

Nahost- und Mittelmeerpolitik

Felix Neugart

Im Juli 2006 löste die Entführung zweier Soldaten massive israelische Luftangriffe auf Ziele im Libanon verbunden mit einer begrenzten Bodenoffensive aus. Der heftige israelische Gegenschlag hatte die nachhaltige Schwächung der Hisbollah sowie die Zurückdrängung des syrischen und des iranischen Einflusses zum Ziel. Ob diese Zielsetzung vor dem Hintergrund der komplexen innenpolitischen Gemengelage des Libanon, der nach wie vor gewichtigen Rolle Syriens und der Schwäche der reformorientierten Regierung erreicht werden kann, bleibt abzuwarten. Nachdem die amerikanische Diplomatie eher widerwillig aktiv geworden war, rückte zunehmend die Idee einer substantiellen internationalen Pufferstreitmacht im Südlibanon in den Mittelpunkt. Infolge der massiven militärischen Eskalation ist das langfristige europäische Engagement in der Region einmal mehr durch hektisches Krisenmanagement ergänzt worden. Während der französische Außenminister die israelischen Angriffe auf den Libanon mit deutlichen Worten als unverhältnismäßig verurteilte, äußerte sich sein deutscher Kollege vorsichtiger und vermied es, einen sofortigen Waffenstillstand ohne nachhaltige Veränderung der Ausgangssituation zu fordern. Vor diesem Hintergrund wurden die finnische Präsidentschaft und der Hohe Beauftragte in Nebenrollen gezwungen. Im humanitären Bereich wurden Mittel für die libanesische Bevölkerung (50 Mio. Euro) sowie Unterstützung für die zahlreichen Flüchtlinge (11 Mio. Euro, insbesondere auf Zypern und in Syrien) zugesagt.

Institutionenaufbau in Palästina

Nach dem israelischen Rückzug aus Gaza im Sommer 2005 hat die EU sich mit zwei ambitionierten gemeinsamen Aktionen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik engagiert. Auf der Grundlage des am 15. November 2005 unter Vermittlung der amerikanischen Außenministerin, Condoleezza Rice, erzielten Abkommens zwischen Israel und der Palästinensischen Autonomiebehörde wurde die EU-Unterstützungsmission für den Grenzübergang Rafah (EU BAM Rafah) geschaffen. Aufgabe dieser Einheit, der 55 Beamte aus 15 Mitgliedstaaten angehören, ist erstens die Überwachung der palästinensischen Grenzkontrollen; zweitens die Ausbildung palästinensischer Beamter in diesem Bereich und drittens die Abstimmung zwischen den israelischen, palästinensischen und ägyptischen Behörden am Grenzübergang.¹ Der Einsatz wird von dem italienischen General Pietro Pistoiese kommandiert und wurde zumindest zu Beginn als Erfolg bewertet. Die Tatsache, dass die israelische Seite einer Rolle der EU in einem für die Sicherheit Israels sensiblen Bereich zugestimmt hat, zeugt von der gewachsenen internationalen Bedeutung der Gemeinschaft.

Im Januar 2006 wurde zudem die EU-Polizeimission für die Palästinensischen Gebiete (EUPOL-COPPS) ins Leben gerufen. Diese Mission baut auf der Arbeit des Anfang 2005 gegründeten EU-Koordinierungsbüros für die Unterstützung der palästinensischen Polizei (EU COPPS) auf. Diese Einheit soll die Entwicklung der palästinensischen Polizei fördern und die Unterstützung der Mitgliedstaaten in diesem Bereich koordinieren. Das Personal der auf drei Jahre ausgelegten Mission soll sukzessive auf 33 Beamte aufgestockt werden.²

1 EU Council Secretariat Factsheet EU BAM Rafah, 7 February 2006.

2 EU Council Secretariat Factsheet, EUPOL-COPPS, 9 February 2006.

Der Wahlsieg der Hamas bei den Wahlen zum palästinensischen Legislativrat im Januar 2006 hat die internationale Gemeinschaft im Allgemeinen und die Europäische Union im Besonderen weitgehend unvorbereitet getroffen. Die Hauptgründe für den Erfolg der Hamas waren das Scheitern des Friedensprozesses und die drängenden innenpolitischen Probleme, insbesondere die katastrophale Sicherheitslage, die wirtschaftliche Krise, die grassierende Korruption und die wachsende Armut. Im Vergleich zur rivalisierenden Fatah präsentierte sich die Hamas als geschlossene und tatkräftige Bewegung, die versprach, sich auf die Bekämpfung der Korruption und die Durchsetzung des Rechtsstaates zu konzentrieren. Zudem profitierte Hamas vom Wahlsystem, da in vielen Wahlkreisen mehrere Fatah-Kandidaten konkurrierten, während Hamas nur einen Kandidaten pro Sitz aufstellte.

Das Quartett der internationalen Vermittler (Vereinigte Staaten, EU, Russland und Vereinte Nationen) hat auf diese Herausforderung mit drei Forderungen an die neue palästinensische Regierung reagiert: erstens Absage an Gewalt und Terror, zweitens Anerkennung Israels und drittens Einhaltung aller früheren Abkommen einschließlich der Road Map.³ Die neu gebildete Regierung von Premier Hanija konnte oder wollte diese Bedingungen jedoch nicht erfüllen. In den folgenden Monaten stürzte die Palästinensischen Autonomiebehörde in eine massive Liquiditätskrise, die durch den Stopp von Transferleistungen durch Israel, die massive Behinderung des Handels, die Verringerung der Geberzahlungen und die Zurückhaltung internationaler und israelischer Geschäftsbanken, (auf Grund der amerikanischen Anti-Terror-Gesetzgebung) ausgelöst wurde. Die Gehälter der ungefähr 172.000 Angestellten der Palästinensischen Autonomiebehörde wurden nicht mehr ausgezahlt und Anzeichen für Lebensmittel- und Brennstoffknappheit in Gaza wurden von der Weltbank als Vorboten einer humanitären Krise gewertet. Vor diesem Hintergrund unterstützte das Quartet den EU-Vorschlag, die Versorgung der palästinensischen Bevölkerung unter Umgehung der Autonomiebehörde durch die Einrichtung eines „temporären internationalen Mechanismus“ sicherzustellen.⁴ Die ersten Zahlungen in diesem Rahmen wurden Ende Juli 2006 an Beschäftigte des palästinensischen Gesundheitswesens geleistet.

In Reaktion auf die Entführung eines Soldaten ist die israelische Armee Ende Juni 2006 erneut in den Gasastreifen eingerückt. Das harte israelische Vorgehen, die Zerstörung von öffentlichen Gebäuden und die Verhaftung zahlreicher Abgeordneter hat die Erosion der Institutionen der palästinensischen Autonomiebehörde weiter beschleunigt. Die Bemühungen der EU und anderer Geber, eine institutionelle Struktur in den palästinensischen Autonomiegebieten aufzubauen, ist durch die jüngsten militärischen Auseinandersetzungen um Jahre zurückgeworfen worden.

Der Atom-Poker mit Iran

Im Iran haben die Konservativen – gestützt auf Schlüsselpositionen in Sicherheitsapparat und Justiz und mit Unterstützung des Revolutionsführers – auch das Amt des Präsidenten zurückgewonnen. Die Wahl von Mahmud Ahmadinejat im Juni 2005 reflektierte den bei signifikanten Teilen der Bevölkerung genuinen Wunsch nach wirtschaftlicher Verbesserung, Umverteilung und eine entschiedenem Vorgehen gegen Korruption. Während die meisten anderen Kandidaten versuchten, sich ein liberales Image zu geben, verband Ahmadinejat eine radikale religiöse Rhetorik mit der Forderung nach „wirtschaftlicher Gerechtigkeit“. Seine Wahl untermauert die Ankunft einer neuen Gruppe von Führungsperson-

3 Quartet Statement, London 30 January 2006.

4 Quartet Statement, Washington, 12 June 2006.

lichkeiten in Schlüsselpositionen der Macht, die während des Irak-Kriegs bei den Revolutionswächtern sozialisiert wurden.

Die Wahl Ahmadinejats hat die Bedenken gegenüber dem iranischen Nuklearprogramm in der Region und im Westen verstärkt. Während Vertreter der Islamischen Republik kontinuierlich behaupteten, das Programme diene ausschließlich der friedlichen Nutzung der Kernenergie und sei in voller Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Nichtverbreitungsvertrags, haben die Untersuchungen der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) starke Zweifel daran geweckt. Diese Bedenken haben zu direkten Verhandlungen zwischen den drei größten EU-Mitgliedstaaten (Großbritannien, Frankreich und Deutschland) und dem Iran geführt, infolge dessen die iranische Seite im Oktober 2003 ein Zusatzprotokoll zum Nichtverbreitungsvertrag unterzeichnete, das eine engere Überwachung der iranischen Aktivitäten vorsieht. In einem zweiten, in Paris unterzeichneten Abkommen vom November 2004 verpflichtete sich Iran zu einer Suspendierung seines Urananreicherungsprogramms, während die EU Verhandlungen über ein für beide Seiten akzeptables langfristiges Abkommen aufnahm. Im August 2005 legten die EU-3 nach intensiven Verhandlungen und wachsendem Druck der iranischen Seite ihren Entwurf für einen langfristigen Ausgleich vor. Iran wies dieses Angebot jedoch als völlig unzureichend zurück und nahm die anreicherungsbezogenen Aktivitäten in Isfahan und Natanz wieder auf.

Die Europäer reagierten mit der Unterstützung einer im Februar 2006 verabschiedeten IAEO-Resolution, die den Fall an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verwies. In parallelen Verhandlungen konnten Iran und Russland keine Einigung über die Möglichkeit einer Urananreicherung in Russland erzielen. Ende Mai 2006 überraschte die amerikanische Außenministerin Rice jedoch die Weltöffentlichkeit durch die Ankündigung, an direkten Verhandlungen mit Iran teilzunehmen, wenn das Land seine Anreicherungsaktivitäten einstelle. Eine Woche später wurde dem iranischen Verhandlungsführer ein von den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats und Deutschland getragenes Angebot überreicht. Da eine formale Reaktion der iranischen Seite trotz optimistischer Äußerungen verschiedener Offizieller ausblieb, wurden Verhandlungen über eine Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen aufgenommen. Die EU äußerte ihre „tiefe Enttäuschung“ über die iranische Haltung und kündigte an, im Falle der Fortsetzung der iranischen Verweigerungshaltung auch wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen zu unterstützen.⁵

Schwieriges Engagement im Irak

Im Irak ist die Schwäche der staatlichen Institutionen eklatant geblieben und das andauernde institutionelle Vakuum hat viele Iraker dazu gezwungen, Zuflucht in ihrer ethnischen oder religiösen Identität zu suchen. Trotz zahlreicher militärischer Operationen von Koalitionstruppen und irakischen Kräften finden terroristische Attentate in atemberaubendem Rhythmus statt und substantielle Teile des Landes werden von Aufständischen kontrolliert. Die irakischen Sicherheitsdienste, die in wachsender Masse von ethno-konfessionellen Loyalitäten geprägt sind, sind an der effektiven Bekämpfung des Aufstands gescheitert. Auch die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit durch den neuen Premier Nuri al-Maliki, die erst Monate nach den Parlamentswahlen im Dezember 2005 abgeschlossen werden konnte, trug nicht zur Stabilisierung der Sicherheitslage bei.

⁵ Siehe Council of the European Union, 2744th Meeting, 11575/06 (Presse 219), 17.-18.07.2006, S. 15.

Vor dem Hintergrund der tiefgehenden Differenzen über die Legitimität des Krieges hat sich Europa nur schrittweise im Wiederaufbauprozess engagiert. Die Differenzen, die eine gemeinsame EU-Position im Vorfeld des Krieges vereitelten, haben sich abgemildert, sind aber weiterhin für politische Entscheidungen relevant. Das wachsende europäische Engagement im Wiederaufbauprozess wurde symbolisiert durch eine von der EU mitveranstaltete Großkonferenz in Brüssel im Juni 2005, an der über 80 Länder und Organisationen teilnahmen, einschließlich einer starken, vom damaligen Premierminister Ja'fari angeführten irakischen Delegation. Bis Mitte 2006 hat die EU-Kommission Unterstützung im Wert von 720 Mio. Euro für Irak geleistet, einschließlich 100 Mio. Euro humanitärer Hilfe. Der Löwenanteil dieser Summe wurde für klassische Entwicklungsprojekte wie Erziehung, Gesundheit, Abwasser und Landwirtschaft zur Verfügung gestellt. Zusätzlich unterstützte die Kommission den Wahl- und den Verfassungsprozess, letzteres durch Mittel für Vermittlungsprogramme und eine begrenzte Anzahl von Experten für die Vereinten Nationen. Eine gemeinsame Aktion (EUROJUSTLEX) im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zielt seit Juli 2005 darauf ab, die Rechtsstaatlichkeit durch die Ausbildung irakischer Beamter aus dem Justiz-, Polizei- und Gefängnissektor zu stärken. Bis zum Sommer 2006 wurden fast 700 hohe Beamte aus diesen Bereichen in den Kursen der EU und 10 Mitgliedstaaten ausgebildet. Im Juni 2006 wurde das Programm durch den Rat für weitere 18 Monate verlängert. Dennoch sollte die Bedeutung der europäischen Rolle im Wiederaufbauprozess des Irak nicht unterschätzt werden. Europa hat die internationale Legitimität des politischen Prozesses gestärkt und die Anerkennung der jungen irakischen Institutionen durch die internationale Gemeinschaft erleichtert. Europäische Staaten haben sich für Politikwechsel in Schlüsselsituationen stark gemacht, beispielsweise die Einbindung der sunnitisch-arabischen Gemeinschaft in den politischen Prozess. Zusätzlich unterhalten mehrere EU-Mitgliedstaaten Trainingsprogramme für Polizei- und Sicherheitspersonal im Irak und in anderen Ländern. Ein substantieller Beitrag zum Wiederaufbauprozess war die Ankündigung der europäischen Gläubiger im Pariser Klub im November 2004, auf bis zu 80% der irakischen Altschulden zu verzichten.

Ernüchternde Bilanz der euro-mediterranen Partnerschaft

Die Zehnjahresbilanz der euro-mediterranen Partnerschaft fiel ernüchternd aus. Die Partnerschaft hat ungeachtet der Schaffung eines beträchtlichen institutionellen Apparates weder den Aufbau einer regionalen Sicherheitsarchitektur ermöglicht, noch hat sie einen breiten politischen Reformprozess in den Partnerstaaten auslösen können. Die Ursachen für die fehlende Erfolgsbilanz liegen auf der einen Seite in der mangelnden Umsetzung getroffener Vereinbarungen durch die Partnerstaaten und der Bremswirkung regionaler Konflikte. Auf der anderen Seite haben sich die duale Kompetenzstruktur und die defizitäre Akteursqualität der EU als Hemmnisse erwiesen. Das mangelnde Interesse der Partnerstaaten manifestierte sich auf dem zehnten Jubiläumsgipfel in Barcelona Ende 2005, als die meisten Staats- und Regierungschefs des Südens fehlten. Nachdem ein Scheitern nur knapp vermieden werden konnte, nahmen die Teilnehmer ein Fünf-Jahresprogramm sowie einen nicht bindenden Verhaltenskodex zum Terrorismus an.

Weiterführende Literatur

Asseburg, Muriel: „Barcelona Plus 10“. Gescheiterter Aufbruch in der Euromediterranen Partnerschaft (SWP-aktuell/57/2005), Berlin 2005.

Fernández, Haizam Amirah/Youngs, Richard (Hrsg.): The Euro-Mediterranean partnership: assessing the first decade, Madrid 2005.