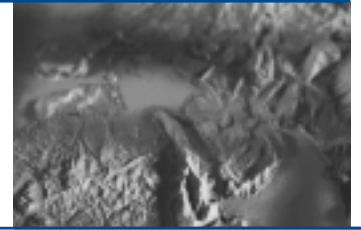


# Die Zukunft sichern: Europas Agenda für eine friedlichere Nachbarschaft

Diskussionspapier – überarbeitete Version  
XI. Kronberger Gespräche „Europa und der Nahe Osten“  
Bertelsmann Stiftung, 17.–19. Januar 2008







# Die Zukunft sichern: Europas Agenda für eine friedlichere Nachbarschaft

Diskussionspapier – überarbeitete Version

XI. Kronberger Gespräche „Europa und der Nahe Osten“ Bertelsmann Stiftung,  
17.-19. Januar 2008

Almut Möller, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Centrum für angewandte  
Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität, München

Christian-Peter Hanelt, Bertelsmann Stiftung,  
Senior Expert, Leiter des Projekts „Europa und der Nahe Osten“

## Inhalt

I.	Vorwort	
	Gemäßigter Ton, mäßige Hoffnung	4
II.	Zusammenfassung	6
III.	Einführung	8
IV.	Die Neue Dynamik im Nahen Osten: Regionale und internationale Konsequenzen	9
V.	Der Nahe Osten zwischen Konfliktmanagement und Konfliktlösung: Welche Rolle für Europa?	12
VI.	Eine bessere Politik mit einem strategischen Konzept und einer fokussierten Agenda	15

## I. Gemäßigter Ton, mäßige Hoffnung

von Joachim Fritz-Vannahme

Sicherheit ist das Schlüsselwort in der unsichersten Region der Welt. Die 11.Kronberger Nahostgespräche der Bertelsmann Stiftung kreisten in der vergangenen Woche zwei Tage lang um diesen Begriff, egal, ob das Wort nun auf den Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern gemünzt war oder auf die Krieg-in-Sicht-Krise um den Iran, auf den blutigen Verfassungskonflikt im Libanon, die Spannungen zwischen Syrien und Israel oder den Bürgerkrieg zwischen Sunniten und Schiiten im Irak.

Die Stimmung unter den 60 Teilnehmern aus 23 Ländern, von den Vereinigten Staaten von Amerika bis zu den Vereinigten Emiraten, war abgeklärt, gelegentlich verhalten zuversichtlich. Ängstlich war sie hingegen nicht, dazu ist das Leben im Spannungszustand in dieser Weltgegend zu lange schon die Regel.

Von einer neuen „Koalition der Gemäßigten“ sprach ein israelischer Teilnehmer, wie man sie so seit langem nicht mehr gesehen habe: In seinen Augen spannt sich diese Koalition von Marokko bis zum Golf und überlasse nicht länger der „Koalition der Hasserfüllten, der Hamas und Hisbollah“ das Feld. Dieser Begriff blieb nicht unwidersprochen und wurde dennoch in den Kronberger Gesprächen fast zum geflügelten Wort.

Was tun? Aus dem Munde nahöstlicher Politiker war diese Frage ebenso zu hören wie von europäischen oder amerikanischen Regierungsberatern. Was tun, fragte in seiner Eröffnungsrede der deutsche Außenminister. Und Frank-Walter Steinmeier<sup>1</sup> gab mit Blick auf Palästina auch Antwort: Den Palästinensern müsse beim Auf- und Ausbau ihrer Wirtschaft geholfen werden, angefangen von Budgetnöten bis zur Unternehmensansiedlung. Sodann müsse Europa ihnen helfen, unter anarchischen Verhältnissen eine moderne Polizei einsatzbereit zu machen. Und Israel müsse den Siedlungsbau am Jordan und in Ost-Jerusalem stoppen.

Was tun, fragte auch Stiftungsvorsitzender Gunter Thielen<sup>2</sup>: "Die Region vom westlichen Mittelmeer bis zum Golf braucht eine gewaltige Investition in Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen, um seine Wertschöpfungsfelder zu erschließen. Hier können die Europäer viel leisten“. Damit nahm er manche der folgenden Debatten vorweg. Ob nun in Kuwait oder in Algerien, in den Golfstaaten oder in Jordanien – überall erfordert allein schon die Bevölkerungsentwicklung gewaltige Anstrengungen im Bildungswesen. Verstanden hat man das in allen Ländern der Region – in der Umsetzung der Erkenntnis hingegen lassen sich beträchtliche Unterschiede feststellen. Lässt sich ein härterer Kontrast denken als zwischen dem großen Irak, seit Jahrzehnten von Kriegen, Diktatur und Bürgerkrieg zerrissen, und dem kleinen Kuwait, vor 18 Jahren Opfer des irakischen Einmarsches?

Wenn er das High-Tech-Land Israel verlasse und durch den israelischen Schutzwall nach Palästina komme, finde er sich in einem Armenhaus wieder, berichtete ein deutscher Teilnehmer. Krieg und Frieden, selbst organisierte Friedlosigkeit entscheiden zugleich über Bildungschancen, also über die Zukunft. Von daher war das Thema des Stiftungspapiers, das als Diskussionsvorlage diente, treffend gewählt: „Die Zukunft sichern: Europas Agenda für eine friedliche Nachbarschaft.“

Zugleich verdeutlichten die Kronberger Nahostgespräche aber auch, dass eine europäische Agenda, sofern sie von allen EU-Mitgliedern wirklich ernst genommen wird, für sich allein nicht viel ausrichten kann. In Brüsseler Kreisen zeigt man sich enttäuscht, dass der amerikanische Präsident George W. Bush bei der Überwachung des



im November in Annapolis vorgezeichneten Vermittlungsprozesses, beim sogenannten Monitoring den Europäern keinerlei Rolle zuwies. Verletzte Eitelkeit? Nicht nur. Denn aus israelischer wie palästinensischer Sicht wird ein solches Monitoring überhaupt vermisst – auch die Amerikaner, die hierfür die natürliche Autorität hätten, wollen diese Arbeit nicht übernehmen.

Unter den Europäern gingen in Kronberg die Meinungen durchaus nicht allzu sehr auseinander: Man könne, solle, wolle helfen, müsse assistieren. Führen hingegen, das könne man nicht. Außenminister Steinmeier riet in seiner Rede darum zu europäischer Bescheidenheit. Zu bescheiden sei der EU-Beitrag an anderer Stelle, beklagten Teilnehmer aus Nordafrika, aber auch aus Nahost. Da werde die Vision einer Mittelmeerunion von Frankreichs Präsidenten Nicolas Sarkozy entworfen – doch den Agrarprodukten wie den Studenten aus den arabischen Ländern werde der Zugang nach Europa zunehmend erschwert. Auch mit der wachsenden Zahl schwarzafrikanischer Migranten in Richtung Alte Welt fühlen sich viele Nordafrikaner allein gelassen. Droht Europa hier in falsche Bescheidenheit zu verfallen, den großen Worten von der Union rund ums Mittelmeer k(l)eine Taten folgen zu lassen?

Steinmeier sorgte unmittelbar vor den Kronberger Gesprächen in Berlin für einige Aufregung. Er hatte dort seinen syrischen Kollegen Muallim empfangen und einen Koalitionsstreit ausgelöst. In seiner Kronberger Rede verteidigte der Minister seine Politik: Syrien müsse aus der Problemecke herausgeholt werden, um nicht länger als Störenfried in Nahost agieren zu können. Die arabischen, aber auch die israelischen Zuhörer nickten beifällig. Vor allem für Israel ist das Gespräch mit Syrien das probate Mittel, den eigentlichen Gegner Iran weiter zu isolieren. Und die Nuklearpolitik Teherans fürchten nicht nur die Israelis, sondern auch viele Araber, wie sie in Kronberg unmissverständlich klar machten. „Zwei Alpträume plagen uns“, sagte ein Teilnehmer aus der Golfregion: „Im ersten Alptraum besitzt der Iran die Bombe. Und im zweiten greift Washington den Iran an, weil es glaubt, dass Teheran die Bombe besitze.“

Ein Iran-Kenner warnte, dass die soziale, wirtschaftliche, moralische und ideologische Krise in diesem Land auch dessen Politik „in Richtung Abgrund rutschen lässt“. Es sei ja nicht allein Präsident Ahmadinedschad, der nach der Bombe greife, die Arbeiten dafür hätten unter seinem Vorgänger Khatami längst begonnen. Mittlerweile sei die Bombe ebenso ein nationales Symbol geworden für dieses Land, das sich in den vergangenen 500 Jahren nur zu oft missbraucht gefühlt habe, also auch ein Mittel innenpolitischer Legitimität, gerade weil die heimische Krise kaum noch einen anderen Nachweis von Stärke erlaube.

„Der Nahe und Mittlere Osten 2008 zwischen Konfliktmanagement und Konfliktlösung“, stand auf den Einladungen zu den 11. Kronberger Gesprächen der Bertelsmann Stiftung. Im Rückblick kreisten die Gespräche in ganz vorsichtigem Optimismus sehr viel mehr um den richtigen Umgang mit all’ diesen Konflikten als um eine nahe Lösung. Der üblichen Polemik, den gewohnten Schuldzuweisungen ließ diese pragmatische Gestimmtheit der Teilnehmer so gut wie keinen Raum. Realistisch betrachtet, ist dies das Ergebnis dieses Treffens.

<sup>1</sup><http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2008/080118-steinmeier-kronberger-gespraech.html>

<sup>2</sup>[http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F14-34394756/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_23672\\_23673\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F14-34394756/bst/xcms_bst_dms_23672_23673_2.pdf)

## II. Zusammenfassung

## II. Zusammenfassung

## Grundlegende Veränderungen in der Geopolitik des Nahen Ostens

Seit dem 11. September 2001 haben bedeutende Veränderungen der geopolitischen Lage im Nahen und Mittleren Osten stattgefunden. Die Region hat sich durch die U.S.-amerikanisch geführte Invasion im Irak, das iranische Atomprogramm, den Hamas-Sieg bei den Wahlen im Jahr 2006, die Trennung der autonomen und besetzten Palästinensergebiete und den Krieg im Libanon zwischen Israel und der Hisbollah gewandelt. Der wachsende Einfluss islamistischer Bewegungen, religiöse Spannungen, schwache Regime mit Legitimationsdefiziten, stagnierende politische Transformationsprozesse, das Risiko von Staatsversagen, schwache moderate Kräfte und die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich sind Quellen einer neuen Art von Instabilität in der Region. Eine regionale Sicherheitsstruktur, die die Funktion eines Deeskalationsmechanismus für die Brennpunkte der Region erfüllen könnte, existiert nicht.

## Es gibt jedoch Grund zu vorsichtigem Optimismus

Einige Entwicklungen im Jahre 2007 erlauben jedoch, die regionale Lage mit etwas mehr Optimismus zu betrachten. In Annapolis versammelten sich im November 2007 Vertreter aus 40 Ländern und Organisationen, von denen sich einige in der Vergangenheit geweigert hatten, am selben Tagungsort aufeinander zu treffen. Obwohl die Vereinbarung von Annapolis hauptsächlich auf den israelisch-palästinensischen Konflikt abzielt, hatte das Format des Treffens eine regionale Komponente. Diese Entwicklung könnte zu neuen Formen regionaler und internationaler Zusammenarbeit führen. Es gibt Grund zu vorsichtigem Optimismus in Bezug auf die Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts. Israel, die Palästinenser und die arabischen Länder haben ihren politischen Willen bekundet, in der israelisch-palästinensischen Frage zusammenzuarbeiten, während die Vereinigten Staaten, Europa und die übrige internationale Gemeinschaft bereit sind, im Rahmen des Nahost-Quartetts die Verhandlungen und die Umsetzung der Zwei-Staaten-Lösung bis Ende 2008 zu überwachen.

## Europa sammelt Erfahrungen als außenpolitischer Akteur

Die Europäische Union (EU) reift allmählich zu einem außenpolitischen Akteur heran. Trotz einiger Kritik hat sie sich in Richtung einer größeren Kohärenz und eines größeren Engagements bewegt. Im Nahen Osten wird dies sichtbar an Initiativen wie den Verhandlungen der EU-3 plus Javier Solana mit dem Iran (später mit China, Russland und den USA), der EU-Grenzenhilfsmission (EU-BAM) und der EU-Polizeimission in den Palästinensergebieten (EUPOL COPPS). Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU sollte jedoch realistisch eingeschätzt werden. Trotz allem ist die EU noch kein ausgereifter außen- und sicherheitspolitischer Akteur. Europa hat zudem in der Vergangenheit versucht, in seinen Beziehungen zum Nahen Osten und zu Nordafrika zu viel zu unternehmen, und das hat oft zu Frustration geführt.

## Eine sicherheitsfokussierte Agenda ist entstanden

Die europäische Sicht auf den Nahen Osten hat sich aufgrund der Erfahrungen nach dem 11. September 2001, der terroristischen Angriffe auf europäischem Boden, des wachsenden Drucks illegaler Migration und eines verschärften Wettbewerbs um Energieressourcen



gewandelt. Die optimistische Idee, die politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse in den Staaten und Gesellschaften des Nahen Ostens im Rahmen der 1995 initiierten Euro-Mediterranen Partnerschaft („Barcelona-Prozess“) zu unterstützen, ist einer engeren sicherheitsfokussierten Sicht gewichen. Vor dem Hintergrund der neuen sicherheitsorientierten europäischen Agenda erscheinen der Barcelona-Prozess und die südliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), mit der 2004 als Reaktion auf die Ost- und Süderweiterung begonnen wurde, als Relikte einer anderen Epoche.

Eine ganze Reihe von Programmen, Initiativen, Aktionsplänen und Treffen verschiedener Art haben deutlich gemacht, dass es an einer Prioritätensetzung fehlt und dass Barcelona-Prozess und ENP dazu tendieren, einander zu duplizieren. Zudem leidet die ENP unter einer problematischen Kombination ihrer östlichen und südlichen Dimensionen. Der Grundansatz eines mittel- bis langfristigen Engagements in Form verschiedener Arten der Zusammenarbeit zur Stabilisierung der Region ist sicherlich sinnvoll. Trotzdem erscheint es ratsam, fokussierter zu agieren, um nicht die EU-Mittelmeer-Initiativen so zu verwässern, dass sie eigentlich wirkungslos sind. Es sollte auch stärkere Anreize geben, die beide Seiten zu besserer Zusammenarbeit bewegen.

Konzeptionelle Mängel im „Barcelona-Prozess“ und in der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Ein zentrales Problem ist das Fehlen eines strategischen EU-Ansatzes für die Region, der die Entwicklungen der letzten Jahre berücksichtigt. Europa braucht eine echte außenpolitische Debatte, die die neuen Sicherheitsrisiken untersucht und die vitalen europäischen Interessen neu bewertet. Es muss auf europäischer Ebene geklärt werden, warum, wie und wo die EU im Nahen Osten aktiv sein soll. Es ist auch an der Zeit, die Euro-Mediterrane Partnerschaft sowie die südliche Dimension der ENP neu zu bewerten und ihre konzeptionellen Mängel zu beseitigen. Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, die Idee einer Mittelmeer-Union zu untersuchen, die bislang zu vage diskutiert wurde.

Nachdenken ist angebracht: Europa braucht eine echte außenpolitische Debatte

Auf der operationellen Ebene sollte sich die EU auf eine begrenzte Agenda konzentrieren. Momentan sollte sie ihre Mittel auf die folgenden Bereiche verteilen:

Die operationelle Ebene: weniger ist mehr

- *Erstens*: Ein klares Mandat für Institutionenaufbau sowie den wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbau des zukünftigen palästinensischen Staates im Rahmen des Annapolis-Prozesses.
- *Zweitens*: Eine zukunftsorientierte und enge Agenda zur wirtschaftlichen und politischen Transformation, die Anreize sowohl für die europäischen Länder als auch für ihre Partner bereithält.
- *Drittens*: Die Förderung der Idee regionaler Zusammenarbeit und Integration.

## III. Einführung

## III. Einführung

Der Annapolis-Prozess  
hat begonnen

Der Annapolis-Prozess hat gerade begonnen. Trotz ernster und verständlicher Zweifel an seinem Gelingen, die vor dem Treffen im November 2007 geäußert wurden, bleibt es eine Tatsache, dass seit Anfang 2008 Endstatus-Verhandlungen laufen. In einer gemeinsamen Vereinbarung haben sich der israelische Premier Ehud Olmert und Palästinenser-Präsident Mahmoud Abbas zu dem Ziel bekannt, den Versuch zu unternehmen, „alle noch ungelösten Fragen“ der Zwei-Staaten-Lösung auf der Basis der Roadmap des Nahost-Quartetts vor Ende 2008 zu klären. In den Verhandlungen haben die Vereinigten Staaten das Mandat, die Erfüllung der Roadmap durch beide Seiten zu kontrollieren und zu bewerten. Auf der Grundlage dieser Auswertung wird Washington dann entscheiden, ob der ausgehandelte Friedensvertrag implementiert wird.

Letzte Gelegenheit für  
die Zwei-Staaten-Lösung

Für die nähere Zukunft stellt der Annapolis-Prozess die letzte Gelegenheit dar, die Zwei-Staaten-Lösung in die Tat umzusetzen. Da er jedoch zahlreiche Risiken beinhaltet, ist es durchaus möglich, dass die Verhandlungen auch diesmal scheitern werden. Es bleibt abzuwarten, ob die Symbolik des Treffens in Annapolis, an dem mehr als 40 verschiedene Länder und Organisationen teilnahmen, darunter die Arabische Liga, Saudi-Arabien und Syrien, Einfluss auf die Verhandlungen haben wird und zu einem nachhaltigen Friedensprozess führt. Mit seiner langen von Hoffnungen und Misserfolgen geprägten Geschichte ist der israelisch-palästinensische Konflikt ein wichtiger Bestandteil des kollektiven Gedächtnisses der Menschen im Nahen Osten. In einer weiter gefassten regionalen Perspektive hätte ein israelisch-palästinensisches Friedensabkommen das Potenzial, positive Entwicklungen in Gang zu setzen. Der Annapolis-Prozess wird eine Reihe von Hürden überwinden müssen, aber ein erfolgreicher Abschluss ist nicht unmöglich.

Weniger tun, aber  
es besser machen

Die EU hat in der Vergangenheit versucht, in ihren Beziehungen zum Nahen und Mittleren Osten zu viel zu unternehmen, und das hat oft zu Frustration geführt. Man hat Europa als zu langsam oder zu schwach bezeichnet und dafür kritisiert, dass es mehr als Zahlmeister denn als Akteur auftrat. Der Annapolis-Prozess bietet nun den Rahmen für ein sofortiges Handeln, der von der EU genutzt werden sollte, um ihr Engagement und ihre Glaubwürdigkeit als regionaler Akteur zu verbessern. Die Europäer sollten fürs Erste ihre weit reichenden (und gleichzeitig vagen) Ambitionen in Bezug auf eine interregionale Zusammenarbeit beiseite stellen und sich darauf konzentrieren, den Annapolis-Prozess zum Erfolg zu führen. Vor dem Hintergrund alarmierender Entwicklungen in der Gesamtregion werden Israel, die arabische Welt, die Vereinigten Staaten, Europa und die übrige internationale Gemeinschaft einen hohen Preis zahlen, wenn sie es versäumen, die durch Annapolis gebotene Gelegenheit zu ergreifen. Und die Europäer würden eine weitere Chance verpassen, ihre Position in einer Region von strategischer Bedeutung zu verbessern.



## IV. Die neue Dynamik des Nahen Ostens: Regionale und internationale Konsequenzen

Seit dem 11. September 2001 haben bedeutende Veränderungen der geopolitischen Lage im Nahen und Mittleren Osten stattgefunden. Die Region hat sich durch die U.S.-amerikanisch geführte Invasion im Irak, das iranische Atomprogramm, den Hamas-Sieg bei den Wahlen im Jahre 2006, die Trennung der autonomen und besetzten Palästinensergebiete und den Krieg im Libanon zwischen Israel und der Hisbollah im Sommer 2006 gewandelt. Der wachsende Einfluss islamistischer Bewegungen, religiöse Spannungen, mangelhafte Regierungsführung, schwache Regime mit Legitimationsdefiziten, stagnierende politische Transformationsprozesse, das Risiko von Staatsversagen, schwache moderate Kräfte und die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich sind die Quellen einer neuen Art von Instabilität in der Region.

Grundlegende Veränderungen in der Geopolitik des Nahen Ostens

Der Nahe Osten ist eine Region mit einem niedrigen Integrationsniveau seiner Wirtschaften, Staaten und Gesellschaften. Die regionalen Konflikte sind jedoch hochgradig miteinander verwoben. Es besteht eine beunruhigende Tendenz zu plötzlichen Gewaltausbrüchen und zu einer Eskalation bis hin zum Krieg. Eine regionale Sicherheitsstruktur, die die Funktion eines Deeskalationsmechanismus für die Brennpunkte der Region erfüllen könnte, existiert nicht.

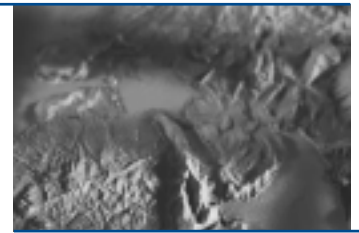
Fehlen einer regionalen Sicherheitsstruktur in einer explosiven Umgebung

- *Irak*: Der Irak hat sich zu einem *failed state* entwickelt. Es ist fraglich, ob die modifizierte „Sicherheit-zuerst“-Strategie, die die Vereinigten Staaten im Januar 2007 im Irak eingeführt haben, überzeugende Resultate produziert hat. Millionen Iraker sind in Nachbarländer geflohen, insbesondere nach Jordanien und Syrien, oder sind in ihrem eigenen Land zu Flüchtlingen geworden. Der Irak ist ein Stellvertreter für die amerikanisch-iranische Konfrontation im Mittleren Osten. Interner politischer Druck wird die Vereinigten Staaten und deren Alliierte zwingen, ihre Truppenkontingente im Irak zu reduzieren. Die internationale Gemeinschaft ist hilflos in Bezug auf die Frage, wie der Wiederaufbau des Iraks und der Versöhnungsprozess unter den rivalisierenden Gruppen am besten organisiert werden kann.
- *Iran*: Nachdem sein irakischer Nachbar und früherer Rivale geschwächt wurde, hat der Iran begonnen, nach regionaler Hegemonie zu streben. In einem auf zwanzig Jahre ausgelegten Strategiepapier beschreibt Teheran seine Vision, bis zum Jahr 2025 der mächtigste wirtschaftliche, politische und kulturelle Akteur in Westasien zu werden. Das iranische Atomprogramm, das von allen wesentlichen politischen Kräften des Landes unterstützt wird, hat Irans Nachbarn am Golf, die arabische Welt, Israel und die internationale Gemeinschaft alarmiert. Es gibt Anzeichen für einen atomaren Rüstungswettlauf in der Region. Europa und die Vereinigten Staaten favorisieren unterschiedliche Ansätze und sind geteilter Meinung in der Frage, ob der Einsatz militärischer Gewalt eine brauchbare Option ist, um den Iran davon abzuhalten, atomare Waffen zu entwickeln.

- *Der israelisch-palästinensische Konflikt:* In Annapolis haben sich die Vereinigten Staaten, Israel und die Palästinenser darauf verständigt, bis Ende 2008 ein Endstatus-Abkommen zu verabschieden. Die innerpalästinensische Konfrontation zwischen Fatah und Hamas und die im Juni 2007 erfolgte Teilung der Palästinensergebiete hat dem Nahostkonflikt aber eine neue Dimension hinzugefügt. Die Hamas hat umgehend angekündigt, dass sie den Annapolis-Prozess nicht unterstützen werde. Für Israel wird es schwer werden, seine Siedlungsaktivitäten einzustellen, und für die Palästinenser, Sicherheitsgarantien abzugeben. Obwohl Annapolis sicher eine Chance ist, könnten die Verhandlungen auch diesmal scheitern.
- *Libanon/Syrien:* Im Libanon besteht immer noch die Gefahr, dass das Land aufgrund interner Auseinandersetzungen und der offenen und verdeckten Intervention externer Akteure auseinander fällt. Die Vereinten Nationen haben zwar das Mandat der UNIFIL-Truppen nach dem Krieg zwischen Israel und der Hisbollah im Sommer 2006 ausgeweitet, aber bis jetzt keine *politische* Initiative lanciert. Es ist fraglich, ob sich die Situation mit einem neuen Präsidenten verbessern wird. Trotz seines Rückzugs im Jahre 2005 beeinflusst Syrien immer noch die Politik im Libanon, und ähnlich wie der Irak ist das Land ein Stellvertreter der amerikanisch-iranischen Konfrontation geworden.
- *Die „östliche Dimension“:* Am östlichen Rand bieten die wachsende Instabilität in Pakistan und das Wiedererstarken der Taliban in Afghanistan Grund zur Sorge, da die Destabilisierung von Zentral- und Südasiens auch einen Einfluss auf den Mittleren Osten haben könnte. Indien und China sind globale Wirtschaftsakteure geworden und haben begonnen, ihre wirtschaftlichen und energiepolitischen Interessen in den Ländern des Nahen Ostens und des Golfs zu verfolgen. Aufgrund der reichen Ressourcen der Region besteht die Möglichkeit einer Interessenkollision zwischen den westlichen Industrieländern und den neuen Mächten Asiens in einem verschärften globalen Wettlauf um Energie.

#### Neue Formen der Zusammenarbeit

Einige Entwicklungen im Jahre 2007 erlauben es aber, die regionale Lage mit etwas mehr Optimismus zu betrachten. Die Vereinigten Staaten, Europa und Länder des Nahen und Mittleren Ostens haben wieder angefangen, miteinander zu sprechen und Fragen wie den arabisch-israelischen Konflikt und den Prozess der Versöhnung und des Wiederaufbaus im Irak gemeinsam anzugehen. In Annapolis haben sich im November 2007 Vertreter aus 40 Ländern und Organisationen versammelt, von denen sich einige in der Vergangenheit geweigert hatten, am selben Tagungsort aufeinander zu treffen. Obwohl die Vereinbarungen von Annapolis auf den israelisch-palästinensischen Konflikt abzielen, hatte das Format des Treffens eine regionale Komponente. Diese Entwicklung könnte zu neuen Formen regionaler und internationaler Zusammenarbeit führen.



- *Wahrnehmungswandel in der arabischen Welt:* In der arabischen Welt wächst die Wahrnehmung, dass es eine gemeinsame Verantwortung für die regionale Sicherheit und für gemeinsames Handeln gibt. Die Situation im Irak und deren weitere Auswirkungen sind in den Nachbarländern spürbar. Millionen von Irakern sind nach Jordanien und Syrien geflohen und deren Gesellschaften tun sich schwer, diese zu absorbieren. Die Einmischung des Iran im Irak und im Rest der Region und das iranische Atomprogramm werden als eine Bedrohung der regionalen Stabilität betrachtet. Dies ist der Ausgangspunkt für eine veränderte Wahrnehmung, die die arabischen Länder ermutigen könnte, sich gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft stärker für eine regionale Stabilisierung zu engagieren. Eine effektive Zusammenarbeit untereinander wie auch mit dem Westen könnte sich auch als gute Überlebensstrategie für schwache arabische Regime erweisen, die dem Druck von Islamismus, terroristischer Bedrohung und der Globalisierung standhalten müssen.
- *Wachsende internationale Unterstützung für die Überwindung des israelisch-palästinensischen Konflikts:* Die internationale Gemeinschaft, insbesondere die Vereinigten Staaten und Europa, haben ihre Entschlossenheit zur Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts erneuert. Anfang 2007 hat die damalige deutsche EU-Präsidentschaft erfolgreich das Nahost-Quartett mit neuem Leben erfüllt, um die israelisch-palästinensischen Verhandlungen wieder in Gang zu bringen. Eine diesbezügliche Übereinkunft wurde im November 2007 in Annapolis erzielt. Die Vereinigten Staaten und die Europäer brauchen positive Signale aus dem Nahen Osten, um ihre Akzeptanz und Legitimation als regionale Akteure wiederherzustellen beziehungsweise zu verbessern. Im Gegensatz zur Situation im Irak und zur amerikanisch-iranischen Konfrontation (die im Kern ein besonders schwierig zu lösender Wertekonflikt ist), sind die Chancen höher, dass der Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern überwunden werden kann. Und eine Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts könnte die gesamte Region stabilisieren.

Es gibt also Grund zu vorsichtigem Optimismus in Bezug auf den israelisch-palästinensischen Konflikt. Israel, die Palästinenser und die arabischen Länder haben ihren politischen Willen bekundet, in dieser Frage zusammenzuarbeiten, während die USA, Europa und die übrige internationale Gemeinschaft bereit sind, die Verhandlungen und die Umsetzung der Zwei-Staaten-Lösung zu überwachen. Falls der Annapolis-Prozess in den nächsten Monaten erste Erfolge zeitigt, könnte dies israelisch-libanesischen und israelisch-syrischen Verhandlungen ermöglichen. Das gemeinsame Herangehen an den arabisch-israelischen Konflikt könnte für die Länder in der Region der Auslöser sein, auch weitere regionale Konflikte, die gemeinsame Aufmerksamkeit und gemeinsames Handeln erfordern, anzugehen. Welchen Beitrag kann die EU zum Annapolis-Prozess und zur regionalen Stabilisierung im weiteren Sinne leisten?

[Den israelisch-palästinensischen Konflikt jetzt lösen](#)

## V. Der Nahe Osten zwischen Konfliktmanagement und Konfliktlösung: Welche Rolle für Europa?

### Europäische Dynamik

Europa befindet sich mitten in einem dynamischen Entwicklungsprozess. Mit der Ost- und Süderweiterung in den Jahren 2004 und 2007 ist die EU von 15 auf 27 Mitgliedstaaten angewachsen. Die Verabschiedung des Vertrags von Lissabon im Dezember 2007 markierte die dritte grundlegende Reform des EU-Primärrechts seit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1992.

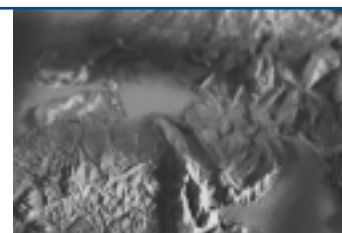
Obwohl die Union als interner und externer Akteur mit der Zeit reifer geworden ist, hat die Erweiterung aber auch zu einer größeren internen Vielfalt geführt. Die alte Vision der Gründerväter aus den 50er Jahren, die eine politische Union ins Leben rufen wollten, wird langsam durch einen pragmatischeren Ansatz zur europäischen Integration überlagert, der sich vor allem auf wirtschaftliche und sicherheitspolitische Fragen konzentriert.

### Europas Geschichte als außenpolitischer Akteur ist kurz

Die Geschichte der EU als außen- und sicherheitspolitischer Akteur ist kurz. Erst mit der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht hatten sich die 12 Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft entschlossen, ihre vergemeinschaftete Binnenmarktpolitik durch eine intergouvernemental organisierte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine stärkere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Innen- und Justizpolitik zu ergänzen. Zahlreiche institutionelle und verfahrenstechnische Reformen in den 90er Jahren zielten darauf ab, die GASP zu stärken und auf diese Weise den Gestaltungsverlust der einzelnen europäischen Länder zu kompensieren. Die europäische Außen- und Sicherheitspolitik wurde zusätzlich durch die Erfahrungen des Kosovokrieges gestärkt, der offen gelegt hatte, dass die EU über keine militärischen Mittel verfügte, um bei einer humanitären Katastrophe vor ihrer Haustür effektiv einzugreifen zu können. Deshalb beschlossen die EU-Mitgliedstaaten, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) als Unterpolitik der GASP ins Leben zu rufen.

### Neue Bestimmungen des Vertrags von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon, der vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 in Kraft treten soll, bringt wichtige Veränderungen in der institutionellen Struktur der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Er soll die Außenvertretung der Union stärken, indem er das Doppelhut-Amt eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik einführt. Dieser wird als Vorsitzender des EU-Außenministerrats für fünf Jahre gewählt; gleichzeitig wird er als einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission Kommissar für Außenbeziehungen sein. Der Hohe Vertreter wird einen eigenen diplomatischen Dienst zur Verfügung haben, der mit Diplomaten aus den europäischen Institutionen und den Mitgliedstaaten besetzt wird. Das neue Amt besitzt das Potenzial, die außenpolitische Sichtbarkeit Europas zu verbessern und eine bessere Säulen übergreifende Koordinierung zwischen dem Ministerrat und der Kommission herzustellen. Der Vertrag von Lissabon offeriert auch verschiedene Arten differenzierter Integration wie etwa das Instrument der „ständigen strukturierten Zusammenarbeit“ für diejenigen Mitgliedstaaten, die gewillt sind, auf dem Gebiet der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik schneller voranzuschreiten.



Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU sollte jedoch realistisch eingeschätzt werden. Die EU ist noch kein ausgereifter außen- und sicherheitspolitischer Akteur. Vielleicht noch wichtiger ist aber die Tatsache, dass sie auch nicht als solcher wahrgenommen wird, weder von den Europäern selbst noch von Drittländern. Trotzdem würden es europäische und nichteuropäische Länder begrüßen, wenn die Union eine größere Rolle in den internationalen Beziehungen spielen würde; entsprechend hoch sind die Erwartungen. Jegliche Bewertung der außenpolitischen Fähigkeiten der EU muss jedoch die Tatsache berücksichtigen, dass die EU aus 27 einzelnen Mitgliedstaaten besteht, die erst vor Kurzem damit begonnen haben, den sensiblen Bereich der nationalen Außen- und Sicherheitspolitik zu integrieren. Dieser Prozess ist schwierig und es existieren immer noch viele Hindernisse. Er hat sich aber stetig in Richtung einer größeren Kohärenz und eines größeren Engagements bewegt. Im Nahen Osten wird dies sichtbar an den Verhandlungen der EU-3 und Javier Solanas mit dem Iran (später ergänzt um China, Russland und die Vereinigten Staaten), der EU-Grenzhilfsmission (EUBAM) und der EU-Polizeimission in den Palästinensergebieten (EUPOL COPPS).

Größere Kohärenz und mehr Engagement in der Welt

Die europäische Sicht auf den Nahen Osten und auf Nordafrika hat sich aufgrund der Erfahrungen nach dem 11. September 2001, der terroristischen Angriffe auf europäischem Boden, des wachsenden Drucks illegaler Migration aus dem südlichen Mittelmeerraum und eines verschärften Wettbewerbs um Energieressourcen gewandelt. Zweifelsohne hat Europa vitale Interessen in dieser Region. Die potenziell explosive Nachbarschaft stellt zwar ein direktes Sicherheitsrisiko für den europäischen Kontinent dar, bietet aber gleichzeitig wirtschaftliche Anreize. Die Entwicklungen im Nahen Osten haben auch eine viel größere und weitaus sichtbarere Wirkung auf die europäischen Gesellschaften als etwa auf die der Vereinigten Staaten. Die optimistische Idee, dass es möglich sei, die politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse in den Staaten und Gesellschaften des Nahen Ostens im Rahmen der 1995 initiierten Euro-Mediterranen Partnerschaft („Barcelona-Prozess“) zu unterstützen, ist mittlerweile einer engeren sicherheitsfokussierten Sicht gewichen. Im Jahr 2003 hat die Union eine Europäische Sicherheitsstrategie verabschiedet, in der sich vier der fünf genannten Hauptbedrohungen unter anderem auf den Nahen Osten beziehen: Al-Kaida, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte und *failing states*. Die europäische Antiterrorstrategie, die 2005 angenommen wurde, hat mittlerweile Auswirkungen auf alle Felder externen Handelns der EU. Im Jahre 2005 haben wachsender Druck durch illegale Migration und die Perspektive, die neuen Mitgliedstaaten in das Schengen-Gebiet aufzunehmen, sieben EU-Mitgliedstaaten dazu veranlasst, den Vertrag von Prüm abzuschließen. Ziel des Vertrags ist es, gemeinsam gegen Terrorismus, grenzüberschreitende Kriminalität und illegale Migration vorzugehen. Diese neue Form der „Versicherheitlichung“ der europäischen Sicht auf den Nahen und Mittleren Osten hat konkrete Auswirkungen auf die Politiken der EU gegenüber der Region.

„Versicherheitlichung“ des EU-Ansatzes im Nahen Osten

### Konzeptionelle Mängel im „Barcelona-Prozess“ und in der ENP

Als die EU 1995 die Euro-Mediterrane Partnerschaft initiierte, herrschte noch ein anderes Klima in der Region. Die Osloer Verträge eröffneten die Perspektive eines Friedens zwischen Israel und den Palästinensern. Es wurde erwartet, dass dies die Spannungen in der ganzen Region entschärfen würde. Der Barcelona-Prozess begann optimistisch. Mit ihrem breit angelegten Konzept eines wirtschaftlichen, politischen, sicherheitspolitischen und kulturellen Austausches zwischen beiden Küsten des Mittelmeers versuchte die EU, einen Beitrag zur regionalen Stabilität zu leisten, indem sie die Öffnung des Nahen Ostens und Nordafrikas politisch und wirtschaftlich vorantrieb. Mehr als zehn Jahre später sind diese Hoffnungen enttäuscht geworden. Vor dem Hintergrund der neuen „versicherheitlichten“ europäischen Agenda erscheinen der Barcelona-Prozess und die südliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), mit der 2004 als Reaktion auf die Ost- und Süderweiterung begonnen wurde, als Relikte einer anderen Epoche. Viele Kritiker klagen über ihre fehlende Durchschlagskraft. Eine ganze Reihe von Programmen, Initiativen, Aktionsplänen und Treffen verschiedener Art haben offen gelegt, dass die Prioritätensetzung mangelhaft ist und dass Barcelona-Prozess und ENP drohen, einander zu duplizieren. Zudem leidet die ENP unter einer problematischen Kombination ihrer östlichen und südlichen Dimensionen. Das Konzept eines langfristig angelegten Engagements zur Stabilisierung der Region ist sicherlich sinnvoll. Trotzdem erscheint es ratsam, fokussierter zu agieren, um nicht die Euro-Mittelmeer-Initiativen so zu verwässern, dass sie eigentlich wirkungslos sind. Es sollte auch stärkere Anreize geben, die beide Seiten zu besserer Zusammenarbeit bewegen.

### Strategieansatz schwammig

Problematischer ist die Tatsache, dass sich trotz einer Reihe von Initiativen der übergreifende europäische Ansatz in der Region noch nicht klar genug gezeigt hat. Ein zentrales Defizit ist das Fehlen eines strategischen EU-Ansatzes für die Region, der die Entwicklungen der letzten Jahre berücksichtigt. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind in der Region zunehmend präsent. So haben sie etwa Militär- und Polizeikräfte nach Afghanistan, in den Irak, den Libanon und in die Palästinensergebiete entsendet. Das strategische Rückgrat dieses Engagements ist jedoch schwach. Die europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahre 2003 war ein guter Anfang, obwohl sie eher eine Beschreibung der Risiken und Bedrohungen ist als ein klar definiertes strategisches Konzept. Die Bruchstückhaftigkeit der europäischen Außenpolitik im Nahen Osten und in Nordafrika ist ein gutes Beispiel für dieses konzeptionelle Defizit. Dies macht die EU zu einem schwierigen Partner. Europa muss seine Position gegenüber dem Nahen Osten und Mittleren Osten grundlegend und neu klären. Das bedeutet nicht, dass die EU den Barcelona-Prozess und die ENP völlig aufgeben sollte. Sie sollte vielmehr auf diesen Erfahrungen aufbauen und aus der Vergangenheit lernen.



## VI. Eine bessere Politik mit einem strategischen Konzept und einer fokussierten Agenda

Europa braucht eine echte außenpolitische Debatte, die die neuen Sicherheitsrisiken untersucht und die vitalen europäischen Interessen neu bewertet. Erst dann können neue Ideen für einen umfassenden Strategieansatz entwickelt werden. In dieser konzeptionellen Neubewertung sollten die Europäer die Sicherheitsstrategie von 2003 weiterentwickeln („Sicherheitsstrategie II“). Es muss auf europäischer Ebene klar sein, warum, wie und wo die EU im Nahen und Mittleren Osten aktiv werden soll. Es ist auch an der Zeit, die Euro-Mediterrane Partnerschaft und die südliche Dimension der ENP neu zu bewerten und ihre konzeptionellen Mängel zu beseitigen. Der Versuch, den Barcelona-Prozess und die ENP besser aufeinander abzustimmen, sollte in aller Offenheit diskutiert werden. Die EU befindet sich in einem Reifeprozess und sollte daher die Chance ergreifen, ihre Politiken kontinuierlich zu überprüfen und zu verbessern.

[Diskussion über strategisches Konzept, Prioritäten und neue Formen der Zusammenarbeit](#)

Hier lohnt es sich, die Idee einer Mittelmeer-Union zu untersuchen, die bislang zu vage diskutiert wurde. In Anbetracht wachsender Divergenzen unter den 27 Mitgliedstaaten, wo und wie man sich engagieren sollte, hat die Idee eines „Kerngruppenansatzes“ im Mittelmeer einen gewissen Reiz, da er Länder zusammenführen könnte, die ein vitales Interesse an einer Zusammenarbeit haben. Die möglichen Folgen einer solchen externen Differenzierung sollten jedoch genau in Erwägung gezogen werden. Eine Mittelmeer-Union könnte zu einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten führen, das die Bemühungen der Union, ihre Außenpolitik kohärenter zu gestalten, unterlaufen könnte. Es bestünde das Risiko eines zusätzlichen Pfades der Zusammenarbeit neben den bereits bestehenden komplexen Doppelstrukturen des Barcelona-Prozesses und der ENP. Deshalb ist es sinnvoll, die Mittelmeer-Union sorgfältig und basierend auf den Instrumenten der differenzierten Integration, die im Primärrecht der EU enthalten sind, zu konzipieren und in diesem neuen Konzept auch den Barcelona-Prozess und die ENP zu verschmelzen. Dies wäre ein nützlicher Beitrag zu einer Debatte, die bisher zu substanzlos und gleichzeitig erstaunlich kontrovers geführt wurde.

[Eine Chance für die Mittelmeer-Union?](#)

Die Europäer sollten ihre außenpolitischen Ziele im Nahen Osten mit Washington abstimmen. Europa und die Vereinigten Staaten sollten sich gegenseitig mehr und besser über ihre Prioritäten und Programme informieren, um eine Atmosphäre des Vertrauens und echter Zusammenarbeit zu schaffen und spätere Meinungsverschiedenheiten zu vermeiden. Dies ist besonders wünschenswert in der bevorstehenden Anpassungsphase, die nach den Präsidentenwahlen in den USA stattfinden muss. Angesichts künftiger Herausforderungen ist ein besseres gegenseitiges Verständnis der verschiedenen Sicherheitsansichten und -konzepte auf beiden Seiten des Atlantiks von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus müssten die Vereinigten Staaten – sollten sie befürworten, dass Europa in Zukunft eine gewichtigere Rolle spielt – auch nach außen deutlich machen, dass Europa für sie ein verlässlicher Partner mit Gewicht in der Region ist. Es wäre gleichzeitig hilfreich, wenn die Europäer

[Europas Position erklären](#)

ihren Dialog mit den Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas auf Augenhöhe intensivieren würden. Die Beziehungen zwischen der EU und Israel haben diesbezüglich schon einige Fortschritte gemacht, wogegen der europäisch-arabische Dialog noch zu wünschen übrig lässt. Eine Intensivierung des Dialogs könnte sich bei zukünftigen Initiativen bezahlt machen. Die Arabische Liga wäre etwa ein Forum für einen solchen Dialog.

**Die operationelle Dimension:  
Straffung der europäischen  
Agenda**

Die operationelle Dimension sollte sich an der Idee „weniger ist mehr“ orientieren. Jahrelang hat Europa Ressourcen investiert und daraus keinen echten Nutzen gezogen. Aus diesem Grund sollte sich die EU in Zukunft auf eine begrenzte Agenda konzentrieren und dabei insbesondere auf ihre Fähigkeiten zurückgreifen, die sie als außenpolitischer Akteur bei der Unterstützung der Transformationsprozesse in den neuen Mitgliedstaaten entwickelt hat. Die EU verfügt über spezifische diplomatische Ressourcen und Erfahrungen, um einen effektiven Beitrag zur regionalen Stabilisierung und zum wirtschaftlichen Wiederaufbau leisten zu können. Momentan sollte sie ihre Mittel auf die folgenden Bereiche verteilen:

- *Erstens:* Institutionenaufbau sowie wirtschaftlicher und sozialer Wiederaufbau für den zukünftigen palästinensischen Staat im Rahmen des Annapolis-Prozesses.
- *Zweitens:* Eine zukunftsorientierte straffe Agenda zur wirtschaftlichen und politischen Transformation, die Anreize für die europäischen Länder und ihre Partner bereithält.
- *Drittens:* Die Förderung der Idee regionaler Zusammenarbeit und Integration.

**1. Aufbau des palästinensischen Staates**

**Ein klares europäisches Mandat**

Kern des Annapolis-Prozesses ist das Ziel, einen palästinensischen Staat zu schaffen, der lebensfähig ist, die Bedürfnisse seiner Bürger erfüllen kann und der in Frieden mit seinem Nachbar Israel existiert. Die EU sollte ihre Initiativen zur Stärkung der palästinensischen Verwaltung und des Justizwesens, zum wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbau und zur Reform der Sicherheitsdienste weiterführen und ausweiten. Nur sofortige spürbare Verbesserungen ihrer Lebensumstände werden die Palästinenser davon überzeugen dass es sich noch ein weiteres Mal lohnt, über Frieden zu verhandeln, auch wenn Ende 2008 ein entferntes und schwer zu fassendes Ziel ist. Zudem sollte das europäische Mandat die Verantwortung beinhalten, sämtliche Initiativen zum staatlichen und wirtschaftlichen Aufbau in den palästinensischen Gebieten zu koordinieren. Dies würde zu größerer Transparenz und Kohärenz führen. Die Europäer sollten auf der Grundlage des Quartett-Mechanismus mit den Verhandlungsdelegationen und auch mit dem amerikanischen Nahost-Gesandten für Sicherheitsfragen einen ständigen Dialog initiieren und damit die Verbindung zwischen den Endstatus-Verhandlungen und dem Prozess des Staatsaufbaus in den Palästinensergebieten stärken. Auf diese Weise könnte auch Israel signalisiert werden, dass die Europäer das Land in seinen Sicherheitsbedürfnissen ernst nehmen.



Viele der vergangenen europäischen Versuche, tragfähige staatliche Strukturen in den palästinensischen Gebieten zu errichten, sind gescheitert. Und viel zu lange schon ist Europa der Zahlmeister, noch dazu ein ineffektiver Zahlmeister. Die zunehmende Kritik in der europäischen Öffentlichkeit wird dazu führen, dass die EU es sich nicht länger leisten kann, eine solche Rolle zu spielen. Es ist den Europäern zwar nicht möglich, alle potenziellen Störenfriede zu eliminieren, die den staatlichen Aufbau aufhalten wollen. Sie können jedoch auf die Tatsache hinweisen, dass es eine wesentliche Voraussetzung für ihr Engagement beim Aufbau des palästinensischen Staates gibt: das Bekenntnis der Konfliktparteien und der Vereinigten Staaten zum politischen Prozess, dem Ziel der Zwei-Staaten-Lösung bis Ende 2008. Im Vorfeld von Annapolis hat sich Europa erneut als zu schwach erwiesen, um als Akteur in den Verhandlungen zu fungieren. Europa sollte aber der zentrale Akteur im Prozess des Aufbaus eines palästinensischen Staates werden. Dazu sollten die Europäer deutlich machen, dass ihre finanzielle Unterstützung und die Maßnahmen zum Aufbau von Institutionen nur dann zur Verfügung stehen werden, wenn Israel, die Palästinenser und die Vereinigten Staaten in naher Zukunft zu greifbaren Ergebnissen in den Verhandlungen kommen. Zudem sollten die Europäer die Vereinigten Staaten auffordern, ihre Verhandlungspositionen stärker im Rahmen des Nahost-Quartetts zu koordinieren. Dies würde helfen, den Prozess der Staatsbildung im Einklang mit dem politischen Prozess voranzutreiben. Auch würde das Quartett-Format ein hohes Niveau an internationaler Legitimation garantieren. Das Quartett könnte auch als Kontaktgruppe dienen, die damit anfängt, sich entlang der libanesischen und syrischen Verhandlungsschienen mit der regionalen Dimension zu beschäftigen. Es ist für den regionalen Frieden von größter Wichtigkeit, den Kontakt mit Syrien aufrechtzuerhalten. Und Frieden zwischen Israel und Syrien ist ein durchaus realistisches Ziel. Das Quartett könnte auch die Palästinenser und die die moderaten arabischen Länder ermutigen, gemeinsam mit Israel Aspekte der Arabischen Friedensinitiative von 2002 in konkrete Maßnahmen umzusetzen (zum Beispiel den Status von Jerusalem oder die Flüchtlingsfrage).

Keine bedingungslose  
Verpflichtung

Die Stabilisierung der Institutionen und der wirtschaftliche Wiederaufbau werden besonders dadurch erschwert, dass die palästinensischen Gebiete inzwischen getrennt sind. Die Europäer sollten klarstellen, dass ihr Ziel die Umsetzung der Zwei-Staaten-Lösung auf der Westbank und im Gazastreifen ist. Zurzeit erscheint der Ansatz „Westbank zuerst“ aber als der einzig realistische. Die Europäer sollten aber gleichzeitig einen Plan entwickeln, um eine weitere Abkoppelung der beiden Gebiete zu verhindern und um sicherzustellen, dass der Gazastreifen nicht den Anschluss verliert. Ein solcher Plan muss sich notgedrungen der hochsensiblen Frage stellen, wie die Hamas in den Prozess eingebunden werden kann. Wenn sie weiterhin die Rolle des Störenfrieds spielt, wird es unmöglich sein, einen lebensfähigen palästinensischen Staat zu schaffen, der in der Lage ist, in Frieden mit Israel zu leben. Deshalb wird sich die EU mit der Notwendigkeit beschäftigen müssen, den Aussöh-

Die Trennung der  
palästinensischen Gebiete  
überwinden

nungsprozess zwischen Fatah und Hamas zu unterstützen. Sie muss einen Weg zu finden, entweder den Boykott der Hamas aufzuheben oder eine andere Partei – zum Beispiel Saudi-Arabien, Ägypten oder die Arabische Liga – ermutigen, mit der Hamas zu reden und den Weg für innerpalästinensische Gespräche zu ebnet.

## 2. Eine zukunftsorientierte straffe Agenda zur wirtschaftlichen und politischen Transformation

Festhalten an der Idee,  
Transformationsprozesse zu  
unterstützen, ...

Im Grundsatz basiert das Sicherheitskonzept der EU auf der Annahme, dass Transformation zu Demokratie und einer funktionierenden sozialen Marktwirtschaft eine Investition in die Stabilisierung der Nachbarschaft ist. Aufgrund einer überbordenden Agenda und eines Mangels an Anreizen haben aber bis heute weder der Barcelona-Prozess noch die ENP zufriedenstellende Resultate für die teilnehmenden Länder und ihre Bürger erzeugt. Die Investitionen der EU haben auch nicht die Dividende abgeworfen, auf die die Europäer hinsichtlich ihrer politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen gehofft hatten.

... aber mit einer sehr  
engen Agenda

Deshalb wäre die EU gut beraten, ihre Prioritäten in Bezug auf die Barcelona- und ENP-Länder zu straffen. Die folgenden Punkte könnten in Erwägung gezogen werden:

- *Umwelttechnologietransfer, Aus- und Weiterbildung:* Die EU und ihre Partner sollten eine überschaubare Anzahl an zukunftsorientierten Projekten identifizieren, an denen beide Seiten interessiert sind. Zum Beispiel könnten sie sich auf gemeinsame Projekte konzentrieren, die mit dem Klimawandel oder Umweltschutz zu tun haben. Der Transfer von Umwelttechnologie, eine Unterstützung in Aus- und Weiterbildung sowie die Schaffung einer Facharbeiterschaft stünden im wirtschaftlichen und umweltpolitischen Interesse beider Seiten. Und im Kontext der Globalisierung würde dies die Wettbewerbsfähigkeit der arabischen Welt verbessern.
- *Unterstützung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit:* Demokratisierung ist im Nahen Osten zu einem diskreditierten Konzept geworden. In der Wahrnehmung vieler Menschen hat die Hamas als Resultat der Förderung von Demokratisierung durch den Westen an einer demokratischen Wahl teilgenommen und gewonnen. Danach boykottierten die EU und die USA die Hamas und weigerten sich, sie als legitimen Partner zu akzeptieren. Das hat seine Spuren in der Region hinterlassen. Viele arabische Regime sehen in Demokratisierung auch die Gefahr, durch wachsenden Einfluss islamistischer Gruppierungen in ihrer Existenz bedroht zu werden. Deshalb sollte die EU überdenken, wie sie das Thema Demokratisierung in der arabischen Welt in Zukunft thematisiert. Die Europäer sollten anerkennen, dass die Transformationsprozesse arabischer Staaten und Gesellschaften spezifische Besonderheiten aufweisen. Die EU sollte verdeutlichen, dass Demokratie mehr bedeutet als demokratische Wahlen. Sie sollte auch auf Themen wie



Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, die Beteiligung der Zivilgesellschaft, Medienfreiheit und Frauenrechte setzen. In ihren Außenbeziehungen sollte sich die EU aber weiterhin zu ihren Werten bekennen, um demokratische Kräfte in der Region zu stützen.

### 3. Die Förderung der Idee regionaler Zusammenarbeit und Integration

2007 feierte die EU den 50. Jahrestag der Römischen Verträge. Europa kann auf fünf Jahrzehnte Integration zurückschauen, in denen sie es geschafft hat, zu einer „XXL-Union“ mit 27 Mitgliedstaaten anzuwachsen, die trotz Defiziten erstaunlich effektiv funktioniert. Die Europäer könnten die Erfahrungen mit wirtschaftlicher und politischer Integration in einem regelmäßigen Dialog mit den Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas teilen, auch wenn es unrealistisch ist, das Beispiel der europäischen Integration maßstabsgetreu im Nahen Osten zu übernehmen. Angesichts der Interdependenz der Konflikte in der Region und der fehlenden regionalen Sicherheitsstrukturen ist ein Dialog, der die Einstellungen der Länder zu innerregionaler Zusammenarbeit positiv verändert, einen Versuch wert.

Dialog über das Konzept regionaler Integration

Europas Unterstützung der Idee regionaler Integration könnte verschiedene Formate umfassen:

- *Den Golf-Kooperationsrat (Gulf Cooperation Council, GCC):* Der GCC ist der viel versprechendste Nukleus innerregionaler Zusammenarbeit. Die EU sollte die Schwierigkeiten in den Verhandlungen endlich überwinden und das Freihandelsabkommen mit dem GCC abschließen. Das Freihandelsabkommen könnte als Plattform benutzt werden, von der aus ein Lernprozess für regionale Integration lanciert und die Beziehungen zwischen Europa und den Golfstaaten gefördert werden. Diese könnte über die bloße wirtschaftliche Zusammenarbeit hinausgehen und sich zum Beispiel der Aus- und Fortbildung von Arbeitskräften sowie Energie- und Umweltfragen widmen.
- *Das Format „Irak und seine Nachbarn“:* Der *failed state* Irak und – als eine Folge davon – der erstarkte Iran werden allmählich als eine gemeinsame regionale Angelegenheit begriffen. Die EU sollte das Format „Irak und seine Nachbarn“ dazu nutzen, regelmäßige Treffen der sechs GCC-Länder mit dem Irak und Jemen ins Leben zu rufen. Dieses Format könnte auch den Iran einbeziehen, der ein entscheidender Akteur in der Region ist. Den Iran auszugrenzen wäre eine risikoreiche Strategie, wogegen seine Miteinbeziehung in ein 6+2+1 Format (die sechs GCC-Länder, Irak, Iran und Jemen) Teheran das Gefühl geben würde, als regionaler Akteur ernst genommen zu werden. Dies könnte seine Bereitschaft erhöhen, an einem konstruktiven Dialog teilzunehmen.

GCC, „Irak und seine Nachbarn“ und ein Mechanismus nach Art der OSZE

- *Eine regionale Sicherheitskonferenz:* Sicherlich ist es verfrüht zu hoffen, dass sich eine solche Konferenz in der nahen Zukunft realisieren lässt. Trotzdem sollten die Europäer eine Debatte über eine ständige und alle Staaten umfassende Konferenz zu Fragen der Sicherheit für den Nahen und Mittleren Osten lancieren. Dieses Format könnte auch neue Akteure einbeziehen, wie zum Beispiel Indien und China, deren Einfluss auf die regionale Dynamik noch nicht angemessen aufgegriffen wurde.

#### Weniger ist mehr

Die EU hat ihre Nahost- und Mittelmeer-Initiativen in der optimistischen Atmosphäre nach den Osloer Verträgen in der Mitte der 90er Jahre begonnen. Zur gleichen Zeit machte die EU ihre ersten Gehversuche mit einer gemeinsamen Außenpolitik. Seitdem hat sich das regionale Umfeld verändert und das Klima für Zusammenarbeit ist rauer geworden. Bis die Europäer eine umfassende strategische Antwort auf die Herausforderungen und Chancen des Nahen und Mittleren Ostens gefunden haben, sollten sie bescheidenere Ziele verfolgen. Weniger ist manchmal mehr. Ein fokussierteres Engagement mit einer straffen Agenda wird eine bessere Politik ermöglichen und die Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit Europas im Nahen Osten verbessern. Erstens sollte Europa in den kommenden Monaten seine diplomatischen, finanziellen und verwaltungstechnischen Ressourcen auf den Aufbau des palästinensischen Staates im Rahmen des Annapolis-Prozesses konzentrieren. Zweitens sollte Europa seine Euro-Mittelmeer- und ENP-Initiativen straffen. Drittens sollte die EU die Länder im Nahen und Mittleren Osten in eine konzeptionelle Debatte über regionale Zusammenarbeit und Integration verwickeln. Dies ist eine geeignete Agenda, nicht nur für die Beziehungen zwischen der EU und dem Nahen Osten, sondern auch für Europa und die Vereinigten Staaten.

***Almut Möller** ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centrum für angewandte Politikforschung (C:A:P) an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Die Autorin bedankt sich bei den Teilnehmern der Workshops, die 2007 von der Bertelsmann Stiftung im Rahmen des Projekts „Europa und der Nahe Osten“ veranstaltet wurden, bei den Teilnehmern der Kronberger Gespräche 2008, beim Bertelsmann Transformation Index-Team und ihren Kollegen am C:A:P, deren Ideen und Beiträge sich in Teilen dieses Papiers widerspiegeln, sowie bei Christian-Peter Hanelt, Josef Janning und Werner Weidenfeld für ihre Ideen, ihre Anmerkungen zu früheren Entwürfen und ihre Unterstützung. Das Papier wurde als Impuls zu den XI. Kronberger Gesprächen 2008 vorgelegt und im Lichte der Diskussionen auf der Konferenz überarbeitet.*

© 2008

Bildnachweis Titel: Getty Images



## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
Fax 05241 81-81999

**Christian-Peter Hanelt**  
Senior Expert  
Leiter, Projekt „Europa und der Nahe Osten“  
Bertelsmann Stiftung  
Telefon 05241 81-81187  
Fax 05241 81-681187  
E-Mail [christian.hanelt@bertelsmann.de](mailto:christian.hanelt@bertelsmann.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)