

Mittelmeerpolitik

Tobias Schumacher

Auch im vergangenen Jahr standen die weiterhin ungelösten Territorialkonflikte in Syrien und Libyen im Zentrum der Mittelmeerpolitik der Europäischen Union. Ferner sah sie sich mit neuen Entwicklungen im israelisch-palästinensischen Konflikt und in Algerien konfrontiert, verabschiedete ein umstrittenes Fischereipartnerschaftsabkommen mit Marokko und organisierte zum ersten Mal ein Gipfeltreffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs mit den Mitgliedstaaten der Arabischen Liga.

Die Europäische Union und die Konflikte in Syrien und Libyen

Wie bereits in den Jahren zuvor ist es der Europäischen Union im Syrienkonflikt abermals nicht gelungen, die 2017 verabschiedete „Syrienstrategie“ zur Generierung von Konfliktlösungsdividenden nutzbar zu machen und dementsprechend zur Durchsetzung der UN-Sicherheitsratsresolution 2254 vom 18. Dezember 2015 sowie des Genfer Kommuniqués vom 30. Juni 2012 beizutragen. Dies wurde abermals deutlich, als sich die drei Astana-Garantiemächte Russland, Iran und Türkei im September 2018 trilateral auf die Schaffung einer demilitarisierten Zone in Idlib und damit auf eine militärische Offensive verständigten, die schließlich zu zahlreichen Opfern in der Zivilgesellschaft sowie der Vertreibung von circa 300.000 Zivilisten geführt hat. Vor diesem Hintergrund und anknüpfend an das in der Globalen Strategie der Europäischen Union vom Juni 2016 formulierte Ziel, die Resilienz in ihrer direkten Nachbarschaft zu stärken, lag der Schwerpunkt des EU-Außenhandelns weiterhin auf der Bereitstellung humanitärer Hilfe für syrische Flüchtlinge und Vertriebene sowie auf der Unterstützung der syrischen Zivilgesellschaft. Wurde dies begleitet von öffentlichen Erklärungen der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, in denen der Ausbruch von Gewalt und die Verletzung internationalen Rechts verurteilt wurden,¹ so fand das humanitäre Engagement der Europäischen Union seinen Höhepunkt abermals in der von ihr zusammen mit den Vereinten Nationen organisierten dritten Geberkonferenz „Supporting the future of Syria and the region“. Diese fand am 12. bis 14. März 2019 unter Mitwirkung von 57 Ländern, mehr als 20 internationalen Organisationen und zahlreichen syrischen zivilgesellschaftlichen Organisationen in Brüssel statt und konnte circa 6,2 Mio. Euro an Hilfen generieren. Diese neuerlichen Hilfszusagen konnten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zwischen den EU-Mitgliedstaaten nach wie vor keinen Konsens darüber gibt, ob und wann mit einer konzertierten Rückführung syrischer Flüchtlinge nach Syrien begonnen werden kann.²

1 Vgl. European External Action Service: Statement by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the escalation in Northwest Syria. 8.5.2019, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/62082/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-escalation-northwest-syria_en (letzter Zugriff: 20.6.2019).

2 Georgi Gotev: Return of refugees to Syria timidly comes on the agenda, EURACTIV, 14.5.2019, abrufbar unter: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/return-of-refugees-to-syria-timidly-comes-on-the-agenda/> (letzter Zugriff: 19.6.2019).

Obleich die Europäische Union einer der wichtigsten Förderer der Unterstützungsmision der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) ist und 2015 maßgeblich zum Abschluss des Shkirat-Abkommens beitrug sowie zusammen mit sechs Mitgliedstaaten die im Jahr 2016 mit ihrer Unterstützung etablierte Stabilisation Facility for Libya (SFL) stützt, wurden ihr im Jahresverlauf abermals die Grenzen ihrer Einflussmöglichkeiten hinsichtlich einer Befriedung des Landes aufgezeigt. Dies lag zum einen an der noch immer ausgeprägten Rolle anderer zum Teil rivalisierender externer Akteure, wie beispielsweise den Vereinigten Arabischen Emiraten, Ägypten, Katar, Türkei und Russland, die neben politischer und finanzieller Einflussnahme teilweise auch auf militärische Machtmittel zurückgegriffen haben. Zum anderen trugen die Fragmentierung EU-mitgliedstaatlicher Interessen sowie der auch 2018 und 2019 ausgeprägte Wettstreit zwischen Frankreich und Italien um Einfluss in Libyen zur begrenzten Handlungsfähigkeit der Union bei. Zwar nahmen sowohl die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Mogherini, der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, als auch der französische Außenminister Jean-Yves Le Drian auf der am 12. bis 13. November 2018 von Italien in Palermo organisierten Libyen-Konferenz teil und wahrten damit zumindest einen gewissen Grad der Geschlossenheit. Dies konnte aber nicht dazu beitragen, dass Frankreich, im Gegensatz zu Italien sowie im Widerspruch zur Haltung der Europäischen Union stehend, seine Unterstützung für die Libysch-Nationale Armee (LNA) von General Chalifa Haftar und seine energiepolitischen Ambitionen in Libyen aufgab. Für die Europäische Union hatte dies geradezu zwangsläufig zur Folge, dass sie während der Palermo-Konferenz von dem Treffen zwischen General Haftar und Premierminister Fayed al-Sarraj ausgeschlossen wurde und sie auch den Ausbruch neuer Kämpfe im April 2019 und die damit einhergehende Verschiebung der ebenfalls für April geplanten Allparteienkonferenz zur Zukunft Libyens nicht verhindern konnte.

Die Europäische Union und der israelisch-palästinensische Konflikt

Nachdem die Europäische Union bereits die von den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) am 6. Dezember 2017 vollzogene Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels sowie die am 14. Mai 2018 – dem 70. Jahrestag der israelischen Staatsgründung – erfolgte Eröffnung der US-amerikanischen Botschaft in Jerusalem scharf kritisiert hatte, sah sich der Rat der Außenminister Ende März 2019 abermals dazu gezwungen, sich mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt zu befassen. In Erwiderung auf die Erklärung von US-Präsident Trump vom 25. März 2019, die von Israel seit 1967 besetzten und verwalteten Teile der Golanhöhen als israelisches Staatsgebiet anzuerkennen, haben die Außenminister der 28 EU-Mitgliedstaaten am 27. März 2019 auf die einschlägigen UN-Sicherheitsratsresolutionen 242 und 497 verwiesen und einstimmig die israelischen Souveränitätsansprüche und somit die US-amerikanische Anerkennung zurückgewiesen. Dieses Vorgehen ist aus zwei Gründen bemerkenswert. Erstens, da es demonstriert, dass es der Europäischen Union gelungen ist, sich unmittelbar und ohne nennenswerte Zeitverzögerung der Thematik anzunehmen. Zweitens zeigt es, dass die Europäische Union in der Lage war, potentiell einzelstaatliche Interessenkonflikte zu überwinden und einen Konsens aller Mitgliedstaaten herbeizuführen. Dies war insbesondere angesichts der seit 2017 zu beobachtenden Annäherung zahlreicher Positionen der vier Visegrád-Länder Ungarn, Polen, Slowakei und Tschechische Republik an jene Israels, sowie aufgrund der am 24. März 2019 veröffentlichten Ankündigung der rumänischen Premierministerin Viorica Dăncilă, Jerusalem ebenfalls als Hauptstadt Israels anzuerkennen und dementsprechend auch die rumänische

Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem zu verlegen, nicht erwartbar.³ Zwar hat Mogherini die grundsätzliche Haltung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten in Bezug auf die Golanhöhen und das Westjordanland und somit auch hinsichtlich der Illegalität israelischer Siedlungsaktivitäten nur drei Wochen später im Europäischen Parlament wiederholt.⁴ Dies hat aber nicht verhindern können, dass ein geplanter Staatsbesuch des jordanischen Königs Abdullah II. in Bukarest aus Protest über die gemachte Äußerung Dăncilăș abgesagt wurde und letztere auch Ende Mai 2019 noch immer an ihrer mit der EU-Position unvereinbaren Haltung festhielt.⁵ Darüber hinaus hat die Europäische Union immer wieder den Ausbruch von Gewalt zwischen Israel und radikalen Gruppierungen im Gazastreifen, neue israelische Siedlungspläne sowie die gezielte Zerstörung von palästinensischen Häusern verurteilt. Wie auch in den Jahren zuvor hat dies aber weder zu einer Beruhigung der Lage noch zu einem Umdenken der israelischen Regierung geführt, sondern hatte lediglich zur Folge, dass sich Brüssel neuerlich dazu genötigt sah, am 30. April 2019 die finanzielle humanitäre Hilfe für das Westjordanland sowie den Gazastreifen um 22 Mio. Euro zu erhöhen.

Die „Revolution des Lächelns“ in Algerien und das EU-Marokko Fischerei- und Partnerschaftsabkommen

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Algerien blieben von den seit dem 22. Februar 2019 im Zeichen von friedlich verlaufenden und die meisten algerischen Städte einbeziehenden Massenprotesten, die vehement einen politischen Systemwechsel einforderten, unberührt. Diese aufgrund ihres pazifistischen Charakters genannte „Revolution des Lächelns“ hat bislang dazu geführt, dass der seit 20 Jahren regierende und aufgrund von Krankheit faktisch amtsunfähige Staatspräsident Abdelaziz Bouteflika am 2. April 2019 sein Amt aufgab. Die in der Folge für Juli 2019 angekündigten Neuwahlen wurden aber bereits am 2. Juni 2019 vom regimetreuen Verfassungsrat auf unbestimmte Zeit verschoben. Die Europäische Union hat auf diese Entwicklungen mit großer Zurückhaltung reagiert und abgesehen von einer am 27. März 2019 abgehaltenen Debatte im Europäischen Parlament – während der Mogherini einerseits die politische Unterstützung Brüssels ankündigte und andererseits Algeriens Souveränität betonte – die Entwicklungen unkommentiert gelassen. Angesichts der ausgeprägten energiepolitischen Interessen der Europäischen Union, der engen Zusammenarbeit Brüssels sowie der EU-Mitgliedstaaten mit den noch immer herrschenden algerischen Machteliten in den Bereichen Terrorismus- und Migrationsbekämpfung ist diese Zurückhaltung jedoch wenig überraschend.

Auch im Beziehungsgeflecht der Europäischen Union mit Marokko erklären die über Jahrzehnte gewachsenen Interdependenzen, insbesondere in den Bereichen Migration und Fischerei, warum sich sowohl das Europäische Parlament am 12. Februar 2019 als auch der Rat der Europäischen Union nur drei Wochen später den im Dezember 2016 sowie im Februar 2018 erlassenen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs widersetzen und einem neuen, bereits im Juli 2018 initialisierten Fischerei- und Partnerschaftsabkommen (SFPA)

3 Joanna Dyduch: The Visegrád Group's Policy towards Israel. Common Values and Interests as a Catalyst for Cooperation, in: SWP Comment, C54/2018.

4 European External Action Service: Speech on behalf of the High Representative/Vice-President at the European parliament plenary debate on “Post-Arab Spring: way forward for Middle East and North Africa (MENA) Region, 27.3.2019.

5 Ariel Kahana: Romania ‘remains committed to relocating embassy to Jerusalem’, Israel Yalom, 16.5.2019.

samt Implementierungsprotokoll mit Marokko zustimmten. Obgleich das neue Abkommen noch immer von Teilen des Europäischen Parlaments als problematisch betrachtet wird – dies wurde bei der ebenfalls am 12. Februar 2019 erfolgten Abstimmung deutlich, als 189 Abgeordnete des Europäischen Parlaments, wenngleich erfolglos, dafür votierten, beim Europäischen Gerichtshof zunächst ein Gutachten einzuholen – hat Mogherini sich bereits am 16. und 17. Januar 2019 bei einem Treffen mit dem marokkanischen Premierminister Saadeddine El Othmani abermals dafür ausgesprochen, die strategische Partnerschaft mit Marokko auszubauen. Dem wiederum ging nicht zuletzt auch auf Druck der spanischen Regierung am 21. Oktober 2018 ein Beschluss voraus, der marokkanischen Regierung insgesamt 140 Mio. Euro zur Bekämpfung irregulärer Migration bereitzustellen.⁶

Ausblick: Das gemeinsame Gipfeltreffen mit der Arabischen Liga als Ausdruck von Uneinigkeit und Unentschlossenheit in der Europäischen Union

Am 24. und 25. Februar 2019 fand das erste Gipfeltreffen zwischen der Europäischen Union und den Staaten der Arabischen Liga und somit zahlreichen arabischen Mittelmeeranrainerstaaten im ägyptischen Sharm El-Sheikh statt. Das Treffen wurde zwar sowohl von offizieller EU-Seite als auch von zahlreichen arabischen Regierungen als Erfolg gewertet. Diese Bekundungen konnten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es innerhalb der Europäischen Union noch immer keine Einigkeit darüber gibt, wie mit autokratisch verfassten Regierungen an Europas südlicher Peripherie sowie mit der ungelösten Migrationsproblematik umgegangen werden soll. Letzteres wurde bereits im Vorfeld während eines Treffens der Außenminister beider Seiten am 4. Februar 2019 in Brüssel deutlich, bei dem Ungarn die Rolle eines Vetospielers einnahm und die Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung zur euro-arabischen Kooperation im Bereich Migration blockierte. Ebenso wiesen zahlreiche europäische Diplomaten auf die Schwierigkeiten hin, eine für alle beteiligten Staaten akzeptable Gipfelagenda auszuarbeiten.⁷ Zwar ist es vor diesem Hintergrund positiv zu werten, dass sich die Europäische Union, ihre Mitgliedstaaten sowie die Regierungsvertreter arabischer Staaten in Sharm El-Sheikh schließlich doch noch auf eine gemeinsame Schlusserklärung verständigen konnten. Dass diese aber ohne jeglichen Verweis auf die (Nicht-)Achtung von Menschenrechten und demokratisches Regieren im Nahen Osten auskommt, hat abermals deutlich gemacht, dass sich der seit Jahren zu beobachtende Trend in der EU-Mittelmeerpolitik, wonach die Europäische Union die Förderung von universal gültigen Werten und Normen Stabilitäts- und Sicherheitsbedenken unterordnet, weiter verfestigt.

Weiterführende Literatur

Emile Badarin: EU foreign policy normalises totalitarianism in the Middle East, in: *Middle East Eye*, 19.3.2019.
Emile Badarin/Tobias Schumacher: The EU, Resilience and the Southern Neighbourhood after the Arab Uprisings, in Eugenio Cusumano (Hrsg.): *Projecting Resilience Across the Mediterranean*, Basingstoke 2019.

6 Euromesco: The EU will give €140 million to Morocco to contain migration, 21.10.2018, abrufbar unter: <https://www.euromesco.net/news/the-eu-will-give-e140-million-to-morocco-to-contain-migration/> (letzter Zugriff: 19.6.2019).

7 EURACTIV: As EU-Arab summit approaches, more headaches than planned, 4.2.2019, abrufbar unter: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/as-eu-arab-summit-approaches-more-headaches-than-planned/> (letzter Zugriff: 19.6.2019).