

Mittelmeerpolitik

Thomas Schumacher

Die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union (EU), die im Zuge der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sowie der Union für das Mittelmeer (UfM) vollzogen wird, stand in der zweiten Jahreshälfte 2020 sowie Anfang 2021 im Mittelpunkt intensiver Beratungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD). Diese sind am 9. Februar 2021 in der Veröffentlichung der sogenannten „Erneuten Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft: Eine neue Agenda für das Mittelmeer“¹ gemündet, die am 19. April 2021 vom Rat der EU in seinen Schlussfolgerungen gebilligt wurde.² Zusätzlich zu dieser vermeintlichen Mittelmeerstrategie haben Kommission und EAD ein Arbeitspapier vorgelegt, welches erstmals einen Wirtschafts- und Investitionsplan für den Großraum zwischen Maghreb und Maschrek skizziert.³ Dessen Prioritäten sind eng verknüpft mit dem neuen Finanzinstrument NDICI-Global Europe, das am 14. Juni 2021 in Kraft getreten ist und künftig das Außenhandeln der EU finanzieren soll. Damit wird abermals die Pfadabhängigkeit der Mittelmeerpolitik von der ENP deutlich, lag doch bereits ihrer Revision im November 2015 die Bestrebung zugrunde, EU-Maßnahmen sowie finanzielle Unterstützung sichtbarer und flexibler zu gestalten.

Die Erneuerte Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft

Sechs Jahre nach der Überarbeitung der ENP und vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie, deren wirtschaftliche, sozioökonomische und gesamtgesellschaftliche Folgen für die arabischen Mittelmeeranrainer erheblich sind, offeriert die Erneuerte Partnerschaft sowohl der EU und ihren Mitgliedstaaten, als auch den Staaten und Gesellschaften der südlichen Nachbarschaft die Möglichkeit, dem euro-mediterranen Beziehungsgeflecht potenziell neues Momentum zu verleihen. Fünf Themenfelder sollen dabei im Mittelpunkt stehen:⁴ a) menschliche Entwicklung, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, b) Resilienz, Wohlstand und digitale Transformation, c) Frieden und Sicherheit, d) Migration und Mobilität, sowie e) Klimawandel, Klimaresilienz, Energie und Umwelt. Der neue Rahmenansatz geht zumindest deklaratorisch bei weitem über die ENP von 2015 hinaus, indem er beispielsweise Politikfelder wie digitale Transition miteinbezieht sowie den von der Europäischen Kommission grundsätzlich priorisierten European Green Deal zu externalisieren sucht. Ferner verspricht die Union durch den von Mittelmeeranrainern lange eingeforderten Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen, die Schaffung von Arbeitsplatz- und Ausbildungsprogrammen und einen stärkeren und konzertierten Fokus auf kleine und mittlere Unternehmen die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu stärken. Sie soll so

-
- 1 Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood, 9.2.2021, JOIN(2021) 2 final.
 - 2 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zu einer erneuerten Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft – eine neue Agenda für den Mittelmeerraum, 19.4.2021, 7931/21.
 - 3 Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood, Economic and Investment Plan for the Southern Neighbours, 9.2.2021, SWD(2021) 23 final.
 - 4 Europäische Kommission/Hoher Vertreter: Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood, 2021.

mehr als zuvor in globale Wertschöpfungsketten eingebunden werden und es soll ein Beitrag zur Verbesserung der vielfach prekären sozioökonomischen Verhältnisse geleistet werden. In diesem Kontext ist beabsichtigt, die Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstituten sowie dem privaten Sektor deutlich auszuweiten, um bis zu sieben Mrd. Euro sowie 30 Mrd. Euro an öffentlichen und privaten Investitionen zu mobilisieren.

Begleitet werden sollen diese Maßnahmen durch die Einrichtung eines Mechanismus⁵, der es den Gesellschaften des arabischen Mittelmeerraums erlauben soll, über die COVAX-Impfinitiative hinaus breiteren und schnelleren Zugang zu Covid-19-Impfstoffen zu erhalten. Neben der Betonung einer Stärkung der UfM als Forum für Austausch und vertiefte Kooperation sowie der formulierten Absicht, abermals einen multilateralen Dialog mit allen südlichen Nachbarregimen im Zuge von jährlich stattfindenden Außenministertreffen herbeizuführen, sind sowohl das Partnerschaftsdokument als auch das Arbeitspapier ambitioniert, was die künftige Rolle der EU im Bereich Konfliktlösung sowie die mögliche Koppelung von Finanzhilfen an gute Regierungsführung betrifft. Während letzteres eine Rückkehr zu dem erst 2015 faktisch aufgegebenen Prinzip der negativen Konditionalität und eine Abkehr von der in den letzten Jahren propagierten rein funktionalen, auf Transaktionalität basierenden Kooperation bedeuten würde, deutet ersteres daraufhin, dass sich die EU – wie bereits in den frühen Jahren der ENP – neuerlich als Konfliktlösungsakteurin und Mediatorin sieht. Dies ist umso überraschender, da sich der Handlungsspielraum der Union im südlichen Mittelmeerraum in den letzten Jahren aufgrund der zunehmenden Zahl an miteinander konkurrierenden, ressourcenstarken und wirkungsmächtigen externen Akteuren deutlich verkleinert hat und die EU-Mitgliedstaaten nationalen außenpolitischen Interessen noch immer Priorität einräumen. Hinzu kommt, dass die Union, mit Ausnahme des vom Rat im Dezember 2020 vorgestellten Konzepts zur Friedensvermittlung,⁵ ihr außen- und sicherheitspolitisches Profil im vergangenen Jahr nicht weiterentwickelt hat. Entsprechend wirken Aussagen, wonach die EU eine zuverlässige und außergewöhnlich positionierte Partnerin sei, um Konfliktparteien zusammenzubringen,⁶ befremdlich und zeugen von einer auch in der Vergangenheit bereits mehrfach gezeigten Selbstüberschätzung. Diese Selbstüberschätzung zeigt sich vor allem durch die Annahme, dass Zusammenarbeit in vermeintlich politisch unsensiblen Politikfeldern, wie wirtschaftlicher Kooperation, intensiviertem Warenaustausch, Arbeitsmarktförderung und Investitionsprogrammen, Trickle-down- und letztlich Spill-over-Effekte generieren werde, die sodann zu einer graduellen Erosion der vielfach über Jahrzehnte hinweg konsolidierten autokratischen Herrschaftsstrukturen führt. Diese implizierte Annahme ist jedoch historisch bislang weitestgehend unbegründet.⁷

Die Europäische Union und die Erneuerte Partnerschaft: Sicherheit und Frieden im Mittelmeerraum

Die Erneuerte Partnerschaft visiert eine vertiefte Zusammenarbeit im Bereich Anti-Terrorismusbekämpfung, bei der Strafverfolgung sowie der justiziellen Zusammenarbeit an – billigend, dass dies den überwiegend autokratisch verfassten Regimen auch weiterhin einen Freifahrtschein gibt, um Oppositionelle, zivilgesellschaftliche und reformorientierte

5 Rat der EU: Concept on EU Mediation 11.12.2020, WK 12466/2020.

6 Europäische Kommission/Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik: Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood, 2021, hier S. 13.

7 Mark Furness: The 2021 ENP South Communication: A 'renewed partnership' but 'old issues' remain, European Think Tanks Group (ETTG), 23.2.2021.

Akteure sowie andere potentielle Vetospieler zu verfolgen und sich ihrer zu entledigen. Im vergangenen Jahr ließen sich derartige Praktiken bereits vor der Annahme der Erneuernten Partnerschaft neuerlich insbesondere in Ägypten, Algerien und Marokko beobachten, ohne dass diese jedoch von der EU kritisiert oder gar nachhaltig sanktioniert wurden. Ungeachtet dieser offenkundigen Menschenrechtsverletzungen hat die EU gar deutlich gemacht, dass sie die bereits bestehende maritime Sicherheitskooperation und somit die bereits seit Jahren zu beobachtende Versicherheitlichung der Flüchtlingsproblematik im Mittelmeer im Zusammenspiel mit den arabischen Herrschaftseliten weiter auszuweiten plant. Ergänzt wird dies um das Angebot, südlichen Mittelmeeranrainerstaaten eine Teilnahme an Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu ermöglichen. Diese Offerte spiegelt die seit Jahren im Zuge der Östlichen Partnerschaft bereits vollzogene Praxis wider, assoziierte Staaten stärker an die EU anzu binden, ohne diesen jedoch die Perspektive einer – wie auch immer gearteten – EU-Mitgliedschaft einzuräumen.⁸ Gleichzeitig stellt die potentielle Teilhabe an GSVP-Missionen aus europäischer Sicht aber ein nützliches Instrument dar, um Opportunitätskosten zu minimieren und sich selbst im südlichen Mittelmeerraum als potenziell normative Kraft zu präsentieren, welche vermeintlich selbstlos militärpolitische Expertise mit ihren südlichen Partnern teilt und diesen gar Zutritt zu international sichtbaren und zu ihrer externen Legitimierung beitragenden Kooperationsplattformen öffnet.

Basierend auf den Vorschlägen von Kommission und EAD spricht sich der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 19. April 2021, nicht zuletzt unter dem Eindruck der von Israel in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 mit Marokko, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Bahrain und dem Sudan abgeschlossenen Normalisierungsabkommen,⁹ außerdem für eine Wiederbelebung des Nahost-Friedensprozesses aus. Darüber hinaus plädiert er sowohl für die Abhaltung einer internationalen Konferenz zur Beilegung territorialer Konflikte im östlichen Mittelmeerraum, als auch für eine friedensstiftende Rolle der Vereinten Nationen in Syrien, Libyen und Westsahara. Außer Acht lässt der Rat dabei jedoch, die Tatsache, dass die beiden Protagonisten des israelisch-palästinensischen Konflikts auch im letzten Jahr kein Interesse an einer Wiederaufnahme von Friedensverhandlungen hatten und überdies auch zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf konkrete Formen einer möglichen Konfliktlösung bereits seit geraumer Zeit keine Einigkeit besteht. Beides kam insbesondere im Frühsommer 2021 zum Vorschein, als abermals Kampfhandlungen zwischen der radikalislamischen Hamas und dem israelischen Militär ausbrachen und es der EU neuerlich nicht gelang, mit einer einheitlichen, neutralen Stimme zu sprechen.¹⁰ In Verkenntung der politischen Realitäten in der Region verkennt der Rat ebenso, dass Vorschläge für ein sicht- und spürbares Engagement der Vereinten Nationen, und damit verbunden gar konkrete friedensstiftende Maßnahmen, international gegenwärtig ebenso wenig konsensfähig sind und folglich auf absehbare Zeit zum Scheitern verurteilt wären.

Wie realitätsfern das Bestreben ist, die EU als Friedensvermittlerin im südlichen Mittelmeerraum zu positionieren, hat sich auch im Gefolge der von US-Präsident Donald

8 Andriy Tyushka/Tobias Schumacher: *The EU and its Eastern Neighbourhood. 'Whither Eastern Partnership?'*, London/New York 2022.

9 Joel Singer: *The Abraham Accords: Normalization Agreements Signed By Israel with the U.A.E., Bahrain, Sudan and Morocco*, in: *International Legal Materials* 3/2021, S. 448–463.

10 David M. Herszenhorn/Rym Momtaz: *EU divisions over Israel-Palestine leave Brussels powerless as conflict worsens*, in: *Politico*, 17.5.2021.

Trump Ende 2020 vollzogenen Anerkennung der marokkanischen Souveränität über die von Marokko völkerrechtswidrig besetzte Westsahara gezeigt: Im Mai 2021 öffnete das autokratische marokkanische Regime seine Grenze und ließ mehrere Tausend Migranten in die spanische Exklave Ceuta schwimmen¹¹, da es unzufrieden mit der Westaharapolitik Deutschlands und Spaniens war. Zwar haben führende Vertreter der EU zeitnah ihre Solidarität mit beiden Mitgliedstaaten gezeigt.¹² Gleichwohl haben die marokkanischen Erpressungsversuche indirekt deutlich gemacht, dass das Regime in Rabat die EU als zunehmend fragmentiert wahrnimmt und dass es mittlerweile – trotz der seit Sommer 2019 geltenden symbolbehafteten Europäisch-Marokkanischen Partnerschaft für geteilten Wohlstand – auch bereit ist, Mitgliedstaaten gegeneinander sowie auch gegenüber anderen, vermeintlich pro-marokkanischen externen Akteuren auszuspielen.

Ebenso wenig ist es der EU gelungen, sowohl auf die israelische Regierung als auch auf Palästinenserpräsident Abbas Druck auszuüben, die ursprünglich für den 22. Mai 2021 vorgesehenen Parlamentswahlen in den von Israel besetzten Gebieten nicht zu torpedieren beziehungsweise zu annullieren. Ergänzt wurde diese passive Haltung durch die weiter zu beobachtende Machtlosigkeit Brüssels, friedensstiftend und nachhaltig auf den Konflikt in Syrien einzuwirken beziehungsweise zu verhindern, dass sich einzelne Mitgliedstaaten, wie Deutschland, Frankreich und Italien, angesichts der im Mai 2021 stattgefundenen syrischen Präsidentschaftswahlen zu einer gemeinsamen Erklärung mit den USA und dem Vereinigten Königreich zusammengeschlossen haben, als denn eben diese Wahlen vereint mit allen 27 EU-Mitgliedstaaten zu verurteilen.¹³

Schlussfolgerung

26 Jahre nach der Schaffung der Euro-Mediterranen Partnerschaft und 13 Jahre nach Gründung der UfM befindet sich die EU noch immer auf der Suche nach einer zielgerichteten, in sich kohärenten, wirkungsmächtigen und zukunftsorientierten Mittelmeerpolitik. Die Annahme der inhaltlich ambitionierten Erneuernten Partnerschaft lässt zwar den unentwegt geltenden Wunsch Brüssels erkennen, die südliche Europäische Nachbarschaft mitzugestalten. Gleichwohl klaffen zwischen Anspruch und politischer Wirklichkeit nach wie vor erhebliche Lücken, ist es doch nicht ausreichend, sich selbst als Gestaltungsmacht zu definieren, von den vermeintlichen Adressaten dieses – von vielen Mitgliedstaaten jedoch nicht geteilten – Anspruchsdenkens aber nicht als solche wahrgenommen zu werden. Gelingt es nicht, diesen Perzeptionen sowie der Fragmentierung innerhalb der EU entgegenzuwirken, ist davon auszugehen, dass ihre bereits seit Jahren zu beobachtende Marginalisierung als Akteurin im südlichen Mittelmeerraum unaufhaltsam voranschreitet.

Weiterführende Literatur

Raffaella Del Sarto: *Borderlands. Europe and the Mediterranean Middle East*, Oxford 2021.

Daniela Huber: *Ten Years into the Arab Uprising: Images of EU's Presence, Practices, and Alternatives in the Mediterranean Space*, in: *European Foreign Affairs Review* 4/2020, S. 131–150.

James Moran: *How new is the EU's new agenda for the Mediterranean*, in: CEPS, 3.3.2021.

11 Eduard Soler i Lecha: *Morocco vs. Spain: why it matters for the EU*, in: EUobserver, 7.6.2021.

12 Ibid.

13 Auswärtiges Amt: *Pressemitteilung, Joint Statement on the Presidential Elections in Syria*, 25.5.2021, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2462812> (letzter Zugriff: 3.9.2021).