

---

## Nahost- und Mittelmeerpolitik

SVEN BEHRENDT

Von der öffentlichen Debatte um die Ergebnisse des Europäischen Rates von Feira weitgehend unbeachtet, verständigten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs auf eine gemeinsame Mittelmeerstrategie.<sup>1</sup> Der neue strategische Ansatz nutzt das durch den Vertrag von Amsterdam entwickelte Instrument, das der gemeinsamen Strategie, um die Mitgliedstaaten auf mehr Kooperation und Kohärenz ihrer Außenpolitiken gegenüber dem Mittelmeerraum zu verpflichten. Die nun in Feira verabschiedete Mittelmeerstrategie komplementiert die schon beschlossenen Strategien gegenüber Russland und der Ukraine.

Die EU hat sich zu ihrer Mittelmeerstrategie in einer Zeit durchgerungen, in der sie bereits auf eine im Großen und Ganzen erfolgreiche Mittelmeerpolitik verweisen kann. Seit November 1995 führt sie mit zwölf Ländern des südlichen Mittelmeerraums einen Dialog, den so genannten Prozess von Barcelona, dessen Ziel es ist, durch sicherheitspolitische und wirtschaftliche Kooperation und kulturelle Zusammenarbeit regionale Stabilität zu sichern. Kern dieses Prozesses ist die Verabschiedung einer Charta für Frieden und Stabilität, die Einrichtung einer Freihandelszone bis zum Jahr 2010 und ein umfassender kultureller Dialog. Mit Tunesien, Israel, Marokko, der PLO und Jordanien schloss die EU Assoziierungsabkommen ab, mit Ägypten wurden die Verhandlungen beendet, mit dem Libanon, Algerien und Syrien werden sie derzeit geführt. Die Charta soll anlässlich der vierten Nachfolgekonferenz im Rahmen des Barcelona Prozesses im November in Marseille verabschiedet werden.<sup>2</sup>

### *Die Gemeinsame Mittelmeerstrategie*

Insofern stellte sich im Vorfeld der Verhandlungen der Mittelmeerstrategie die Frage, welcher Mehrwert sich überhaupt durch eine gemeinsame formale Strategie, angesichts der weitgehend erfolgreichen Arbeit der EU im Rahmen des Prozesses von Barcelona, erzielen ließe. Eine Antwort liegt in der Verschiebung der Machtbalance bei der Steuerung der Mittelmeerpolitik der EU weg von der Kommission, als eine wesentliche Trägerin des europäischen Beitrages zum Barcelona Prozess hin zu den Mitgliedstaaten einerseits, andererseits in den europäischen Koordinierungsgewinnen der Politiken der einzelnen Mitgliedsstaaten im Rahmen des Prozesses von Barcelona selbst. Vertraten die EU-Mitgliedsstaaten im Barcelona Prozess bisweilen unterschiedliche Positionen, so sind nationalstaatliche Politiken nunmehr an die Vorgaben der Mittelmeerstrategie gebunden.

Die EU hat sich im Rahmen der Mittelmeerstrategie für einen proaktiven, konfliktpräventiven Ansatz auf Grundlage der Einsicht entschieden, dass eine sich nach Europa zuwendende, wohlhabende, demokratische, stabile und sichere Mittelmeerregion im besten Interesse Europas sei.<sup>3</sup> Dieses Interesse will sie durch ein differenziertes Arbeitsprogramm umsetzen, das sich in die Bereiche Sicherheit, Demokratieförderung, Förderung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche und fiskalpolitische Reformfähigkeit, Umweltschutz, Justiz und Innenpolitik untergliedert. Es käme nun darauf an, einzelne Maßnahmen in einem Katalog zu priorisieren, durch die Entwicklung zielgerichteter Projekte zu operationalisieren und ihre Implementierung kontinuierlich zu überwachen. In der Praxis werden sich die inhaltlichen wie strukturellen Vorgaben der Mittelmeerstrategie allerdings nur mit Mühe umsetzen lassen. Zu stark sind die europäischen Präferenzen beispielsweise für stabile politische, wenn auch autoritäre Systeme in der Region. Die von der Strategie etwa vorgesehene Demokratisierung politischer Systeme in der Region birgt Risiken, die die Europäer aus ihrer Beobachterposition nicht klar einschätzen können und die zumindest kurzfristig das Ziel der regionalen Stabilität beeinträchtigen können. Insofern wird die Politik der EU auch über die Verabschiedung der Mittelmeerstrategie hinaus mit einem gewissen Maß an Inkonsistenz leben müssen und, sollte sie sich dennoch für eine strikte Demokratisierungsstrategie entscheiden, ein gewisses Maß regionaler Instabilität akzeptieren.

### *Die Mittelmeerstrategie und der Friedensprozess*

Gleichwohl sticht ein besonderer Aspekt aus der Mittelmeerstrategie heraus: die Definition des europäischen Beitrages zum Nahost-Friedensprozess. Die Mittelmeerstrategie wurde zu einem Zeitpunkt verabschiedet, der, wenn auch moderate, Fortschritte im Friedensprozess versprach. Am 24. Mai 2000 zog sich Israel aus dem seit 1982 besetzten Südlibanon zurück. Die schiitisch dominierte Hizbollah rückte in das entstehende Vakuum nach, vermied aber nach der Lösung kleiner territorialer Streitigkeiten unter UN-Mithilfe, Spannungen zu provozieren. Dieser Rückzug erfolgte, nachdem der israelische Premierminister Barak und der syrische Außenminister Sharaa sowie Präsident al-Assad und der amerikanische Präsidenten Clinton zu Gesprächsrunden zusammengetroffen waren. Die Gespräche verliefen ergebnislos, so dass sich Israel dazu entschloss, die traumatischen Besetzung des Libanon ohne Absprachen mit Damaskus zu beenden. Die seit dem Rückzug bestehende Ruhe an der nordisraelischen Grenze ließ den Eindruck aufkommen, dass auch der Rückzug vom Golan die sicherheitspolitische Position Israels nicht notwendigerweise verschlechtern würde. Der Tod al-Assads am 10. Juni 2000 verhinderte jedoch unmittelbare Fortschritte im israelisch-syrischen Verhältnis. So entschloss sich der israelische Premierminister Ehud Barak, den Verhandlungsprozess mit den Palästinensern in Camp David voranzutreiben und ein Rahmenabkommen zur Aushandlung des endgültigen israelisch-palästinensischen Verhältnisses im Rahmen des Prozesses von Oslo<sup>4</sup> auszuhandeln – die Konsolidierung der Machtposition des neuen syrischen Präsidenten, Bashar al-Assad, aber zunächst abzuwarten.

Die EU wurde in dieser heißen Phase des Friedensprozesses an den Rand gedrängt; eine politische Rolle, wie sie dies seit Beginn der neunziger Jahre angestrebt hatte, wurde ihr verweigert. Auch hält sich die EU-Mittelmeerstrategie in dieser Phase mit politischen Aussagen zum Ausgang des Friedensprozesses zurück. Sie verweist insbesondere auf die weiterreichende Erklärung von Berlin, die seinerzeit feststellte, dass die Schaffung eines demokratischen, existenzfähigen und friedlichen palästinensischen Staates Palästina die beste Garantie für die Sicherheit Israels sei. In den Friedensprozess selber will sich die EU lediglich durch ihre guten Dienste, Empfehlungen und Ideen einbringen. Zwar sollen die 1991 eingerichteten multilateralen Friedensverhandlungen weiter unterstützt werden, sie stehen aber nicht im Zentrum der europäischen Friedensbemühungen. Dies ist eine logische Schlussfolgerung, da dieser einst zur Unterstützung der bilateralen arabisch-israelischen Verhandlungen entwickelte Verhandlungsstrang seit Jahren auf Eis liegt.

Für diesen vorsichtigen Ansatz sind auch die rechtlichen Voraussetzungen der gemeinsamen Strategie verantwortlich. Die Strategie wurde, wie der Vertrag von Amsterdam vorsah, einstimmig durch den Europäischen Rat verabschiedet. Weitergehende gemeinsame Standpunkte oder Aktionen können nunmehr durch qualifizierte Mehrheit durch den Rat beschlossen werden, wie im Vorfeld der Verhandlungen durch den juristischen Dienst des Rates in einem Gutachten bestätigt wurde. Damit erkaufte sich die EU auf der einen Seite mehr Praktikabilität der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, auf der anderen waren sich die EU-Staaten bewusst, dass ihre nationalen Positionen in Zukunft mit den Inhalten der Strategie übereinstimmen mussten. Angesichts dieser Kosten-Nutzen Kalküle kam es während der Verhandlungen der Strategie zu erheblichen Spannungen, ob und inwiefern der Friedensprozess überhaupt Teil der Mittelmeerstrategie sein sollte und damit die Verabschiedung weitergehender gemeinsamer europäischer Positionen und Aktionen einer qualifizierten Mehrheit unterliegen würden.

Weiterhin bemerkenswert ist der Hinweis der Strategie, dass der Prozess von Barcelona der genuine Beitrag für die Stabilisierung einer neuen Ära nach dem Abschluss arabisch-israelischer Friedensabkommen sei. Bislang war der Barcelona Prozess als eine europäische Initiative porträtiert worden, die im Kern die politischen und wirtschaftlichen Probleme des gesamten Mittelmeerraums bearbeiten sollte; der Friedensprozess sollte dabei keine herausragende Rolle spielen. Beide Prozesse waren formal entkoppelt. Diese Geschäftsgrundlage ermöglichte Syrien und Libanon, die alle Kontakte zu Israel außerhalb bilateraler direkter Friedensverhandlungen als Schritte in Richtung Normalisierung interpretierten und damit, schwer nachvollziehbar, ablehnten, dennoch am Barcelona Prozess teilzunehmen. Dieser wurde damit das einzige Regionalforum, das Syrien, Libanon und Israel integrierte, worauf die Europäer nicht ohne Stolz hinwiesen.

Die Mittelmeerstrategie legt großes Augenmerk auf die Zeit nach einem Nahostfriedensschluss. Bemerkenswert und das richtige Signal an die Konfliktparteien im Nahen Osten ist, dass sich die EU Beiträge zur Stabilisierung einer nahöstlichen Friedensära (post peace era) an den inhaltlichen Kriterien der Strategie messen lassen müssen. Es wird also keine blinde Unterstützung für die Konsolidierung des

## DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Friedens in Nahost seitens der EU geben. Dies schienen insbesondere Israel, Syrien und die USA noch vor einigen Monaten erwartet haben, als Gerüchte über zweistellige Milliardenbeiträge von der EU zur Umsetzung möglicher Friedensabkommen aufkamen. Die Mittelmeerstrategie macht nunmehr die finanzielle Unterstützung der EU für Friedensabkommen nicht nur von der Unterzeichnung von Verträgen, sondern auch von sicht- und nachvollziehbaren Anstrengungen der Länder in Richtung eines umfassenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozesses abhängig. Eine alimentierende Friedensrente an autoritäre Regime wird es nach Maßgabe dieser Strategie nicht geben.

### *Ausblick*

Die EU hat zu einem Zeitpunkt einen gemeinsamen Ansatz im Rahmen der Mittelmeerstrategie verabschiedet, zu dem sich eine Prognose über die Zukunft der südlichen Mittelmeerregion kaum formulieren lässt. Zu breit ist der Korridor zukünftiger Entwicklungen im Friedensprozess. Sollten sich Israelis und Palästinenser nicht in Camp David und damit in einer Phase des Prozesses, der die endgültige Lösung der bislang aufgeschobenen aber auch schärfsten Streitpunkte in einem Abkommen klärt, einigen können, wäre die gewaltsame Destabilisierung im Nahen Osten und damit die reaktive Bearbeitung eines neu aufflammenden Krisenherdes ein vorstellbares Szenario. Sollten sich die Konfliktparteien, zunächst Israel und die Palästinenser, dann auch Syrien, auf von allen Seiten als legitim erachtete Abkommen verständigen, stünde für die EU die aktive Umsetzung der Inhalte des Barcelona Prozesses aber auch der Ausbau ihrer Beziehungen zu angrenzenden Regionen auf der Tagesordnung. Auf Grundlage des erfolgreichen Besuches des iranischen Präsidenten Chatemi in Deutschland wäre über die Neugestaltung der europäisch-iranischen Beziehungen nachzudenken. Langfristig gesehen wird die Entscheidung des Europäischen Rates von Helsinki im Dezember 1999, der Türkei den Status eines potenziellen Beitrittskandidaten zu verleihen, die Diskussion anstoßen, wie die EU ihre Beziehungen zu einer bislang geographisch wie zunächst auch zeitlich fernen, aber dennoch sich eines Tages abzeichnenden direkten Nachbarschaft mit Syrien, Iran und Irak, zu gestalten gedenkt. Auch die Intensivierung der Beziehungen mit den Ländern des Golfkooperationsrates steht dann auf der politischen Tagesordnung und könnte, zusammen mit den Initiativen im Rahmen des Prozesses von Barcelona, der EU mehr Gewicht in der für sie wegen ihres Ressourcenreichtums strategisch wichtigen Region geben.

### Anmerkungen

- 1 Fundstelle <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil/>
- 2 Zur Mittelmeerpolitik der Europäischen Union, vgl. Behrendt, Sven/Christian-Peter Hanelt (Hrsg.) 2000: *Bound to Cooperate. Europe and the Middle East*, Gütersloh, Zippel, Wulfdiether (Hrsg.) 1999: *Die Mittelmeerpolitik der EU*, Baden-Baden.
- 3 Vgl. Teil I, Absatz 1 der Mittelmeerstrategie.
- 4 Vgl. zu den Anfängen und Grundzügen des Prozesses Behrendt, Sven 2000: *Die israelisch-palästinensischen Geheimverhandlungen von Oslo 1993. Ein konstruktivistischer Interpretationsversuch*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd. 7, Nr. 1, S. 79-107.