

Die Nahostpolitik der Europäischen Union: Unterschiedliche Ansätze und Instrumente

Michael Fuker

ABSTRACT

The Middle East is one of the most significant "hot spots" for the European Union (EU) and its Common Foreign and Security Policy (CFSP). Especially the EU's role as a mediator in the Middle East Peace Process and its policy of sanctions against Iran's nuclear policy are tough challenges for the Union and its member states. The Middle East Policy of the EU is highly complex, proceeds on different levels and has to be seen in context of the political and economic situation in the region. For the EU several options should be considered to enhance its role as an actor in the region and to improve its Middle East Policy.

Der Nahe Osten ist für die Europäische Union (EU) eine Region, die wegen ihrer geografischen Nähe, ihrer reichlich vorhandenen Energieressourcen, aber auch wegen der anhaltenden Konfliktherde einen hohen Stellenwert in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik einnimmt. Das vielseitige Spektrum des außen- und sicherheitspolitischen Handelns der EU in dieser Region reicht von Friedensbemühungen im israelisch-arabischen Konflikt über politische Stabilisierungsmaßnahmen im Irak bis hin zu einer Sanktionspolitik gegen den Iran. Zur Umsetzung ihrer Nahostpolitik greift die EU auf unterschiedliche Instrumente zurück, welche von Soft Power über wirtschaftliche Sanktionen hin zu vielfältigen Kooperationskonstellationen reichen. Der europäische Ansatz unterscheidet sich deutlich von der Nahostpolitik der USA, da letztere militärischer Machtprojektion einen deutlich höheren Stellenwert beimessen. Europäische Nahostpolitik kann nicht ohne Berücksichtigung der amerikanischen Politik gegenüber der Region gedacht werden. Des Weiteren ist festzustellen, dass die EU neben den USA auch die Rolle anderer regionaler Akteure (zu nennen sind Ägypten, Saudi-Arabien, Türkei, Jemen, Jordanien und Katar) berücksichtigen muss, um dem Ziel von Frieden und Stabilität im Nahen Osten näher zu kommen. Obwohl die EU-Nahostpolitik in der Vergangenheit er-

folgreiche Schritte gesetzt hat, ist aktuell eine Stagnation eingetreten, weil die USA mit ihren Friedensbemühungen, nach den Verhandlungen im September 2010, gescheitert sind. Der Hauptgrund für das Scheitern der Friedensverhandlungen im September war die Nichtverlängerung des Moratoriums zum Stopp des israelischen Siedlungsbaus im Westjordanland. Es muss in diesem Beitrag gefragt werden, inwieweit die EU Impulse in der Nahostpolitik setzen kann, ohne lediglich ein reaktiver Akteur in der Region zu sein.

Die Entwicklung der EU-Nahostpolitik

Das Engagement und die Bedeutung der EU als internationaler Akteur und Vermittler im Nahen Osten haben seit den 1990er Jahren an Bedeutung gewonnen. Zum einen wurden die außenpolitischen Kompetenzen der EU durch die Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon sukzessive weiterentwickelt, zum anderen wurde die Vermittlerrolle der EU zunehmend in der Region gewünscht und angenommen, nicht zuletzt aufgrund von temporären Rückzügen der USA aus den Friedensbemühungen, wie etwa nach dem Scheitern des Camp David II Gipfels 2000 und des Annapolis-Friedensprozesses 2007/2008.

Die Lösung des israelisch-arabischen bzw. israelisch-palästinensischen Konfliktes

steht im Vordergrund der Friedenspolitik im Nahen Osten. Hierbei verfolgt die EU den Ansatz einer Zwei-Staaten-Lösung mit dem Ziel eines demokratischen, unabhängigen und existenzfähigen palästinensischen Staates. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten investieren in die Umsetzung der Zwei-Staaten-Lösung, laut Europäischer Kommission über 496 Millionen Euro im Jahr 2008. Dabei wird speziell in die Palästinensische Autonomiebehörde (PA), in den Aufbau der Infrastruktur, der Wirtschaft und politischer Institutionen investiert.

Zu Beginn der Vermittlungsbemühungen im israelisch-palästinensischen Konflikt im Rahmen der Madrider Friedenskonferenz 1991 setzte die EU nur wenige Akzente und beteiligte sich im geringen Maße an den „multilateral tracks“ zu den Themen Wasser, Flüchtlinge, Umwelt, Wirtschaft sowie Rüstungskontrollen. Die Hoffnungen auf eine Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes wurden vor allem durch zwei Ereignisse dynamisiert: Zum einen durch die Einrichtung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) durch den Vertrag von Maastricht 1992 und zum anderen durch das Abkommen von Oslo 1993 (Oslo I). Im Oslo-Friedensprozess, welcher eine Reihe von Abkommen zwischen Palästinensern und Israel bezeichnet und von den USA initiiert wurde, konzentrierte sich die

EU auf die finanzielle und ökonomische Unterstützung der Palästinensischen Autonomiebehörde. Im Zeitraum von 1993 bis 2000 zählte die EU zusammen mit ihren Mitgliedsstaaten zu den größten Geldgebern für die palästinensischen Gebiete wie auch für den Nahost-Friedensprozess insgesamt. Zusätzlich wird die United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) finanziell (laut Europäischer Kommission über 113 Millionen Euro im Jahr 2008) stark unterstützt, ein temporäres Hilfsprogramm der Vereinten Nationen, welches die Implementierung rechtsstaatlicher Strukturen und humanitäre Ziele verfolgt.

Weitere Etappen kennzeichnen den Weg europäischer Nahostpolitik: In der Berliner Erklärung 1999 unterstützte die EU das Recht der Palästinenser auf Selbstbestimmung einschließlich der Option auf einen eigenen Staat. In Folge der Gründung des Nahost-Quartetts 2002 in Madrid und dem 2003 vorgeschlagenen Stufenplan („Road Map“) zur Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts, konnte sich die EU als Akteur in der Nahostpolitik gegenüber den USA, Russland und den Vereinten Nationen aufwerten. Mit der Ernennung des früheren britischen Premierministers Tony Blair zum Sondergesandten des Quartetts im Juni 2007, sollte ein weiterer Impuls gesetzt werden, um die Entstehung eines langfristigen Entwicklungsplans für die palästinensische Bevölkerung in den Bereichen Wirtschaft und institutionelle Reform voranzutreiben. Das Nahost-Quartett stellte 2003 drei Bedingungen auf, welche von palästinensischer Seite erfüllt werden sollten, damit eine palästinensische Regierung von der internationalen Gemeinschaft anerkannt werde:

- 1) Anerkennung des Staates Israels,
- 2) Gewaltverzicht,
- 3) Einhaltung ausgehandelter diplomatischer Vereinbarungen.

Mit der vorgeschlagenen „Roadmap“

sollten die Zwei-Staaten Lösung und die demokratische Reform der palästinensischen Institutionen bis 2005 erzielt werden. Trotz einzelner Zugeständnisse der Konfliktparteien konnten bisher nur wenige nennenswerte und längerfristige Erfolge erreicht werden. Obwohl auch weiterhin Bemühungen seitens des Nahost-Quartetts erkennbar sind, stagniert die Umsetzung der „Road Map“. Der Blick kann aber nicht nur auf die Umsetzung der „Road Map“ als wichtigen Indikator für eine mögliche Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes gerichtet werden, darüber hinaus müssen auch die wachsende iranische Rolle als regional player und die Lage im Irak berücksichtigt werden.

Soft Power der EU

Die angestrebte Sicherheit und Stabilität in den Nachbarregionen, insbesondere im Nahen Osten, sollen primär die Sicherheit der EU gewährleisten. In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 und dem Bericht über die Umsetzung der ESS von 2008 finden sich Hinweise auf die strategische Bedeutung der Nahostregion. Dabei werden folgende signifikante Bedrohungen für die Sicherheit der EU genannt: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten und organisierte Kriminalität.

Die geografische Nähe zu den Konflikt-herden und der noch andauernde Entwicklungsprozess der gemeinsamen militärischen Fähigkeiten und Kapazitäten zwingen die EU ihre möglichen Handlungsoptionen und daraus folgende Reaktionen in der Region mit Bedacht abzuwägen, um die Gefahr eines außenpolitischen Rückschlags zu vermeiden. Gegenwärtig finden drei Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) in der Region statt: die EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL COPPS) in der Westbank, die EU Border Assistance Mission am palästinensisch-ägyptischen Grenzübergang Rafah (EUBAM Rafah)

und EUJEST Lex im Irak. Die EUPOL COPPS Mission unterstützt seit Januar 2006 den Aufbau der palästinensischen Polizei und besteht derzeit aus 53 europäischen und 27 lokalen Mitarbeitern. Die EUBAM Rafah Mission ist seit November 2005 aktiv, unter Mitarbeit von 13 europäischen und 11 lokalen Mitarbeitern. Jedoch wurde die Mission, aufgrund der Machtübernahme des Gazastreifens durch die Hamas im Juni 2007, auf unbestimmte Zeit ausgesetzt, wobei eine rasche Wiederaufnahme innerhalb eines Tages gegeben ist. Im Rahmen der EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq (EUJUST LEX) unterstützt die EU seit Juli 2005 mit gegenwärtig 53 europäischen Mitarbeitern Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtslage und der Rechtsstaatlichkeit im Irak. Im Fall des Irak spielt aber nicht nur das Ziel der Stabilität und des Friedens eine wichtige Rolle, sondern auch das Interesse der EU und einzelner Mitgliedsstaaten an den reichlich vorhandenen fossilen Energieressourcen, insbesondere am weltweit drittgrößten Ölvorkommen. Das europäische Interesse einer Anbindung an die irakischen Öl- und Gasfelder, aber auch das vermehrte Auftreten einzelner Mitgliedsstaaten, wie zum Beispiel Frankreich und Italien und deren Ölfirmen Total und Eni, verdeutlichen das ökonomische Potential Iraks. Zur Gewährleistung der Energiesicherheit und Verringerung der Abhängigkeit von russischen Energieressourcen handelt die EU allgemein weniger als einheitlicher Akteur, vielmehr führen die einzelnen Mitgliedsstaaten ihre eigenen Energiepolitiken. Auch wenn die EU mit dem Memorandum of Understanding between the Government of Iraq and the EU on Strategic Partnership in Energy (Energy MoU) vom 18. Januar 2010 ein wichtiges Signal für eine gemeinsame Energiepolitik im Irak gesetzt hat, so bleiben dennoch vorerst die einzelnen Mitgliedsstaaten, insbesondere Deutschland und Frankreich, die wichtigsten Ansprechpartner für den Irak bezüglich Energiekooperationen.

Im Gegensatz zur uneinheitlichen europäischen Energiepolitik verfolgt die EU mit

dem Joint Strategy Paper for Iraq für die Jahre 2011 bis 2013 eine mittelfristige Planung für die gezielte Unterstützung des Irak, der seine vorhandenen politischen Ressourcen durch Kapazitätenbildungsmaßnahmen besser nutzen können soll. Dabei konzentriert sich die Unterstützung des Irak durch die EU auf folgende Bereiche: (1) Good Governance, (2) Bildung zur Förderung des sozio-ökonomischen Wachstums und (3) Wasser- und Landwirtschaft. Mit diesen Formen der Unterstützung versucht die EU den Irak dazu zu bewegen, den nationalen Reformprozess voranzutreiben und somit die Reintegration in die internationale Gemeinschaft zu beschleunigen.

Multilaterale Kooperation und regionale Initiativen

Die europäische Nahostpolitik basiert nicht nur auf GSVP-Missionen und finanziellen Unterstützungsmaßnahmen in der Region, sondern versucht auch verstärkt bilaterale und multilaterale Kooperationen zu schaffen und regionale Initiativen zu unterstützen. Ein Handlungsfeld der europäischen Nahostpolitik mit wachsender Bedeutung ist die Zusammenarbeit mit den Staaten des Golf-Kooperationsrates (Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate). Gegenwärtig bestehen die Beziehungen der EU zu den Golfstaaten vorwiegend auf wirtschaftlicher Ebene, wobei sich eine Erweiterung der politischen Beziehungen anbietet. Die genannten reichen Golfstaaten haben in den letzten Jahren ihr politisch-diplomatisches Engagement in der Region deutlich ausgeweitet und versuchen selbst an der Lösung regionaler Konflikte mitzuarbeiten. Der Golf-Kooperationsrat besitzt ausreichend politischen Einfluss, um auf die Stabilisierung im Irak und das Verhalten des iranischen Regimes einzuwirken. Deshalb spielen die Golfstaaten nicht nur eine wichtige Rolle als Wirtschaftspartner für die EU, sondern auch als Mediatoren im regionalen Friedensprozess. Zudem könnte die EU mit einer stärkeren politischen Einbeziehung der sechs Golfstaaten in den

Friedensprozess, ihr Konfliktmanagement in der Region durch mögliche finanzielle und personelle Beteiligung seitens der Golfstaaten, stärken.

Ein weiteres Forum für die politische und wirtschaftliche Annäherung der EU an den Nahen Osten bietet die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) mit besonderer Berücksichtigung der 2008 gegründeten Union für das Mittelmeer (dem frühen Barcelona-Prozess). Mit dem Großteil der für einen Frieden im Nahen Osten relevanten Akteure (Israel, den Palästinensischen Autonomiegebieten, dem Libanon und Syrien) bestehen entsprechende Kooperationsbeziehungen auf bilateraler Ebene. Dabei verfolgt die EU im Sinne der Schaffung eines „Ringes stabiler, befreundeter Staaten“ in der Nachbarschaft folgende Ziele:

- ★ Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit;
- ★ Entwicklung von Marktwirtschaften;
- ★ Mitverantwortung bei der Vorbeugung und Beilegung regionaler Konflikte unter besonderer Berücksichtigung von illegaler Migration, Menschenhandel und Terrorismus.

Sanktionspolitik gegenüber dem Iran

Die EU setzt aber nicht nur auf Soft Power gegenüber der Region, sondern nutzt auch Instrumente von Hard Power, insbesondere wirtschaftliche Maßnahmen. Beispielhaft der europäischen Hard Power kann die Sanktionspolitik gegenüber dem Iran aufgrund seines Atomprogramms genannt werden. Hierbei setzt die EU, mit Unterstützung der Vereinten Nationen und den USA, auf Sanktionen als Instrument ihrer Iranpolitik. Mit Beschluss des Rats der Europäischen Union vom 26. Juli 2010 wurden in einem Sanktionskatalog, der folgende Punkte beinhaltet, weitere Strafmaßnahmen beschlossen:

- ★ Ein verschärftes Kontroll- und Überwachungssystem für Banken und bei Finanztransaktionen;
- ★ das Verbot mittel- und langfristiger Exportkredite;
- ★ umfangreiche Neuaufstellungen ira-

nischer Unternehmen, Institutionen, Individuen und Dual-Use Gütern, die mit der iranischen Atompolitik in Verbindung gebracht werden;

- ★ verschärfte Kontrollpflichten für den Schiffsverkehr;
- ★ ein Landeverbot für iranische Frachtflugzeuge auf europäischen Flughäfen;
- ★ proliferationsbezogene Sanktionen im Energiebereich.

Die erweiterten Sanktionen der EU haben die Wirtschaftsbeziehungen der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten mit dem Iran auf ein Minimum reduziert. Da die EU vorerst mehr auf die Sanktionspolitik und weniger auf diplomatische Gespräche mit dem Iran setzen wird, ergeben sich aus dieser Vorgehensweise nicht nur wirtschaftliche Nachteile für den Iran, sondern auch für die EU und ihre Mitgliedsstaaten selbst. Zudem können im Bereich der Menschenrechtspolitik, hinsichtlich der Wieder- bzw. Neuaufnahme des Menschenrechtsdialogs, bei der Energiesicherheit und bei Fragen der regionalen Sicherheit keine Fortschritte mit dem Iran erzielt werden. Doch gerade die europäische Energiesicherheit und die Fragen der regionalen Sicherheit sind für die EU Themen-schwerpunkte von hoher Relevanz, und folglich steht die EU vor einem Dilemma: Einerseits sind europäische Staaten von Energielieferungen aus Russland und nordafrikanischen Staaten abhängig, und diese Abhängigkeit könnte nur durch engere Kooperationen mit den Golfstaaten und insbesondere mit dem Iran verringert werden. Andererseits hätte eine größere Beteiligung der EU-Staaten am iranischen Öl- und Gassektor zur Folge, dass europäische Unternehmen und Banken vom amerikanischen Markt ausgeschlossen werden könnten. Die Schwächen einer europäischen Energiepolitik könnten die bestehenden Abhängigkeiten einzelner EU-Mitgliedsstaaten vergrößern und den Verlust wichtiger Märkte fossiler Energieressourcen zur Folge haben. Schon jetzt nutzen aufstrebende Schwellenländer (insbesondere China und Brasilien) die Öl- und Gasreserven des Iran und sind Wett-

bewerber der EU. Letzen Endes könnte die Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen der EU mit dem Iran den Verlust des iranischen Marktes zur Folge haben und daraus resultierend den Zugang zu wichtigen Energieressourcen verhindern. Es besteht wenig Hoffnung, dass der Iran als Reaktion auf die Sanktionen seine Atompolitik ändert und folglich stellt sich die Frage, ob die EU ihre Iranpolitik überdenken sollte.

Perspektiven und mögliche Handlungsoptionen

Von grundlegender Bedeutung für die weitere Entwicklung in der gesamten Region ist die Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes, und hierbei spielen die EU und die USA seit Jahrzehnten eine aktive Rolle. Vor der Gründung des Nahost-Quartetts 2002 handelte die EU zumeist auf Initiative der USA und konnte erst durch eine schrittweise Entwicklung der eigenen Nahostpolitik den Status eines gleichwertigen Akteurs und diplomatischen Partners in der Region erreichen. Die USA werden in der Region und in den internationalen Medien dennoch mehr wahrgenommen als die EU, da für die Friedens- und Stabilitätspolitik im Nahen Osten nicht nur diplomatische Werkzeuge für Friedensschlüssen und Konfliktlösungen ausreichen, sondern auch militärische Kapazitäten von großer Bedeutung sind. Die Fortentwicklung der GSVP ist eine der Prioritäten der EU, wobei jedoch eine deutliche Diskrepanz zwischen zivilen und militärischen Fähigkeiten besteht. Nichtsdestotrotz wird bereits seit einigen Jahren das Engagement europäischer Soldaten und Mitarbeiter in den UN-Missionen, insbesondere in der UNIFIL Mission im Südlibanon, und auch in den GSVP Missionen EUPOL COOPS, EUBAM Rafah und EUJUST LEX von den Vereinten Nationen sehr geschätzt und begrüßt.

Trotz der im September 2010 gescheiterten Friedensverhandlungen zwischen Israel und den Palästinensern muss der Nahost-Friedensprozess wiederbelebt, wenn nicht sogar neu erfunden werden.

Zu diesem Zweck sollten, von internationaler Seite und speziell von der EU, folgende Schritte bzw. Handlungsoptionen bedacht werden:

- ★ Das Nahost-Quartett muss von den einzelnen involvierten Akteuren zum einem politisch aufgewertet werden, um Krisenprävention, Konfliktmanagement und Konfliktlösung in der Region verbessern zu können. Zum anderen sollte das Mandat nicht nur auf den israelisch-palästinensischen Konflikt beschränkt bleiben, sondern auch auf weitere Konflikte in der Region ausgeweitet werden. Um das Nahost-Quartett, insbesondere in seiner Haltung bezüglich des iranischen Atomprogramms zu stärken, wäre die Erweiterung um China eine mögliche Option. China ist nicht nur einer der größten Investoren in die iranischen Öl- und Gasanlagen, sondern auch eine wichtige Stimme im UN-Sicherheitsrat, wenn es um Sanktionen gegen den Iran und seine Atompolitik geht.
- ★ Trotz häufig divergierender Interessen sollten die EU und USA, als die beiden Hauptvermittler im Friedensprozess, weiterhin eng zusammenarbeiten. Die US-Politik gegenüber der Region sollte weiterhin von der EU unterstützt werden, da die USA zu den führenden Friedensvermittlern zählen.
- ★ Angesichts der unterschiedlichen Herausforderungen, die der Nahe Osten bietet, sollte die EU nicht nur auf US-Initiativen warten, sondern eine eigene aktive Nahostpolitik betreiben. Dazu wäre unter anderem die Annahme einer neuen europäischen Nahost-Strategie richtungsweisend, welche die Stärkung des Nahost-Quartetts, eine besser koordinierte Zusammenarbeit mit den USA und neue Vorschläge für die Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes vorsehen könnte.
- ★ Die EU sollte, trotz Widerstand seitens der USA und Israels, Initiativen unterstützen, welche die Hamas und Hisbollah in den Friedensverhandlungsprozess miteinbeziehen.

- ★ Die EU sollte erweiterte Kooperationen und die stärkere Einbindung regionaler Akteure (Golfstaaten, Arabische Liga) und Mediatoren (insbesondere Ägypten, Jordanien und Türkei) in den Nahost-Friedensprozess forcieren.
- ★ Die Union für das Mittelmeer sollte als Forum zur Verbesserung der europäischen Beziehungen mit den Mittelmeeranrainerstaaten vermehrt und konstruktiver genutzt werden.

Wenn die EU und deren Partner zumindest einen Teil der Handlungsoptionen in der Region wahrnehmen, dann kann dies den Weg für weitere Fortschritte im Nahost-Friedensprozess ebnen.

Michael Fuker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am AIES

Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet.
Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2010.

Schlossgasse 6
A-2344 Maria Enzersdorf
Tel. +43 (0)2236 411 96
Fax. +43 (0)2236 411 96-9
E-Mail: office@aies.at
www.aies.at

Gestaltung & Druck:
Magoo Events & Marketing, www.magoo.ag