

Die Nahost- und Mittelmeerpolitik

SVEN BEHRENDT

Die politische Rolle Europas im Nahen Osten und Nordafrika hat nach der Aufnahme des sogenannten Prozesses von Barcelona eine erhebliche Aufwertung erfahren.¹ Anfang der neunziger Jahre entwarf die EU eine neue Mittelmeerpolitik, die die politische, wirtschaftliche und kulturelle Neustrukturierung des Mittelmeerraumes vorsah. Das Ordnungskonzept war auf der Konferenz von Barcelona am 27./28. November 1995 von den Mitgliedstaaten der EU und den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten verabschiedet worden. In drei zentralen Politikfeldern stellte die Deklaration Handlungsbedarf fest: (1) bei der Errichtung einer politischen Partnerschaft, die sich insbesondere stabilisierend auf die sicherheitspolitischen Beziehungen der Mittelmeerländer auswirken sollte; (2) beim Aufbau stabiler Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ziel der Einrichtung einer Freihandelszone für Industriegüter bis zum Jahre 2010; (3) bei der Intensivierung der euro-mediterranen Partnerschaft in ihrer sozialen, kulturellen und humanitären Dimension. Nach den Planungen der EU sollte dieses neue Ordnungskonzept durch zwei Instrumente Gestalt annehmen: erstens durch den multilateralen Ansatz des Barcelona Prozesses, der die Mittelmeerregion als einen einheitlichen strategischen Raum begriff und regionale Integrationsprozesse in Gang setzen sollten sowie zweitens durch den Abschluß bilateraler Assoziierungsabkommen zwischen der EU und ihren südlichen Nachbarländern.² Die Ausgangsbedingungen für die Realisierung des Partnerschaftsprojektes waren bis zum Beginn des Jahres 1996 günstig. Der Nahost-Friedensprozeß zwischen den arabischen Staaten – und Akteuren – und Israel hatte seit dem Grundlagenabkommen zwischen Israel und der PLO im September 1993 einen konstruktiven Verlauf genommen. Zeigten noch bis zum Frühjahr 1996 die Weichen des arabisch-israelischen Friedensprozesses in Richtung eines umfassenden Ausgleiches zwischen den nahöstlichen Konfliktparteien, so brachte die Wahl einer neuen rechts-nationalistisch gerichteten Regierung in Israel im Mai 1996 unter der Führung Benjamin Netanyahus den Friedensprozeß allerdings zum Stillstand. Durch diese Entwicklung hat auch die Neugestaltung der Mittelmeerregion insgesamt einen erheblichen Rückschlag erfahren.

Die Wahlen in Israel

Benjamin Netanyahu konnte sich in den ersten direkten Wahlen zum Amt des Ministerpräsidenten in der Geschichte Israels im Mai 1996 mit einem denkbar knappen Vorsprung von rund 30.000 Stimmen gegen seinen Vorgänger Shimon Peres behaupten. Die Mandatsverteilung aufgrund des Wahlergebnisses zum israelischen Abgeordnetenhaus führte zu einer erheblichen Stimmenverschiebung zugunsten

des Likud-Blocks und der religiös orientierten Parteien. Auf der Basis der neuen innenpolitischen Konstellation vollzog sich eine Wende in der israelischen Außenpolitik, die die moderate Politik von Yitzhak Rabin und Shimon Peres, die zu den Vereinbarungen zwischen Israel und den Palästinensern sowie einem Friedensvertrag mit Jordanien geführt hatte, durch eine kompromißlose Haltung in den arabisch-israelischen Streitfragen ersetzte.

Die Ergebnisse der Wahlen sind allerdings nicht lediglich auf ideologische Ursachen zurückzuführen, sondern vor allem als Reaktion der Israelis auf die Anschlagserie im Frühjahr 1996 zu interpretieren. Die palästinensische fundamentalistische Hamas bewies durch ihre erfolgreichen Attentate auf israelische Zivilisten, daß die individuelle Sicherheit der Israelis nicht zu garantieren war. Am 25. Februar tötete eine in einem Bus platzierte Bombe insgesamt 23 Zivilisten; am 3. März kamen bei einer ähnlichen Operation 19 Personen ums Leben. Nur einen Tag später starben bei einem erneuten Attentat in Tel Aviv zwölf Personen. Für alle Anschläge übernahm die Hamas die Verantwortung. In Reaktion auf diese Serie von Anschlägen riegelte Israel die besetzten Gebiete ab; die syrisch-israelischen Verhandlungen, die bis dahin erfolgversprechende Fortschritte gemacht hatten, wurden abgebrochen. Eine internationale Gipfelkonferenz zur Bekämpfung des Terrorismus wurde nach Sharm el-Sheikh an der ägyptischen Rotmeerküste einberufen. Neben dem Aufruf an die regionalen Konfliktparteien, alle Maßnahmen zu ergreifen, um den internationalen Terrorismus zu bekämpfen, beschloß sie die Einrichtung einer Arbeitsgruppe mit der Aufgabe, die technischen Voraussetzungen für die effektive Terrorismusbekämpfung zu schaffen.³

Die Sicherheitsinteressen der Israelis waren auch durch den intensivierten Beschuß Nordisraels im Frühjahr 1996 durch libanesisch Hizbollah-Kämpfer berührt. Der damalige Premierminister Peres reagierte auf die Angriffe im April mit der Operation „Grapes of Wrath“, welche den Norden Israels befrieden sollte, in deren Verlauf allerdings das Bombardement eines UN-Flüchtlingslagers im Süden des Libanon über 200 Tote und Verletzte forderte. Das militärische Vorgehen Israels wirkte sich in den Wahlen schließlich negativ für Peres aus, dem die arabischen Wahlberechtigten ihre Zustimmung verweigerten.⁴

Die neue israelische Regierung und der Friedensprozeß

Diese Ereignisse führten schließlich zur Wahl Netanyahus zum Premierminister. Die Leitlinien der neuen israelischen Regierung orientierten sich an den „drei Nein“ zu einem palästinensischen Staat, zum Abzug aus Ostjerusalem und zur Rückgabe des Golan an Syrien. Jerusalem sollte die ungeteilte Hauptstadt Israels bleiben. Die Siedlungen in den besetzten Gebieten waren für die neue israelische Regierung von „nationaler Bedeutung für die Verteidigung Israels und der Verwirklichung des Zionismus“.⁵

Trotz des zwischenzeitlichen Optimismus wegen des zwischen Israel und der Palästinensischen Autonomiebehörde abgeschlossenen Abkommens über den

Abzug israelischer Streitkräfte waren die folgenden Monate durch zunehmende palästinensisch-israelische Spannungen geprägt, die sich schließlich am 24. September 1996 an der Öffnung eines Tunnels durch israelische Behörden nahe der al-Aqsa Moschee in Jerusalem entluden. Die Palästinensische Autonomiebehörde verurteilte die Öffnung, die ihrer Ansicht nach den vorläufigen Status Jerusalems in Frage stellte. Es kam zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen israelischen und palästinensischen Sicherheitskräften, die auf die gesamte West Bank übergriffen und zahlreiche Tote und Verletzte auf beiden Seiten forderten.

In Reaktion auf die Ereignisse auf der West Bank entschlossen sich die EU-Außenminister auf der Grundlage einer Gemeinsamen Aktion am 25. November, einen EU-Sonderbeauftragten einzusetzen. Diese Funktion wurde Miguel Moratinos aufgetragen, der bislang Botschafter Spaniens in Israel gewesen war. Moratinos erhielt das Mandat, von europäischer Seite den Friedensprozeß zu beobachten, Kontakte zu den Konfliktparteien zu halten und den Rat über die Möglichkeiten zu informieren, eine aktive Rolle einzunehmen. Die Aufgabenstellung des Postens war nicht unumstritten: Deutschland hatte sich im Vorfeld dafür ausgesprochen, daß der EU-Beauftragte sich nicht in die bilateralen Gespräche zwischen den Konfliktparteien einmischen dürfe und seine Aktivitäten eng mit den USA abstimmen solle. Der französische Außenminister de Charette befürwortete hingegen eine starke Position des Emissärs, der die EU in der Region repräsentieren und sämtliche Initiativen unternehmen sollte, um den Friedensprozeß zu beschleunigen.⁶

Am 13./14. Dezember 1996 gab der Europäische Rat von Dublin eine Erklärung zum Nahost-Friedensprozeß ab, in dem er die israelische Regierung implizit für die Eskalation der vergangenen Monate verantwortlich machte. Er bekräftigte das Prinzip „Land für Frieden“ und das Selbstbestimmungsrecht für die Palästinenser inklusive der Errichtung eines palästinensischen Staates. Die Konfliktparteien wurden aufgerufen, eine rasche Einigung im Streit um die Umsetzung der palästinensisch-israelischen Interimsabkommen zu erzielen und die Verhandlungen über den endgültigen Status wieder aufzunehmen. Er bezog Position gegen die israelische Siedlungspolitik, die im Widerspruch zum Völkerrecht stehe und verurteilte die Blockaden der palästinensischen Gebiete durch die israelischen Behörden, die die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Palästinas nachhaltig schädigten. Allerdings wurden auch die Palästinenser dazu aufgerufen, alle erforderlichen Schritte einzuleiten, um den terroristischen Extremismus zu bekämpfen.⁷

Am 24. Februar 1997 wurde das sogenannte „EU-Mittelmeer-Interimsassoziiierungsabkommen“ zwischen der EU und der PLO zugunsten der Palästinensischen Autonomiebehörde unterzeichnet. Ihr umstrittener internationaler Rechtsstatus erlaubte es nicht, ein Abkommen direkt mit der Behörde zu verhandeln und zu unterzeichnen, weswegen sich die Vertragspartner mit diesem Provisorium behelfen mußten. Das Vertragswerk selber wurde in Rekordzeit ausgehandelt und war ein deutliches politisches Signal an die Adresse der israelischen Regierung. Die Kommission hatte erst am 10. Oktober 1996 das Mandat zur Aushandlung des Abkommens erhalten, das schon am 10. Dezember paraphiert werden konnte.

Durch das Abkommen wurde die Palästinensische Behörde politisch erheblich aufgewertet, da sie nun als vollwertiger Partner im Sinne der Erklärung von Barcelona vom November 1995 betrachtet werden konnte. Das Abkommen sieht in seiner wirtschaftlichen Komponente den Abbau von Zöllen über einen Zeitraum von fünf Jahren vor und stellt den Zugang der Palästinensischen Behörde zu den Finanzmitteln der MEDA-Richtlinie auf eine formale Grundlage. Die Gespräche über ein Assoziierungsabkommen von der Qualität der Abkommen der EU mit den meisten anderen Mittelmeerstaaten sollen im Mai 1999 aufgenommen werden – zu einem Zeitpunkt also, an dem die palästinensisch-israelischen Gespräche über eine endgültige Friedensregelung abgeschlossen sein sollen. Die israelische Seite verurteilte den Vertrag, da nach den bislang erzielten palästinensisch-israelischen Vereinbarungen die Palästinenserbehörde keine Befugnis habe, internationale Abkommen abzuschließen.⁸

Die Konferenz von Malta

Auch die Nachfolgekonferenz von Barcelona vom 15./16. April 1996 auf Malta stand im Zeichen der gespannten israelisch-arabischen Beziehungen. Die Kommission legte kurz vor der Ministerkonferenz einen Bericht vor, in dem die bisherige Arbeit der euro-mediterranen Partnerschaft bilanziert und die Konferenz aus Sicht der Kommission vorbereitet wurde.⁹ Der Text des Dokumentes war Ausdruck der gedämpften Stimmung im Hinblick auf die regionalen politischen Entwicklungen. Die Ziele der Ministerkonferenz sollten lediglich die Ergebnisse der bisherigen Arbeit akzentuieren und die schon 1995 beschlossenen Leitlinien bestätigen. Ein Impuls in Richtung des arabisch-israelischen Friedensprozesses konnte dadurch nicht gegeben werden. Die Abschlusserklärung der Konferenz von Malta enthielt neben der Betonung, die kulturellen Beziehungen zwischen Europa und den südlichen Mittelmeerländern zu stärken, keine substantiellen Forderungen. Vielmehr drohte selbst die Verabschiedung des Dokumentes an einer kurzfristig von den arabischen Staaten geforderten Verurteilung Israels zu scheitern.¹⁰ Lediglich die Paraphierung des Assoziierungsabkommen der EU mit Jordanien konnte auf der Haben-Seite der Konferenz verbucht werden. Der geplante Abschluß eines Abkommens mit Ägypten kam aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen über die Größenordnung des ägyptischen Zuganges zum europäischen Agrarmarkt nicht zustande.

Die griechische Blockade der MEDA-Richtlinie

Nicht nur der schleppende Friedensprozeß verhinderte die zügige Umsetzung der Prinzipien der Deklaration von Barcelona. Der sich Anfang 1996 zuspitzende Konflikt zwischen der Türkei und Griechenland blockierte bis zum Juli 1996 die sogenannte MEDA-Richtlinie.¹¹ Die Richtlinie stellt die finanzielle Zusammenarbeit mit den an der euro-mediterranen Partnerschaft beteiligten Ländern inklusive der besetzten Gebiete dar. Die Mittel belaufen sich nunmehr nach Maßgabe der Finanzleitlinien des Gipfels von Edinburgh 1992 auf genau 3,42 Mrd. ECU. Aufgrund der

griechisch-türkischen Auseinandersetzungen um die Insel Imia in der Ägäis zu Beginn dieses Jahres nutzte Griechenland seine Vetomöglichkeit, um die MEDA-Gelder, die auch der Türkei im Rahmen des europäisch-türkischen Abkommens zur Errichtung einer Zollunion mit Wirkung vom 31. Dezember 1995 zur Verfügung gestellt werden sollten, zu blockieren. Griechenland nahm von seiner Haltung erst Abstand, als in die Zielsetzung der Verordnung ausdrücklich die Prinzipien der Wahrung internationalen Rechtes, der Schutz der territorialen Integrität und der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU sowie der Mittelmeerdriftstaaten aufgenommen worden waren und der Rat die türkische Haltung im Konflikt um Imia verurteilt hatte.¹²

Iran und der kritische Dialog

Neben dem Nahost-Friedensprozeß, der Fortsetzung des Prozesses von Barcelona und dem Abschluß der Assoziierungsabkommen rückte die Frage nach der zukünftigen Gestaltung der europäischen Beziehungen mit dem Iran in den Vordergrund der EU-Nahostpolitik. Auslöser für die Debatte um die Leistungsfähigkeit des europäischen sogenannten „kritischen Dialoges“ waren Forderungen der USA, sich der amerikanischen Sanktionspolitik gegenüber dem Iran anzuschließen. Die USA verschärften die Diskussion zusätzlich, indem sie mit der Verabschiedung des sogenannten d'Amato-Gesetzes auch nicht-amerikanischen Unternehmen, die mit dem Iran Wirtschaftskontakte unterhielten, Sanktionen androhten. Die Folge waren erhebliche transatlantische Verstimmungen und die Intensivierung der Debatte, ob sich mit Sanktionen oder mit Dialog die iranischen Positionen in der Affäre um Salman Rushdie, den Menschenrechten, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, dem Nahost-Friedensprozeß sowie der Stabilität in der Golfregion modifizieren würden.

Der kritische Dialog war Mitte der achtziger Jahre durch den damaligen deutschen Außenminister Hans-Dietrich Genscher initiiert worden und hatte seine Wurzeln in den traditionell guten Beziehungen zwischen Deutschland und dem Iran. Die Erfolge des Dialoges hielten sich allerdings in engen Grenzen: Er leistete einen Beitrag zur Befreiung amerikanischer Botschaftsgeiseln 1980, zur Aushandlung des Waffenstillstandes zwischen Iran und Irak 1988 und zur iranischen Zustimmung zur Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages 1995. Der Europäische Rat von Edinburgh im Dezember 1992 hatte den Dialog zur europäischen Politik erhoben, allerdings seine Aktivitäten weitgehend auf Treffen zwischen der EU-Troika und dem iranischen Außenminister beschränkt.

Das Ende des kritischen Dialoges kam mit dem Urteil des Berliner Kammergerichtes vom 10. April 1997, in dem der iranischen Staatsführung eine Mitverantwortung bei den Morden gegen vier kurdische Oppositionelle im Berliner Restaurant Mykonos angelastet worden war. Nach Verkündung des Urteils setzten die EU-Außenminister den kritischen Dialog mit dem Iran aus und riefen ihre Botschafter zur Berichterstattung zurück. Als sie nach einer kurzen Frist wieder ent-

sandt werden sollten, verweigerte die iranische Staatsführung ihrerseits dem deutschen Gesandten die Wiedereinreise, so daß sich die Europäer nunmehr entschlossen, ihre Botschafter geschlossen zurückzuhalten. Eine Neuformulierung des europäischen politischen Ansatzes gegenüber dem Iran steht seitdem aus.

Schlußfolgerung und Ausblick

Die 17 Monate zwischen der Erklärung von Barcelona und der Außenministerkonferenz von Malta haben die Gefahren für die intensivierete politische, wirtschaftliche und kulturelle euro-mediterrane Zusammenarbeit aufgezeigt. Der arabisch-israelische Konflikt übt zunehmend einen blockierenden Einfluß auf den Barcelona-Prozeß aus. Der Prozeß war in seiner Konzeption darauf angelegt, in erster Linie die sicherheitspolitische und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und begriff die Mittelmeerregion als einen einheitlichen strategischen Raum. Sozioökonomische Spannungen sollten abgebaut und die demokratische Strukturbildung in den südlichen Partnerländern gestützt werden. Erst in zweiter Linie versprach der Ansatz, einen konstruktiven Beitrag auch für eine umfassende Friedenslösung im Nahen Osten zu leisten. Die Prioritäten scheinen sich nunmehr verschoben zu haben. Die Entwicklungen im östlichen Mittelmeerraum setzen die Agenda im euro-mediterranen Dialog; die Debatte über den umfangreichen Transformationsprozeß und die Gestaltung eines umfassenden Ordnungsrahmens für den südlichen Mittelmeerraum ist an den Rand abgedrängt worden. Neben dem Nahostkonflikt werden die zukünftigen Problemfelder in der Deregulierung der europäischen Agrarmarktordeung und der arabischen Wirtschaftssysteme, der Lösung des griechisch-türkischen Konfliktes um Zypern und in der Ägäis sowie in der Neugestaltung des europäischen politischen Ansatzes in der Golfregion liegen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu Weidenfeld, Werner, Josef Janning, Sven Behrendt: Transformation im Nahen Osten, Gütersloh 1997.
- 2 Vgl. dazu die Dokumente der Kommission KOM 401 (92), 375 (93), 427 (94), die Erklärung von Barcelona, abgedruckt in: Internationale Politik 2 (1996), S. 107-121.
- 3 Vgl. die ausführliche Dokumentation zum Anti-Terrorgipfel von Sharm el-Sheikh, in: Internationale Politik 9 (1996), S. 103-111.
- 4 Peretz, Don, Gideon Doron: Israel's 1996 Elections: A Second Political Earthquake?, in: Middle East Journal 5 (1996), S. 529-546.
- 5 Vgl. die Leitlinien der israelischen Regierung vom Juni 1996 (Auszüge), in: Internationale Politik 9 (1996), S. 114-117.
- 6 Vgl. Agence Europe v. 27.11.1996 und v. 28.10.1996.
- 7 Erklärung abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung v. 5. März 1997, S. 189.
- 8 Vgl. Agence Europe v. 11.12.1996, v. 24.2.1997, und v. 26.2.1997.
- 9 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bilanz der Partnerschaft Europa-Mittelmeer und Vorbereitung der zweiten Außenministerkonferenz, KOM 68 (97) endg.
- 10 Second Euro-Mediterranean Ministerial Conference, Malta, 15 and 16 April, unveröffentl. Manuskript der EU-Kommission v. 7.5.1997.
- 11 Abgedruckt in: ABl. der EG, L 325/20 v. 14.12. 1996.
- 12 Vgl. Agence Europe v. 15.7.1996 und v. 1.8.1996.