

Nahost- und Mittelmeerpolitik

Almut Möller

Prägende Themen für die europäische Nahost- und Mittelmeerpolitik waren der Krieg zwischen Israel und der Hisbollah im Libanon, die Spaltung in eine von Fatah dominierte Westbank und einen von Hamas geführten Gazastreifen, die Verschärfung der Spannungen und die andauernden Anschläge im Irak trotz erhöhter Präsenz von US-Truppen und die Fortsetzung der Auseinandersetzungen der internationalen Gemeinschaft mit dem Iran um sein geplantes Atomprogramm.

Konzeptionell agiert die EU in der Nahost- und Mittelmeerregion seit einigen Jahren einerseits mit Programmen wie dem Barcelona-Prozess und der Europäischen Nachbarschaftspolitik, um die wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Nachbarn im Nahen und Mittleren Osten zu fördern. Gleichzeitig sollen diese zu mehr Kooperation in politischen Fragen (etwa Migration, Umweltschutz) und Menschenrechtsfragen führen. Andererseits baut die Europäische Union ihre Fähigkeiten als Sicherheitsakteur im Rahmen der Europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik langsam aber stetig aus. Die Zehnjahresbilanz des Barcelona-Prozesses im Jahr 2005 fiel jedoch sehr ernüchternd aus.¹ Auch die im Jahr 2004 aufgelegte Europäische Nachbarschaftspolitik kann bisher kaum greifbare Erfolge vorweisen, auch wenn es verfrüht ist, ein abschließendes Urteil zu fällen. Der Transformationsstand der Länder des Nahen und Mittleren Ostens in Richtung eines normativen Ziels von Demokratie und Marktwirtschaft kann weiterhin als enttäuschend bezeichnet werden.²

Auch wenn die EU noch weit davon entfernt ist, als reifer außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur aufzutreten, sind jedoch einige jüngere Entwicklungen bemerkenswert und deuten auf einen Reifungsprozess hin. So verfolgen die „Großen Drei“ (Deutschland, Großbritannien und Frankreich mit Unterstützung des EU-Außenbeauftragten Javier Solana) eine konsistente Verhandlungslinie gegenüber dem Iran. Als Mitglied des Nahost-Quartetts bestehend aus EU, Vereinten Nationen, den USA und Russland engagierten sich die Europäer unter deutscher EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 verstärkt für die Wiederaufnahme des Friedensprozesses zwischen Israel, den Palästinensern und den arabischen Nachbarn. Mit dem ehemaligen britischen Premierminister Tony Blair wurde im Frühsommer 2007 ein prominenter europäischer Politiker zum Repräsentanten des Quartetts ernannt, wodurch die europäische Komponente des Quartetts gestärkt werden könnte. Im Libanon bilden Soldaten aus EU-Mitgliedstaaten den zentralen Pfeiler der nach dem Sommerkrieg 2006 aufgestockten UNIFIL-Mission.

Vollzieht man die Debatten der vergangenen Monate zum Nahen Osten nach, ist zu beobachten, dass sich diese in der EU entlang neuer Themen in Nuancen verschiebt. Es geht nicht mehr ausschließlich um die großen „klassischen“ Sicherheitsthemen, sondern der Nahe

1 Vgl. Neugart, Felix: Nahost- und Mittelmeerpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Nomos 2006, S. 279-282, hier S. 282.

2 Vgl. Schumacher, Tobias: Naher Osten und Nordafrika, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bertelsmann Transformation Index 2008. Politisches Management im internationalen Vergleich, Gütersloh 2008 (im Erscheinen).

Osten wird deutlicher als bisher auch als Sphäre europäischer Energie- und Wirtschaftsinteressen – insbesondere im Wettbewerb mit China und Indien – diskutiert. Die Verhandlungen zum Abschluss eines Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und den Staaten des Golfkooperationsrats sind etwa in diesem Kontext zu sehen. Schließlich legt die innereuropäische Debatte in jüngerer Zeit auch unterschiedliche Interessenlagen unter den EU-Mitgliedern offen. Dies wird etwa an den unterschiedlichen Gewichtungen hinsichtlich der östlichen bzw. südlichen Dimension der europäischen Nachbarschaftspolitik deutlich. Die Idee einer Mittelmeerunion zwischen den EU-Mittelmeeranrainern und ihren südlichen Nachbarn, die der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy kürzlich erneut in die Debatte eingebracht hat, kann in diesem Zusammenhang interpretiert werden.

Eine politische Initiative für den Libanon

Der Krieg zwischen Israel und der Hisbollah im Sommer 2006 im Süden des Libanon konnte erst nach 34 Tagen durch die internationale Gemeinschaft beendet werden. Mit der Resolution 1701 des Sicherheitsrates vom 11. August 2006 wurde ein Waffenstillstand besiegelt. Das Mandat der seit 1978 im Libanon stationierten UNIFIL-Blauhelme wurde ausgeweitet und die Truppenstärke auf rund 12.000 erhöht. Unter italienischem Kommando stellen EU-Staaten das größte Kontingent an Blauhelm-Soldaten im Südlibanon. Zum ersten Mal hat auch Deutschland Soldaten in den Nahen Osten entsendet. Die Bundesmarine führt mit zwei Fregatten, mehreren Schnellbooten und Versorgern und rund 1.000 Marinesoldaten die UN-Seeoperation vor der libanesischen Küste an.

Der Mission, die zum 31. August 2007 auslief und verlängert wurde, ist jedoch bis jetzt keine politische Initiative für den Libanon durch die internationale Gemeinschaft gefolgt. Gleichzeitig spitzt sich die innenpolitische Lage im Land weiter zu. Ohne eine politische Initiative, deren Eckpunkte die Reform des politischen Systems und ein Frieden zwischen Israel, dem Libanon und Syrien darstellen sollten, ist fraglich, ob der Staat sich als überlebensfähig verweist. Die Europäische Union, die bereits mit Truppen im Land vertreten ist, sollte sich dieser Aufgabe annehmen. Im Rahmen des Nahost-Quartetts vertritt sie einen regionalen Ansatz und setzt sich dafür ein, zur Beilegung des Konflikts zwischen Israel und den Palästinensern auch den israelisch-libanesischen und israelisch-syrischen Verhandlungsstrang einzubeziehen. Eingebettet in eine regionale Friedenslösung hätte der Libanon die Chance, sich innen- und außenpolitisch zu stabilisieren.

Israel und Palästina – Konflikt mit neuer Frontlinie

Die Aussichten auf eine Fortsetzung des Verhandlungsprozesses zwischen Israel und den Palästinensern standen seit dem Wahlsieg der Hamas im Januar 2006 äußerst schlecht. Die israelische Regierung hielt ebenso wie die Europäische Union im Verlauf des Jahres 2006 an ihrem Boykott der Hamas-Regierung unter Führung von Ismael Hanija fest. Hinzu kam eine Schwächung beider Konfliktparteien aus innenpolitischen Gründen, die deren Manövrierfähigkeit deutlich einschränkte. Die israelische Regierung unter Premierminister Ehud Olmert geriet im Zuge der Kritik an Motiven und Verlauf des Libanon-Krieges erheblich unter Druck und im palästinensischen Lager verschärfte sich die Auseinandersetzungen zwischen Fatah und Hamas. Obwohl mittels eines „temporären internationalen Mechanismus“ (TIM) die Zahlungen an die Palästinenser an der Regierung Hanija vorbei weiterhin gesichert und sogar ausgeweitet wurden, verschlechterte sich die humanitäre Lage der Palästinenser weiter und zwang die Regierung Hanija zum Handeln.

Im Frühjahr 2007 war zwischenzeitlich ein verhaltener Optimismus spürbar. Unter der Vermittlung Saudi-Arabiens wurde durch das Mekka-Übereinkommen eine nationale Einheitsregierung unter Einbeziehung von Vertretern von Hamas und Fatah eingesetzt. Die Hoffnung, die innerpalästinensischen Spannungen könnten so eingedämmt werden, zerstoßen jedoch Mitte Juni 2007. Unklar ist bis auf weiteres, ob und wo die treibenden Kräfte für die Entwicklung waren (Fatah und Hamas beschuldigen sich gegenseitig der Planung eines „Staatsstreichs“): Die Hamas vertrieb die Fatah aus Gaza und übernahm die Kontrolle des Gazastreifens. Palästinenserpräsident Mahmud Abbas entließ daraufhin die palästinensische Einheitsregierung und ernannte in der Westbank eine neue Regierung unter Führung von Salam Fajad.

Die neue Lage in den Palästinensergebieten beeinträchtigte ganz entscheidend die jüngsten Bemühungen der Europäischen Union im Nahostkonflikt. Unter deutscher Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 hatte sich die Europäische Union intensiv darum bemüht, das Nahostquartett wiederzubeleben. Dabei wirkte die EU einerseits in Richtung der US-Regierung, deren Unterstützung Bundeskanzlerin Angela Merkel im Rahmen einer Reise nach Washington im Januar 2007 gewinnen konnte. Andererseits bemühte sich die Europäische Union um eine Einbindung der kooperationswilligen arabischen Staaten der Region und setzte auf eine Stärkung der Arabischen Friedensinitiative („Beiruter Erklärung“) aus dem Jahr 2002. Angesichts der neuen Lage ist fraglich, ob die Europäische Union diese konstruktive Rolle fortsetzen kann. Durch ihren Boykott der Hamas hat sich die internationale Gemeinschaft der Möglichkeiten beraubt, auf die Entwicklungen im Gaza-Streifen Einfluss zu nehmen. Die Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung und des Institutionenaufbaus in den Palästinensergebieten – als Aufgabe des neuen Repräsentanten des Quartetts Tony Blair³ – kann unter diesen Umständen zunächst nur in der Westbank erfolgen. Eine humanitäre Katastrophe im dicht besiedelten und von der Außenwelt abgeschnittenen Gazastreifen und eine langfristige Teilung der Palästinensergebiete zeichnen sich ab. Andererseits könnte der Augenblick auch günstig sein, um durch eine mutige politische Initiative die Verhandlungen für die Bildung eines palästinensischen Staates zunächst in der Westbank zu beginnen und darauf zu setzen, dass dies eine Sogwirkung auf den Gazastreifen ausübt und dieser in den neuen Staat eingegliedert werden kann.

Indes hatte die Ernennung des britischen Ex-Premier Blair zu Spannungen geführt, da diese offenbar von der US-Regierung ohne Rücksprache mit den Partnern des Quartetts erfolgt war. Auch der Kandidat für das Amt hatte sich im Vorfeld nicht mit seinen europäischen Partnern abgestimmt. Dies könnte Blair schwächen, vor allem wenn er in der arabischen Welt als „von den USA bestellt“ eingeschätzt wird. Andererseits ist durch eine Person wie Blair eine stabile transatlantische Verbindung garantiert. Die Balance zwischen Distanz und Nähe, zwischen Europa, den USA, Israel und seinen arabischen Nachbarn wird Blair klug austarieren müssen. Schließlich wird es interessant sein zu beobachten, wie er sein auf wirtschaftlichen und institutionellen Wiederaufbau begrenztes Mandat in der Praxis interpretieren wird. Die USA haben Blair keine politische Verhandlungsmacht zugestanden – und Blair ist selbstverständlich bewusst, dass er es schwer haben wird, dennoch Akzente zu setzen. Man wird mit Spannung verfolgen können, ob es Blair gelingt, sich den nötigen politischen Gestaltungsspielraum zu schaffen.

3 Vgl. Möller, Almut/Christian-Peter Hanelt: Tony Blair braucht einen Plan. Vorschläge für die Arbeitsagenda des neuen Beauftragten des Nahostquartetts, C·A·P Aktuell 10, Juli 2007, <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2007/cap-aktuell-2007-10.php>.

Irans regionale Ambitionen

Der Sturz des irakischen Diktators Saddam Hussein und das drohende Auseinanderbrechen des Irak sind Auslöser für geopolitische Verschiebungen in der Region, deren Konsequenzen heute noch nicht in Gänze absehbar sind. Die regionale Rolle des Iran steht seit der Schwächung des irakischen Nachbarn in einem neuen Licht. Die USA konzentrieren sich zwar derzeit operativ auf die Stabilisierung des Irak, strategisch gesehen dürfte ihr eigentliches Interesse aber in der künftigen Entwicklung Irans liegen. Der Iran hat in seinem „National Vision Plan 2025“ das Ziel formuliert, politisch, wirtschaftlich und kulturell zum zentralen Akteur in der Region zu werden und hat damit das regionale und internationale Umfeld aufgeschreckt. Die perzipierte Bedrohung durch den Iran entlädt sich vor allem in der Kritik an Teherans Nuklearprogramm, aber auch an seiner unklaren Rolle bei der Unterstützung radikaler Gruppierungen im Irak, im Libanon und in den Palästinensergebieten. Die Auseinandersetzungen über das iranische Atomprogramm zwischen dem Iran und der internationalen Gemeinschaft, die auch im vergangenen Jahr andauerten, sind in diesem Kontext zu sehen. Weiterhin ist unklar, ob der Iran sein Nuklearprogramm tatsächlich nur zivil nutzen will.

Die Europäische Union hat in den Verhandlungen um das Atomprogramm von Anfang an auf eine Verhandlungslösung gesetzt. Im Format der EU-3 (Deutschland, Frankreich und Großbritannien mit Unterstützung des EU-Außenbeauftragten Javier Solana) sowie später der EU-3+3 (EU-3 plus China, Russland und die USA) haben die Europäer entscheidende Akzente in den Verhandlungen gesetzt.⁴ Die Europäische Union fordert dabei von Seiten Teherans absolute Transparenz. Die zivile Nutzung der Kernenergie solle dem Iran ermöglicht werden, allerdings unter Beobachtung der internationalen Gemeinschaft. Der Iran zeigte sich jedoch nicht willens, der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) zufrieden stellende Einblicke in sein Programm zu gewähren.

Eine EU-Delegation unter Führung von Solana und begleitet durch den russischen Außenminister reiste daraufhin am 6. Juni 2007 nach Teheran und unterbreitete dem Iran ein Kooperationsangebot:⁵ Dieser solle seine Urananreicherung aussetzen und erhalte im Gegenzug die Möglichkeit zur wirtschaftlichen, politischen und nuklearen Zusammenarbeit. Da der Iran auf dieses Angebot nicht einging, leitete der Weltsicherheitsrat im Folgenden Maßnahmen ein, um den Iran völkerrechtlich zur Aussetzung des Anreicherungsprogramms zu zwingen. Teheran kommt der Forderung jedoch bis heute nicht nach und der Weltsicherheitsrat hat daraufhin beschlossen, den Iran mit Zwangsmaßnahmen zu belegen. Es gelang aber immerhin, den Verhandlungskanal mit dem Iran aufrecht zu erhalten, was in hohem Maße auch dem Engagement der Europäer zu verdanken ist. Die Europäische Union setzt ihre klare Linie gegenüber dem Iran fort, indem sie einerseits die restriktiven Maßnahmen der Resolution 1747 des Weltsicherheitsrates vom 24. März 2007 unterstützt und sich gleichzeitig weiter um eine Verhandlungslösung bemüht.

Gemeinsame Verantwortung für die Stabilisierung des Irak

Die Lage im Irak hat sich im vergangenen Jahr weiter zugespitzt. Die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen verfeindeten Gruppierungen verlaufen nicht entlang klarer

4 Vgl. Hanelt, Christian-Peter/Almut Möller: Sicherheitslage in der Golfregion um die Regionalmächte Iran, Irak und Saudi-Arabien: Handlungsempfehlungen für die Europäische Union und die internationale Gemeinschaft, Diskussionspapier, Juli 2007, <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2007/golf-sicherheit.php>.

5 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Abruestung/IranNukes/IranNuklear.html>.

Linien und machen die Lage in Teilen des Landes unübersichtlich. Genaue Zahlen sind schwer zu nennen, doch haben bisher ca. zwei Mio. Iraker das Land vor allem in Richtung Jordanien und Syrien verlassen. Amman und Damaskus haben große Probleme, die andauernde Präsenz der Flüchtlinge im Alltag zu bewältigen. Zusätzlich sind mehr als zwei Millionen Iraker innerhalb des Landes auf der Flucht. Die Europäische Union hat die humanitäre Komponente ihrer Aufbauhilfe für den Irak ausgebaut. Im Februar 2007 stellte die EU-Kommission zusätzlich zehn Mio. Euro zur Linderung der Not der Flüchtlinge bereit.

Angesichts ausbleibender Erfolge im Irak geriet die US-Regierung Ende 2006 zunehmend unter Druck. Im Dezember 2006 legte die aus einer Kongressinitiative begründete „Iraq Study Group“ ihren Abschlussbericht vor. Der „Baker-Hamilton-Report“, benannt nach den beiden Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, James A. Baker und Lee Hamilton, wurde von der US-Regierung unter George W. Bush zunächst zögerlich aufgenommen. Sie gestand jedoch ein, dass ein „neuer Ansatz“ im Irak notwendig sei.

Die US-Regierung reagierte Anfang 2007 mit einer Neujustierung ihrer Strategie im Irak, die einen „security first“-Ansatz verfolgt⁶. Die USA haben ihre Truppen um 20.000 Soldaten aufgestockt und konzentrieren sich auf aufständische Gruppierungen in Bagdad und die Übertragung von mehr Verantwortung für die eigene Sicherheit an die Iraker. Im Februar 2007 übernahm David Petraeus das Kommando über die Multi-National Force Iraq. Petraeus hat im September 2007 vor dem Kongress in Washington Bericht über die Lage im Irak erstattet. Kritiker zweifeln jedoch daran, dass der neue Ansatz im Irak positive Entwicklungstendenzen gebracht hat. Inzwischen gerät Präsident Bush auch im eigenen Lager weiter unter Druck.

Das Engagement der Europäischen Union für eine Stabilisierung des Irak – und damit auch eine Unterstützung der USA – ist in dieser Situation besonders gefordert, militärische Mittel aber limitiert. Im November 2006 hat die Europäische Union Verhandlungen mit dem Irak über den Abschluss eines Handels- und Kooperationsabkommens aufgenommen, die im Juni 2007 in die zweite Runde gingen. Die EU hat sich außerdem in den vergangenen Monaten für einen regionalen Ansatz eingesetzt, der den Irak und seine Nachbarn an einen Tisch bringt, um gemeinsam Verantwortung für die Zukunft des Irak zu übernehmen. Die EU nahm in diesem Zusammenhang an der Konferenz „Irak und seine Nachbarn“ teil, die am 4. Mai 2007 im ägyptischen Scharm El-Scheich stattfand.

Weiterhin kein Durchbruch: Das Freihandelsabkommen mit dem Golfkooperationsrat

Die Bedeutung der Golfregion als Energielieferant und Absatzmarkt für die Europäische Union wächst. Die Sicherung der Energieressourcen ist zu einem der Top-Themen für die EU und ihre Mitgliedstaaten geworden, die insbesondere durch die Wirtschaftsentwicklung in China und Indien wachsendem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Die größte Wirtschaftsdynamik im Nahen und Mittleren Osten findet in den sechs Staaten des Golfkooperationsrates – Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate – statt. Die Europäische Kommission führt seit Jahren Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit dem Generalsekretariat in Riad, das unter deutscher EU-Präsidentschaft endlich abgeschlossen werden sollte. Dies gelang jedoch erneut nicht. Der Golfkooperationsrat ist gleichzeitig der bisher vielversprechendste Kooperationsmechanismus in der Region, der es trotz einer Vielzahl von Krisen- und Konfliktherden an effektiven

6 Vgl. National Security Council: Highlights of the Iraq Strategy Review, January 2007, <http://www.whitehouse.gov/infocus/iraq/>, 24. August 2007.

Kooperationsmechanismen fehlt. Durch eine stärkere Verzahnung zwischen EU und Golfkooperationsrat im Zuge des Freihandelsabkommens bestünde die Chance, einen (sicherheits-)politischen Dialog unter den Mitgliedern des Kooperationsrates zu unterstützen, der auf weitere Staaten – Iran, Irak, Yemen – ausgeweitet werden könnte. Hier könnte die EU ihre Erfahrungen aus dem europäischen Integrationsprozess einbringen.

Konzeptionelle Geburtsfehler: Barcelona-Prozess und die südliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Der Barcelona-Prozess ist zehn Jahre nach seiner Begründung im Jahr 1995 eine Enttäuschung. Abhilfe schaffen sollte hier die Europäische Nachbarschaftspolitik mit ihrem stärker bilateralen Ansatz über „Nationale Aktionspläne“. Die ersten Ergebnisse sind länderspezifisch unterschiedlich⁷, insgesamt konnten die Erwartungen jedoch bisher nicht erfüllt werden. Eine Prioritätensetzung, die Asymmetrie der „Partnerschaften“ sowie eine fehlende Anreizstruktur sind die zentralen Probleme. Konzeptionell konnten bisher weder der Barcelona-Prozess mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik, noch die östliche und südliche Dimension der Nachbarschaftspolitik miteinander versöhnt werden. Hinzu kommt die zunehmend unterschiedliche Prioritätensetzung unter den EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Partnerländer. So haben die südlichen EU-Mitgliedstaaten deutlich stärkeres Interesse am Mittelmeerraum als etwa Deutschland und die Ostseeanrainer, die sich ihrerseits stärker in der östlichen Dimension engagieren. Eine zunehmende Flexibilisierung der erweiterten EU der 27 Mitglieder scheint sich in der Tat auch in der Praxis anzudeuten. So ist es sinnvoll, die Idee der Mittelmeerunion als Projekt differenzierter Integration entlang der bestehenden Instrumente des europäischen Vertragswerks zu konzeptionalisieren, um die Debatte zur europäischen Mittelmeerpolitik voranzutreiben.

Weiterführende Literatur

- United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process, Alvarode de Soto: : End of Mission Report, May 2007, <http://www.guardian.co.uk/israel/Story/0,,2101677,00.html>.
- House of Commons, Foreign Affairs Committee: Global Security: The Middle East. Eighth Report of Session 2006-07, August 2007.
- International Crisis Group: After Gaza. Middle East Report N°68, 2 August 2007.
- International Crisis Group: Iran: Ahmadi-Nedjad's Tumultuous Presidency. Middle East Briefing N°21, Tehran/Brussels, 6 February 2007.
- Markus E. Bouillon: The Middle East: Fragility and Crisis, in: International Peace Academy (Hrsg.): Coping with Crisis Working Paper Series, February 2007.
- Möller, Almut: Making an Effort, but Making Little Headway: EU Middle East Policy under German Leadership, C·A·P Policy Analysis 5/2007.
- Muriel Asseburg (Hrsg.): Regionale (Neu-)Ordnung im Nahen und Mittleren Osten und die Rolle externer Akteure, SWP-Studie, März 2007.
- The Iraq Study Group Report, December 2006, http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report/report/1206/index.html.
- Zu allen aktuellen politischen Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten liefert das Online-Magazin „bitterlemons-international“ regelmäßig Kurzanalysen von vier wechselnden Autoren aus regionaler und internationaler Perspektive, <http://bitterlemons-international.org/>.

7 Vgl. Europäische Kommission: Begleittext zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend die Verstärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik: Gesamtbewertung, KOM(2006) 726 endg., 4. Dezember 2006.