

Mittelmeerpolitik

Tobias Schumacher

Auch im letzten Jahr wurde die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sowie der Union für das Mittelmeer (UfM) vollzogen. Während die ENP nach wie vor das politische Rahmenwerk für die europäische Mittelmeerpolitik darstellt und unter ihrem Dach zahlreiche sowohl vergemeinschaftete als auch von den EU-Mitgliedstaaten und den Brüsseler Institutionen gemeinsam auszugestaltende Politik- und Kooperationsfelder vereint, hat sich die UfM im letzten Jahr abermals nur auf die sie konstituierenden Schwerpunktbereiche wie regionale Kooperation, Dialog sowie bi- oder multilaterale projektbezogene Zusammenarbeit konzentriert. Dabei hat sich der seit Beginn der Implementierung der ‚neuen‘ ENP im November 2015 zu beobachtende Trend hin zu einer zunehmend pragmatisch und auf stabilitäts- und sicherheitspolitische Aspekte ausgerichteten Handlungsweise der Europäischen Union fortgesetzt. Dies kam zum einen abermals darin zum Ausdruck, dass der noch im Zuge der Euro-Mediterranen Partnerschaft sowie im Kontext der ersten beiden Ausführungen der ENP formulierte Anspruch, die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union als Instrument externer Demokratieförderung in Verbindung mit politischer Konditionalität einzusetzen, faktisch weder im Brüsseler Diskurs noch in der politischen Praxis eine Rolle spielte. Zum anderen hat sich das Leitmotiv des „principled pragmatism“, das in der seit Juni 2016 gültigen Globalen Strategie verankert ist,¹ in den vergangenen Monaten auch darin widerspiegelt, dass die UfM sich abermals auf ihre Kernbereiche wie humane und nachhaltige Entwicklung konzentriert hat, ohne dabei jedoch konkret demokratie- oder zumindest transitionssensitive Themen einzubeziehen. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund bemerkenswert, dass sich die im südlichen Mittelmeerraum auffindbaren autokratischen Herrschaftsstrukturen weiter verfestigt haben und die Region zwischen Rabat und Damaskus im letzten Jahr noch immer von massiven Menschenrechtsverletzungen, fehlender Rechtsstaatlichkeit und zweifelhafter Regierungsführung geprägt ist.

Ebenfalls strukturprägend waren die unentwegt anhaltenden Konflikte in Syrien und Libyen, das abermalige Aufflammen von Feindlichkeiten zwischen Israel und Palästinensern im Gazastreifen in der ersten Jahreshälfte 2018 sowie die sich stetig verschärfende intra- und inter-regionale Flüchtlings- und Migrationsproblematik. Trotz ihrer in der Globalen Strategie formulierten Ambition, in Bezug auf Konflikte und Krisen einen integrativen Ansatz zu verfolgen, welcher die der Europäischen Union im Bereich Diplomatie, Sicherheit, Verteidigung, Handel und Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehenden Instrumente im Sinne einer strategisch kohärenten Nutzung zusammenführen soll,² hat sich das entsprechende EU-Engagement in den letzten Monaten hauptsächlich auf offizielle Stellungnahmen sowie die Mitwirkung an beziehungsweise Unterstützung von interna-

1 High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016.

2 High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: Shared Vision, 2016.

tionalen Konfliktlösungsinitiativen und anderen einschlägigen Foren und Mechanismen beschränkt. Dies ging einher mit einer Intensivierung bilateraler Kooperationsmechanismen mit einzelnen Mittelmeeranrainern in den Bereichen Sicherheitssektorreform, Terrorismusbekämpfung und Antiradikalisierung sowie einer zunehmend restriktiven und auf Abschottung, Abschiebung und Auslagerung ausgerichteten Migrations- und Flüchtlingspolitik.

Die Europäische Union und die Konflikte im südlichen Mittelmeerraum

Die am 14. März 2017 veröffentlichte Gemeinsame Kommunikation der Hohen Vertreterin und der Kommission, die am 3. April 2017 angenommenen Schlussfolgerungen des EU-Außenministerrates sowie die regionale Strategie für Syrien, Irak und den sogenannten Islamischen Staat (IS), die bereits im März 2015 verabschiedet und im Mai 2016 überarbeitet wurde, bilden die sogenannte Syrien-Strategie der EU, die auch im letzten Jahr Grundlage des strategischen Handelns der Europäischen Union hinsichtlich des seit 2011 tobenden Konflikts war. Angesichts des Scheiterns der Genf-I- und Genf-II-Gespräche zur Beilegung des Syrienkrieges und der Tatsache, dass die EU nicht an dem von Russland im Dezember 2016 initiierten Astanaprozess teilnimmt, blieb die Rolle der Europäischen Union jedoch abermals weitestgehend auf Versuche beschränkt, die humanitäre Lage der unter dem Krieg leidenden syrischen Bevölkerung sowie der Millionen von syrischen Flüchtlingen insbesondere im Libanon und in Jordanien zu verbessern. Zu diesem Zweck hat sie abermals auf den im Dezember 2014 initiierten „EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis“ zurückgegriffen und seit Ausbruch des Krieges im Jahr 2011 insgesamt mehr als 10,6 Mrd. Euro an humanitärer und Entwicklungshilfe bereit gestellt.³ In diesem Zusammenhang hat sie am 24./25. April 2018 zusammen mit den Vereinten Nationen in Brüssel die zweite internationale Geberkonferenz veranstaltet, an der neben Regierungsvertretern aus 57 Ländern, zehn regionale internationale Organisationen, 19 UN-Agenturen sowie mehr als 200 zivilgesellschaftliche Organisationen teilgenommen und sich zu Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 6,2 Mrd. Euro für den Zeitraum 2019 bis 2020 verpflichtet haben.⁴ Während der Konferenz hat die EU – wie auch in den Jahren zuvor – abermals darauf hingewiesen, dass nur eine politische Lösung, basierend auf der UN-Sicherheitsratsresolution 2254 sowie dem 2012 verabschiedeten Genfer Kommuniqué, nachhaltige Stabilität in Syrien schaffen kann. Neben zahlreichen Stellungnahmen seitens des Außenministerrates und der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, in denen sich die Europäische Union für ein unmittelbares Ende der Gewalttätigkeiten aussprach, wurde am 12. Juli 2017 entschieden, 1,5 Mio. Euro bereitzustellen, um den von den Vereinten Nationen eingerichteten „International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in Syria“ zu unterstützen. Diese Maßnahme geht einher mit den seit 2012 erlassenen und kontinuierlich aufrechterhaltenen restriktiven Maßnahmen, die am 19. März 2018 dahingehend ausgeweitet wurden, dass weitere 20 Anhänger des syrischen Regimes für ihre

3 European External Action Service: The EU and the crisis in Syria, Brüssel, 16.04.2018, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/22664/eu-and-crisis-syria_en (letzter Zugriff: 31.7.2018).

4 Council of the European Union: Supporting the future of Syria and the region – Brussels conference, 24.-25.4.2018, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2018/04/24-25/> (letzter Zugriff: 31.7.2018).

Mitwirkung an Giftgasangriffen auf die noch immer gültige EU-Sanktionsliste gesetzt wurden.

Auch in Libyen, das sieben Jahre nach dem Sturz des Ghaddafi-Regimes noch immer dadurch gekennzeichnet ist, dass es keine von allen gesellschaftlich relevanten Akteuren anerkannte legitime Regierung, keine funktionierenden staatlichen Institutionen, dafür aber gleichzeitig zahlreiche herrschaftsfreie Räume aufweist, in denen terroristische und klanbasierte Akteure um Einfluss und Macht kämpfen, ist die Europäische Union im vergangenen Jahr aktiv gewesen. Dieses Engagement beschränkte sich zuvorderst auf die Unterstützung der Bemühungen des UN-Sonderbeauftragten Ghassan Salamé, den „Aktionsplan der Vereinten Nationen hinsichtlich des libyschen politischen Abkommens“ (LPA) zu implementieren, der wiederum die Ausarbeitung einer Verfassung sowie das Abhalten von freien Parlamentswahlen im Jahr 2018 vorsieht. Die Unterstützung der Europäischen Union erstreckte sich darüber hinaus auch auf die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) sowie die international anerkannte Regierung des Nationalen Ausgleichs (GNA), mit der sie im Zuge eines umfangreichen Kooperationspakets in Bezug auf Institutionenschaffung, der Verbesserung der sozio-ökonomischen Lebensbedingungen der libyschen Bevölkerung sowie der Wiederherstellung der Infrastruktur zusammenarbeitet. Ferner hat der Rat am 14. Juni 2018 weitere sechs Personen für ihre Aktivitäten im Bereich Menschenhandel auf die seit 2011 bestehende umfangreiche Sanktionsliste hinzugefügt.⁵ Diese Maßnahme ist aber auch im Lichte der generellen EU-Bemühungen zu sehen, den Mittelmeerraum in eine migrationsfreie Zone zu verwandeln, obgleich der von Italien im Juli 2017 und von der Europäischen Union unterstützte Verhaltenskodex hinsichtlich nicht-staatlicher Rettungsmissionen außerhalb der libyschen Küste gegen humanitäre Prinzipien verstößt und gleichzeitig existierende Rettungsmaßnahmen nicht verbessert – eine Kritik, die im Grundsatz auch für die maritimen EU-Missionen Triton und EUNAVFORMED (European Union Naval Force Mediterranean) zutrifft.⁶

In Bezug auf den israelisch-palästinensischen Konflikt hat die Europäische Union an ihrer seit der Annahme der Venedig-Deklaration von 1980 eingenommenen Position auch weiterhin konsequent festgehalten. So hat sie die Entscheidung der US-amerikanischen Regierung vom 6. Dezember 2017, die Botschaft der Vereinigten Staaten nach Jerusalem zu verlegen, scharf kritisiert und abermals darauf hingewiesen, dass der Status Jerusalems – entsprechend der einschlägigen UN-Sicherheitsratsresolution 478 sowie der sogenannten „Middle East Road Map“ – Gegenstand umfassender Friedensverhandlungen sein müsse.⁷ Diese Kritik vermittelte zunächst den Eindruck eines Konsens’ der Regierungen der 28 EU-Mitgliedstaaten, wurde aber spätestens Ende April 2018 dadurch konterkariert, dass Rumänien als bislang einziger EU-Mitgliedstaat ebenfalls eine zeitnahe Verlegung seiner Botschaft nach Jerusalem ankündigte.⁸ Ebenfalls deutlich verurteilt hat die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, die mehrfache Anwendung von scharfer Munition durch das israelische Militär im Zuge von

5 PM News: Libya: EU sanctions 6 people for human trafficking, 15.6.2018.

6 Eugenio Cusumano: Straightjacketing migrant rescuers? The code of conduct on maritime NGOs, in: Mediterranean Politics, 27.9.2017; Eugenio Cusumano: Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control, Cooperation and Conflict, online first, 6.6.2018.

7 European External Action Service: Statement by HR/VP Federica Mogherini on the announcement by US President Trump on Jerusalem, 6.12.2017.

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rumänien“ in diesem Jahrbuch.

palästinensischen Protesten im Gaza-Streifen anlässlich des siebzigsten Jahrestages der Ausrufung der Unabhängigkeit des israelischen Staates im Frühjahr 2018.⁹ Wurde diese Kritik zunächst von der deutschen sowie der britischen Regierung dahingehend mitgetragen, dass sie sich für eine unabhängige und transparente Untersuchung der militärischen Aktivitäten Israels ausgesprochen hatten,¹⁰ wurde dies durch die Aussage des deutschen Botschafters in Israel, wonach Israel das Recht habe, seine Sicherheit zu erhalten, seine Grenzen zu schützen und proportional auf Angriffe zu antworten, ebenfalls unterminiert.¹¹

Die EU-Mittelmeerpolitik auf der Suche nach Kohärenz und Konsequenz

Drei Jahre nach der Annahme der ‚neuen‘ Nachbarschaftspolitik war die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union auch im letzten Jahr dadurch gekennzeichnet, dass sie sich einerseits auf das der ursprünglichen Nachbarschaftspolitik von 2004 zugrundeliegende Prinzip des differenzierten Bilateralismus bezieht, andererseits aber gleichzeitig auf standardisierte Kooperationsangebote zurückgriff. Stellvertretend hierfür stehen zum einen die Bestrebungen Brüssels, die Beziehungen zu den einzelnen Nachbarstaaten im südlichen Mittelmeerraum unterschiedlich zu gestalten und zu vertiefen. Beispielhaft seien hier die verschiedenen Partnerschaftsprioritäten genannt, auf die sich die EU mit einzelnen Mittelmeeranrainern verständigt hat sowie die spezifisch auf Tunesien zugeschnittenen und die Demokratisierung des Landes unterstützenden Maßnahmenpakete. Zum anderen stehen die (bislang stagnierenden) Verhandlungen mit Marokko, Tunesien, Ägypten und Jordanien hinsichtlich des potentiellen Abschlusses von vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen sowie der reflexartige Rückgriff auf ebenfalls weitestgehend standardisierte Finanzhilfen auch beispielhaft dafür, dass sich die EU nur bedingt an den spezifischen politischen, sozioökonomischen und herrschaftspolitischen Bedingungen in den Partnerländern orientiert. Damit untergräbt sie jedoch ihre Glaubwürdigkeit sowie die Kohärenz der von ihr vollzogenen Maßnahmen und stellt die Sinnhaftigkeit ihres eigenen rhetorischen Anspruchs, ein vermeintlich normativ handelnder und sich an den im Lissabonner Vertrag verankerten Prinzipien und Werten orientierender Akteur zu sein, deutlich in Frage. Inwieweit dies durch den bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der EU, die EU-Haushaltsverhandlungen für die Periode 2021 bis 2027 und dementsprechend zu erwartende Budgeteinsparungen verschärft wird, bleibt zunächst abzuwarten. Unbestritten besteht aber das Risiko, dass diese Dynamiken die EU geradezu zwangsläufig dazu verleiten werden, eine noch ausgeprägtere Nabelschau zu betreiben und ihr Außenhandeln gegenüber den südlichen Mittelmeeranrainern abermals innereuropäischen Debatten unterzuordnen.

Weiterführende Literatur

Münevver Cebeci/Tobias Schumacher: The EU's Constructions of the Mediterranean (2003-2017), MEDRESET Working Papers 3, April 2017.

Assem Dandashly: EU democracy promotion and the dominance of the security-stability nexus, in: *Mediterranean Politics* 1/2018, S. 62–82.

Tobias Schumacher/Andreas Marchetti/Thomas Demmelhuber (Hrsg.): *The Routledge Handbook of the European Neighbourhood Policy*, London 2018.

9 European External Action Service: Statement by HR/VP Federica Mogherini following yesterday's events in Gaza, 31.3.2018.

10 Deutsche Welle: Germany and UK call for Israel probe as Palestinians bury their dead, 15.5.2018.

11 The Times of Israel: Germany condemns 'malicious' Palestinian attacks on Israel, 30.5.2018.