

Nahost- und Mittelmeerpolitik

Tobias Schumacher

Die Nahost- und Mittelmeerpolitik stand deutlich im Schatten EU-europäischer Bemühungen zur Bewahrung der territorialen Integrität der Ukraine beizutragen und das Land näher an die EU anzubinden. Die Euromaidan-Proteste in der Ukraine sowie insbesondere die russische Annexion der Krimhalbinsel, gefolgt von den gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen russischen Separatisten und dem ukrainischen Militär im Osten des Landes, haben zwar die Grenzen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) deutlich aufgezeigt, nicht aber zur Inangsetzung einer Effektivierung oder gar zu einem umfassenden Reformprozess derselbigen geführt. Für die Nahost- und Mittelmeerpolitik der EU, die sich zu einem erheblichen Teil im Rahmen der ENP vollzieht, hat dies zur Folge gehabt, dass sie abermals nur begrenzten bzw. keinen Einfluss auf politische und wirtschaftliche Transformationsprozesse im Maghreb und der Levante genommen hat. Sie ist auch im Hinblick auf die Lösung territorialer Konflikte hinter ihren eigenen Ansprüchen geblieben, welche sie in der im Mai 2011 vorgestellten überarbeiteten ENP (ENP 2.0) noch voller Selbstbewusstsein formuliert hatte.

Der im März 2014 von der Europäischen Kommission und der Hohen Beauftragten für Außen- und Sicherheitspolitik veröffentlichte Jahresbericht zur ENP 2.0 betont zwar, dass die EU „nicht in ihren Bemühungen nachgelassen [habe], die Stärkung von Demokratie und Sicherheit und die Festigung einer nachhaltigen und inklusiven Entwicklung“¹ in ihrer südlichen Nachbarschaft zu unterstützen. Gleichwohl deutet bereits der vielsagende Titel des Berichts – „Nachbarschaft am Scheideweg“ – an, dass von just diesen Bemühungen kaum Wirkung ausging. Aus Sicht der Kommission und der Hohen Beauftragten hängt dies zuvorderst mit der mittlerweile auch in den Brüsseler Institutionen weit verbreiteten Erkenntnis zusammen, dass externe Demokratieförderung nicht gleichzusetzen ist mit extern verordnetem Regimewandel – einem Politikansatz, dessen Grenzen spätestens seit dem Scheitern der 1995 initiierten Euro-Mediterranen Partnerschaft mittlerweile weithin anerkannt sind.² Selbstkritisch verweisen sie aber auch auf die Notwendigkeit, den südlichen Nachbarstaaten den potentiellen Nutzen EU-europäischer Reform- und Unterstützungsangebote deutlicher darzulegen und künftig im Zusammenspiel mit den EU-Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, diese Angebote attraktiver zu gestalten und sie gleichzeitig an den lokalen und nationalen politischen und sozio-ökonomischen Bedingungen auszurichten. Insbesondere die in der Vergangenheit immer wieder kritisierte Gleichförmigkeit europäischer Kooperationsangebote ist es sodann auch, die den Jahresbericht davon sprechen lässt, das bereits seit 2004 vermeintlich gültige Prinzip der Differenzierung stärker als bislang in der Praxis anzuwenden und dementsprechend den sektorspezifischen

1 Europäische Kommission: Pressemitteilung „Die Nachbarschaft am Scheideweg – Bilanz eines Jahres voller Herausforderungen“, 27. März 2014.

2 Vgl. Richard Gillespie/Laurence Whitehead: *European Democracy Promotion in North Africa: Limits and Prospects*, *Democratization*, 9:1, 2002, S. 192-206.

Entwicklungsstand der einzelnen Partnerländer als tatsächliche und einzige Bemessungsgrundlage für die Vergabe von mehr oder weniger Finanzhilfen sowie hinsichtlich der Teilnahme an EU-Kooperationsprogrammen heranzuziehen.³

Trotz dieses vermeintlich erfrischenden Eingeständnisses eigener Unzulänglichkeiten sind die Kommission und die Hohe Beauftragte jedoch abermals ihrem über Jahre hinweg praktizierten Diskurs treu geblieben, wonach der EU eine sich aus dem Lissabonner Vertrag ergebende, geradezu unabwendbare Verantwortung und Pflicht auferlegt wird, eine hervorgehobene Rolle in den Entwicklungs- und Transitionsprozessen der südlichen Nachbarstaaten zu spielen. Dementsprechend ist der Jahresbericht eben auch von zahlreichen Formulierungen durchzogen, in der das grundsätzliche Engagement der EU für die Region betont wird. Wie sah dieses im Jahresverlauf 2013/2014 konkret aus, welche Antworten hat die ENP 2.0 auf die mannigfaltigen und parallel zueinander verlaufenden Prozesse des Systemwandels und der Systembeharrung bereitgehalten? Wie hat sie auf die sich stetig verändernde Sicherheitslage in Libyen reagiert, und welche Rolle hat sie im Rahmen der internationalen Bemühungen um ein Ende des israel-palästinensischen Konflikts und des syrischen Bürgerkriegs gespielt?

Die ENP 2.0 und der südliche Mittelmeerraum nach dem arabischen Frühling

Ogleich im Jahreszeitraum 2013/2014 bis auf Syrien in nahezu allen arabischen Staaten und Gesellschaften des südlichen Mittelmeerraums Einigkeit darüber besteht, die Strukturen der politischen und wirtschaftlichen Systeme zu modernisieren, gibt es im Hinblick auf Reichweite, inhaltliche Ausrichtung und Tempo von Reformen keinen Konsens. Lediglich in Tunesien hat der Blick auf Ägypten und die seit der Absetzung des demokratisch gewählten Staatspräsidenten Mursi im Juli 2013 eingesetzte massive Repression gegen Kritiker der Militärherrschaft dazu geführt, dass sich die aus den Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung 2011 als stärkste politische Kraft hervorgegangene islamistische En-Nahda im Zuge eines nationalen Dialogprozesses mit säkularen Oppositionsparteien und -bewegungen sowie der einflussreichen Gewerkschaft UGTT auf eine Übergangsregierung und die Ausarbeitung einer Verfassung für Tunesien verständigt hat.⁴ Dieser Prozess ist das Resultat der innenpolitischen Dynamik Tunesiens und steht in engem Zusammenhang mit der anhaltenden makro- und mikroökonomischen Malaise des Landes. Die EU hat sich zwar immer wieder für einen solchen Dialogprozess eingesetzt und auch die Verabschiedung der Verfassung am 26. Januar 2014 als „großen Fortschritt“⁵ bezeichnet. Als treibende und den Prozess maßgeblich mitgestaltende Kraft ist sie jedoch nicht in Erscheinung getreten, auch wenn sie nicht zuletzt im Zuge ihrer Kooperation mit dem Straßburger Europarat und der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) die Ausarbeitung der Verfassung durch die Entsendung von Experten und Wissenstransfer beratend begleitet hat. Diese Unterstützung ist wiederum

3 Vgl. European Commission/High Representative for Foreign Affairs and Security Policy: Joint Communication: Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013, Brüssel, 27. März 2014, JOIN(2014) 12 final.

4 Vgl. Isabelle Werenfels: Tunesiens Demokratisierung: Lernen aus den Katastrophen der Anderen. SWP kurz gesagt, Berlin, 27. Januar 2014.

5 <http://enpi-info.eu/medportal/news/latest/36120/Tunisia:-Barroso-praises-new-constitution-and-reaffirms-EU-support>.

eingebettet in das seit 2011 bestehende, demokratische Transitionsprozesse im südlichen Mittelmeerraum unterstützende SPRING-Programm, von dem Tunesien durch die Inanspruchnahme von 485 Mio. Euro bislang am stärksten profitiert hat. Die hervorgehobene Rolle, die Tunesien mittlerweile im Zuge der Umsetzung der ENP 2.0 spielt, kommt neben der Unterzeichnung einer Mobilitätspartnerschaft am 3. März 2014 auch darin zum Ausdruck, dass Mitte April 2014 mit der tunesischen Übergangsregierung politische Einigkeit über den Abschluss einer privilegierten Partnerschaft erzielt und Tunesien ganz im Sinne des *mehr-für-mehr*-Prinzips ferner der Zugang zu EU-Programmen und EU-Agenturen eingeräumt wurde.⁶

Während mit Marokko im Dezember 2013 ein neuer für den Zeitraum 2013-2017 geltender Aktionsplan abgeschlossen wurde, der das Königreich angesichts des stockenden Demokratisierungsprozesses zu weiteren Reformen im Bereich Menschenrechte, Demokratie, gute Regierungsführung und Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure anleiten soll, hat das Europäische Parlament im selben Monat einem neuen Fischereiprotokoll zugestimmt.⁷ Dieses war zwei Jahre zuvor angesichts von Unstimmigkeiten im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte sowie vor allem aufgrund des Einbezugs west-saharischer Hoheitsgewässer noch am Widerstand zahlreicher Parlamentarier gescheitert. Nun hat das Europäische Parlament – nicht zuletzt unter dem Eindruck massiver spanischer Einflussnahme – derartige Bedenken ebenso ignoriert, wie auch die Bestimmungen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte sowie der Erklärung der Vereinten Nationen zu den Rechten indigener Völker, welche die Signatarstaaten dazu verpflichtet, diesen die Land- und Ressourcennutzung zu garantieren. Anstatt folglich strikt vom Prinzip des *weniger-für-weniger* Gebrauch zu machen und das marokkanische Königshaus für den jüngsten Reformstau sowie seine unnachgiebige Haltung im Hinblick auf eine Lösung des Westsaharakonflikts zu sanktionieren, hat die EU stattdessen auf eine Praxis des *mehr-für-weniger* gesetzt. Diese hat weitere Finanzhilfen sowie durch den neuerlichen Einbezug der westsaharischen Küste in das Fischereiprotokoll gar die indirekt Anerkennung der marokkanischen Herrschaftsansprüche über das Gebiet der Westsahara nach sich gezogen.

In gewisser Weise lässt sich dieser Ansatz auch in den Beziehungen der EU zu Algerien erkennen, hat die EU im Berichtszeitraum doch abermals unter Beweis gestellt, dass die praktische Umsetzung der in der ENP 2.0 enthaltenen Reformdimension und die damit verbundene Ambition, gestalterisch auf politische und wirtschaftliche Liberalisierungs- und Demokratisierungsprozesse einzuwirken, stabilitäts-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten faktisch untergeordnet werden. Zwar hat die EU als Reaktion auf die Weigerung des algerischen Regimes, die 2012 von der EU-Wahlbeobachtungsmission vorgelegten 31 Empfehlungen zu erfüllen, im Zuge der algerischen Präsidentschaftswahlen im April 2014 darauf verzichtet, eine Beobachtermission zu entsenden.⁸ Gleichwohl hat die Entscheidung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) sowie der Europäischen Kommission den Ausgang der Wahl weder öffentlich zu kommentieren noch im Anschluss an die Sitzung des EU-Algerien Assoziationsrates im Mai 2014 zu themati-

6 Vgl. Conseil de l'Union Européenne: Conseil d'Association UE-Tunisie, Presse 234, 14. April 2014.

7 Vgl. <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131206IPR30021/html/MEPs-approved-EU-Morocco-Fisheries-agreement>.

8 Vgl. Union européenne Mission d'observation électorale: Rapport final. Élections législatives Algérie 2012, Brüssel, 05. August 2014.

sieren, untermauert, dass sich die EU angesichts der Zersplitterung der algerischen politischen und gesellschaftlichen Landschaft dafür entschieden hat, die ohnehin fragile Machtbalance zwischen dem wiedergewählten Präsidenten Bouteflika und dem Militär und damit wiederum verbunden auch die im regionalen Vergleich vermeintlich ausgeprägte Stabilität nicht zu gefährden. Dies geschah nicht zuletzt auch im Wissen darum, dass sich übermäßige Kritik an der Rechtmäßigkeit des Wahlprozesses, der Wiederwahl des kranken Bouteflika sowie ausbleibenden politischen Reformen negativ auf die von der EU bereits seit 2011 angestrebte Unterzeichnung eines Aktionsplans sowie eine von der EU angestrebte Ausweitung algerischer Erdgaslieferungen auswirken kann.⁹

Parallel dazu hat die EU auch in ihren Beziehungen zu Ägypten davon abgesehen vom Prinzip der negativen Konditionalität Gebrauch zu machen, obgleich das seit Juli 2013 herrschende Militärregime eine Politik der Gleichschaltung praktiziert, die neben der bedingungslosen Verfolgung Andersdenkender auf massiven Menschenrechtsverstößen und der Verletzung demokratischer Prinzipien fusst. Anders als bei den algerischen Präsidentschaftswahlen hat die EU jedoch dem Wunsch des ägyptischen Regimes entsprochen eine Wahlbeobachtungsmission (EUEOM) zu den Ende Mai 2014 abgehaltenen Präsidentschaftswahlen zu entsenden, nachdem sie bereits das im Januar 2014 abgehaltene Verfassungsreferendum durch eine „EU Electoral Expert Mission“ beobachten ließ. Bemerkenswerterweise hat die EU den ägyptischen Behörden für den ordnungsgemäßen Ablauf und Vollzug sowohl des Referendums, als auch der Präsidentschaftswahlen gratuliert, obwohl beide Abstimmungen begleitet waren von ausgeprägten Verhaftungswellen und Einschüchterungsversuchen ägyptischer Oppositioneller. Während die EUEOM in ihrem Bericht neben deutlicher Kritik an dem für die Wahl geltenden Rechtsrahmen auf das Verbot der Jugendbewegung vom 6. April sowie die praktizierte Selbstzensur der ägyptischen Medien hingewiesen hat, bleibt die Erklärung der EU vom 5. Juni 2014 was Ton und Inhalt betrifft weit hinter dem Bericht der EUEOM zurück.¹⁰ Noch schwerer wiegt allerdings, dass sie durch die Anerkennung General Al-Sisi's als Präsident Ägyptens sowie die Entsendung der Beobachtermissionen maßgeblich zur Legitimierung des Militärputsches vom 3. Juli 2013 und dementsprechend zur Unterminierung des 2011 eingesetzten politischen Liberalisierungsprozess beigetragen hat.

Im Gegensatz dazu waren die Beziehungen der EU zu Jordanien und dem Libanon vor allem von den regionalen Auswirkungen des syrischen Bürgerkriegs überschattet und dem Versuch der EU beide Länder bei der Bewältigung der Flüchtlingswelle aus Syrien zu unterstützen. Neben dem sich seit Dezember 2011 vollziehenden Vorbereitungsprozess zur Aufnahme von Verhandlungen mit Jordanien über den Abschluss eines weitreichenden und umfassenden Freihandelsabkommens (Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreement) sowie seit Dezember 2013 über eine Mobilitätspartnerschaft, hat sich die EU dabei insbesondere auf humanitäre Hilfe und finanzielle Unterstützung konzentriert. Im Zuge der von der Kommission und dem EAD bereits im Sommer 2013 aufgelegten Finanzhilfe zur Abfederung der Konsequenzen des Kriegs in Syrien in einer Gesamthöhe von 400 Mio. Euro hat die EU zwischen September 2013 und Mai 2014 139 Mio. Euro

9 Vgl. zu den Verhandlungen zum algerischen Aktionsplan die am 13. Mai 2014 von der Kommission veröffentlichte Pressemitteilung.

10 Siehe „International observer missions condemn electoral climate“, Daily News Egypt, 29. Mai 2014 sowie EU: Declaration on behalf of the European Union on the presidential elections in Egypt, Presse 330, 05. Juni 2014.

bereitgestellt, die von Unterorganisationen der Vereinten Nationen verwaltet und in erster Linie für Ausbildungs-, Infrastruktur-, und Wirtschaftsförderungsmaßnahmen verwendet werden.¹¹ Angesichts der Fokussierung auf die Flüchtlingsproblematik wurde allerdings weitestgehend ignoriert, dass sowohl die Regierung Jordaniens, als auch des Libanon bei der Umsetzung der Empfehlungen des Fortschrittsberichts von 2012 kaum Fortschritte erzielt haben. Zwar hat Jordanien eine Anti-Korruptionsstrategie angenommen und die regionale Konvention über Paneuropa-Mittelmeer-Kumulierung ratifiziert. Gleichzeitig besteht das Problem der selektiven Justiz in beiden Ländern fort und es existieren noch immer erhebliche Defizite hinsichtlich der Umsetzung internationaler Standards im Bereich Polizeiwesen, Minderheitenschutz, Kinderrechte, geschlechterbasierte Gewalt sowie Gefängnisbedingungen und Vermeidung von Folter.

Staatszerfall, Konflikt und die ENP 2.0

Die EU-Syrienpolitik litt auch im Jahreszeitraum 2013/2014 unter den Meinungsverschiedenheiten und Positionsdivergenzen der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten und war abermals durch das Fehlen eines signifikanten Einflusses der EU im Hinblick auf die Erreichung einer politischen Konfliktlösung gekennzeichnet. Die EU war durch die Hohe Beauftragte sowie Regierungsvertreter einzelner Mitgliedstaaten bei der Genf-II Friedenskonferenz in Montreux Ende Januar 2014 vertreten und hat sich dabei abermals für eine politische Transition im Sinne des Genf-I-Communiqués sowie die Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolution 2118 und die zeitnahe Vernichtung des syrischen Chemiewaffenarsenals ausgesprochen.¹² Gleichzeitig wurde ihr jedoch angesichts des hohen Fragmentierungsgrades der syrischen Opposition, der unüberbrückbaren Diffenzen zwischen letzterer und dem syrischen Regime sowie der prinzipiellen Uneinigkeit zwischen den USA und Russland in Bezug auf eine nachhaltige und für alle Parteien akzeptable Konfliktlösung deutlich aufgezeigt, dass sie nur über eine begrenzte Verhandlungsmacht verfügt. Dies wurde durch einen weiteren Aspekt untermauert: Während die abermalige Aufstockung der von der EU und ihren Mitgliedstaaten geleisteten humanitären Hilfe weitestgehend spannungsfrei verlief und sich bis Ende Januar 2014 auf ca. 2,6 Mrd. Euro summierte, gelang es den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zwar die bereits im Mai 2013 verhängten wirtschaftlichen Sanktionen gegen das syrische Regime bis 1. Juni 2015 zu verlängern.¹³ Die Bildung einer einheitlichen Haltung gegenüber den syrischen Oppositionskräften und Rebellen und die damit einhergehende neuerliche Annahme eines Waffenembargos war damit aber abermals nicht verbunden. Seit dem Frühsommer 2014 scheinen sich jedoch zumindest einige wenige Positionsdifferenzen innerhalb der EU graduell aufzulösen. War die übereinstimmende Nicht-Anerkennung der syrischen Präsidentschaftswahlen vom 3. Juni 2014 weitestgehend zu erwarten, so stellen die Schlussfolgerungen des EU-Außenministerrates vom 14. April 2014 dahingehend ein

11 Siehe die Pressemitteilungen der Europäischen Kommission vom 10.09.2014, 28.10.2014, 16.12.2013, 20.01.2014 28.05.2014.

12 Siehe Remarks by High Representative Catherine Ashton at the Geneva II conference on Syria, 140122/02, Montreux, 22. Januar 2014. Zur Genfer Friedenskonferenz siehe Muriel Asseburg /Heiko Wimmen: Genf II. Chance zur Einhegung des syrischen Bürgerkriegs, SWP Aktuell 2014/A03.

13 Council of the European Union: Syria: economic sanctions extended until 1 June 2015, Presse 320, Brüssel, 29. Mai 2014.

Novum dar, als dass sich die EU in ihnen erstmalig geschlossen dafür ausspricht, den Internationalen Strafgerichtshof mit der Situation in Syrien zu befassen.¹⁴

Während die EU in Syrien durch ihre mittlerweile wieder temporär geöffnete Delegation präsent ist und auch EU-Mitgliedstaaten jenseits der öffentlichen Berichterstattung zunehmend ihre Botschaften öffnen,¹⁵ fokussiert sich das Engagement der EU in Libyen weiterhin vor allem auf finanzielle und technische Hilfe. Im Jahreszeitraum 2013/2014 hat die EU diese insbesondere auf den Sicherheits- und Verwaltungssektor sowie Migration und wirtschaftliche Erholung ausgeweitet. In den drei letztgenannten Bereichen hat sich die EU hauptsächlich auf Trainings- und Ausbildungsprogramme konzentriert, die angesichts der äußerst fragilen Sicherheitslage im Land allerdings in Bezug auf Implementierung und Wirkungsgrad bislang als gescheitert betrachtet werden müssen. Die immer wieder aufflammenden und entlang sich ständig verändernder Konfliktlinien verlaufenden Kämpfe zwischen verfeindeten Stämmen, Milizen, Al-Qaeda-Gruppierungen, separatistischen Bewegungen und Anhängern der Zentralregierung haben denn auch zu einem Sicherheitsvakuum geführt, welches in der Ermordung des stellvertretenden Industrieministers, der Entführung eines libyschen Öltankers und des jordanischen Botschafters sowie der Erstürmung des libyschen Parlaments durch die „Libyan National Army“ im Mai 2014 stets einen neuen Höhepunkt fand.¹⁶ Zwar gelang es der libyschen Zentralregierung am 20. Februar 2014 Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung (CDA) abzuhalten, zu denen die EU ebenfalls eine „EU Electoral Expert Mission“ entsandt hat. Die Kompetenzen der CDA sind aber seit der gewaltsamen Auflösung des Parlaments und der dieser vorausgegangen Absetzung von Premierminister Al-Thanni ungeklärt – eine Entwicklung, die weder von Catherine Ashton, noch dem für die EU-Nachbarschaftspolitik zuständigen EU-Kommissar Stefan Füle explizit kommentiert wurde und sich auch nicht negativ auf die Auszahlung von EU-Finanzhilfen ausgewirkt hat. Stattdessen hat die EU neben der Ernennung des EU-Sonderbeauftragten für den südlichen Mittelmeerraum, Bernardino León, zum persönlichen Gesandten von Ashton in Libyenfragen ihr Hauptaugenmerk auf die Verwirklichung der „EUBAM Libya – EU Integrated Border Management Assistance Mission Libya“ gelegt. Diese hat zwar zwischenzeitlich die Arbeiten zur Ausarbeitung einer libysch-tunesischen Grenzmanagement-Strategie aufgenommen und wurde von den libyschen Behörden für ihren Beitrag zur Schaffung einer libyschen Zollbehörde ausgezeichnet. Ihre Tätigkeit musste sie aber angesichts der explosiven Sicherheitslage zunehmend nach Malta verlagern.¹⁷ Wie die EUBAM vor diesem Hintergrund

14 Siehe Council of the European Union: Council conclusions on Syria, Foreign Affairs Council meeting, Brüssel, 14. April 2014. Siehe auch Anthony Dworkin: Europe turns to the ICC on Syria – a sign of hopelessness?, Commentary, ECFR, 23.04.2014.

15 Siehe den Vortrag des geschäftsführenden Leiters der EU-Delegation in Damaskus, Dr. Anis Nacrou, am 2. April 2014 am College of Europe (Natolin campus), <https://www.coleurope.eu/events/natolin-ambassadorial-talk-syrian-popular-revolt-dream-nightmare-dr-anis-nacrou>.

16 Siehe stellvertretend die entsprechende Berichterstattung auf Aljazeera: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2014/01/libya-deputy-industry-minister-shot-dead-201411202725613806.html>; <http://www.aljazeera.com/news/africa/2014/03/tanker-rebel-oil-libya-2014311133113876148.html>; <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/05/armed-group-attacks-libyan-parliament-201451935057455872.html>; <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/05/armed-group-attacks-libyan-parliament-201451935057455872.html>.

17 Siehe Mattia Toaldo: Why Europe should step up its efforts in Libya, Commentary, ECFR, 17. Februar 2014.

allerdings ihr Mandat effektiv umsetzen und dabei auch zur Reform des libyschen Sicherheitssektors beitragen kann, bleibt jedoch mehr als fraglich.¹⁸

Ähnlich ernüchternd stellt sich die Lage im Nahen Osten dar, wo die EU im Hinblick auf die Erreichung einer politischen Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts abermals vom Verhandlungsgeschick der US-Regierung sowie der Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft Israels und der Palästinenser abhängig war. Gelang es US-Außenminister John Kerry im August 2013 noch, die beiden Konfliktparteien zur Wiederaufnahme direkter Friedensgespräche zusammenzubringen, war spätestens nach der Weigerung Israels weitere palästinensische Häftlinge vereinbarungsgemäß freizulassen sowie nach der im April 2014 vorgenommenen Ankündigung der ehemals verfeindeten Palästinenserbewegungen Fatah und Hamas sich auszusöhnen und eine (von der EU grundsätzlich befürwortete) Regierung der nationalen Einheit zu bilden, endgültig erkennbar, dass auch eine Verlängerung der Frist zur Ausarbeitung eines Prinzipien-Rahmenabkommens ergebnislos bleiben wird. Die EU-Außenminister hatten noch im Dezember 2013 versucht, die israelisch-palästinensischen Friedensverhandlungen positiv zu beeinflussen, indem sie beiden Parteien für den Fall der Unterzeichnung eines Friedensabkommens eine „special privileged partnership“ versprochen.¹⁹ Angesichts des Scheiterns der Friedensverhandlungen und der damit wahrscheinlicher werdenden „Einstaatenlösung“, aber auch bedingt durch die Tatsache, dass sich die EU außer Stande zeigte, die Konturen einer solchen Partnerschaft konkret zu spezifizieren, wurde dieses Angebot jedoch weder von israelischer noch von palästinensischer Seite ernsthaft thematisiert.

Abgesehen von dem Versuch eine ausgeprägtere politische Rolle zu spielen, folgte die EU-Nahostpolitik weitestgehend dem Muster der jüngsten Vergangenheit. Sie war abermals dadurch gekennzeichnet, dass sie einerseits durch ihre Fokussierung auf Finanzhilfen maßgeblich zur Aufrechterhaltung der Palästinensischen Autonomiebehörde beitrug und sie andererseits ihre Kooperation mit Israel, wie beispielsweise mit der Unterzeichnung des Horizon 2020-Abkommens Anfang Juni 2014, sukzessive ausweitete.²⁰ Parallel dazu lässt sich aber auch ein grundsätzlicher Trend erkennen, wonach sich die EU – nicht zuletzt nach der symbolhaften Verabschiedung der bislang außer Kraft gesetzten Richtlinien, die alle in den besetzten Gebieten angesiedelten israelischen Entitäten von jeglicher EU-Finanzhilfe ausschließt – wesentlich deutlicher als in der Vergangenheit positioniert und Israels obstruktive Haltung sowie die israelische Siedlungspolitik explizit kritisiert. Während der Fortschrittsbericht vom März 2014 in einem neutralen und vermeintlich unkritischen Ton verfasst wurde, kommt dies mittlerweile insbesondere in den verschiedenen Erklärungen der Hohen Beauftragten zum Ausdruck und wurde darüberhinaus auch während der Rede des Präsidenten des Europäischen Parlaments in der israelischen Knesset Anfang 2014 deutlich erkennbar, in der er sowohl den Bau israelischer Siedlungen im Westjordanland als auch die israelische Wasserpolitik scharf kritisierte.²¹

18 Siehe auch Andrew Rettman: EU ‚mentors‘ helping Libya stop unwanted migrants, EUobserver, 14. Oktober 2013.

19 Council of the European Union: Council Conclusions on the Middle East Peace Process, Brüssel, 12. Mai 2014.

20 Siehe European Commission: EU, Israel sign Horizon 2020 association agreement, Jerusalem, 8. Juni 2014.

21 Siehe z.B. <http://www.euractiv.com/global-europe/israel-blames-schulz-water-remar-news-533481>.

Perspektiven der EU-Mittelmeer- und Nahostpolitik

Auch im Jahreszeitraum 2013/2104 präsentiert sich Europas südliche Nachbarschaft weiterhin als konfliktbehafteter und von Unsicherheit, Instabilität und autokratischer Herrschaft gekennzeichneter Großraum. Es scheint, wie eine deutsche Tageszeitung unlängst kommentierte, als ob aus dem arabischen Frühling ein Herbst der Enttäuschung geworden ist.²² Bemerkenswerten Fortschritten hin zu demokratischer Konsolidierung wie in Tunesien stehen seit geraumer Zeit deutliche Rückschritte gegenüber, die in Ländern wie Marokko und Jordanien durch von außen nicht immer als solche erkennbare De-Demokratisierungstendenzen, in Ägypten durch sich rapide vollziehende Re-Autoritarisierungs- und Gleichschaltungsprozesse sowie in Libyen durch zunehmende Anarchie und Staatszerfallserscheinungen gekennzeichnet sind. Diese Entwicklung geht einher mit der zunehmend um sich greifenden Erkenntnis der internationalen Gemeinschaft, und somit auch der EU, den mehr als drei Jahre währenden und mittlerweile mehr als 150.000 Todesopfer fordernden Bürgerkrieg in Syrien von außen genauso wenig lösen zu können, wie Israel zum Abschluss eines gerechten und dauerhaften, auf der Grundlage einer Zweistaatenlösung basierenden Friedensvertrags zu bewegen. Für die EU bedeutet dies somit, dass ihr die Grenzen ihrer Nahost- und Mittelmeerpolitik, die sich noch immer in weiten Teilen unter dem Dach der ENP 2.0 vollzieht, abermals deutlich vor Augen geführt wurden und die scheinbar einseitige Fokussierung auf asymmetrische Freihandelsabkommen, Migrationspartnerschaften, Finanzhilfe und privilegierte „special partnerships“ der sich verschärfenden komplexen politischen, sozioökonomischen und zivilisatorischen Problemlage im südlichen Mittelmeerraum nicht gerecht wird. Trotz der Tatsache, dass der Lissabonner Vertrag die EU mit durchaus nicht unerheblichen Kompetenzen und außenpolitischen Instrumenten ausstattet, die der EU – sofern konsequent und gemeinschaftlich angewandt – durchaus Hebelkraft und Einfluss auf Transitionsprozesse ermöglichen, hat sie sich stattdessen als ein Akteur präsentiert, der seine vermeintlich normative Kraft zwar durchaus allzu oft diskursiv zur Schau stellte, diese in seiner südlichen Nachbarschaft aber neuerlich nicht in ergebnisorientiertes, kohärentes und nachhaltiges Außenhandeln zu transformieren wusste.

Weiterführende Literatur

- Dimitris Bouris und Nathan Brown: Can the EU Revive the Cause of the Middle East?, Carnegie Endowment for International Peace, 29 Mai 2014.
- Lars Brozus und Stephan Roll: Die EU-Wahlbeobachtung in Ägypten war ein Fehler, „Kurz gesagt“, SWP Berlin, 30. Mai 2014.
- Thomas Demmelhuber: Der Nahe Osten und der Einfluss externer Mächte: Kontinuitäten und Brüche im Lichte der Protestbewegungen seit 2011, *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP)*, 63:2, 2014, S. 163-173.
- Neve Gordon und Sharon Pardo: Normative Power Europe and the Power of the Local, *Journal of Common Market Studies*, 2014, S. 1-12.
- Benjamin Kienzle: The New Face of EU Security Policies? Analysing the Normative Patterns of EU Non-Proliferation Policies in the Southern Mediterranean, *Mediterranean Politics*, 19:1, 2013, S. 40-58.

22 Mathias Brüggmann: Durchbeißen wie Sami Khedira, *Handelsblatt*, 18. Juni 2014.