

# Mittelmeerpolitik

Tobias Schumacher

Im Jahresverlauf 2015/16 war das die EU-Außenbeziehungen dominierende Thema die Revision der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), in deren Rahmen sich auch die EU-Mittelmeerpolitik vollzieht. Dieser Konsultations- und Überarbeitungsprozess, der insgesamt mehr als 245 Stellungnahmen und Positionspapiere gouvernementaler und nicht-gouvernementaler Akteure generierte und in der Veröffentlichung der von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) verfassten gemeinsamen Kommunikation am 18. November 2015 seinen Abschluss fand, drehte sich ursprünglich um die Frage, ob die ENP grundsätzlich beibehalten werden sollte.<sup>1</sup> Ferner warf das bereits am 4. März 2015 von EU-Kommissar Johannes Hahn und der Hohen Beauftragten der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, gemeinsam ausgearbeitete und den Revisionsprozess offiziell initiiierende Konsultationspapier die Frage auf, ob der bestehende institutionelle Rahmen der ENP sowie die der Politik zugrundeliegenden Instrumente im Hinblick auf die die ENP leitenden Zielsetzungen nach wie vor angemessen seien.<sup>2</sup> Insbesondere der Anspruch der Europäischen Union, die ENP und somit auch ihre Mittelmeerpolitik als Instrument externer Demokratieförderung einzusetzen und potentielle Kooperationsangebote negativ („less for less“) oder positiv („more for more“) zu konditionalisieren, hat im Laufe der Jahre zu Spannungen zwischen den Regierungen der südlichen Mittelmeeranrainerstaaten einerseits und der Europäischen Union beziehungsweise den EU-Mitgliedstaaten andererseits geführt. So haben Vertreter der südlichen Nachbarstaaten in unregelmäßigen Abständen die ENP sowie die EU-Mittelmeerpolitik als Ausdruck vermeintlich neo-kolonialer Einflussnahme kritisiert und überdies fehlende Eigentümerschaft an der ENP beklagt. Angesichts dieser Kritik, die bereits im Zuge der 2010/2011 erfolgten Überarbeitung der ENP geäußert wurde, aber auch nicht zuletzt bedingt durch die geringe Wirkungskraft des euro-mediterranen Kooperationsrahmens im Hinblick auf die von der Europäischen Union anvisierte Transformation ihrer südlichen Nachbarschaft in einen Raum des Friedens, der Stabilität und Prosperität, sah sich der Revisionsprozess vor die Herausforderung gestellt, künftig eine Balance herzustellen zwischen dem partnerschaftlichen Anspruch der ENP/EU-Mittelmeerpolitik einerseits und den politischen Interessen und Prioritäten der EU-Mitgliedstaaten andererseits.<sup>3</sup>

---

1 European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: Review of the European Neighbourhood Policy, JOIN(2015) 50 final, 18 November 2015.

2 Europäische Kommission: Gemeinsames Konsultationspapier. Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, JOIN(2015) 6 final, 4. März 2015.

3 Rosa Balfour: The European Neighbourhood Policy's Identity Crisis, in: Instituto Europeo del Mediterraneo (Hrsg.): Euromed Survey of Experts and Actors. European Neighbourhood Policy Review: European Union's Role in the Mediterranean, Barcelona 2016, S. 22-25.

### **Die arabischen Mittelmeeranrainer und der ENP-Revisionsprozess**

Wie die sechs von der ENP einbezogenen osteuropäischen Nachbarstaaten der Europäischen Union wurden auch die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten in die Revision der ENP eingebunden beziehungsweise haben existierende Kooperationsforen und -kanäle genutzt, um ihren Positionen Gehör zu verschaffen. Nachdem es bereits am 13./14. April 2015 zu einem informellen Treffen der EU-Außenminister mit ihren Amtskollegen aus dem südlichen Mittelmeerraum in Barcelona kam, das ausschließlich dem ENP-Revisionsprozess gewidmet war, haben die arabischen Mittelmeeranrainer im Anschluss und unter Federführung des ägyptischen Regimes ein Positionspapier ausgearbeitet, das sie am 24. Juni 2015 der Kommission und dem EAD vorgelegt haben.<sup>4</sup> Enthält das Papier insgesamt 34 Punkte, so ragen einige besonders heraus, knüpfen sie doch an bereits in der Vergangenheit geäußerte Kritikpunkte an der ENP beziehungsweise der EU-Mittelmeerpolitik an. Die arabischen Mittelmeeranrainer forderten beispielsweise eine Abkehr von dem vermeintlich unilateralen Charakter der EU-Politik sowie damit verbunden ein Ende der faktisch seit 1995 geltenden politischen Konditionalität. Stattdessen sprachen sie sich für eine stärkere Mitbestimmung an der konkreten Ausgestaltung der ENP und der EU-Mittelmeerpolitik aus, dies jedoch nicht ohne gleichzeitig auch deutlich zu machen, dass die Europäische Union künftig die lokalen, nationalen und regionalen Spezifika stärker berücksichtigen und dabei die existierenden Partnerschaftsinstrumente flexibler und effizienter einsetzen solle.<sup>5</sup> Neben zahlreichen Hinweisen auch Fragen der Migration und Mobilität größere Bedeutung beizumessen und – unter Berücksichtigung gegenseitiger Interessen – sicherheitspolitisch verstärkt zusammenzuarbeiten, wird damit das zentrale und auch im Berichtszeitraum fortbestehende Narrativ der arabischen Mittelmeeranrainer hinsichtlich des euro-mediterranen Beziehungsgeflechts deutlich: Sektorspezifische Kooperation und sogar partielle Integration in EU-europäische Binnenmarktstrukturen werden von den nicht-demokratischen Regimen noch immer nur dann als nutzbringend erachtet, sofern dadurch Legitimitätssteigernde und das eigene Herrschaftsmonopol stärkende Effekte generiert werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies aus ihrer Sicht jedoch auch, dass die von der Europäischen Union bereits im Zuge der 2010/2011 überarbeiteten ENP betonte Gewichtung auf ‚deep democracy‘ fortan überdacht werden und idealerweise einem gezielten Fokus auf gemeinsame ‚strategische Interessen‘ weichen sollte.<sup>6</sup>

### **Die ‚Neue‘ ENP und der südliche Mittelmeerraum – Das Ende normativer Ambitionen<sup>7</sup>**

Zwischen dem gemeinsamen Positionspapier der arabischen Mittelmeeranrainer und der gemeinsamen Kommunikation vom 18. November 2015 besteht eine nicht unerhebliche Deckungsgleichheit hinsichtlich der künftigen Zielsetzungen der ‚neuen‘ ENP sowie auch hinsichtlich des Gestaltungsspielraums, den Brüssel seinen südlichen Nachbarn fortan bei der Implementierung des überarbeiteten Kooperationsrahmens einzuräumen gedenkt. Dies muss angesichts der Tatsache, dass sich die ENP und damit verbunden die EU-Mittelmeerpolitik in der Vergangenheit durch ein hohes Maß an Eurozentrismus ausgezeichnet haben, zunächst überraschen. Ein näherer Blick auf die von den Regierungen der EU-Mitglied-

---

4 Arab ENP Common Position Paper, Beirut, 24 June 2015.

5 Arab ENP Common Position Paper, 2015.

6 Egyptian Non-paper, On the European Neighbourhood Policy, Kairo, 2015.

7 Tobias Schumacher: Back to the Future: The ‚New‘ ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition, College of Europe Policy Brief 1/2016.

staaten vorgelegten ‚Non-paper‘ lässt jedoch erkennen, dass es den gouvernementalen Eliten gelungen ist, ihre europäischen Partner für die im südlichen Mittelmeerraum um sich und auf den europäischen Kontinent gar übergreifenden Krisenphänomene wie Radikalisierung, islamistischer Terrorismus, Staatszerfall, Konflikt und Vertreibung zu sensibilisieren. Unter dem Eindruck dramatisch ansteigender Flüchtlingsströme aus dem südlichen Mittelmeerraum sowie zunehmender, von ISIS/Da'esh verübter Terroranschläge in europäischen Städten hatten sich folglich bereits zu Beginn der Überarbeitung der ENP zahlreiche Mitgliedstaaten für eine verstärkte Hinwendung zu sogenannten ‚transaktionalen Beziehungsgefügen‘ und damit einhergehend für eine Abkehr von den normativen Ambitionen EU-europäischer Außenpolitik ausgesprochen.<sup>8</sup> Diese Position, das heißt, südliche Mittelmeeranrainerstaaten primär in technische/technokratische und sektorspezifische Zusammenarbeitsstrukturen einzubinden, ohne dieses Kooperationszugeständnis an zuvor vollzogene Reformmaßnahmen zu knüpfen, wurde zügig von einer zunehmenden Zahl an EU-Mitgliedstaaten geteilt und bereits wenige Wochen nach Initiierung des ENP-Überprüfungsprozesses während des Brüsseler Europäischen Rates gar schriftlich fixiert.<sup>9</sup> Damit war im Prinzip bereits nur sechs Wochen nach der Veröffentlichung des gemeinsamen Konsultationspapiers durch Hahn und Mogherini die weitere Richtung des Überarbeitungsprozesses vorgegeben. Diese Entwicklung gipfelte sodann darin, dass die am 18. November 2015 veröffentlichte Kommunikation nicht mehr auf die bis dato geltende negative beziehungsweise positive Konditionalität als charakteristischem Strukturmerkmal der euro-mediterranen Beziehungen Bezug nimmt, dafür im Gegenzug aber den Partnerstaaten im südlichen Mittelmeerraum konkret Eigentümerschaft an der ENP zuerkennt. Dies wird begleitet von der expliziten Zusage der Europäischen Union, künftig zwischen den einzelnen Nachbarstaaten zu differenzieren und dementsprechend auch mit reformfeindlichen beziehungsweise nicht-demokratischen Regimen bereits bestehende oder sich anbahnende Kooperationen bedingungslos zu intensivieren. Mit anderen Worten: Das bereits seit 1995 existierende Spannungsgefüge zwischen einer auf der Förderung demokratischer Werte beruhenden EU-Mittelmeerpolitik einerseits und den Stabilitätsinteressen autokratisch verfasster Herrschaftsregime im südlichen Mittelmeerraum andererseits wurde durch den bewusst vollzogenen Wegfall politischer Konditionalität sowie der den südlichen Nachbarn zugestandenen exklusiven Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der gewünschten Kooperationsdichte schlichtweg aufgelöst. Die dieser Entscheidung zugrunde liegende Vorstellung, dass (arabische) Diktaturen im südlichen Mittelmeerraum tatsächlich stabilitätsgenerierend wirken können, ist jedoch irreführend angesichts der Tatsache, dass sie aufgrund ihrer nicht-demokratischen und vielfach gar totalitären Herrschaftspraktiken für eben jene Instabilität und Unsicherheit verantwortlich zeichnen, welche die Europäische Union – zumindest entsprechend des der ENP und damit der EU-Mittelmeerpolitik zugrundeliegenden offiziellen Diskurses – noch immer zu bekämpfen beabsichtigt.<sup>10</sup>

In der konkreten Ausgestaltung des sich folglich neu konstituierenden euro-mediterranen Beziehungsgefüges hat das gezielte Fokussieren auf nicht-sensitive Kooperationszusammenhänge sowie die in europäischen Hauptstädten mittlerweile vorherrschende

---

8 Belgium, Czech Republic, Denmark, Finland, Hungary, Latvia, Lithuania, Netherlands, Sweden, and UK: European Neighbourhood Policy – Elements for a Review, 2015.

9 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Rates zur Europäischen Nachbarschaftspolitik, Pressemitteilung 188/15, 20. April 2015.

10 Brynjar Lia: The Arab Mukharabat State and its ‚Stability‘: A Case of Misplaced Nostalgia, in: The New Middle East Blog, 26.4.2016.

Konzentration auf die Abwehr von aus dem Mittelmeerraum stammenden Krisenphänomenen dazu geführt, dass die Europäische Union in der Jahresperiode 2015/2016 insbesondere ihren sicherheitspolitischen Dialog und ihre sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit ihren südlichen Nachbarregimen vertieft hat. EU-intern ging damit die Schaffung neuer Dienststellen an EU-Delegationen in zahlreichen Nachbarstaaten des südlichen Mittelmeerraums einher, die sich seither ausschließlich und gezielt mit sicherheitspolitischen Themen und Fragen der Terrorismusbekämpfung auseinandersetzen. Auf bilateraler Ebene hingegen wurden Dialoge zur Terrorismusbekämpfung initiiert, die allerdings wiederum vereinzelt von Nachbarregimen als Vorwand genutzt wurden, um politische Freiheiten weiter einzuschränken und unliebsame Oppositionsgruppen verstärkt unter Druck zu setzen. Die Europäische Union hat sich diesen Entwicklungen allerdings gegenüber weitestgehend ebenso passiv verhalten, wie dies auch nach der Ermordung des italienischen Studenten Giulio Regeni Ende Januar 2016 durch ägyptische Sicherheitskräfte der Fall war.<sup>11</sup>

### **Zurück in die Zukunft: Die EU-Mittelmeerpolitik nach der Überprüfung der ENP**

Angesichts der durch die Überprüfung der ENP neu definierten Ziel- und Schwerpunktsetzungen ist zu konstatieren, dass die EU-Mittelmeerpolitik im Jahreszeitraum 2015/2016 ein erhebliches Maß an Ambition eingebüßt und ihren normativen Anspruch deutlich abgeschwächt hat. In gewisser Weise reflektiert dies den gegenwärtigen Wandel der Europäischen Union hin zu einem zunehmend pragmatisch ausgerichteten Akteur. Vor dem Hintergrund des damit einhergehenden offensichtlichen Eingeständnisses EU-europäischer Eliten, mit ihrer transformativen Ambition im südlichen Mittelmeerraum gescheitert zu sein, ist dies zu einem gewissen Grad nachvollziehbar. Gleichwohl ist diese Entwicklung aber problematisch, stellt sie doch den seit 1995 mühevoll entwickelten Barcelona *acquis* und die damit verbundenen Errungenschaften, als auch die weitere Evolution der Europäischen Union als kohärent agierendes Subjekt der internationalen Beziehungen deutlich in Frage. Sollte es bei diesem Kurswechsel bleiben, ist folglich folglich zu erwarten, dass sich die Europäische Union in absehbarer Zeit in ihrer südlichen Nachbarschaft sowohl diskursiv als auch in Bezug auf die politische Praxis wohl auf ein limitiertes Aufgabenportfolio beschränken muss, das im Wesentlichen um Themen wie humanitäre Hilfe, Entwicklung, Wiederaufbau sowie Grenzsicherung kreist.

### **Weiterführende Literatur**

- Dimitris Bouris/Tobias Schumacher (Hrsg.): *The Revised European Neighbourhood Policy. Continuity and Change in EU Foreign Policy*, Basingstoke 2016.
- Raffaella Del Sarto: *Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the ‚Arab Spring‘*, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2016, S. 215-232.
- Instituto Europeo del Mediterráneo (Hrsg.): *Euromed Survey of Experts and Actors. European Neighbourhood Policy Review: European Union's Role in the Mediterranean*, Barcelona 2016.
- Maria O'Neill: *Security cooperation, counterterrorism, and EU-North Africa cross-border security relations, a legal perspective*, in: *European Security* 3/2016, S. 438-453.

---

11 Andrea Dernbach: *Der Foltermord an Giulio Regeni spielt keine Rolle*, in: *Der Tagespiegel*, 20.4.2016.