Nahost- und Mittelmeerpolitik

Almut Möller

Die arabische Welt ist in Bewegung. Die Europäische Union (EU) ist seit Anfang 2011 mit einer neuen politischen Lage in ihrer südlichen Nachbarschaft konfrontiert, auf die sie strategische Antworten finden muss. Die EU wollte mit ihrer Nachbarschaftspolitik gegenüber den Ländern des Mittleren Ostens und Nordafrikas (Middle East and North Africa/MENA) seit der Mitte der neunziger Jahre ausdrücklich auch Demokratie und Menschenrechte fördern und Reformprozesse in ihrer südlichen Nachbarschaft unterstützen. Die Fähigkeit der Europäischen Union, politische und wirtschaftliche Reformen anzuschieben, die sie insbesondere im Zuge der Erweiterungsrunden um zahlreiche Länder Mittel- und Osteuropas im letzten Jahrzehnt unter Beweis stellen konnte, hat sich jedoch bis jetzt im Rahmen der Nachbarschaftspolitik nicht annähernd so erfolgreich entwickelt.[1] Im Gegenteil: Nicht nur waren die EU und ihre Mitgliedstaaten im „Arabischen Frühling" lediglich Zaungäste, während die Bürger Tunesiens und Ägyptens – für westliche Beobachter völlig unerwartet – ihre Zukunft selbst in die Hand nahmen und die jahrzehntelangen Machthaber aus dem Amt jagten. Die EU sah sich auch dem Vorwurf ausgesetzt, die korrupten Systeme im südlichen Mittelmeer keinesfalls aufgebrochen, sondern mit ihren Kooperationsangeboten sogar gestützt zu haben. Die Debatte um die Glaubwürdigkeit sowie die Möglichkeiten und Grenzen europäischer Politik in der MENA-Region hat seitdem eine neue Aktualität gewonnen: die südliche Nachbarschaft ist zurück auf der Agenda der EU, und mit ihr die Reform der EU-Nachbarschaftspolitik. Obwohl bis auf weiteres unsicher ist, ob die Demokratisierungsprozesse in Tunesien, Ägypten und anderen Ländern der Region erfolgreich verlaufen werden, ist eines schon heute absehbar: Die arabische Welt hat sich grundlegend und nachhaltig verändert. Diese historischen Umbrüche stellen die EU vor eine schwierige Frage: Anknüpfend an die strategische Weitsicht der EU in den neunziger Jahren, die die Erweiterungspolitik zur Antwort auf den Fall des Eisernen Vorhangs machte – was ist die gemeinsame strategische Antwort der Europäischen Union und ihrer Mitglieder auf die Entwicklungen im südlichen Mittelmeer?[2] Ein halbes Jahr nach dem Sturz der Präsidenten Tunesiens und Ägyptens kann dabei lediglich eine vorläufige Bilanz der Reaktion der Europäischen Union auf den Wandel im südlichen Mittelmeer gezogen werden, der weit reichende politische, sicherheitspolitische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen auf die Länder und Bevölkerungen der MENA-Region und ihrer Nachbarn in der Europäischen Union haben wird.

Die Reaktion der Europäischen Union auf den „Arabischen Frühling"

Die EU und ihre Mitglieder wurden von der Wucht der Ereignisse, die sich von Tunesien und Ägypten aus auf Nordafrika und den Mittleren Osten ausbreiteten, überrascht. Zu die-

1 Zur Grundsatzdebatte um die Defizite der Europäischen Nachbarschaftspolitik siehe Almut Möller (Hrsg.): Crossing Borders. Rethinking the European Union's Neighborhood Policies, DGAPanalyse 2/2011, Berlin 2011.

2 Damit soll weder suggeriert werden, dass die arabischen Revolutionen vergleichbar mit dem Fall des Eisernen Vorhangs sind, noch dass die Erweiterung auch die Antwort auf den „Arabischen Frühling" sein müsste. Die EU muss vielmehr eine Antwort von ähnlicher *strategischer Reichweite* finden, wie sie sie einst angesichts der Umwälzungen in ihrer östlichen Nachbarschaft entwickelt hat.

sem Zeitpunkt berieten die EU-Länder intensiv über Maßnahmen zur Überwindung der Schuldenkrise von Mitgliedern der Eurozone, die in der Folge ins Visier der Finanzmärkte gerieten und so die Stabilität der Gemeinschaftswährung gefährdeten. Angesichts der politischen Umwälzungen in ihrer Nachbarregion war die EU zum Handeln gezwungen. Es dauerte einige Wochen, bis sich die EU-Hauptstädte auf die neue Lage eingestellt hatten. Die Fehleinschätzung der französischen Regierung zu den Entwicklungen in Tunesien und die Verstrickung der französischen Elite mit den alten Machthabern in Nordafrika, die schließlich sogar zum Rücktritt der französischen Außenministerin Michèle Alliot-Marie führten, verunsicherten auch die anderen EU-Hauptstädte. Frankreich, das sich in der Vergangenheit regelmäßig als Vorreiter der EU-Mittelmeerpolitik sehen wollte, war offensichtlich unfähig, auf die neue Lage in Nordafrika zu reagieren – Führung war hier nicht zu erwarten. Zwar verfügten die EU-Länder bereits seit der Mitte der neunziger Jahre mit dem Barcelona-Prozess über einen gemeinsamen Ansatz gegenüber ihrer südlichen Nachbarschaft, der 2008 auf französische Initiative zur „Union für das Mittelmeer" (UfM)[3] weiterentwickelt und bereits 2004 um die bilaterale Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ergänzt worden war. Weder UfM noch ENP konnten jedoch bis dahin ihrem Anspruch gerecht werden, politische und wirtschaftliche Transformationsprozesse im südlichen Mittelmeer anzustoßen. Die UfM war außerdem seit dem israelischen Angriff auf Gaza zum Jahreswechsel 2008/2009 und auf die Flotille im Frühsommer 2010, mit der Aktivisten versucht hatten, Gaza auf dem Seeweg zu erreichen, von Beginn an politisch lahm gelegt. Und als die Menschen in Nordafrika ihre Zukunft Anfang 2011 selbst in die Hand nahmen, erwies sie sich erneut als unbrauchbarer Anknüpfungsrahmen, um die Entwicklungen im südlichen Mittelmeer mit den Nachbarn zu diskutieren und mögliche gemeinsame Maßnahmen zu erörtern.[4] Frustriert über die Blockade der UfM in einer für das südliche Mittelmeer so entscheidenden Phase, trat gar deren Generalsekretär im Februar 2011 zurück. Zaghaft, unglaubwürdig, scheinheilig, uneins, so lautete der Tenor der Medien über die Rolle der EU. Präsent war auf einmal wieder der rote Teppich, den die EU bei der Gründung der UfM noch im Juli 2008 Präsident Hosni Mubarak ausgerollt hatte, der seitdem auch Co-Präsident dieser pompös als Zukunftsprojekt angekündigten Union war. Auch der syrische Präsident Bashar al-Assad war damals nach Paris geladen worden, um das syrische Regime zu mehr Kooperation mit der EU zu bewegen und es aus der Zusammenarbeit mit dem Iran zu lösen. Die Verbindungen nach Syrien haben sich seitdem nicht in einem gewachsenen politischen Einfluss der EU auf Präsident Assad niedergeschlagen, der Militär und Sicherheitskräfte seit Monaten mit aller Härte gegen die syrische Protestbewegung vorgehen lässt. Von den hochfliegenden Ankündigungen der EU ist auf einmal wenig übrig geblieben – und die Union sieht sich mit der berechtigten Frage konfrontiert, ob sie tatsächlich geglaubt hatte, durch solch eine trüge-

3 Vgl. Council of the European Union: Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference. Final declaration, 15187/08 (Presse 314), Marseille, 4. November 2008; Council of the European Union: Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean (13. Juli 2008), 11887/08, Brüssel, 15. Juli 2008. Zum Entstehungskontext der UfM siehe Almut Möller: Die Entstehungsgeschichte und Strukturen der Mittelmeerunion: Gradmesser für europäische Debatten zur Nachbarschafts-, Mittelmeer- und Nahostpolitik, in: Olaf Leiße (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden 2010, S. 371-381. Eine Bilanz von zwei Jahren Mittelmeerunion findet sich bei Demesmay, Claire und Sold, Katrin: Gute Idee, schlechte Umsetzung – Zwei Jahre Union für das Mittelmeer, DGAPstandpunkt Juli 2010, Nr. 9, Berlin 2010 und Aliboni, Roberto: The State of Play of the Union for the Mediterranean in the Euro-Med Context, Documenti IAI 10/17, Rom, September 2010.

4 Dass dieses Defizit auch in der konzeptionellen Schwammigkeit der UfM begründet liegt, beschreibt Aliboni anschaulich in: ebenda.

rische Stabilität entstünde langfristig Sicherheit in ihrer Nachbarschaft. Allerdings waren sich die EU-Länder dann zügig der Tragweite der Entwicklungen bewusst und das südliche Mittelmeer wurde zu einem gemeinsamen Anliegen – entgegen früherer Tendenzen, diesen Teil der Nachbarschaft im Wesentlichen den Südländern zu überlassen.[5]

Die Hohe Vertreterin Catherine Ashton fasste in einer Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 6. Juli 2011 die Maßnahmen der EU und ihrer Mitglieder im Kontext der Entwicklungen im südlichen Mittelmeerraum in der ersten Jahreshälfte 2011 zusammen.[6] Die EU habe sich vor allem in folgenden Bereichen engagiert: Die EU-Kommission und die Hohe Vertreterin haben zwei Mitteilungen zu einer neuen Partnerschaftsinitiative für die Reformländer in der MENA-Region sowie zu einer Neuausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik beschlossen; die EU habe den Sanktionsdruck auf das Regime von Muammar al-Gaddafi in Libyen erhöht, ein Büro in Benghazi eröffnet, humanitäre Hilfe geleistet und im Rahmen der Vereinten Nationen an einer politischen Lösung für die Zukunft des Landes mitgearbeitet; es wurde ein EU-Sonderbeauftragter ernannt und eine Task Force für den Mittelmeerraum einberufen; in Tunesien und Ägypten biete die EU Unterstützung für die Reformprozesse an, z.B. im Bereich der Wahlbeobachtung, Sicherheitssektorreform und der Rolle der Zivilgesellschaft; auf Syrien habe die EU angesichts des gewaltsamen Vorgehens des Assad-Regimes gegen die Protestbewegung den diplomatischen Druck erhöht und dabei mit der internationalen Gemeinschaft zusammengearbeitet; gegenüber Marokko und Jordanien, die beide Teilnehmer an der ENP sind, habe die EU stärkere Reformanreize zu setzen versucht und schließlich die Bemühungen um die Zwei-Staaten-Lösung zwischen Israel und den Palästinensern intensiviert, da die regionale Lage dies dringender denn je gemacht habe.

Dies ist nur ein Ausschnitt aus den EU-Maßnahmen, der allerdings verdeutlicht, dass die Europäische Union der südlichen Nachbarschaft im Vergleich zum Vorjahr[7] gegenwärtig deutlich mehr Aufmerksamkeit widmen muss – eine Entwicklung, die bei den Anhängern der Östlichen Partnerschaft in der EU regelmäßig die Befürchtung auslöst, dass die östliche Nachbarschaft ins Hintertreffen gerät. Neben den genannten Maßnahmen sind des Weiteren auch die Bereiche zu nennen, in denen die Hohe Vertreterin keine Zuständigkeiten besitzt, die aber ebenfalls der EU bzw. EU-Ländern zuzuordnen sind: die militärische Intervention der NATO in Libyen, die von den EU-Ländern Großbritannien und Frankreich angeführt wird, sowie die Migrationspolitik, die vor allem durch die Bilder gestrandeter Flüchtlinge auf der italienischen Mittelmeerinsel Lampedusa mediale Aufmerksamkeit erregt hat. So sind die EU und ihre Mitglieder mit dem „Arabischen Frühling“ und seinen unterschiedlichen Ausprägungen in den Ländern der Region inzwischen umfassend gefordert.

Auf strategischer Ebene haben die Reaktionen der EU auf den „Arabischen Frühling“ bisher im Wesentlichen in drei Dokumenten ihren Niederschlag gefunden: In den oben genannten Mitteilungen der Kommission und der Hohen Beauftragten „A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean“ vom 8. März 2011[8] und

5 Zwar hatte sich etwa die deutsche Bundesregierung im Vorfeld der Mittelmeerunion vehement gegen eine Union nur unter der Beteiligung von EU-Mittelmeerländern und ihren südlichen Nachbarn ausgesprochen, zeigte dann nach erfolgreicher Intervention aber kein wirklich politisches Interesse am südlichen Mittelmeer.

6 Siehe Speech by EU High Representative Catherine Ashton on North Africa and the Arab World, European Parliament, Strasbourg, 6. Juli 2011, A 267/11.

7 Vgl. dazu den Beitrag zur Nahost- und Mittelmeerpolitik aus dem Jahrbuch der Europäischen Integration 2010.

8 European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: Joint Communication: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean, Brüssel, 08.03.2011, COM(2011) 200 final.

„A New Response to a Changing Neighbourhood. A Review of European Neighbourhood Policy" zur Reform der ENP im weiteren Sinne vom 25. Mai 2011[9] sowie in einer Mitteilung der Europäischen Kommission zur Migrationspolitik vom 5. Mai 2011[10].

In ihrer Mittelung vom 8. März 2011 schlägt die Kommission vor, dass die EU eine qualitativ neue Mittelmeerpolitik entwerfen solle. Schwerpunkte sollten eine engere Zusammenarbeit mit den Partnerländern beim Aufbau funktionierender demokratischer Institutionen, der Förderung der Zivilgesellschaft und der Unterstützung von nachhaltigem und sozial gerechtem Wirtschaftswachstum sein. Die Mittel für die südliche Nachbarschaftspolitik sollten – allerdings nur moderat – aufgestockt werden und neue Finanzierungsquellen durch die Europäische Investitionsbank (EIB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und durch eine Zusammenarbeit mit Drittländern und sonstigen Organisationen erschlossen werden.

Grundsätzlich ist dieser Ansatz zu begrüßen – er ist allerdings hinsichtlich der Ziele und Maßnahmen nicht grundlegend neu. Positiv formuliert: Die EU hat von Beginn an auf eine Verknüpfung von verschiedenen Politiken, die die Transformation der Länder im südlichen Mittelmeer unterstützen sollen, gesetzt. Diese Elemente fanden sich im Wesentlichen seit 1995 in den Dokumenten der Mittelmeer- und später auch der Nachbarschaftspolitik wieder. Das Problem war seither die Umsetzung – und hier wird die EU noch beweisen müssen, dass der Neuanfang auch tatsächlich einen Unterschied zur Praxis der Vergangenheit bedeutet.[11] Umso wichtiger ist es, die Initiative der Kommission mit politischem Gewicht zu füllen: eine Aufgabe, die jetzt die Mitgliedstaaten stärker in die Pflicht nimmt.

In der Mitteilung zur bereits seit längerer Zeit geplanten Review der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) vom 25. Mai 2011 wird das Prinzip der gegenseitigen Rechenschaftspflicht („mutual accountability") hervorgehoben, ohne das eine Zusammenarbeit unter Partnern nicht funktionieren könne. Aber wie sollen die Asymmetrien dieser ungleichen Partner – der EU mit ihrem regulativen Ansatz auf der einen und die weiterhin in der Mehrzahl autokratischen Systeme in der Nachbarschaft auf der anderen Seite – in Zukunft überwunden werden? Die EU setzt dazu auch auf die positiven Effekte der demokratischen Öffnung in einigen südlichen Nachbarländern.

Die Tendenz der Bilateralisierung der Nachbarschaftsbeziehungen, wie sie durch die Ergänzung des multilateral angelegten Barcelona-Prozesses durch die ENP im Jahr 2004 begonnen wurde, soll – angesichts der gegenwärtig sehr unterschiedlichen Entwicklungen der Nachbarländer nahe liegend – in Zukunft fortgesetzt werden. Jedes Land solle individuell nach seinen Bedürfnissen behandelt werden und „mehr für mehr" (mehr Zusammenarbeit und Unterstützung im Gegenzug für mehr Reformen) erhalten. Diese Logik, in der Vergangenheit als „positive Konditionalität" bezeichnet, hat die EU zwar bereits seit Jahren zur Grundlage ihres nachbarschaftlichen Handelns erklärt, war damit bisher jedoch weit gehend erfolglos. Es ist auch hier fraglich, ob in Zukunft eine fundamentale Neuerung eintreten und das Prinzip des „mehr für mehr" tatsächlich greifen kann. Eine stärkere personelle Präsenz etwa durch den EU-Sonderbeauftragten, der in ständigem Kontakt mit allen Akteuren stehen soll, könnte ein guter Ansatzpunkt sein, um einen kontinuierlichen Dialog und damit

9 European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: Joint Communication: A new response to a changing neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy, Brussels, 25.05.2011, COM(2011) 303 final.

10 European Commission: Communication on migration, Brussels, 04.05.2011, COM(2011) 248 final.

11 Vgl. dazu Almut Möller: L'Allemagne face au printemps arabe, Note du Cerfa 88, Paris, Juli 2011.

die Grundlage für eine qualitativ neue Form der Zusammenarbeit zu befördern. Die EU und ihre Mitglieder müssen sich dabei allerdings auf langfristige Prozesse einstellen.

Die EU hat die Entwicklungsprobleme und Demokratiedefizite der südlichen Nachbarländer bereits in der Vergangenheit mit ihrer Nachbarschaftspolitik zu adressieren versucht. Es sind jetzt Zweifel angebracht, ob sie es schaffen wird, ihre Nachbarschaft in Zukunft tatsächlich effektiv auf dem Weg in Richtung Demokratie und soziale Marktwirtschaft zu unterstützen. Dies hängt von vielen Faktoren ab: im Wesentlichen von den internen Entwicklungen in den Nachbarländern und ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit sowie der Bereitschaft der EU und ihrer Mitglieder, sich tatsächlich langfristig und mit überzeugenden Instrumenten und entsprechenden finanziellen Mitteln zu engagieren.

Auf der Seite der EU muss ganz grundlegend die Bereitschaft vorhanden sein, sich für die Nachbarn zu öffnen – die Debatte über das Thema Migration ist ein anschauliches Beispiel dafür, dass es hier im Wesentlichen zwei Pole gibt, die es miteinander zu vereinen gilt. Vereinfacht gesprochen bildet sich in der oben genannten Mitteilung der Kommission zur Migration von Mai 2011 einerseits das Interesse der EU mit ihrem weit gehend offenen Markt ohne Binnengrenzen an einer Kontrolle sowohl legaler als auch illegaler Migration ab. Hier wird der Sicherheitsgedanke betont. Der andere Pol der Debatte wird aus den Chancen gespeist, die eine planvolle und bedarfsgerechte Migration für die alternden Gesellschaften in der EU, aber auch für qualifizierte Arbeitskräfte oder Geschäftsleute aus den Ländern in der Nachbarschaft der EU bieten können. In welche Richtung die EU und ihre Mitglieder letztlich entscheiden – zugespitzt gesagt: Öffnung oder Abschottung –, hängt dabei nicht ausschließlich von rationalen sicherheitspolitischen und ökonomischen Erwägungen ab, sondern auch von der Wahrnehmung dieser Themen unter den Unionsbürgern. Und die zeigt, dass es angesichts der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise wie auch der Globalisierung deutlich schwieriger geworden ist, die Menschen in der EU davon zu überzeugen, dass die Zukunft der EU nicht etwa in einer Abschottung, sondern in einer kontrollierten Öffnung liegt. Das Thema Visaliberalisierung ist für die Länder in der Nachbarschaft der EU ein interessanter Anreiz – aber ist er auch innerhalb der EU durchsetzbar? Zumindest erfordern diese Entscheidungen ein hohes Maß an politischer Führung und ein koordiniertes Vorgehen der EU-Länder. Die abwehrende Reaktion der italienischen Regierung auf einige wenige tausend Flüchtlinge ist einerseits nachvollziehbar, da Italien die Solidarität der anderen EU-Länder einfordern wollte. Andererseits wurde so ein klares Signal der Abschottung in dem Augenblick gesetzt, in dem in der südlichen Nachbarschaft die Demokratie nach Jahrzehnten der politischen Stagnation eine Chance bekam.

Ende oder neue Chance für die Zwei-Staaten-Lösung?

Die Unterstützung eines Friedens zwischen Israel und den Palästinensern durch die Umsetzung der Zwei-Staaten-Lösung ist einer der Bereiche in der südlichen Nachbarschaft, in der sich die Europäische Union und ihre Mitglieder in den vergangenen Jahren mit einer im Grundsatz gemeinsamen Haltung aktiv und konstruktiv eingebracht haben. Gleich zu Beginn der politischen Umwälzungen in der arabischen Welt hatte die Außenbeauftragte Catherine Ashton auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2011 den Zusammenhang zum Nahost-Friedensprozess unterstrichen. Unter ihrem Vorsitz tagte das Nahostquartett in München und verabschiedete eine Erklärung, nach der Fortschritte in den Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien dringend notwendig seien, da die sich verändernde regionale Lage den Friedensprozess nachhaltig erschweren könnte.[12] Seitdem konnten die Parteien jedoch nicht an den Verhandlungstisch zurück gebracht werden. Auf palästinensischer Seite ist inzwischen die Einsicht gereift, dass ein Friedensschluss mit der Netanjahu-

Regierung so wenig absehbar sei, dass man über Alternativen nachdenken müsse. Mit der Ankündigung der palästinensischen Führung, im Herbst 2011 im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Anerkennung als Staat zu erreichen und die Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen zu beantragen, stehen die Europäische Union und ihre Mitglieder nun vor einer weiteren Frage, die die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union in Bezug auf die MENA-Region innerhalb nur weniger Monate erneut spalten könnte. Besonders problematisch ist, dass dies zu einem Thema erfolgen könnte, bei dem die EU-Mitglieder in den vergangenen Jahren sichtbar an einem Strang gezogen haben. So hat sich Berlin frühzeitig gegen die Anerkennung eines Palästinenserstaates nach diesem Modell ausgesprochen und verweist auf die Notwendigkeit einer Verhandlungslösung, während Frankreich und Großbritannien sich weiterhin Optionen offen halten. Kommt es im Herbst zu einer erneuten Uneinigkeit zwischen den EU-Ländern, insbesondere zwischen den „Großen Drei", so riskiert die EU, sich mit ihrer GASP dauerhaft unglaubwürdig zu machen – und Deutschland sähe sich unter Umständen erneut isoliert. Umgekehrt könnten die EU und ihre Mitglieder mit einem gemeinsamen Vorgehen in den Vereinten Nationen die Konfliktparteien möglicherweise positiv beeinflussen. Der Option, dass der Zwei-Staaten-Lösung auch durch eine Anerkennung Palästinas in den Vereinten Nationen zum Durchbruch verholfen werden kann, sollte Deutschland sich nicht weiter verschließen.[13]

Die Rolle der Hohen Vertreterin, des Europäischen Auswärtigen Dienstes und des neuen EU-Sonderbeauftragten für das südliche Mittelmeer

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) ist seit dem 1. Dezember 2010 offiziell arbeitsfähig, befindet sich aber weiterhin im Aufbau. Ende 2010 ernannte die Hohe Vertreterin Hugues Mingarelli, einen erfahrenen EU-Außenpolitiker und bisherigen stellvertretenden Generaldirektor in der DG RELEX, zum „Managing Director" für den Nahen Osten und die südliche Nachbarschaft. Während der „Arabische Frühling" weiter in vollem Gange war, dauerte der Rekrutierungsprozess für den Posten des ihm angegliederten EAD-Direktors für den MENA-Raum, die Arabische Halbinsel, Iran und Irak jedoch an. Erst im Juni 2011 erfolgte die Ernennung von Christian Berger, dem bisherigen Leiter der wichtigen EU-Delegation in den besetzten Palästinensergebieten. Der Österreicher Berger ist seit vielen Jahren in verschiedenen Funktionen mit dem Thema Nahost-Friedensprozess befasst und wird der Hohen Beauftragten auch in dieser Frage eine wichtige Stütze sein. Inzwischen wurde auch ein EU-Sonderbeauftragter für die Region ernannt. Nach anfänglichem Widerstand von Catherine Ashton, das bewährte Instrument des EU-Sonderbeauftragten beizubehalten – ihre Aufgaben sollten unter dem Vertrag von Lissabon künftig formal vom EAD übernommen werden –[14], ernannte der Rat ebenfalls im Juni 2011 den spanischen Diplomaten Bernardino León Gross zum neuen EU-Sonderbeauftragten für den südlichen Mittelmeerraum. León war einst Mitarbeiter des ersten Sonderbeauftragten der Europäischen Union für den Nahost-Friedensprozess, Miguel Ángel Moratinos. Er soll den politischen Einfluss der EU in den südlichen Mittelmeerländern durch einen kontinuierlichen Dialog mit Regierungen, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft stär-

12 Vgl. Middle East Quartet Statement, Münichen, 5. Februar 2011.

13 Vgl. dazu ausführlich Muriel Asseburg: Palästina bei den Vereinten Nationen. Optionen, Risiken und Chancen eines palästinensischen Antrags auf Vollmitgliedschaft und Anerkennung, SWP-Aktuell 36, Berlin, August 2011.

14 Cornelius Adebahr/Almut Möller: Gesicht zeigen im arabischen Frühling. Warum die EU einen Sonderbeauftragten für Nordafrika braucht, DGAPanalyse kompakt 5, Berlin, Juni 2011.

ken.[15] Zu den Aufgaben des neuen Gesichts der EU im südlichen Mittelmeer wird es auch gehören, der neu eingerichteten „Task Force südliches Mittelmeer“ zuzuarbeiten.[16] Von dieser aus sollen die verschiedenen Maßnahmen und Finanzhilfen des EAD, der Kommission, der EIB, der EBRD und weiterer Finanzinstitutionen koordiniert werden. Der Sonderbeauftragte soll außerdem eng mit der Afrikanischen Union und dem Golfkooperationsrat zusammenarbeiten, um das multilaterale Element der Zusammenarbeit zu unterstreichen.

Die Erfahrung mit der Mittelmeerunion hat jedoch gezeigt: neue Strukturen und Ämter bedeuten noch lange keine gute Politik. Es ist ein Grundproblem beim Aufbau des EAD, dass dieser nicht vom Ende her gedacht wird, d.h. von den Interessen und Zielen der EU in einer bestimmten Region, sondern in erster Linie einer bürokratischen Logik folgt.[17] Catherine Ashton obliegt mit dem Versuch, die außen-, sicherheits- und nachbarschaftspolitischen Strukturen der EU und ihrer Mitglieder sinnvoll unter einen Hut zu bringen, die Quadratur des Kreises. Dabei kämpft sie gegen Besitzstandswahrer in den nationalen Außenministerien und den EU-Institutionen sowie gegen die Kritik an ihrer Person an, die weiter nicht verstummen will. Für mehr bleibt wenig Zeit – dies ist gerade im Hinblick auf die MENA-Region, in der sich seit Jahresbeginn 2011 grundlegende Rahmenbedingungen verändert haben, ein großes Versäumnis. Was die EU jenseits von Institutionen mehr denn je braucht, ist eine strategische Debatte zum „Arabischen Frühling“. Diese müsste zunächst eine fortlaufende gemeinsame Lageanalyse und Bewertung der Entwicklungen für die EU und ihre Mitglieder sowie eine Formulierung europäischer Interessen und Schwerpunkte umfassen. Daran angelehnt müsste der Einsatz von Instrumenten – dazu gehört auch die bedarfsgerechte Ausstattung und Besetzung der EU-Delegationen, die sich derzeit noch im Umbau befinden – diskutiert sowie über die Zuweisung entsprechender finanzieller Mittel entschieden werden. Vielleicht ist es eine Frage der Zeit, aber der Zustand des EAD und die bisherigen Reformvorschläge der Kommission zur südlichen Nachbarschaft lassen diese strategische Reichweite noch weitgehend vermissen.

Perspektiven der Nahost- und Mittelmeerpolitik

Der „Arabische Frühling“ hat die Mittelmeerpolitik mit neuer Dringlichkeit auf die Agenda der EU und ihrer Mitglieder gesetzt. Während die EU-Initiativen der südlichen ENP und vor allem der Mittelmeerunion in den vergangenen Jahren hinzudümpeln schienen, kann die EU der Debatte um eine effizientere Ausgestaltung ihrer südlichen Nachbarschaftspolitik nun nicht mehr ausweichen. Neben der Hoffnung der EU-Länder auf eine demokratische südliche Nachbarschaft mit offenen Gesellschaften besteht in den EU-Hauptstädten gleichermaßen Unsicherheit über die Zukunft der Nachbarregion. Ganz grundsätzlich wird die EU die Frage beantworten müssen, ob sie mit Offenheit auf den Wandel in ihrer Nachbarschaft zugeht und sich stärker für die Wirtschaften und Gesellschaften in der MENA-Region öffnet, oder ob sie angesichts eines zunehmenden Drucks ihrer eigenen Bevölkerungen – verstärkt durch die Schuldenkrise in Euro-Ländern und einer grundsätzlich wachsenden EU-Kritik – dem Reflex der Abschottung, der ebenfalls in den oben genannten Maßnahmen der vergangenen Monate zu spüren war, nachgeben will.

15 Vgl. Speech by EU High Representative Catherine Ashton on North Africa and the Arab World, European Parliament, Strasbourg, 6. Juli 2011, A 267/11.

16 Siehe European Union: HR Catehrine Ashton sets up Task Force for the Southern Mediterranean, Press Release, Brüssel, 7. Juni 2011, A 226/11.

17 Vgl. Almut Möller: Strategie statt Bürokratie. Worauf es beim Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) ankommt, DGAPstandpunkt N°5, Berlin, Mai 2010.

Der „Arabische Frühling“ ist in diesem Sinne nicht nur eine Aufgabe für die MENA-Länder, er hat auch für die EU alte Fragen verstärkt und neue Fragen aufgeworfen.

So stellt sich die Frage einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik angesichts der Bilder von Lampedusa mit neuer Dringlichkeit. Zudem hat die deutsche Enthaltung zur von den Vereinten Nationen mandatierten Intervention der NATO in Libyen erneut Risse in der Europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik offen gelegt. Die Perspektive eines Friedensschlusses zwischen Israel und den Palästinensern, die die EU als eine ihrer Prioritäten in der südlichen Nachbarschaft sieht, ist in den vergangenen Monaten durch die regionalen Entwicklungen erschwert worden und die Perspektive einer Anerkennung Palästinas durch die Vereinten Nationen ist im Herbst 2011 in der EU umstritten. Der Atomstreit mit dem Iran ist momentan keine Priorität, wird aber auf absehbare Zeit wieder hoch kochen. Die Zusammenarbeit im multilateralen Rahmen, von Anfang an ein erklärtes Ziel der EU im einstigen Barcelona-Prozess, ist schwieriger geworden, weil die Region sich noch stärker ausdifferenziert. Gleichzeitig ist multilaterale Kooperation aber notwendiger denn je. Die Kooperation mit der Arabischen Liga, aber auch der Afrikanischen Union und dem Golfkooperationsrat, die die EU im Hinblick auf den „Arabischen Frühling“ gesucht hat, sollte vertieft werden. Die EU wird nicht umhin kommen, auch mit anderen Ländern Kontakt zu suchen, die in der MENA-Region aktiv sind. China ist ein Beispiel – hier steht die EU noch am Anfang. Die Zusammenarbeit mit dem Beitrittskandidaten Türkei ist ein anderes, für die EU eigentlich nahe liegendes Beispiel, das jedoch wie die Libyen-Frage gezeigt hat noch längst nicht selbstverständlich ist. Hinsichtlich der Frage der Partner hat die EU auch angekündigt, stärker mit der Zivilgesellschaft in den MENA-Ländern zusammenzuarbeiten. Damit eine solche Zusammenarbeit Erfolge zeigt, müssen jedoch noch viele Hürden überwunden werden, die ganz grundlegender Natur sind: Hierzu zählt zum einen, neue Partner zu identifizieren und dabei nicht eurozentristisch einzugrenzen, was die EU unter „Zivilgesellschaft“ versteht, zum anderen aber auch den Zugang zu EU-Mitteln zu vereinfachen und Bereitschaft zum langfristigen Engagement zu zeigen. Beim Thema Zivilgesellschaft ist jenseits der EU-Institutionen, die den Rahmen für Zusammenarbeit schaffen können, vor allem auch die Zivilgesellschaft in den EU-Ländern gefragt.

Schließlich stellt sich für die EU die Frage, wie sie die Demokratisierung in Tunesien und Ägypten tatsächlich effektiv unterstützen, inwieweit sie positive Anreize für weitere Länder (etwa Marokko und Jordanien) schaffen kann und wie sie gleichzeitig mittel- bis langfristig mit wachsenden Instabilitäten in Ländern wie Libyen, Syrien und dem Jemen umgehen will, die auf die gesamte Nachbarregion ausstrahlen werden. Die südliche Nachbarschaft der Union birgt neue Perspektiven für eine demokratische Öffnung, aber auch neue Unsicherheiten. Die EU muss nun unter Beweis stellen, dass sie in der Lage ist, Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft stärker als in der Vergangenheit in eine positive Richtung zu beeinflussen.

Weiterführende Literatur

Muriel Asseburg: Der Arabische Frühling. Herausforderung und Chance für die deutsche und europäische Politik, SWP-Studie S17, Berlin, Juli 2011.

Timo Behr (Hrsg.): Hard Choices. The EU’s Options in a Changing Middle East, FIIA Report 28, Helsinki 2011.

Paul James Cardwell: EuroMed, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean: Overlapping Policy Frames in the EU’s Governance of the Mediterranean, in: Journal of Common Market Studies, Volume 49, Number 2/2011, S. 219-241.

Charles Grant: A new neighbourhood policy for the EU, CER policy brief, London, März 2011.

Tobias Schumacher: The EU and the Arab Spring: Between Actorness and Spectatorship, in: Insight Turkey, Volume 13, Number 3/2011, S. 107-119.

Nathalie Tocci und Jean-Pierre Cassarino: Rethinking the EU’s Mediterranean Policies Post-1/11, IAI Working Papers 11/06, Rom, März 2006.