

TAGUNG

Das südliche Mittelmeer

*Benjamin Rego**

Wenige Regionen der Welt sind in der internationalen Politik derzeit so relevant, wie die Mittelmeerregion: Der Arabische Frühling, die andauernden Konflikte im Nahen Osten sowie Europa als Ziel von Migration erregen stetig die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit. Auch wenn sich durch die Ereignisse an der östlichen EU-Grenze der mediale Fokus verschiebt, steht die Europäische Union weiterhin an der südlichen Grenze vor großen Herausforderungen. Die Tagung hat diese komplexe Region in den Fokus gerückt.

Die Europäische Union ist direkt und indirekt von den Entwicklungen in der Region des südlichen Mittelmeers betroffen. Bereits vor Beginn des Arabischen Frühlings war die Region durch den israelisch-palästinensischen Konflikt belastet, der auch die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union im Rahmen ihrer Nachbarschaftspolitik überschattete. Nach dem 2011 so hoffnungsvoll beginnenden Arabischen Frühling ist die Region zusätzlich mit einem Bürgerkrieg in Syrien konfrontiert sowie mit Zerfallserscheinungen des Staates in Libyen und mit gewaltsam ausgeprägten inneren Konflikten, offenen und latenten Spannungen in fast allen Staaten rund um das Mittelmeer. Hinzu kommt, dass die Konflikte in die Nachbarregionen ausstrahlen: Die islamistische Gewalt in Mali ist so nicht ohne das Einsickern von bewaffneten und arbeitslos gewordenen Kämpfern des Gaddafi-Regimes denkbar; die Flüchtlinge des syrischen Bürgerkrieges destabilisieren das fragile Jordanien beziehungsweise den gerade von einem Bürgerkrieg ‚genesenden‘ Libanon und belasten beziehungsweise beeinflussen zudem auch die Türkei.

Herkulesaufgabe für die EU-Außen- und Sicherheitspolitik

Professur Internationale Politik an der
TU Chemnitz

Mit freundlicher Unterstützung der Europäischen Kommission sowie der Konrad-Adenauer-Stiftung.

15./16. Mai 2014, Chemnitz

Begrüßung

Prof. Dr. Beate NEUSS, TU Chemnitz
Thomas BIRRINGER, Leiter Team Naher Osten und Nordafrika, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin

Politik der Europäischen Union

Europäische Außen- und Sicherheitspolitik im Mittelmeerraum: Zu viele Akteure, zu dissonante Ziele und Strategien?

Prof. Dr. Annette JÜNEMANN, Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr, Hamburg

Europäischer Auswärtiger Dienst: Erfahrungen in der südlichen Nachbarschaft

Dr. Jan SNAIDAUF, Division Middle East, Europäischer Auswärtiger Dienst, Brüssel

Die Neujustierung der europäischen Nachbarschaftspolitik

Dr. Antje NÖTZOLD, TU Chemnitz

The European Union and its Values: How to Cooperate with Islamists?

Dr. Alessandro QUARENGHI, Università Cattolica del Sacro Cuore, Mailand/Brescia

* Benjamin Rego ist Stipendiat beim Freistaat Sachsen und Doktorand an der Technischen Universität Chemnitz.

Greifbar werden diese Entwicklungen in der Europäischen Union durch die große Anzahl junger Menschen aus der Region, die keine Lebenschancen für sich sehen und darum versuchen, die Europäische Union über das Mittelmeer zu erreichen. Die Europäische Union hat es dabei noch nicht geschafft, ein Migrationskonzept zu entwickeln, das in Einklang mit ihrem eigenen Wertekatalog steht. Der Frustrationskreislauf in Gesellschaften jenseits des Mittelmeers, in denen über 50 Prozent der Bevölkerung jünger als 25 Jahre sind, in denen jede Generation, die den Arbeitsmarkt betritt, größer ist als die vorhergehende, in denen bis zum Ende ihres 20. Lebensjahrs weniger als 50 Prozent eine Ehe eingehen, bedeutet zwangsläufig, dass das Potenzial für gewaltsame Unruhen, Terrorismus und Kriminalität steigt.

Vor diesem von *Beate Neuss* skizzierten Hintergrund ergibt sich für die Europäische Union eine Herkulesaufgabe, wenn sie einen substanziellen Beitrag zur Stabilisierung und rechtsstaatlichen Entwicklung in der Region leisten will. Eine stabile Entwicklung, die Investitionen für Arbeitsplätze anzieht und Bürgern Teilhabe und Rechtsstaatlichkeit bietet, wird zudem die Mitwirkung der Eliten dieser Länder erfordern, die jedoch durch Korruption diskreditiert sind. Wie steht es um die Möglichkeiten der Europäischen Union, die Zivilgesellschaft und damit auch neue Verantwortungsträger zu fördern? Was kann überhaupt die europäische Außen- und Sicherheitspolitik bewirken? Agiert sie geschlossen und effektiv? Oder blockiert die Europäische Union sich selbst durch gegensätzliche Interessen ihrer Mitgliedstaaten durch zu viele Akteure, die weder gemeinsame Ziele noch gemeinsame Strategien haben? Seit 2009 wird zudem der Europäische Auswärtige Dienst aufgebaut. Steht er in Konkurrenz zu den nationalen Außenpolitiken oder verstärkt er sie effektiv?

Dieses komplexe Feld von Problemen, vor dem die Europäische Union und die Region

Arabischer Frühling in der Region

Turkey: Failed as a Role Model and Pillar of Stability?

Prof. Dr. Çağrı ERHAN, Jean Monnet Professor und Direktor des Zentrums für Europäische Forschungen (ATAUM), Ankara Universität, Ankara

Israel's Foreign Policy in the Era of the Arab Upheavals

Dr. Amichai MAGEN, Head of Political Development and Senior Researcher, International Institute for Counter-Terrorism, Herzliya

The Role of the EU in the Arab-Israeli Conflict: Moderator or Mediator?

Dr. Nadine MENSEL, Verantwortliche Redakteurin KAS-Auslandsinformationen, ehem. Auslandsbüro Israel der Konrad-Adenauer-Stiftung, Jerusalem

Revolutionen, Instabilität und Reaktionen in der Region

Umbrüche, Bürgerkrieg, Staatszerfall: Das südliche Mittelmeer als neue „failed region“?

Dustin DEHEZ, Politikberater und Senior Analyst am Global Governance Institute, Brüssel

Ägypten zwischen Revolution und Restauration

Thomas BIRNINGER, Leiter Team Naher Osten und Nordafrika, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin

Ägypten nach der Revolution: Ein attraktiver Investitionsstandort?

Dr. Stephan ROLL, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Jugend ohne Perspektive: Migrationsdruck und europäische Antworten

Dr. Steffen ANGENENDT, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

selbst stehen, dominierte die Tagung, welche als Forum für Experten aus Wissenschaft und Praxis fungierte. Gemeinsam diskutiert wurden europäische Ziele, die Politik und Instrumente der Europäischen Union sowie die Bewältigung der großen Aufgaben vor denen die Länder im Mittelmeerraum stehen, die ihre Zukunft neu gestalten wollen und die Chancen, diese Probleme zu bearbeiten. Dabei wurde über drei große Themenblöcke gesprochen: die Politik der Europäischen Uni-

on, der Arabische Frühling in der Region sowie Revolutionen, Instabilität und Reaktionen in der Region. Dafür konnten Referenten aus Deutschland, Belgien, Italien, der Türkei und Israel gewonnen werden.

Politik der Europäischen Union

Annette Jünemann wies in ihrem Vortrag auf die wechselnde Schwerpunktsetzung der Europäischen Union im Umgang mit der Region hin und identifizierte mehrere Zielkonflikte. Zunächst verortete sie dafür europäisches Handeln im Spannungsfeld zwischen dem Ziel der Demokratisierung auf der einen Seite und dem Ziel der Stabilisierung der Region und somit den eigenen Sicherheitsinteressen auf der anderen Seite. Habe mit dem Barcelona Prozess ab 1995 noch die Förderung von Demokratie im Mittelpunkt europäischer Politik gestanden, so seien nach dem 11. September 2001 die Sicherheitsinteressen in den Vordergrund und der normative Anspruch in den Hintergrund getreten. Gerade auf Betreiben der Südeuropäer hin sei beim Umgang mit den Autokratien der Region der zunächst formulierte normative Anspruch relativiert worden, da Demokratisierung und kontrollierte Reformen als nachrangig gegenüber der politischen Stabilität in der Region beziehungsweise gegenüber den eigenen Sicherheitsinteressen eingeschätzt wurden. Die Europäische Union stehe dabei vor dem Problem, entscheiden zu müssen, ob sie partnerschaftlich oder dominierend auftreten möchte. Zudem müsse geklärt werden, in welchem Verhältnis sich europäische Politik und nationale Politik gegenüber stehen. Schließen sich die jeweiligen Umgangsweisen nicht per se aus, so wäre das Konfliktpotenzial groß, wenn keine klare Strategie das jeweilige Handeln der Europäischen Union beziehungsweise ihrer Mitgliedstaaten anleitet.

Jan Snidauf stellte den wissenschaftlichen Analysen seinen Blick aus der europäischen Praxis zur Seite. Die Umbrüche in der südlichen Nachbarschaft hätten die Europäische Union und im Speziellen den im Aufbau be-

griffenen Europäischen Auswärtigen Dienst unvorbereitet getroffen. Der Arabische Frühling habe jedoch einen intensiven Diskussionsprozess darüber ausgelöst, welche Möglichkeiten Europa hat, die Region bei einem möglichen Transformationsprozess zu unterstützen. Dafür seien generell drei Bereiche identifiziert worden, jedoch müsse die Europäische Union zuerst klar definieren, was sie unter welchen Umständen und zu welchen Konditionen anbieten will. Eng damit verbunden sei zudem die Erkenntnis, dass in Bezug auf die Region keine simple Antwort mit einem einzigen Ansatz erfolgreich sein könne. Gleichzeitig werde zudem die Zivilgesellschaft als Schlüssel für eine erfolgreiche Transformation angesehen. Ob und inwiefern die angesammelte Expertise im Europäischen Auswärtigen Dienst auch genutzt wird, hänge jedoch stark vom politischen Willen ab, diese auch einzusetzen.

Mit der Neujustierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik von 2011 setzte sich *Antje Nötzold* kritisch auseinander. Dabei wurden zunächst drei zentrale Prinzipien der Europäischen Nachbarschaftspolitik identifiziert: Erstens sei die Europäische Union als Modell mit ihren Werten und ihrer Wirtschaftskraft attraktiv und erstrebenswert für die Nachbarstaaten. Dementsprechend könne generell auch an den südlichen Grenzen der Europäischen Union von einem Interesse der Annäherung ähnlich wie bei der Osterweiterung ausgegangen werden. Zweitens verfüge die Europäische Union über genügend Instrumente, um einen solchen Annäherungsprozess zu begleiten. Gerade die Möglichkeiten der Konditionalität beziehungsweise das Prinzip ‚more for more‘ könnte hier genutzt werden, da europäisches Geld, der Zugang zum europäischen Markt oder Mobilitätsangebote eine hohe Attraktivität besitzen. Drittens sei es das Ziel, eine einheitliche Strategie mit gleichen Angeboten zu verfolgen. Im Zentrum der Kritik stünde dabei die inkonsequente Umsetzung der eigenen Politik. Gerade das Aufstellen von Prinzipien, die dann in der politischen Praxis missachtet werden, ha-

be die Europäische Union viel Glaubwürdigkeit gekostet. Zudem verliere das europäische Modell in der Region zunehmend an Attraktivität, ein Prozess, dem die Europäische Union bisher mit Ideenlosigkeit und einer fehlenden Botschaft begegnet sei.

Alessandro Quarenghi beschäftigte sich in seinem Vortrag mit der Frage, wie die Europäische Union mit islamistischen Akteuren umgehen kann. Essenziell für die Europäische Union soll dabei nicht die Pauschalisierung unterschiedlicher Gruppen als Islamisten oder ein spezieller Umgang mit Islamisten sein, sondern eine Auseinandersetzung mit sich selbst. Die Definition der eigenen Werte und der eigenen politischen Interessen müsse begleitet werden von der Erkenntnis, dass vermeintliche Islamisten in der Region des Arabischen Frühlings vor allem als politische Akteure zu verstehen sind. Hinsichtlich der Frage der Kooperation mit diesen Akteuren müsse die Europäische Union eine klare Strategie verfolgen, in der das Spannungsverhältnis zwischen europäischen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen sowie den europäischen Werten, wie Demokratie und Menschenrechten, aufgelöst werden. Mit welchen Akteuren die Europäische Union am Ende jedoch zusammenarbeiten sollte beziehungsweise darf, blieb in der Diskussion stark umstritten.

Arabischer Frühling in der Region

Besonders im Fokus stand hier die Rolle von Israel und der Türkei, wobei auch immer wieder Bezug auf die Wechselwirkungen mit allen Staaten in der Region genommen wurde. *Çağrı Erhan* hinterfragte dabei das Bild der Türkei in der Region. Die Türkei sei bis zum Wahlsieg der AKP im Jahr 2002 in der Region als Vorbild im westlichen Sinne verstanden worden: ein säkularer Staat mit einer liberal organisierten Wirtschaft, der zudem von westlich orientierten Regierungen geführt wurde. Durch die strategische Neuausrichtung der türkischen Außenpolitik habe sich jedoch das Selbstverständnis der Türkei in

der Region gewandelt. Sei sie vorher vor allem ein passiver Akteur gewesen und habe eher als Modell nach außen gewirkt, so engagiere sich die Türkei seit dem Arabischen Frühling immer mehr in der Region und wolle dort auch gestaltend wirken. So dränge die Türkei zum Beispiel in Syrien auf demokratische Reformen, auch wenn dies dort nicht willkommen war. In diesem Zuge werde die Orientierung zum Westen relativiert und die Öffnung gegenüber der eigenen Region zunehmend forciert. Zurückgeführt werden können diese Entwicklungen auf neue politische Kräfte in der Türkei, die ökonomische Expansion des Landes im Mittelmeerraum sowie das Ziel, die Abhängigkeit von der Europäischen Union zu relativieren. War die Türkei dementsprechend vorher ein passives Vorbild, so habe sich im Zuge des Arabischen Frühlings deren eigenes Rollenverständnis gewandelt hin zu einer Regionalmacht mit Gestaltungsanspruch in Konkurrenz zu anderen Staaten der Region, wie zum Beispiel Israel oder aber auch Iran.

In dem Vortrag von *Amichai Magen* standen die Reaktionen Israels auf den Arabischen Frühling sowie die Wahrnehmung der Entwicklungen in der Region im Fokus. Die politischen Verantwortlichen in Israel hätten dabei die Entwicklungen ebenso wenig vorher sehen können, wie andere internationale Beobachter der Region. Hätten zunächst die Geschehnisse in Tunesien noch keine Reaktion des israelischen Sicherheitsapparates provoziert, änderte sich das mit den Protesten 2011 auf dem Tahrirplatz in Ägypten. Die Geschwindigkeit und das Ausmaß der Proteste bis hin zum rasch darauffolgenden Rücktritt von Husni Mubarak sei in Israel nicht als regionales beziehungsweise singuläres Ereignis eingestuft, sondern als historisch bedeutender und ungewisser Transformationsprozess charakterisiert worden. Im Gegensatz jedoch zur westlichen Interpretation eines einheitlichen ‚Arabischen Frühlings‘ und der Hoffnung auf eine erneute Demokratisierungswelle, habe aus israelischer Sicht eher die Angst vor einer drohenden Instabilität in der Region

im Vordergrund der Analyse gestanden. Die Reaktionen seien dementsprechend defensiv, Risiko minimierend und eher pragmatisch und wenig idealistisch gewesen. In Israel seien die sich stetig wandelnden Konstellationen genau beobachtet worden und man habe sich darauf konzentriert, die Veränderungen in Relation zu den eigenen Interessen einzuschätzen.

Die Rolle der Europäischen Union innerhalb des arabisch-israelischen Konflikts beleuchtete *Nadine Mensel*. Die Möglichkeiten der Europäischen Union als Moderator oder Mediator in diesem Konflikt zu vermitteln, schätzte sie als gering ein. Obwohl die europäisch-israelischen Beziehungen seit den 1960er Jahren gerade im wirtschaftlichen Bereich immer weiter ausgebaut wurden, sei das Verhältnis auf der politischen Ebene jedoch gekennzeichnet von Missverständnissen und widersprüchlichen Interessen. Die Beziehungen seien nie enger gewesen, doch das politische Klima zwischen der Europäischen Union auf der einen Seite und Israel auf der anderen Seite sei primär von Misstrauen geprägt. Auch wenn die Europäer eine besondere Rolle für den Frieden in der Region spielen wollen, so erzeuge ihr Engagement keine großen Wirkungen. Zentrale Punkte in der Diskussion seien seitens Israels die Frage der eigenen Sicherheit sowie auf Seiten der Palästinenser die mangelnden staatlichen Strukturen. Will die Europäische Union hier einen Beitrag leisten, so muss sie zum einen mehr auf die Sicherheitsinteressen von Israel eingehen und zum anderen ihre Mittel für einen funktionierenden Staatsaufbau in Palästina nutzen. Auch wenn die Europäische Union für Israel keine Sicherheitsgarantien abgeben kann, so sei doch gerade im Umgang mit Israel die dort wahrgenommene Bedrohung und somit die hohe Relevanz der israelischen Sicherheitspolitik zu respektieren. Gleichzeitig könne die Europäische Union aufgrund ihrer finanziellen Ressourcen durch mit Konditionen verbundene Hilfen dazu beitragen, konstante Strukturen in Palästina zu schaffen. Insgesamt könne die Europäische Union so

einen Weg finden, die Konfliktparteien bei ihren Verhandlungen zu begleiten.

Revolutionen, Instabilität und Reaktionen in der Region

Auf der Tagung spielten zudem sowohl die Ursachen der Revolutionen und der Instabilität als auch die regionalen und europäischen Reaktionen auf den Arabischen Frühling eine entscheidende Rolle. Gerade mit Blick auf die Herausforderungen hat sich zudem gezeigt, wie komplex das Thema ist und vor welcher vielschichtigen Herkulesaufgabe die EU-Außen- und Sicherheitspolitik steht. *Dustin Dehez* stellte in seinem Beitrag heraus, dass der Arabische Frühling im Sinne von unvollständigen Revolutionen in verschiedenen Ländern verstanden werden müsse. Obwohl diese „Revolutionen“ höchst unterschiedlich verlaufen sind, sei in allen Ländern noch immer ein revolutionäres Potenzial vorhanden, da nach wie vor die Probleme akut seien, die zum Arabischen Frühling geführt haben.

Einen besonderen Stellenwert bei der Analyse der Region wurde dabei Ägypten eingeräumt. *Thomas Birringer* nahm in seinem Vortrag auf das revolutionäre Potenzial in Ägypten Bezug. Die durch die Proteste der Menschen angestoßene Revolution richtete sich primär gegen das alte System und erlangte zunächst Erfolg durch den Rücktritt von Mubarak. Der darauffolgende Machtzuwachs der Muslimbruderschaft sei schlussendlich durch das Eingreifen des Militärs gestoppt worden. In einer in Ägypten üblichen Deutung der Ereignisse werde davon ausgegangen, dass die Muslimbruderschaft sich der sogenannten ersten Revolution zum eigenen Vorteil bemächtigt habe. Im Zuge dessen habe jedoch die eigentliche Revolution, angeführt durch das Militär, wiederum gerettet werden können. Kritischere Stimmen in Ägypten bezweifelten jedoch diese Version, in der das Militär für das eigentliche Ziel der Revolution steht. Hier werde nicht von einer zweiten Revolution gesprochen, sondern von einer Restauration des alten Systems und so

mit dem genauen Gegenteil der Intention der ersten Revolution.

Unter dem Vorzeichen dieser politischen Bedingungen beschäftigte sich *Stephan Roll* mit dem Wirtschaftsstandort Ägypten. Nach dem Sturz von Mubarak und dem Wahlsieg der Muslimbruderschaft sei zunächst das Interesse am Wirtschaftsstandort Ägypten gestiegen. So verfüge das Land zum Beispiel über eine junge dynamische Bevölkerung, einen großen Markt mit guten Absatzmöglichkeiten für Luxusprodukte sowie über eine geografisch zentrale Lage zwischen Europa, Afrika und dem Nahen Osten. Demgegenüber habe jedoch Anfang 2013 die praktische Zahlungsunfähigkeit des Staates gestanden, der seine Verbindlichkeiten nicht mehr bedienen konnte. In der Folge griff das Militär ein, gestützt von der wirtschaftlichen Hilfe einiger Golfstaaten und legitimiert durch die Proteste gegen die Muslimbruderschaft. Auf lange Sicht werde Ägypten jedoch mit dieser Führung und ohne tiefgreifende Strukturreformen die eigenen Probleme nicht lösen können. Dementsprechend ergebe sich unter diesen Umständen

eine instabile Wirtschaftsperspektive, die mittelfristig umfangreiche Hilfen vom Internationalen Währungsfonds erforderlich machen wird.

Abschließend beschäftigte sich *Steffen Angenendt* mit dem Migrationsdruck aus den nordafrikanischen Staaten sowie möglichen europäischen Antworten darauf. Das große Migrationspotenzial aus den nordafrikanischen Staaten werde dabei überwiegend auf die schlechte Beschäftigungssituation in der Region zurückgeführt. Gerade strukturelle Probleme in den Bereichen der Qualifikation, der Anreizstruktur sowie die Größe des informellen Sektors seien Gründe für die schlechten Arbeitsmarktchancen der jungen Bevölkerung. Mögliche europäische Antworten auf diese Probleme sollten aber nicht der klassische Rückgriff auf das Entwicklungsparadigma sein, sondern ein offener, flexibler Umgang mit Migration, die Verbindung der Migrations- und Partnerschaftspolitik sowie die Unterstützung der nordafrikanischen Staaten bei der Entwicklung einer eigenen Migrationspolitik.