



Europa und der Nahe Osten – Neue Wege und Lösungen für alte Probleme und Herausforderungen?

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik,
Centrum für angewandte Politikforschung, München
Felix Neugart

Diskussionspapier der
X. Kronberger Gespräche
in Reflexion der jüngsten Nahost-Krisen
(September 2006)

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Christian-Peter Hanelt

Zusammenfassung

Nach Jahrzehnten weitgehender Stagnation im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich ist der Nahe Osten heute eine Region im Wandel. Vor diesem Hintergrund sind (1) die Zukunft des Libanon, (2) der Sieg der Hamas und der einseitige Rückzug Israels, (3) die Stabilisierung des Irak, (4) das iranische Nuklearprogramm, (5) der Aufbau eines Sicherheitssystems in der Golfregion und (6) die Unterstützung für Demokratisierung in der Region die wichtigsten Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft im Allgemeinen und die Europäische Union im Besonderen.

Der Krieg zwischen Israel und der Hizbullah hat gezeigt, dass eine militärische Lösung der israelisch-libanesischen Problematik nicht ausreichend ist. Israel hat es nicht vermocht, sein Abschreckungspotenzial wiederherzustellen. Die ungeminderte Fähigkeit der Hizbullah, Raketen tief in den Norden Israels abzuschießen, kann problemlos in einen politischen Sieg umgemünzt werden. Da die Entwaffnung der Hizbullah eine sehr komplexe Aufgabe ist, wird die erweiterte UNIFIL-Peacekeeping-Mission in den Kontext des breiteren inner-libanesischen Versöhnungsprozesses eingebettet werden müssen. Die Blauhelme sollten durch eine politische Rolle für das Quartett der internationalen Vermittler ergänzt werden. Es ist unabdinglich, Syrien mit einzubeziehen, das immer noch über erhebliches Störpotenzial verfügt, wenn es seine Interessen verletzt sieht. Nur ein langfristiger Ansatz, der sowohl die innenpolitischen Realitäten des Libanon als auch das weitere regionale Umfeld mit einbezieht, kann Erfolg haben.

Der Wahlsieg der Hamas hat eine neue Ära der palästinensischen Politik eingeläutet. Die Hauptursachen für diesen Erfolg sind das Scheitern des Friedensprozesses, die mannigfaltigen innenpolitischen Probleme und die Auswirkungen des Wahlsystems. Die Hamas-Regierung wird die Forderungen der internationalen Gemeinschaft nicht umgehend akzeptieren. Daher werden einseitige Schritte Israels der einzig Erfolg versprechende Lösungsansatz bleiben. Die Entwicklung dieser Strategie signalisiert einen Paradigmenwechsel von Politikansätzen für den israelisch-palästinensischen Konflikt: von der Konfliktlösung zum Konfliktmanagement. Hamas wird jedoch nicht notwendigerweise eine Welle des Terrorismus gegen Israel auslösen und ist stärker an einer Aufrechterhaltung des Status quo interessiert. Starker Druck auf die Palästinenser mit dem Ziel, die Hamas-Regierung zu stürzen und Fatah zurück zur Macht zu bringen, könnte kontraproduktiv wirken. Die internationale Gemeinschaft sollte daher das Ergebnis demokratischer Wahlen anerkennen und die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit ermutigen. Sie sollte die Fortsetzung eines koordinierten Entflechtungsprozesses unterstützen, sofern weitere israelische Teilrückzüge durchgeführt werden. Die drei Forderungen der internationalen Gemeinschaft an die Hamas sollten kompromisslos im Prinzip, aber flexibel in der Praxis interpretiert werden.

Der Verfassungsprozess im Irak hat keinen breiten Konsens geschaffen, der als belastbare Grundlage für nationale Versöhnung dienen könnte. Die sunnitisch-arabische Minderheit wurde in kritischen Stadien des Prozesses ausgeschlossen, und das Dokument spricht den Regionen so viel Macht zu, dass die zukünftige Funktionsfähigkeit des Zentralstaates in Frage gestellt werden muss. Europa hat die Legitimität des politischen Prozesses in

unverzichtbarer Weise erhöht, an der Trainingsmission für irakische Offiziere der NATO teilgenommen, Iraks Schuldenberg spürbar reduziert und den Prozess des Wiederaufbaus unterstützt. Ein größeres Engagement der EU im Irak wird von der Qualität der transatlantischen Beziehungen, der Lage im Land selbst und der allgemeinen Nahostpolitik der EU abhängen. Die Europäer sollten die Möglichkeiten und Grenzen ihres Engagements im Irak realistisch bestimmen und eine unterstützende Rolle spielen. Europa sollte auf der Bewahrung der territorialen Integrität des Irak bestehen und die Notwendigkeit einer substanziellen Verfassungsrevision betonen. Es sollte sein Engagement bei der Schaffung inklusiver Institutionen ausweiten, insbesondere im Sicherheitssektor, und die Wiederbelebung und internationale Integration der irakischen Zivilgesellschaft fördern.

Das iranische Nuklearprogramm ruft in der Region und im Westen wachsende Besorgnis hervor. Der Nutzen von Sanktionen gegen Iran ist fraglich, sogar wenn die Unterstützung Russlands, Chinas und anderer Schlüsselakteure gesichert werden könnte. Sanktionsdrohungen müssen durch eine langfristig angelegte Verhandlungsstrategie ergänzt werden. Ein durchdachtes Bündel von Anreizen sollte die Kosten-Nutzen-Analyse der iranischen Entscheidungsträger verändern. Daher sollten die Vereinigten Staaten einen gewaltsamen Regime-Wechsel als Politikoption explizit ausschließen, einen separaten bilateralen Verhandlungskanal eröffnen und iranische Kooperation mit einem breiten strategischen Dialog, der Freigabe von eingefrorenen Finanzmitteln, der Aufnahme von diplomatischen Beziehungen und letztlich der Gewährung von Sicherheitsgarantien belohnen. Iran sollte eine sehr eingeschränkte Anreicherungs-kapazität unter strenger internationaler Überwachung und nach einem längeren Moratorium zugestanden werden, um die gegenwärtige Blockade wegen des Anreicherungsrechts auf iranischem Boden aufzulösen. Ein Militärschlag ist aufgrund der dezentralen Natur des iranischen Programms und der drohenden asymmetrischen Antwort eine sehr unsichere Option. Der Sturz des Regimes in Teheran nach dem „afghanischen Modell“ – wie manche in Washington fordern – wäre ein verantwortungsloses Abenteuer mit möglicherweise katastrophalen Auswirkungen für Irans Zukunft als einheitlicher Staat.

Trotz einer Serie von Krisen leidet die Region des Persischen Golfs unter einem fast vollständigen Mangel an kollektiven Sicherheitsmechanismen. Das wachsende amerikanische Militärengagement am Golf hat sich als kontraproduktiv erwiesen und wird in Zukunft kaum aufrechtzuerhalten sein. Der Sturz des Regimes von Saddam Hussein hat ein Haupthindernis für die Schaffung einer regionalen Sicherheitsarchitektur in der Region beseitigt und neue Möglichkeiten für intensivere Kooperation eröffnet. Ein Erfolg versprechender Versuch in dieser Hinsicht sollte auf einer Reihe von allgemeinen Prinzipien wie Inklusivität, Vollständigkeit und Flexibilität aufbauen. Ausgangspunkt könnte eine internationale Konferenz sein, die Arbeitsgruppen in einer Reihe von Feldern der regionalen Kooperation einrichtet, von denen alle Anrainer profitieren könnten, insbesondere zu den Themen: Kampf gegen den Terrorismus und die organisierte Kriminalität, Stabilisierung des Irak, schrittweise Regionalisierung bestehender bilateraler vertrauensbildender Maßnahmen, wirtschaftliche Kooperation, Katastrophenschutz und Zusammenarbeit in Umweltfragen. Die EU kann mit Sicherheit keine Alternative zum amerikanischen Sicherheitsschirm in der Region anbieten; sie könnte jedoch durch ihre guten Beziehungen zu allen relevanten

Akteuren eine ergänzende Rolle spielen. Ein ambitionierter Ansatz gegenüber der Golfregion erfordert den schrittweisen Ausbau der europäischen Präsenz in der Region auf politischer, wirtschaftlicher und kultureller Ebene.

Ausgangspunkt für die Demokratisierung der Region muss ohne den Rückgriff auf einfache Schablonen überdacht werden. Der indirekte und stufenweise Ansatz der Europäer, der über ein Jahrzehnt den Barcelona-Prozess geprägt hat, ist weitgehend ohne greifbare Ergebnisse geblieben. Doch die unverblümete Rhetorik der von den USA geführten *Broader Middle East and North Africa*-Initiative und der Versuch der Demokratisierung des Irak durch eine militärische Invasion hat mit den Völkern der Region die wichtigsten Nutznießer der Demokratie entfremdet. Ein anspruchsvoller Ansatz müsste die Attraktivität des europäischen Engagements mit der amerikanischen Durchsetzungsfähigkeit mit Blick auf politische Reformen verbinden. Das erste Ziel sollte die Stärkung der Fundamente der Demokratie sein, insbesondere die Förderung der nationalen Integration, die Entwicklung der Medien, die Schaffung von Rahmenbedingungen für kollektives Handeln und der Ausbau des Rechtsstaates. In einem zweiten Schritt sollte der politische Kern der Machtbeziehungen ins Zentrum rücken, vor allem durch Unterstützung für den Aufbau von politischen Parteien mit Massenanhang, Steigerung des Wettbewerbscharakters von Wahlen und die Forderung nach wachsendem Einfluss von Parlamenten und Gerichten. In diesem Kontext wird die Zusammenarbeit mit Organisationen des islamistischen Mainstream unumgänglich sein, da diese die einzigen Oppositionsgruppierungen mit breiter Unterstützung sind.

1. Einleitung

Der Nahe Osten ist eine Region im Wandel. Nach Jahrzehnten scheinbarer Stagnation in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft hat sich Reform zu einem Schlüsselbegriff in der Region entwickelt, den keine Regierung ignorieren kann. Die intensive Debatte der vergangenen Jahre über Reformen im Nahen Osten hat dieses Thema für einige Zeit auf die regionale Tagesordnung gesetzt. Es wird insbesondere von einflussreichen pan-arabischen Medien wie dem quotenstarken Fernsehkanal al-Jasira verbreitet. Eine neue Generation von jungen Führungspersonen hat die Herausforderung der Globalisierung angenommen und ambitionierte Reformprogramme in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht verkündet.

Nach Jahrzehnten scheinbarer Stagnation hat sich Reform zu einem Schlüsselbegriff entwickelt

Die amerikanische Administration hat die Unterstützung für Demokratie und Reform in der Region zu einem Grundpfeiler ihrer Politik erhoben. Präsident Bush selbst hat die Verbreitung von Freiheit und Demokratie als „das beste Gegenmittel für Radikalismus und Terror“ bezeichnet. Der Irak-Krieg wurde auch mit der Notwendigkeit begründet, einen umfassenden regionalen Wandel einzuleiten. In der Vorstellung einiger Strategen in Washington würde der Aufbau einer Demokratie im Irak eine „Flutwelle der Demokratie“ in der Region auslösen.

Die USA haben die Unterstützung für Reformen zu einem Grundpfeiler ihrer Politik erhoben

Die amerikanische Besetzung des Irak hat ein Ringen um die neue regionale Ordnung losgetreten. Vor diesem Hintergrund sind der Wahlsieg der Hamas und der einseitige Rückzug Israels, die Stabilisierung des Irak, das iranische Nuklearprogramm und die Unterstützung für Demokratisierung in der Region die wichtigsten Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft im Allgemeinen und die Europäische Union im Besonderen. Aber die schwelenden Konflikte in der Region schwächen moderate Strömungen in der arabischen Welt, wie sich vor dem Hintergrund der jüngsten Auseinandersetzung zwischen Israel und der libanesischen Hizbullah gezeigt hat. Der asymmetrische Konfliktansatz der Hizbullah und der palästinensischen Hamas hat die israelische Armee zu einer massiven Antwort mit zahlreichen Toten unter der Zivilbevölkerung genötigt.

Die Besetzung des Irak hat ein Ringen um die neue regionale Ordnung losgetreten

Die harten israelischen Militärschläge zur Befreiung eines entführten Soldaten haben einen neuen Tiefpunkt im israelisch-palästinensischen Konflikt markiert. Der Wahlsieg der Hamas hat eine neue Ära der palästinensischen Politik eingeleitet und einen Machtkampf mit der Fatah-Partei von Präsident 'Abbas ausgelöst. Der israelische Premier Olmert hat das Mandat der Wähler errungen und ist entschlossen, den von Ariel Scharon entwickelten Ansatz des einseitigen Rückzuges fortzusetzen. Beide Entwicklungen werden gemeinsam den Trend von der Konfliktlösung zum Konfliktmanagement verstärken. Paradoxerweise ist

Der Wahlsieg der Hamas hat eine neue Ära der palästinensischen Politik eingeleitet

Olmert in genau den Gebieten in militärische Konflikte verwickelt worden, aus denen sich die israelische Armee bereits zurückgezogen hat.

Irak ist weit entfernt von einer demokratischen Ordnung, die als Vorbild in der Region dienen könnte. Der Regimewechsel durch eine militärische Intervention hat den Zusammenbruch öffentlicher Institutionen, grassierende Korruption und an Bürgerkrieg grenzende ethno-konfessionelle Polarisierung ausgelöst. Die Bewahrung der nationalen Einheit und der Aufbau von integrativen Institutionen werden enorme Herausforderungen sein.

Der Regimewechsel im Irak hat den Zusammenbruch öffentlicher Institutionen und eine ethno-konfessionelle Polarisierung ausgelöst

Irans Nuklearprogramm bietet Anlass zu wachsender Sorge in der Region und im Westen. Eine mögliche iranische Nuklearkapazität könnte als Rückversicherung genutzt werden, um eine aggressive Außenpolitik auf regionaler Ebene zu betreiben. Innenpolitisch haben die Konservativen, mit der Unterstützung des Revolutionsführers und gestützt auf ihre Machtpositionen in der Justiz und im Sicherheitsapparat, die Kontrolle über das Parlament (Februar 2004) und die Präsidentschaft (Juni 2005) zurück- gewonnen. Die aggressive Rhetorik des neuen Präsidenten Ahmadinejat hat die Suche nach einer Lösung erschwert. Alternativen zu einer behutsam entwickelten und klar konditionierten Verhandlungsstrategie sind nicht Erfolg versprechend.

Irans Nuklearprogramm bietet Anlass zu wachsender Sorge

Eine langfristige Lösung für die Instabilität des Irak und den iranischen Anspruch auf eine regionale Hegemoniestellung wird den schrittweisen Aufbau von kollektiven regionalen Sicherheitsstrukturen in der Golf-Region einschließen müssen. Die massive militärische Präsenz der USA hat keine Stabilität erreicht und wirkt zunehmend kontraproduktiv. Eine Alternative wäre die Förderung eines stufenweisen Prozesses regionaler Kooperation zwischen den Anrainerstaaten in Bereichen, in welchen für alle Beteiligten Vorteile offensichtlich sind.

Der schrittweise Aufbau von kollektiven Sicherheitsstrukturen in der Golf-Region ist notwendig

Der Ausgangspunkt der Demokratisierung in der Region muss neu überdacht werden. Es ist eindeutig, dass Demokratisierung ein komplexer Prozess in einem spezifischen regionalen Umfeld ist. Während in einigen Ländern durchaus Fortschritte erzielt wurden, sind Reformprojekte in anderen Staaten selektiv und streng kontrolliert geblieben, und die meisten haben an Schwung verloren. Beispielsweise hat die Einführung von kompetitiven Präsidentschaftswahlen in Ägypten Hoffnungen auf die Durchführung von lange erwarteten Reformen geweckt. Bei den Parlamentswahlen Ende 2005 gelangen den oppositionellen Muslimbrüdern beeindruckende Erfolge, obwohl die Gewalt von Regierungsseite zugenommen hat. Die Kommunalwahlen wurden jedoch um zwei Jahre verschoben, wahrscheinlich, um die Bruderschaft daran zu hindern, einen unabhängigen Kandidaten bei den Präsidentschaftswahlen 2011 aufzustellen.

Reformprojekte sind selektiv und streng kontrolliert geblieben, und die meisten haben an Schwung verloren

2. Die israelisch-libanesische Konfliktkonstellation:

Die Jahre der relativen Ruhe an Israels Nordgrenze nach dem israelischen Rückzug aus Südlibanon sind im Sommer 2006 einer verbissenen geführten Auseinandersetzung zwischen Israel und der Hizbullah gewichen. Der janus-köpfige Charakter der Hizbullah – Regierungspartei und zur gleichen Zeit bewaffnete Miliz mit ungehindertem Operationsgebiet im Süden – hat den Libanon einmal mehr zum Opfer breiterer regionaler Entwicklungen werden lassen. Hizbullah wurde ursprünglich mit Unterstützung der iranischen Revolutionswächter als schiitische Widerstandsbewegung gegen die israelische Besatzung in den frühen achtziger Jahren gegründet und hat sich zu einer tief in der libanesischen Gesellschaft verwurzelten Kraft entwickelt. Sie nimmt an Wahlen auf lokaler und nationaler Ebene teil und stellt in der gegenwärtigen Regierung zwei Minister. Der israelische Rückzug auf die von den Vereinten Nationen markierte „blaue Linie“ im Jahr 2000 hinterließ ein Machtvakuum, das die schiitische Bewegung leicht füllen konnte. Der unklare legale Status der Region der Sheba'-Farmen diente als Vorwand, um den Kampf gegen den „zionistischen Feind“ fortzusetzen.

Hizbullah hat sich zu einer tief in der libanesischen Gesellschaft verwurzelten Kraft entwickelt

Provoziert von der Entführung zweier Soldaten auf israelischem Territorium durch die Hizbullah, reagierte die israelische Armee mit massiven Luftschlägen und einer begrenzten Bodenoffensive, die einen großen Teil der libanesischen Infrastruktur zerstörten. Hizbullah antwortete mit dem Abschuss von hunderten Raketen, die tief in das israelische Hinterland bis nach Haifa einschlugen. Der Verlauf der Auseinandersetzung hat gezeigt, dass eine militärische Lösung der israelisch-libanesischen Konfliktkonstellation nicht ausreicht. Israel hat es nicht vermocht, sein zentrales Kriegsziel zu erreichen – die Wiederherstellung seiner Abschreckungskapazität. Während Ariel Scharon als erfahrener Militär Hizbullahs kontinuierliche Angriffe ignorieren konnte, folgte die unerfahrene Regierung Olmert leichtfertig dem Votum der Generäle für massive Vergeltung. Massive Luftschläge können unkonventionelle paramilitärische Kräfte, die breite Unterstützung in der Bevölkerung genießen, nicht zerstören.

Die Auseinandersetzung hat gezeigt, dass eine militärische Lösung nicht ausreicht

Der israelische Angriff hat Hizbullahs operative Kapazitäten sicherlich drastisch reduziert, aber die Fähigkeit der Bewegung zu Gegenschlägen kann leicht in einen politischen Sieg übersetzt werden. Der Krieg hat die reformorientierte libanesischen Regierung geschwächt und könnte die Unterstützung für Hizbullah in der libanesischen Gesellschaft verstärkt haben. Die Popularität der Hizbullah in der arabischen Welt ist mit Sicherheit gewachsen; das Bild des Generalsekretärs der Bewegung, Hassan Nasrallah, ist dieser Tage ein häufiges gesehenes Gesicht in den

Hizbullahs Fähigkeit zu Gegenschlägen kann leicht in einen politischen Sieg übersetzt werden

Straßen von Damaskus.

Die israelische Position, den Rückzug aus dem Libanon von der Entsendung einer internationalen Streitmacht abhängig zu machen, ist eine bemerkenswerte Entwicklung in einem Land, das in der Vergangenheit den Vereinten Nationen nur wenig Vertrauen schenkte. Die aufgestockte UNIFIL-Peacekeeping-Mission, die von der Sicherheitsratsresolution 1701 (2006) vorgesehen wird, hat eine ambitionierte Doppelzielsetzung: Aufrechterhaltung der Stabilität an der Grenze und Unterstützung der libanesischen Armee bei der Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols im Südlibanon. Die libanesischen Armee scheint jedoch nicht in der Lage zu sein, die Hizbullah zu verdrängen, geschweige denn, sie zu entwaffnen. Die Entwaffnung der islamistischen Bewegung wird sich als extrem komplexe Aufgabe erweisen, da eine freiwillige Aufgabe des Waffenarsenals nur schwer vorstellbar ist, vor allem nach dem relativen Erfolg auf dem Schlachtfeld. Wie oben ausgeführt, ist die Hizbullah nicht einfach „eine Bande bärtiger Terroristen“ aus dem Iran, sondern eine soziale Bewegung, die die Unterstützung eines substanziellen Teils der libanesischen Bevölkerung genießt. Daher muss die Peacekeeping-Mission in den breiteren Kontext eines Prozesses der libanesischen nationalen Versöhnung eingebettet werden, aufbauend auf dem nach dem syrischen Rückzug begonnenen nationalen Dialog. Das Peacekeeping sollte durch eine politische Rolle für das Quartett der internationalen Vermittler ergänzt werden.

Die Peacekeeping-Mission muss in einen Prozess der libanesischen nationalen Versöhnung eingebettet werden

Um das zu ermöglichen, ist eine Einbindung Syriens unabdinglich, das immer noch über erhebliches Störpotenzial verfügt, wenn es seine Interessen im Libanon verletzt sieht. Das ist keine leichte Aufgabe, wie der gescheiterte Versuch des deutschen Außenministers Steinmeier, einen konstruktiven Dialog mit Damaskus zu beginnen, gezeigt hat. Das Asad-Regime stellt die innenpolitische Ratio des Regimeerhalts über die Notwendigkeit, die Beziehungen zur internationalen Gemeinschaft zu verbessern. Damaskus ist jedoch auf externe Unterstützung durch die Europäische Union und andere angewiesen, um den wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozess zu meistern. Die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen mit der EU sind zwar seit 2003 abgeschlossen, aber politische Differenzen haben seitdem die Unterzeichnung des Dokuments verzögert. Aufgrund sinkender Förderung wird Syrien in wenigen Jahren ein Nettoimporteur von Öl werden und seine administrative und ökonomische Struktur modernisieren müssen. Das Regime kann nicht mehr auf großzügige finanzielle Unterstützung der arabischen Staaten hoffen, die über die Defizite der achtziger Jahre hinweggeholfen haben. Außenpolitische Abenteuer auf regionaler Ebene werden sich bald als sehr kostspielig erweisen. Die Einbeziehung Syriens erfordert auch einen ernsthaften Versuch, die Verhandlungen mit Israel

Die Einbindung Syriens, das immer noch über erhebliches Störpotenzial verfügt, ist unverzichtbar

über die besetzten Golan-Höhen wieder aufzunehmen.

Die Komplexität der auf Konfessionszugehörigkeit basierenden politischen Architektur Libanons und die verschiedenen regionalen Interessen auf der libanesischen Bühne machen eine schnelle Lösung des Problems nahezu unmöglich. Nur ein langfristiger Ansatz, der die innenpolitischen Realitäten des Libanon und das breitere regionale Umfeld mit einbezieht, kann Erfolg haben.

Die innenpolitischen Realitäten und das breitere regionale Umfeld müssen mit einbezogen werden

3. Der israelisch-palästinensische Konflikt: Von der Konfliktlösung zum Konfliktmanagement

Der klare Sieg der Hamas-Bewegung bei den Wahlen zum Palästinensischen Legislativrat am 25. Januar hat die internationale Gemeinschaft weitgehend unvorbereitet getroffen. Die Hauptgründe für den Erfolg der Hamas sind das Scheitern des Friedensprozesses und die drängenden innenpolitischen Probleme, beispielsweise die katastrophale Sicherheitslage, die wirtschaftliche Krise, die grassierende Korruption und die wachsende Armut. Im Vergleich zur rivalisierenden Fatah präsentierte sich Hamas als geschlossene und tatkräftige Bewegung, die versprach, sich auf die Bekämpfung der Korruption und die Durchsetzung des Rechtsstaates zu konzentrieren.

Die Hauptgründe für den Erfolg der Hamas sind das Scheitern des Friedensprozesses und die drängenden innenpolitischen Probleme

Zudem profitierte Hamas vom Wahlsystem, einer Kombination aus Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht. Sie erhielt nur wenig mehr Stimmen (44 Prozent) als Fatah (41 Prozent). Dies resultierte jedoch in einer klaren Mehrheit der Sitze. Hamas gewann in vielen Wahlkreisen, in denen Fatah eine klare Mehrheit hatte, und erhielt nur in fünf Wahlkreisen eine absolute Mehrheit der Stimmen. In vielen Wahlkreisen konkurrierten mehrere Fatah-Kandidaten, während Hamas nur einen Kandidaten pro Sitz aufstellte.

Das Wahlsystem übervorteilte Hamas

Die meisten Wähler teilen die Position der Hamas in Bezug auf den Friedensprozess mit Israel nicht. Einer Umfrage zufolge sind nur 17 Prozent der Wählerschaft kategorisch gegen den Friedensprozess. Daher spielte die Unterstützung für den bewaffneten Kampf gegen Israel nur eine moderate Rolle für den Sieg der Hamas.

Die meisten Wähler teilen die Position der Hamas zum Friedensprozess nicht

Die Wahlen in Israel am 28. März waren in doppelter Hinsicht relevant: Erstens unterstützten die Wähler (wenn auch in schwächerem Maße als erwartet) den Entflechtungsansatz der von Ariel Scharon gegründeten Kadima-Partei. Der amtierende Premier Olmert baute seinen Wahlkampf auf einem Programm auf, das die schrittweise Errichtung einer dauerhaften Grenze in der Westbank durch weitere einseitige Rückzüge versprach.

Die Wähler in Israel unterstützten den Entflechtungsansatz der Kadima-Partei ...

Zweitens waren Parteien erfolgreich, die soziale Themen stärker als Sicherheitsthemen akzentuierten. Aus diesem Grund schnitt die von einem ehemaligen Gewerkschaftsführer angeführte Arbeitspartei gut ab. Noch überraschender war der Erfolg der Pensionärspartei, die mit einem einzigen Thema auf Anhieb sieben Sitze errang.

... und entschieden sich für Parteien mit einem sozialen Profil

Das Wahlergebnis kann als die erste Volksabstimmung in Israel für den Abzug aus den besetzten Gebieten und den Abbau von Siedlungen seit 1967 interpretiert werden. Olmert hat sich verpflichtet, Scharons Ansatz der einseitigen Entflechtung fortzuführen. Er hat dafür den hebräischen

Begriff *hitkansut* geprägt, normalerweise als „Konvergenz“ übersetzt (er hat aber auch die warmen Konnotationen von „Zusammenführung“ oder „Versammlung“). Olmert hat bereits den Verlauf der provisorischen Grenze definiert, der die erweiterten Siedlungsblöcke, die jüdischen Viertel Jerusalems und das „heilige Becken“ mit ein paar umliegenden arabischen Vierteln, die Landverbindung nach Ma'le Adumim und das Jordantal als Sicherheitsgrenze mit einschließt.

Olmert hat sich verpflichtet, Scharons Ansatz der einseitigen Entflechtung fortzuführen

Es bleibt abzuwarten, ob Olmerts Ansatz Erfolg haben wird. Die jüngsten Entführungen israelischer Soldaten durch Hamas und Hizbullah sowie die anschließende Militäroffensive haben die Akzeptanz für weitere Rückzüge und die Räumung von Siedlungen in der israelischen Öffentlichkeit drastisch reduziert. Die Einschätzung wächst, dass unilaterale Zugeständnisse Israels von diesen Organisationen als „Zeichen der Schwäche“ ausgenutzt werden und terroristische Operationen auf israelischem Territorium ermutigen.

Die jüngsten Entführungen haben die Akzeptanz für weitere Rückzüge in der israelischen Öffentlichkeit drastisch reduziert

Zusätzlich bedeutet die Natur des israelischen politischen Systems mit seiner fragmentierten Parteienstruktur und den Vielparteienkoalitionen, dass jedes umstrittene politische Projekt den Sturz der Regierung herbeiführen kann. Es ist mit einiger Berechtigung behauptet worden, dass jede israelische Regierung seit 1988 durch Streitfragen im israelisch-palästinensischen Verhältnis zu Fall gebracht wurde. Vor dem Hintergrund der relativen Schwäche von Olmerts Hausmacht (29 von 120 Sitzen) sind die Durchführung eines größeren Rückzuges und der Abbau von Siedlungen eine enorme Herausforderung. Die Finanzierung der hohen Kosten für die Rückführung und Entschädigung von tausenden Siedlern ist nicht geklärt.

Die Durchführung eines größeren Rückzuges ist eine enorme Herausforderung für Olmerts Koalition

Hamas an der Macht

Die neue Hamas-Regierung steht beim Versuch der Umsetzung ihres Wahlsiegs in politische Macht großen Schwierigkeiten gegenüber. Die hohen Erwartungen der Wähler werden nicht leicht zu erfüllen sein, insbesondere die Bereitstellung von Dienstleistungen, der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit oder die Verringerung der Armut. Zusätzlich existieren im palästinensischen Machtsystem eine Reihe von Ausgleichskräften, die von der Fatah dominiert werden. Diese schließen die Präsidentschaft und die Institutionen der PLO, die Bürokratie und die diversen Sicherheitsdienste und Milizen ein. Das Establishment der Fatah und die Sicherheitsdienste sind entschlossen, Hamas die Kontrolle in sensiblen Bereichen zu verweigern. Die Weigerung von Fatah, einer Koalitionsregierung beizutreten, Abu Mazens Entschlossenheit, seine Anhänger auf sensible Posten zu befördern und sein Versuch, ein Referendum über die Zukunft des Friedensprozesses zu erzwingen, haben das deutlich gezeigt.

Hamas steht beim Versuch der Umsetzung ihres Wahlsiegs in politische Macht großen Schwierigkeiten gegenüber

Der Erfolg der Hamas hat eine Reihe von düsteren Prognosen hervorgerufen, die die bevorstehende „Talibanisierung“ der palästinensischen Gesellschaft oder den Aufbau einer radikalen, von al-Qa'ida unterstützten Basis für den *Jihad* gegen Israel und den Westen vorhersagen. Die Hamas wird jedoch nicht notwendigerweise eine Welle des Terrorismus gegen Israel auslösen. In Wirklichkeit könnte sie stärker an einer Aufrechterhaltung des Status quo interessiert sein. Ihr Hauptziel ist die innere Konsolidierung, die relative Ruhe und die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erfordert. Man könnte die Haltung der Hamas mit der Verbindung aus ideologischer Reinheit und Pragmatismus der Hizbullah nach dem israelischen Rückzug aus dem Süd-Libanon vergleichen. Wenn Hamas sich entscheidet, die zahlreichen Milizen zu bändigen, wird sie mehr Erfolg haben als Fatah.

Das Hauptziel von Hamas ist die innere Konsolidierung, die relative Ruhe und die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erfordert

Trotz der organisatorischen Homogenität von Hamas darf nicht vergessen werden, dass es sich um eine breite Koalition verschiedener Positionen handelt, die von moderat bis extrem reichen. Hamas hat in einigen Situationen eine gewisse Flexibilität im Bezug auf Israel bewiesen. Ein Beispiel ist das jüngste Angebot von Premierminister Hanija, der einen sich selbst automatisch erneuernden Waffenstillstand (*hudna*) in Aussicht stellte. Trotzdem wird Hamas die Bedingungen der internationalen Gemeinschaft (Anerkennung Israels, Ende der Gewalt und Einhaltung existierender Abkommen) nicht umgehend akzeptieren.

Hamas wird die Bedingungen der internationalen Gemeinschaft nicht umgehend akzeptieren

Eine Reihe von Beobachtern hat vorgeschlagen, die Hamas-Regierung durch die Verweigerung jeglicher Kooperation zum Scheitern zu bringen. Dadurch würde die Grundlage für eine akzeptablere Alternative nach dem vorhersehbaren Zusammenbruch der Hamas-Regierung geschaffen. Starker Druck auf die Palästinenser mit dem Ziel, die Hamas-Regierung zu stürzen und Fatah zurück zur Macht zu bringen, könnte jedoch kontraproduktiv wirken. Es ist mindestens fragwürdig, ob durch diesen Ansatz eine mäßigende Wirkung erzielt werden könnte. Die Geschichte lehrt, dass der wirtschaftliche Druck in den Jahren 2001 und 2002 den Hass auf Israel verstärkt und nicht zu wachsender Opposition gegen Gewalt geführt hat. Isolation und Druck könnten auch zu einer Radikalisierung der palästinensischen Gesellschaft führen, die sich in wachsendem Maße an radikale Regionalmächte wie Syrien und Iran anlehnen könnte.

Starker Druck auf die Palästinenser, um die Hamas-Regierung zu stürzen, könnte kontraproduktiv wirken

Die Palästinensische Autonomiebehörde am Rande des Zusammenbruches

Die Weltbank hat vor den katastrophalen humanitären Konsequenzen einer langfristigen Isolation der Palästinensischen Autonomiebehörde gewarnt. Das Funktionieren der Institutionen der PA ist abhängig von regulären Transfers durch Israel und internationaler Hilfe zur Deckung der laufenden Ausgaben. Die Gehälter der ungefähr 172.000 Angestellten der

PA (mit bis zu einer Million Familienangehörigen bei einer Gesamtbevölkerung von 3,5 Millionen) sind seit März 2006 nicht bezahlt worden, und es gibt Anzeichen für Lebensmittel- und Brennstoffknappheit in Gaza. Die Liquiditätskrise der PA ist Ergebnis des Stopps von Transferleistungen durch Israel, massiver Behinderung des Handels, Verringerung der Geberzahlungen und der Zurückhaltung internationaler und israelischer Geschäftsbanken, aufgrund der amerikanischen Anti-Terror-Gesetzgebung Transaktionen mit der Hamas-geführten PA durchzuführen. Zusätzlich haben die Mitglieder der Arabischen Liga bisher nicht die versprochenen Unterstützungsleistungen bereitgestellt.

Katastrophale
humanitäre
Konsequenzen einer
langfristigen Isolation der
Autonomiebehörde

Eine langwierige finanzielle Krisensituation wird das Überleben der institutionellen Strukturen in den palästinensischen Gebieten gefährden. Wenn Beamte über Monate kein Gehalt erhalten, werden sie einfach aufhören, ihre Arbeit zu tun. Wenn diese Institutionen einmal zerstört sind, wird der Wiederaufbau nicht leicht, und Jahre kontinuierlicher Geberbemühungen (ungefähr 7 Mrd. US-\$) werden verschwendet sein. Die PA verwaltet beispielsweise 76 Prozent aller Schulen und 62 Prozent aller Gesundheitseinrichtungen in den besetzten Gebieten. Es ist ein Trugschluss zu glauben, dass die durch die PA verwalteten Institutionen einfach durch unabhängige Organisationen oder von der Präsidentschaft abhängige Einrichtungen ersetzt werden könnten.

Finanzielle
Krisensituation bedroht
die institutio-nellen
Strukturen in den
palästinensischen
Gebieten

In einem gärenden gesellschaftlichen Umfeld werden öffentliche Wut und Frustration schwer zu kontrollieren sein. Es besteht die Gefahr einer Rebellion der Sicherheitsdienste, die bereits früher Gehaltsforderungen mit Gewalt Nachdruck verliehen haben. Der Ausbruch eines Bürgerkrieges ist eine reale Möglichkeit, wie die dauerhaften Kämpfe zwischen Milizen in Gaza und die Anschlagversuche auf hohe Beamte zeigen. Der vor allem von der EU-Kommission entwickelte temporäre internationale Mechanismus hat zur Verringerung des Leidens der palästinensischen Bevölkerung in Gaza beigetragen, ist aber keine dauerhafte Lösung. Nach der Entführung eines israelischen Soldaten an der Grenze ist die Situation durch die Offensive der israelischen Armee weiter eskaliert. Dadurch ist nicht nur ein Großteil der öffentlichen Infrastruktur zerstört, sondern viele Parlamentarier und Regierungsangehörige der Hamas sind verhaftet worden. Im Ergebnis sind öffentliche Institutionen in Gaza kaum mehr vorhanden, viele Gebiete werden von Milizen kontrolliert.

Nach der Entführung
eines israelischen
Soldaten ist die Situation
durch die israelische
Offensive weiter eskaliert

Die internationale Gemeinschaft hat noch keine angemessene und ausreichend flexible Antwort auf die doppelte Herausforderung durch die Hamas-Regierung und den neuen „Konvergenzplan“ entwickelt. Das Schicksal der Road Map hat gezeigt, dass die Umsetzung eines Friedensplans scheitern wird, wenn sich die lokalen Konfliktparteien nicht damit identifizieren. Mit Ausnahme von Situationen, in denen ein regionaler Krieg droht, ist sogar der amerikanische Einfluss auf die

Die internationale
Gemeinschaft hat noch
keine angemessene
flexible Strategie
entwickelt

Konfliktparteien begrenzt. Das direkte Eingreifen des US-Präsidenten und seiner Außenministerin kann eine Vereinbarung herbeiführen. Kein hoher amerikanischer Beamter hat jedoch genug Zeit, um die Umsetzung eines Abkommens über viele Monate zu überwachen.

Daher sollten die EU und die internationale Gemeinschaft

- das Resultat der demokratischen Wahlen in Palästina akzeptieren und es vermeiden, den Sicherheitsdiensten oder anderen von der Fatah dominierten Organisationen den Eindruck zu vermitteln, dass ein Putsch die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft hätte.
- die Fortsetzung eines koordinierten Entflechtungsprozesses unterstützen, wenn dieser weitere israelische Rückzüge und die Räumung von Siedlungen umfasst, unter der Bedingung, dass dadurch die Möglichkeit einer Zwei-Staaten-Lösung gewahrt bleibt. Dieser Ansatz wird natürlich nicht helfen, schwierige Probleme wie Jerusalem und die Flüchtlingsfrage zu lösen. Die Aushandlung eines Übergangsabkommens ist sicherlich einer Fortsetzung der Gewalt vorzuziehen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass ein weiterer gescheiterter Versuch die Friedensverhandlungen weit zurückwerfen wird.
- die Road Map als eine Liste von Prinzipien, und nicht als Aktionsplan, neu definieren. Die Road Map bleibt das einzige Dokument, in dem beide Seiten einer Zwei-Staaten-Lösung zustimmen, und sie sollte nicht leichtfertig aufgegeben werden. Sie sollte als Zielvorstellung mit allgemeinen Rahmenbedingungen für eine friedliche Lösung dienen. Die Konfliktparteien könnten sich dieser Vision verpflichten; die Umsetzung würde jedoch von pragmatischen Erwägungen geleitet. In diesen flexiblen Rahmen könnten neue Abkommen leicht integriert werden. Das Quartett der internationalen Vermittler sollte seine Präsenz am Boden durch den Aufbau eines erweiterten Überwachungs- und Überprüfungsprozesses signifikant verstärken. In der gegenwärtigen Situation werden externe Akteure dringend gebraucht.
- die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit in den palästinensischen Territorien ermutigen, die auf der von 13 Gruppierungen unterschriebenen Deklaration von Kairo basiert. Eine Paketlösung zwischen Hamas und Fatah könnte die proportionale Integration von Hamas und ihren Hilfsorganisationen (militärisch, sozial) in das palästinensische Verwaltungs- und Sicherheitssystem und in die PLO als Gegenleistung für die Unterstützung der Zwei-Staaten-Lösung und einen langfristigen Waffenstillstand vorsehen. Für den nationalen Ausgleich der

Das Ergebnis der Wahlen anerkennen

Die Fortsetzung der Entflechtung unterstützen

Die Road Map als eine Liste von Prinzipien definieren und die Präsenz des Vermittler-Quartetts am Boden vergrößern

Die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit ermutigen

Palästinenser sollte die Unterstützung der arabischen Staaten gesucht werden. Präsident 'Abbas sollte ermächtigt werden, für die Regierung der nationalen Einheit zu verhandeln.

- die drei Forderungen an die Hamas-Regierung kompromisslos im Prinzip, aber flexibel in der Praxis interpretieren. Hamas sollte schrittweise für eine friedliche Lösung gewonnen werden, aber dieser komplexe Prozess wird Zeit erfordern. Der kontinuierliche Ausschluss der Hamas vom politischen Prozess ist eine riskante Strategie. Die EU befindet sich in einem Dilemma, da sie eine Änderung der Haltung der Hamas anstrebt, ohne die Möglichkeit einer formalen Kommunikation mit der islamistischen Bewegung zu besitzen. Ein realistischer Maßstab für die Bewertung des Verhaltens von Hamas könnten die Fortsetzung des Waffenstillstands, ein pragmatischer und fallorientierter Ansatz gegenüber Israel und die Unterstützung der Initiative der Arabischen Liga sein. Zu diesem Zweck wäre die Unterstützung von informellen Kontakten zwischen Israelis und Hamas-Sprechern sinnvoll. Moderate arabische Staaten wie Ägypten und Saudi-Arabien sollten ermutigt werden, die Hamas sanft zur Annahme der Friedensinitiative der Arabischen Liga zu bewegen. Die Liga selbst ist zu gespalten, um eine bedeutende Rolle zu spielen.
- intelligente Hilfsleistungen entwickeln, um wirtschaftliche und soziale Engpässe für die Palästinenser zu vermeiden. Dabei sollte zwischen den Institutionen der PA und der Hamas-Organisation unterschieden werden. Die Hilfsleistungen sollten an die PA geleistet werden und mit strengen Auflagen versehen sein, um die Abzweigung von Geldern für terroristische Netzwerke zu vermeiden. Der neue Mechanismus, der gegenwärtig unter der Aufsicht der Weltbank aufgebaut wird, ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.
- ein kooperatives System für das Management der Grenzen entwickeln, das einen fairen Ausgleich zwischen den legitimen Sicherheitsinteressen Israels und den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Palästinenser ermöglicht. Der Grenzübergang Karni ist ein ernsthaftes Hindernis für den palästinensischen Handel. Seine Abläufe erzeugen unnötige Verzögerungen, sorgen für Beschädigungen an Gütern und begrenzen die abgefertigte Gütermenge. Der von den Palästinensern kontrollierte Rafah-Terminal könnte eine Alternative für direkte Exporte in Drittstaaten bieten. Bus- und Lastwagenkonvois zwischen Gaza und der Westbank sollten eingerichtet werden, um den Austausch von Personen und Gütern zwischen den beiden Bestandteilen der palästinensischen Wirtschaft zu erleichtern.

Die drei Forderungen an die Hamas auf flexibler Basis interpretieren

Intelligente Hilfsleistungen entwickeln

Ein kooperatives System für das Management der Grenzen entwickeln

- die Unterstützung der Nachbarstaaten einfordern. Ägypten und Jordanien haben ein genuines Interesse, die Westbank und den Gazastreifen zu stabilisieren und anarchische Entwicklungen zu stoppen. Das jüngste ägyptische Angebot, eine Rolle bei der Stabilisierung des Gazastreifens zu spielen, sollte erwogen werden. Die Arabische Liga könnte ebenfalls in vorsichtigen Schritten einbezogen werden.

Die Unterstützung der Nachbarstaaten einfordern

Integration oder Trennung?

Einseitige israelische Schritte werden für einige Zeit der einzige Lösungsansatz bleiben. Die Entwicklung dieser Strategie signalisiert einen Paradigmenwechsel von Politikansätzen für den israelisch-palästinensischen Konflikt: von der Konfliktlösung zum Konfliktmanagement. Konfliktlösung strebt eine Einigung in strittigen Fragen an. Im israelisch-palästinensischen Kontext entspricht das dem ursprünglichen Oslo-Ansatz. Sein Hauptarchitekt, Shim'on Peres, entwickelte die Vision einer weitreichenden Integration Israels und seiner arabischen Nachbarn (nach dem Vorbild der europäischen Integration). Die Lösung strittiger Fragen sollte durch intensiven sozialen und ökonomischen Austausch gefördert und ergänzt werden. In diesem Prozess sollte ein wachsendes Maß an Kooperation geschaffen werden. Im Gegensatz dazu beruht Konfliktmanagement auf einer „Nicht-Lösung“; das Ziel ist lediglich die Eindämmung des Konfliktes und die Verhinderung einer Eskalation. Dieser Ansatz setzte sich auf israelischer Seite nach dem Gipfel von Camp David im Jahr 2000 durch. Nach dem gescheiterten Versuch, ein Abkommen zu schließen, verkündete sein erster Befürworter, Ehud Barak, seine Absicht, die beiden Völker so weit wie möglich zu trennen. Eigeninteresse, und nicht gegenseitiges Vertrauen, sollten Grundlage für die Beziehungen sein. Dieser „realistische“ Ansatz ist aus europäischer Perspektive weit weniger attraktiv, könnte aber der zu bevorzugende Weg in einer Situation sein, in der beide Parteien in Kernfragen weit voneinander entfernt sind.

Die Entwicklung des unilateralen Ansatzes signalisiert einen Paradigmenwechsel von der Konfliktlösung zum Konfliktmanagement

4. Irak: Die Entstehung eines schwachen Staates

Drei Jahre nach dem Sturz des Regimes von Saddam Hussein wird der Irak auf absehbare Zeit ein Importeur von Sicherheit bleiben. Staatliche Institutionen sind schwach oder nicht existent, und das andauernde institutionelle Vakuum hat viele Iraker dazu gezwungen, bei ihrer ethnischen und religiösen Zugehörigkeit Zuflucht zu suchen. Trotz zahlreicher militärischer Operationen von Koalitionstruppen und irakischen Kräften finden terroristische Attentate in atemberaubendem Rhythmus statt, und Aufständische kontrollieren substanzielle Teile des Landes. Der Aufstand speist sich aus dem allgemeinen Gefühl der Ausgrenzung in der sunnitisch-arabischen Gemeinschaft. Die irakischen Sicherheitsdienste sind in wachsendem Maße von ethno-konfessionellen Loyalitäten geprägt und sind an der effektiven Bekämpfung des Aufstandes gescheitert. Nach dem Urteil vieler Beobachter ist das irakische Innenministerium von schiitischen Milizen infiltriert worden, die einen nicht erklärten ethno-konfessionellen Krieg in Bagdad und anderen Regionen führen. Wachsende Spannungen zwischen ethno-konfessionellen Gruppen könnten einen Bürgerkrieg auslösen, der auch die Nachbarstaaten in einen Stellvertreterkrieg verwickeln würde. Ein schwacher und verarmter Irak würde schnell zu einer Brutstätte für terroristische Gruppen mit gefährlichen Konsequenzen für die ganze Region werden.

Wachsende Spannungen zwischen ethno-konfessionellen Gruppen könnten einen Bürgerkrieg auslösen, der auch die Nachbarstaaten in einen Stellvertreterkrieg verwickeln würde

Ein überstürzter Verfassungsprozess

Der Verfassungsprozess im Irak hat keinen breiten Konsens geschaffen, der als belastbare Grundlage für nationale Versöhnung dienen könnte. Er war von einem engen und unrealistischen Zeitplan geprägt, der keinen breiten Beratungs- und Verhandlungsprozess zuließ. Dieser wäre notwendig gewesen, um ein Gefühl echter Teilhabe bei großen Teilen der irakischen Bevölkerung zu erzeugen. Es wurden ernsthafte Versuche unternommen, um diejenigen Gruppen zu beteiligen, die die Wahlen im Januar 2005 boykottiert hatten. Das Mandat der Vertreter der sunnitisch-arabischen Minderheit, die in den Verfassungsausschuss kooptiert wurden, blieb jedoch schwach und wurde oft angezweifelt.

Der enge Zeitplan ließ keinen breiten Beratungs- und Verhandlungsprozess zu

Die Verhandlungen verlagerten sich von dem durch Wahlen legitimierten Verfassungsausschuss in ein nur unscharf definiertes Gremium von Führungspersonlichkeiten, das die sunnitischen Araber fast völlig ausschloss. In den entscheidenden Wochen wurde auf informellen Treffen von schiitischen und kurdischen Führern sowie Vertretern der amerikanischen Botschaft verhandelt, die weder repräsentativ noch zuständig waren. In diesem Zeitraum wurden einschneidende Veränderungen des ursprünglichen Entwurfs vorgenommen, die einen dramatischen Zuwachs der Machtbefugnisse der Regionen auf Kosten des Zentrums zur Folge hatten. Das Ergebnis war ein Dokument, das

Die Verhandlungen verlagerten sich in ein nur unscharf definiertes Gremium, das die sunnitischen Araber fast völlig ausschloss

kaum Eingaben aus oder Diskussion in der Öffentlichkeit erfahren hatte, und dessen Defizite in Form und Inhalt die Differenzen zwischen den verschiedenen Gruppen eher vergrößerten.

Die sunnitischen Araber lehnten in einem Referendum (Oktober 2005) den Entwurf mit überwältigender Mehrheit ab, scheiterten aber daran, das Dokument mit den in der Übergangsverfassung festgelegten Zweidrittelmehrheiten in drei Provinzen zu Fall zu bringen. Die offensichtliche ethno-konfessionelle Verteilung der Präferenzen dürfte das Gefühl des kollektiven Ausschlusses verstärkt haben. Demgegenüber deutet die hohe Beteiligung der sunnitischen Araber (auch bei den Parlamentswahlen im Dezember 2005) auf einen ermutigenden Trend, politische Partizipation dem bewaffneten Widerstand vorzuziehen.

Die hohe Beteiligung der sunnitischen Araber deutet auf einen ermutigenden Trend, Partizipation dem Widerstand vorzuziehen

Föderalismus: ein zweischneidiges Schwert

Als am heftigsten umstrittene Frage erwies sich die Ausgestaltung des Föderalismus, die von vielen Irakern, insbesondere Angehörigen der sunnitisch-arabischen Minderheit, vehement abgelehnt wird. Föderalismus war ursprünglich ein Konzept, um die Bedürfnisse der kurdischen Minderheit zu befriedigen, die seit über einem Jahrzehnt einen Autonomiestatus gegenüber dem Zentralstaat genießt. Darüber hinaus sieht der Verfassungstext die Gründung von neuen Regionen aus den bestehenden Provinzen in den nicht-kurdischen Teilen des Irak vor; Details hierzu sollen zu einem späteren Zeitpunkt durch ein einfaches Gesetz festgelegt werden. Im Allgemeinen muss die Dezentralisierung von Regierungsfunktionen, die traditionell eng von Bagdad kontrolliert werden, befürwortet werden. Der vorliegende Verfassungstext spricht aber den Regionen so viele Machtbefugnisse zu, dass die zukünftige Funktionsfähigkeit des Zentralstaates in Frage gestellt werden muss. Die Zuständigkeiten der Zentralregierung sind auf Verteidigung, Außenpolitik, Währungs- und Zollfragen beschränkt. Sie hat beispielsweise keine Möglichkeit, Steuern zu erheben oder eine Bundespolizei zu gründen.

Der Verfassungstext spricht den Regionen so viele Machtbefugnisse zu, dass die zukünftige Funktionsfähigkeit des Zentralstaates in Frage gestellt werden muss

Der gegenwärtige Prozess der geografischen Reorganisation durch die Kombination von fluiden gesellschaftlichen Identitätszuschreibungen und der Schwäche des Zentralstaates birgt enorme Risiken. Ein Beispiel ist der Vorschlag des „Obersten Rates der islamischen Revolution“, der die Formung einer aus nicht weniger als neun überwiegend schiitischen Provinzen bestehenden Mega-Region im Süd- und Zentralirak vorsieht. Die zentrifugale Dynamik der Gründung von ethnisch weitgehend homogenen Regionen mit weitreichenden Kompetenzen dürfte aufgrund der mangelnden Attraktivität der weitgehend paralysierten Zentrale die Gefahr einer gewaltsamen Teilung des Irak verstärken.

Der gegenwärtige Prozess der geografischen Reorganisation birgt enorme Risiken

Die sich entwickelnde europäische Irak-Politik

Vor dem Hintergrund der tief gehenden Differenzen über die Legitimität des Irak-Krieges hat sich Europa nur schrittweise im Wiederaufbauprozess engagiert. Die Differenzen, die eine gemeinsame EU-Position unmöglich gemacht hatten, haben sich abgemildert, sind aber weiterhin für politische Entscheidungen relevant. Das wachsende europäische Engagement im Wiederaufbauprozess wurde symbolisiert durch eine von der EU mitveranstaltete Großkonferenz in Brüssel im Juni 2005, an der über 80 Länder und Organisationen teilnahmen, einschließlich einer starken, vom damaligen Premierminister Ja'fari angeführten irakischen Delegation.

Europa hat sich nur schrittweise im Wiederaufbauprozess engagiert

Europa hat die Legitimität des politischen Prozesses in unverzichtbarer Weise erhöht und die Eingliederung der jungen irakischen Institutionen in die internationale Gemeinschaft erleichtert. Europäische Staaten haben sich für Politikwechsel in Schlüsselsituationen stark gemacht, beispielsweise für die Einbindung der sunnitisch-arabischen Gemeinschaft in den politischen Prozess. Nach einer intensiven Debatte hat die NATO Trainingskurse für mittlere und hohe Offiziere in Irak und in NATO-Einrichtungen in Europa durchgeführt. Zusätzlich unterhalten mehrere EU-Mitgliedstaaten Trainingsprogramme für Polizei- und Sicherheitspersonal im Irak und in anderen Ländern. Ein substanzieller Beitrag zum Wiederaufbauprozess war die Ankündigung der europäischen Gläubiger im Pariser Klub, auf bis zu 80 Prozent der irakischen Altschulden zu verzichten.

Europa hat die Legitimität erhöht und die Eingliederung der irakischen Institutionen in internationale Gemeinschaft erleichtert

Die Europäische Kommission hat im Juni 2004 ein Weißbuch vorgestellt, das die EU als mittelfristige Strategie für den Irak übernommen hat. Das Dokument beschreibt die Prioritäten der EU-Hilfsleistungen für den Irak und stellt die Einbeziehung in die Euro-Mediterrane Partnerschaft in Aussicht. Bis Ende 2005 hat die EU-Kommission Unterstützung im Wert von 518,5 Mio. € für Irak geleistet, einschließlich 100 Mio. € humanitärer Hilfe. Der Löwenanteil dieser Summe wurde für klassische Entwicklungsprojekte wie Erziehung, Gesundheit, Abwasser und Landwirtschaft zur Verfügung gestellt. Zusätzlich unterstützte die Kommission den Wahl- und den Verfassungsprozess, Letzteren durch Mittel für Vermittlungsprogramme und eine begrenzte Anzahl von Experten für die Vereinten Nationen. Eine gemeinsame Aktion (EUROJUSTLEX) im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zielt darauf ab, den Rechtsstaat durch die Ausbildung irakischer Beamter aus dem Justiz-, Polizei- und Gefängnissektor zu stärken. Bis zum Ende des Jahres 2006 werden mehrere hundert hohe Beamte aus diesen Bereichen in den Kursen der EU und mehrerer Mitgliedstaaten ausgebildet worden sein.

Eine gemeinsame Aktion im Rahmen der ESVP zielt auf die Stärkung des Rechtsstaates im Irak ab

Ein größeres Engagement der EU im Irak wird von der Qualität der transatlantischen Beziehungen, der Lage im Land selbst und der allgemeinen Nahostpolitik der EU abhängen. Viele Iraker sind enttäuscht von der amerikanischen Bilanz und erwarten eine weit größere Rolle der EU. Vor diesem Hintergrund sollten die Europäer realistisch das Potenzial und die Grenzen ihres Engagements im Irak bestimmen. Da Europa weder den Willen noch die Mittel für ein massives Eingreifen vergleichbar mit dem in Südosteuropa hat, wird es weiter eine eher unterstützende als führende Rolle spielen. Es ist nicht realistisch, dasselbe Maß an Engagement zu erwarten, zu dem die EU bei Krisen in Europa oder in einem politisch wenig intensiven Kontext bereit war. Irak bleibt ein sowohl außen- wie innenpolitisch sensibles Thema in vielen europäischen Ländern.

Die Europäer sollten realistisch das Potenzial und die Grenzen ihres Engagements im Irak bestimmen

Trotzdem sollte Europa zwischen Unterstützung oder Vorbehalten gegenüber amerikanischer Politik und der dringenden Notwendigkeit unterscheiden, den Irak zu stabilisieren. Der Irak hat eine lange Grenze mit dem NATO-Mitglied und EU-Beitrittskandidaten Türkei. Ein instabiler Irak wird sich gewaltsam entladen und könnte ein regionaler Brennpunkt für terroristische Aktivitäten werden. Dies wird schnell in regionale Instabilität umschlagen, die Nachbarstaaten zum Eingreifen bringen und die Migration nach Europa verstärken. Europa kann die Bedrohung durch eine humanitäre Krise und steigende terroristische Aktivitäten nicht ignorieren.

Europa sollte zwischen amerikanischer Politik und der notwendigen Stabilisierung des Irak unterscheiden

Die EU sollte

Die EU sollte ...

- auf die Erhaltung der territorialen Integrität und der Souveränität des Irak bestehen, um ein Auseinanderbrechen des Landes zu verhindern. Anreize sollten in einer Weise strukturiert sein, die die nationale Integration stärkt. Nachbarstaaten sollten gedrängt werden, ethno-konfessionelle Spannungen nicht zu verstärken.
- auf einem substanziellen Prozess der Verfassungsrevision bestehen, wie im Oktober 2005 vereinbart. Die Revision ist entscheidend, da die Korrektur von Schwächen des gegenwärtigen Dokumentes sowie eine höhere Legitimität unter den sunnitischen Arabern notwendig sind. Die EU sollte die Vermittlung europäischer Erfahrungen in der Gestaltung neuer politischer Institutionen anbieten und betonen, dass föderale Strukturen der Zentralregierung ausreichende Ressourcen zur Erfüllung ihrer Funktionen gewähren müssen.
- die Notwendigkeit betonen, integrative Sicherheitskräfte unter ziviler Kontrolle und jenseits der Miliz-Strukturen aufzubauen. Die EU und die NATO sollten anbieten, militärische Kräfte auszubilden

... auf der territorialen Integrität des Irak bestehen

... auf einem substanziellen Prozess der Verfassungsrevision bestehen

und Qualität und Integration als Schlüsselwerte hervorheben. Unterstützungsleistungen sollten davon abhängig gemacht werden, ob die irakische Regierung minimale Standards im Bezug auf inklusiven, nicht ethnischen Institutionenaufbau beachtet.

... Training für Sicherheitskräfte anbieten und Qualität und Integration hervorheben

- die Unterstützungsleistungen für die Ausbildung von Polizei, Richtern und Rechtsanwälten sowie Rechtsreformen ausweiten. Die Verankerung der Grundlagen des Rechtsstaates in den verschiedenen Bereichen wird für die öffentliche Unterstützung des neuen politischen Systems von entscheidender Bedeutung sein.

... Unterstützungsleistungen für Polizei und Rechtssystem ausweiten

- die Wiederbelebung der irakischen Zivilgesellschaft durch die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen und die Vermittlung von Demokratie, Menschenrechten und ziviles Konfliktmanagement fördern. Aufgrund der Sicherheitslage sollte dies durch in Europa ausgebildete Multiplikatoren erfolgen. Da in vielen Regionen des Landes akuter Sicherheitsmangel herrscht, wäre der Aufbau von Initiativen in vergleichbar stabilen Regionen eine attraktive Anfangsoption. Diese könnten dann später auf andere Regionen übertragen werden, wenn die Umstände es erlauben.

... die Wiederbelebung der irakischen Zivilgesellschaft fördern

- die internationale Integration der irakischen Zivilgesellschaft durch den Aufbau von Studien- und Austauschprogrammen für Studierende, Lehrer, Journalisten, Rechtsanwälte und andere Berufsgruppen fördern, um die Auswirkungen aus über einem Jahrzehnt der Isolation zu korrigieren.

... die internationale Integration der irakischen Zivilgesellschaft fördern

5. Iran: Engagement mit einem unangenehmen Partner

Die Islamische Republik Iran befindet sich in der Mitte eines komplexen Prozesses des internen Wandels, der für Außenstehende irritierende und inkonsistente Elemente enthält. Während das islamische Regime generell seine Herrschaft konsolidieren konnte, war es in der Lösung der wachsenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Probleme – die tieferen Gründe für die Revolution – weit weniger erfolgreich. Die Wahl von Präsident Ahmadinejat, die durch ein gewisses Maß an Manipulation gekennzeichnet war, reflektierte den genuinen Wunsch bei signifikanten Teilen der Bevölkerung nach wirtschaftlicher Verbesserung, Umverteilung und einem entschiedenen Vorgehen gegen Korruption. Während die meisten anderen Kandidaten versuchten, sich im Bezug auf politische Reform ein liberales Image zu geben, verband Ahmadinejat eine radikale religiöse Rhetorik mit der Forderung nach „wirtschaftlicher Gerechtigkeit“. Seine Wahl untermauert die Ankunft einer neuen Gruppe von Führungspersönlichkeiten in Schlüsselpositionen der Macht, die während des Irak-Krieges bei den Revolutionswächtern sozialisiert wurden.

Die Wahl von Ahmadinejat reflektierte den genuinen Wunsch nach wirtschaftlicher Verbesserung und Umverteilung

Entgegen den Erwartungen von vielen hat sich Ahmadinejat zu Beginn seiner Präsidentschaft nicht auf die sozioökonomischen Probleme konzentriert. Er initiierte eine weitgehende Säuberung der Bürokratie und einen konfrontativen außenpolitischen Stil. Der neue iranische Präsident strebt nach mehr Einfluss seines Landes in der Region, insbesondere bei schiitischen und persischen Gruppen. Dabei versucht er, Partner in Asien, so in China und Indien, anzusprechen, die ihn dabei unterstützen, einer vom Westen dominierten Ordnung entgegenzuwirken. Die USA und Europa dagegen möchten Irans Einfluss begrenzen. Revolutionsführer Khamenei, die letzte Entscheidungsautorität in außen- und sicherheitspolitischen Fragen, hat Ahmadinejats Streben nach mehr regionaler Macht nicht eingeschränkt. Die ideologischen Positionen der beiden Persönlichkeiten scheinen sich in bestimmten Bereichen zu treffen, obwohl rhetorische Unterschiede erkennbar sind. Zusätzlich genießt der Präsident starken Rückhalt bei wichtigen Trägergruppen des Regimes wie den Revolutionswächtern und der *Basij*-Miliz.

Ahmadinejat initiierte eine weitgehende Säuberung der Bürokratie und einen konfrontativen außenpolitischen Stil

Irans neuer Präsident hat die internationale Gemeinschaft durch Aussagen schockiert, die das Existenzrecht des Staates Israel in Frage stellen und die historische Realität des Holocaust leugnen. Diese Bemerkungen spiegeln nicht notwendigerweise einen operativen Politikansatz wider, haben aber Irans internationaler Glaubwürdigkeit geschadet und die Atmosphäre in einer entscheidenden Phase der Auseinandersetzung um die nuklearen Ambitionen des Landes weiter vergiftet.

Seine Bemerkungen über Israel und den Holocaust haben Irans internationaler Glaubwürdigkeit geschadet

Das Nuklearprogramm

Irans Nuklearprogramm wird in der Region und im Westen mit wachsender Besorgnis verfolgt. Während die Islamische Republik kontinuierlich behauptet, das Programm diene ausschließlich der friedlichen Nutzung der Kernenergie und sei in voller Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Nichtverbreitungsvertrages, haben Entdeckungen der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) starke Zweifel daran geweckt. Das iranische Raketenprogramm und das offensichtliche Desinteresse an modernsten Leichtwasserreaktoren aus westlicher Produktion scheinen das Interesse Irans an der militärischen Nutzung der Kernenergie zu beweisen.

Irans Nuklearprogramm wird mit wachsender Besorgnis verfolgt

Das außenpolitische Verhalten Irans in der Vergangenheit hat Befürchtungen hervorgerufen, eine mögliche Nuklearkapazität könnte als Rückversicherung für unverantwortliche Politik auf regionaler Ebene dienen – insbesondere, da Irans konventionelle Bewaffnung schwach ist. Wenn Iran Atomwaffen besäße, wäre eine Kettenreaktion wahrscheinlich, in der andere Regionalmächte wie Saudi-Arabien, Ägypten, die Türkei und der Irak gezwungen wären, ihre eigene Antwort auf einen drohenden Nuklearschlag zu entwickeln. Die Folgen eines nuklearen Wettrüstens in einer instabilen Region für die globale Sicherheit wären enorm. Das durch den Austritt Nordkoreas geschwächte internationale Nichtverbreitungsregime würde weiter an Glaubwürdigkeit verlieren.

Wenn Iran Atomwaffen besäße, wäre eine Kettenreaktion wahrscheinlich

Diese Bedenken haben zu direkten Verhandlungen zwischen den drei größten EU-Mitgliedstaaten (EU-3 = Großbritannien, Frankreich und Deutschland) und dem Iran geführt, in Folge dessen die iranische Seite im Oktober 2003 das Zusatzprotokoll zum Nichtverbreitungsvertrag unterzeichnete, das eine engere Überwachung der iranischen Aktivitäten vorsieht. In einem zweiten, in Paris unterzeichneten Abkommen (November 2004) verpflichtete sich Iran zu einer Suspendierung seines Uran-Anreicherungsprogramms, während die EU Verhandlungen über ein für beide Seiten akzeptables langfristiges Abkommen aufnahm. Im August 2005 legten die EU-3 nach intensiven Verhandlungen und wachsendem Druck der iranischen Seite ihren Entwurf für einen langfristigen Ausgleich vor. Iran wies dieses Angebot jedoch als völlig unzureichend zurück und nahm die anreicherungsbezogenen Aktivitäten in Isfahan und Natanz wieder auf. Die Europäer reagierten mit der Unterstützung einer IAEO-Resolution, die den Fall an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verwies. In anschließenden Verhandlungen scheiterten Iran und Russland daran, eine Einigung über den Vorschlag zu erzielen, Uran in Russland anzureichern.

Iran wies das europäische Angebot zurück und nahm die anreicherungsbezogenen Aktivitäten wieder auf

Sanktionen und Anreize

Nach der Wiederaufnahme der Anreicherungsaktivitäten durch Iran haben die USA und einige europäische Staaten die Verhängung von Sanktionen gegen Iran gefordert. Die Effektivität von Sanktionen im Falle Iran ist jedoch fraglich, sogar wenn die Unterstützung Russlands, Chinas und anderer Schlüsselakteure gesichert werden könnte. In historischer Perspektive waren Sanktionen nie besonders erfolgreich. In vielen Fällen tendieren sie dazu, die breite Bevölkerung für politische Entscheidungen der Eliten zu bestrafen. Die Aufrechterhaltung von Sanktionen ist schwierig, und Eliten finden oft alternative Nachschubwege. Diese Probleme haben zur Entwicklung von „intelligenten Sanktionen“ geführt, die Bestrafungsmaßnahmen für Eliten wie Reisebeschränkungen oder Einfrieren finanzieller Guthaben vorsehen. Diese gezielten Sanktionen werden jedoch sehr wahrscheinlich keine große Wirkung auf die iranischen Eliten entfalten und wären außerhalb der USA und Europas schwer zu überwachen. Ein Waffenembargo würde in hohem Maße von der Kooperation Russlands und Chinas als wichtigsten Waffenlieferanten des Iran abhängen. Ein sichtbarer Effekt könnte durch die Einschränkung von Investitionen im Ölsektor und dem Import von Benzin erreicht werden. Ein effektives Sanktionsregime müsste letztlich Irans Hauptexportprodukte, Öl und Gas, treffen. Ein Embargo gegen iranische Energieexporte würde jedoch spürbar auf die Energiepreise und damit auf die Weltwirtschaft durchschlagen.

Die Effektivität von Sanktionen ist fraglich, sogar wenn die Unterstützung Russlands und Chinas gesichert werden könnte

Die Androhung von Sanktionen könnte ein wirksames Mittel sein, um Iran zu einer Verhaltensänderung zu bewegen. Sanktionen an und für sich sind jedoch niemals eine ausreichende Strategie. Sie müssen durch eine langfristige Verhandlungsstrategie ergänzt werden. Ein ausgeklügeltes System von Anreizen für den Iran müsste die Kosten-Nutzen-Analyse der iranischen Entscheidungsträger verändern. Die Verhandlungsmasse sollte nicht auf das Nuklearprogramm beschränkt bleiben, sondern wirtschaftliche Kooperation in anderen Bereichen von gegenseitigem Interesse enthalten, beispielsweise Energiepolitik, Drogenhandel, Eingliederung von Flüchtlingen und regionale Sicherheit. Das Angebot attraktiver Anreize an Iran bedeutet nicht, das Land für seine Verletzungen des Nichtverbreitungsvertrages zu belohnen, sondern würde die Normalisierung seiner Beziehungen mit der internationalen Gemeinschaft in Aussicht stellen. Das jüngste Angebot der P-5 des Sicherheitsrates (USA, China, Russland, Frankreich und Großbritannien) und Deutschlands ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Die Androhung von Sanktionen muss durch eine langfristige Verhandlungsstrategie ergänzt werden

Die iranische Antwort auf dieses Angebot ist wenig ermutigend gewesen. Da die Islamische Republik keine formale Antwort vor dem G-8-Gipfel Mitte Juli geben wollte, vergrößerte die internationale Gemeinschaft den Druck durch die Verabschiedung der Sicherheitsrats-Resolution 1696

(2006), die Iran dazu aufruft, seine Anreicherungsaktivitäten bis Ende August einzustellen. Am Ende dieser Frist sind die Signale aus Iran gemischt, aber die Aussetzung des Anreicherungsprogramms unter internationalem Druck scheint unwahrscheinlich. Vor dem Hintergrund des relativen Erfolgs der verbündeten Hizbullah wird sich Iran kaum dem internationalen Druck beugen und seine Anreicherungsaktivitäten wie gefordert einstellen. Der Eindruck der Unbeugsamkeit des Iran und seiner Verbündeten gegenüber westlichem Druck und israelischen Bomben wird in der arabischen Welt und darüber hinaus bewundert.

Die iranische Antwort auf dieses Angebot ist wenig ermutigend gewesen

Attraktive Anreize für den Iran erfordern eine größere Beteiligung der Vereinigten Staaten. Trotz der öffentlichen Unterstützung für die Verhandlungen der EU-3 war das Engagement der USA begrenzt und durch die Probleme im Irak abgelenkt. Es ist an der Zeit, „einen Gang höher zu schalten“ und den indirekten Ansatz durch direkte Verhandlungen mit der Islamischen Republik zu ersetzen. Die USA sollten sich auf einen dramatischen Politikwechsel vergleichbar mit dem Besuch Nixons in China in den frühen siebziger Jahren vorbereiten. Das amerikanische Angebot, unter bestimmten Bedingungen in die multilateralen Verhandlungen einzutreten, ist ein enorm wichtiger Schritt, der ausgebaut werden muss. Die Kräfte in der amerikanischen Administration, die eine ernsthafte Öffnung gegenüber dem iranischen Regime anstreben, müssen gestärkt werden. Die Vereinigten Staaten sollten den Sturz des Regimes als Politikoption explizit ausschließen und einen separaten bilateralen Verhandlungskanal eröffnen. In einem realistischen Szenario für einen langfristigen Ausgleich müsste Amerika die iranische Kooperation mit einem erweiterten strategischen Dialog, dem Abbau von Sanktionen, der Freigabe eingefrorener finanzieller Mittel, der Aufnahme diplomatischer Beziehungen und letztlich der Gewährung von Sicherheitsgarantien belohnen.

Die USA sollten den Sturz des Regimes als Politikoption explizit ausschließen und einen separaten bilateralen Verhandlungskanal eröffnen

Die Einbeziehung von wichtigen Staaten der Dritten Welt und insbesondere der Region des Nahen Ostens wäre ein zusätzlicher Vorteil, da Iran seinen Konflikt mit der IAEO partiell erfolgreich als Ringen zwischen einem selbst ernannten Vorreiter des Südens und den Industriestaaten stilisiert hat, die diesem in der Nukleartechnologie den ultimativen Fortschritt der Moderne verweigern. Über 100 blockfreie Staaten haben ihre Unterstützung für die iranische Position bekundet. Darüber hinaus sollten die arabischen Staaten ermuntert werden, ihre Position auch öffentlich zu vertreten. Dieses sollte mit einer fruchtbaren Öffentlichkeitsstrategie verbunden sein, durch die Bedenken gegenüber dem iranischen Programm der iranischen und internationalen Öffentlichkeit erläutert werden. Die Förderung der internationalen Integration der iranischen Gesellschaft auf verschiedenen Ebenen ist zentral, um Irans Beziehungen mit der westlichen Welt neu zu

Durch eine Öffentlichkeitsstrategie sollten die Bedenken gegenüber dem iranischen Programm der iranischen und internationalen Öffentlichkeit erläutert werden

strukturieren.

Der Aufbau eines Überwachungssystems, das die friedliche Natur von Irans Nuklearprogramm sicherstellt, wird einen langen und schwierigen Verhandlungsprozess mit der Islamischen Republik erfordern. Das iranische Selbstverständnis als Regionalmacht verlangt eine Verhandlungslösung, die den Eindruck eines „kolonialen Diktats“ durch den Westen vermeidet. Irans multipolare institutionelle Struktur wird die Verhandlungen verkomplizieren. Der Umgang mit Iran unterscheidet sich vom Umgang mit Libyen (oder Nordkorea). Die Fortsetzung der Uran-Anreicherung auf iranischem Boden hat sich als ein Haupthindernis im Verhandlungsprozess erwiesen. Iran behauptet, dies sei ein „unveräußerliches Recht“ nach den Vorgaben des Atomwaffensperrvertrages, während die europäischen Unterhändler forderten, Irans Bruch des Vertrages in der Vergangenheit müsse zu einer permanenten Aussetzung der Anreicherungsaktivitäten führen. Iran hat zwar angeboten, ausländische Partner in seinem Anreicherungsprogramm zu akzeptieren, aber standfest seinen Willen bekundet, eine eigene Anreicherung aufrechtzuerhalten. Eine mögliche Lösung würde Iran eine sehr begrenzte Anreicherungs-kapazität unter strenger internationaler Kontrolle nach einem langen Moratorium zur Beantwortung aller offenen Fragen gewähren.

Iran sollte eine sehr begrenzte Anreicherungs-kapazität unter strenger internationaler Kontrolle nach einem langen Moratorium angeboten werden

Eine afghanische Lösung für Iran?

Die Alternativen zu einem behutsam gestrickten Verhandlungsprozess mit Iran sind nicht sehr verlockend. In jüngster Zeit ist über amerikanische Vorbereitungen für einen Militärschlag berichtet worden. Militärisches Vorgehen wäre jedoch nicht nur verfrüht, da Iran allen seriösen Einschätzungen zufolge noch Jahre vom Bau einer Bombe entfernt ist. Die dezentrale Natur des iranischen Programms mit mindestens 18 bekannten Nuklearanlagen (und möglicherweise vielen versteckten) schließt einen isolierten Luftschlag nach dem Vorbild des israelischen Angriffs auf Irak (1981) aus. Ein militärisches Vorgehen würde mit Sicherheit zu einer asymmetrischen Reaktion von Seiten des Iran mit schmerzhaften Konsequenzen für die Region und darüber hinaus führen. Das Ziel eines Regimewechsels nach dem „afghanischen Modell“, das gelegentlich in Washington befürwortet wird, gleicht einem unverantwortlichen Abenteuer. Es ist sehr zweifelhaft, ob die ethnischen Minderheiten des Iran das Regime ohne eine massive Intervention von außen ernsthaft herausfordern könnten. Wenn die ethnischen Minderheiten zur Rebellion ermutigt würden, könnte das unkontrollierbare Mobilisierungsprozesse in Gang setzen. Ist der ethnische Geist aus der Flasche entwichen, wird er kaum wieder einzufangen sein – mit möglicherweise katastrophalen Folgen für die Zukunft des Iran als integrierter Staat.

Militärische Alternativen zu einem behutsam gestrickten Verhandlungsprozess mit Iran sind nicht sehr verlockend

6. Das Sicherheitsdilemma in der Golf-Region

Ein langfristiger Ansatz gegenüber der dauerhaften Instabilität des Irak und den hegemonialen Ambitionen des Iran müsste erste Schritte für eine regionale Sicherheitsstruktur in der Region des Persischen Golfs enthalten. Trotz einer Serie von Krisen leidet diese Region unter einem fast vollständigen Mangel an kollektiven Sicherheitsmechanismen. Die iranische Revolution (1979), der iranisch-irakische Krieg (1980-1988), die Besetzung und Befreiung von Kuwait (1990-1991) und der Sturz des Regimes von Saddam Hussein (2003) haben zur regionalen Unsicherheit beigetragen. Mit Ausnahme des als Antwort auf den revolutionären Iran gebildeten Golfkooperationsrates (GCC = Saudi-Arabien, Kuwait, Bahrain, Qatar, Vereinigte Arabische Emirate und Oman) sind regionale Sicherheitsstrukturen kaum vorhanden. Die Hauptakteure (Iran, Irak, der GCC und der Jemen) bilden ein asymmetrisches Dreieck mit großen Unterschieden in militärischer Macht, Bevölkerungszahlen und ökonomischen Ressourcen. Sie teilen weder eine gemeinsame Bedrohungsperson, noch haben sie einen gemeinsamen Ansatz zum Aufbau gegenseitigen Vertrauens entwickelt. Durch das in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gewachsene Engagement externer Akteure, insbesondere der Vereinigten Staaten, haben sich bestehende Spannungen verschärft.

Trotz einer Serie von Krisen leidet diese Region unter einem fast vollständigen Mangel an kollektiven Sicherheitsmechanismen

Seit dem britischen Rückzug aus der Region östlich von Suez in den späten sechziger Jahren haben die Vereinigten Staaten drei unterschiedliche Ansätze für die regionale Sicherheit am Golf entwickelt. In den siebziger Jahren wurde ein auf Saudi-Arabien und Iran basierender Zwei-Säulen-Ansatz bevorzugt. Dieser wurde nach der iranischen Revolution und dem Ausbruch des ersten Golfkrieges durch die wachsende Unterstützung des Irak in den achtziger Jahren modifiziert. Nach dem zweiten Golfkrieg wurde in den neunziger Jahren die Politik der „doppelten Eindämmung“ (*dual containment*) gegenüber Iran und Irak entwickelt. Keiner dieser Ansätze erwies sich jedoch als tragfähig, und die Vereinigten Staaten waren gezwungen, mehrmals mit größeren Militäroperationen zu intervenieren. Während dieses Zeitraums vergrößerten die USA schrittweise ihre militärische Präsenz, gipfelnd in der Stationierung von über 100.000 Soldaten im Irak. Amerika ist so selbst eine Macht im Persischen Golf geworden, die regionale Angelegenheiten als Teil ihres „informellen Imperiums“ (Ghassan Salamé) behandelt.

Die USA haben drei Ansätze für die Sicherheit entwickelt, von denen sich keiner als tragfähig erwiesen hat

Die Notwendigkeit eines frischen Ansatzes

Das direkte militärische Engagement der Amerikaner am Golf hat sich als kontraproduktiv erwiesen und wird zunehmend unhaltbar werden. Es handelt sich um ein sehr teures Unternehmen für die Vereinigten Staaten, deren militärische Kräfte schon jetzt kaum ausreichen. Die amerikanische

Das direkte militärische Engagement der USA am Golf hat sich als kontraproduktiv erwiesen

Präsenz in der Region hat öffentliche Proteste in den Gaststaaten hervorgerufen, die die Verlagerung von amerikanischen Einrichtungen von Saudi-Arabien in kleinere Golf-Emirate wie Katar oder Bahrain erzwungen haben. Jedoch hat die dauerhafte Besetzung des Irak durch amerikanische Truppen wenig dazu beigetragen, die regionale Opposition gegen ausländische Militärpräsenz verstummen zu lassen.

Der Sturz von Saddam Hussein hat eines der wichtigsten Hindernisse für den Aufbau einer regionalen Sicherheitsarchitektur beseitigt und eine neue Möglichkeit für den Aufbau regionaler Kooperation eröffnet. Im Prinzip wäre der Aufbau eines lokal basierten Sicherheitssystems mit einer beschränkten Präsenz externer Mächte ein Positivsummenspiel für alle Beteiligten. Iran würde die Verringerung ausländischer Militärpräsenz wärmstens begrüßen. Irak wird, zumindest mittelfristig, den Rückzug der ausländischen Truppen von seinem Boden verlangen.

Der Aufbau eines lokal basierten Sicherheitssystems wäre ein Positivsummenspiel für alle Beteiligten

In den Staaten des Golfkooperationsrats wird die Idee multilateraler Sicherheitsstrukturen mit gemischten Gefühlen aufgenommen. Auf der einen Seite wächst die Einsicht, dass die Fortsetzung des bisherigen Systems Spannungen vergrößern und nicht reduzieren würde. Die positive Entwicklung der Beziehungen zwischen Iran und den GCC-Staaten in den letzten Jahren war ermutigend, wie die eindrucksvolle Zahl von bilateralen Flügen beweist. Auf der anderen Seite fürchten die GCC-Staaten, dass ein Abkommen zwischen dem Westen und Iran ihr politisches Gewicht deutlich vermindern und sie von zukünftigen Entscheidungen ausschließen würde. Es besteht die Sorge, dass der Aufbau einer regionalen Sicherheitsarchitektur eine Reduzierung des amerikanischen Militärschirms ohne entsprechende Gegenleistungen des Iran zur Folge haben wird.

In den Staaten des Golfkooperationsrats wird die Idee multilateraler Sicherheitsstrukturen mit gemischten Gefühlen aufgenommen

Ein erfolgreicher Ansatz für die Sicherheit am Golf muss sich auf eine breite Definition von Sicherheit stützen, die wirtschaftliche und soziale Aspekte berücksichtigt. Dieses würde auch Fragen der politischen Reform, der wirtschaftlichen Diversifizierung und der Bildungsreform als Schlüsselthemen für ein tragfähiges Konzept mit einbeziehen. In diesem Kontext sollte festgehalten werden, dass die meisten Monarchien des GCC begonnen haben, auf äußeren Druck und Forderungen von innen größere Partizipation und Kontrollmöglichkeiten zu gewähren.

Ein erfolgreicher Ansatz für die Sicherheit am Golf muss Reformen in verschiedenen Bereichen berücksichtigen

Ein neuer Anfang in der Frage der Golfsicherheit sollte eine deutliche Verringerung der externen Militärpräsenz in der Region zum Ziel haben. Dadurch würde sich die Belastung in militärischer und finanzieller Hinsicht verringern und die Stabilität in der Region wachsen. Externe Akteure werden aber dennoch gebraucht und könnten einen positiven Beitrag leisten. Der Hauptanstoß für den Aufbau regionaler Sicherheitsstrukturen muss aus der Region selbst kommen. Doch aufgrund der langen Geschichte gewaltsamer Auseinandersetzungen existiert erhebliches

Die regionalen Akteure haben keine kollektive Bedrohungsperzeption, geschweige denn einen gemeinsamen Ansatz für regionale Sicherheit

gegenseitiges Misstrauen. Die regionalen Akteure haben keine kollektive Bedrohungsperzeption, geschweige denn einen gemeinsamen Ansatz für regionale Sicherheit. Sie haben ihre Interaktion meist als Nullsummenspiel betrachtet und ihre Beziehungen fast ausschließlich auf eine bilaterale Basis gestellt. Ein gemeinsamer Ansatz zur regionalen Sicherheit wurde nie entwickelt, und multilaterale Strukturen sind nie ernsthaft erwogen worden. Sogar nach dem Sturz des Regimes von Saddam Hussein gab es keinen ernst zu nehmenden Versuch, diese Thematik anzugehen.

Der Weg zu einem tragfähigeren System könnte auf einer Auswertung von kollektiven Systemen in anderen Regionen aufbauen. Historisch am bekanntesten sind die Verträge von Helsinki und die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Die Erfahrungen der KSZE können jedoch nicht einfach als Ganzes in die Region übertragen werden, und die erfolgreiche Operationalisierung einzelner Elemente im unterschiedlichen Umfeld der Golf-Region wird einiger Vorbereitung bedürfen. Das asiatische Modell könnte ein sinnvolles Vorbild sein. Es besteht aus überlappenden bilateralen und multilateralen Dialogstrukturen, die auf einigen allgemeinen Prinzipien regionalen Verhaltens aufgebaut sind. Aus der jüngeren Vergangenheit könnte sich der Stabilitätspakt auf dem Balkan mit seinem heterogenen Teilnehmerkreis und seinen Arbeitsgruppen als interessantes Modell für die Sicherheit am Golf erweisen. Wünschenswert wäre darüber hinaus die Einbindung wichtiger asiatischer Staaten (China und Indien sowie Japan und Südkorea), deren Abhängigkeit vom Energieexport der Region in aktives Engagement für regionale Stabilität übersetzt werden sollte.

Der Weg zu einem tragfähigeren System könnte auf einer Auswertung von kollektiven Systemen in anderen Regionen aufbauen

Welche Rolle für Europa?

Trotz der geografischen Nähe und der engen historischen Verbindungen ist die Entwicklung von Beziehungen zwischen der EU und der Golf-Region ein jüngerer Phänomen. Obwohl einige Mitgliedstaaten eine sehr substanzielle Präsenz in der Region haben, entwickelt sich ein gemeinsamer Ansatz nur langsam. Europa ist keiner direkten militärischen Bedrohung aus der Region ausgesetzt (zumindest, bis Iran zur Atomkraft aufsteigt). Der Verzicht auf ein Engagement am Golf würde aber das Verpassen einer großen Chance bedeuten. Langfristige Instabilität am Golf würde nicht nur die Energielieferungen und substanziellen Handel und Investitionen in der Region gefährden, sondern könnte auch zu Terrorismus und einem Flüchtlingsstrom führen.

Der Verzicht auf ein europäisches Engagement am Golf würde das Verpassen einer großen Chance bedeuten

Das wachsende europäische Interesse, einen stärker ambitionierten Ansatz gegenüber der Golf-Region zu entwickeln, wurde von den geopolitischen Auswirkungen des 11.9., des Irak-Krieges und der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft der Türkei (impliziert direkte Nachbarschaft zu Iran und Irak) beeinflusst. Die EU hat die wachsende Bedeutung der Golfregion in mehreren politischen Erklärungen im

Die EU hat die wachsende Bedeutung der Golfregion hervorgehoben

Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hervorgehoben. Das europäische Engagement wurde aber durch Kraft raubende Verhandlungen zwischen den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten auf Kosten aktiver Politik geschwächt.

Trotzdem hat die EU ein Netzwerk mit allen relevanten Akteuren in der ganzen Region aufgebaut. Die Union hat ein Kooperationsabkommen mit dem GCC abgeschlossen, der als regionale Organisation eine Art „natürlicher Partner“ ist, und Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen stehen kurz vor dem Abschluss. Seit den neunziger Jahren hat die Union eine substantielle, nicht vertragsgebundene Partnerschaft mit dem Iran entwickelt, die einen Dialog über sensible Themen mit einer boomenden Wirtschaftsbeziehung verbindet. Im Jahre 2002 hat die EU den Abschluss eines „Handels- und Kooperationsabkommens“ angeboten, doch die Verhandlungen wurden aufgrund des Streites in der Nuklearfrage unterbrochen. Die Europäer haben eine Führungsrolle in den Verhandlungen zwischen der EU-3 und Iran über die Nuklearfrage eingenommen, die letztlich durch amerikanische Unterstützung gekrönt wurde. Das Engagement der EU im Irak ist eher dünn geblieben und bleibt aufgrund der Differenzen unter den Mitgliedstaaten über die Invasion von 2003 ein sensibles Thema. Unter den Nachbarstaaten sind Syrien und Jordanien Partner im Barcelona-Prozess, und mit dem Jemen unterhält Europa ein bilaterales Kooperationsabkommen.

Die EU hat ein Netzwerk mit allen relevanten Akteuren der Region aufgebaut

Der Schlüssel zu jeglichem Neubeginn für Sicherheit am Golf liegt in Washington. Die zweite Bush-Administration hat dazugelernt und scheint wesentlich mehr als in der Vergangenheit zu multilateraler Politik bereit zu sein. Trotzdem ist ihre Fähigkeit begrenzt, Zeit und Ressourcen auf andere Themen als den Irak zu verwenden. Die Europäer sollten die Entscheidungsträger in Washington von den Vorteilen multilateraler Elemente in der Region überzeugen, einschließlich einer flexibleren Haltung gegenüber Iran. Ein stärkeres europäisches Engagement in der Golfregion im Sinne des Philosophen Hobbes wird sicherlich durch den Mangel an integrierter militärischer Kapazität eingeschränkt. Obwohl eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik erreicht worden ist, wird die Projektion europäischer Militärmacht in die Golfregion für lange Zeit schwer vorstellbar bleiben.

Europäisches Engagement wird durch den Mangel an militärischer Kapazität eingeschränkt werden

Europas Beitrag zur Entwicklung kooperativer multilateraler Strukturen sollte jedoch vor dem Hintergrund europäischer Erfahrungen in diesem Bereich nicht unterschätzt werden. Die EU kann mit Sicherheit keine Alternative zum amerikanischen Sicherheitsschirm in der Region anbieten; sie könnte jedoch durch ihre guten Beziehungen zu allen relevanten Akteuren eine ergänzende Rolle spielen. Im Jahr 2004 hat die NATO ihre Absicht bekannt gegeben, auf der Basis der Kooperationsinitiative des Gipfels von Istanbul eine aktivere Rolle in der Region zu spielen. Mit ihrer

Die EU könnte durch ihre guten Beziehungen zu allen relevanten Akteuren eine ergänzende Rolle spielen

beträchtlichen Erfahrung im Aufbau multilateraler Sicherheitsstrukturen auf regionaler Ebene könnte sie ebenfalls ein wertvoller Partner werden.

Ein ambitionierter Ansatz gegenüber der Golfregion erfordert den schrittweisen Ausbau der europäischen Präsenz in der Region auf politischer, wirtschaftlicher und kultureller Ebene. Ein Beispiel ist die höhere Bildung in den GCC-Staaten, in denen genuine Nachfrage nach Zusammenarbeit und Netzwerkbildung mit europäischen Institutionen besteht, um von europäischer Expertise zu profitieren. Europa muss seine Interessen in der Region im Detail definieren und eine ambitionierte und gleichzeitig operative Strategie ausarbeiten.

Europa sollte seine Präsenz in der Region ausbauen

Die weiteren Schritte

Eine regionale Sicherheitsarchitektur wird Schritt für Schritt wachsen müssen und kann nicht von außen aufgezwungen werden. Sie könnte aus verschiedenen Kooperationsinitiativen entstehen, die auf einer variablen Geometrie basieren und regionale sowie gegebenenfalls externe Akteure einbeziehen. Darüber hinaus könnten parallele Diskussionen auf der zivilgesellschaftlichen Ebene aufgebaut werden, um komplementär zur Regierungsebene innovative Ideen in einem inoffiziellen Kontext zu entwickeln. Externe Akteure werden eine Rolle bei der Stimulierung und Unterstützung für bestimmte Initiativen spielen. Vor allem müssen aber die regionalen Staaten selbst den Ansatz akzeptieren, Sicherheit am Golf als kollektives Gut in einem multilateralen Rahmen zu behandeln. In diesem Prozess müssen auch die Interessen kleiner Akteure, wie der GCC-Staaten, ernst genommen werden. Iran als größter und mächtigster Staat der Region muss seine revolutionäre Rhetorik aufgeben und akzeptieren, als Erster unter Gleichen behandelt zu werden. Ein derartiger Ansatz sollte auf eine Anzahl allgemeiner Prinzipien aufbauen:

Sicherheitsstrukturen könnten aus Kooperationsinitiativen entstehen, die auf einer variablen Geometrie basieren

- *Inklusivität*: Es sollten alle Anrainer des Persischen Golf wie auch alle maßgeblichen externen Akteure einbezogen werden.
- *Vollständigkeit*: Es sollte ein breites Verständnis von Sicherheit zugrunde liegen, welches sich nicht nur auf militärische Belange beschränkt, sondern auch Fragen der „soft security“ wie zum Beispiel Terrorismus und innerstaatliche Reformen umfasst.
- *Flexibilität*: Es sollten verschiedene Arbeitsgruppen gebildet werden, welche relevante Fragen mit flexibler Teilnahme von verschiedenen Staaten behandeln.
- *Abgrenzung*: Es sollte keine automatische Verknüpfung mit anderen sub-regionalen Kontexten hergestellt werden, insbesondere nicht mit dem arabisch-israelischen Konflikt.

In einem weiteren Schritt könnte die Kooperation formalisiert und institutionalisiert werden. Zu diesem Zweck sollte mittelfristig die

Organisation einer regionalen Konferenz erwogen werden. Diese Konferenz würde eine Deklaration über die Sicherheit in der Golfregion beschließen, die Prinzipien wie die Anerkennung der Souveränität und territorialen Integrität, Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten und friedliche Konfliktlösung sowie eine Verpflichtung zu vertrauensbildenden Maßnahmen enthalten könnte. Sie könnte Arbeitsgruppen in einer Reihe von Bereichen gründen, in denen regionale Kooperation allen Beteiligten nützt, beispielsweise

Mittelfristig könnte eine regionale Konferenz Arbeitsgruppen in einer Reihe von Bereichen gründen

- der Kampf gegen den Terrorismus und die internationale Kriminalität
- die Stabilisierung des Irak
- die progressive Regionalisierung bestehender bilateraler vertrauensbildender Maßnahmen, einschließlich im maritimen Bereich
- wirtschaftliche Kooperation
- Katastrophenschutz und Umweltfragen

Ein kollektives regionales Sicherheitssystem am Golf kann nicht über Nacht aufgebaut, aber ein Anfang könnte gemacht werden. Mehrgleisige Versuche, Verständnis und Vertrauen zwischen den regionalen und den wichtigen externen Akteuren zu schaffen, könnten zur Grundlage für stärker ambitionierte Ideen werden, sogar wenn sich Ergebnisse nicht schnell zeigen. Die jüngsten Entwicklungen in Iran und Irak waren in dieser Hinsicht nicht gerade ermutigend. Ein umfassender Ansatz erfordert ein Konzept für die nuklearen Ambitionen des Iran und die fortschreitende Instabilität des Irak. Trotzdem sollte uns das nicht davon abhalten, eine Vision für den Aufbau einer tragfähigen Sicherheitsarchitektur in einer der instabilsten Regionen der Welt zu entwickeln.

Mehrgleisige Versuche der Vertrauensbildung könnten zur Grundlage für stärker ambitionierte Ideen werden

7. Die Demokratisierung des Nahen Ostens überdenken

Wachsende innenpolitische Probleme sowie ein sich wandelndes internationales Umfeld haben die Regierungen der Region von der Unvermeidbarkeit von Reformen überzeugt. Nur wenige sehen eine praktikable Alternative zur Deregulierung der Wirtschaft, um sie auf die Herausforderungen des globalen Wettbewerbs vorzubereiten. Den meisten Ländern gelang durch Kontrolle der Inflation, ausgeglichene Haushalte und durch Schuldenabbau eine makroökonomische Stabilisierung. Komplexere strukturelle Reformen wie die Privatisierung des öffentlichen Sektors, die Ausweitung der Rechtsstaatlichkeit und die Schaffung marktwirtschaftlicher Regulierungssysteme wurden nur langsam umgesetzt. Ohne parallele institutionelle Reformen und die Schaffung einer effektiven Aufsicht über marktwirtschaftlichen Wettbewerb eröffnet die wirtschaftliche Liberalisierung korrupten Beamten und gut vernetzten Geschäftsleuten durch intransparente Privatisierungs- und Lizenzierungsprozesse zahlreiche Gelegenheiten zur Bereicherung. Selektive wirtschaftliche Liberalisierung bedeutet, dass staatliche Kontrolle über die Verteilung der Ressourcen durch klientelistische Netzwerke ersetzt wird. Direkte staatliche Kontrolle weicht einer symbiotischen Beziehung zwischen der Bürokratie und einer abhängigen Bourgeoisie.

Ohne institutionelle Reformen erzeugt wirtschaftliche Liberalisierung Vetternwirtschaft

Daher besteht wachsende Einigkeit darüber, dass die Durchführung selektiver und vorsichtig ausgewählter Reformschritte nicht länger ausreicht, und dass die erfolgreiche Lösung der Probleme der Region einen umfassenden Ansatz benötigt. Politische Reformen stehen seit den späten neunziger Jahren wieder auf der regionalen Agenda, aber politische Öffnungsprozesse bleiben sorgfältig kontrolliert. Die Deklaration des arabischen Gipfels von Tunis (2004) war ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, aber ein Mechanismus zur Implementierung fehlte völlig. In den achtziger Jahren wurde eine Reihe von Versuchen der kontrollierten politischen Öffnung unternommen (Ägypten, Jordanien, Tunesien), die – wenngleich auf einer sehr heterogenen Logik basierend – fallende Öleinnahmen sowie den Bedarf an populärer Unterstützung für ökonomische Stabilisierungsmaßnahmen widerspiegeln. Diese Phase fand ihren Höhepunkt in der Öffnung Algeriens, die das Militär zur Intervention gegen den bevorstehenden Wahlsieg der islamistischen Opposition veranlasste. Der Staatsstreich in Algerien stürzte das Land in einen Bürgerkrieg und wurde damit zum Ausgangspunkt für die allgemeine Rücknahme politischer Rechte in den neunziger Jahren.

In der Vergangenheit resultierten politische Öffnungsprozesse aus fallenden Öleinnahmen und wirtschaftlichen Stabilisierungsprogrammen

Substanzieller Fortschritt wurde in vielen Ländern in den vergangenen Jahren insbesondere in Bereichen wie Pressefreiheit und den Rechten von Frauen erzielt. In gewisser Weise analog zur Entwicklung in Europa

haben sich Monarchien als erfolgreicher in der politischen Liberalisierung erwiesen, da es dem König oder Emir möglich ist, politischen Wettbewerb zuzulassen, ohne sein eigenes Amt dem Votum des Volkes zu unterwerfen. Die mangelnde Entwicklung des Parteiensystems in vielen Ländern erlaubt keine echte Wahl in spezifischen Politikfeldern. Wahlen sind dem Risiko ausgesetzt, auf Abstimmungen über ethnische Identität oder religiöse Reinheit reduziert zu werden. Eine funktionierende Demokratie benötigt aber eine Wählerschaft, die zu Parteiwechsel bereit ist. In der Konsequenz bleibt nur noch die Wahl zwischen autoritären Herrschern und der islamistischen Opposition. Zusätzlich sind Reformversuche durch Status-quo-Kräfte vereitelt worden, die von dem bestehenden System profitieren. Die boomenden Öleinnahmen haben die herrschenden Eliten von ihren finanziellen Zwängen befreit und politische Öffnungsprozesse verlangsamt.

Substanzieller Fortschritt wurde in vielen Ländern in Bereichen wie Pressefreiheit und den Rechten von Frauen erzielt

Primäre Ziele der Eliten in der Region sind das Überleben des Regimes und die Anpassung ihrer Institutionen an ein sich schnell veränderndes Umfeld. Prozesse politischer und wirtschaftlicher Reform basieren auf dieser Maxime und sind ihr im Konfliktfall untergeordnet. Politische Öffnungsprozesse in den Autokratien der Region streben ein höheres Maß an Pluralismus, Partizipation, Rechtsstaatlichkeit oder Transparenz an, werden aber in einer Weise kontrolliert, die es den Regimes ermöglicht, ihre Machtquellen zu erhalten. Offensiv beworbene Reformen werden häufig durch die Einführung neuer, wenig sichtbarer Restriktionen konterkariert. Eine Hybridform „pluralistische Autokratie“ entsteht, in der Wahlergebnisse nur begrenzten Einfluss auf die Auswahl der Regierenden haben. Das Ziel ist die Restrukturierung autoritärer Systeme, nicht deren Überwindung.

Das Ziel ist die Restrukturierung autoritärer Systeme, nicht deren Überwindung

Die euro-mediterrane Partnerschaft nach zehn Jahren

Die Förderung demokratischer Partizipation an Entscheidungsprozessen und gutem Regierungshandeln in den Mittelmeer-Staaten hat sich trotz zahlreicher rhetorischer Bekräftigungen als dorniges Terrain erwiesen. Transformation zur Demokratie ist in erster Linie ein innenpolitischer Prozess, aber internationale Akteure können eine wichtige Rolle spielen. Die EU hat Reformen im Rahmen der euro-mediterranen Partnerschaft (EMP) gefördert, die den Aufbau eines Raums von Frieden und Stabilität und einer Freihandelszone im Mittelmeerraum anstrebt. Zu diesem Zweck hat die EU Assoziierungsabkommen mit allen Partnerstaaten des Mittelmeerraums (mit Ausnahme Syriens) geschlossen, die Freihandel für industrielle Produkte nach einer Übergangsperiode vorsehen. Die Zehnjahresbilanz der Partnerschaft fällt jedoch ernüchternd aus. Die Partnerschaft vermochte ungeachtet der Schaffung eines beträchtlichen institutionellen Apparates weder eine regionale Sicherheitsstruktur herzustellen, noch hat sie einen breiten politischen Reformprozess in den

Die Partnerschaft vermochte weder eine regionale Sicherheitsstruktur herzustellen, noch hat sie einen breiten politischen Reformprozess in den Partnerstaaten auslösen können

Partnerstaaten auslösen können. Die EU hat es nicht vermocht, ihre Mittel effektiv einzusetzen. In einigen Fällen hat die EU auf Mitgliedstaaten mit Sonderinteressen in einer bestimmten Region Rücksicht genommen, wie Frankreich in Nordafrika und Großbritannien am Golf. Die Ursachen für die fehlende Erfolgsbilanz liegen auf der einen Seite in der mangelnden Umsetzung getroffener Vereinbarungen durch die Partnerstaaten und der Bremswirkung regionaler Konflikte. Auf der anderen Seite haben sich die duale Kompetenzstruktur und die defizitäre Akteursqualität der EU als Hemmnisse erwiesen. Das mangelnde Interesse der Partnerstaaten manifestierte sich auf dem zehnten Jubiläumsgipfel in Barcelona Ende 2005, als die meisten Staats- und Regierungschefs des Südens fehlten. Es kann sogar argumentiert werden, dass die EMP derzeit unter den gleichen Problemen leidet wie bei ihrer Gründung.

Die euro-mediterrane Partnerschaft wird durch die zunächst parallel angelegte europäische Nachbarschaftspolitik ergänzt, die die Schaffung eines Ringes von stabilen und prosperierenden Nachbarstaaten anstrebt. Diesen Staaten wird eine privilegierte Partnerschaft auf der Basis von „Aktionsplänen“ angeboten, die detaillierte Verpflichtungen und Zielvorstellungen in der Kooperation mit dem jeweiligen Partnerstaat enthalten, auf deren Basis Fortschritte in verschiedenen Bereichen bewertbar gemacht und positiv konditionalisiert werden sollen. Dieses auf positiver Konditionalisierung beruhende „benchmarking“ im Rahmen der Nachbarschaftspolitik verspricht im Vergleich mit der bisherigen euro-mediterranen Praxis eine erhebliche Differenzierung und Flexibilisierung des Ansatzes gegenüber den Partnerstaaten.

Die europäische Nachbarschaftspolitik bietet eine privilegierte Partnerschaft an

Die Entwicklung der Nachbarschaftspolitik scheint mehr der Kombination der Folgen des Osterweiterungsprozesses mit der internen Gewichtung der EU als einer genuinen Analyse von Problemen und Alternativen des Barcelona-Prozesses geschuldet. Der heterogene Charakter der an die EU angrenzenden Region könnte die Entwicklung von effektiven Instrumenten verhindern. Die Umsetzung des *aquis* der EU als Voraussetzung für die Teilnahme am gemeinsamen Markt ist eine echte Herausforderung für die Partnerstaaten. Dies wird zu einer größeren strukturellen Abhängigkeit von der EU ohne ein Mitspracherecht in den Institutionen führen. Langfristig wird die Nachbarschaftspolitik zu einer größeren Stratifizierung unter den Partnerländern führen, wobei sich einige schneller bewegen werden als andere.

Die Nachbarschaftspolitik wird zu einer größeren Stratifizierung unter den Partnerländern führen

Die mit den Partnerstaaten vereinbarten Aktionspläne listen eine große Bandbreite von kooperativen Aktivitäten in verschiedenen Bereichen auf und enthalten neben eher allgemeinen Vorgaben auch sehr konkrete, von den Partnerstaaten zu implementierende Maßnahmen. Die parallele Umsetzung der gesamten Agenda ist eine echte Herausforderung für die

Die Umsetzung der Aktionspläne sollte direkt mit attraktiven Anreizen verbunden werden

Partnerstaaten; Prioritäten müssen notwendigerweise erfolgen. Die angebotenen Gegenleistungen der EU für die Implementierung dieses Arbeitsprogramms werden jedoch jenseits allgemein gehaltener Aussagen nicht spezifiziert. Eine direkte Verknüpfung zwischen der Erfüllung von Teilvorgaben des Arbeitsplans und attraktiven Angeboten der EU würde die angestrebte positive Konditionalisierung des Programms erleichtern.

Die Broader Middle East and North Africa-Initiative

Die von den Vereinigten Staaten initiierte *Broader Middle East and North Africa*-Initiative der G-8 ist zusätzlich zu dem ein Jahrzehnt alten europäischen Engagement ins Leben gerufen worden. Dieser Ansatz hat schrittweise seine institutionelle Basis aufgebaut, einschließlich eines Ministertreffens (Forum for the Future), eines Formates für zivilgesellschaftlichen Dialog (Democracy Assistance Dialogue), zweier Stiftungen für die Unterstützung von Demokratie und Unternehmen (Foundation for the Future, Fund for the Future) und zweier Trainings- und Ressourcezentren (Entrepreneurial Excellence Centres). Die Initiative basiert auf einer gemeinsamen Vision, aber ihr fehlt eine durchdachte Strategie, wie diese Ziele zu erreichen sind. Das Ergebnis ist eine Kette von kaum aufeinander bezogenen Projekten in verschiedenen Feldern ohne einen überzeugenden gemeinsamen Ansatz. Die Initiative gleicht mehr einem Instrument für die Bearbeitung transatlantischer Differenzen als einer genuinen Regionalstrategie.

Die BMENA-Initiative hat schrittweise ihre institutionelle Basis aufgebaut

Die Initiative wurde in der Region mit großer Skepsis aufgenommen, da sie regionalen Belangen wie dem arabisch-israelischen Konflikt wenig Beachtung schenkt. Eine erste Version, die mit keinem regionalen Staat abgesprochen war, wurde an die arabische Presse weitergegeben und löste eine Welle von Protesten aus. Obwohl der ursprüngliche Ansatz aufgeweicht wurde, hat die kontroverse Rolle der Vereinigten Staaten der Glaubwürdigkeit des Projektes geschadet. Den Amerikanern wird generell unterstellt, aus eigennützigem Machtinteressen zu handeln und nicht für eine bessere Zukunft der Völker der Region zu wirken. Reformern wird vorgeworfen, einer geheimen Agenda zu dienen und sich in die inneren Angelegenheiten von Staaten einzumischen, um die angebliche amerikanische Kontrolle der Region auszubauen. Die Tendenz von Offiziellen der amerikanischen Regierung, den USA kritisch gegenüberstehende Staaten als „Außenposten der Diktatur“ zu brandmarken, während befreundete, aber nicht weniger autokratische Staaten nicht kritisiert werden, ist nicht hilfreich. Das Desaster im Irak hat dem amerikanischen Ruf in der Region geschadet. Die Förderung der Demokratie wird nun als verdeckte Version des Regimewechsels durch militärisches Eingreifen betrachtet. Die Situation im Irak wird benutzt, um Demokratisierung mit Anarchie und Bürgerkrieg gleichzusetzen und dient

Die kontroverse Rolle der USA hat der Glaubwürdigkeit des Projektes in der Region enorm geschadet

als Ausrede für die unbefristete Verschiebung von Reformvorhaben.

Von Beginn an hat die Initiative unter einem inhärenten Zielkonflikt zwischen der Sicherheitspolitik, insbesondere dem Kampf gegen den Terrorismus, und der Unterstützung für Demokratie gelitten. Die Kooperation mit autokratischen Regierungen und die Interaktion mit „subversiven“ Gruppen der Zivilgesellschaft zur selben Zeit haben sich als schwierige Herausforderung erwiesen. Die illegale Behandlung von Gefangenen in Guantanamo und den verschiedenen Haftanstalten im Irak und Afghanistan hat zu diesem negativen Bild beigetragen.

Zielkonflikt zwischen Sicherheitspolitik und der Unterstützung für Demokratie

Eine Verbindung von Attraktivität und Durchsetzungsfähigkeit

Ausgangspunkt für die Demokratisierung der Region muss ohne den Rückgriff auf einfache Schablonen überdacht werden. Die Einflussmöglichkeiten von externer Demokratieunterstützung sind eindeutig sehr begrenzt. Der indirekte und stufenweise Ansatz der Europäer, der über ein Jahrzehnt den Barcelona-Prozess geprägt hat, ist weitgehend ohne greifbare Ergebnisse geblieben. Doch die unverblümete Rhetorik der von den USA geführten *Broader Middle East and North Africa*-Initiative und der Versuch der Demokratisierung des Irak durch eine militärische Invasion hat mit den Völkern der Region die wichtigsten Nutznießer der Demokratie entfremdet. Ein anspruchsvoller Ansatz müsste die Attraktivität des europäischen Ansatzes mit der amerikanischen Durchsetzungsfähigkeit von politischen Reformen verbinden.

Ein anspruchsvoller Ansatz müsste die Attraktivität des europäischen Ansatzes mit der amerikanischen Durchsetzungsfähigkeit verbinden

Es gibt jedoch keine Universalstrategie. Ein differenzierter Ansatz für die spezifischen Probleme in einzelnen Ländern wird benötigt. Der Sieg der Hamas in den palästinensischen Wahlen hat die Gefahren einer vom regionalen Kontext losgelösten Demokratisierung aufgezeigt. Eine weitgehend freie und faire Wahl hat eine Regierung hervorgebracht, die etablierte internationale Normen zurückweist. Dies schürt die Überzeugung, dass der Westen nur auf der demokratischen Auswahl der politischen Führung besteht, wenn akzeptable Persönlichkeiten gewählt werden. Demokratisierung darf nicht auf die Durchführung von freien und fairen Wahlen reduziert werden. Verfrühte Wahlen in ethnisch gespaltenen Gesellschaften können zu Instabilität führen, wenn die nationale Identität schwach ist und ethno-religiöse Trennlinien mobilisiert werden. Bestehende Unterstützungsleistungen sollten besser koordiniert werden, um eine effiziente Verteilung der knappen Ressourcen zu ermöglichen.

Demokratisierung darf nicht auf die Durchführung von Wahlen reduziert werden

Das erste Ziel sollte die Stärkung der Fundamente der Demokratie sein, insbesondere die Förderung der nationalen Integration, die Entwicklung der Medien, die Schaffung von Rahmenbedingungen für kollektives Handeln und der Ausbau des Rechtsstaates. Reformen ohne Wahlen werden jedoch Stückwerk bleiben, denn langfristig können nur Wahlen

ausreichende Kontrolle und Transparenz schaffen. In einem zweiten Schritt sollte der politische Kern der Machtbeziehungen ins Zentrum rücken, vor allem durch Unterstützung für den Aufbau von politischen Parteien mit Massenanhang, Steigerung des Wettbewerbscharakters von Wahlen und die Forderung nach wachsendem Einfluss von Parlamenten und Gerichten. Der Reformprozess sollte von zwei Grundprinzipien bestimmt werden: Erstens, niemand sollte seine kulturelle Vision anderen aufzwingen, individuelle und kollektive Freiheiten müssen gewahrt werden. Zweitens, niemand sollte neben den Regierungsinstitutionen Waffen besitzen, die Präsenz bewaffneter Milizen muss verhindert werden. In diesem Kontext wird die Zusammenarbeit mit Organisationen des islamistischen Mainstream unumgänglich sein. Liberale Organisationen nach westlichem Vorbild bestehen in der Region gewöhnlich nur aus einzelnen Persönlichkeiten ohne großen Anhang. Die Parteien des islamistischen Mainstream sind die einzigen Oppositionsorganisationen mit einer echten Massenbasis. Obwohl Unsicherheiten im Bezug auf ihre sich entwickelnden Positionen zu Bürgerrechten und Minderheitenschutz bestehen, ist deutlich, dass moderate Strömungen die Teilnahme am politischen Prozess befürworten. Da Demokratie definitionsgemäß Massenbeteiligung erfordert, gibt es keine Alternative zu einer vorsichtigen Einbeziehung dieser Gruppen.

Erst sollten die Fundamente der Demokratie aufgebaut werden, danach der politische Kern der Machtbeziehungen ins Zentrum rücken

Schließlich besteht die dringende Notwendigkeit, die Bewohner der Region anzusprechen, die wenig Vertrauen in die Absichten des Westens haben. Es sollte klar gemacht werden, dass die Unterstützung der Demokratie nicht die ausländische Kontrolle innerer Angelegenheiten zum Ziel hat, sondern die Macht in die Hände des Volkes legt. Existierende Unterstützungsmechanismen sollten größere Partizipation ermöglichen, und das Prinzip der Teilhabe könnte in klassischen Entwicklungsprojekten wie etwa dem Wassermanagement operationalisiert werden. Regionale Belange sind ernst zu nehmen. Der arabisch-israelische Konflikt sollte nicht zur Bedingung für Fortschritte bei der Lösung regionaler Probleme herhalten. Da die Araber diesen Konflikt sehr emotional betrachten und viele Palästinenser und Israelis um die Existenz ihrer Völker bangen, muss die internationale Staatengemeinschaft immer wieder positive Ansätze zur Lösung des Nahost-Konfliktes finden und anbieten.

Regionale Belange müssen ernst genommen werden

8. Schluss: Die kulturelle Kluft

Die Beziehungen zwischen der Region des Nahen Ostens und Europa haben sich in den letzten Jahren rasant entwickelt. Die Dauerhaftigkeit und finanzielle Stärke der euro-mediterranen Partnerschaft und der entstehenden Nachbarschaftspolitik, die Bildung des Quartetts für den israelisch-palästinensischen Konflikt, der Verhandlungsansatz von Großbritannien, Frankreich, Deutschland und dem hohen Repräsentanten der GASP gegenüber dem iranischen Atomprogramm, der bescheidene, aber wichtige Beitrag zum Wiederaufbau im Irak und die wachsende Bedeutung der Golfregion als Ganzes stehen für diesen Trend.

Die Beziehungen zwischen dem Nahen Osten und Europa haben sich rasant entwickelt

Wirklich alarmierend in diesem Zusammenhang ist jedoch die wachsende subjektive kulturelle Kluft. Die von der dänischen *Jyllands Posten* veröffentlichten Karikaturen, die in anderen europäischen Ländern nachgedruckt wurden, haben erhebliche Differenzen über zentrale Werte wie Freiheit, Toleranz und Respekt für religiöse Symbole aufgedeckt. In den Augen der Europäer mag die Darstellung des Propheten Muhammad mit einem Turban in Form einer Zeitbombe ein Produkt extrem schlechten Geschmacks sein, aber nicht ein Fall für die Strafverfolgung. In den Augen vieler Muslime jedoch waren die Karikaturen das Produkt einer grassierenden Islamophobie und einer systematischen Herabsetzung von muslimischen Symbolen in Europa. Es wird schon darüber nachgedacht, Aufrufen zu politischen Reformen aus dem Westen mit Forderungen nach einer Anti-Diskriminierungspolitik gegenüber muslimischen Minderheiten entgegenzutreten.

Der Karikaturenstreit hat erhebliche Differenzen über zentrale Werte aufgedeckt

Die Auswirkungen dieses Sturmes sind immer noch zu spüren. Eine Umfrage fand heraus, dass die Zahl der Deutschen drastisch abgenommen hat, die an eine friedliche Koexistenz zwischen der „westlichen“ und der „islamischen“ Zivilisation glauben. Das bedeutet nicht, die Übernahme kruder Theorien von einem bevorstehenden „Kampf der Kulturen“ zu übernehmen. Kultur und Religion sind komplexe Konzepte, die nicht einfach auf eine „Wir-gegen-die“-Ebene reduziert werden können. Trotzdem scheint es eine wachsende Anzahl von Individuen in beiden kulturellen Kontexten zu geben, die von der Existenz fundamentaler und unüberwindlicher Differenzen zwischen beiden Kulturkreisen überzeugt sind. Langfristig ist diese Entwicklung die gefährlichste Bedrohung für den Aufbau fruchtbarer Beziehungen zwischen Europa und dem Nahen Osten.

Der Wahrnehmung von unüberbrückbaren Differenzen zwischen den Zivilisationen ist die größte Bedrohung

Folgende Papiere, die für das von der Bertelsmann Stiftung und dem Centrum für Angewandte Politikforschung koordinierte Projekt „Europa und der Nahe Osten“ verfasst wurden, sind in den Text eingeflossen:

- Zaid al-Ali, The Evolution of the Iraqi Constitution – From the Constitutional Committee to the Leadership Council.
- Ghassan Atiyah, What Role Can the EU Play in Iraq’s Future?
- Joost R. Hiltermann, Reviewing the Constitution: From Blueprint for Iraq’s Dissolution to Genuine National Compact?
- Emile El-Hokayem and Ellen Laipson, Europe’s Role in the new Iraq: A Washington Perspective.
- Input papers on the Israeli-Palestinian conflict by Yossi Alpher, Shlomo Avineri, Ghassan al-Khatib and Khalil al-Shikaki.