

Zu den Bedingungen
einer kohärenten
EU-Nahostpolitik

Eine europäische Bewährungsprobe

Canan Atilgan

Das wachsende EU-Engagement im Nahen Osten ist ein notwendiger neuer Schritt von historischem Gewicht. Es bietet die Chance für einen neuen Weg zur Befriedung der Krisenregion. Die Voraussetzung dafür ist aber zunächst ein Neustart im Friedensprozess zwischen Israel und den Palästinensern, der inzwischen in Trümmern liegt.

Die europäische Außen- und Sicherheitspolitik der EU steht vor einer Bewährungsprobe. Die entscheidende Frage wird sein, ob die EU die politischen Fähigkeiten, das politische Durchhaltevermögen und den gemeinsamen Willen haben wird, um die Instrumente, die ihr zur Verfügung stehen, effizient zu nutzen.

Außenpolitische Prioritäten

Die Europäische Union sieht sich als direkter Nachbar des Nahen Ostens und des gesamten Mittelmeerraumes. Da die Region durch ihre geografische Nähe für Europa von strategischer Bedeutung ist, hat die Union ein vitales Interesse an Frieden, Stabilität und Sicherheit in diesem Gebiet. An erster Stelle hat dies mit Sicherheitsinteressen zu tun. Die Konflikt-dynamik im Nahen Osten kann die europäische Sicherheit gefährden, sogar herausfordern. Gelingt eine Konfliktbegrenzung oder gar Konfliktlösung, so werden die Folgen für die europäische Sicherheit hingegen überwiegend positiv sein.

Gerade aufgrund der zunehmenden Bedrohung durch den Terrorismus müssen eine Stabilisierung der Region und die Wiederaufnahme von Friedensverhand-

lungen auf der außenpolitischen Prioritätenliste der EU stehen. Die Beweggründe für den internationalen Terrorismus können nicht allein auf die sich zuspitzende Krise im Nahen Osten zurückgeführt werden, aber eine Eskalation im Nahen Osten geht mit einer Verschärfung und erhöhten Bedrohung durch terroristische Gewaltakte einher. Der Nahostkonflikt bietet Terroristen Begründungen für ihr Handeln.

Deklarierte Ziele

Die EU kann eine konsistente deklaratorische Politik zum Nahostkonflikt nachweisen. Seit der Erklärung von Venedig in 1980 hat sich die europäische Haltung linear entwickelt. Sie gründet in völkerrechtlichen Grundsätzen und den Beschlüssen der internationalen Gemeinschaft. Heute bekennt sich die EU klar zu einer Zwei-Staaten-Lösung, basierend auf der Umsetzung des Nahostfriedensplans und im Einklang mit den UN-Resolutionen 242, 338, 1397, 1402 und 1515. Sie setzt sich für eine gerechte Lösung der Jerusalem-Frage und des Flüchtlingsproblems ein, fordert den Abzug von israelischen Siedlungen sowie die Einhaltung internationalen Rechtes und verurteilt Terrorismus und Gewalt.

Die EU hat die wachsende Bedeutung des Nahen Ostens in mehreren politischen Erklärungen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) immer wieder hervorgehoben. Langfristiger Frieden, wirtschaftliche Prosperität, Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung der Menschenrechte sind

die zentralen Anliegen der Europäischen Union im Nahen Osten. Die europäische Diplomatie und Entwicklungshilfeprogramme stehen dabei nicht in Konkurrenz zum US-amerikanischen Engagement, sondern verstehen sich vielmehr als dessen Komplement im Gesamtkonzept, bestehend aus Initiativen des Nahostquartetts, den UN-Resolutionen und den Grundsätzen der Madrider Konferenz. Als Berichterstatter, Koordinator und Vermittler wurde im November 1996 erstmals ein Sonderbeauftragter für den Nahostfriedensprozess eingesetzt (seit Juli 2003 Marc Otte).

Das Problem der europäischen Politik liegt weniger in der Formulierung einheitlicher Positionen oder der Verabschiedung gemeinsamer Deklarationen als in ihrer mangelhaften Umsetzung durch gemeinsame Schritte. Ein Grund dafür liegt zweifelsohne darin, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU bis heute keine vergemeinschaftete, sondern lediglich eine koordinierte Politik ist. Die unterschiedlichen nationalen Interessen, Prioritäten und Politiken zwischen den Mitgliedstaaten erschweren es zusätzlich, praktische Schritte umzusetzen.

„Zahler“ und „Vermittler“

Im Zentrum des nahostpolitischen Ansatzes der EU steht bis heute die finanzielle und ökonomische Unterstützung. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind die größten Geber finanzieller Hilfe sowohl für die palästinensischen Gebiete als auch für den Nahostfriedensprozess insgesamt. Neben direkten Hilfszahlungen an die palästinensische Autonomiebehörde bilden projektbezogene Leistungen und die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen die Grundlage der Förderungsstruktur. In den Jahren 1994 bis 2004 wurden dazu aus den europäischen Haushalten 1,8 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt (davon 937 Millionen Euro über

die Europäische Kommission, der Rest über die Einzelstaaten und UN-Programme), im Jahr 2005 allein 500 Millionen Euro; 289 Millionen Euro davon stammten aus dem Gemeinschaftsbudget. Die europäischen Unterstützungsprogramme konzentrieren sich auf drei Bereiche: auf Verbesserung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung in den palästinensischen Gebieten, politische Reformen und Aufbau von demokratischen und effizienten Institutionen sowie auf die israelisch-palästinensische zivilgesellschaftliche Kooperation.

Das europäische Engagement hat sich vornehmlich auf die finanzielle und ökonomische Unterstützung konzentriert, einerseits weil sie im Rahmen der vergemeinschafteten Politik der ersten Säule erfolgen konnte. Andererseits versuchte die EU, durch Hilfsleistungen die Rahmenbedingungen für eine friedliche Regelung des Konfliktes zu schaffen. Insofern haben die EU und ihre Mitgliedstaaten einen gesellschaftlichen und politischen Kollaps in den palästinensischen Gebieten verhindert.

Im Zuge der Entwicklung neuer Instrumente der GASP ist es der EU aber auch gelungen, schrittweise ihre politische Präsenz zu verstärken. Durch die Aktivitäten des Sonderbeauftragten für den Nahen Osten und des Hohen Repräsentanten der GASP konnte die EU zahlreiche zusätzliche Foren für Dialog und Kontakte zwischen den Konfliktparteien zur Verfügung stellen. Nicht zu unterschätzen ist die Bedeutung der EU als objektiver Vermittler und Beobachter. Mit einem multilateralen Ansatz und ihrer „soft power“-Politik hat die EU ein Netzwerk mit allen relevanten Akteuren in der gesamten Region aufgebaut, auf das sie auch in Zukunft zurückgreifen kann.

Eine neue europäische Rolle

Der Libanon-Krieg hat eine neue Situation geschaffen. Zum ersten Mal ist die EU –

wenn auch unter der Führung der Vereinten Nationen – in der Region militärisch engagiert. Daraus hat die Union bereits den richtigen Schluss gezogen, dass jetzt neue Anstrengungen zu einer Entschärfung und Lösung des Kernkonfliktes zwischen Israel und den Palästinensern unerlässlich sind, um die Stabilisierung der Region auszubauen. Die Frage besteht nun darin, wie die EU zu einem Durchbruch in den israelisch-palästinensischen Beziehungen beitragen kann. Damit ist das Ende des Krieges nicht nur zum Testfall für die künftige Stabilität in der Region geworden, sondern stellt auch eine Bewährungsprobe für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik dar.

Die unilateralen Maßnahmen Israels als Weg zum Frieden haben sich nicht als produktiv erwiesen. Mit dem Krieg im Libanon fehlt es der israelischen Regierung an Autorität und öffentlicher Zustimmung, um auch nur die 800 000 Siedler aus der Westbank abzuziehen, wie es Scharons Plan vorsah. Schwieriger wird die Situation jetzt auch durch die Aufnahme der nationalistischen Partei Israel Beitenu in die Regierung von Ministerpräsident Ehud Olmert.

Auf palästinensischer Seite sieht es noch dramatischer aus. Nach der institutionellen und politischen Erosion steht die Autonomiebehörde am Rande der Selbstauflösung. Der geschwächte PLO-Chef und Präsident Mahmoud Abbas verliert zunehmend die Kontrolle. Ideologisch weiterhin in der Opposition und unfähig, Israel anzuerkennen, ist auch die Hamas in die Phase der Stagnation eingetreten. Ihre Aktionsfähigkeit ist sowohl nach innen als auch nach außen stark beeinträchtigt. Die palästinensischen Gebiete stehen vor einem Kollaps. Der umfassende politische, wirtschaftliche und finanztechnische Boykott hat tiefe Spuren der Paralyse hinterlassen. Die kollektive Verzweiflung findet ihren Ausdruck in Gewaltausbrüchen zwischen den Anhängern der Fatah

und der Hamas. Nicht nur die Palästinenser, sondern der gesamte Nahe Osten braucht eine neue Perspektive.

Politisches Gesamtkonzept

Die Beschlüsse der Europäischen Union, der Vereinten Nationen, des G-8-Gipfels und der Libanon-Konferenz in Rom zeigen, dass es einer neuen, umfassenden Nahostpolitik bedarf, die auf den Libanon-Krieg folgen muss. Die EU muss sich daher für einen gemeinsamen Ansatz, für ein Gesamtkonzept einsetzen. Ein solches Konzept muss folgende Punkte enthalten:

Erstens: Wiederbelebung des Quartetts. Das Nahostquartett, bestehend aus den USA, Russland, der EU und den Vereinten Nationen, bemühte sich seit 2002 um die Beilegung des Konfliktes zwischen Palästinensern und Israelis. Es ist allerdings vornehmlich durch den Rückzug der USA zum Erliegen gekommen. Partner der Vereinigten Staaten im Quartett haben anscheinend auf jede Initiative verzichtet und sich vom Fatalismus ergreifen lassen. Als „Koordinationsmechanismus“ für den Friedensprozess muss das Quartett reaktiviert werden, zumal jede Initiative im Nahen Osten international eingebettet sein muss. Die EU sollte sich aktiv dafür einsetzen. Die Wiederbelebung des Quartetts muss mit einer Überprüfung seiner Zielsetzung einhergehen. Vieles spricht für eine Ausweitung des Aufgabenbereiches auf den Nahostkonflikt als Ganzes. Der Fokus sollte nicht allein auf dem israelisch-palästinensischen Konflikt liegen.

Zweitens: Wiederbelebung der „Road map“. Im September 2002 hatte das Nahostquartett die „Road map“ vorgelegt, die ein wichtiges Bezugselement in der Diskussion um den Friedensprozess darstellte. Inzwischen sind die ursprünglich vorgesehenen Fristen weitgehend ergebnislos verstrichen. Die „Road map“ bleibt aber das einzige Dokument, in dem beide Seiten einer Zwei-Staaten-Lösung zustim-

men, und sie sollte daher nicht leichtfertig aufgegeben werden. Sie ist auch ein Modell für gemeinsame europäisch-amerikanische Bemühungen. Daher muss die „Road map“ als Friedensfahrplan neu belebt werden. Es bleibt dabei, dass ohne die Herstellung eines eigenständigen, überlebensfähigen palästinensischen Staates eine Lösung des Nahostkonfliktes nicht möglich ist. Die EU muss darauf hinwirken, dass das Quartett sein Festhalten an der „Road map“ bekräftigt und alle Parteien des Nahostkonfliktes darauf verpflichtet, die darin festgehaltenen Prinzipien zu respektieren und aufrechtzuerhalten. Ebenfalls sollte die EU die Länder in der Region motivieren, sich für einen substanziellen Beitrag zu einem stabilen Frieden zu engagieren.

Drittens: Freigabe der finanziellen Hilfe. Nach der Übernahme der Regierung durch die radikale Hamas im März stellten die Europäische Union, die USA und andere Geberländer die direkte Hilfe für die Palästinenser ein. Der Grund hierfür ist die Weigerung der Hamas, der Gewalt abzuschwören und das Existenzrecht Israels anzuerkennen.

Die EU, die die Hamas als terroristische Organisation einstuft (gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 20. März 2006), hat direkte Zahlungen an die palästinensische Autonomiebehörde in Höhe von 17,5 Millionen Euro monatlich eingestellt. Bei monatlichen Gesamtzahlungen in Höhe von 42 Millionen Euro verbleiben Transferleistungen in Höhe von 24,5 Millionen Euro monatlich. Eine Wiederaufnahme der Zahlungen ist an drei politische Bedingungen geknüpft: Die palästinensische Regierung soll sich zum Gewaltverzicht bekennen und Israels Existenzrecht sowie auch alle bisherigen Vereinbarungen und Verpflichtungen aus dem Nahostfriedensprozess anerkennen.

Zurzeit werden lediglich Gelder für humanitäre Grundbedürfnisse, Notfallprojekte und Erziehungsprogramme an die

Autonomiebehörde überwiesen. Ebenfalls befreit von den Sanktionen sind Gelder, die über kommunale Behörden oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs) fließen. Diese machen zirka zwanzig Prozent der monatlichen Hilfszahlungen an die Palästinenser aus.

Unter den Sanktionen leidet die Bevölkerung zunehmend. Um die Isolation zu überwinden, bemüht sich der Präsident Mahmoud Abbas bislang erfolglos um die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit. Die EU sollte die Bildung einer solchen Regierung ermutigen. Sobald eine Regierung der nationalen Einheit oder eine alternativ angestrebte Technokraten-Regierung die Geschäfte übernimmt, sollte die EU die finanzielle Blockade aufheben. Bis dahin müssen über das Veranlasste hinaus humanitäre Nothilfeleistungen zur Verfügung gestellt werden, um eine Versorgung der Menschen zu sichern und um zu vermeiden, dass die Sanktionen als kollektive Bestrafung der palästinensischen Bevölkerung missinterpretiert werden. Langfristig aber sollte die EU in ihrem Unterstützungsprogramm grundsätzlich keine Direktzahlungen vorsehen, sondern nur projektgebundene finanzielle Hilfe leisten.

Viertens: Förderung der gesellschaftlichen Entwicklung. Die EU fördert nicht nur in den palästinensischen Gebieten, sondern im gesamten Nahen Osten Reformen, Demokratisierung und Zivilgesellschaft. Die Demokratieförderung als prioritäres Ziel erweist sich als problematisch, solange die gesellschaftlichen Voraussetzungen und die politischen Rahmenbedingungen nicht gegeben sind. Die Präsenz von demokratischen Wahlen bedeutet wenig, wenn nichtdemokratische Kräfte demokratisch zur Macht gewählt werden. Das spektakulärste Beispiel ist der Sieg der Hamas.

Das erste Ziel der EU sollte daher eine nachhaltige Förderung von Good Governance sein, die eine wichtige Vorausset-

zung zur Stärkung der Fundamente der Demokratie darstellt. Die Fortschritte in diesem Reformprozess sollten mit attraktiven Anreizen verbunden werden. Insbesondere sollte die EU einen konstruktiven Beitrag zum innerpalästinensischen Dialog leisten, der notwendig ist für eine innere Befriedung in den palästinensischen Gebieten. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die Stabilisierung des Landes, aber auch dafür, dass bei Verhandlungen auf palästinensischer Seite ein legitimer Ansprechpartner zur Verfügung steht. Förderungen der zivilgesellschaftlichen Strukturen sollten weiterhin auf der Agenda stehen. Allerdings ist es zu vermeiden, prominente Vertreter der Zivilgesellschaft zu einer politischen Kraft aufzubauen. Vielmehr sollte mit zivilgesellschaftlichen Kräften im Bereich Gesundheit, Bildung und Soziales zusammengearbeitet werden.

Fünftens: Kontakt zu allen Konfliktparteien. Bisher hat die EU Kontakte zur Hamas abgelehnt. Sie redet nur mit dem Präsidenten Mahmoud Abbas und seiner Fatah. Es ist allerdings klar, dass eine internationale Isolierung der Hamas eine politische Sackgasse ist, die sowohl Friedensbemühungen erschwert als auch den europäischen Einfluss in den Gebieten minimiert. Inzwischen hat die Europäische Union signalisiert, sie werde nach der Bildung einer Regierung der nationalen Einheit auch Gespräche mit der bisher isolierten radikal-islamischen Hamas aufnehmen. Einer Regierung der nationalen Einheit kann in der Tat niemand das Gespräch verweigern. Die EU muss sich aber auch etwas einfallen lassen für den Fall, dass eine solche Regierung nicht zustande kommt und die Hamas sich nicht offiziell zu den geforderten Prinzipien (Gewaltverzicht, Anerkennung Israels und der Verträge) bekennt. Ein *Laissez-faire* kann sich die EU nicht leisten. Daher muss offen über Wege nachgedacht werden, die Hamas schrittweise für eine

friedliche Lösung zu gewinnen. Dabei muss die EU auf ihren Prinzipien beharren, aber auch etwas Flexibilität zeigen.

Sechstens: Beitrag zur regionalen Sicherheitsstruktur. Der Versuch der EU, mit einem regionalen Ansatz – Euro-mediterrane Partnerschaft von 1995 – Stabilität, Demokratie und Frieden zu verbreiten, hat sich als schwieriges Unterfangen erwiesen. Die Zehnjahresbilanz der Partnerschaft fiel ernüchternd aus. Die Partnerschaft vermochte weder eine regionale Sicherheitsstruktur herzustellen, noch hat sie einen breiten politischen Reformprozess in den einzelnen Staaten auslösen können.

Die Euro-mediterrane Partnerschaft wird nun durch die parallel angelegte europäische Nachbarschaftspolitik ergänzt, die prioritär wirtschaftliche Anreize bietet. Auf der Basis von Aktionsplänen wird den Nachbarstaaten eine privilegierte Partnerschaft angeboten. Inzwischen sind Aktionspläne mit Israel, Jordanien, Marokko, der palästinensischen Autonomiebehörde und Tunesien unterzeichnet worden. Die Aktionspläne sind ein Ausdruck des neuen bilateralen Kurses der EU. Die einzelnen Länder dürfen den Rhythmus der ökonomischen, sozialen und politischen Reformen selbst bestimmen. Je schneller ein Land Reformen umsetzt, umso mehr wird es von der EU mit ökonomischen Vergünstigungen belohnt. Die europäische Nachbarschaftspolitik ist somit gekennzeichnet von einer Rückkehr zu mehr bilateral organisierten Beziehungen und positiver Konditionalisierung. Die Bilateralisierung ist als positiv zu bewerten, da sie es möglich macht, auf die spezifischen Gegebenheiten der einzelnen Länder einzugehen und die Reformgeschwindigkeiten anzupassen.

Allerdings darf die EU in ihren Beziehungen die regionale Sicherheitsperspektive nicht ausblenden. Die Instabilitäten im Nahen Osten beruhen nicht nur auf nationalen Krisen, sondern sind länder-

übergreifend, ohne dass sich ein gemeinsamer Ansatz zur regionalen Sicherheit herausbilden konnte. Daher sollte die EU einen Beitrag dazu leisten, Visionen für den Aufbau einer tragfähigen Sicherheitsarchitektur zu entwickeln. Mögliche Modelle sind die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und der Stabilitätspakt auf dem Balkan.

Wichtig für die Befriedung des Nahen Ostens sind *erstens* ein strategischer Konsens im Rahmen des Quartetts (UN, USA, Russland, EU), *zweitens* eine Zielvereinbarung, die die legitimen Interessen aller nahöstlichen Staaten berücksichtigt, *drittens* die Einbeziehung der Arabischen Li-

ga und anderer Länder in der Region, die einen Beitrag zu einer Gesamtlösung leisten können und müssen.

Wichtig für eine konstruktive Rolle der Europäischen Union ist, dass sie eine stärkere Verantwortung im Nahostquartett übernimmt und eine aktivere Rolle bei der Konfliktlösung spielt. Hierfür muss die EU die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente effektiv und effizient einsetzen. Für eine kohärente Politik in der Region muss sich die EU von ineffizienten Ansätzen lösen und gegebenenfalls neue Instrumente einführen. Die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 bietet eine gute Chance für Initiativen.

Keine Friedensperspektiven

„Das Thema kann relativ schnell abgehandelt werden, da es keine Perspektive für Frieden im Nahen Osten gibt: weder kurzfristig noch mittelfristig und höchstwahrscheinlich nicht einmal langfristig gesehen‘ lauteten die einleitenden Worte von Carlo Masala in seinem Vortrag ‚Transatlantic Relations and the Middle East after the Lebanon War: Is there a Window of Opportunity for Peace?‘. Der Vortrag fand am 2. November im rechtswissenschaftlichen Institut (Institute of Law) der Universität Birzeit statt und wurde mithilfe der Konrad-Adenauer-Stiftung Ramallah organisiert. Der Theorieexperte in internationalen Beziehungen und internationalen Sicherheitsfragen mit Schwerpunkt Europa, USA und Mittelmeerstaaten ist Research Adviser am NATO Defense College in Rom und gehört der neo-realistischen Denkschule an, die für eine sehr offene und direkte Haltung bekannt ist. [...] Masala hält einen Bürgerkrieg in den palästinensischen Gebieten aufgrund massiver interner Probleme zwischen Fatah und Hamas für äußerst wahrscheinlich. Außerdem geht Masala davon aus, dass die Methode der asymmetrischen Kriegsführung in Zukunft häufiger zur Anwendung komme, da sie sich in der Vergangenheit als außerordentlich erfolgreiche militärische Strategie erwiesen habe. Laut seinem Fazit ist weder die regionale noch internationale Situation reif für einen nachhaltigen Friedensprozess.“

Veranstaltungsbericht des KAS-Länderbüros in Palästina unter www.kas.de (Stand 10. November 2006).