

## Nahost- und Mittelmeerpolitik

FELIX NEUGART

Das Engagement der Europäischen Union im Nahen Osten stand im Schatten des anglo-amerikanischen Krieges gegen den Irak. Die terroristischen Anschläge des 11. September trugen zu einer neuen Herangehensweise der USA an die internationalen Beziehungen im Allgemeinen und die Irakfrage im Besonderen bei. Der wachsende amerikanische Druck führte zur Verabschiedung der Resolution 1441 (2002) des Sicherheitsrates, die sehr strenge Rahmenbedingungen für neue Waffeninspektionen im Irak definierte und mit „ernsthaften Konsequenzen“ für den Fall mangelnder Kooperation von Seiten des Irak drohte. Das Inspektoren-Team der Vereinten Nationen (UNMOVIC) und der internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) nahm im Herbst 2002 seine Arbeit auf, konnte aber keine Lagerstätten von Massenvernichtungswaffen entdecken. Der gleichzeitige militärische Aufmarsch in der Golfregion zusammen mit der Rhetorik hoher amerikanischer Regierungsbeamter ließ wenig Zweifel daran, dass Washington nur schwerlich ein anderes Ergebnis als einen Regimewechsel akzeptieren würde. Die Bush-Regierung stellte klar, dass sie einer Lösung der Angelegenheit im Rahmen der Vereinten Nationen den Vorzug geben würde, dass sie jedoch auf eigene Faust handeln würde, falls die internationale Gemeinschaft „ihrer Verantwortung nicht gerecht würde“.

Dieser Ansatz führte zu wachsenden Spannungen im Sicherheitsrat, die sich zunehmend auf die Staaten der Europäischen Union übertrugen, die vier Mitglieder im Sicherheitsrat stellte. Großbritannien, traditionell ein enger Verbündeter der USA in den militärischen Operationen im Irak, war von Anfang an entschlossen, an von den USA geführten Operationen im Irak teilzunehmen. Der britische Premierminister Tony Blair war auf nationaler Ebene starkem Widerstand ausgesetzt, insbesondere innerhalb seiner eigenen Labour-Partei, und versuchte vergeblich, die Legitimität des Krieges durch eine zweite Resolution des Sicherheitsrates zu untermauern. Die britische Position wurde in weiten Teilen von Spanien geteilt, dessen Premierminister Aznar zu einem der engsten Verbündeten der Bush-Administration in Europa wurde. Deutschland vertrat aus einer Mischung von historischen und pragmatischen Motiven eine Position, die eine aktive Beteiligung an jeglichen Kriegshandlungen ausschloss. Frankreich versuchte eine Zeit lang, zwischen beiden Extremen zu vermitteln, indem es eine herausragende Rolle für die Vereinten Nationen sowie die vollständige Umsetzung der Resolution 1441 zur Entwaffnung des Irak forderte, aber gleichzeitig den Einsatz von militärischen Mitteln nicht ausschloss, falls alle anderen Optionen scheitern sollten. Im Vorfeld des Krieges verhärtete sich die Position Frankreichs und es machte deutlich, dass es in Überein-

stimmung mit Deutschland und Russland sein Veto im Sicherheitsrat nutzen würde, um jede Resolution zu verhindern, die militärische Aktionen gegen den Irak legitimieren könnte. Italien, als weiterer wichtiger Mitgliedsstaat, unterstützte zu Beginn der Krise die amerikanische Position, nahm jedoch nach starkem innenpolitischen Widerstand und offener Kritik des Papstes eine vorsichtigeren Haltung ein. Unter den kleineren EU-Staaten tendierte eine Reihe von Staaten aus Gründen der transatlantischen Solidarität zur Position der Vereinigten Staaten (Dänemark, Portugal und die Niederlande), während andere (Belgien, Griechenland) die Position Frankreichs und Deutschlands unterstützten. Die osteuropäischen Beitrittsstaaten traten generell als starke Verbündete der USA in Erscheinung. Polen, Ungarn und die Tschechische Republik unterzeichneten eine im Wall Street Journal publizierte pro-amerikanische Erklärung, während sich alle anderen ost- und südosteuropäischen Staaten beeilten, sich der noch stärker formulierten „Deklaration von Vilnius“ anzuschließen.

Die Chancen für einen Konsens unter den EU-Mitgliedsstaaten waren zu einem frühen Zeitpunkt ernsthaft beschädigt, da die Akteure feste Positionen publik machten, ohne Information geschweige denn Konsultation mit anderen Mitgliedern. Frankreich und Deutschland kündigten die Koordination ihrer Versuche, den Krieg zu verhindern, am Rande der Feiern zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages an. Dies wurde von vielen als Versuch des berühmten deutsch-französischen Motors interpretiert, in einer vitalen außenpolitischen Frage die Position der gesamten Gemeinschaft vorzugeben. Die Unterstützer der amerikanischen Politik antworteten mit einer öffentlichen Erklärung, in dem sie ihre Unterstützung für die Vereinigten Staaten bekräftigten. Aufgrund dieser expliziten Meinungsverschiedenheiten, hatten die griechische Präsidentschaft und der von Javier Solana geführte Apparat der GASP keine Chance, einen Konsens zu erzwingen und wurden paralysiert. Der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich alle einigen konnten, war die Zustimmung zur Sicherheitsratsresolution 1441 (2002). Die Institutionen der EU bekräftigten mehrfach ihre Unterstützung für die Entwaffnung des Irak und die Inspektionsmission von UNMOVIC und IAEA und betonten die entscheidende Rolle des UN-Sicherheitsrates für internationalen Frieden und Sicherheit.<sup>1</sup> Als sich die Krise intensiverte und die Meinungsverschiedenheiten stärker wurden, wurde ein außerordentliches Treffen der Staats- und Regierungschefs in Brüssel einberufen, um eine gemeinsame europäische Position zu finden. Auf diesem Treffen konnte Übereinstimmung in folgenden Punkten hergestellt werden: (1) Die Position der UNO als Zentrum der internationalen Ordnung; (2) die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen, (3) die Notwendigkeit voller und effektiver Entwaffnung des Irak; und (4) der Einsatz von Gewalt als letztes Mittel.<sup>2</sup> Dieses Abkommen bedeutete ohne Zweifel einen signifikanten Fortschritt für die Formulierung einer gemeinsamen europäischen Position, war aber zu spät, litt unter Auslegungsunterschieden und spielte keine Rolle in der amerikanischen Strategie.

Trotz der Differenzen auf der Regierungsebene, war sich die Bevölkerung in allen Mitgliedsstaaten über die Ablehnung des Krieges einig. Obwohl viele Umfragen nicht direkt vergleichbar sind, ist es sicher, dass die überwiegende Mehrheit

(70%-90%) einen Krieg ohne UN-Mandat ablehnte. Es gab keine substantiellen Unterschiede zwischen den 15 gegenwärtigen EU-Mitgliedsstaaten und den Beitrittsländern in Ost- und Südosteuropa (einschließlich der Türkei).<sup>3</sup>

Die Diskussion um die Legitimation des Krieges war niemals eindimensional, sondern durch die Interaktion mehrerer Argumentationsstränge bestimmt, die sie komplex und schwer durchschaubar gestalteten. Mit einer gewissen Vereinfachung können vier Dimensionen unterschieden werden:<sup>4</sup>

1. Die Interpretation von Resolution 1441 und die Natur des Inspektionsprozesses: Die Verbündeten der Vereinigten Staaten insistierten darauf, dass die Beweislast auf Seiten des Irak liege, d.h. dass Irak in einem Zug alle Massenvernichtungswaffen und Trägersysteme offen legen müsse. Die Aufgabe der Inspektoren sei nur noch die Verifizierung der irakischen Angaben. Die Interpretation der Kriegsgegner sah dagegen die Inspektionen als sich entfaltenden Kooperationsprozess, der langsam aber stetig Fortschritt zeitige.
2. Die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und die Bedrohung des Terrorismus: Beide Seiten stimmten darin überein, dass Massenvernichtungswaffen eine Bedrohung der internationalen Sicherheit sind und Irak unter den bestehenden UN-Resolutionen zur Aufgabe derselben verpflichtet sei. Aber die amerikanischen Verbündeten gingen einen Schritt weiter in der Behauptung, die Gefahr der Kombination von Massenvernichtungswaffen und terroristischen Gruppen rechtfertige einen Präventivkrieg gegen Irak. Das Lager der Kriegsgegner argumentierte dagegen, dass keine substantiellen Beweise für eine Verbindung Irak zum Terrornetzwerk al-Qa'ida vorlägen und dass ein Krieg gegen Irak radikale Gruppen stärken und die bestehende internationale Allianz gegen den Terrorismus entscheidend schwächen werde.
3. Die Repressivität und Aggressivität des irakischen Regimes: Der autoritäre und repressive Charakter des irakischen politischen Systems, die große Zahl von Menschenrechtsverletzungen und die Geschichte von zwei Angriffskriegen wurden von keiner der beiden Seiten in Frage gestellt. Die Anhänger der amerikanischen Position sahen aufgrund dieser Charakteristika des Regimes einen Angriffskrieg gerechtfertigt. Dagegen argumentierten die Kriegsgegner, dass das westfälische System von Nationalstaaten kaum weiter existieren könne, wenn Repression und Menschenrechtsverletzungen zum Standard für militärische Interventionen erhoben würden.
4. Die Zukunft der transatlantischen und internationalen Beziehungen: Beide Seiten betonten die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen, wobei aber gegensätzliche Schlussfolgerungen aus der amerikanischen Hegemonie gezogen wurden. Die Kriegsbefürworter sahen in der transatlantischen Kooperation in der Irak-Frage den Ausdruck der gemeinsamen Werte und die Basis für die Zukunft des internationalen Systems. Die Kriegsgegner betonten dagegen die Notwendigkeit, die eigenständige europäische Rolle zu stärken, um im transatlantischen Dialog als gleichberechtigter Partner auftreten zu können.

### *Die Roadmap für den israelisch-palästinensischen Konflikt*

Viele Strategen in Washington waren davon überzeugt, dass der Weg nach Jerusalem über Bagdad führt, d.h. dass ein Regimewechsel in Irak eine regionale Dynamik entfesseln werde, die sich positiv auf die Lösung des israelisch-arabischen Konflikts auswirken werde. Und tatsächlich ist nach dem Ende des Irak-Krieges wieder Bewegung in den israelisch-palästinensischen Konflikt gekommen, nachdem sich beide Seiten in fast drei Jahren zyklischer Gewalt erschöpft hatten. Nachdem die Hoffnung auf eine schnelle Wiederbelebung des Friedensprozesses und die rasche Wiederaufnahme der Endstatusverhandlungen verfliegen war, formierten sich die externen Vermittler im so genannten „Quartett“, bestehend aus den Vereinigten Staaten, der Europäischen Union, Russland und den Vereinten Nationen. Zusätzlich verpflichtete sich der amerikanische Präsident Bush in seiner wichtigen Rede im Juni 2002 auf das Ziel eines unabhängigen, lebensfähigen und demokratischen palästinensischen Staates einschließlich eines Zeitplans für seine Entstehung. Damit näherte sich die Position der Vereinigten Staaten in einem entscheidenden Punkt weitgehend an die seit Jahren feststehende Zielsetzung der Europäer an. Anfänglich wurde das Quartett eher als eine Art „Feigenblatt“ für das Desinteresse der Bush-Administration an einem intensiven amerikanischen Engagement im gescheiterten israelisch-palästinensischen Friedensprozess angesehen. Dennoch entwickelte sich aus den regelmäßigen Treffen auf verschiedenen Ebenen eine gewisse Eigendynamik, die, gekoppelt mit der veränderten geostrategischen Situation nach dem Irak-Krieg, in der Präsentation eines umfassenden Friedensplans, der so genannten Roadmap gipfelte.<sup>5</sup> Voraussetzung für die Publikation der Roadmap war die Ernennung von Mahmud 'Abbas (bekannt unter seinem *nom de guerre* Abu Mazen) zum palästinensischen Premierminister, der für Israelis wie Amerikaner ein akzeptabler Verhandlungspartner war. Die Palästinensische Autonomiebehörde akzeptierte das Dokument ohne Einschränkungen, während die israelische Regierung erst nach einigem Zögern und mit einer Liste umfangreicher Änderungswünsche nachfolgte.

Die Roadmap ist der einzige gegenwärtige Friedensplan und genießt einige Vorzüge gegenüber früheren Versuchen, einen dauerhaften israelisch-palästinensischen Ausgleich zu erreichen. Anders als der Mitchell-Plan und das Tenet-Dokument kombiniert sie einen sicherheitsorientierten Ansatz mit einer politischen Perspektive und der Reform der palästinensischen Institutionen. Sie enthält die Sicherheitsratsresolution 1397, die einen palästinensischen Staat fordert, und die saudische Friedensinitiative, die die Anerkennung aller arabischen Staaten für Israel beim vollständigen Ende der Besatzung anbietet. Diese sind wichtige Ergänzungen zur Sicherheitsratsresolution 242, der traditionellen, aber unzureichenden Basis für israelisch-palästinensische Friedensverhandlungen. Die Roadmap garantiert Israel, dass der Prozess ohne genuine palästinensische Reformen nicht vorankommen wird und bietet den Palästinensern die Perspektive, dass Israel bereits in der ersten Phase Siedlungen räumen muss. Trotz dieser Vorteile weist die Roadmap gravierende Schwachpunkte auf. Das Konzept basiert auf einem Drei-Stufen-Plan, obwohl der Oslo-Prozess gezeigt hat, dass eine solche Streckung Extremisten auf

beiden Seiten die Gelegenheit zur Intervention und zur Sabotierung des Prozesses gibt. Die Erfahrung von Oslo lehrt, dass der Umsetzung von Abkommen die gleiche Bedeutung zukommt wie deren Abschluss. Die Roadmap bezieht sich aber nur sehr vage auf eine mögliche internationale Rolle bei der Umsetzung des Abkommens. Eine Implementierung dieses Dokuments wird aber eine starke internationale Präsenz, möglicherweise in der Form von Friedenstruppen unter Mandat der Vereinten Nationen, erfordern. Zusätzlich fehlt die Möglichkeit einer erzwungenen Schlichtung bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien über die Interpretation des Plans.

Obwohl die Implementation der Roadmap zu großen Teilen von den Vereinigten Staaten abhängen wird, trägt das Dokument deutlich die Handschrift des europäischen Ansatzes. Die Europäische Union hat sich seit über zwei Jahrzehnten auf die Kombination des Rechts der Palästinenser auf einen eigenen Staat und das Recht Israels auf eine Existenz in sicheren Grenzen konzentriert. Die EU hat die Präsentation der Roadmap und das erneuerte Engagement der Vereinigten Staaten als „historische Chance“ gewürdigt und die schnelle Umsetzung gefordert. Darüber hinaus hat der Europäische Rat von Thessaloniki in Anbetracht der Schwachstellen des Dokuments die Schaffung eines „glaubwürdigen und effizienten Überwachungsmechanismus“ gefordert. Die Staats- und Regierungschefs betonen, dass eine stabile und umfassende Friedensregelung die Einbeziehung Syriens und Libanons erfordert.<sup>9</sup>

Die nächsten Monate werden entscheidend für eine erfolgreiche Implementierung der Roadmap sein, denn sowohl auf israelischer wie auf palästinensischer Seite verfügen Extremisten, die den Friedensprozess ablehnen, über erheblichen Einfluss. Die große Mehrheit der israelischen wie palästinensischen Bevölkerung befürwortet zwar auf dem kurzfristigen, taktischen Level einen gewaltsamen Kurs, ist aber in langfristiger, strategischer Perspektive durchaus zu den einschneidenden Konzessionen bereit, die ein dauerhafter Ausgleich erfordern würde. Der EU wird im Rahmen des Quartetts eine wichtige multilaterale Ausgleichfunktion gegenüber der notwendigen amerikanischen Führungsrolle zukommen. Diese wird jedoch in personeller Hinsicht neu ausgefüllt werden müssen, da der langjährige Sondergesandte im Friedensprozess, der spanische Diplomat Miguel Moratinos, im Sommer 2003 seinen Abschied nehmen wird.

Der Regimewechsel in Bagdad und das starke amerikanische Engagement mit dem erklärten Ziel einer Demokratisierung des Irak haben auch der Frage nach den politischen und ökonomischen Transformationsprozessen in der Region eine neue Intensität verliehen. Das umfangreiche Projekt der EU zur Unterstützung von Transformationsprozessen in weiten Teilen der Region, die Euro-Mediterrane Partnerschaft, kann auf eine bestenfalls durchwachsene Bilanz zurückblicken. Die Umsetzung der ehrgeizigen Agenda wurde durch eine Reihe von Problemen behindert, z.B. unterschiedliche Erwartungshaltungen und Perzeptionen auf beiden Seiten des Mittelmeerraums, der Mangel an dem zur Implementierung erforderlichen politischen Willen und die Paralyse der multilateralen Kooperation durch den schwelenden israelisch-arabischen Konflikt. Drei grundlegende Wandlungs-

prozesse werden in den kommenden Jahren eine Reform der Partnerschaft erfordern: (1) Der EU-Beitritt von Malta, Zypern und, möglicherweise, der Türkei, wird die Geometrie der Partnerschaft verschieben und Israel weiter isolieren; (2) der Regimewechsel im Irak wird die Frage der wirtschaftlichen Anbindung des Landes an den Ostmittelmeerraum (Mashreq) aufwerfen und (3) die Neugestaltung der Beziehungen der EU zu Nachbarregionen, die von einem Beitritt ausgeschlossen sind (Wider Europe<sup>7</sup>), wird die Interaktion mit den Mittelmeerpartnerstaaten neu definieren.<sup>8</sup>

### Anmerkungen

- 1 Vgl. General Affairs & External Relations Council (GAERC): Conclusions 19.11.02 and Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Kopenhagen) 12.-13.12.2002, Anlage IV: Erklärung des Europäischen Rates zu Irak.
- 2 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Brüssel), 17. Februar 2003.
- 3 Vgl. International Crisis Survey, veröffentlicht von Gallup auf [www.eosgallupeurope.com](http://www.eosgallupeurope.com)
- 4 Vgl. für eine ausführliche Diskussion dieser Punkte Felix Neugart, Europe and the Iraq Crisis. In: Helmut Hubel und Markus Kaim (Hrsg.) Conflicts in the Greater Middle East and the Transatlantic Relationship – German and U.S. Perspectives. Nomos: Baden-Baden 2003 (i.E.).
- 5 Vgl. die Statements nach den Treffen des Quartetts am 20.12.2002 in Washington und am 22.6.2003 in Jordanien. Die inhaltlichen Eckpunkte der Roadmap wurden von europäischer Seite auf dem informellen Treffen der EU-Außenminister in Helsingoer am 30.-31. August 2002 vorbereitet und mit einem amerikanischen Entwurf integriert.
- 6 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Thessaloniki), 19.-20.6.2003.
- 7 Vgl. das Papier der Kommission COM (2003) 104 final und General Affairs and External Relations Council (GAERC) 16.6.2003.
- 8 Vgl. dazu Felix Neugart und Tobias Schumacher, The EU's Future Neighbourhood Policy in the Middle East. From the Barcelona-Process to the Euro-Middle-East-Partnership. In: Christian-Peter Hanelt, Giacomo Luciani und Felix Neugart (Hrsg.), Europe and the Middle East after the Iraq Crisis. Gütersloh/Munich 2003 (i.E.).