

Nahost- und Mittelmeerpolitik

Tobias Schumacher

Sowohl in Europa, als auch in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens ist die anfängliche Euphorie über den Ausbruch des vielfach als arabischer Frühling bezeichneten Prozesses des politischen Wandels zwischenzeitlich zunehmend der Ernüchterung gewichen. Zum einen lag dies an der Tatsache, dass die in Tunesien, Ägypten und Libyen mit der Absetzung der jeweiligen Staatspräsidenten eingesetzte Dynamik im Laufe des Jahres 2011 nur bedingt die politischen Systeme in den übrigen Staaten in Europas südlicher Nachbarschaft erfasst hat und der von einigen Medien vorschnell perzipierte Domino- bzw. *spill-over*-Effekt ausgeblieben ist.¹ Zum anderen ist dies auf das Unvermögen der alten und neuen Herrschaftseliten zurückzuführen, die zuweilen dramatische sozioökonomische Situation, geprägt von Arbeits- und Perspektivlosigkeit, steigenden Nahrungsmittelpreisen, sowie um sich schreitender Armut nachhaltig zu verbessern und die nationalen Volkswirtschaften in weltwirtschaftliche Strukturen und Arbeitsteilungsprozesse zu integrieren.² Verschärft wird diese Situation noch zusätzlich dadurch, dass islamistische und (radikal-)islamische Bewegungen in einen Wettstreit sowohl miteinander als auch mit säkularen und liberalen Kräften eingetreten sind und diesen, wie beispielsweise in Tunesien und Ägypten, vielfach gewaltsam austragen.³ In den Staaten der EU haben vor allem die Schuldenkrise und die damit verbundenen Debatten über das Fortbestehen der Eurozone und der EU den Blick zunehmend auf innereuropäische Debatten gelenkt, was zur Folge hatte, dass Transitions-, Nachfolge- und Demokratisierungsfragen sowie Fragen der Konfliktlösung im südlichen Mittelmeerraum nach und nach an den Rand des öffentlichen Bewusstseins und Interesses gedrängt wurden.

Angesichts der eskalierenden Gewalt in Syrien, die ihren vorläufigen Höhepunkt im Einsatz chemischer Kampfstoffe am 21. August 2013 fand und mit einer deutlichen Verschärfung der humanitären Lage einhergeht, ist die südliche Nachbarschaft der EU jedoch sukzessive in die Berichterstattung nationaler und internationaler Medien zurückgekehrt. Dies wurde vor allem auch dadurch akzentuiert, dass im Juni 2012 mit Mohammed Mursi erstmals in der Geschichte eines südlichen Mittelmeeraanrainerstaates ein islamistischer Kandidat aus freien und fairen Wahlen zum Staatspräsidenten gewählt, bereits im Juli 2013 aber im Zuge eines vom ägyptischen Militärs inszenierten Staatsstreichs wieder abgesetzt wurde.

Der EU, die ihre Beziehungen zu den südlichen Mittelmeeraanrainerstaaten seit Mai 2011 überwiegend im Rahmen der überarbeiteten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP 2.0) vollzieht, sind somit abermals die Grenzen ihres außenpolitischen Handlungsspielraums im südlichen Mittelmeerraum aufgezeigt worden. Unbestritten ist dies eine Konsequenz der Ergebnisoffenheit von politischen Transformationsprozessen, den sich rapide verändernden

1 Siehe beispielsweise die zum Teil tendenziöse Berichterstattung von Aljazeera, www.aljazeera.com/indepth/features/2011/01/201112920129971160.html.

2 Vgl. Maria Cristina Paciello, *The Arab Spring: Socio-economic challenges and opportunities*, Documenti IAI 11-15E, Dezember 2011.

3 Vgl. beispielsweise Anne Wolf, *An Islamist 'renaissance'? Religion and politics in post-revolutionary Tunisia*, *The Journal of North African Studies*, 18:4, 2013, S. 560-573.

innenpolitischen Dynamiken in den südlichen Nachbarstaaten der EU, als auch der weithin anerkannten Begrenztheit externer Einflussmöglichkeiten auf Liberalisierungs- und Demokratisierungsprozesse.⁴ Gleichzeitig wirft dies aber auch die Frage auf, wie die EU im Jahresverlauf 2012/2013 konkret mit den Veränderungsprozessen im Maghreb und Mashrek umgegangen ist, und auch welche Rolle sie im Kontext des Nahostkonfliktes gespielt hat. Mit anderen Worten: Sind die Schwierigkeiten, mit denen die EU im Zuge ihres außenpolitischen Handelns in ihrer südlichen Nachbarschaft konfrontiert wurde ausschließlich externer Natur oder aber auch eine Folge struktureller Probleme EU-außenpolitischen Handels generell und der ENP 2.0 im besonderen? Wie hat sich die ENP 2.0 im Jahresverlauf 2012/2013 im Praxistest bewährt?

Die EU-Mittelmeerpolitik zwischen Beharrlichkeit und diskursivem Wandel

Das euro-mediterrane Beziehungsgeflecht war durch die im Juli 2008 vollzogene Schaffung der auf projektbasierter, sektorspezifischer und vermeintlich multilateraler Zusammenarbeit beruhenden Union für das Mittelmeer (UfM) lange Zeit durch eine zunehmende Entpolitisierung geprägt, d.h. eine Ausparung von potentiell sensitiven Themen im Politikfeld Herrschaft wie beispielsweise gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung der Menschenrechte. Mit der Vorstellung und Ingangsetzung der ENP 2.0 hat sich der eingesezte Trend einer Repolitisierung zumindest auf der deklaratorischen Ebene auch in den Jahren 2012 und 2013 fortgesetzt. Nahezu alle von der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) veröffentlichten Mitteilungen an den Ministerrat und das Europäische Parlament, die sich auf den südlichen Mittelmeerraum beziehen, aber auch die jährlich vorgelegten Fortschrittsberichte, die eine subjektive Bewertung der Reformfortschritte in den einzelnen Nachbarstaaten durch Kommission und EAD darstellen, wurden einem *mainstreaming* unterzogen und bestechen mittlerweile durch ihren ausgesprochen politischen Charakter und ihre zuweilen äußerst kritische Sprache. Neben der nahezu stetig wiederkehrenden Betonung zur Schaffung und sodann Konsolidierung „tiefer“, „gesunder“ und „nachhaltiger“ demokratischer Systeme im südlichen Mittelmeerraum beitragen zu wollen,⁵ ist die EU-interne Debatte mittlerweile von einem Diskurs gekennzeichnet, der Aspekte wie *Pflicht* und *Verantwortung* in den Mittelpunkt stellt. Anders formuliert: Mit dem Inkrafttreten der ENP 2.0 erlegt sich die EU die *Pflicht* auf, sich stärker als je zuvor im südlichen Mittelmeerraum zu engagieren, und aufgrund ihres – in Artikel 21 des Lissabonner Vertrages formulierten – Selbstverständnisses als normativ handelnder außenpolitischer Akteur, der geographischen Nähe sowie der bestehenden zahlreichen Interdependenzen geradezu zwangsläufig *Verantwortung* zu übernehmen.

Im Jahreszeitraum 2012/2013 wurde sie dieser Verantwortung jedoch nur bedingt gerecht. Das kam insbesondere darin zum Ausdruck, dass der 2011 noch entschlossen angekündigte Rückgriff auf negative („weniger-für-weniger“) und positive („mehr-für-mehr“) Konditionalität asymmetrisch und ad-hoc vollzogen wurde. Ferner wurde in dem im März 2013 von der Kommission und dem EAD vorgestellten Bericht über die Implementierung

4 Vgl. Peter Burnell, *Promoting Democracy Abroad. Policy and Performance*, New Jersey 2011. Vgl. auch Eberhard Sandschneider, *Externe Demokratieförderung – Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen*, CAP, München, 2003.

5 Siehe beispielsweise das von der Kommission und dem EAD veröffentlichte Dokument „Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Regional Report: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean“, SWD(2013) 86 final, 20.03.2013. Siehe auch den ebenfalls von der Kommission und dem EAD publizierten Bericht „A New Response to a Changing Neighbourhood. A Review of European Neighbourhood Policy“, COM(2011) 303, 25.05.2011.

der ENP keinerlei Bezug mehr genommen auf den ein Jahr zuvor noch berücksichtigten *Economist Intelligence Democracy Index* sowie die *Worldbank Governance Indicators*, die beide ursprünglich dazu beitragen sollten, das jahrelang angemahnte Fehlen eindeutig definierter und messbarer Fortschrittsindikatoren abzumildern.⁶ Wenngleich der Bericht aufgrund seiner Bezugnahme auf den Korruptionsperzeptionsindex von Transparency International und den Rechte-basierenden *Freedom House Index* zumindest einige wenige, obgleich teilweise analytisch unscharfe Indikatoren enthält, so wurden auch diese 2012 und 2013 von der EU nicht in Beziehung zu den konkreten Entwicklungen in ihrer südlichen Nachbarschaft gesetzt. Folglich hat die EU zwischen 2012 und 2013 weder Finanzhilfen gekürzt, noch die in den bilateral geschlossenen Assoziationsabkommen enthaltenen Handelspräferenzen suspendiert.

Im Fall von Algerien lässt sich das formal damit erklären, dass trotz der seit Ende 2011 schleppend verlaufenden Verhandlungen noch immer kein Aktionsplan existiert, der Algerien zu Fortschritten hin zur Schaffung „tiefer“, „gesunder“ und „nachhaltiger“ demokratischer Strukturen verpflichtet. Gleiches gilt auch für Libyen, das ebenfalls nicht an der ENP 2.0 teilnimmt. Im Fall von Marokko und Jordanien, zwei ENP-Partnerstaaten, deren Regime es im Zuge des arabischen Frühlings zwar verstanden haben, gesellschaftliche Reformforderungen in nicht-revolutionäre Bahnen zu lenken, gleichzeitig aber ihre Herrschaft noch immer an semi-autoritären Strukturen und Praktiken ausrichten, ist dies unter Glaubwürdigkeitsgesichtspunkten allerdings nicht nachvollziehbar. Auch in Bezug auf Tunesien, dessen Transformationsprozess oftmals als vorbildhaft für andere Nachbarstaaten deklariert wird, muss konstatiert werden, dass die EU zu keinem Zeitpunkt auf das Prinzip der negativen Konditionalität zurückgegriffen hat.⁷ Dies, obwohl die von der islamistischen En-Nahda geführte Mehrparteienregierung mehrfach die von radikalislamischen Faktionen unternommenen Einschüchterungsversuche säkularer Kräfte mit Hilfe von Gewalt, die in der Ermordung zweier populärer linksgerichteter Oppositionspolitiker im Februar 2013 und im Juli 2013 mündeten, tatenlos hingenommen hat und hochrangige Spitzenpolitiker der En-Nahda selbst durch zahlreiche Äußerungen regelmäßig die Schaffung eines Klimas der Toleranz und des gesellschaftlichen Miteinanders untergraben haben.

Am deutlichsten kam die Doppelzüngigkeit der EU im Hinblick auf die konsequente Anwendung des dualen Konditionalitätsprinzips aber in den europäisch-ägyptischen Beziehungen zum Ausdruck. Nur wenige Tage nachdem die erste so genannte Task Force EU-Ägypten in Kairo zu Ende gegangen war, erließ Mohammed Mursi am 22. November 2012 ein Dekret über präsidiale Vollmachten, das ihn und damit verbunden seine Entscheidungen von jeglicher juristischen Kontrolle entbinden sollte. Zwar wurde dieses Dekret drei Wochen später wieder annulliert. Die EU hat jedoch weder durch die Hohe Beauftragte für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton, noch durch Nachbarschaftskommissar Stefan Füle diesen Versuch der Machtanhäufung kritisiert oder gar sanktioniert – dies obwohl das Europäische Parlament in einer Resolution vom 14. März 2013 die EU dazu aufgefordert hat,

6 Siehe European Commission and High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication: implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 statistical annex*, SWD (2013) 87 final, Brüssel, 20.03.2013. Vgl. Raffaella Del Sarto und Tobias Schumacher, *From Brussels with love: leverage, benchmarking, and the action plans with Jordan and Tunisia in the EU's democratization policy*, Democratization, 18:4, Juli 2011, S. 932-955.

7 So äusserte sich beispielsweise stellvertretend für zahlreiche EU-Entscheidungsträger der österreichische Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten, Wolfgang Waldner, im April 2012 dahingehend, dass Tunesien Vorbildwirkung für die gesamte arabische Welt habe. Siehe <http://www.bmeia.gv.at/en/austrian-mission/austrian-mission-new-york/news/press-releases/2012/waldner-new-tunisia-a-role-model-for-the-arab-world.html>.

finanzielle Haushaltshilfen für Ägypten einzustellen, sofern keine Fortschritte im Hinblick auf demokratische Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Freiheitsrechte erzielt werden.⁸ Gleiches gilt im Hinblick auf den unverhältnismäßigen Einsatz von Gewalt durch die ägyptischen Sicherheitskräfte im Zuge von Demonstrationen und öffentlichen Protesten in der zweiten Hälfte des Jahres 2012 und in der ersten Jahreshälfte 2013 sowie insbesondere im Kontext der Amtsenthebung von Staatspräsident Mursi im Gefolge eines vom Militär formulierten Ultimatums Anfang Juli 2013. Zwar hat die Hohe Beauftragte auf die Amtsenthebung von Staatspräsident Mursi dahingehend reagiert, dass sie alle Beteiligten zu einer raschen Rückkehr zum demokratischen Prozess aufgerufen hat. Andererseits hat sie die Machtübernahme des ägyptischen Militärs weder verdammt oder als unvereinbar mit demokratischen Werten erklärt, noch den Staatsstreich als solchen gebrandmarkt.⁹ Auch im Zuge der unverhältnismäßigen Anwendung von Gewalt am 14. August 2013, als ägyptische Sicherheitskräfte im Zuge der Räumung von zwei Zeltlagern, in denen Anhänger der Muslimbrüderschaft gegen die Absetzung von Mohammed Mursi protestierten, ein Massaker angerichtet hatten, drückte Catherine Ashton lediglich ihr Bedauern über den Tod der Demonstranten aus und forderte die Sicherheitskräfte, als auch die Bürger Ägyptens ausschliesslich zur Zurückhaltung auf.¹⁰ Erst am 16. August 2013 hat sie sodann die ägyptische Interimregierung explizit für die Ereignisse verantwortlich gemacht und sodann den Rat der EU-Außenminister erstmals darum gebeten, „angemessene Massnahmen“ zu debattieren und zu koordinieren.¹¹ Der Ministerrat hat auf seiner Sitzung am 21. August 2013 die unverhältnismäßige Anwendung von Gewalt schließlich scharf kritisiert, konnte sich aber letztlich nicht darauf verständigen, das vom Europäischen Parlament bereits im März angemahnte Prinzip des „weniger-für-weniger“ konkret anzuwenden. So stellte denn der Beschluss, Exportlizenzen für Gerätschaften zu suspendieren, die möglicherweise vom Regime für Repressionszwecke missbraucht werden können, lediglich den kleinsten gemeinsam erzielbaren Nenner dar.¹²

Trotz des Fehlens eines EU-internen Konsensus hinsichtlich der Handhabung des ägyptischen Transitionsprozesses und der dementsprechend konsequenten und stringenten Anwendung des „mehr-für-mehr“- sowie des „weniger-für-weniger“-Prinzips hat es die EU, nicht zuletzt Dank des persönlichen Engagements der Hohen Beauftragten sowie des Sonderbeauftragten für den südlichen Mittelmeerraum, Bernardino León, aber geschafft als einziger externer Akteur immer wieder zwischen hochrangigen Vertretern der Muslimbrüderschaft und dem ägyptischen Militär zu vermitteln. León selbst stand im Juli/August 2013 gar kurz davor, einen entscheidenden Durchbruch zu erzielen und Ashton hat es über den Jahreszeitraum nicht zuletzt aufgrund ihrer „strategischen Geduld“ immer wieder verstanden, als vertrauenswürdig wahrgenommen zu werden und dementsprechend informelle Kommunikationskanäle aufrechtzuerhalten.¹³

8 Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2013 zur Lage in Ägypten, 2013/2542(RSP).

9 Siehe Statement by EU High Representative Catherine Ashton on developments in Egypt, Brüssel, 03.07.2013, A368/13.

10 Siehe Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the situation in Egypt, Brüssel, 14.08.2013, A418/13.

11 Siehe Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the situation in Egypt, Brüssel, 16.08.2013, A421/13.

12 Siehe Council of the EU, Council conclusions on Egypt, Foreign Affairs Council meeting, Brüssel, 21. August 2013.

13 Vgl. Marco Pinfari, The EU, Egypt and Mursi's Rise and Fall: 'Strategic Patience' and its Discontents, *Mediterranean Politics*, 18:3, 2013, 460-466.

Während nach dem Abbruch diplomatischer Beziehungen zum syrischen Regime um Staatspräsident Bashar al-Assad derartige Kanäle vereinzelt nur zur Freien Syrischen Armee (FSA) sowie nach ihrer Anerkennung durch den Rat der EU-Außenminister am 19. November 2012 zur Nationalen Koalition der syrischen Oppositions- und Koalitionskräfte (NSC) bestehen, ist das syrische Regime das einzige Herrschaftshaus im südlichen Mittelmeerraum, das von der EU auch im Jahreszeitraum 2012/2013 nach wie vor mit Wirtschaftssanktionen, einem Erdölausfuhrverbargo, Reisesperren sowie eingefrorenen Guthaben belegt ist. Bis Ende 2013 hat sich die EU zusammen mit den 28 EU-Mitgliedstaaten durch die Bereitsstellung von ca. 1,3 Mrd. Euro einerseits als wichtigster Akteur im Bereich humanitäre Hilfe hervorgetan. Andererseits sind die gemeinschaftliche Sanktionspolitik und damit auch die Beibehaltung einer einheitlichen EU-Syrienpolitik spätestens seit November 2012 einem Erosionsprozess ausgesetzt. Setzten die Regierungen Frankreichs und Großbritanniens mit ihrer einseitigen Anerkennung der NSC im Spätherbst 2012 die übrigen EU-Mitgliedstaaten bereits unter Druck, so hat die Entscheidung beider Länder im Zuge des EU-Außenministertreffens am 27. Mai 2013 gegen eine Verlängerung des Waffenembargos zu stimmen, die Positions- und Interessendivergenzen innerhalb der EU deutlich zu Tage gefördert.¹⁴ Zwar stand der britisch-französischen Haltung, dass nur eine potentielle Aufrüstung der syrischen Rebellen eine Verhandlungsbereitschaft von Bashar al-Assad nach sich ziehe, die Meinung aller übrigen EU-Mitgliedstaaten gegenüber, wonach eine derartige Maßnahme kriegsverlängernd und -ausweitend sei. Angesichts der zu Grunde liegenden Einstimmigkeitsregel mussten letztere sich jedoch dem Minderheitsvotum beugen. Auch wenn diese Entwicklung nicht unmittelbar zu direkten Waffenlieferungen geführt hat, kam es bis Ende 2013, wie bspw. am Rande des G-20 Gipfeltreffens in St. Petersburg Anfang September, jedoch immer wieder zu Situationen, in denen das Fehlen eines EU-internen Konsenses beispielhaft verdeutlichte, warum die EU von den USA und Russland im Zuge der Bemühungen den Syrienkonflikt beizulegen, nicht als ernstzunehmender Verhandlungspartner betrachtet wird.¹⁵

Abgesehen davon vollzog sich die EU-Mittelmeerpolitik im Jahreszeitraum 2012/2013 entlang alt bekannter Muster und orientierte sich dabei abermals an den der ENP 2.0 zugrundeliegenden „drei Ms“ – *Money, Markets, Mobility*. Im Rahmen ihrer auf der Gewährung von Finanzhilfen beruhenden Unterstützung der diversen Transitionsprozesse hat die EU neuerlich Gelder aus dem so genannten SPRING-Programm (Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth) und der ebenfalls neugeschaffenen ENP Civil Society Facility (CSF) bereitgestellt und diese durch rückzahlbare Kapitalspritzen der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) an privatwirtschaftliche Akteure flankiert.

Dies steht im Gegensatz zu den fehlenden Fortschritten im Bereich Marktöffnung. Verhandlungen über weitreichende und umfassende Freihandelszonen (Deep and Comprehensive Free Trade Areas), mit denen die EU ihre Partner im Süden graduell und sukzessive in den EU-Binnenmarkt zu integrieren verspricht, obwohl diese *de facto* den für die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten so bedeutsamen Agrarfreihandel ausschließen, wurden lediglich zwei Mal mit Marokko sowie im Juni 2013 mit Vertretern der Mursi-Regierung geführt. Die bereits im Dezember 2011 durch den Ministerrat verabschiedeten Verhandlungsdirektiven

14 Siehe beispielsweise http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/280513_fac_en.htm.

15 Siehe beispielsweise „Kaum noch ernst genommen“, *Süddeutsche Zeitung*, 27.05.2013. Siehe auch Lauren Harrison, *Germany's Syria Gaffe*, 10.09.2013, http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/23412/germany_syria_gaffe.html.

mit Tunesien und Jordanien führten hingegen noch nicht einmal zur Aufnahme bilateraler Verhandlungen. Algerien, als auch der Libanon zeigten sich nach wie vor wenig interessiert an der Schaffung einer solchen Zone, nicht zuletzt da deren faktischer Nutzen sowohl unter makroökonomischen, als auch Entwicklungsgesichtspunkten umstritten ist und im Verdacht steht, erst langfristig – sofern überhaupt – positive Effekte zu generieren.¹⁶

Ähnlich fragmentiert hat sich die Situation im Hinblick auf die Aushandlung von Mobilitätspartnerschaften dargestellt. Mit Marokko haben die EU und neun teilnehmende EU-Mitgliedstaaten am 3. Juni 2013 eine derartige Partnerschaft unterzeichnet, mit Tunesien und Jordanien befindet sich die EU Ende 2013 noch immer in Verhandlungen. Die gemeinsame Erklärung, auf der das Abkommen mit Marokko beruht und die Vorbildcharakter für die nachfolgenden Vereinbarungen mit anderen südlichen Mittelmeeranrainern hat, spricht lediglich von vereinfachenden Visaprozeduren, nicht aber von Visaliberalisierung, und zwingt überdies den südlichen Partnerstaaten kostspielige Rücküberführungsabkommen auf. Angesichts dieser Tatsache ist davon auszugehen, dass sich an der auf Abschottung und „Versicherheitlichung“ basierenden Migrationspolitik der EU gegenüber ihrer südlichen Nachbarschaft auch im Zuge der Umsetzung der ENP 2.0 nichts Substantielles verändert.

Die ENP 2.0, Israel, Palästina und der Nahostkonflikt

Die Beziehungen der EU zur Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) sowie zu Israel waren von einer neuen Dynamik gekennzeichnet. Zum einen lag dies an der von US-Außenminister John Kerry vermittelten Wiederaufnahme von direkten Friedensgesprächen zwischen Palästinensern und Israelis im August 2013 und der damit verbundenen Mitwirkung der EU im Nahost-Quartett. Zum anderen ist dies darauf zurückzuführen, dass die EU ihre Beziehungen zu den Palästinensern durch die Annahme eines neuen ENP-Aktionsplans am 18. März 2013 intensiviert hat sowie dadurch, dass sie sich deutlicher gegenüber Israel in Bezug auf den Bau illegaler Siedlungen im Westjordanland sowie Ostjerusalem positionierte.

Die EU und die palästinensische Fatah konnten unter Führung des mittlerweile zurückgetretenen Premierministers Fayyad bereits im Oktober 2012 nach nur wenigen Monaten Verhandlungszeit eine Einigung über den neuen, fünf Jahre geltenden Aktionsplan erzielen, der den palästinensischen Reform- und Entwicklungsplan komplementieren soll und die PA noch stärker als dies ohnehin schon der Fall ist an die EU bindet. Im November 2012 wurde die EU dann vor eine Zerrreispote gestellt, als die Generalversammlung der Vereinten Nationen über eine Statusaufwertung Palästinas abzustimmen hatte. Wurde im Vorfeld des Votums angesichts der unterschiedlichen außenpolitischen Interessen der 27 EU-Mitgliedstaaten sowie ihrer unterschiedlichen Beziehungen zu Israel noch davon ausgegangen, dass sich die EU in zwei Lager, d.h. in Befürworter und Gegner einer solchen Aufwertung aufspalten würde, förderte die Abstimmung ein noch differenzierteres Meinungsbild zu Tage. Mit Ausnahme der Tschechischen Republik, die enge Beziehungen zu Israel unterhält, stimmte überraschenderweise kein EU-Mitgliedstaat gegen die Aufwertung Palästinas von einer nicht-permanenten *Beobachterentität* hin zu einem nicht-permanenten *Beobachterstaat*. Gleichwohl enthielten sich aber insgesamt neun Mitgliedstaaten ihrer Stimme. Wurde dieses Abstimmungsergebnis abermals als Beleg für die innere Zerissenheit der EU in außenpolitischen Fragen gewertet, zeigt sie gleichzeitig jedoch, welche Bewegung in die seit Jahren vermeintlich festgefahrenen nationalen Positionen gekommen ist. Dass dies keine punk-

16 Vgl. Julien Barnes-Dacey, Lebanon: Containing Spill-over from Syria, ECFR 61, September 2012.

tuelle Veränderung ist, wurde überdies auch dadurch erkennbar, dass die einschlägigen Brüsseler Berichte, Stellungnahmen und Erklärungen mittlerweile von *Palästina* sprechen und damit den Besetzten Palästinensischen Gebieten indirekt Staatlichkeit zuerkennen.

Von israelischer Seite wurde dies ebenso wenig goutiert, wie auch die am 19. Juli 2013 von der Kommission vorgestellten Richtlinien, wonach ab dem 1. Januar 2014 EU-Gesetzgebung und die bilateralen Arrangements vollständig und effektiv auf alle jene israelischen Ausföhrgüter angewendet werden sollen, die in den von Israel besetzten Gebieten produziert werden.¹⁷ Hinter dieser vermeintlich harmlosen Formulierung steckt letztlich die bereits von den EU-Außenministern im Mai 2012 getroffene Entscheidung, künftig alle in den besetzten Gebieten angesiedelten israelischen Entitäten von jeglicher EU-Finanzhilfe auszuschließen.¹⁸ In der unmittelbaren Folge hat dies zu erheblichen Spannungen in den europäisch-israelischen Beziehungen geführt, die ihren Höhepunkt darin fanden, dass Premierminister Netanyahu von einem europäischen „Diktat“ sprach und im Zuge einer kurzfristig einberufenen Kabinettsitzung im Juli 2013 israelische Regierungsmitglieder gar anwies, Druck auf Catherine Ashton und Kommissionspräsident Barroso ausüben, um die Umsetzung der Richtlinie zu verhindern.¹⁹ Im weiteren Jahresverlauf waren beide Parteien jedoch zunehmend um Entspannung bemüht, nicht zuletzt um Israels Teilnahme am EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation – Horizont 2020 – nicht zu gefährden.

Perspektiven der EU-Nahost- und Mittelmeerpolitik drei Jahre nach dem Ausbruch des arabischen Fröhlings

Drei Jahre nach dem Ausbruch des arabischen Fröhlings befindet sich die EU noch immer in einem Anpassungsprozess in Bezug auf die sich teilweise rapide verändernden Dynamiken und Entwicklungen im südlichen Mittelmeerraum. Abgesehen von der Tatsache, dass die EU-Nahost- und Mittelmeerpolitik im Jahresverlauf 2012/2013 neuerlich in unregelmäßigen Abständen mit zum Teil erheblich divergierenden Interessen- und Positionsdivergenzen ihrer Mitgliedstaaten konfrontiert wurde, die nicht nur einer verbesserten Außenwahrnehmung der EU als kollektiv handelndem Akteur, sondern auch einem einheitlichen Außenhandeln abträglich waren, hat sich bestätigt, dass die ENP 2.0 den mannigfaltigen Herausforderungen in Europas südlicher Peripherie bislang nicht gewachsen ist. Obgleich dieser Befund nur wenige Jahre nach dem Inkrafttreten der ENP 2.0 ernüchternd ist, kann er nicht überraschen. Die ENP 2.0 wurde bereits weitestgehend in der zweiten Hälfte des Jahres 2010 überarbeitet und kann folglich – allen Beteuerungen aus Brüssel zum Trotz – nur bedingt als strategische Antwort auf ergebnisoffene und von außen schwer beeinflussbare Prozesse, wie Transformation und Konflikt, gelten. Dies wird dadurch untermauert, dass im Zuge des Überarbeitungsprozesses der ursprünglichen ENP, die ihr grundsätzlich zugrunde liegende Grundannahme auch zum Kernstück der ENP 2.0 erhoben wurde, wonach die neuen und alten Herrschaftseliten bereit seien – im Gegenzug für vage formulierte Anreize und Belohnungssysteme – einen extern auferlegten Reformpfad zu beschreiten und dabei nicht absehbare finanzielle und politische Kosten zu

17 Bzgl. des genauen Wortlauts der Richtlinien, siehe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:205:0009:0011:EN:PDF>.

18 Siehe Council of the EU, Conclusions on the Middle East peace process, Foreign Affairs Council meeting, Brüssel, 14.05.2012.

19 Vgl. Dimitris Bouris und Tobias Schumacher, The EU becomes assertive in the Middle East peace process, *openDemocracy*, 25.07.2013, zugänglich unter: <http://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/dimitris-bouris-tobias-schumacher/eu-becomes-assertive-in-middle-east-peace-proce>.

absorbieren. Noch immer existiert in Nachbarstaaten, wie Marokko und Tunesien, deren Herrschaftseliten zumindest teilweise dem Prozess gradueller sektoraler Integration in EU-Rechtsstrukturen aufgeschlossen gegenüberstehen, ein deutliches Ungleichgewicht zwischen Anpassung an und Implementierung von geltendem EU-Recht, während die übrigen arabischen Mittelmeeranrainer dem vermeintlich transformativen Anspruch der ENP 2.0 unentwegt kritisch bzw. gar ablehnend gegenüberstehen.

Die Mittelmeerpolitik der EU war im Jahresverlauf 2012/2013 ferner dadurch gekennzeichnet, dass sie abermals allzu oft die lokalen und nationalen Charakteristika in den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten ignorierte beziehungsweise ungeachtet von diesen Maßnahmen ergriff und Zielsetzungen ausgab, die folglich nicht oder nur begrenzt umsetz- und erreichbar waren. Dies gilt beispielsweise für die ENP Civil Society Facility (CSF), die eine externe Förderung zivilgesellschaftlicher Vereinigungen vorsieht, obwohl es diesen vielfach, wie beispielsweise in Ägypten, aufgrund nationaler Gesetzgebung untersagt ist, externe Unterstützung anzunehmen. Dies gilt im weiteren Sinne auch für die am 22. Mai 2013 vom Europäischen Rat beschlossene „EUBAM Libya – EU Integrated Border Management Assistance Mission Libya“, die entgegen libyscher Präferenzen nicht an der Südgrenze des Landes etabliert wird und nationale Gendarmerieeinheiten ausbildet, sondern sich lediglich auf die Beratung des libyschen Innenministeriums zu Sicherheitsfragen am Flughafen Tripolis beschränkt und den Großteil ihres Budgets in Höhe von ca. 30 Mio. Euro für den Schutz ihrer eigenen 110 Experten verwendet.²⁰

Somit bleibt festzuhalten, dass die im Juni 2013 vom Europäischen Rechnungshof in ungewohnter Schärfe und Direktheit formulierte Kritik an der EU-Entwicklungshilfe für Ägypten durchaus für die gesamte EU-Nahost- und Mittelmeerpolitik gilt. Kritisierte der Rechnungshof einerseits das Unvermögen der EU, finanzielle Unterstützung zu konditionalisieren, so betonte er andererseits den „softly, softly“-Ansatz der EU und die Verschwendung europäischer Steuergelder.²¹ Zwar haben sowohl Erweiterungskommissar Füle, als auch Catherine Ashton positiv auf die Kritik und die damit verbundenen Anregungen des Rechnungshofes reagiert. Ob sich dies aber künftig auch in der weiteren Ausgestaltung und Umsetzung EU-europäischer Außenpolitik gegenüber den Staaten des südlichen Mittelmeerraumes niederschlagen wird, bleibt fraglich. Schließlich haben die letzten Jahrzehnte doch unter Beweis gestellt, dass die Mittelmeer- und Nahostpolitik selbst unter sich verändernden internen und externen Außenbedingungen nur bedingt reformaffin ist.

Weiterführende Literatur

- Dimitris Bouris: The European Union's role in the Palestinian Territories: state-building through security sector reform?, in: Oya Dursan-Ozkanca (Hrsg.), *The European Union as an Actor in Security Sector Reform: Current Practices and Challenges of Implementation*, Routledge 2013.
- Susi Dennison: The EU and North Africa after the Revolutions: A New Start or 'plus ça change'?, in: *Mediterranean Politics*, 18:1, 2013, S. 123-128.
- Richard Gillespie: The European Neighbourhood Policy and the Challenge of the Mediterranean Southern Rim, in: Mario Telò und Frederic Ponjaert (Hrsg.), *The EU's Foreign Policy. What kind of power and diplomatic action?*, Farnham 2013, S. 121-134.
- Andrea Teti: The EU's First Response to the 'Arab Spring': A Critical Discourse Analysis of the Partnership for Democracy and Prosperity, in: *Mediterranean Politics*, 17:3, 2012, S. 266-284.

20 Siehe „Grenzsicherung in Libyen. EU-Training verläuft im Wüstensand“, taz, 24.06.2013.

21 Siehe European Court of Auditors, Press release, EU Support for Governance in Egypt – “well-intentioned but ineffective”, say EU Auditors, ECA/13/18, 18.06.2013.