

# Nahost- und Mittelmeerpolitik

Felix Neugart

Die Differenzen in der Irak-Frage, die zu Beginn des Jahres 2003 eine einheitliche Position der EU zum Krieg der anglo-amerikanischen Koalition verhindert hatten, haben sich zwar deutlich abgemildert, sind aber punktuell weiter erkennbar. Mehrere EU-Mitgliedsstaaten (insbesondere Großbritannien, Italien, Polen, die Niederlande und Dänemark) sind mit insgesamt 16.000 Soldaten als Teil der multinationalen Streitkräfte im mittleren und südlichen Irak präsent. Dagegen führte die bemerkenswerte innenpolitische Entwicklung in Spanien, wo die kriegskritische sozialistische Partei im März 2004 einen überraschenden Wahlsieg erzielte, zum schnellen Rückzug der im Irak stationierten spanischen Truppen.

Die im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vertretenen EU-Mitgliedstaaten haben die Resolutionen 1483 (2003) und 1511 (2004) unterstützt, die die von der Koalition geschaffene institutionelle Struktur legalisierten und der neu geschaffenen Mission der UNO (UNAMI) eine unterstützende Funktion zuwiesen. Frankreich und Deutschland, die den Krieg bis zuletzt abgelehnt hatten, stimmten trotz Vorbehalten für diese Resolutionen, um eine glaubwürdige internationale Basis für das irakische Volk zu schaffen und die Einheit des Sicherheitsrates zu wahren. Nachdem sich die Sicherheitslage in Irak, insbesondere in der zweiten Hälfte des Jahres 2003, zunehmend prekärer entwickelte, entschlossen sich die Vereinigten Staaten zur raschen Übergabe der Souveränität an eine irakische Übergangsregierung. Diese Entscheidung fand breite internationale Zustimmung, zumal sich die französische Regierung schon früh für eine mögliche rasche Selbstverwaltung der Iraker ausgesprochen hatte. Nach zähen Verhandlungen konnte im Juni 2004 Resolution 1546 (2004) verabschiedet werden, die eine Interimsregierung bis zur Abhaltung von freien Wahlen (spätestens Januar 2005) sowie ein Mandat der Besatzungstruppen bis zum Ende des konstitutionellen Prozesses (Dezember 2005) vorsieht.

Die europäische Kommission in Brüssel unternahm erste vorsichtige Schritte, um eine gemeinsame europäische Position im Bezug auf den Wiederaufbau des Irak zu erreichen. Die Kommission war, gemeinsam mit den Vereinigten Staaten, Japan, den Vereinigten Arabischen Emiraten, der EU-Präsidentschaft, der UNDP, der Weltbank und dem IWF als Mitglied der sog. „Kerngruppe“ an der Vorbereitung der großen Geberkonferenz in Madrid (Oktober 2003) beteiligt. Auf dieser Konferenz sagten die EU und ihre Mitgliedstaaten Hilfen in Höhe von 700 Mio. Euro bis Ende 2004 zu, einschließlich eines Beitrags von 200 Mio. Euro der Kommission. Bis 2007 wurden 1,3 Mrd. Euro in Aussicht gestellt, exklusive nicht-monetäre Formen der Hilfe wie Training von Spezialisten und technische Unterstützung, was ungefähr dem EU-Hilfspaket für Afghanistan entspricht.<sup>1</sup> Diese Zahlen sind jedoch als vorläufig zu betrachten, da die Angaben der einzelnen Mitgliedstaaten, weder hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, noch hinsichtlich der abgedeckten Zeitspanne miteinander vergleichbar sind.

---

<sup>1</sup> Chris Patten: Iraq, Speech at the Madrid Donors Conference for Iraq, 24.10.03.

Auf der Grundlage der Richtlinien des Europäischen Rates von Thessaloniki (Juni 2003) bereite die Kommission einen Bericht für die Madrider Geberkonferenz vor, der die Implikationen eines Engagements der EU im Irak analysierte. Auf dieser Basis bekräftigte der Ministerrat den Willen der EU, eine wichtige Rolle beim politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau des Irak zu spielen und benannte (1) ein sicheres Umfeld, (2) eine starke und vitale Rolle der Vereinten Nation, (3) einen realistischen Zeitplan für die Übergabe der Verantwortung an das irakische Volk und (4) den Aufbau eines transparenten und multilateralen Fonds für die Geberstaaten als Erfolgsbedingungen.<sup>2</sup> Die Kommission erweiterte ihren vorsichtigen Ansatz im Juni 2004 zu einer mittelfristigen Strategie, die folgende Ziele benannte: (1) die Entwicklung eines stabilen und demokratischen Irak; (2) die Entstehung einer offenen und diversifizierten Marktwirtschaft und (3) die ökonomische und politische Integration Iraks in die Region und das internationale System. Das Papier schlägt eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung des demokratischen Prozesses, zur Unterstützung des Wiederaufbaus und zur Aufnahme eines politischen Dialogs vor. Mittelfristig werden die Beteiligung an den Programmen des Barcelona-Prozesses und die Unterstützung der Kooperation mit anderen EU-Partnern in der Region in Aussicht gestellt.<sup>3</sup>

### **Neue Dynamik im israelisch-palästinensischen Konflikt?**

Die Hoffnung, die im Sommer 2002 entwickelte Roadmap des Vermittlerquartetts würde zu einer nachhaltigen Wiederbelebung des Friedensprozesses zwischen Israelis und Palästinensern führen, hat sich nicht erfüllt. Nach Monaten der Stagnation, die von einem Kleinkrieg zwischen militanten Palästinensern und der israelischen Armee geprägt waren, entstand eine neue Dynamik erst im Frühjahr 2004, als die Regierung Scharon Pläne bekannt gab, sich aus dem Gasatreifen und kleinen Teilen des Westjordanlandes zurückzuziehen. Diese wurden zwar nach der Niederlage Scharons in einem internen Referendum seiner Likud-Partei im Umfang geschmälert und zeitlich gestreckt, sind aber weiter Bestandteil der politischen Planung Scharons, der zu diesem Zweck sogar Gespräche über die Umbildung seiner Regierungskoalition aufgenommen hat. Das Vorhaben muss trotz der darin implizierten erstmaligen Räumung israelischer Siedlungen in den besetzten Gebieten (mit Ausnahme des Sinai) als Versuch gedeutet werden, den Status Quo in wesentlichen Bereichen zu zementieren. Dieser Zusammenhang wird insbesondere in Verbindung mit dem erst schleppend angelaufenen, dann aber forcierten Bau eines Sperrzauns in der Westbank deutlich. Dieser Zaun, der ursprünglich von moderaten Figuren des politischen Spektrums in Israel als Maßnahme der einseitigen Trennung nach dem Scheitern der Verhandlungen von Camp David gefordert worden war, wird nach der gegenwärtigen Planung tief in das Territorium der besetzten Westbank einschneiden und beeinträchtigt nicht nur die Lebensverhältnisse von tausenden Palästinensern massiv, sondern verringert die territoriale Basis des zukünftigen palästinensischen Staates in dramatischer Weise.

Die Intention, den explizit unilateralen Schritt eines israelischen Rückzugs aus Gasa zu einem Impuls für die Roadmap mit ihren koordinierten Parallelschritten beider Seiten zu machen, durchzieht die Position der im Quartett zusammengeschlossenen externen Ver-

---

2 2533rd Council Meeting. External Relations. Luxembourg, 13.10.03. 13099/1/03 REV 1 (en) (Presse 292).

3 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Union and Iraq. A Framework for Engagement. Brussels, 9.6.2004. COM(2004) 417 final.

mittler (USA, EU, Russland und die UN). Der Europäische Rat hat den angekündigten Rückzug vorsichtig begrüßt, aber betont, dass dieser

- im Rahmen der Roadmap stattfinden müsse;
- ein Schritt auf dem Weg zu einer Zwei-Staaten-Lösung sein müsse;
- keinen Transfer von Siedlungsaktivitäten auf die Westbank umfassen dürfe;
- eine organisierte und verhandelte Machtübergabe an die Palästinensische Autonomiebehörde stattfinden müsse und
- Israel den Wiederaufbau des Gasa-Streifens erleichtern müsse.<sup>4</sup>

Die Union hat zudem der PA Unterstützung angeboten, um das Entstehen eines Machtvakuum in Gasa nach dem möglichen israelischen Rückzug zu verhindern. Der Rat verurteilte die extralegale Tötung von militanten Palästinensern, insbesondere des Hamas-Gründers Sheich Jassin (März 2004) und stellte im Hinblick auf den Bau des israelischen Sperrzauns klar, dass einseitige Veränderungen der Grenzen von 1967 nicht akzeptabel seien. Die EU sprach sich aber in dieser Frage gegen ein Einschalten des Internationalen Gerichtshofes (IGH) in Den Haag aus, der dennoch die Baumaßnahmen im Juli 2004 für völkerrechtswidrig erklärte. Die Beziehungen der EU zu Israel, ohnehin nach der Blüte der 90er Jahre an einem politischen Tiefpunkt, wurden zusätzlich durch das Ergebnis einer Umfrage des Eurobarometer im Auftrag der Kommission belastet, demzufolge 59% aller Europäer den Staat Israel für die größte Gefährdung des Weltfriedens halten. Dieses Ergebnis kann aber schwerlich allein durch den wachsenden Antisemitismus in Europa auf der einen, oder die tatsächliche Rolle Israels in der internationalen Politik auf der anderen Seite erklärt werden; es ist vielmehr zu fragen, inwiefern der Staat Israel den Europäern als Symbol einer gefährlichen, Terror produzierenden Krisenregion gilt und somit weit verbreitete unterschwellige Ängste weckt.

### **Beginn einer neuen Eiszeit mit Iran?**

Die Beziehungen der Europäischen Union mit Iran wurden auf eine harte Probe gestellt. Die Differenzen um das iranische Atomprogramm, sowie die starke Verzerrung der Wahlen zum iranischen Parlament im Februar 2004 überschatteten das Verhältnis zur Islamischen Republik, das sich in den letzten Jahren langsam aber stetig intensiviert hatte. In diesem Klima konnten die Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen mit der EU, die im Dezember 2002 aufgenommen worden waren, nicht erfolgreich vorangetrieben werden. Im Oktober 2003 gelang es den Außenministern Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands auf einer gemeinsamen Reise nach Teheran, die iranische Regierung zur Unterzeichnung eines Zusatzprotokolls zum Atomwaffensperrvertrag, zur vollen Kooperation mit der Internationalen Atomenergie-Behörde (IAEO) und zur freiwilligen Suspendierung seiner Urananreicherungs- und Wiederaufarbeitungsaktivitäten zu bewegen. Da jedoch eine Ratifikation des Protokolls bislang ausblieb und Zweifel an der Ernsthaftigkeit der iranischen Zusicherungen aufkommen, wurde der Iran in zwei Resolutionen des IAEO-Gouverneursrates erneut zu umfassenderer Kooperation aufgefordert. Das Engagement der drei großen EU- Staaten kann zwar einerseits als Erfolg europäischer Diplomatie verbucht werden, der zweifelsohne zur Entschärfung der Situation beitrug, andererseits ist die Vermittlungsreise nach Teheran ohne Einbeziehung der Kommission oder der damaligen italienischen EU- Ratspräsidentschaft in Hinsicht auf das

<sup>4</sup> Brussels European Council, 25-26 March 2004. Presidency Conclusions, S. 16.

Ziel einer Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik durchaus problematisch.

### **Barcelona und der Raum „östlich von Jordanien“**

Die euro-mediterrane Partnerschaft (Barcelona-Prozess) tritt in ihrem neunten Jahr trotz der ritualhaften Beschwörung der Bedeutung des Unternehmens in den Abschluss-erklärungen der Außenministertreffen in Neapel (2.-3. Dezember 2003) und Dublin (5.-6. Mai 2004) auf der Stelle. In der Erklärung von Dublin wird unumwunden zugegeben, dass der Fortschritt bei der Umsetzung des Aktionsplans von Valencia (2003) nicht ausreichend war und dass der Schwerpunkt auf den Prozess an sich, anstatt auf das Erreichen greifbarer Ergebnisse, gelegt wurde.<sup>5</sup> Im Bereich der Sicherheitspolitik wird schon fast etwas resignierend auf den israelisch-arabischen Konflikt verwiesen, der jegliche multilaterale Kooperation in diesem Bereich im Keim erstickt. Dies kann jedoch kaum erklären, warum auch die davon eigentlich unabhängige und deshalb oftmals geforderte subregionale Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen, z.B. im Maghreb, nicht recht vorankommt.

Der Assoziierungsprozess, der alle Partnerstaaten des südlichen Mittelmeerraums auf bilateraler Basis an die EU anbindet, ist fast vollendet: Die Assoziierungsabkommen mit Tunesien, Israel, Marokko, Jordanien und (auf Interimbasis) der Palästinensischen Autonomiebehörde sind in Kraft, die Abkommen mit Ägypten, Algerien und dem Libanon befinden sich nach der Unterzeichnung im Ratifizierungsprozess. Die Verhandlungen mit Syrien als letztem verbleibenden Partnerstaat konnten jedoch trotz intensiver Bemühungen nicht mehr vor der EU-Erweiterung am 1.5.2004 abgeschlossen werden. Während die Einigung, die bereits im Dezember 2003 als sicher galt, bisher an einer Klausel über den Besitz und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen scheiterte, wird jetzt befürchtet, dass die Frage der syrischen Altschulden bei einigen neuen EU-Mitgliedern für weitere Verzögerung sorgen könnte.

Das schon vorher reiche Instrumentarium für Kooperation in den verschiedensten Bereichen wurde durch die Gründung der Euro-Mediterranen-Stiftung für den Dialog zwischen den Kulturen und Zivilisationen und der Euro-Mediterranen Parlamentarier-versammlung weiter ausdifferenziert. Das Projekt der Gründung einer euro-mediterranen Investitionsbank nach dem Vorbild der Londoner Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) scheiterte jedoch vorerst am Widerstand einiger Mitgliedsstaaten und wurde bis zu einer erneuten Entscheidung im Dezember 2006 durch den Ausbau der vorhandenen Finanzierungsinstrumente im Rahmen der Europäischen Investitionsbank (EIB) ersetzt.<sup>6</sup> Als Erfolg konnte nach zähen Verhandlungen und mehrjähriger Verzögerung die Unterzeichnung des sog. „Agadir-Abkommens“ verbucht werden, das den horizontalen Freihandel zwischen den Partnerstaaten Marokko, Tunesien, Jordanien und Ägypten als Ergänzung der jeweils bilateralen Vereinbarungen mit der EU vorsieht.

Neue Dynamik ergab sich im Verhältnis der EU zu Libyen, nachdem das Land Entschädigungszahlungen für die Opfer terroristischer Aktivitäten geleistet und sein Programm zur Entwicklung von Massenvernichtungswaffen beendet hatte. Die Annäherung ermöglichte einen Besuch des libyschen Revolutionsführers Gaddafi in Brüssel, bei

---

<sup>5</sup> Euro-Mediterranean Mid-Term Meeting of Ministers of Foreign Affairs (Dublin, 5-6 May 2004), Presidency Conclusions, S. 2.

<sup>6</sup> Siehe Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs (Naples, 2-3 December 2003), Presidency Conclusions, S. 8.

dem Libyen die Mitgliedschaft in der Euro-Mediterranen Partnerschaft in Aussicht gestellt wurde. Ein Hindernis für die Aufnahme Libyens, das gegenwärtig nur einen Beobachterstatus inne hat, wurde durch die Einigung über Entschädigungszahlungen für die Opfer des Anschlags auf die Berliner Diskothek La Belle (1986) aus dem Weg geräumt.

Die zähe Binnenentwicklung der Euro-Mediterranen Partnerschaft wurde von der Entwicklung von Rahmenstrategien in den Bereichen Sicherheit und Nachbarschaftspolitik in den Schatten gestellt. Das vor allem von der Kommission vorangetriebene Projekt einer neuen Nachbarschaftspolitik, die sowohl die neuen EU-Nachbarn im Osten (Russland, Weißrussland, Ukraine und Moldawien) als auch die Partnerstaaten des Mittelmeerraums umfasst, ist schrittweise weiterentwickelt worden. Ziel ist die Schaffung eines Rings von stabilen und prosperierenden Nachbarstaaten, mit denen die Union friedliche und kooperative Beziehungen pflegt. Diesen Staaten soll eine privilegierte Partnerschaft auf der Basis von „Aktionsplänen“ angeboten werden, die die Intensivierung der Kooperation in verschiedenen Feldern (z.B. politischer Dialog, Zugang zum Binnenmarkt, Vernetzung in den Bereichen Energie, Transport und Informationstechnologie, Umweltschutz) vorsieht. Die Kommission strebt für den Zeitraum von 2005 bis 2007 eine enge Koordinierung der verschiedenen vorhandenen finanziellen Instrumente an, während ab 2007 die zusätzliche Schaffung eines neuen EU-Nachbarschaftsbudgets für grenzüberschreitende und transnationale Kooperation vorgesehen ist.<sup>7</sup> Während der Versuch, die Vision einer engen Anbindung der Mittelmeerpartnerstaaten zu operationalisieren, durchaus begrüßenswert ist, ist die vorgeschlagene Zielsetzung in geographischer und funktionaler Hinsicht problematisch. Die Heterogenität der Zielregionen Osteuropa und Mittelmeerraum (und seit neuestem der Kaukasus) könnte sich durchaus als hemmend für die Entwicklung wirksamer Instrumente erweisen; so ist beispielsweise die ursprünglich für die Ukraine entwickelte Konzeption einer grenzüberschreitenden Kooperation für den Mittelmeerraum nur bedingt brauchbar. Auch das Angebot einer Teilhabe am gemeinsamen Binnenmarkt der EU erweist sich bei näherem Hinsehen als problematisch, denn die notwendige Übernahme des gesamten aquis der Union in diesem Bereich stellt nicht nur für viele Nachbarstaaten eine kaum zu bewältigende Herausforderung dar, sondern würde auch deren oft beklagte strukturelle Abhängigkeit von der EU – ohne Mitspracherecht in den Institutionen – noch verstärken.<sup>8</sup>

Ausgehend von der druckfrischen EU-Sicherheitsstrategie und zumindest befördert durch die öffentlichkeitswirksame Greater Middle East-Initiative der Amerikaner beauftragte der Europäische Rat von Brüssel (Dezember 2003) die Präsidentschaft, den Hohen Repräsentanten und die Kommission, eine Strategie für die Beziehungen der Union zu den Staaten des Nahen Ostens zu erarbeiten. Diese sollte als Dacharchitektur eines integrierten Ansatzes für die Gesamtregion von Mauretanien bis Iran für die verschiedenen etablierten EU-Politikfelder in der Region dienen, ohne jedoch diese zu ersetzen. Die Schwächen des von der Kommission entwickelten „Wider-Europe“-Konzepts und die Entwicklung der Lage im Nahen Osten entfachten eine Debatte über die Rolle der EU in der Region, an der sich die EU-Mitgliedsstaaten intensiv beteiligten und die im Juni 2004 in den Bericht über

7 European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Communication from the Commission, COM(2004) 373 final, 12.5.2004 und Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument. Communication from the Commission. COM(2003) 393 final, 1.7.2003.

8 Siehe Tobias Schumacher: The Barcelona Process between ‘Wider Europe’ and the ‘Strategic Partnership Initiative with the Mediterranean and the Middle East’, Unpublished Paper, Florence 2004, S.9.

die „Strategische Partnerschaft der EU mit dem Mittelmeerraum und dem Nahen Osten“ mündete.

Das Abschlussdokument skizziert durch zahlreiche, teilweise etwas unvermittelt aufgelistete Prinzipien einen europäischen Ansatz für die Region.<sup>9</sup> Dieser sollte auf Partnerschaft und Dialog sowie langfristige Berechenbarkeit und Flexibilität in der Behandlung einzelner Länder beruhen. Die Zielvorstellungen sind durch den Arab Human Development Report der UNDP inspiriert, der Partizipation, Förderung von Frauen und die Entwicklung einer Wissensgesellschaft fordert. Im Unterschied zum amerikanischen Ansatz wird die Zentralität des israelisch-arabischen Konflikts hervorgehoben, gleichzeitig aber betont, dass dessen Lösung nicht Vorbedingung für Reformmaßnahmen sein kann. Zukunftsweisend ist der erklärte Wille der Union, den geographischen Raum ihres Engagements auf die Länder „östlich von Jordanien“ (d.i. die Golfregion) auszudehnen, die zwar nicht durch die Euro-Mediterrane-Partnerschaft abgedeckt sind, aber nach einem möglichen Beitritt der Türkei direkte Nachbarn der erweiterten EU wären. Die Agenda der Maßnahmen gleicht jedoch einer durch funktionale Felder strukturierten Aneinanderreihung von Wunschprojekten der einzelnen Bereiche (Barcelona-Prozess, EU-GCC, Jemen, Iran, Irak), eine sich anbietende Verzahnung derselben in Teilbereichen wird nicht angedacht.<sup>10</sup>

### Weiterführende Literatur

Toby Dodge, Giacomo Luciani und Felix Neugart: Der Irak auf dem Weg in die Souveränität. Handlungsoptionen für die Europäische Union. Strategiepapier C.A.P/Bertelsmann-Stiftung, München/Gütersloh, Juni 2004.

Felix Neugart: Die Zeit drängt. Wie das Quartett die Roadmap retten kann. Internationale Politik Nr. 10, 58. Jahr (Oktober 2003).

Felix Neugart und Tobias Schumacher: Thinking about the EU's Future Neighbourhood Policy in the Middle East: From the Euro-Mediterranean Partnership to „Barcelona Plus“, in: Christian-Peter Hanelt / Luciani, Giacomo / Neugart, Felix (Hrsg.): Regime Change in Iraq. The Regional and Transatlantic Dimensions, Florence 2004.

Tobias Schumacher: The Barcelona Process between 'Wider Europe' and the 'Strategic Partnership Initiative with the Mediterranean and the Middle East', Unpublished Paper, Florence 2004.

---

9 EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East. Final Report, in: Euromed Report, Issue No. 78, 23.6.2004.

10 Für den wesentlich weiter reichenden Vorschlag, die bestehende Zersplitterung unter das einheitliche Dach einer „Euro-Middle East Partnership“ (EMEP) zu stellen, siehe Felix Neugart / Schumacher, Tobias: Thinking about the EU's Future Neighbourhood Policy in the Middle East: From the Euro-Mediterranean Partnership to „Barcelona Plus“, in: Christian-Peter Hanelt / Luciani, Giacomo / Neugart, Felix (Hrsg.): Regime Change in Iraq. The Regional and Transatlantic Dimensions, Florence 2004.