

Mittelmeerpolitik

Tobias Schumacher

Die EU-Mittelmeerpolitik sah sich im vergangenen Jahr mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert wie in den Vorjahren: ungelöste Territorialkonflikte, fragile bis auseinanderbrechende Staatlichkeit, nicht-demokratische Herrschaftsstrukturen, stagnierende beziehungsweise ausbleibende Reformen, soziale Ungleichheit sowie endemische Korruption und Machtmissbrauch durch die regierenden Herrschaftseliten stehen stellvertretend für die Gemengelage an sich vielfach überlagernden Krisenmerkmalen. Gleichzeitig litt die EU-Mittelmeerpolitik unter dem Fehlen einer kohärenten und handlungsfähigen EU-Außenpolitik. Der Ausbruch der Covid-19-Pandemie Anfang 2020 hat das ohnehin komplexe euro-mediterrane Beziehungsgefüge um eine Problemkomponente erweitert. Aus Brüsseler Sicht war angedacht, das Jahr 2020 im Zeichen der 1995 abgeschlossenen Deklaration von Barcelona stehen zu lassen und mit den Regierungen zahlreicher Mittelmeeranrainer neue Partnerschaftsprioritäten abzuschließen. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, von der alle Mittelmeerstaaten – in unterschiedlichem Ausmaß – betroffen sind, hat zwangsläufig Auswirkungen auf diesen Fahrplan sowie die inhaltliche Ausgestaltung der neuen Prioritäten. Diese sind von herausragender Bedeutung, da sie das politische Fundament der bilateralen Beziehungen und die Grundlage für künftige Programmierungsrunden finanzieller EU-Mittel im Zuge des neuen Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) darstellen.

Die EU, die südliche Nachbarschaft und die Covid-19-Pandemie

Die Europäische Union (EU) hat rasch auf den Ausbruch der Covid-19-Pandemie im südlichen Mittelmeerraum reagiert und Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen ihrer „globalen Reaktion auf Covid-19“ – so lautet der Titel einer gemeinsamen Mitteilung der Europäischen Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) vom 8. April 2020 – offeriert. Nur wenige Wochen nachdem auch im Maghreb und Maschrek großflächig Infektionsfälle bekannt wurden, haben die Europäische Kommission und das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten eine EU-Initiative für Gesundheitssicherheit über 9 Mio. Euro vereinbart, die neben den EU-Erweiterungskandidaten auch für alle Nachbarschaftsländer gilt und sich auf Vorsorge sowie die medizinischen Kapazitäten zur Bewältigung der Pandemie und ihrer Auswirkungen konzentriert. Da sich dieser Betrag aber auf insgesamt 23 Empfängerstaaten verteilt, ist offensichtlich, dass er aufgrund der Komplexität und Kostenintensität der Pandemiebekämpfung, der unterentwickelten Gesundheits- und Sozialsysteme sowie der hohen Bevölkerungszahlen jenseits EU-europäischer Grenzen nur symbolische Bedeutung hat. Nicht zuletzt aus diesem Grund, aber auch im Lichte der überwiegend geringen Liquiditätsreserven der südlichen Mittelmeeranrainerstaaten, hat die EU nachgelegt und bemerkenswert rasch Notunterstützung von bis zu 2,2 Mrd. Euro und damit etwas mehr als ein Zehntel der gesamten global eingesetzten EU-Mittel zur Abmilderung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zugesichert. Bis zu 1,3 Mrd. Euro entfallen auf kurz- und mittelfristige Hilfen zur sozialen und wirtschaftlichen Erholung der Region, 830 Mio. Euro auf

die Unterstützung lokaler Gesundheitssysteme sowie weitere 25 Mio. Euro auf unmittelbare Hilfen.¹ Unangefochtener Spitzenreiter ist Marokko mit vorgemerkten Finanzhilfen von bis zu 450 Mio. Euro, gefolgt von Jordanien (355 Mio. Euro) und dem Libanon (350 Mio. Euro). Obgleich diese Zahlen beträchtlich anmuten, ist ihre Aussagekraft jedoch dahingehend zu relativieren, als dass ein Großteil der Gelder in Form von mittel- bis langfristigen Krediten vergeben oder aber schlichtweg aus anderen Budgets beziehungsweise bestehenden regionalen Treuhandfonds umgeschichtet wird. Ferner betonen Europäische Kommission und EAD explizit, dass die EU „weiterhin gute Regierungsführung, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung, angemessene Arbeitsbedingungen sowie Grundwerte und humanitäre Grundsätze fördern und aufrechterhalten“² wird. Gleichzeitig wurde es aber von Brüsseler Seite versäumt, die bereitgestellten Finanzhilfen an entsprechende Konditionen zu knüpfen.

Dies ist besonders problematisch, da sich durch die Pandemie autokratisch verfassten Herrschaftsregimen in der Region Opportunitätsfenster eröffnet haben, die es ihnen ermöglichten – unter dem Deckmantel der Pandemiebekämpfung – gegen unliebsame beziehungsweise als solche wahrgenommene Regimegegner vorzugehen.³ Sehr deutlich kam dies in Algerien zum Vorschein, wo der „pouvoir“ bereits seit Februar 2019 mit friedlich verlaufenden und die meisten algerischen Städte einbeziehenden Massenprotesten konfrontiert war, die – als „Revolution des Lächelns“ firmierend – bereits zum Rücktritt von Staatspräsident Abd al-Aziz Bouteflika führten. Nachdem das algerische Militär im Dezember 2019 die Wahl des ehemaligen Bouteflika-Verbündeten Abdelmadjid Tebboune in das Amt des Staatspräsidenten durchgesetzt hat, kam es noch im selben Monat und in der darauffolgenden Zeit zu Massenverhaftungen, da die Demonstranten die Wahl aufgrund des Fehlens von unabhängigen Oppositionskandidaten als illegitim betrachten.⁴ Die rasche Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus, das damit notwendig gewordene Verbot von Großveranstaltungen sowie die Einführung von hygienebedingten Abstandsregeln haben es dem Regime geradezu leicht gemacht, der Protestbewegung auf vermeintlich legitime Art das Momentum zu nehmen und systematisch gegen ihre Anhänger vorzugehen. Die EU wiederum hat, mit Ausnahme von einer regimekritischen Algerien-Resolution des Europäischen Parlaments vom 28. November 2019, diese Praktiken nicht nur unkommentiert gelassen, sondern mit dem Regime im Zuge der Pandemiebekämpfung gar eng zusammen gearbeitet und Finanzhilfen in Höhe von 75 Mio. Euro zugesagt.

Der marokkanische Regierungsrat hat am 19. März 2020 den umstrittenen Gesetzentwurf 22-20 angenommen, der vordergründig die Bekämpfung von vermeintlichen Falschnachrichten in sozialen Medien reguliert, faktisch dem Regime aber die Verhängung von bis zu dreijährigen Gefängnisstrafen im Fall einer vermeintlichen Störung der öffentlichen Ordnung erlaubt. Seither gab es bis Anfang Juni 2020 über 50.000 Festgenommene, von denen mehr als 25.000 aufgrund angeblicher Verbreitung von Falschinformationen

1 Europäische Kommission: EU response to the Coronavirus pandemic in the Southern Neighbourhood, Juli 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/coronavirus_support_south.pdf (letzter Zugriff: 3.8.2020).

2 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Mitteilung über die globale Reaktion der EU auf COVID-19, 8. April 2020, JOIN(2020) 11 final, S. 3.

3 Thomas Demmelhuber/Tobias Zumbrägel: Eine Chance für die Autokraten der Region?, 18.4.2020, abrufbar unter: <https://de.qantara.de/inhalt/covid-19-im-nahen-osten-eine-chance-fuer-die-autokraten-der-region> (letzter Zugriff: 3.8.2020).

4 Liz Cookman: Algeria: Revolution of Smiles faces crackdown one year on, in: The National, 20.2.2020.

beziehungsweise Verletzungen des Ausnahmezustandes verurteilt wurden.⁵ Während die Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen (VN), Michelle Bachelet, Marokko auf die Liste jener 15 Regime gesetzt hat, die sich Menschenrechtsverletzungen während der Pandemie schuldig gemacht haben,⁶ hat sich die EU – wie in den Vorjahren – ausschließlich lobend über das marokkanische Regime geäußert.⁷ Diese problematische Haltung ist im Lichte der Ende Juni 2019 initiierten „Euro-Moroccan Partnership for Shared Prosperity“ zu sehen und lässt sich mit Marokkos strategischer Rolle im Kampf gegen Migration erklären. Ferner räumen zahlreiche Mitgliedstaaten der Kooperation mit den marokkanischen Behörden in der Terrorismusbekämpfung Priorität ein und möchten die von Marokko völkerrechtswidrig gewährten Fischfangrechte in den fischreichen Gewässern vor der Küste Westsaharas nicht gefährden.⁸

Ähnlich ist die Situation in Ägypten, wo das Parlament am 22. April 2020 das noch gültige Notstandsgesetz 162 von 1958 geändert und Präsident Abdel Fattah al-Sisi und die nationalen Sicherheitsorgane mit weitreichenderen Repressionsrechten ausgestattet hat.⁹ Die EU hatte sich zwar schon Anfang März während der 43. Sitzung des VN-Menschenrechtsrates besorgt über die steigenden Todesurteile, die massiven Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie die Inhaftierung zahlreicher Menschenrechtsaktivisten geäußert.¹⁰ Dies hatte aber weder zu Verbesserungen vor Ort noch dazu geführt, dass die EU finanzielle Hilfen (auch zur Bekämpfung der Pandemie) konditionalisiert hat.

Im von Staatszerfall und Krieg gezeichneten Libyen sowie in Tunesien haben sich insbesondere die Lebensbedingungen der vielfach ohnehin unter unmenschlichen Bedingungen lebenden Flüchtlingen dramatisch verschlechtert. Obgleich die Gefahr, sich mit dem SARS-CoV-2-Virus anzustecken in den Sammellagern und Deportationszentren angesichts beengter Zustände und medizinisch inakzeptablen Gegebenheiten äußerst groß ist, sind weder die nationalen oder lokalen Behörden, noch die Europäische Kommission oder die EU-Mitgliedstaaten aktiv geworden. Dies gilt auch für den von Israel und Ägypten nahezu hermetisch abriegelten Gazastreifen sowie den Libanon, der angesichts der seit Herbst 2019 bestehenden Banken-, Währungs- und Wirtschaftskrise und der – trotz Covid-19-bedingten Beschränkungen – immer wieder auftretenden gesellschaftlichen Proteste vor dem politischen und wirtschaftlichen Zusammenbruch steht. Insbesondere der EAD ist noch vor Amtsantritt des neuen Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell in das Visier zahlreicher Mitglieder des Europäischen Parlaments geraten, die begonnen haben, das Verschwinden von EU-Finanzhilfen für betrügerische Abfallentsorgungsprojekte im Libanon sowie die Rolle der lokalen EU-Delegation und von Borrells Amtsvorgängerin Federica Mogherini zu untersuchen.¹¹

5 Mohammed Issam Laaroussi: How Arab States take on Coronavirus: Morocco as a Case Study, 20.5.2020, abrufbar unter: <https://studies.aljazeera.net/en/reports/how-arab-states-take-coronavirus-morocco-case-study> (letzter Zugriff: 3.8.2020).

6 Laaroussi: How Arab States take on Coronavirus, 2020.

7 Safaa Kasraoui: EU convinced of Morocco's crucial role in African COVID-19 response, 29.4.2020.

8 Tobias Schumacher: The EU and its Neighbourhood: The Politics of Muddling Through, in: Journal of Common Market Studies Annual Review of the European Union 1/2020, S. 187-201.

9 Human Rights Watch: Egypt: Covid-19 Cover for New Repressive Powers, 7.5.2020, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/news/2020/05/07/egypt-covid-19-cover-new-repressive-powers> (letzter Zugriff: 3.8.2020).

10 Delegation of the European Union to the UN and other international organisations in Geneva: HRC43 - Item 4 - Human Rights situations that require the Council's attention - EU Statement, 10.3.2020.

11 Martin Jay: Exclusive: Mogherini under fire over stink in Lebanon from EU cash, in: TRT world, 22.1.2020.

Die Europäische Union und die Territorialkonflikte im südlichen Mittelmeerraum

Die EU war im vergangenen Jahr abermals der weltweit wichtigste Geber humanitärer Hilfe für Syrien und hat die seit 2011 bestehenden Sanktionen gegenüber dem Regime um ein Jahr verlängert. Dies konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie nicht zur Durchsetzung der UN-Sicherheitsratsresolution 2254 vom 18. Dezember 2015 und des Genfer Kommuniqués vom 30. Juni 2012 beitragen konnte. Mangels einer einheitlichen und alle Mitgliedstaaten verpflichtenden Konfliktlösungsstrategie sowie angesichts des wachsenden Einflusses externer Akteure gilt dies auch für Libyen. Die von Deutschland im Januar 2020 veranstaltete Berliner Libyen-Konferenz hat dies verdeutlicht, da sie sowohl die EU-interne Zerstrittenheit als auch deren Ohnmacht, Verletzungen des in Berlin beschlossenen Waffenstillstandes zu ahnden, zur Schau gestellt hat.¹² In Bezug auf den israelisch-palästinensischen Konflikt hat der neue Hohe Vertreter Borrell zwar mehrfach darauf hingewiesen, dass die EU nicht nur unentwegt an der Zweistaatenlösung im israelisch-palästinensischen Konflikt festhält, sondern in ungewohnt deutlicher Form davor gewarnt, dass eine israelische Annexion des Westjordanlandes – wie im Nahost-Friedensplan des US-Präsidenten vorgeschlagen – „ernsthafte Konsequenzen“ für die Beziehungen der EU zu Israel haben wird.¹³ Die Mitgliedstaaten konnten sich jedoch auf keine, dies konkretisierende Ratserklärung verständigen, und auch zahlreiche europäische Entscheidungsträger haben sich in ihren Konsultationen mit der neuen von Benjamin Netanjahu und Benny Gantz geführten Koalitionsregierung diesbezüglich nur zurückhaltend geäußert.

Schlussfolgerungen

Die multiplen Handlungszwänge, unter denen die EU-Mittelmeerpolitik seit Jahren leidet, haben sich auch im vergangenen Jahr negativ auf die Möglichkeit der EU ausgewirkt, auf die sich komplexer werdende (geo-)politische Gemengelage an Europas südlicher Peripherie konstruktiv, transformativ oder gar befriedend einzuwirken. Initiativen, wie beispielsweise Marokkos „statut avancé“ im Sommer 2019 inhaltlich aufzuwerten oder der sich seit der Annahme der Globalen Strategie im Juni 2016 bestehende Fokus auf die Stärkung von lokaler Resilienz, können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU noch immer auf der Suche nach einer in sich kohärenten und effektiven Handlungsstrategie ist. Die Ankündigung in der vom Europäischen Rat im Sommer 2019 verabschiedeten neuen Strategischen Agenda 2019-2024, künftig eine ambitionierte Nachbarschaftspolitik zu verfolgen, hat nicht zu der erforderlichen Stärkung des EU-europäischen Engagements im südlichen Mittelmeerraum geführt, waren es doch auch im vergangenen Jahr abermals Mitgliedstaaten, die durch nationale außenpolitische Alleingänge und Vetospiele oftmals ein geschlossenes und entsprechend glaubwürdiges EU-Außenhandeln verhindert haben. Ob sich dies nach der Bewältigung der Covid-19-Pandemie ändern wird, scheint gegenwärtig zweifelhaft. Zu sehr scheint die EU mit sich selbst beschäftigt, zu sehr hat sie mit innerer Fragmentierung und stärker werdenden Zentrifugalkräften zu kämpfen.

Weiterführende Literatur

Muriel Asseburg: Europa und der Nahostkonflikt: Wie weiter nach dem Ende der Oslo-Ära?, in: Barbara Lippert/Günther Maihold (Hrsg.): Krisenlandschaften und die Ordnung der Welt, SWP-Studie 18, 2020, S. 64-71.

12 Alexandra Brzozowski: EU sidelined as Berlin summit trashes out shaky Libya ceasefire, in: Euractiv, 20.1.2020.

13 Vgl. zum Beispiel Lahav Harkov: Borrell: Annexativ to have 'significant consequences' for EU-Israel ties, in: The Jerusalem Post, 18.6.2020.