

Nahost- und Mittelmeerpolitik

Felix Neugart

Die Beziehungen der Europäischen Union gegenüber dem Mittelmeerraum sind von Bemühungen um eine Belebung der euro-mediterranen Partnerschaft im Lichte der eher ernüchternd ausfallenden Zehnjahresbilanz sowie der parallelen Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik geprägt. Um das viel beklagte Defizit an öffentlicher Aufmerksamkeit zu lindern, wurde 2005 zum „Jahr des Mittelmeerraums“ deklariert und eine Reihe von Informations- und Kommunikationsaktivitäten geplant.

Die Kommission hat aus diesem Anlass in einem bemerkenswerten Bericht an den Rat und das Europäische Parlament die Probleme des Prozesses herausgearbeitet sowie ehrgeizige Zielvorstellungen bis 2010 vorgeschlagen, die in großen Teilen Eingang in die VII. euro-mediterrane Außenministerkonferenz in Luxemburg (30.-31. Mai) fanden. Der Bericht reiht sich in die überwiegend kritische Bilanzen ein und nennt als Haupthindernisse für Fortschritt (1) die mangelnde Bereitschaft der Partnerstaaten, getroffene Verpflichtungen einzuhalten; (2) die Bremswirkung regionaler Konflikte und (3) der multilateralen Ansatz, der raschen Fortschritt mit einzelnen Staaten erschwert. Die Kommission fordert in den Schlüsselbereichen Demokratisierung und Menschenrechte, nachhaltiges Wachstum und Reformen sowie Bildung eine Reihe von Maßnahmen, u.a. die Einrichtung einer Budgetlinie für Demokratisierung, Verhandlungen zwischen der EU und den Partnerstaaten über die Liberalisierung des Dienstleistungsbereichs sowie des Handels mit Landwirtschafts- und Fischereiprodukten, die Erhöhung des Anteils der Finanzbeihilfen für Bildung um 50% sowie die Einrichtung eines substantiellen Stipendienprogramms für Studierende aus der Region.¹

Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik wurden „Aktionspläne“ mit Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien und der palästinensischen Autonomiebehörde ausgehandelt und vom Europäischen Rat im Dezember 2004 angenommen. Diese Dokumente enthalten detaillierte Verpflichtungen und Zielvorstellungen in der Kooperation mit dem jeweiligen Partnerstaat, auf deren Basis Fortschritte in verschiedenen Bereichen bewertbar gemacht und positiv konditionalisiert werden sollen. Das Benchmarking im Rahmen der Nachbarschaftspolitik verspricht im Vergleich mit der bisherigen euro-mediterranen Praxis eine erhebliche Differenzierung des Ansatzes gegenüber den diversen Partnerstaaten. Die bilaterale Komponente der Beziehungen – entgegen der regionalen EU-Rhetorik ohnehin schon dominant – scheint damit weiter an Gewicht zu gewinnen. Allerdings bleibt das angestrebte Verhältnis von euro-mediterraner Partnerschaft und Nachbarschaftspolitik jenseits der regelmäßig wiederholten Feststellung, letztere verstärke erstere, zumindest im Detail verschwommen. Ohnehin scheint die Entwicklung der Nachbarschaftspolitik mehr der Kombination der Folgen des Osterweiterungsprozesses mit der internen Gewichtung der EU als einer genuinen Analyse von Problemen und Alternativen des Barcelona-Prozesses geschuldet.² Auch die Attraktivität einer vollen Beteiligung am Binnenmarkt

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership. A Work Programme to Meet the Challenges of the Next Five Years.

ohne Mitspracherecht („alles außer Institutionen“ in den Worten Romano Prodis) als Hebel für weit reichende Reformen muss sich erst noch erweisen.

Der Tod Arafats und der einseitige Abzug aus Gaza

Die Entwicklungen im israelisch-palästinensischen Konflikt wurden vom Tod des langjährigen Vorsitzenden der PLO, Jassir Arafat, sowie dem einseitigen Rückzug der israelischen Truppen aus dem Gazastreifen und Teilen des nördlichen Westjordanlandes dominiert. Arafats Tod im Pariser Krankenbett im November 2004 bot auf der einen Seite die Chance eines demokratischen Neuanfangs in der palästinensischen Führung, beschleunigte aber auf der anderen Seite den bereits durch israelische Militäroperationen virulenten Machtzerfall der palästinensischen Autonomiebehörde gegenüber bewaffneten Gruppen verschiedener Couleur. Die EU begrüßte den weitgehend friedlichen Machtwechsel durch die Wahl von Mahmud Abbas zum Präsidenten der Autonomiebehörde und versprach Unterstützung für den Wiederaufbau palästinensischer Institutionen. Basierend auf einem von Javier Solana entwickelten Aktionsplan eröffnete die EU im April 2005 offiziell ein Koordinierungsbüro für die Unterstützung der palästinensischen Polizei in Ramallah, dessen Aufgabe Beratung und Koordination der Hilfe der Mitgliedstaaten sind.

Der vom israelischen Premierminister Sharon gegen massiven innenpolitischen Widerstand durchgesetzte „Abkopplungsplan“ wurde von der EU zunächst vorsichtig als potentiell signifikanter Schritt bewertet. Die EU insistierte in der der Schlüsselerklärung des Europäischen Rates von Brüssel (März 2004) jedoch darauf, dass der Abzug (1) im Rahmen der Roadmap; (2) als Schritt in Richtung einer Zweistaatenlösung; (3) ohne einen Transfer von Siedlungsaktivitäten in die West Bank; (4) als Teil einer organisierten und verhandelten Übergabe an die palästinensische Autonomiebehörde und (5) begleitet von israelischen Maßnahmen zum Wiederaufbau in Gaza stattfinden müsse.³ Gemeinsam mit ihren Partnern im „Quartett“ der externen Vermittler hielt die EU zumindest rhetorisch an dem 2002 publizierten Friedensplan des Gremiums (road map) fest, der eine Drei-Stufen-Strategie zur Lösung des Konflikts vorsieht – trotz des inzwischen obsoleten Zeitplans des Dokuments. Äußerungen des früheren Büroleiters Sharons sowie der geplante Ausbau israelischer Siedlungen nahe Jerusalem näherten die Befürchtung, dass der Abzug aus Gaza mit dem Ausbau der Siedlungsaktivitäten in der Westbank und dem „Einfrieren“ des Friedensprozesses auf unbestimmte Zeit einhergehen werde. In diesem Zusammenhang bekräftigte der Rat im Oktober 2004, dass der einseitige Rückzug kein Ersatz für die Roadmap sein dürfe und dass die EU keine einseitige Veränderung der Grenzen von 1967 anerkennen werde.⁴

Wachsendes Engagement in der Golf-Region?

Die gewachsene politische Bedeutung der Golfregion spiegelt sich im wachsenden Interesse der Union, die Beziehungen zu den Staaten der Region zu intensivieren. Die durch das amerikanische Greater Middle East Project 2004 stimulierte „Strategische

2 Raffaella A. Del Sarto / Tobias Schumacher: From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? *European Foreign Affairs Review* 10, S. 17-38, 2005.

3 European Council, Presidency Conclusions, Brussels, 25/26 March 2004, S. 16.

4 General Affairs and External Relations Council, 2609th meeting, 11 October 2004, 12770/04 (Presse 276), S. 13.

Partnerschaft mit der Mittelmeerregion und dem Nahen Osten“ hob insbesondere die Notwendigkeit des EU-Engagements östlich von Jordanien, d.h. am Persischen Golf hervor.

Die sensiblen Beziehungen der EU zur Islamischen Republik Iran werden gegenwärtig durch die Wahl des Hardliners Ahmadinejad zum Präsidenten verknüpft mit dem schwellenden Konflikt um das iranische Nuklearprogramm erheblich belastet. Das Verhältnis zu Iran war durch die Entwicklung einer substantiellen, aber informellen Partnerschaft, basierend auf dem „Kritischen Dialog“ (1992-97) und dem „Umfassenden Dialog“ (seit 1998) gekennzeichnet. Diese mündete im Dezember 2002 – befördert durch die generelle Öffnung der iranischen Außenpolitik nach der Wahl des reformorientierten Präsidenten Khatami – in die Aufnahme von Verhandlungen über ein formelles Freihandels- und Kooperationsabkommen verbunden mit Gesprächen über kritische Fragen im politischen Bereich. Der Verhandlungsprozess wurde jedoch zunehmend von Konflikten um das iranische Nuklearprogramm sowie die innenpolitische Deliberalisierung Irans überschattet und nach Juni 2003 nicht fortgesetzt.

Nachdem die internationale Atomenergiebehörde IAEA schwere Versäumnisse bei den nuklearen Aktivitäten Irans gerügt hatte, war es den Außenministern der drei großen EU-Staaten (Großbritannien, Frankreich und Deutschland, sog. E3) im Oktober 2003 gelungen, Iran zur Unterzeichnung eines Zusatzprotokolls zum Atomwaffensperrvertrag zu bewegen. Der Konflikt um die iranischen Anreicherungsaktivitäten schwelte jedoch weiter. Nach zähen Verhandlungen verpflichtete sich die Islamische Republik im November 2004 in einer Vereinbarung (Pariser Abkommen), die Urananreicherung auf freiwilliger Basis zu suspendieren, während die E3 das Recht Irans auf friedliche Nutzung der Kernenergie bekräftigten und umfassende Verhandlungen über ein „für beide Seiten akzeptables, langfristiges Abkommen“ anboten.⁵ Der Europäische Rat unterstützte dieses Vorgehen und stellte bei einem erfolgreichen Abschluss des Prozesses die Fortsetzung der Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen in Aussicht. Diese Verhandlungen, die seit Dezember 2004 von den E3 mit Unterstützung von Javier Solana geführt wurden, führten zur Einrichtung von drei Arbeitsgruppen über (1) politische und Sicherheitsaspekte; (2) Technologie und ökonomische Kooperation und (3) Nuklearfragen.

Nach einem weiteren Ministertreffen der beteiligten Parteien im Mai 2005 in Genf präsentierten die Europäer – begleitet von iranischen Drohungen, die Anreicherung von Uran einseitig wieder aufzunehmen – im August desselben Jahres einen Entwurf für ein langfristiges Rahmenabkommen. Der Entwurf bietet (1) politische und sicherheitspolitische Kooperation; (2) langfristige Unterstützung des iranischen Nuklearprogramms und (3) ökonomische und technologische Kooperation an.⁶ Im ersten Bereich reicht das Angebot nicht über die Auflistung von UN-Prinzipien, die Arbeit an regionalen Sicherheitsstrukturen sowie dem Ausbau der Kooperation im Bereich der Drogenbekämpfung hinaus. Dagegen bietet die EU im Kernteil ihres Vorschlags der iranischen Seite Zugang zu Kernbrennstoff und Kooperation im wissenschaftlichen und regulativen Bereich zur Unterstützung ihres zivilen Nuklearprogramms an – verknüpft mit der Forderung nach weit reichenden Beschränkungen und Überwachungsmechanismen. Im letzten Teil listet der Entwurf zahlreiche, allerdings generell vage gehaltene Felder möglicher Kooperation zwischen beiden

5 Agreement between the Islamic Republic of Iran and the Governments of France, Germany and the United Kingdom, im Internet unter: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/iran_420/question-nucleaire_4050/agreement-between-iran-germany-united-kingdom-and-france_14191.html

6 Framework for a Long-Term Agreement between the Islamic Republic of Iran and France Germany & The United Kingdom with the support of the High Representative of the European Union.

Seiten auf, z.B. in den Bereichen Energie, Handel und Investitionen sowie technische und wissenschaftliche Kooperation. Dieser Vorstoß wurde jedoch von der iranischen Seite in scharfer Form als absolut unzureichend und „Beleidigung der iranischen Nation“⁷ zurückgewiesen. Die iranische Seite nahm die von der IAEA versiegelte Nuklearanlage bei Isfahan wieder in Betrieb, während sich auf Seiten Europäer der Unmut wuchs und offen mit der Einschaltung des UN-Sicherheitsrates gedroht wurde.

Das Engagement der EU im Irak ist aufgrund der katastrophalen Sicherheitslage im Irak sowie interner Abstimmungsprobleme generell begrenzt geblieben und leidet an mangelnder internationaler Wahrnehmung. Die Kommission hat den Betrag von 200 Mio. Euro für die Jahre 2005/2006 bereitgestellt, die hauptsächlich über die von den Vereinten Nationen und der Weltbank verwalteten „International Reconstruction Fund Facility for Iraq“ (IRFFI) allokiert werden. 15 Mio. Euro wurden für bilaterale Hilfe in Feldern wie Handelserleichterung und Energieregulierung im Hinblick auf ein potentiell kooperatives Abkommen bereitgestellt. Die Unterstützung der EU für den irakischen Verfassungsprozess wird hauptsächlich durch die Vereinten Nationen geleistet; ist aber aufgrund der langen Verzögerung der Regierungsbildung nach den Wahlen vom Januar 2005 und des engen Zeitplans erst sehr spät angelaufen. Gegenwärtig beschränkt sich diese Hilfe auf die finanzielle Unterstützung des UN-Programms zur Verbreitung des Verfassungsentwurfs im Vorlauf des für Oktober 2005 geplanten Referendums sowie die Finanzierung von vier Verfassungsexperten, die von der UN ausgewählt und beschäftigt werden. Initiativen aus einzelnen Mitgliedsstaaten existieren, scheinen aber insgesamt begrenzt und kaum koordiniert zu sein. Eine gemeinsame Aktion im Rahmen der GASP fokussiert auf die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit durch die Ausbildung irakischer Richter und Polizisten.⁸

Die EU hat noch keine feste Repräsentanz in Bagdad, aber eine Mitarbeiterin der Vertretung in Amman bereitet gegenwärtig die Eröffnung einer Delegation für Ende 2005 oder Anfang 2006 vor. Im Juni 2005 besuchte die EU-Troika Bagdad und führte nicht nur mit Regierungsoffiziellen, sondern auch mit Oppositionsvertretern Gespräche. Bezeichnenderweise galt die Aufmerksamkeit der internationalen Medien in weit größerem Masse dem britischen Außenminister Jack Straw als der luxemburgischen Präsidentschaft. Im Juni 2005 veranstaltete die EU gemeinsam mit den Vereinigten Staaten eine große Konferenz zur Zukunft des Irak in Brüssel, an der nicht weniger als 88 Staaten und Organisationen teilnahmen; darunter eine starke, von Premierminister Ja'fari angeführte irakische Delegation. Obwohl die inhaltlichen Ergebnisse dieses Gipfels eher mager blieben, symbolisierte diese Veranstaltung den entstehenden internationalen Konsens.

Weiterführende Literatur

Raffaella A. Del Sarto / Tobias Schumacher: From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? *European Foreign Affairs Review* 10, S. 17–38, 2005.

Felix Neugart: The EU and the Challenge of Iraq, in: Christian Koch (Hrsg.): *Unfulfilled Potential. Exploring the EU-GCC Relationship*. Gulf Research Center, Dubai 2005, S. 55-72.

Muriel Asseburg: Nach dem israelischen Teilabzug. Perspektiven und Herausforderungen. SWP-Studie 2005/S 19, August 2005.

⁷ Response of the Islamic Republic of Iran to the Framework Agreement proposed by EU3/EU, S. 2.

⁸ Siehe Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005.