

Nahost- und Mittelmeerpolitik

Almut Möller

Seit Anfang 2011 sind die EU und ihre Mitglieder Zeugen epochaler Veränderungen in ihrer südlichen Nachbarschaft. Gleichzeitig befindet sich auch die EU in einer entscheidenden Entwicklungsphase. Um dem Druck der anhaltenden Krise standhalten zu können sind die Euroländer gezwungen, ihre Wirtschafts- und Währungsunion auf eine neue Stufe zu heben. Ob dies erfolgreich gelingt ist derzeit noch nicht absehbar. Wie die EU nach dieser fundamentalen Krise dasteht wird sich jedoch auch in ihren Außenbeziehungen niederschlagen.

Die EU hat sich seit Mitte der neunziger Jahre vorgenommen in ihren Außenbeziehungen gegenüber den Ländern des Mittleren Ostens und Nordafrikas (Middle East and North Africa/MENA¹) nicht nur wirtschaftlichen, (sicherheits)politischen und gesellschaftlichen Austausch, sondern auch Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und politische Reformen zu fördern. Dies entspricht dem Bekenntnis aus den EU-Verträgen zu einer wertegeleiteten Außenpolitik. Ihre Fähigkeit, Reformprozesse anzuschieben, die sie insbesondere im Zuge der Erweiterungsrounden um die Länder Mittel- und Osteuropas unter Beweis stellen konnte, hat die Europäische Union jedoch bis jetzt im Rahmen der Nachbarschaftspolitik nicht annähernd so erfolgreich entwickeln können.² Im Gegenteil: Nicht nur waren die EU und ihre Mitgliedstaaten lediglich Zaungäste, als die Bürger Tunesiens und Ägyptens – für ihre Nachbarn nördlich des Mittelmeers 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 mit ihren Kooperationsangeboten gestützt zu haben.³

Die Debatte um die Glaubwürdigkeit sowie die Möglichkeiten und Grenzen europäischer Politik in der MENA-Region hat so an Aktualität gewonnen. Die südliche Nachbarschaft ist zurück auf der Agenda der EU, und mit ihr auch die Zukunft der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Obwohl bis auf weiteres offen ist, ob die Demokratisierungsprozesse in Tunesien, Ägypten, Libyen und anderen Ländern der Region erfolgreich verlaufen werden, ist eines schon heute absehbar: Eine Rückkehr zum status quo ante wird es nicht geben. Unklar aber ist, was am Ende der Umbrüche stehen wird. Der aktuelle Zustand des Übergangs wird auch in den kommenden Monaten und Jahren anhalten. Die politische Lage in der Region wird vermutlich durch Fragmentierung und eine stärkere Polarisierung gekennzeichnet sein. Während in Tunesien und Libyen erste Schritte in Richtung Demokratisierung bis jetzt verhalten optimistisch stimmen, ist Ägypten noch gefangen in den Machtkämpfen alter und neuer Kräfte. In Syrien herrscht Bürgerkrieg, dem bis März 2012 laut UN-Angaben

1 Der vorliegende Beitrag orientiert sich bei der Definition der MENA-Region an der Ländergruppe, die Ziel der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist. Diese umfasst Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die besetzten Palästinensergebiete, Syrien und Tunesien.

2 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.

3 Der Oppositionsbewegung in Libyen haben EU-Mitglieder zwar im Rahmen der NATO-Militärintervention zum Durchbruch verholfen, die EU machte aber dennoch angesichts des deutschen Ausscherens im UN-Sicherheitsrat einen zerstrittenen Eindruck und damit erneut keine gute Figur.

bereits 9000 Menschen zum Opfer gefallen sind.⁴ Er droht inzwischen die Nachbarländer Libanon und Jordanien zu destabilisieren. Kurzum: Eineinhalb Jahre nach Beginn der arabischen Aufstände kommt die Nachbarschaft der Europäischen Union nicht zur Ruhe.

Diese historischen Umbrüche stellen die EU und ihre Mitglieder vor eine schwierige Gestaltungsaufgabe. 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?⁵

Weiterentwicklung der Politikansätze für die südliche Nachbarschaftspolitik

Nach der ersten Euphorie um die Umbrüche in Tunesien, Ägypten und Libyen ist die Aufmerksamkeit für das südliche Mittelmeer im Jahresverlauf 2011/2012 deutlich zurückgegangen. Die EU-Länder, allen voran die Mitglieder der Eurozone, sind derzeit vor allem mit der eigenen Malaise beschäftigt. Ihre Politikansätze gegenüber dem südlichen Mittelmeer hat die EU dennoch im Zuge der Umbrüche aktiviert und weiterentwickelt. Bereits Mitte der neunziger Jahre hatte die EU den Barcelona-Prozess ins Leben gerufen, der 2008 auf französische Initiative zur „Union für das Mittelmeer“ (UfM)⁶ weiterentwickelt wurde. 2004 wurde der Barcelona-Prozess um die südliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) ergänzt. Beide Ansätze – Barcelona/UfM und ENP – erwiesen sich jedoch in ihren Anfangsjahren als unausgereift. Im Moment der Umbrüche wurden diese Defizite besonders sichtbar. Die ENP konnte ihrem Anspruch nicht gerecht werden, politische und wirtschaftliche Transformationsprozesse in den arabischen Nachbarländern anzustoßen. Die UfM war von Anfang an Kritik aus verschiedenen Richtungen ausgesetzt.⁷ In ihren ersten Jahren war sie kaum sichtbar, politisch aufgeladen und damit alles andere als ein geglückter Neustart für die euro-mediterranen Beziehungen. Frustriert über die Blockade der UfM in einer so entscheidenden Entwicklungsphase der MENA-Region trat gar deren Generalsekretär im Januar 2011 zurück.⁸

Zaghaf, unglaublich, scheinheilig, uneins, so lautete der Tenor der Medien über die Rolle der EU im „Arabischen Frühling“. Die bestehenden Politikansätze standen in keinem guten Licht da. Präsent war auf einmal wieder der rote Teppich, den die EU im Juli 2008 bei der Gründung der UfM Präsident Hosni Mubarak ausgerollt hatte, der dann erster Co-Präsident dieser pompös als Zukunftsprojekt angekündigten Union wurde. Auch der syrische Präsident Bashar al-Assad war damals nach Paris geladen worden, um das syrische Regime zu

4 Siehe Robert H. Serry, Special Coordinator for the Middle East Peace Process, Briefing to the Security Council on the Situation in the Middle East, 27.03.2012, <http://www.unsco.org/Documents/Statements/MSCB/2008/Security%20Council%20Brief%2027%20March%202012.pdf> (abgerufen am 30. März 2012).

5 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.

6 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 July 2008), 11887/08, Brussels, 15.07.2008.

7 Vgl. Claire Demesmay und Sold, Katrin: Gute Idee, schlechte Umsetzung – Zwei Jahre Union für das Mittelmeer, DGAPstandpunkt Juli 2010, Nr. 9, Berlin 2010; Roberto Aliboni: The State of Play of the Union for the Mediterranean in the Euro-Med Context, Documenti IAI 10/17, Rome, September 2010.

8 Im Juli 2011 wurde mit dem marokkanischen Diplomaten Youssef Amrani ein Nachfolger ernannt; siehe Union for the Mediterranean Press Release: The Secretariat of the Union for the Mediterranean receives its new Secretary General, 05.07.2012.

mehr Kooperation mit der EU zu bewegen und es aus der Zusammenarbeit mit dem Iran zu lösen. Die Verbindungen nach Syrien haben sich seitdem jedoch nicht in einen gewachsenen politischen Einfluss der EU auf Präsident Assad niedergeschlagen, der Militär und Sicherheitskräfte seit mehr als einem Jahr mit aller Härte gegen das eigene Volk vorgehen lässt.

In Brüssel war man sich in den letzten Jahren der Defizite der ENP durchaus bewusst. So war es letztlich einem günstigen Umstand zu verdanken, dass die EU-Länder schon im Frühjahr 2011 mit einem Grundsatzpapier auf die neue Lage in der MENA-Region reagieren konnten. Denn als in Nordafrika die Menschen auf die Straßen gingen war die Kommission kurz vor Abschluss einer umfassenden Konsultation und Rückschau auf die Europäische Nachbarschaftspolitik. Die Entwicklungen im Süden bezog sie in diese laufende Review ein. Mit „A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean“⁹ wurde im März 2011 eine erste Reaktion auf den Arabischen Frühling veröffentlicht, der kurz darauf zu weiten Teilen in die Weiterentwicklung der Nachbarschaftspolitik „A New Response to a Changing Neighbourhood. A Review of European Neighbourhood Policy“¹⁰ einfluss. Eine weitere Mitteilung der Europäischen Kommission zur Migrationspolitik vom Mai 2011¹¹ ist in diesem Kontext ebenfalls relevant, da die Reform der Nachbarschaftspolitik auch das Thema Mobilität und Visapolitik umfasst.

Die EU will mit diesen Grundsatzdokumenten ihre Mittelmeerpolitik auf eine neue Entwicklungsstufe heben. Neben die positive Konditionalität des „mehr für mehr“ – mehr Kooperationsangebote für Fortschritte bei Reformen – tritt ein „weniger für weniger“ bei Rückschritten im Reformprozess. Ihren bestehenden Ansatz positiver Konditionalität will die EU so stärken. Die Angebote der EU für eine attraktive Form der Zusammenarbeit wurden unter „drei Ms“ – Money, Mobility, Markets – zusammengefasst: Länder die politische Reformen durchführen und Fortschritte bei Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit machen erhalten die Perspektive einer Ausweitung der finanziellen Mittel der EU¹² sowie des Abschlusses so genannter „Mobilitätspartnerschaften“¹³ und weitreichender und umfassender Freihandelszonen (Deep and Comprehensive Free Trade Areas)¹⁴.

Bereits bewilligte EU-Mittel für die südliche Nachbarschaftspolitik wurden im Laufe des Jahres 2011 entlang der Ziele der reformierten ENP ausgerichtet und zum Teil angepasst. Zusätzliche Ressourcen aus dem EU-Budget in Höhe von einer Milliarde Euro wurden für die Partnerländer mobilisiert. Neue Finanzierungsquellen sollen durch die Europäische Investitionsbank (EIB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und durch eine Zusammenarbeit mit Drittländern und sonstigen Organisationen erschlossen werden.¹⁵

9 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, Brussels, 08.03.2011, COM(2011) 200 final.

10 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.

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

12 So hat die EU die Mittel für Tunesien aufgrund der Fortschritte des Landes im Demokratisierungsprozess von 80 Millionen Euro (2010) auf 160 Millionen Euro (2011) erhöht. Die Mittel für Syrien wurden eingefroren und es wurden Sanktionen beschlossen. Vgl. hier und im folgenden European Commission / High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy: Delivering on a new European Neighbourhood Policy. Joint Communication, Brussels, 15.05.2012, JOIN(2012)14 final, S. 4.

13 Die EU plant Mobilitätspartnerschaften mit Tunesien und Marokko.

14 Erste Schritte zum Abschluss von DCFTAs wurden mit Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien eingeleitet.

Die Zusammenarbeit mit der organisierten Zivilgesellschaft will die EU optimieren. Im September 2011 wurde die „Civil Society Facility“ (CSF) ins Leben gerufen, die sowohl die südliche als auch die östliche Nachbarschaft umfasst. 2011 ist die CSF mit einem Budget von 26 Millionen Euro gestartet, für 2012 ist ein vergleichbares Budget angestrebt. Der Rat der Außenminister hat zudem einen Grundsatzbeschluss über die Schaffung eines „European Endowment for Democracy“ getroffen, dessen Ziele, Modalitäten und Arbeitsweise jedoch noch im Detail organisiert werden.¹⁶

Die Tendenz der Bilateralisierung der Nachbarschaftsbeziehungen, wie sie durch die Ergänzung des multilateral angelegten Barcelona-Prozesses durch die ENP im Jahr 2004 begonnen wurde, setzt sich fort. Jedes Land soll entlang seines Entwicklungsstands und seiner angestrebten Beziehungen zur EU behandelt werden. Angesichts der gegenwärtig sehr unterschiedlichen Lage in den Nachbarländern ist es nahe liegend, dass die EU ihren differenzierten Ansatz verstärkt. Die gemeinsame Klammer „ENP“ dürfte dabei in den kommenden Jahren an Relevanz verlieren, was allerdings nicht unbedingt zu Lasten der Beziehungen der EU mit den arabischen Nachbarländern gehen muss.

Grundsätzlich ist die kritische Bestandsaufnahme und Weiterentwicklung der noch jungen ENP zu begrüßen. Die Vorschläge aus dem Jahr 2011 sind 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 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.

Umso wichtiger ist es, die Initiativen der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes mit politischem Gewicht zu füllen: eine Aufgabe, die jetzt die Mitgliedstaaten stärker in die Pflicht nimmt. Es muss sich erweisen, ob sie bereit sind, sich tatsächlich langfristig und mit überzeugenden Instrumenten und entsprechenden finanziellen Mitteln zu engagieren – und dies in einer Zeit, in der die EU selbst vor einer inneren Zerreißprobe steht. So muss etwa 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 zu balancieren gilt. Vereinfacht gesprochen bildet sich in der oben genannten Mitteilung der Kommission zur Migration einerseits das Interesse der EU mit ihrem weit gehend offenen Markt ohne Binnengrenzen an einer Kontrolle sowohl legaler als auch irregulärer 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 Men-

15 Siehe zu den Zahlen und dem Stand der Maßnahmen ausführlich European Commission / High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy: Delivering on a new European Neighbourhood Policy. Joint Communication, Brussels, 15.05.2012, JOIN(2012)14 final, S. 13-15.

16 Siehe Council Conclusions on the European Neighbourhood Policy, 3101st Foreign Affairs Council meeting, Luxembourg, 20.06.2011.

schen in der EU davon zu überzeugen, dass die Zukunft der EU nicht etwa in Abschottung sondern in kontrollierter Öffnung liegt. Das Thema Visaliberalisierung etwa ist für die Länder in der Nachbarschaft der EU ein interessanter Anreiz – aber ist er auch innerhalb der EU durchsetzbar? Die abwehrende Reaktion der italienischen Regierung im Jahr 2011 auf einige tausend Flüchtlinge im Zuge der arabischen Umbrüche 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.

Die neuen außenpolitischen Strukturen im Praxistest

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) befindet sich weiterhin im Aufbau. Im Februar 2012 begann der Umzug in das neue Hauptquartier am Rondpoint Schuman im Brüsseler EU-Viertel. Nachdem die EU im Laufe des Jahres 2011 bereits Büros in Bengasi und Tripolis eröffnet hatte, wurde im November 2011 die EU-Delegation in Tripolis offiziell eingeweiht. Die EU unterstreicht damit ihre Präsenz in einem weiteren Transformationsland Nordafrikas. Bereits Ende 2010 war Hugues Mingarelli, einen erfahrener EU-Außenpolitiker und bisheriger stellvertretender Generaldirektor in der DG RELEX der EU-Kommission zum „Managing Director“ für den Nahen Osten und die südliche Nachbarschaft ernannt worden. Im Juni 2011 erfolgte die Ernennung von Christian Berger, dem bisherigen Leiter der wichtigen EU-Delegation in den besetzten Palästinensergebieten, für den Posten des EAD-Direktors für den MENA-Raum, die Arabische Halbinsel, Iran und Irak. Der Österreicher Berger ist seit vielen Jahren in verschiedenen Funktionen mit dem Nahen Osten befasst.

Im Juli 2011 wurde zudem ein EU-Sonderbeauftragter für die arabischen Transformationsländer 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 –¹⁷, ernannte der Rat den spanischen Diplomaten Bernardino León zum neuen 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 stärken.¹⁸ Zu den Aufgaben von León gehört es außerdem, der 2011 eingerichteten „Task Force südliches Mittelmeer“ zuzuarbeiten.¹⁹ Von dieser aus werden die Expertise, die finanziellen Mittel und sonstigen Maßnahmen des EAD, der Kommission, der UfM, der EIB, der EBRD und weiterer Finanzinstitutionen koordiniert. Der Sonderbeauftragte soll außerdem engen Kontakt mit der Afrikanischen Union und dem Golfkooperationsrat halten. Allerdings verfügt er nur über einen kleinen Stab und hat es auch mit Blick auf seine Sonderstellung im EAD nicht leicht. Der Spanier León wird sich jedoch im Laufe des kommenden Jahres weiter profilieren können. Ende Juni beschloss der Rat die Verlängerung seines Mandats um ein weiteres Jahr.²⁰

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

18 Vgl. Council Decision 2011/424/CFSP of 18 July 2011 appointing a European Union Special Representative for the Southern Mediterranean Region, in: Official Journal of the European Union, 19.07.2012.

19 Siehe European Union: HR Catherine Ashton sets up Task Force for the Southern Mediterranean, Press Release, Brussels, 07.06.2011, A 226/11.

20 Council Decision 2012/327/CFSP of 25 June 2012 extending the mandate of the European Union Special Representative for the Southern Mediterranean Region, in: Official Journal of the European Union, 26.06.2012.

Die ersten Sitzungen der Task Force mit Jordanien und Tunesien hätten gezeigt, so die EU in ihrer Jahresbilanz im Mai 2012, dass es sich um „effektive Instrumente für demokratischen Wandel“²¹ handle. Diese Selbsteinschätzung klingt jedoch deutlich verfrüht. Vielmehr besteht momentan der Eindruck, dass sowohl der EAD als auch die reformierte ENP noch Zeit brauchen, um ihr Potenzial voll entfalten zu können.

Die Erfahrung mit der Mittelmeerunion hat dabei gezeigt: neue Strukturen und Ämter bedeuten noch lange keine gute Politik. Es ist ein Grundproblem beim Aufbau des EAD das dieser kaum vom Ende her gedacht wird, das heißt entlang der Ziele der EU in einer bestimmten Region. Vielmehr folgt er in erster Linie einer bürokratischen Logik. 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 oft wenig Zeit – bzw. die Grundsatzkritik am EAD überlagert dessen kleinere Erfolge. Ein Beispiel für eine Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit mit der MENA-Region ist etwa das im Juni 2012 mit Unterstützung des EAD geschaffene Krisenzentrum bei der Arabischen Liga.²² Wenn es dem EAD gelingt, durch diese und andere Formen der Verzahnung mit Organisationen in ihrer Nachbarschaft neue und belastbare Netzwerke in der MENA-Region zu etablieren, dann ist schon viel gewonnen.

Was kommt nach der 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 Jahrzehnten mit einer im Grundsatz gemeinsamen Haltung aktiv und konstruktiv eingebracht haben.

Die neue regionale Lage wird aber nun zur Bedrohung für die Zwei-Staaten-Lösung. Schon im Februar 2011 hatte die Außenbeauftragte Catherine Ashton im Rahmen der Tagung des Nahostquartetts auf der Münchner Sicherheitskonferenz den Zusammenhang zum Nahost-Friedensprozess unterstrichen: Eine Rückkehr zu Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien seien dringend notwendig, da die sich verändernde regionale Lage den Friedensprozess nachhaltig erschweren könnte.²³

Experten weisen darauf hin, dass die regionalen Veränderungen Israel inzwischen zunehmend isoliert haben. Mit der Türkei haben die Spannungen in den letzten Jahren ebenso zugenommen wie mit Ägypten, dessen neue Führung eine zunehmend selbstbewusste Außenpolitik führt und damit auch auf die Stimmung in der eigenen Bevölkerung reagiert. Mit Ägypten würde Israel einen seiner wichtigsten Verbündeten in der Region verlieren. Die angespannte Lage zwischen Israel und seinen Nachbarn besitzt dabei das Potential zu einer gewaltsamen Eskalation, das zugleich das Ende der Zwei-Staaten-Lösung bedeuten könnte.²⁴

21 European Commission/High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy: Delivering on a new European Neighbourhood Policy. Joint Communication, Brussels, 15.05.2012, JOIN(2012)14 final, S. 3.

22 EU builds situation room for Arab League in Cairo, in: EUobserver, 26.06.2012, <http://euobserver.com/24/116757> (abgerufen am 26.06.2012).

23 Vgl. Middle East Quartet Statement, Munich, 05.02.2011.

24 Vgl. Muriel Asseburg: The Arab Spring and the Arab-Israeli Conflict: Freedom without Peace?, in: Muriel Asseburg (Hrsg.): Protest, Revolt and Regime Change in the Arab World. Actors, Challenges, Implications and Policy Options, SWP Research Paper 6, Berlin, February 2012.

Der Bürgerkrieg, der sich im Nachbarland Syrien immer weiter zuspitzt, verschärft die Gefahr einer Destabilisierung der gesamten Levante zusätzlich.

Auf Seiten der Palästinenser gab es in den vergangenen Monaten Bewegung in zwei Bereichen, die verdeutlichen, dass die Palästinenser sich inzwischen für andere Optionen öffnen: den Schritt, eine Anerkennung als Staat im Rahmen der UN zu suchen sowie die Aussöhnung zwischen Fatah und Hamas zu organisieren. Mit dem Versuch im Herbst 2011 im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Anerkennung als Staat und die UN-Vollmitgliedschaft zu erreichen sind die Palästinenser zwar bis auf Weiteres gescheitert. Seit April 2011 verhandeln Hamas und Fatah aber über die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit zur Vorbereitung von Wahlen in Westbank und Gazastreifen und kamen im Februar 2012 zu einer vorläufigen Einigung. Israels Regierungschef Benjamin Netanyahu reagierte jedoch mit offener Ablehnung auf die Perspektive einer palästinensischen Regierung der nationalen Einheit: Fatah müsse sich zwischen Hamas und Frieden mit Israel entscheiden.²⁵ Die EU hingegen begrüßte zuletzt in hochrangigen Gesprächen mit der israelischen Regierung eine Aussöhnung zwischen Fatah und Hamas als Voraussetzung für eine dauerhafte Zwei-Staaten-Lösung.²⁶ Die Europäische Union und ihre Mitglieder halten damit weiter an der Zwei-Staaten-Lösung als Modell für einen Frieden zwischen Israel und den Palästinensern fest. Immer fraglicher wird es jedoch, ob diese Perspektive umsetzbar ist, und welche Alternativen die EU für den Fall eines Scheiterns zu unterstützen bereit ist.

Perspektiven der Nahost- und Mittelmeerpolitik

Der Arabische Frühling hat die Mittelmeerpolitik mit neuer Dringlichkeit auf die Agenda der EU und ihrer Mitglieder gesetzt. Die EU selbst hat nicht oder nur sehr wenig zu den Umbrüchen beigetragen und sich der Frage stellen müssen, wie ihre Absichtserklärungen und die Realität ihrer Mittelmeerpolitik so weit auseinanderklaffen konnten. Im Zuge der ohnehin geplanten Überarbeitung der ENP haben sich Kommission und EAD den wesentlichen Problemen ihrer bisherigen Politikansätze kritisch gestellt. Jedoch ist auch mit der reformierten ENP noch kein großer Wurf zu erkennen.

Aber mit welchen politischen, sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten wird es die EU in Zukunft zu tun haben? Momentan zeichnen sich bestenfalls erste Konturen ab, wie die künftigen Konstellationen in der Nachbarregion aussehen werden. Neben der Hoffnung auf eine demokratische südliche Nachbarschaft mit offenen Gesellschaften besteht in den EU-Hauptstädten deshalb gleichermaßen Unsicherheit und – vor allem angesichts der Entwicklungen in Syrien – Sorge über die Zukunft des südlichen Mittelmeers. Sollte es tatsächlich zu einer Destabilisierung der Nachbarländer Syriens oder gar zu einer Eskalation der Gewalt in der Levante kommen, dann werden sich ganz neue Fragen stellen, die weniger die Ansätze der ENP als vielmehr die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU in den Vordergrund stellen. Ist die EU auf eine solche Gewalteskalation vorbereitet? Gegenwärtig scheint dies nicht der Fall. Die deutsche Enthaltung bei der von den Vereinten Nationen mandatierten Intervention der NATO in Libyen hat einem gemeinsamen Ansatz der EU-Mitglieder vor ihrer Haustür erneut Schaden zugefügt. Die EU muss jetzt nicht nur unter Beweis stellen, dass sie in der Lage ist, Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft

25 Fatah-Hamas unity government: Israel condemns move, 07.02.2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-16918834> (abgerufen am 30.05.2012).

26 Statement of the European Union adopted 23 July 2012: Eleventh Meeting of the European Union – Israel Association Council held in Brussels on 24 July 2012, http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/press_corner/20120727_en.pdf (abgerufen am 26.07.2012).