

Nahost- und Mittelmeerpolitik

FELIX NEUGART

Die verheerenden Anschläge des 11. September haben im Nahen Osten zu einer neuen Definition der Interessen der Vereinigten Staaten geführt, die der Bekämpfung von terroristischen Gruppen höchste Priorität einräumt. Die Frage eines Regimewechsels im Irak erhielt vor diesem Hintergrund neue Dringlichkeit, während sich die Beziehungen zu Iran nach mehrjährigem Tauwetter rapide verschlechterten. Das amerikanische Engagement im israelisch-palästinensischen Konflikt war von zwei zeitweilig konfligierenden Interessen geprägt. Zum einen verstärkte die Bush-Administration nach Monaten des *benign neglect* ihre Bemühungen um eine Entschärfung des Krisenherdes, der amerikanischen Interessen in der arabischen Welt nachhaltig schadete. Zum anderen definierte sie palästinensische Anschläge gegen israelische Zivilisten als Teil des globalen Terrorismus-Problems und verschärfte zunehmend ihre Kritik an der palästinensischen Autonomiebehörde von Jasir Arafat. Die Europäische Union (EU) hat in diesem dynamischen Umfeld ihre ambitionierten außenpolitischen Aktivitäten nur begrenzt entfalten können und sah sich heftiger Kritik an ihrer Unterstützung der Autonomiebehörde ausgesetzt.

Israelisch-palästinensischer Konflikt

Nach dem Zusammenbruch des Oslo-Prozesses entwickelte sich ein zyklisches Muster von Gewalt und Gegengewalt mit verheerenden Folgen für die Zivilbevölkerung auf beiden Seiten. Neben islamistischen und radikalen Gruppen wurden auch zur Fatah-Bewegung des palästinensischen Präsidenten Jasir Arafats gehörende Gruppierungen zunehmend in terroristische Selbstmordattentate gegen israelische Zivilisten verwickelt. Die israelische Armee antwortete mit zunehmend längeren und tieferen Invasionen in die palästinensischen Autonomiegebiete, die Kollektivstrafen und die Verhaftung von Individuen kombinierten. Nach dem verheerenden Bombenanschlag auf ein Hotel in der Küstenstadt Netanja am Vorabend des jüdischen Pessach-Festes wurden die meisten Autonomiestädte im Westjordanland komplett wiederbesetzt und Arafat, dessen Bewegungsfreiheit schon zuvor eingeschränkt worden war, in seinem Amtssitz in Ramallah belagert. Die Militäroperation wurde begleitet von der systematischen Zerstörung der palästinensischen Infrastruktur bis hin zu Verwaltungsarchiven der Ministerien.

Die Herausforderung der zunehmenden Eskalation zeigte sowohl die mangelnde Koordination der EU-Mitgliedstaaten als auch der begrenzte Einfluss der Union auf beide Konfliktparteien. Obwohl zwei rudimentäre Pläne für die Rückkehr zu Ver-

handlungen im Ministerrat diskutiert wurden, gelang es nicht, eine gemeinsame, von allen Mitgliedstaaten getragene Initiative zu entwickeln. Ein vergleichsweise origineller französischer Plan (Februar 2002) schlug Wahlen in der Westbank und Gasa sowie die Ausrufung eines souveränen palästinensischen Staates ohne genaue territoriale Abgrenzung als Basis für die Wiederaufnahme der Endstatusverhandlungen vor. Beide Seiten sollten einen Gewaltverzicht deklarieren, und Israel den im Abkommen von Wye (1998) vorgesehenen dritten Teilabzug vornehmen. Die Einhaltung der Verpflichtungen sollte durch einen nicht genauer spezifizierten „internationalen Mechanismus“ überwacht werden.¹ Kritiker äußerten jedoch die Befürchtung, dass Neuwahlen in einer eskalierenden Konfliktsituation die radikalen Kräfte in der palästinensischen Gesellschaft gegenüber gemäßigten Gruppierungen stärken könnten. Der einige Wochen später lancierte „Fischer-Plan“ des deutschen Außenministers (April 2002) forderte die Verknüpfung eines (a) einseitigen israelischen Rückzugs und (b) die Ausrufung eines demokratischen palästinensischen Staates; unterfüttert durch (c) gegenseitige Anerkennung und Gewaltverzicht sowie (d) eine internationale Sicherheitskomponente. Darauf aufbauend sollte eine internationale Friedenskonferenz eine umfassende Lösung erarbeiten.

Symbolisch für die mangelnde Durchsetzungskraft der Außenpolitik der Union war die Weigerung Scharons, dem Koordinator der Außen- und Sicherheitspolitik Solana und dem amtierenden Ratspräsidenten Piqué, ein Treffen mit dem in seinem Hauptquartier in Ramallah belagerten Arafat zu ermöglichen (Mai 2002). Die bewusste Brüskierung der höchsten europäischen Diplomaten wurde noch deutlicher, als dem amerikanischen Sondervermittler Zinni nur einen Tag später ein Treffen mit Arafat gewährt wurde. Scharon verband den Affront mit dem Hinweis, dass Europa keine Vermittlerrolle im Friedensprozess zukomme. Als Reaktion verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution, die eine Aussetzung des Assoziierungsabkommens mit Israel und ein Waffenembargo fordert. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wurde jedoch von mehreren Mitgliedstaaten im Ministerrat blockiert und verschwand von der Tagesordnung.

Ein aus europäischer Sicht bescheidener Erfolg war die Aushandlung des Endes der Belagerung der Geburtskirche von Bethlehem (April-Mai 2002), in der sich mehrere von Israel gesuchte Palästinenser mit zahlreichen Zivilisten verschanzt hatten. Die EU erreichte nach zähen Verhandlungen ein Abkommen, das den gesuchten Palästinensern für einen begrenzten Zeitraum in Mitgliedsländern der Union Zuflucht gewährte.² Während sich die EU die Lösung eines komplexen Problems zugute hielt, übten beide Konfliktparteien Kritik an der gefundenen Lösung: Die Israelis warfen der EU vor, Terroristen freies Geleit zu gewähren, während die Palästinenser die Europäer der Komplizenschaft bei der Deportation von Widerstandskämpfern beschuldigten.

Nachdem deutlich wurde, dass zumindest Teile von Arafats Autonomiebehörde in terroristische Aktivitäten verstrickt sind, verstärkte sich die Diskussion um eine grundlegende Reform der palästinensischen Selbstverwaltungsinstitutionen. US-Präsident Bush machte den Reformprozess und die Einsetzung einer neuen palästinensischen Führung sogar zur Vorbedingung für die Unterstützung einer politischen

Lösung. In diesem Zusammenhang wurden auch die Finanzbeihilfen der EU an die palästinensische Autonomiebehörde zur Zielscheibe von Kritik, als Vorwürfe der israelischen Regierung, diese Mittel würden für terroristische Aktivitäten abgezweigt, ihr Echo in der europäischen Presse fanden.³ Die EU hat die Autonomiebehörde seit 1993 mit Subventionen und Darlehen von umgerechnet fast 1 Mrd. Euro in verschiedenen Bereichen wie humanitäre Hilfe oder Entwicklungshilfe und Budgetzuschüsse unterstützt.⁴ Die Kommission wies die Vorwürfe jedoch vehement zurück und betonte, dass die EU seit Jahren auf eine Verbesserung palästinensischer Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen einschließlich der öffentlichen Finanzen hinarbeitet.⁵ Die Beziehungen Israels zur EU wurden zusätzlich durch den medienwirksamen Versuch einer juristischen Aufarbeitung der Rolle Scharons während der Massaker von Sabra und Schatila belastet. Die Klage wurde vor einem Gericht in Brüssel pikanterweise zur Zeit der belgischen Ratspräsidentschaft eingereicht, was die Aufgabe der belgischen Regierung nicht gerade erleichterte.

Die gegenwärtige Institutionalisierung eines „Quartetts“ der wichtigsten internationalen Akteure (USA, EU, Russland und die UN) verspricht zumindest einen neuen Ansatz in der Koordination der externen Vermittlung. Diese Formation könnte zu einer multilateralen Einbindung der USA führen, ohne deren für einen Erfolg zwingende Führungsrolle in Frage zu stellen.⁶

Euro-mediterrane Partnerschaft

Die euro-mediterrane Partnerschaft wurde im Schatten des israelisch-palästinensischen Konflikts weiter marginalisiert, obwohl gerade die nach dem 11. September ins Zentrum gerückte Problematik des internationalen Terrorismus einen umfassenden Ansatz in der Region erfordern würde. Auch der zwischen Marokko und Spanien kleinlich ausgetragene Konflikt um eine unbewohnte Insel vor der marokkanischen Küste (Juli 2002) zeigte, wie weit die Partner von der Vision eines friedlichen und prosperierenden Mittelmeerraums entfernt waren. Das von der spanischen Präsidentschaft anfänglich mit großer Dynamik konzipierte Außenministertreffen von Valencia (Barcelona V) wurde vom israelisch-arabischen Gegensatz überschattet. Wie schon in Marseille (2000) blieben Syrien und der Libanon wegen angeblicher israelischer Kriegsverbrechen dem Treffen fern, während die übrigen arabischen Staaten während der Rede des stellvertretenden israelischen Außenministers Melchior den Saal verließen.

Diese Schwerpunktsetzung spiegelte sich in dem Schlussdokument,⁷ das ausführlich die aktuelle Situation im Krisengebiet kommentierte, während detaillierte Vorschläge zur Weiterentwicklung der euro-mediterranen Partnerschaft in einen „Valencia Action Plan“⁸ verschoben wurden. Neu aufgenommen in den Katalog der Schwerpunkte der Kooperation wurde die Bekämpfung des Terrorismus, wobei sich die Partner auf keine konkreten Maßnahmen einigen konnten. Auch die Maßnahmen im Bereich „Menschenrechte und Demokratie“ gehen nicht über die grundlegende Verpflichtung zum Dialog hinaus. Es entsteht der Eindruck, dass statt in die Tiefe der Partnerschaft vornehmlich in die (institutionel) Breite gearbeitet wird. Die

Vorschläge, die jetzt schon unübersichtliche Zahl euro-mediterraner Initiativen um eine euro-mediterrane Investitionsbank, eine euro-mediterrane Stiftung oder eine euro-mediterrane Parlamentarierversammlung zu bereichern, können nicht von der Blockade in den meisten Kooperationsbereichen ablenken. Ein Ausweg wäre die im Aktionsplan angedeutete Flexibilisierung der Kooperation, auf deren Grundlage mit interessierten Staaten an relevanten Themen gearbeitet werden könnte.

Auf der bilateralen Ebene wurde das Netzwerk zwischen der EU und den südlichen Partnerstaaten durch die Unterzeichnung von bilateralen Assoziierungsabkommen mit Algerien und dem Libanon nahezu vervollständigt. Die Verhandlungen mit Syrien haben sich dadurch dynamisiert. Durch die Reform der Verteilungsrichtlinien für die MEDA-Mittel ist das Verhältnis der ausbezahlten Gelder zu den Zusagen von 26% (1995-99) auf 37,6% (2000) und sogar 53,1% (2002) angestiegen.⁹ Die Kooperation und die Verteilung der Finanzhilfen soll zusätzlich durch von der Kommission neu erstellte Regional- und Länderstrategien verbessert werden, die Teil einer umfassenderen Optimierung der EU-Außenunterstützung weltweit sind.¹⁰ Die Strategien analysieren die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in den Zielregionen bzw. -staaten sowie die bestehenden Kooperationsbereiche mit der EU. Diese werden mit der Skizzierung von mittelfristigen Antwortstrategien der EU und konkreten Projektvorschlägen verknüpft, auch unter der Berücksichtigung der Komplementarität zu Projekten anderer Geberländer. Die Regionalstrategie für den Mittelmeerraum versteht sich als eine Art Rahmendokument für die Länderstrategien und definiert für die regionale Kooperation bis 2006 die Kernbereiche: Umsetzung der euro-mediterranen Freihandelszone; Verbesserung der regionalen Infrastruktur; Sicherung der Dauerhaftigkeit der euro-mediterranen Integration; Stärkung des Rechtsstaates und der Grundsätze von *good governance* und Einbeziehung der Bevölkerung.¹¹ Inwieweit sich diese Zielvorstellungen unter den gegebenen Umständen umsetzen lassen bleibt abzuwarten.

Anmerkungen

1. „French Proposal“ unter <http://www.bitterlemons.org/docs/french.html>.
2. Jeweils drei der Palästinenser wurden von Spanien und Italien aufgenommen, zwei von Irland und Griechenland und je einer von Portugal, Belgien und Zypern.
3. Vgl. „Arafat bombt, Europa zahlt“ in: Die Zeit, Nr. 24/2002.
4. Zusätzlich wurden weitere 407 Mio. Euro an die Flüchtlingsagentur der UN (UNRWA) überwiesen. Bilaterale Zahlungen der EU-Mitgliedstaaten sind in diesen Angaben nicht berücksichtigt; Vgl. Statement of the European Commission following Allegations the EU Funds have been Misused by the Palestinian Authority (www.europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/news/me02_90.htm).
5. Statement von Kommissar Patten vor dem Komitee für Außenbeziehungen des Europäischen Parlaments (www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp02_293.htm).
6. Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Sevilla, Anlage VI.
7. Presidency Conclusions. 5. Euro-Mediterranean Conference for Foreign Ministers (Valencia, 22-23 April 2002).
8. 5. Euro-Mediterranean Conference of Ministers for Foreign Affairs. Valencia Action Plan.
9. Rede von Kommissar Patten (24.6.02, www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp02_178.htm).
10. Bisher wurden im Mittelmeerraum Länderstrategien für Ägypten, Algerien, Jordanien, Libanon, Marokko, Syrien und Tunesien verabschiedet.
11. EURO-MED Partnership. Regional Strategy Paper 2002-2006 & Regional Indicative Programme 2002-2004.