, „Túnez rivaliza con Barcelona como sede euromediterránea“, in: El País, 16.10.2008.

⁶ Vgl. Alvaro Iranzo Gutiérrez, La política mediterránea de España, <www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Paises%20y%20regiones/Mediterraneo/Iranzo.pdf> (eingesehen am 24.10.2008); nimmt man die relative Höhe der bilateralen Entwicklungshilfe als Indikator, so wird der besondere Stellenwert Marokkos und Algeriens deutlich: während die anderen südl. Mittelmeerländer 2006 durchschnittlich 13,6 Mio. USD Entwicklungshilfe erhielten, bekamen Algerien 46,9 und Marokko 73,3 Mio. USD; Zahlen berechnet nach KOM (2008) 319 endg. Anhang II.

⁷ Spaniens Gesetzgeber fordert, dass maximal 60% der Gasimporte von einem Importeur kommen dürfen. Wichtig

seine Stellung als Re-Exporteur von Gas in die Rest-EU weiter ausbauen. Im östlichen Mittelmeerraum bemüht sich Spanien allgemein verstärkt um eine Vermittlungsrolle im kulturellen Dialog zwischen islamisch und christlich geprägten Staaten. Es ist deshalb aus spanischer Sicht mehr als nur ein symbolischer Erfolg, dass die UfM sich auf eine Weiterentwicklung des kulturpolitischen Teils der EMP, namentlich der Anna Lindh Stiftung und der UN Allianz der Zivilisationen, verständigt hat. Da sich diese Dimension der EMP bisher allerdings nicht in den konkret anvisierten Projekten der UfM niedergeschlagen hat, ist zu erwarten, dass sich Spanien künftig um den Ausbau, zumindest aber um den Fortbestand der europäischen Kulturaußenpolitik mit spanischer Handschrift bemühen wird.

Im Dreieck zwischen europapolitischen Interessen, den Beziehungen zu Frankreich und den nationalen Interessen im Mittelmeerraum versucht Spanien eine optimale Position zu finden. Die gegenwärtige Regierung wird dabei von der Öffentlichkeit und vom Parlament, das die bisherigen Anstrengungen hinsichtlich der UfM ausführlich kritisiert hat, aufmerksam beobachtet. Angesichts der Tatsache, dass Präsident José Luis Rodríguez Zapatero kurz nach seiner Wiederwahl angekündigt hat, der Außenpolitik in seiner zweiten Amtszeit deutlich mehr Gewicht zu verleihen, sind andauernde und verstärkte Bemühungen in der Mittelmeerpolitik sehr wahrscheinlich.⁸ Auch fallen die spanische Ratspräsidentschaft und das 25-Jahr-Jubiläum der EMP 2010 in die laufende Amtszeit des Präsidenten.

Spaniens künftige Haltung zur UfM dürfte wesentlich davon abhängen, inwiefern die UfM als Vehikel zur Umsetzung der unmittelbaren Interessen in der Region in Dienst genommen werden kann. Ob der Projektbezug, die Aufwertung der südlichen Partnerstaaten und die verstärkte Institutionalisierung auf

ist die wachsende Bedeutung von LNG Lieferungen. Vgl. Francisco A. Pérez und Jordi Vaquer i Fanés, A Southern Perspective on Diversifying Natural Gas Supply. The Case of Spain, Fundació CIDOB 2008; De facto erhält Spanien Gas aus Nigeria, Algerien, Ägypten, Qatar, Trinidad und Tobago, Oman und Libyen, Vgl. Energy Policies of IEA Countries – Spain 2005, S. 88f.

⁸ José Luis Rodríguez Zapatero, „En interés de España: una política exterior comprometida“, Rede vom 17.06.2008, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Imagen+de+España/00027>, (eingesehen am 13.10.2008).

politischer Ebene Wirkung zeigen, wird erst langfristig zu beurteilen sein. Mittelfristig dürften deshalb – neben der Symbolik – ökonomische Aspekte der UfM im Vordergrund stehen. So ist es Spanien und Italien auch im Rahmen der UfM-Verhandlungen erneut nicht gelungen, die Gründung einer Euro-Mediterranen Bank nach dem Vorbild der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) durchzusetzen um politischen Einfluss auf wesentliche Anteile der Investitionstätigkeit zu sichern.⁹ Im Kontext der UfM war bisher auch noch keine Rede von einer substanziellen Aufstockung der Investitionsfazilität und Partnerschaft Europa-Mittelmeer (FEMIP), die als Tochterunternehmen der Europäischen Investitionsbank allenfalls mittelbar gemäß den spanischen Interessen operiert. Madrid hat in der Vergangenheit immer wieder die Bedeutung von Mittelmeer-Investitionsfonds unterstrichen, die in Ergänzung zu FEMIP Kapital mobilisieren. Verwiesen wird dabei auf den 2006 lancierten, 100 Mio. Euro umfassenden Fonds Al-Numa, bei dem die spanischen Staatsbanken Instituto Catalán de Finanzas und Instituto de Crédito Oficial eine Schlüsselrolle spielen.¹⁰ Das Modell Al-Numa ähnelt einer Vereinbarung zwischen der französischen Staatsbank Caisse des Dépôts et Consignations und ihrem italienisches Pendant, der Cassa Depositi e Prestiti. Die beiden Banken haben am Rande der UfM die Gründung eines 600 Mio. Euro schweren Fonds „InfraMed“ zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten im Mittelmeerraum bekannt gegeben.¹¹ Da der Infrastruktursektor der wesentli-

chen Zielsetzung der UfM gerecht wird, möglichst greifbare und konkrete Projekte zu fördern, eignen sich Investitionen in diesem Bereich, um die Potentiale und Größenordnungen des Engagements im Rahmen der UfM zu verdeutlichen. So entspricht der Umfang von „InfraMed“ bereits in etwa den Ausgaben, welche im Rahmen von FEMIP 2007 für Maßnahmen im Infrastrukturbereich aufgewendet wurden.¹² Die Mittel des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) der EU zur Unterstützung des südlichen Mittelmeerraumes veranschlagen im Bereich Energie, Wasser und Infrastruktur ca. 219 Mio. Euro Investitionen für den Zeitraum zwischen 2007 und 2010; durchschnittlich also 52,5 Mio. Euro pro Jahr für alle sieben Empfängerstaaten zusammen.¹³ Besonders im Vergleich mit den ca. 1,3 Mrd. Euro Infrastrukturinvestition, welche die EBRD 2007 beispielsweise alleine in der Ukraine eingesetzt hat, wirken die FEMIP-Mittel demnach tatsächlich bescheiden.¹⁴ Es ist deshalb auch kaum verwunderlich, dass sich Spanien in Zukunft verstärkt darum bemüht, EU-Investitionen in den Mittelmeerraum – insbesondere

⁹ „Una banca speciale per il Mediterraneo“, in: Il Martino, 3.7.2008; Intervista al Sottosegretario Craxi: „Una marcia in più ma manca la regia“ [Interview mit Staatssekretärin Stefania Craxi, „Mehr Schwung aber ein Mangel an Koordination“], in: Il Sole 24ORE 8.7.2008, <http://www.esteri.it/MAE/IT/Stampa/Sala_Stampa/Interviste/2008/07/20080708_Craxi_Sole24Ore.htm> (eingesehen am 19.10.2008).

¹⁰ Vgl. Reflections On a New Initiative to Promote Private Investment in the Mediterranean Partner Countries (Non-Paper, Mittelmeer-Forum, Alicante, 27.10.2006) <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Pa%C3%ADses%20y%20regiones/Mediterraneo/REFLEXIONES_HISPANO_FRANCESAS_EN.pdf> (eingesehen am 8.10.2008); Al Numa Capital gestionará el Fondo Europeo para el Mediterráneo, Pressemitteilung des Instituto Catalán de Finanzas, <http://www.icfinances.com/noticias/e_noticias_fitxa.asp?id=56> (eingesehen am 20.10.08).

¹¹ Pressemitteilung der Caisse des Dépôts vom 10. Juli 2008, <http://www.caissedesdepots.fr/IMG/pdf_Press_release_ENG_-_cdp-CDC_Inframed.pdf> (eingesehen am 13.10.2008)

¹² 2007 wurden im Rahmen von FEMIP 180 Mio. Euro für Infrastrukturprojekte und 465 Mio. Euro im Energiebereich investiert. FEMIP Annual Report 2007, S. 9.

¹³ Zahlen errechnet auf Grundlage der ENP Country Reports, <http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm>; eingerechnet sind die grenzüberschreitenden Projekte *Integrated Electricity Market Development*, *Med-eMIP*, *Med-enec*, *Med-reg* und *euroMed aviation project* auf der Grundlage von: Regional Co-operation – An Overview of Programmes and Projects funded, <http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional_cooperati-on/documents/infonotes_enpisouth_regional_cooperation_en.pdf> (eingesehen 24.10.2008); ENPI South Regional Strategy Paper and Indicative Programme, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rs_p_en.pdf> (eingesehen 24.10.2008).

¹⁴ Zwar erhöhten sich 2007 die Investitionen der EU-27 und der EFTA-Staaten in der MEDA-10 Region deutlich und machten ca. 40% des FDI in der Region aus (2006: 24%). Neben den Golf-Staaten ist Europa deshalb die zweite wichtige Säule für Investitionen. Aber diese Zahlen relativieren sich, wenn man bedenkt, dass zur MEDA-10 Region auch die Türkei gehört und dass das Wachstum europäischer FDI fast zur Hälfte auf den Kauf der ägyptischen Orascom Cement durch den französischen Konzern Lafarge für 12,9 Mrd. USD zurückzuführen ist. Ohne diesen Handel wären die Golf Staaten (inkl. anderer MENA-Staaten) der mit Abstand wichtigste Investor in der Region. Vgl. Foreign Direct Investment into MEDA in 2007, Anima Investment Network, Inmed-Invest Survey no. 1, Juli 2008, S. 14. Vgl. dazu auch: The Med's moment comes, in: The Economist, 10.7.2008.

nach Marokko und Algerien – zu dirigieren und die Mittelvergabe möglichst an Institutionen zu binden versucht, die eine staatliche Einflussmöglichkeit erlauben. Fraglich ist allerdings, ob Spanien dabei erneut versuchen wird, die Schaffung einer Euro-Mediterranean Bank gegen den starken Widerstand der nördlichen EU Staaten durchzusetzen. Die Gründung der Mediterranean Business Development Initiative im Rahmen der UfM deutet eher darauf hin, dass Spanien hier auf alternative Strukturen setzt, die dezentralisiert und im Rückgriff auf nationale Fonds und Privatkapital de facto ähnliche Aufgaben wie eine Mittelmeer-Entwicklungsbank übernehmen könnten. Weiter hat Spanien ein elementares Interesse an der energiepolitischen Komponente der UfM. Mittelfristig verspricht die Förderung von Thermosolkraftwerken in den Anrainerstaaten den Import von Strom über die Meeresenge, was unter anderem helfen könnte, klimapolitische Zielsetzungen zu erfüllen. Da die spanische Industrie weltweit zu den führenden Produzenten von Solarenergietechnik gehört und bereits über sehr gute Verbindungen in die Region verfügt, erscheint eine politische Förderung dieser Branche angesichts der enormen ökonomischen Herausforderungen, mit denen sich Spanien konfrontiert sieht, auch kurzfristig viel versprechend. Auch wird der Solarplan als besonders verheißungsvolles Projekt der UfM gehandelt, weshalb eine führende Rolle in diesem Bereich die Gestaltungsmöglichkeiten Madrids in der künftigen Architektur insgesamt erweitern würde. Als Weltmarktführer im Photovoltaik-Sektor ist die Bundesrepublik Deutschland daher auf eine engagierte Außenpolitik angewiesen, die sich um ein enges kooperatives Verhältnis zur spanischen Energiepolitik im Mittelmeer bemüht.

Ob sich Spanien auf politischer Ebene nachhaltig dafür einsetzen wird, informelle Formate außerhalb der EU-Architektur (z.B. den 5+5 Dialog) in den Rahmen der UfM zu integrieren, hängt voraussichtlich von zwei Faktoren ab: Ausschlaggebend dürften erstens die künftigen Einflussmöglichkeiten Spaniens innerhalb der UfM sein. Bisher wird der Anspruch auf eine spanische Schlüsselrolle in der EU Mittelmeerpolitik vor allem dadurch markiert, dass die UfM den zuvor nur inoffiziell verwendeten Namen „Barcelona Prozess“ im sperrigen Titel trägt. Zu beobachten ist auch, dass Spaniens Regierung vehement darauf hinarbeitet, der Stadt Barcelona den Sitz des künftigen Sekretariats der UfM zu sichern. Dabei ist die Frage, ob Barcelona das Sekretariat beherbergen wird, geradezu zum innenpolitischen Gradmesser für den Erfolg

der spanischen Außenpolitik hinsichtlich der UfM geworden. Denn nicht nur die spanischen Medien schenken der Kandidatur große Aufmerksamkeit.¹⁵ Die Regierung ist auch selbst sehr darum bemüht, die Standortfrage in den Vordergrund zu stellen.¹⁶ Zweitens bleibt aus spanischer Sicht abzuwarten, ob die endgültige Gestalt und die Finanzierung der UfM wesentliche Vorteile der informellen Formate kompensieren können wird. Zwar weist die UfM in Hinblick auf die dezidiert „variable Geometrie“, die Konzentration auf begrenzte Projekte und den Einbezug privater Finanzierungshilfen eine gewisse Ähnlichkeit mit den informellen Kooperationen auf. Auch ist es ein klares Zeichen, dass sich in der UfM ausgerechnet spanische Projekte wieder finden, die zuvor im Rahmen der informellen Formate verhandelt wurden; so beispielsweise die Mediterranean Business Development Initiative, die Spanien auf dem Mittelmeer-Forum in Alicante im Oktober 2006 angeregt hatte. Aber weitere entscheidende Vorteile dieser Ansätze wird die UfM kaum kopieren können. Dazu zählt der Umstand, dass die Parteien des Nahostkonflikts in diesen Formaten nicht teilnehmen und Politik in dem – aus spanischer Sicht wichtigen – westlichen Mittelmeergebiet deshalb nicht von Konjunkturen im Nahost-Friedensprozess abhängig ist. Vorteilhaft erscheinen aber auch die erleichterten Entscheidungsprozesse gerade aufgrund des informellen Charakters dieser Dialoge und infolge der begrenzten Anzahl von Akteuren.¹⁷

¹⁵ Vgl. den offiziellen Internetauftritt zur Förderung der Kandidatur Barcelonas, <<http://www.barcelona-candidata-euromed.com/>> (eingesehen am 24.10.2008); Sami Naïr, „Barcelona, Capital Euromediterránea“, in: El País, 16.10.2008, <http://www.elpais.com/articulo/opinion/Barcelona/capital/euromediterranea/elpepiopi/20081016elpepiopi_12/Tes> (eingesehen am 24.10.2008).

¹⁶ Vgl. die Rechtfertigung der spanischen Außenpolitik vor dem außenpolitischen Ausschuss des Repräsentantenhauses am 23.7.2008, <http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_061.PDF> (eingesehen am 01.08.2008).

¹⁷ Wirksam ist vermutlich auch die Dynamik des kleineren Entscheidungskreis, in dem alle Akteure einem stärkeren Gruppendruck ausgesetzt sind. Vgl. Daniela Schwarzer und Isabelle Werenfels, Formelkompromiss ums Mittelmeer, SWP-Aktuell 2008/A 24, April 2008, <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4849> (eingesehen am 2.9.2008).

Die Position Italiens

Die vergleichsweise häufigen bilateralen Konsultationen zwischen Italien und Spanien im Vorfeld des UfM-Gründungsgipfels in Paris sind ein deutliches Indiz für eine enge Zusammenarbeit, der am Treffen der obersten Regierungsvertreter Frankreichs, Spaniens und Italiens am 20. Dezember 2007 in Rom symbolischer Ausdruck verliehen wurde. Grundlagen und Beschränkungen der spanisch-italienischen Kooperation im Umfeld der UfM lassen sich an drei Berührungspunkten der jeweiligen Mittelmeerpolitik beschreiben:

Erstens verbindet Italien mit Spanien formal schlichtweg die wechselseitige Angewiesenheit auf eine Partnerschaft. Im Vergleich zu Frankreich ist das jeweilige Gewicht der beiden Staaten innerhalb der EU verhältnismäßig gering.

Zweitens verbindet Spanien mit Italien auf europapolitischer Ebene das Interesse, den französischen Führungsanspruch zu relativieren. Italien muss verhindern, den bis dato begrenzten Einfluss auf die EMP in der UfM auf Kosten eines möglichen spanisch-französischen Duos gänzlich zu verlieren. Die Sicherung bisheriger Machtstellungen in der ENP spielt allerdings aus italienischer Sicht eine weitaus geringere Rolle, als das aus der Perspektive Spaniens der Fall ist. Gleichzeitig war auch Italien daran gelegen, den Süd-Impuls der französischen Regierung nicht einfach auszubremsen. Für Italien bleibt es wichtig, den eigenen Handlungsspielraum in der Region nicht einzuschränken, indem man anderen Akteuren wie Frankreich und Spanien das europäische Heft des Handelns überlässt. Letzteres wäre vermutlich auch mit einer Konzentration der EU-Mittelmeerpolitik auf die Maghreb- und Maschrek-Staaten verbunden, was Italiens engem Bezug zum östlichen Mittelmeerraum entgegensteht.

Drittens teilt die italienische Außenpolitik auf der Ebene ökonomischer Zielsetzungen die generell unterstützende Haltung Spaniens gegenüber einer Aufwertung pragmatischer und projektbezogener Ansätze in der UfM. Das Exportland Italien drängt noch ambitionierter als Spanien auf eine deutlich umfangreichere und institutionalisierte Investitionstätigkeit der europäischen Staaten in kleine und mittelständische Unternehmen der Mittelmeerstaaten. Italien unterstützt aus diesem Grund das spanische Bemühen um eine

Finanzarchitektur, die umfangreichere Investitionen in die Region ermöglicht und eine politische Einflussnahme der südlichen EU-Mitglieder erlaubt. Eine Rolle dürfte auch die Neustrukturierung der italienischen Diplomatie spielen, die unter der ersten Regierung Berlusconi einsetzte und darauf abzielte, die italienische Auslandsvertretung vor allem unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten tätig werden zu lassen. Die verstärkten politischen Akzente unter Außenminister D'Alema werden in Zukunft vermutlich wieder den ökonomischen Imperativen der Regierung unter Silvio Berlusconi untergeordnet werden.

Trotz der taktischen Partnerschaft mit Spanien im Vorfeld der UfM genießen in Italien zum Teil andere Aspekte der EU-Mittelmeerpolitik besondere Aufmerksamkeit. Da Italien mit der EMP keinen europapolitischen Besitzstand innerhalb der EU zu wahren hat, ist es prinzipiell eher bereit, auch fundamentale Neuerungen in Kauf zu nehmen. Dass die Einbindung in den EU-Rahmen aus italienischer Sicht nicht die gleiche Priorität wie aus der Perspektive Spaniens genießt, zeigt sich auch darin, dass die zuständige Staatssekretärin Stefania Craxi noch wenige Tage vor dem Gipfel erklärte, die italienische Regierung habe die ursprüngliche Idee einer Union der Anrainerstaaten bevorzugt. Mit der Zustimmung zu einer Union inklusive aller EU-Staaten habe man in erster Linie den Befürchtungen der Bundesrepublik Deutschland Rechnung getragen.¹⁸ Unter Silvio Berlusconis Regierung verschiebt sich vermutlich erneut das klassische Dreieck der italienischen Außenpolitik, die sich traditionell an einer engen transatlantischen Partnerschaft, an europapolitischer Loyalität und Interessenvertretung im Mittelmeerraum orientiert, zu Ungunsten der Europapolitik. Nichts deutet bisher darauf hin, dass Ministerpräsident Silvio Berlusconi mit der bilateral bestimmten Außenpolitik seiner ersten Amtszeit brechen würde und den stärker auf Europa konzentrierten Kurs seines Vorgängers aufnehmen wird.

Dem italienischen Selbstverständnis nach liegt der Schwerpunkt der gegenwärtigen Mittelmeerpolitik weit außerhalb des Rahmens der UfM, nämlich auf dem militärischen Engagement im Libanon und – etwas näher – auf den bilateralen Beziehungen zu Libyen. Libyens Bedeutung für die Italienische Außen-

¹⁸ "Il Mezzogiorno e il Mediterraneo", Rede von Staatssekretärin Stefania Craxi am 9.7.2008, http://www.esteri.it/MAE/IT/Stampa/Sala_Stampa/Interventi/2008/07/20080709_Craxi_LabSocialista.htm (eingesehen am 22.10.2008).

politik hat in den vergangenen Jahren erneut drastisch zugenommen. Das liegt zum einen an den Flüchtlingsbildern aus Lampedusa, die für die rechte Regierungskoalition in Rom auch innenpolitischen Handlungsdruck erzeugen. Entscheidender ist aber die ausgeprägte energiepolitische Abhängigkeit Italiens von den libyschen Öl- und Gasexporten. Italiens prinzipielle Zustimmung zum US-Amerikanischen Entwurf eines „Greater Middle East“ und die radikale Trendwende der US-amerikanischen Politik gegenüber dem Ghaddafi-Regime erleichtern Rom die betont freundschaftlichen Beziehungen nach Tripolis. In Hinblick auf die UfM ist es auch aufschlussreich, die insgesamt 28 Mrd. Euro umfassende 10 Jahres-Investition des italienischen Konzerns ENI in Libyens staatliches Ölunternehmen mit den Investitionen zu vergleichen, die im Rahmen von FEMIP während der letzten fünf Jahre in den Mittelmeer-Energiesektor geflossen sind und einen Wert von 2,8 Mrd. Euro aufweisen.¹⁹ Auch die 3,4 Mrd. Euro schwere Infrastrukturunterstützung, auf die sich Italien jüngst als Entschädigung für die italienische Kolonialherrschaft verpflichtet hat, zeigt im Vergleich mit den bereits genannten Summen den hohen Stellenwert des bilateralen Engagements.

Die Regierung Berlusconi kann sich von dem Versuch, der EU-Mittelmeerpolitik mehr Gewicht und Effizienz zu verleihen, einen Bedeutungszuwachs italienischer Positionen im Kontext der EU-Außenbeziehungen versprechen.²⁰ Zudem deckt sich auch der pragmatische, nicht an Konditionalitäten und Demokratisierungspolitik gebundene Ansatz inhaltlich mit dem italienischen Vorgehen. Um eine politische Aufwertung der südlichen Anrainerstaaten bemüht sich Rom auch im Rahmen der nationalen Außenpolitik und entsprechend lautstark wurde dieser Aspekt der UfM von italienischer Seite begrüßt. Der Versuch der Aussöhnung mit der ehemaligen Kolonie Libyen ist auch in dieser Hinsicht exemplarisch. Darüber hinaus ist für Italien vor allem der Aspekt der variablen Geometrie in der UfM viel versprechend, insofern er der bilateral dominierten Außenpolitik Roms eventuell genügend Spielraum lässt, um eigene Akzente zu setzen. Hier besteht ein Unterschied zu Spanien, das den Begriff Kooperation dem der variablen Geometrie im Rahmen der UfM vorzieht.

Insofern mit der UfM nutzbare Strukturen geschaffen werden, Finanzmittel effektiver und umfangreicher in die südliche Nachbarregion zu investieren, werden die damit verbundenen Neuerungen italienische Unterstützung genießen. Es ist allerdings äußerst fraglich, ob die italienische Seite aktiv die Integration der politischen Mittelmeerpolitik in die UfM vorantreiben wird. Im Unterschied zu Spanien wäre das vermutlich mit deutlichen Machteinbußen verbunden. Aufgrund der Außenseiterrolle Libyens in der UfM ist es für Italien auch besonders nachteilig, die informellen Formate, an denen Libyen teilnimmt, in den erweiterten Barcelona-Prozesses zu überführen. Als Mittelformate erlauben sie Italien bisher gegenüber Libyen nicht nur eigenständig zu agieren, sondern bei Bedarf auch in einem multilateralen Verbund mit europäischen Partnern aufzutreten.

Schlussfolgerungen und Optionen deutscher Außenpolitik

Insgesamt ist die italienische Unterstützung für die UfM vermutlich schon mittelfristig klar begrenzt. Zentrale Ziele der Mittelmeerpolitik Italiens wie die – bisher kaum auf regenerative Energien ausgerichtete – Energiepolitik, die Immigrationspolitik sowie die Nahost- und Sicherheitspolitik sind im Kontext der UfM von nachgeordneter Bedeutung. Sofern Spanien seine Interessen nicht noch stärker den französischen Vorgaben unterordnet, könnte das mittelbar zu einer weiteren Schwächung der spanischen Position und insgesamt zu einer fortdauernd schwachen gemeinschaftlichen Mittelmeerpolitik beitragen. Unterstützung fänden dann jene – vorwiegend ökonomischen – Aspekte der UfM, die als Projekte in variabler Geometrie eigentlich nicht auf den Gesamtrahmen der europäisierten Außenpolitik angewiesen sind. Die laut einer Umfrage vorwiegend politischen Erwartungen der Europäer an die UfM würden somit enttäuscht, die ökonomischen Hoffnungen der südlichen Partnerstaaten könnten sich als realistischer erweisen.²¹ Es erscheint auch wahrscheinlich, dass die Angleichung der EMP an Aspekte der informellen Formate nicht zu deren Ablösung oder Bedeutungsminderung führen wird.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich bisher in erster Linie darum bemüht, die Einbindung der UfM

¹⁹ Vgl. FEMIP Annual Report 2007.

²⁰ Vgl. Italy and the Euro-Mediterranean Dialogue, <www.esteri.it/MAE/doc_dossier/dossier_euromed/mediterraneo_en.pdf> (eingesehen am 9.10.2008).

²¹ <http://www.pme.gouv.fr/mde/b_breves/mediterranee.pdf> (eingesehen am 1.10.2008).

in den gesamteuropäischen Rahmen zu sichern, den finanziellen Aufwand der EU-Mittelmeerpoleitik auf dem status quo zu halten sowie Wünsche nach neuen Institutionen, wie einer Euro-Mediterranen Bank, in die Schranken zu weisen. Mit der Umstrukturierung der UfM muss sich die Bundesrepublik nun innerhalb der neuen Architektur positionieren. Neben dem Dialog mit Frankreich wird man in der deutschen Außenpolitik vor allem die Positionen Spaniens und Italiens berücksichtigen müssen, um erfolgreich Einfluss auf die Entwicklungen nehmen zu können.

Abhängig von der Prioritätensetzung sind dabei drei Szenarien denkbar:

1. Wenn zunächst eine abwartende und beobachtende Haltung im Vordergrund stünde, würde sich die Haltung zur UfM jener zur EMP angleichen. Die Initiative bliebe Frankreich und Spanien überlassen, praktische Entscheidungen würden in Zukunft vermutlich weiter im Rahmen der informellen Formate – und damit ohne eine Beteiligung Deutschlands – getroffen. In einem solchen Szenario würde die Bundesrepublik politisch und wirtschaftlich nur sehr begrenzt Einfluss nehmen können und damit Gefahr laufen, dass der politische Ertrag der UfM aus deutscher Sicht gering bliebe weil man als gestaltender Akteur anderen den Vortritt lassen würde. Dieses Szenario setzt auf die Vorteile der bekannten Strukturen, auf eine sehr behutsame Anpassung an neue Herausforderungen und überlässt es vor allem Frankreich und Spanien im gesamteuropäisch tolerierten Korsett oder sogar komplett jenseits der EU (in den informellen Foren) Akzente zu setzen. Um die eigenen Interessen in der Region umzusetzen, könnte die Bundesrepublik vorübergehende Kooperationen mit den jeweils probanten EU-Partnerstaaten eingehen.

2. Deutschland könnte die UfM als eine Chance wahrnehmen, Strukturen, die noch nicht geronnen sind, aktiv zu beeinflussen. Das würde bedeuten, die UfM am Maßstab der nationalen Interessen Deutschlands in der Mittelmeerregion zu fördern. Deutschland sollte dann einerseits versuchen, personell einen gewissen Einfluss auf die neuen Institutionen zu nehmen und diese gleichzeitig finanziell zu unterstützen. Dieses Szenario erkennt eine innereuropäische Arbeitsteilung an, die Vertrauen in die mediterranen Partner erfordert. Eine enges Bündnis mit Spanien und wäre viel versprechend, müsste aber mit französischem Argwohn rechnen. Es könnte von Bemühungen begleitet werden, Italien stärker als bisher zu integrieren.

Deutschlands Bestreben müsste es dann in diesem Szenario sein, die spanische Position innerhalb der UfM zu stärken aber gleichzeitig die politische Aufwertung der Partnerstaaten im Sinne eines Co-Ownership-Ansatzes zu fördern. Letzteres erfordert die vehemente Unterstützung eines Sekretariats am südlichen Ufer und des französischen Bemühens um die Co-Präsidentschaft nach Ablauf der Ratspräsidentschaft. Dies eröffnet die Chance für eine Mittelmeerpoleitik, die über Entwicklungshilfe hinausgeht und die wachsende politische Rolle bzw. Bedeutung der Anrainerstaaten ernst nimmt.

3. Die Bundesregierung könnte die UfM in europapolitischer Verantwortung wahrnehmen. In diesem Fall müsste darauf Wert gelegt werden, die informellen Formate abzuwerten, die Mittel der FEMIP aufzustoßen und die EU-Maßnahmen stärker voranzutreiben. In diesem Szenario erscheint eine eingeschränkte Kooperation mit Spanien folgerichtig, bei der vor allem das spanische Interesse am europäischen Format der Mittelmeerpoleitik Unterstützung erfährt. Eine stärkere Integration Italiens wäre zwingend nötig. Die UfM wäre in diesem Szenario als der Nukleus einer stetig fortschreitenden Integration der Mittelmeerpoleitik zu verstehen. Ziel dieser Integration wäre eine Bündelung möglichst vieler mittelmeerpolitischer Aktivitäten unter einem institutionellen Dach. Viel versprechend wäre dieses Szenario nur, wenn einerseits mit der UfM langfristig eine handlungsmächtige Institution der EU-Außenpolitik geschaffen würde. Andererseits wäre es unabdingbar, die südlichen Anrainerstaaten durch eine starke Stellung (beispielsweise den Sitz des Sekretariats) und umfangreiche Kooperation möglichst eng an das neue Format zu binden. Nur so könnte eine nachhaltig europäisierte UfM im Wettbewerb mit alternativen Formaten, seien es bilaterale oder sub-regionale wie der 5+5 Dialog, bestehen.