

Bewegung im Mittleren Osten: internationale Geopolitik und regionale Dynamiken nach dem Irak-Krieg

Perthes, Volker

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Perthes, V. (2004). *Bewegung im Mittleren Osten: internationale Geopolitik und regionale Dynamiken nach dem Irak-Krieg*. (SWP-Studie, S 32). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-243594>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Volker Perthes

Bewegung im Mittleren Osten

Internationale Geopolitik und
regionale Dynamiken nach dem Irak-Krieg

S 32
September 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Einleitung: Die Frage nach geopolitischen Veränderungen**
- 9 **Neue Kräfteverhältnisse:
Die USA als Regionalmacht im Mittleren Osten**
- 10 Das libysche Beispiel
- 12 **Regionale Konstellationen,
nationale Strategien: Kein Hegemon und
kein Stellvertreter**
- 13 Saudi-Arabien:
Ende der Dominanz auf der Halbinsel?
- 15 Ägypten und Syrien:
Anpassungsstrategien unter äußerem Druck
- 18 **Regionale Institutionen: Vom Panarabismus
zu funktionaler Kooperation?**
- 21 **Externe Ordnungsprojekte und
regionale Dynamik**
- 25 **Kein konfliktfreier Raum: Alte und neue
Risiken in einer beunruhigten Region**
- 32 **Schluß: Geopolitik und Gesellschaft**
- 34 **Abkürzungen**

**Bewegung im Mittleren Osten
Internationale Geopolitik und regionale Dynamiken
nach dem Irak-Krieg**

Der Nahe und Mittlere Osten ist ins Zentrum der internationalen Politik gerückt und hat seinerseits mit dem Irak-Krieg eine geopolitische Revolution erlebt: Zwischenstaatliche Machtverhältnisse in der Region sind verschoben worden; der äußere Druck, die inneren Verhältnisse einzelner Staaten zu ändern, hat zugenommen; neue regionale Strukturen scheinen zu entstehen. Nicht alle regionalen Entwicklungen, die seit dem Irak-Krieg stattgefunden haben, sind auch dessen kausale Folge. Gleichwohl gibt es Verlierer und Gewinner des Krieges. Nicht zuletzt die großen arabischen Staaten – jene, die die Politik der Arabischen Liga in den letzten Jahrzehnten weitgehend bestimmten – haben direkt oder indirekt verloren und müssen sich den neuen Gegebenheiten anpassen. Kleinere Staaten dagegen haben ihre Position gestärkt. Regionale Hegemonen oder gar eine einzige regionale Vormacht, so scheint es, wird es auf absehbare Zeit nicht geben.

Wenn die USA, die EU, die G 8 oder die NATO sich vornehmen, eine Region wie den Nahen und Mittleren Osten neu zu ordnen oder auch nur zur Reform seiner Staaten beizutragen – die Spannbreite westlicher Politikansätze ist entsprechend groß –, sollten sie sich über die Strukturen und Akteure und über die Spielregeln und Eigendynamiken regionaler Politik bewußt werden. Schon manches Neuordnungsprojekt für die Region ist an deren inneren Konflikten gescheitert. Alle Länder des Nahen und Mittleren Ostens sind Teil einer unruhigen und oft bedrohlichen Nachbarschaft: zu viele ungelöste (nicht: unlösbare) geopolitische und innergesellschaftliche Konflikte, zu wenig regionale Institutionen.

Zu den geopolitischen Risiko- und Konfliktfeldern, die für die regionalen und zwischenstaatlichen Verhältnisse im Nahen und Mittleren Osten besonders relevant werden oder bleiben dürften, gehören neben dem israelisch-palästinensischen und dem israelisch-syrischen Konflikt nicht zuletzt mögliche Grenz- und Territorialkonflikte am Golf, die Selbständigkeitsbestrebungen der Kurden, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und eine Konfessionalisierung regionaler Auseinandersetzungen. Im übrigen wird man, nicht zuletzt mit Blick auf die gegenwärtigen

ge Debatte über politische Reformen in der arabischen Welt und deren Realisierungschancen, die gesellschaftlichen Reaktionen auf die regionalen Umwälzungen, die durchaus beunruhigende öffentliche Stimmungslage also, ernst nehmen müssen.

Mit Blick auf die zwischenstaatlichen Problem- und Konfliktlagen sollte Europa aus seinen Erfahrungen schöpfen und Vorschläge für einen Einstieg in Formen multilateraler sicherheitspolitischer Zusammenarbeit entwickeln. Dies ist gerade in der Golfregion dringend notwendig. Nicht nur die regionalen Proliferationsrisiken machen deutlich, wie wichtig es wäre, gemeinsame sicherheitspolitische Strukturen zu schaffen, die zur Konfliktkontrolle beitragen könnten – mindestens ein regionales Forum für die Diskussion und Koordination gemeinsamer Anliegen wie etwa der Grenzsicherheit oder der Bekämpfung organisierter Kriminalität. Aus einem solchen Forum könnte sich mit der Zeit ein tragfähiger Mechanismus für Vertrauensbildung und Sicherheitszusammenarbeit in der Region entwickeln, an dem auch internationale Akteure – etwa die vier Parteien, die heute das Nahostquartett bilden – beteiligt sein sollten. Die Erschütterungen, die der Irak-Krieg hervorgerufen hat, dürften die Bereitschaft einzelner regionaler Akteure erhöht haben, sich auf eine solche Initiative einzulassen.

Im bilateralen Verhältnis mit Iran wird darauf zu achten sein, daß europäische Politik sich nicht selbst blockiert. Diese Gefahr besteht durchaus: Wer Einwirkungsmöglichkeiten, die sich etwa durch die Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen und durch den politischen Dialog ergeben, aufgibt, um in einer durchaus wichtigen, strittigen Frage – dem iranischen Atomprogramm – Druck auszuüben, könnte am Ende gerade jene Kräfte schwächen, die an Reform und Zusammenarbeit interessiert sind, ohne daß er an der nuklearen Front irgendeinen Fortschritt erreicht.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sich bewußt sein, daß ein transatlantischer Konsens über Reformnotwendigkeiten im Nahen und Mittleren Osten allein nicht ausreicht, um politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in ihrer südlichen Nachbarschaft auch tatsächlich den Weg zu bahnen. Es ist richtig, wenn europäische Akteure ihre Programme zur Förderung von Reformen und Reformbereitschaft in der arabischen Welt und im Nahen Osten zwar »komplementär« zu denen der USA, aber »eigenständig« durchführen. Insbesondere die Glaubwürdigkeit europäischer Programme zur Förderung von guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit oder Men-

schenrechten könnte Schaden nehmen, wenn sie zu eng mit amerikanischer Politik im Nahen und Mittleren Osten assoziiert würden. Gleichzeitig gilt es für die Europäer, eigene programmatische Aussagen zu Demokratie oder besserer Regierungsführung ernst zu nehmen – gerade auch im Umgang mit langjährigen Partnern in der Region, die im Namen einer vermeintlichen Stabilität für politische und wirtschaftliche Stagnation verantwortlich sind.

Einleitung: Die Frage nach geopolitischen Veränderungen

Der Irak-Krieg und der Sturz des Regimes von Saddam Hussein haben bislang keine jener demokratischen Dominoeffekte angestoßen, die einige Befürworter sich und der Welt versprochen hatten. Ohne Zweifel stellen der Krieg und seine Auswirkungen aber eine geopolitische Revolution für den Nahen und Mittleren Osten dar. Erstmals seit der Ära der Entkolonisierung ist ein arabischer Staat von einer außerregionalen Macht erobert und besetzt worden. Die Machtgewichte in der Region sind signifikant verschoben worden, die Arabische Liga und einzelne Staaten sind unter Anpassungsdruck geraten, neue regionale und, in fast allen Ländern, innenpolitische Debatten von regionaler Bedeutung sind in Gang gekommen.

Gleichzeitig ist die arabisch-nahöstliche Welt – die Region von Nordafrika bis Iran – stärker als schon in der letzten Dekade des zwanzigsten Jahrhunderts ins Zentrum der internationalen Geopolitik gerückt. Geopolitik und geopolitisches Denken beziehen sich insgesamt darauf, wie Regierungen die »Verteilung von Macht jenseits ihrer Grenzen rezipieren, um die Voraussetzungen für eine an den jeweiligen nationalen Interessen ausgerichtete Außenpolitik zu schaffen.«¹ Internationale Geopolitik soll hier alle Interessen, Aktionen und Projekte internationaler Akteure bezeichnen, die sich auf die Ordnung, die strukturelle Veränderung oder die Kontrolle bestimmter Räume oder Regionen beziehen oder auswirken.² Von der geopolitischen Zentralität des Nahen und Mittleren Ostens zu sprechen bedeutet also keineswegs, eine Wiederbelebung traditioneller Vorstellungen einer internationalen Großmachtkonkurrenz auf dem regionalen »Schachbrett« zu betreiben, wohl aber, daß die Region zu einem zentralen Objekt der Politik inter-

nationaler Akteure geworden ist und daß eine Neuordnung, Transformation oder Erneuerung regionaler Verhältnisse zu einem wichtigen, wenn nicht vitalen Interesse internationaler Politik avanciert ist. Wirtschaftliche Konkurrenz um privilegierte Zugänge im Nahen und Mittleren Osten, wie sie sich etwa in unterschiedlichen Freihandelszonenprojekten manifestiert, schließt eine politische Kooperation internationaler Akteure nicht nur nicht aus, sondern ausdrücklich ein: Mit ihrer »Greater Middle East«-Initiative, die in stark abgeschwächter Form die Diskussionen des G-8- und des NATO-Gipfels im Juni 2004 bestimmte, ging es der Bush-Administration nicht zuletzt darum, transatlantische Gemeinsamkeit wiederherzustellen. Vertreter von EU und USA haben wiederholt betont, daß sie das Interesse an einer Transformation der politischen Verhältnisse im Nahen und Mittleren Osten teilen;³ Rußland ist über das Nahostquartett in kooperative Konfliktlösungsbemühungen und über die G 8 in das westliche Partnerschaftsangebot an die arabisch-nahöstliche Welt eingebunden. Auch mit Blick auf einen wie immer definierten größeren Mittleren Osten läßt sich heute nicht mehr von einer Unvereinbarkeit russischer und amerikanischer Interessen sprechen.⁴ Verbleibende Unterschiede bestehen nicht zuletzt in der Frage, wie weit Kooperation und Partnerschaft bei der Reform der Region auch regionale Akteure einschließen soll. Und fraglich ist, ob Transformationsprojekte für den Nahen und Mittleren Osten, die in westlichen Hauptstädten entwickelt werden, die regionalen Dynamiken, die im Mittelpunkt dieser Studie stehen, genügend berücksichtigen – große geopolitische *grand designs* beruhen häufig

1 Peter J. *Taylor*, Geopolitische Weltordnungen, in: *Welt-Trends*, (1994) 4, S. 25–37 (29).

2 Geopolitik ist also immer *Politik*; sie hat mit den Wahrnehmungen und dem Handeln politischer Akteure zu tun. Dies unterscheidet die hier verwendete Begrifflichkeit von jenem Geo-Determinismus, der den »klassischen« geopolitischen Theorien eines Alfred Thayer Mahan oder Halford Mackinder unterliegt. Vgl. u.a. Heinz *Brill*, Die Bedeutung des Begriffs »Geostrategie«, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, (1996) 3, S. 301–306; Geoffrey *Kemp*/Robert E. *Harkavy*, *Strategic Geography and the Changing Middle East*, Washington, D.C. 1997.

3 Schon vor den Gipfeln vom Juni 2004 etwa in der Gemeinsamen Erklärung von Präsident George W. Bush und Bundeskanzler Gerhard Schröder am 27. Februar 2004 »Das deutsch-amerikanische Bündnis für das 21. Jahrhundert«. Für die EU-Troika erklärte der irische Außenminister Brian Cowen nach einem Treffen mit US-Außenminister Colin Powell, die EU sei bereit, »to work with the US in assisting the countries of the region [gemeint ist der Nahe und Mittlere Osten] in their efforts to make the region a zone of peace, progress and prosperity.« (<http://www.eu2004.ie>).

4 Vgl. Geoffrey *Kemp*/Paul *Saunders*, *America, Russia, and the Greater Middle East. Challenges and Opportunities*, Washington, D.C.: The Nixon Center, November 2003, S. 4.

genug, nicht nur im Nahen und Mittleren Osten, auf »Gestaltungs- und Kontrollphantasien«.⁵

Die Strukturen regionaler Systeme und Ordnungen verändern sich auf unterschiedliche Weise und unter dem Einfluß unterschiedlicher Faktoren. Dazu gehören Verschiebungen in der relativen Verteilung militärischer und anderer Ressourcen, die regionale und außerregionale Akteure ins Spiel bringen können, die Veränderung des regionalen Bezugsrahmens oder der Reichweite bestimmter Konflikte, die Ausbildung und Entwicklung von Spielregeln und Institutionen regionaler Politik sowie nicht zuletzt die Veränderung der wie auch immer bestimmten Interessen, Identitäten und Rollen der einzelnen Staaten oder quasi-staatlichen Akteure. Westliche Akteure sollten zudem nicht verkennen, daß die Akteure im Nahen und Mittleren Osten ihre eigenen, meist regional oder sub-regional begrenzten geopolitischen Interessen haben – Agenden und Projekte also, die sich auf die Ordnung, Veränderung oder Kontrolle ihrer Umgebung beziehen –, daß sie zur Durchsetzung dieser Interessen erhebliche Kosten zu tragen bereit sind und deshalb internationale Projekte gelegentlich zu unterlaufen vermögen.⁶

Vor diesem Hintergrund wird in der Studie zuerst versucht, die regionalen Kräfteverhältnisse nach dem Irak-Krieg zu skizzieren. Als zweiter Schritt folgt eine kurze Analyse der machtpolitischen Strukturentwicklungen im nah- und mittelöstlichen Staatensystem und der Strategien, die wichtige Nationalstaaten verfolgen, um mit der neuen Lage umzugehen. Dabei wird vor allem auf die Staaten des Mittleren und des Nahen Ostens geschaut; nordafrikanische Entwicklungen werden nur beleuchtet, soweit sie für die gesamte Region bedeutsam zu sein scheinen. Wir werfen dann, drittens, einen Blick auf die Entwicklung regionaler Institutionen und beschäftigen uns anschließend mit den Chancen externer Ordnungsprojekte. Das fünfte Kapitel weist kursorisch auf fortbestehende und neue regionale Risiken hin und versucht in diesem Zusammenhang, einige Empfehlungen für europäische Politik zu entwickeln. Abschließend werden Überlegungen zu den Wirkungen angestellt, die die Veränderungen regionaler Politik

und Strukturen auf der gesellschaftlichen Ebene gezeitigt haben.

⁵ Simon *Dalby*, Geopolitics, the Bush Doctrine, and War on Iraq, in: The Arab World Geographer, Forum on the 2003 War on/in Iraq (Internet-Edition, April 2003).

⁶ Siehe hierzu ausführlich und mit entsprechenden Literaturverweisen: Volker *Perthes*, Vom Krieg zur Konkurrenz: Regionale Politik und die Suche nach einer neuen arabischnahöstlichen Ordnung, Baden-Baden 2000, S. 34ff.

Neue Kräfteverhältnisse: Die USA als Regionalmacht im Mittleren Osten

Auch vor dem Irak-Krieg waren die USA am Golf und im Mittleren Osten militärisch präsent – vor allem mit Luftstreitkräften, die von Saudi-Arabien und Kuwait aus die südliche Flugverbotszone im Irak überwachten, dem Hauptquartier der 5. Flotte in Bahrain und der permanenten Präsenz eines Flottenverbandes zur Überwachung und Sicherung der Schifffahrtswege im Golf, durch die Straße von Hormuz und in der Arabischen See.⁷ Mit dem Krieg und der Besetzung des Irak sind die USA aber faktisch zur stärksten regionalen Militärmacht geworden, zu einem neuen Nachbarn, der, wie der syrische Außenminister ohne große Freude anmerkte, doch bitte auch die Interessen seiner Nachbarschaft respektieren sollte.⁸

Zu den Prämissen dieser Studie gehört, daß die USA auf absehbare Zeit weder den Irak noch die Region verlassen werden. Das *wild-card*-Szenario eines überstürzten Abzugs der amerikanischen und alliierten Kräfte aus dem Irak ist zwar nicht völlig auszuschließen; es ist aber nicht sehr wahrscheinlich. Eine solche Entwicklung würde die Region zweifellos in enorme Tumulte stürzen, die vielleicht mit südostasiatischen Entwicklungen nach dem amerikanischen Abzug aus Vietnam vergleichbar wären. Robusteste Selbsthilfepolitik aller regionalen Akteure wäre zu erwarten: Unter anderem würde der Irak wahrscheinlich einen längeren Bürgerkrieg erleben, der Norden des Irak sich abspalten, Staaten wie Saudi-Arabien und Iran würden nukleare Rüstungsambitionen an den Tag legen oder erneut entfalten und Israel in seiner Politik den Palästinensern, Syrien oder Iran gegenüber keinen Anlaß zur Rücksichtnahme auf amerikanische Wünsche mehr sehen.

Schon wegen der erwartbaren Folgen einer solchen Entwicklung ist heute davon auszugehen, daß die USA auf mittlere Frist – in den nächsten fünf bis zehn Jahren – als regionale Militärmacht präsent bleiben werden. Das schließt auch eine fortgesetzte, aber

sicher verringerte Anwesenheit amerikanischer Truppen im Irak und die Möglichkeit ein, bei insgesamt reduzierter Präsenz auch in anderen Ländern der Region garantierte Zugänge zu sichern, um im Bedarfsfall starke Kräfte schnell dislozieren zu können. Die Sicherung der Öltransportwege im Golf und durch die Straße von Hormuz wird dabei weiterhin eine besondere Rolle spielen. Konkret dürfte dies bedeuten, daß die USA erweiterte bilaterale und möglicherweise kollektive Sicherheitsabkommen mit vor allem den kleineren Golfstaaten abschließen, regelmäßige Übungen mit den Militärs dieser Staaten abhalten, dort in größerem Umfang Kriegsmaterial einlagern und eine Reihe nicht immer voll besetzter, aber jederzeit nutzbarer Basen unterhalten werden.

Vor diesem Hintergrund werden die traditionellen Vergleiche zwischen den konventionellen Rüstungspotentialen einzelner Staaten der Region – die Gegenüberstellung saudischer und iranischer Kampfflugzeuge, syrischer und jordanischer oder ägyptischer und israelischer Panzer – weitgehend obsolet. Für die regionalen Akteure dürfte die Frage, wie sie sich politisch positionieren und in welchem Maße sie ihre Außenbeziehungen diversifizieren, tendenziell wichtiger werden als der Umfang der Waffenkäufe, die sie tätigen können. Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, daß rüstungspolitische Entscheidungen nicht immer nur rational-sicherheitspolitischen Erwägungen folgen, sondern nicht selten mit Prestige oder nationaler Würde zu tun haben.

In diesem Zusammenhang sollte man auch die regionale Debatte über Massenvernichtungswaffen betrachten. Amerikanische und europäische Bemühungen, regionale Akteure zur Aufgabe entsprechender Potentiale bzw. ihrer Versuche zu bewegen, atomare, biologische und chemische Waffen zu entwickeln oder zu beschaffen, sind keineswegs unwichtig. Wichtiger aber dürfte mittelfristig sein, daß die Führungen in Teheran und Tripolis, Riad oder Damaskus zu der Erkenntnis gelangen, daß solche Potentiale nicht einsetzbar sind. Die USA können angesichts ihrer geballten Überlegenheit jeden regionalen Akteur, der die Nutzung solcher Potentiale erwägt, bestrafen und somit abschrecken. Massenvernichtungswaffen taugen damit auch kaum noch als Instru-

⁷ Zur Machtprojektion der USA am Golf vor dem Irak-Krieg vgl. Anthony *Cordesman*, *US Policy Ten Years after the Gulf War: The Challenge of Providing USCENTCOM and US Power Projection Forces with Adequate Capabilities*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2000, S. 35.

⁸ Vgl. *International Herald Tribune*, 17.9.2003.

ment regionaler Machtpolitik – weniger jedenfalls als vorteilhafte Beziehungen zu den USA –, während gleichzeitig die wirtschaftlichen und politischen Kosten exponentiell zugenommen haben, die der Versuch mit sich bringt, sich solche Waffen zu beschaffen.⁹ Atomwaffen würden einem Staat wie Iran zwar wahrscheinlich ein Potential zur Abschreckung der USA bzw. tatsächlicher oder befürchteter amerikanischer Versuche an die Hand geben, dort einen Regimewechsel zu erzwingen – dies allerdings nur, wenn man sie denn tatsächlich hätte und den Besitz eines einsatzfähigen Potentials auch demonstrieren könnte.

Das libysche Beispiel

Die libysche Führung hat das deutlich erkannt: Sich mit den USA zu arrangieren bringt unter den geänderten Verhältnissen nicht nur mehr Sicherheit – nationale Sicherheit genauso wie Regimesicherheit – als die Aufrechterhaltung teurer und nicht einmal zuverlässiger Rüstungsprogramme, ein solches Arrangement kann auch Libyens internationale Wirtschaftsbeziehungen und die Position des Landes im regionalen Macht- und Beziehungsgeflecht verbessern. Die Entscheidung zur Abrüstung, so Sayf al-Islam al-Qadhafi, der Sohn des libyschen Revolutionsführers in einem Interview, habe man wegen der versprochenen »politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und militärischen Vorteile« getroffen. Bisherige Rüstungsanstrengungen hätten Libyen seinen politischen Zielen nicht nähergebracht, und die »arabische Situation« werde man eher mit den Supermächten als gegen sie ändern können.¹⁰ Tatsächlich war die libysche Bereitschaft zur Abrüstung nicht allein eine Folge des Irak-Krieges. Qadhafi hatte vielmehr seit Mitte der neunziger Jahre daran gearbeitet, die selbstverschuldete internationale Isolation seines Landes zu überwinden: der Entschluß, Rüstungspotentiale aufzugeben, und die Gespräche mit Briten und Amerikanern, die dem vorausgingen, knüpfen damit an eine Reihe früherer Entscheidungen an, insbesondere die zur Auslieferung der wegen

des Lockerbie-Anschlags (1988) beschuldigten libyschen Agenten an ein schottisches Gericht im Jahre 2000 und die Bereitschaft, Kompensationszahlungen für die Opfer des Anschlags zu leisten.¹¹ Der Irak-Krieg, die vergebliche Suche nach irakischen Massenvernichtungswaffen und der konkrete Nachweis, daß Libyen tatsächlich versucht hatte, sich mit Hilfe des Netzwerks von Abdulqadeer Khan Nukleartechnologie zu beschaffen, boten letztlich einen guten Anlaß, sich in der US-Perspektive mit einem Schlag vom *rogue state* zum guten Jungen zu transformieren, und aus der Aufgabe einer Option, die ohnehin nur noch geringen Nutzen bringt, direkten politischen Gewinn zu ziehen – amerikanische und europäische Anerkennung, die Aufhebung einer Reihe von US-Sanktionen und die Aussicht auf amerikanische Investitionen –, ohne an den autoritären Strukturen im eigenen Land etwas ändern zu müssen. Die Legitimation des libyschen Revolutionsführers oder die Herrschaftspraxis des Regimes wurde jedenfalls weder bei Tony Blairs Besuch in Tripoli noch bei Qadhafis Empfang in Brüssel hinterfragt und wird wohl auch beim angekündigten Libyenbesuch von Bundeskanzler Schröder kaum thematisiert werden.

Es ist bezeichnend, daß auch in Damaszener Regierungskreisen nach dem Irak-Krieg darüber nachgedacht wurde, die eigenen Chemiewaffen-Kapazitäten zur Disposition zu stellen: Syrien habe ohnehin keine Chance, Israel mit diesen Waffen zu bedrohen oder abzuschrecken, wenn es gleichzeitig durch das Zerstörungspotential amerikanischer Waffen bedroht sei. Solche Überlegungen beruhten allerdings auf der Hoffnung, für eine Aufgabe oder für die Bereitschaft zur Aufgabe eigener Potentiale einen entsprechenden Preis bekommen zu können, den die US-Regierung offensichtlich nicht zu zahlen bereit war – vor allem nämlich amerikanische Unterstützung im Friedensprozeß.¹²

Der Wunsch nach einem Trade-Off bestimmt auch sehr deutlich das iranische Verhalten. Zweifellos streben Teile der iranischen Führungselite eine nukleare Waffenoption an. Die pragmatisch-konservativen Kräfte scheinen dagegen eher über den Preis verhandeln zu wollen, der sich für eine Aufgabe dieser Option erzielen ließe: Sie wollen technische Hilfe aus Europa, nicht zuletzt für eine friedliche Nutzung der Atomenergie, und politische Anerkennung durch die

⁹ Darauf verweist etwa die ägyptische Politikwissenschaftlerin Nadja Mustafa, in: *dies./Hassan Nafi'* (Hg.), *al-'adwan 'ala al-'iraq: kharitat azma wa-mustaqbal umma* [Die Aggression gegen den Irak: Die Karte einer Krise und die Zukunft einer Nation], Universität Kairo 2003 (nach der Zusammenfassung des Buches in *al-Mustaqbal al-'arabi*, 26 [Dezember 2003] 298, S. 222–230).

¹⁰ Interview in: *al-Hayat*, 10.3.2004.

¹¹ Vgl. Thomas E. *McNamara*, *Why Qaddafi Turned His Back on Terror*, in: *International Herald Tribune*, 5.5.2004.

¹² Gespräche des Autors, 2003/2004.

USA – als ein prinzipiell gleichberechtigter Akteur, dessen Interessen und Rolle in der Region akzeptiert werden.¹³

13 Die Position dieser pragmatischen Konservativen ist von Hassan Rohani, dem Generalsekretär des iranischen Nationalen Sicherheitsrates, wiederholt dargelegt worden, etwa in seinem Interview im Spiegel, 21.6.2004.

Regionale Konstellationen, nationale Strategien: Kein Hegemon und kein Stellvertreter

Große geopolitische Veränderungen im Gefolge von Ereignissen wie der amerikanischen Besetzung des Irak werfen nicht zuletzt bei den regionalen Akteuren die Frage nach den dadurch bewirkten relativen Machtverschiebungen auf – danach, wer als Folge des Krieges gewonnen und wer verloren hat. Für einige Staaten war die Antwort relativ eindeutig: Israel und Kuwait sahen sich klar auf der Gewinnerseite. Kuwait hatte als einziger arabischer Staat die amerikanische Politik des Regimewechsels im Irak ausdrücklich unterstützt. Auch für die kleineren Staaten am Golf sowie Jordanien, die den amerikanischen Einmarsch zumindest indirekt unterstützten, indem sie US-Basen auf und Operationen von ihrem Territorium erlaubten, bedeutet die Entfernung des Regimes von Saddam Hussein prinzipiell einen Gewinn an Sicherheit – unter der Voraussetzung jedenfalls, daß die Lage im Irak sich stabilisiert.

Für Israel verbesserte sich die geostrategische und die, wenn man so will, sicherheitspsychologische Situation eindeutig. Mit dem Fall des alten Regimes in Bagdad schwand nicht nur die Bedrohung durch irakische Raketen. Unabhängig davon, daß der israelische Militärgesamtdienst auch vor dem Krieg die Frage, ob der Irak einsatzfähige Massenvernichtungswaffen habe, negativ beantwortet hatte, war diese Bedrohung real, wie Israel 1991 im Kuwait-Krieg zu spüren bekam. Auch die weitverbreitete Angst, daß die arabischen Staaten im Osten eine gemeinsame Front gegen Israel bilden könnten, wurde gegenstandslos. Daß Libyen seine Massenvernichtungswaffen und -programme aufgab, Iran unter internationalen Druck geriet, sein Atomprogramm zu beenden, und Syrien von amerikanischen Sanktionen bedroht wurde, verbesserte die Position Israels und gab der israelischen Regierung, kurzfristig zumindest, größere Handlungsfreiheit jedenfalls gegenüber Syrien und den Palästinensern. Mittelfristig dürfte die neue Lage allerdings auch positive Implikationen für einen Friedensprozeß mit den Palästinensern haben: Denn mit der potentiellen Bedrohung durch eine arabische Front im Osten entfällt auch eines der vielleicht schon seit längerem nicht mehr haltbaren, gleichwohl aber beständig vorgetragenen sicherheitspolitischen Argumente für das Festhalten an der Westbank: Als

Pufferzone, um irakische Panzer aufzuhalten, die Jordanien durchqueren und Israel angreifen würden, wird der Jordangraben und der Rest der besetzten palästinensischen Gebiete jedenfalls nicht mehr gebraucht.¹⁴

Selbst im Iran überwog letzten Endes die Erleichterung über die Entfernung des Regimes von Saddam Hussein, das Iran mit einem achtjährigen Krieg überzogen hatte, die durch die neue amerikanische Nachbarschaft ausgelösten Sorgen und Befürchtungen. Für Jordanien und die kleineren Golfmonarchien bedeutete der Ausgang des Krieges ebenfalls den Wegfall einer potentiellen Bedrohung. Anders sah die Situation für Syrien aus, das wegen seiner Unterstützung des Irak unter massiven amerikanischen Druck geriet. Auch Saudi-Arabien und Ägypten konnten sich nicht auf der Gewinnerseite des Krieges verorten, mußten sie doch aufgrund von strukturellen Veränderungen im regionalen System einen deutlichen Positionsverlust befürchten.

Als die wohl wichtigste dieser strukturellen Veränderungen dürfte gelten, daß, wie es scheint, zumindest mittelfristig kein Staat der Region mehr einen regionalen oder subregionalen Hegemonialstatus erreichen wird. Potentielle nahöstliche Vormächte wie Ägypten, Saudi-Arabien, der Irak oder Syrien, die in der Vergangenheit eine Führungsrolle gesucht oder ausgeübt haben, werden weder aus eigener Kraft eine dominante Stellung im regionalen Machtgefüge erreichen können noch als regionaler Stellvertreter der USA – wie etwa Iran unter dem Shah – benötigt werden. Statt dessen werden kleinere und schwächere Staaten wie Qatar oder Jordanien aufgewertet: Sie erfüllen nicht nur wichtige Funktionen für die USA, sondern können ihre Beziehungen mit den USA praktisch gleichgestellt mit den regionalen Mittelmächten und ohne deren Vermittlung gestalten und zeigen ihr gewachsenes Selbstbewußtsein gerade auch auf der regionalen Bühne. Tatsächlich sehen einige amerikanische Politiker und Experten in den Golfstaaten-

¹⁴ Vgl. Shlomo *Brom*, The Post-War Strategic Balance in the Middle East, in: Shai *Feldman* (Hg.), After the War in Iraq. Defining the New Strategic Balance, Brighton 2003, S. 133–141; ähnlich auch Ephraim *Kam*, The War in Iraq: Regional Implications, ebd., S. 101–114.

tüchern und den anderen kleineren arabischen Staaten »Modelle« für den Rest der Region.¹⁵ Sich in seiner Politik für den Mittleren Osten auf Staaten mit einigen hunderttausend Einwohnern wie Bahrain oder Qatar zu stützen, die zwar tendenziell flexibler sind und sich leichter umsteuern lassen als große, bevölkerungsreiche Staaten mit komplexeren sozio-ökonomischen Strukturen, ist aber nicht unbedingt erfolgversprechend. Letztlich wird ein regionaler Trend sich nur durchsetzen, wenn er zumindest einige der großen Staaten erfaßt hat.

Saudi-Arabien: Ende der Dominanz auf der Halbinsel?

Der Blick auf einige ausgewählte Staaten, insbesondere auf das saudisch-ägyptisch-syrische Kräfte-dreieck, das während der neunziger Jahre maßgeblich den Kurs arabischer Politik bestimmt hat, kann die strukturellen Verschiebungen im regionalen System verdeutlichen. So hat Saudi-Arabien die hegemoniale Stellung auf der Halbinsel, die es bis in die neunziger Jahre genoß, mittlerweile verloren; der Irak-Krieg hat dabei eine Entwicklung zum Abschluß gebracht, die sich bereits im vergangenen Jahrzehnt abzuzeichnen begann. Nicht daß Saudi-Arabien kein bedeutender Regionalstaat bliebe. Das Königreich ist weiterhin der ölreichste Staat weltweit und der einzige, der ausreichende Förderkapazitäten hat, um Ausfälle anderer Produzenten auszugleichen und damit größere Preisschwankungen auf dem Welterdölmarkt zu verhindern. Die Hoffnung einiger amerikanischer Beobachter, daß der Irak Saudi-Arabien in dieser Hinsicht ablösen könnte, ist zumindest für die kommenden ein, zwei Jahrzehnte illusionär.¹⁶ Amerikanische Außenpolitiker schätzen auch die konstruktive Haltung der saudischen Führung im nahöstlichen Friedensprozeß. Saudi-Arabien gilt aber seit den Anschlägen des 11. September 2001 nicht mehr als verlässlicher Verbündeter der USA im Nahen und Mittleren Osten, sondern bestenfalls als problematischer Partner, den man eben aufgrund seines Ölreichtums nicht ignorieren kann.

Der Abzug des größten Teils der seit 1990 in Saudi-Arabien stationierten amerikanischen Truppen –

heute befindet sich dort im wesentlichen nur noch Trainingspersonal – und die Verlagerung der Luftoperationszentrale (CAOC, Combined Air Operations Center) auf die Udaid-Luftwaffenbasis in Qatar, die damit zur größten militärischen Einrichtung der USA in der Region wurde, symbolisiert insofern sowohl den Vertrauensverlust, den das Königreich in Washington erlitten hat, wie auch den Verlust des Landes an strategischer Bedeutung für seine unmittelbare Umgebung. Zwar war die Anwesenheit der US-Truppen in der überwiegend konservativen saudischen Öffentlichkeit höchst unpopulär, und die saudische Führung hat sich aus diesem innenpolitischen Grund nicht gegen den Abzug gewehrt.¹⁷ Dies aber ändert nichts daran, daß Qatar oder Bahrain als Standorte amerikanischer Truppen auch als regionale Partner der USA an Bedeutung gewinnen und sich darüber nicht zuletzt von der früheren saudischen Vormundschaft gelöst haben.

Tatsächlich haben die kleineren Staaten im Golfkooperationsrat (Kuwait, Bahrain, Qatar, Vereinigte Arabische Emirate, Oman) früher bei wichtigen außen- und innenpolitischen Entscheidungen nach Riad geschaut. Bahrain etwa beendete in den siebziger Jahren ein frühes parlamentarisches Experiment nicht zuletzt mit Rücksicht auf den großen Nachbarn, der von Wahlen und politischem Pluralismus nichts wissen wollte. Ganz anders in jüngerer Zeit: 2002 wurde in Bahrain eine neue Verfassung verabschiedet, die ein frei gewähltes Parlament vorsieht und aus dem Emirat ein konstitutionelles Königreich machte – wobei der Emir zum König erhoben wurde, was ihn formal dem saudischen Monarchen gleichstellt. Auf einer ganz anderen Ebene zeigt etwa die Entwicklung Dubais zu einem Standort für Medienunternehmen oder Forschungsstätten, die mit saudischem Kapital arbeiten, aber saudischer Zensur entgehen wollen, daß die kleineren Golfstaaten heute kaum noch Rücksicht auf saudische Empfindlichkeiten nehmen. Bei ihrer Suche nach politischer Rückendeckung blicken diese Staaten heute direkt nach Washington. Und statt ihre kleineren Nachbarn in Fragen der politischen Systementwicklung zu bevormunden – oder ihnen als Beispiel zu dienen –, scheint die saudische Führung deren innenpolitische Reformschritte aufmerksam zu

¹⁵ Vgl. etwa Martin *Indyk*, Vier Schritte zu Reformen im Orient, in: Der Tagesspiegel, 8.4.2004.

¹⁶ Vgl. Joe *Barnes*/Amy *Jaffe*/Edward C. *Morse*, The New Geopolitics of Oil, in: The National Interest, Winter 2003/04, Special Energy Supplement (Internetausgabe).

¹⁷ Möglicherweise haben einzelne Repräsentanten des Regimes sogar darum gebeten. Ein gewisser Verlust an regionaler Bedeutung kann, wie dieser Fall zeigt, durchaus mit einem Gewinn an innenpolitischer Legitimität und Regimesicherheit einhergehen.

beobachten, um eigene Reformoptionen zu sondieren.¹⁸

Auch in regionalen Foren kann Saudi-Arabien heute nicht mehr uneingeschränkt als Sprecher für die Interessen der arabischen Golfstaaten auftreten. Insofern bemerkenswert war, daß ausgerechnet die Vertreter Qatars und Omans im Vorfeld des geplatzten Arabischen Gipfels von Tunis im März 2004 ein Papier zur institutionellen Reform der Arabischen Liga blockierten, das Riad zusammen mit Kairo und Damaskus vorgelegt hatte.¹⁹

Die saudische Führung ist sich sehr wohl bewußt, daß nicht nur ihr Regime, sondern auch die Stellung Saudi-Arabiens unter den Druck der neuen Verhältnisse geraten ist. Innenpolitisch reagiert sie, indem sie ihren vorsichtigen Reformprozeß fortsetzt – teils als Versuch, verlorenes amerikanisches Wohlwollen zurückzugewinnen, teils aus Einsicht in die Notwendigkeit einer Fortentwicklung des politischen und gesellschaftlichen Gefüges, insbesondere zugunsten einer breiteren Beteiligung gesellschaftlicher Eliten an der politischen Entscheidungsfindung.²⁰ Dabei ist keineswegs sicher, ob die vorsichtigen Reformschritte – als relativ großer Schritt gelten dabei die für Ende 2004, Anfang 2005 angekündigten Wahlen eines Teils der Mitglieder der Kommunalräte – ausreichen, um den Erwartungen gerecht zu werden, die der Reformflügel des Regimes bei liberalen Teilen der Gesellschaft geweckt hat. Die Liberalen bedrohen aber auch das Regime nicht, sondern gehören im Zweifelsfall zu

18 Das gilt etwa für die vorsichtige und graduelle Einführung von Wahlen. Die Ankündigung erster Kommunalwahlen in Saudi-Arabien für den Herbst 2004 nimmt die Erfahrungen anderer Mitglieder des Golfkooperationsrates (GCC) insofern auf, als auch in Qatar und Bahrain zunächst kommunale Wahlen stattfanden und auch in Oman zuerst nur ein Teil der Abgeordneten in der dortigen Shura-Versammlung gewählt, ein anderer Teil ernannt wurde. Allgemeine Wahlen finden mittlerweile nicht nur in Kuwait, das auf eine längere parlamentarische Tradition zurückblickt, und – außerhalb des GCC, aber auf der Halbinsel – im Jemen statt, sondern auch im Oman und in Bahrain. In Qatar gab es bislang nur Kommunalwahlen; die im April 2003 verkündete Verfassung sieht eine Shura-Versammlung vor, deren Mitglieder zu zwei Dritteln gewählt, zu einem Drittel ernannt werden sollen.

19 Vgl. Roula *Khalaf*, Arab Minnows Evade Slipstream of Their Mightier Neighbours, in: Financial Times, 5.4.2004.

20 Vgl. Iris *Glosemeyer*, Terroristenjagd in Saudi-Arabien. Hintergründe und Folgen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2003 (SWP-Aktuell 29/03); *dies./Volker Perthes*, Reformen gegen den Terror? Bestandsaufnahme in Saudi-Arabien, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2003 (SWP-Aktuell 48/03).

seinen Unterstützern im Kampf gegen die lokalen Ableger der al-Qa'ida oder andere Anhänger einer extrem gewaltbereiten islamistischen Strömung. Das Regime hat die Bedrohung des Königreichs durch *jihadistische*²¹ Gruppen und deren Bereitschaft zum Einsatz terroristischer Mittel im eigenen Land lange unterschätzt. Obwohl es mittlerweile einige Erfolge bei der polizeilichen und geheimdienstlichen Verfolgung dieser Gruppen zu verzeichnen gibt, werden gewaltsame Auseinandersetzungen und Anschläge, nicht zuletzt auf ausländische Einrichtungen und Personen, das Königreich sicher noch einige Zeit in Unruhe versetzen. Spekulationen, daß dies zum Zusammenbruch des Regimes oder gar zum Zerfall des Staates führen würde, scheinen wenig realistisch. Nicht auszuschließen ist allerdings ein »algerisches« Szenario, bei dem die Staatsmacht die Ölanlagen und wichtige Städte sichern kann, in bestimmten Provinzen aber die Kontrolle verliert oder jahrelang anhaltende bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen mit islamistischen Gruppen zu bestehen hat.

Was die Außenpolitik betrifft, so bemüht die saudische Führung sich am Golf bilateral um Vertrauensbildung mit Iran und im arabischen Umfeld um eine Abstimmung vor allem mit Ägypten. Gleichzeitig sucht sie ihre weltweiten auswärtigen Beziehungen zu diversifizieren und einseitige Abhängigkeiten von den USA abzubauen. So zeigt sich ein gewachsenes Interesse am politischen Dialog mit Europa und an der energiewirtschaftlichen Kooperation mit europäischen und anderen internationalen Akteuren. Signifikant ist in diesem Zusammenhang, daß die Explorations- und Produktionsverträge, die schließlich im Rahmen der seit längerem vorbereiteten Öffnung des Erdgassektors für internationales Kapital zustande kamen – die Erdölproduktion bleibt ausländischen Firmen weiterhin verschlossen –, mit je einer russischen und einer chinesischen Gesellschaft sowie mit zwei europäisch geführten Konsortien abgeschlossen wurden. Amerikanische Bewerber gingen leer aus.²² Die Diversifizierung der Abhängigkeiten schließt aber auch die Sicherheitspolitik ein: So gelangte im Frühjahr 2004 ein saudisch-französisches Abkommen über

21 Der Begriff Jihadismus wird mittlerweile auch in arabischen Medien für islamistische Kräfte benutzt, die unter *Jihad* – einem Konzept, das in der islamischen Theologie allgemein für Anstrengungen im Dienste des Glaubens steht – ausschließlich Krieg verstehen und terroristische Methoden sowohl legitimieren wie anwenden.

22 Vgl. Jane's Foreign Report, 11.3.2004.

die Installation eines Grenzsicherungs- und Überwachungssystems zur Unterschriftsreife.²³

Ägypten und Syrien: Anpassungsstrategien unter äußerem Druck

Auch Ägyptens regionale Position wurde infolge des Irak-Krieges geschwächt. Der ägyptische Außenminister nimmt zwar an den Treffen der Nachbarstaaten des Irak teil; anders als nach dem zweiten Golfkrieg (1990/91) wurde eine Beteiligung Ägyptens an regionalen Sicherheitsarrangements am Golf nach dem jüngsten Krieg jedoch nicht einmal in Erwägung gezogen. Noch unangenehmer aus ägyptischer Perspektive ist, daß der Einfluß Kairo auch in seiner unmittelbaren Umgebung zu schwinden scheint. So fand der Ausgleich Libyens mit den USA und Großbritannien ohne ägyptische Vermittlung statt. Kairo wurde auch trotz der enormen wasser- und sicherheitspolitischen Bedeutung, die die Entwicklungen im südlichen Nachbarland für Ägypten haben, nicht in die internationalen Bemühungen um einen Frieden im Sudan eingebunden. Ägyptischer Einfluß kommt heute vor allem im nahöstlichen Friedensprozeß zum Tragen, wo Kairo aus israelischer, palästinensischer und amerikanischer Sicht eine nützliche Rolle spielen kann: So hat Ägypten sich wiederholt bemüht, die verschiedenen palästinensischen Fraktionen zur Unterzeichnung einer gemeinsamen Waffenstillstandserklärung zu bewegen; Israel und die USA erwarten, daß Ägypten den Palästinensern hilft, nach einem israelischen Abzug aus dem Gazastreifen dort für Ruhe und Sicherheit zu sorgen; die Palästinenser sehen in Ägypten nach wie vor einen Vertreter ihrer Anliegen gegenüber den USA.

Die ägyptische Führung hat zudem wie der größte Teil der arabischen politischen Führungseliten die von der Bush-Administration lancierte Reforminitiative für den Nahen und Mittleren Osten mit großem Unbehagen zur Kenntnis genommen. Präsident Mubarak lehnte sogar die Einladung Washingtons ab, als Gast am G-8-Gipfel im amerikanischen Sea Island teilzunehmen. Das Unbehagen nicht nur der ägyptischen Führung speist sich aus mehreren Quellen: aus einem Gefühl der Bedrohung durch die – aus Sicht dieser

Führungskreise – überzogenen Demokratisierungs- und Reformforderungen des Westens; aus tiefer Verärgerung darüber, von Washington offenbar nur als Objekt transatlantischer Projekte, nicht aber als Partner wahrgenommen zu werden; und aus echter Sorge, daß die US-Regierung die regionalen Dynamiken nicht begreife und durch ihre mangelnde Bereitschaft, vor allem anderen zu einer friedlichen Regelung des Nahostkonflikts beizutragen, die Stabilität der Gesamtregion und damit letztlich auch die Reformchancen einzelner Länder gefährde.

Ägypten, so wird betont, lehne Reformen keineswegs ab, Reformen müßten aber von innen kommen; im übrigen habe man innere Reformen bereits eingeleitet.²⁴ Die ägyptische Führung versucht gleichzeitig, in dieser Frage für die Region zu sprechen und damit wiederum ihre regionale Rolle auch und gerade gegenüber den USA und Europa zu unterstreichen: Nicht von ungefähr eröffnete Mubarak ein große Konferenz über »Arabische Reformfragen« in Alexandria, zu der bewußt ausschließlich arabische Teilnehmer eingeladen waren, überwiegend Vertreter der Zivilgesellschaft. Daß diese Konferenz sich trotz der offiziellen Unterstützung durch die ägyptische Regierung nicht vereinnahmen ließ, sondern mit einem Forderungskatalog an die Öffentlichkeit trat, der im einzelnen auch dem ägyptischen Präsidenten nicht gefallen konnte, wurde in Kauf genommen.²⁵ Vor allem den USA gegenüber versucht man zudem, den unverzichtbaren Beitrag Ägyptens zum Friedensprozeß herauszustellen. Eine sichtbare und vor allem international anerkannte Rolle des Landes in der regionalen Politik gilt dabei als Schutzschild gegen äußeren Druck auf Beschleunigung des inneren Reformprozesses. Im übrigen wird die islamistische Gefahr beschworen: Wer

²⁴ Vgl. Präsident Husni Mubaraks Interview in: *Le Monde*, 21.4.2004. Mubaraks Auffassung von der Dringlichkeit solcher Reformen und der Zeit, die ein Land wie Ägypten hat, um sie durchzuführen, scheint sich allerdings von den Vorstellungen seiner internationalen Partner und auch ägyptischer liberaler Kritiker einigermaßen zu unterscheiden. Reformen, so der Präsident in dem Interview, »sont nécessaires. En Egypte, nous les avons engagées depuis douze ans.«

²⁵ Vgl. Final Statement of »Arab Reform Issues: Vision and Implementation«, 12.–14.3.2004, Bibliotheca Alexandrina, <<http://www.arabreformforum.com/English/Document.htm>>. In dem achtzehnteiligen »Alexandria Statement« werden Reformen in allen Bereichen angemahnt, nicht zuletzt auch »freie, regelmäßige ... Wahlen, um Machttransfer ... zu garantieren« und »die Nicht-Monopolisierung von Macht zu sichern, indem zeitliche Grenzen für die Ausübung der Regierungsgewalt gesetzt werden«.

²³ Der Großauftrag über geschätzte 7 Milliarden Euro soll unter Federführung des französischen Konzerns Thales abgewickelt werden. Vgl. *Middle East International*, 30.4.2004, S. 21f; *Middle East Economic Digest*, 18.–24.6.2004.

wolle, daß Ägypten im Vollsinn demokratische Wahlen durchführe, so der ägyptische Präsident, riskiere eine Machtübernahme radikaler, fundamentalistischer Kräfte – oder gar eine »algerische« Entwicklung.²⁶ Die Beschwörung des Chaos im Falle zu rascher oder zu tiefgehender Demokratisierung appelliert nicht zuletzt an europäische Ängste und wird auch von einigen Europäern unter dem Stichwort des »demokratischen Paradoxes« aufgegriffen.²⁷

Auch in Syrien haben Vertreter des Regimes den »algerischen« Vergleich bemüht – als Metapher für Chaos, das man erwarten müsse, wenn man Demokratisierungsforderungen nachgebe –, um die eigene Bürgerrechtsbewegung zu delegitimieren.²⁸ Zur Zeit des Irak-Krieges und in seiner Folge hatten sich innenpolitische Reformhoffnungen weitgehend zerschlagen. Syrische Dissidenten fanden sich zwischen dem Hammer eines autoritären Regimes und dem Amboß nicht nur der amerikanischen Irak-Invasion, sondern auch amerikanischer Drohungen gegen Syrien – ein Teil der Bürgerrechtsbewegung ging darauf in Deckung, um nicht als Handlanger der amerikanischen Pläne identifiziert zu werden; wenige sahen

²⁶ So der ägyptische Präsident Husni Mubarak in einem Interview mit der italienischen Zeitung *La Repubblica* am 5.3.2004. Der Verweis auf algerische Entwicklungen – gemeint war der Bürgerkrieg, der nach dem Sieg der islamistischen FIS in der ersten Runde der algerischen Parlamentswahlen von 1991 und der darauf folgenden Annullierung der Wahlen entbrannte – provozierte heftige Reaktionen in der algerischen Presse, wo die demokratische Entwicklung Algeriens der Reformunwilligkeit Ägyptens gegenübergestellt wurde. Vgl. etwa *Le Quotidien d'Oran*, 6.3.2004 und 10.3.2004.

²⁷ Vgl. etwa Martin *Ortega*, »European Security and Defence Policy (ESDP) and the Mediterranean«, Discussion Paper, EU ISS Seminar for the PSC, Brussels, 18.9.2003, S. 10. »If truly democratic elections are held in many of these countries«, heißt es dort etwa, »most probably the outcome will be anti-European or anti-Western governments.« Es ist dies allerdings ein Argument, das inhaltlich nur standhält, wenn Staaten wie Ägypten die institutionellen Grundlagen von Demokratie, also Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Organisationsfreiheit, eben nicht verwirklichen. Im übrigen verlangt die Glaubwürdigkeit westlicher Demokratisierungsforderungen, möglicherweise auch ein Wahlergebnis zu akzeptieren, das anders ausfällt, als wenn Europäer und Amerikaner abgestimmt hätten.

²⁸ Entsprechende Äußerungen des syrischen Vizepräsidenten Khaddam kündigten das Ende des kurzlebigen »Damaszener Frühlings« an, der nach dem Amtsantritt Präsident Bashar al-Asads begonnen hatte. Vgl. ausführlich: Volker *Perthes*, *Syria under Bashar al-Asad: Modernisation and the Limits of Change*, London: The International Institute for Strategic Studies, Juli 2004 (Adelphi Paper Nr. 366).

in den US-Plänen für die Region auch Hoffnung für Veränderungen im eigenen Land. Die syrische Führung gerierte sich derweil im arabischen Umfeld als heftigste Gegnerin jeglicher externer Reformprojekte für die Region. So trat Damaskus im Vorfeld des abgesagten Arabischen Gipfels zwar für eine Diskussion über Reformen in der Arabischen Liga ein, verwahrte sich aber dagegen, Forderungen nach innenpolitischen Veränderungen in den arabischen Staaten zum Thema zu machen.

Syrien ist allerdings nicht wegen seines rigiden Umgangs mit lokalen Bürgerrechtlern, sondern wegen seiner Haltung im Irak-Krieg und seiner Unterstützung militanter palästinensischer Organisationen ins Visier amerikanischer Politik geraten. Tatsächlich befindet Damaskus sich seit Kriegsende in einer sehr unvorteilhaften Position – eingezwängt zwischen dem neuen amerikanischen Nachbarn im Osten und Israel im Westen, das sich angesichts der neuen Verhältnisse offensichtlich ermutigt sah, auch die bilateralen Spielregeln neu zu definieren: Im Herbst 2003 bombardierte die israelische Luftwaffe, erstmals seit nahezu 30 Jahren, ein Ziel in Syrien. Besonders beunruhigend mußte aus syrischer Perspektive sein, daß US-Präsident Bush diesen Angriff nicht nur nicht verurteilte, sondern ausdrücklich billigte und zudem wenige Tage später ein Sanktionsgesetz gegen Syrien unterzeichnete.²⁹ Anders als im Falle Irans, der sich nach dem Irak-Krieg ebenfalls von amerikanischen Basen und amerikanischen Verbündeten umgeben sieht, wird diese unerfreuliche Veränderung in der Nachbarschaft für Syrien eben nicht durch den Sturz eines feindlichen Regimes und einen entsprechenden Gewinn an Sicherheit ausgeglichen. Schließlich signalisierten sowohl die USA wie auch die EU, daß die Rolle Syriens als Quasi-Protectoratsmacht im Libanon, deren Legitimität in der libanesischen Öffentlichkeit mehr und mehr in Frage gestellt wird, immer weniger akzeptiert werde und mittelfristig ein Ende finden müsse.

Dem Risiko einer amerikanisch-israelischen Einkreisung durchaus gewahr, bemühte die syrische

²⁹ Es handelt sich dabei um den Syrian Accountability and Lebanese Sovereignty Act (SALSA). Das Gesetz gibt dem Präsidenten die Option, unter einer Reihe von Sanktionen auszuwählen; im Mai 2004 verhängte Bush dementsprechend ein weitgehendes Exportverbot und ein Verbot direkter Flugverbindungen zwischen den USA und Syrien. Da es solche Verbindungen ohnehin nicht gibt und auch die amerikanischen Exporte nach Syrien begrenzt sind, ist der Schaden, der Syrien durch die Sanktionen entstehen dürfte, begrenzt und indirekt, die Wirkung primär eine politisch-symbolische.

Führung sich nach dem Irak-Krieg aktiv und erfolgreich um Vertrauensbildung und verstärkte Zusammenarbeit mit der Türkei; sie wahrte trotz größerer regionalpolitischer Differenzen gutnachbarschaftliche Beziehungen zu Jordanien, und sie sandte auch Friedenssignale an Israel, die allerdings unbeantwortet blieben. Präsident Asad gab überdies den sich seit Jahren hinziehenden Verhandlungen über ein EU-Assoziationsabkommen hohe Priorität, so daß dieses Abkommen Ende 2003 abgeschlossen werden konnten. Die Unterzeichnung hat sich seither allerdings verzögert, weil Großbritannien mit deutscher und niederländischer Unterstützung auf der nachträglichen Verschärfung einer Passage zur Proliferation von Massenvernichtungswaffen bestand. In Syrien wurde und wird dies als Zeichen dafür gewertet, daß zumindest ein Teil der EU weniger an der Zusammenarbeit mit Syrien als an der Unterstützung der amerikanischen Bemühungen interessiert sei, Damaskus zu isolieren.³⁰

Bei allem äußeren Druck versucht Syrien ein tapferes Gesicht zu zeigen, nicht zuletzt den amerikanischen Sanktionen gegenüber. Die syrische Führung scheint überzeugt zu sein, daß sie bestimmte Karten im regionalen Machtpoker nicht ohne Not und vor allem nicht ohne einen entsprechenden Preis aufgeben sollte, der aus syrischer Sicht vor allem in amerikanischer Unterstützung für eine Wiederaufnahme ernsthafter Friedensverhandlungen mit Israel bestehen müßte. Zu diesen Karten gehört sowohl die Unterstützung palästinensischer Organisationen und, sehr viel wichtiger, der libanesischen Hizbullah, Syriens Einfluß im Libanon und, wie angesprochen, das eigene Chemiewaffenpotential. Dabei setzt man in Damaskus ganz offensichtlich auf ein Scheitern der USA sowohl im Irak wie auch auf der israelisch-palästinensischen Schiene und hofft, daß Washington bei einer solchen Wendung der Geschehnisse erkennen werde, daß es syrische Hilfe – eine syrische Rolle – auf beiden Spielfeldern braucht. Dies mag eine fehlerhafte und sogar gefährliche Rechnung sein, die einem mangelnden Verständnis amerikanischer Politik und dabei einer groben Überschätzung der amerikanischen Bereitschaft entspricht, Syrien im Friedensprozeß entgegenzukommen. Sie ist aus Sicht der syrischen Führung gleichwohl attraktiv, umfaßt sie doch – wenn sie

aufgeht – auch ein Ende aggressiver amerikanischer oder europäischer Reformforderungen.

³⁰ Vgl. ausführlicher Volker *Perthes*, Ein Vertrag mit Syrien liegt im Interesse der EU, in: Frankfurter Rundschau, 2.6.2004.

Regionale Institutionen: Vom Panarabismus zu funktionaler Kooperation?

Ägypten, Saudi-Arabien und Syrien haben regionale Führung in den neunziger Jahren nicht zuletzt über die Arabische Liga ausgeübt; wenn sie sich einig waren, ging dort gegen sie nichts. Ägypten hat die Liga, mit Ausnahme der Jahre, da seine eigene Mitgliedschaft in der Organisation suspendiert war, immer als Instrument der eigenen Außenpolitik genutzt. Es ist deshalb wenig verwunderlich, daß die drei Staaten nach dem Irak-Krieg, in dem die Liga keine Rolle spielte, sondern nur die Differenzen der arabischen Staaten widerspiegeln konnte, ein Papier zur Reform der Organisation erarbeiteten, das unter anderem die Schaffung eines Arabischen Parlaments, eines Gerichtshofs und eines Arabischen Sicherheitsrates vorsah. Signifikant dagegen ist, daß die Versuche der drei, das Gewicht der Liga zu stärken, wie oben (S. 14) erwähnt von den kleineren Staaten unterlaufen wurden. Kuwait etwa sprach sich zwar nicht gegen ein Arabisches Parlament aus, wehrte sich aber dagegen, es zum Teil der Liga-Strukturen zu machen.

Tatsächlich scheint die Arabische Liga, auch wenn sie schon häufiger totgesagt wurde, durch den Irak-Krieg und seine Folgen auf Dauer geschwächt und als Mitgestalter regionaler Politik aus dem Spiel geworfen zu sein. Die unverhoffte Absage des für Ende März 2004 angesetzten und im Mai mit schwacher Beteiligung dann doch noch abgehaltenen Gipfels der arabischen Staatschefs hat dies lediglich unterstrichen. Einzelne Mitgliedstaaten ließen deutlich erkennen, daß sie der Frage, ob und wie ein neuer Termin zustande käme, geringe Bedeutung zumaßen. In der Irakfrage beschränkte der nachgeholt Gipfel sich darauf, eine »arabische Troika« – die Außenminister Tunesiens, Bahraïns und Algeriens – einzusetzen, um die laufende Entwicklung zu beobachten. Unter starkem Erwartungsdruck der USA und der EU bekannten die arabischen Führer sich dagegen in recht allgemeiner Form dazu, Reformprozesse in ihren Ländern »fortzusetzen«, um, wie es hieß, mit »beschleunigten weltweiten Entwicklungen Schritt halten« zu können.³¹ Mit dem Ansehensverlust der Organisation

³¹ Die »Tunis declaration issued at the end of works of the 16th session of the Arab Summit« findet sich unter

sinkt auch der Stern des in der arabischen Öffentlichkeit immer noch populären Liga-Generalsekretärs Amru Musa. Bevor ein Besuch schließlich doch zustande kam, ließ die algerische Regierung etwa mitteilen, daß man zu beschäftigt sei, um den Generalsekretär zu empfangen, der sich zu entsprechenden Konsultationen auf eine arabische Rundreise begeben hatte. Im übrigen schlug sie vor, den Generalsekretärs-posten künftig nicht nahezu automatisch mit einem Ägypter, sondern rotierend zu besetzen.³² Libyens immer noch etwas erratischer Revolutionsführer Qadhafi verließ den Gipfel im Mai während der Rede Musas. In Kuwait ist der Generalsekretär aufgrund seiner, aus kuwaitischer Sicht, pro-irakischen Haltung im Krieg zur *persona non grata* geworden.

Die offenbare Entwertung der Liga könnte zu einer Reorientierung bestehender oder auch zur Gründung neuer regionaler Gruppierungen und Organisationen beitragen. Im Gegensatz zur Liga dürften diese sich eher über funktionale oder subregional-sicherheitspolitische Interessen definieren als über die gemeinsame Zugehörigkeit zur arabischen Nation. Eine Reihe regionaler und internationaler Experten hat wiederholt die am KSZE-Modell orientierte Idee einer gesamtregionalen Verhandlungs- und Sicherheitsstruktur ins Gespräch gebracht, die sich sowohl mit regionaler Sicherheit wie auch mit Fragen der wirtschaftlichen Kooperation und der individuellen und kollektiven Rechte der Bürger beschäftigen würde.³³ Realistischer-

<www.tunisiaonline.com/news/tunis-declaration.html>.

Zu den ironischen Wendungen der Geschichte wird man vielleicht einmal zählen, daß die G-8-Staaten die Arabische Liga in dem Moment ernst zu nehmen beginnen, in dem sie kaum noch eine Bedeutung hat – oder jedenfalls vorgeben, sie ernst zu nehmen, indem sie in ihren Policy-Dokumenten (nicht zuletzt im sogenannten »G 8 Plan of Support for Reform«) die vagen Versprechungen aus der Erklärung des Gipfels von Tunis zitieren, um damit den Eindruck zu erwecken, daß das westliche Reformangebot eine Art Antwort auf arabische Bitten um Reformhilfe darstellt.

³² Le Quotidien de l'Oran, 13.5.2004.

³³ Der prominenteste arabische Vertreter dieses Gedankens ist Jordaniens Ex-Kronprinz Hassan bin Talal. Vgl. dazu: HRH Crown Prince El Hassan Bin Talal, Future Prospects for Security and Cooperation in the Middle East, in: RUSI Journal, 142

weise wird man die Entstehung einer solchen Struktur kaum erwarten können, bevor sich nicht die wesentlichen territorialen Konflikte der Region – insbesondere der israelisch-palästinensische und der israelisch-syrische – zumindest auf dem Weg zu einer friedlichen Regelung befinden. Kurzfristig eher zu erwarten ist die Entstehung von Institutionen mit geringerer geographischer Reichweite und weniger umfassenden Inhalten.

Ein Beispiel sind die wiederholten Außenministertreffen, die die direkten Nachbarstaaten des Irak – also die vier angrenzenden arabischen Länder, Iran und die Türkei – sowie Ägypten und gelegentlich Bahrain seit Januar 2003 abhalten. Im Mai 2004 fand sogar ein Treffen der Parlamentspräsidenten dieser acht Staaten statt. Es ist vorstellbar, daß die Gruppe der Außenminister, zu der mittlerweile auch der zuständige Minister des Irak eingeladen wird, sich zum Kern eines rudimentären sicherheitspolitischen Koordinationsmechanismus rund um den Irak bzw. am nördlichen Golf weiterentwickelt, daß sie überdies zur Vertrauensbildung beiträgt und Maßnahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Bereichen gemeinsamen Interesses – man denke etwa an die Bekämpfung von Drogen- und Waffenschmuggel – auf den Weg bringt. Soll die Politik in maßgeblichen sicherheitspolitischen Fragen wirksam koordiniert werden, wäre dann allerdings eine Beteiligung relevanter internationaler Akteure notwendig, die eine Präsenz oder eine Funktion in der Region haben oder haben können – in erster Linie also der USA und der Vereinten Nationen, darüber hinaus sinnvollerweise auch der EU und eventuell Rußlands.

Falls es neue Bewegung im israelisch-palästinensischen Friedensprozeß geben sollte – etwa im Vorfeld und in der Folge eines israelischen Abzugs aus Gaza –, ist auch die Bildung einer losen Koordinierungsgruppe arabischer »Freunde des Friedensprozesses« denkbar. Diese könnte aus dem sogenannten »follow-up«-Komitee hervorgehen, welches der Arabische Gipfel von Beirut 2002 zur Weiterentwicklung des dort beschlossenen Arabischen Friedensplans eingerichtet hat, oder von jenen Staaten gebildet werden, deren Repräsentanten von Präsident Bush im Juni 2003 zum Gipfel von Sharm-al-Sheikh geladen

(Februar 1997) 1, S. 1–4. Eine frühe wissenschaftliche Studie zum Thema ist: Götz *von Groll*/Berthold *Meyer*, Noch eine Chance für den Verhandlungsfrieden? Lehren aus der KSZE für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten, Frankfurt a.M.: HSFK, 1996 (HSFK-Reports, Nr. 7/1996).

wurden. Im Kern sind das in jedem Fall, neben der Palästinensischen Autorität, Ägypten, Jordanien, Marokko und Saudi-Arabien. Die Sharm-al-Sheikh-Gruppe besteht indes nur aus Staaten, die von der gegenwärtigen US-Administration als Partner ihrer Bemühungen um eine Konfliktregelung betrachtet werden; zum arabischen »follow-up«-Komitee gehören auch Syrien, Libanon und Jemen. Eine Institutionalisierung der einen oder der anderen Gruppe wäre insofern auch ein Indiz für die Inklusivität oder Exklusivität neuer Anläufe in Richtung Frieden im Nahen Osten.

Mittelfristig könnte es auch zu Veränderungen im Golfkooperationsrat (GCC) kommen. Der 1981 angesichts neuer Gefährdungen durch den revolutionären Iran und einen nach regionaler Dominanz strebenden Irak gegründete Rat der sechs Golfmonarchien hat zwar keinen effektiven Beitrag zur Bewahrung der Sicherheit seiner Mitglieder leisten können – dies wurde spätestens 1990 deutlich, als der Irak Kuwait überfiel –, er hat aber ein in der Region vergleichsweise hohes Niveau an außenpolitischer Koordination und an Erleichterungen für die Bürger der Mitgliedsstaaten etabliert. Zu den Erleichterungen gehört der visafreie Reiseverkehr ebenso wie die 2003 nach langen Verhandlungen in Kraft getretene Zollunion. Der GCC bemüht sich, auch nach außen – der EU gegenüber etwa bei den jährlichen Konsultationen, die auf Ministerebene stattfinden – als einheitlicher Akteur aufzutreten. Die Zollunion ist im wesentlichen auf Druck der EU zustande gekommen, die dies zur Voraussetzung eines EU-GCC-Freihandelsabkommens gemacht hatte.³⁴ Sowohl in dieser Funktion wie auch durch die anvisierten Perspektiven eines gemeinsamen Binnenmarkts wird der Rat für den Jemen und den Irak interessant, die der EU bislang nur bilateral gegenüber treten können. Beide Staaten haben bereits an die Tür des Golf-Rats geklopft; die Bereitschaft der Golfmonarchien, sie mehr als einen Spalt breit zu öffnen und damit ihre Exklusivität aufzugeben, ist allerdings noch gering.³⁵

³⁴ Die letzte Gesprächsrunde der diesbezüglichen Verhandlungen fand vom 19. bis 21. Januar 2004 in Riad statt. Ein konkreter Termin zum Abschluß des Abkommens ist noch nicht festgesetzt, da es bislang noch zu viele Probleme bei der Realisierung der GCC-Freizone gibt.

³⁵ Im Sinne einer ersten Öffnung wurde beiden Staaten die Teilnahme am Gulf Football Cup gewährt. Jemen besitzt überdies seit dem 1. Januar 2002 eine Teilmitgliedschaft im GCC, mit der Option einer künftigen Vollmitgliedschaft. Bislang hat Jemen dadurch Zugang zu den Treffen des Rates der

Neue regionale Institutionen oder Organisationen sind natürlich nicht an sich besser als bereits existierende. Ihre Fähigkeit zu Krisenprävention, Befriedung und regionaler Sicherheit wie auch zur Kooperation auf regionaler Ebene und mit internationalen Akteuren müsste erst einmal unter Beweis gestellt werden. Das gilt freilich in gleichem Maße für die Bemühungen externer Akteure, die Region von außen neu zu ordnen.

Gesundheitsminister sowie des Rates der Arbeits- und Sozialminister.

Externe Ordnungsprojekte und regionale Dynamik

Trotz oder gerade wegen der Schwierigkeiten, mit denen sich die amerikanisch geführte Besatzungsmacht im Irak konfrontiert sieht, kam seit dem Irak-Krieg und vor allem in den ersten Monaten des Jahres 2004 eine intensive Debatte über die Neuordnung, Reorganisation, Modernisierung und vor allem Demokratisierung des Nahen und Mittleren Ostens in Gang. Den deutlichsten Ausdruck fand dies in der sogenannten »Greater« oder »Broader Middle East Initiative« der Bush-Administration – einem ursprünglich sehr breit angelegten und als transatlantisches Kooperationsprojekt verstandenen Reformvorhaben für die Staaten von Marokko bis Pakistan.³⁶ Diese Initiative wurde ausgesprochen schlecht kommuniziert – man präsentierte sie den Partnern in der G 8, ohne zuvor die Regierungen in der Region informiert, geschweige sie um Rat oder ihre Meinung gefragt zu haben.

Als ein für die G 8 vorbereitetes internes Papier dann seinen Weg in die arabische Tageszeitung *al-Hayat* fand, war die offizielle Reaktion in der arabischen Welt überwiegend ablehnend. Zwar gab es positive Stimmen liberaler Intellektueller und Journalisten. Diese betonten, daß arabische Regierungen sich ohne äußeren Anstoß kaum zu ernsthaften Reformen bereit finden würden, oder entlarvten die negative Reaktion arabischer Regime auf die von außen kommenden Vorschläge als Ausflucht und Indiz genereller Reformunwilligkeit.³⁷ In der weiteren Öffentlichkeit wurde die Initiative aber kaum nach ihrem Inhalt bewertet, sondern vornehmlich als ein Versuch der USA verstanden, den arabischen Staaten ohne Absprache mit deren Regierungen oder gesellschaftlichen Eliten innere Reformen zu diktieren.³⁸ Andere

Kommentatoren stellten die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Initiative in Frage: Man könne, so etwa Joseph Samaha, Chefredakteur der libanesischen Tageszeitung *al-Safir*, kaum einer der Ideen und Vorschläge widersprechen, die das amerikanische Papier enthalte – es sei denn, man lehne eher den Boten ab als dessen Botschaft: die Notwendigkeit umfassender politischer und gesellschaftlicher Reformen in der arabischen Welt. Das »einzige« Problem sei, daß das Papier wenig mit der tatsächlichen Politik der USA zu tun habe, die sich letztlich damit zufriedengeben werde, wenn US-freundliche Regime kosmetische Reformen durchführten und amerikafreundliche Eliten förderten.³⁹

Angesichts der anfänglich überwiegend negativen regionalen Reaktionen auf das amerikanische Projekt kam eine recht intensive amerikanisch-europäische Politikdebatte auf, als deren Ergebnis der G-8-Gipfel im Juni 2004 eine weit weniger ambitionierte Erklärung zur »Partnerschaft für Fortschritt und eine gemeinsame Zukunft« mit den »Regierungen und Völkern« des »weiteren« Nahen und Mittleren Ostens (»Broader Middle East and North Africa«) verabschiedete. Darin betonten die Industriestaaten auch die Notwendigkeit der regionalen »Eigentümerschaft« an jedem Reformprozeß und bemühten sich dementsprechend, Reformsignale aus der arabischen Welt zu orten, aufzugreifen und zu verstärken – nicht zuletzt die ihrerseits windelweiche Erklärung des Arabischen Gipfels zu den Reformanstrengungen der arabischen Staaten.

Unabhängig davon, daß insofern von einer radikalen Reforminitiative für den »weiteren« Mittleren Osten kaum noch geredet werden kann, dürfte die Region auf absehbare Zeit im Mittelpunkt transatlan-

³⁶ Vgl. u.a. Volker *Perthes*, Europa und Amerikas »Greater Middle East«. Stichpunkte für den transatlantischen Dialog, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2004 (SWP-Aktuell 5/04); *International Crisis Group*, The Broader Middle East and North Africa Initiative. Imperilled at Birth, ICG Middle East and North Africa Briefing, 7.6.2004. Das amerikanische G-8-Papier wurde am 13. Februar 2004 in *al-Hayat* und auf der *al-Hayat* Website veröffentlicht.

³⁷ So etwa Abd al-Mun'im Sa'id, der Direktor des al-Ahram-Zentrums für Politische und Strategische Studien in Kairo, in einem Beitrag für *al-Ahram al-'arabi*, 27.3.2004 (zitiert nach MEMRI, Special Dispatch Series, Nr. 710, 12.5.2004).

³⁸ So rief Nadir Farjani (naqd mashru' al-sharq al-awsat

al-kabir [Eine Kritik des Projekts des Großen Mittleren Ostens], in: *al-Hayat*, 19.2.2004), einer der Hauptautoren des zur Begründung der Greater Middle East Initiative immer wieder zitierten »Arab Human Development Report«, die arabischen Staaten dazu auf, die amerikanische Initiative abzulehnen – gleichzeitig aber »authentische« Reformen durchzuführen.

³⁹ Joseph *Samaha*, Festival of Lies, in: *al-Safir*, 10.3.2004, zitiert nach der Übersetzung in: *Middle East International*, 19.3.2004.

tischen Interesses verbleiben, wobei die Förderung oder Unterstützung politischen, wirtschaftlichen und bildungspolitischen Wandels hohe Priorität für je eigene Anstrengungen der USA und der EU haben wird.

Tatsächlich ist nicht zu übersehen, daß der Irak-Krieg und die aggressive Demokratisierungsrhetorik Washingtons – George W. Bush sprach immerhin von einer »forward strategy of freedom« für den Nahen und Mittleren Osten – die Themen Demokratie und Reformen mit Macht auf die regionale Tagesordnung befördert haben. Es fand sich kaum ein arabischer Staatschef oder Regierungsvertreter, der sich nicht gezwungen sah, die eigenen Reformanstrengungen zu betonen. Der existierende Veränderungsdruck, der aus inneren sozio-ökonomischen und politischen Verhältnissen arabischer Länder herrührt,⁴⁰ wurde dadurch zum Teil erhöht. In manchen Fällen – das mag etwa für so unterschiedliche Sachverhalte wie die Ankündigung von Kommunalwahlen in Saudi-Arabien oder die Verabschiedung eines neuen Familienrechts in Marokko gelten – dürfte der äußere Druck es dem reformwilligen Teil der herrschenden Eliten auch erleichtert haben, bestimmte Veränderungen gegen innergesellschaftliche oder bürokratische Widerstände durchzusetzen.⁴¹ Dabei gilt, wie kaum anders zu erwarten, daß diese Eliten insgesamt auch politische Reformen nur so weit betreiben, wie sie dem Erhalt des eigenen Regimes dienen.⁴²

Skepsis bleibt allerdings ein guter Ratgeber für die Beurteilung der Erfolgchancen von Transformationsprojekten, die nicht nur von außen angestoßen, sondern auch in erster Linie im transatlantischen Rahmen und nicht mit den staatlichen und nicht-staatlichen Partnern in der Region abgestimmt werden. Es ist sehr viel leichter, militärische Macht in die Region zu projizieren oder dort Truppenbasen zur Sicherung ökonomischer Interessen zu unterhal-

⁴⁰ Siehe dazu ausführlich Volker *Perthes*, *Geheime Gärten. Die neue arabische Welt*, München (erweiterte Neuauflage) 2004, S. 123–139.

⁴¹ So erklärte der kuwaitische Ministerpräsident Sabah al-Ahmad in einem Interview mit al-Hayat, 18.5.2004, die Regierung hoffe, einen Gesetzesentwurf zur Einführung des Frauenwahlrechts verabschiedet zu bekommen, der in ähnlicher Form fünf Jahre zuvor am Widerstand islamistischer Abgeordneter gescheitert war. Heute nämlich sei zu befürchten, »daß die Welt unsere Demokratie als unvollständig ansieht, solange die Frauen ihrer politischen Rechte beraubt werden.«

⁴² Vgl. Volker *Perthes* (Hg.), *Arab Elites: Negotiating the Politics of Change*, Boulder, Col. 2004

ten, als die sozio-ökonomischen und politischen Verhältnisse ihrer einzelnen Staaten umzukrempeln. Die regionalen Akteure haben viel Erfahrung und auch relativ wirksame Möglichkeiten, Strategien und Projekte, die externe Planer für die Region entwerfen, zu untergraben oder zu manipulieren. Da diese Staaten regionalen und lokalen Vorgängen hohe Priorität einräumen, sind sie ungeachtet ihrer Abhängigkeiten von internationalen Mächten und Märkten bereit, für die Verteidigung ihrer auf innenpolitische und regionale Entwicklungen bezogenen Eigeninteressen wesentlich höhere Kosten in Kauf zu nehmen als jeder externe Akteur. So würde Israel sich vermutlich auch durch eine Streichung amerikanischer Kreditgarantien oder durch eine in Europa gelegentlich diskutierte Verhängung von Sanktionen kaum von Projekten abhalten lassen, die die jeweilige Regierung aus sicherheits-, innenpolitischen oder ideologischen Motiven für essentiell hält. Ariel Sharons angekündigter Abzug aus dem Gazastreifen ist eben nicht internationalem Druck, sondern der Einsicht des israelischen Ministerpräsidenten geschuldet, daß die Besetzung von Westbank **und** Gazastreifen mittelfristig unhaltbar oder – in seinen Worten – »nicht gut für Israel« sein werde. Die syrische Führung hat einmal mehr gezeigt, daß sie eher Sanktionen der USA hinzunehmen bereit ist, als ihre regionale Politik amerikanischen Wünschen entsprechend substantiell zu verändern. Syrien dürfte vielmehr – um nur einen Aspekt zu nennen – erst dann aufhören, auch militante Gegner eines amerikanisch kontrollierten Irak gewähren zu lassen, wenn seine eigenen Interessen in bezug auf das Nachbarland in irgendeiner Form berücksichtigt werden – sei dies bilateral durch die USA oder die neue irakische Regierung, sei es in einem multilateralen Gremium, das die Nachbarn des Irak involviert.

Die regionalen Entwicklungen nach dem Irak-Krieg bestätigen in dieser Hinsicht eine Beobachtung, die Leonard Binder bereits vor 46 Jahren machte: von außen in die Region projizierte Macht wird durch die Dynamiken des regionalen oder subregionalen Systems »gebrochen«.⁴³ Während des Kalten Krieges erklärten Wissenschaftler wie L. Carl Brown dieses Phänomen mit der Fähigkeit regionaler Akteure, externe Mächte gegeneinander auszuspielen und sie wider ihre Interessen in regionale Konflikte hineinzu-

⁴³ Leonard *Binder*, *The Middle East as a Subordinate International System*, in: *World Politics*, 10 (1957/58), S. 408–429.

ziehen.⁴⁴ Zwar lassen sich momentan weder die USA noch die EU auf solcherlei Verhaltensmuster ein. Dennoch dürfte der sogenannte Krieg gegen den Terrorismus den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens neue Möglichkeiten eröffnen, die Vereinigten Staaten, Europa oder auch Rußland in ihre innenpolitischen oder regionalen Konflikte hineinzuziehen. Algerien und der Jemen etwa haben ihre Kooperationsbereitschaft in diesem Krieg unterstrichen, indem sie amerikanischen Streitkräften oder Strafverfolgungsbehörden erlaubten, auf ihrem Territorium zu operieren. Dies verschafft den betreffenden Regierungen nicht nur Vorteile in der Auseinandersetzung mit terroristischen oder militant-regimefeindlichen Gruppen im eigenen Land, sondern positioniert sie auch als Freunde, wenn nicht strategische Verbündete der USA. Und das wiederum stärkt ihre Position gegenüber anderen Staaten im regionalen Kräftefeld, aber auch gegenüber nicht-militanten innenpolitischen Gegnern.

Auch ist kaum anzunehmen, daß westliche Reformforderungen an einzelne Regierungen in einer Region, die so sehr ins Zentrum des internationalen Interesses gerückt ist wie der Nahe und Mittlere Osten, in der Praxis nicht weiterhin von geopolitischen Nützlichkeitsabwägungen limitiert werden. Die internationale Hofierung des libyschen Regimes, das mit seiner Entscheidung, Programme zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen aufzugeben, ja nicht eigentlich zu einem Modellfall der Demokratisierung geworden ist, unterstreicht dies sehr deutlich.⁴⁵ Und wenn Ägypten und nicht zuletzt der ägyptische Geheimdienst eine zentrale Rolle bei der Stabilisierung des Gazastreifens nach einem israelischen Abzug spielen sollen, werden auch Ägyptens internationale Partner kaum den Einfluß von Militär und Geheimdienst auf ägyptische Politik in Frage stellen.

Schließlich ist heute keineswegs absehbar, ob amerikanische Politik ihr Interesse an demokratischer Reform im Nahen und Mittleren auf längere Zeit so deutlich betonen wird, wie sie dies in den eineinhalb Jahren nach dem Irak-Krieg getan hat. Manches spricht auch dafür, daß eine Kerry- oder eine zweite Bush-Administration mehr oder weniger behutsam zu realpolitischen Ansätzen im Umgang mit der Region zurückkehren wird – befreundete oder nützliche

Regime also nicht unbedingt unterminieren wird, indem sie zu Systemveränderung drängt oder solche Veränderungen gar gegen den Willen der herrschenden Eliten forciert. Wir sollten deshalb nicht ausschließen, daß sich amerikanische Politik, die in der Regel schneller entscheidet als europäische, aber auch zu rascheren Politikwechseln neigt, von der auf den Juni-Gipfeln 2004 von den transatlantischen Partnern betonten Priorität demokratischer Reform bereits wieder verabschiedet wird, wenn die EU entsprechende Programme zu implementieren beginnt. Schon wenn das US-Außenministerium eines der beiden Regionalbüros seiner Middle East Partnership Initiative (MEPI), die Reformen in der arabischen Welt unterstützen sollen, ausgerechnet in Tunesien ansiedelt,⁴⁶ dessen autoritäres Regime zwar viel von Menschenrechten und Zivilgesellschaft spricht, politische Freiheiten im eigenen Land aber radikal beschneidet, stärkt dies nicht gerade die Glaubwürdigkeit amerikanischer Demokratieversprechen.

Es scheint vor diesem Hintergrund tatsächlich sinnvoll zu sein, wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Programme zur Förderung von Reformen und Reformbereitschaft in der arabischen Welt und im Nahen Osten zwar »komplementär« zu denen der USA, aber »eigenständig« durchführen.⁴⁷ Das hieße, sich im transatlantischen Rahmen über gemeinsame Interessen und Ziele zu verständigen, aber eher davon abzusehen, gemeinsame Institutionen zu schaffen (US-Vertreter brachten Anfang 2004 einmal mehr die Idee einer Entwicklungsbank für die Region ins Gespräch) oder groß angelegte Projekte zu lancieren. Für ein eher arbeitsteiliges Vorgehen spricht nicht nur, daß die Glaubwürdigkeit europäischer Programme etwa zur Förderung von guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit oder Menschenrechten Schaden nehmen könnte, wenn sie mit amerikanischer Politik im Nahen und Mittleren Osten assoziiert würden. Europa dürfte auch besser beraten sein, wenn es seinen eigenen, nicht zuletzt im Barcelona-Prozeß entwickelten Ansatz eines multilateralen Mehrebenenprozesses (der sicherheitspolitische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammenarbeit mit intensivem politischem Dialog und wirtschaftlichen wie politischen Reformanreizen verknüpft) geographisch über den Mittelmeerraum hinaus ausweitet und gleich-

⁴⁴ L. Carl *Brown*, *International Politics and the Middle East: Old Rules, Dangerous Games*, London 1984.

⁴⁵ Vgl. Roula *Khalaf*, *Pariah Gadaffi Is Recast as 'Statesman-like' Autocrat*, in: *Financial Times*, 22.12.2003.

⁴⁶ Das »MEPI Regional Office« für den Maghreb ist im August 2004 in Tunis eröffnet worden.

⁴⁷ So die Formulierung im »Interim Report on an EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East«, dokumentiert in: *Euromed Report*, 23.3.2004.

zeitig verdeutlicht, daß die in den entsprechenden Abkommen enthaltenen Verpflichtungen zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, besserer Regierungsführung und Förderung der Zivilgesellschaft ernst gemeint sind.⁴⁸

48 Von einzelnen EU-Mitgliedstaaten wurden in dieser Hinsicht gelegentlich andere Botschaften vermittelt: So tat Frankreichs Präsident Chirac während eines Tunesienbesuchs im Dezember 2003 die Kritik von Menschenrechtsorganisationen an den politischen Verhältnissen in diesem Land als unwesentlich ab, indem er auf die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Fortschritte Tunesiens verwies.

Kein konfliktfreier Raum: Alte und neue Risiken in einer beunruhigten Region

Die US-Administration hat den Irak-Krieg ausdrücklich mit dem Ziel geführt, die regionalen Verhältnisse in Bewegung zu versetzen – nicht sie zu stabilisieren. Auch die westliche Reforminitiative für den größeren oder weiteren Nahen und Mittleren Osten verlangt Veränderung – innenpolitische in erster Linie – und signalisiert zudem, daß die jahrzehntlang praktizierte Unterstützung repressiver Regime, die sich in internationalen Konflikten auf der »richtigen« Seite positionierten und ein Mindestmaß an innerer und regionaler Stabilität zu bewahren verstanden, zumindest nicht mehr die einzige und bevorzugte Option darstellt.

Tatsächlich befinden die Länder der Region sich in einer unruhigen und oft bedrohlichen Nachbarschaft.⁴⁹ Alte wie neue Risiken und Konflikte bestimmen das Umfeld, in dem die Staaten agieren und sich – wenn sie es denn tun – inneren Reformprozessen unterziehen. Ohne innerstaatliche Konfliktpotentiale zu ignorieren, soll an dieser Stelle auf fünf Risiko- und Konfliktfelder hingewiesen werden, die für die regionalen Dynamiken und zwischenstaatlichen Verhältnisse im Nahen und Mittleren Osten besonders relevant werden oder bleiben dürften. Dies wird nur kurz skizziert – jedes der Themen würde eine eigene Studie rechtfertigen.

Das arabisch-israelische Konfliktfeld. Einige Autoren haben argumentiert, daß die Bereitschaft des israelischen Ministerpräsidenten Ariel Sharon zum Abzug aus dem Gazastreifen nur im Zusammenhang der geopolitischen Veränderungen in der Region erklärbar ist: Israel fühle sich sicherer und merke gleichzeitig, daß es unter wachsenden internationalen Druck geraten werde, wenn es nicht selbst versucht, den Stillstand im Nahen Osten zu überwinden. Diese Einschätzung könnte internationale Faktoren über- und lokale unterbewerten – insbesondere die innergesellschaft-

lichen Wirkungen des israelisch-palästinensischen Abnutzungskriegs und den sogenannten demographischen Faktor, der auch Teile der israelischen Rechten davon überzeugt hat, daß die Lösung des israelisch-palästinensischen Problems in der Zweistaatlichkeit liegt. In jedem Fall bietet der angekündigte israelische Abzug erstmals seit Anfang 2001, als Sharon Ehud Barak als Ministerpräsident ablöste, eine realistische Chance zur Wiederaufnahme des Friedensprozesses.⁵⁰

Eine rasche, friedliche Regelung des Konflikts ist allerdings nicht in Sicht. Im besten Fall wird mit dem Abzug der Abnutzungskrieg enden, den Israelis und Palästinenser seit September 2000 gegeneinander führen, wird ein gewisses Maß an Vertrauen wiederhergestellt und eine Rückkehr zur Politik erreicht – im gegenseitigen Verhältnis, aber auch innerhalb der palästinensischen Gebiete. Im schlechtesten Fall wird der Abzug aus Gaza ein isolierter Schritt bleiben, der den Gebietsstreifen zum palästinensischen Ghetto macht, es Israel erlaubt, seinen Zugriff auf die Westbank zu festigen, und den Weg zu einem lebensfähigen palästinensischen Staat auf weitere Jahre blockiert. Es ist deshalb richtig, wenn die internationale Gemeinschaft – und hier vor allem das sogenannte Nahostquartett – darauf besteht, daß der israelische Abzug aus dem Gazastreifen in den Kontext der *Road Map* gestellt wird.

Die Palästinensische Autorität (PA) dürfte durchaus in der Lage sein, den Gazastreifen nach einem israelischen Abzug zu stabilisieren und zu verhindern, daß israelisches Gebiet von dort aus angegriffen wird, wenn sie ägyptische und internationale Hilfe zum Wiederaufbau ihrer Sicherheitskräfte erhält. Um glaubwürdig staatliche (oder vorstaatliche) Strukturen wiederzuerrichten, ist allerdings mehr nötig: So muß der PA die Verantwortung für Ein- und Ausreise aus dem Gazastreifen übertragen werden. Wenn Israel auf einer Kontrolle der Zugänge zu dem Gebiet (auch zwischen ägyptischem und palästinensischem Territorium) besteht, würde der Gazastreifen nur vom

⁴⁹ Dieses Papier, das sich mit geopolitischen Veränderungen in der Region befaßt, ist nicht der Ort, die sozio-politischen Reformbedingungen und -chancen in den einzelnen Ländern des Nahen und Mittleren Ostens zu behandeln. Vgl. dazu die einzelnen Länderanalysen in: *Perthes*, Arab Elites [wie Fn. 42].

⁵⁰ Vgl. detailliert Muriel *Asseburg*, Der Sharon-Plan. Chance für einen Wiedereinstieg in den Friedensprozeß?, in: *Internationale Politik*, 59 (Juli 2004) 7, S. 32–38.

besetzten zum selbstverwalteten Gefängnis. Im übrigen kommt es nicht nur darauf an, Sicherheit und das Gewaltmonopol der Palästinensischen Autorität wiederherzustellen (also etwa die Hamas und andere Milizen zu entwaffnen). Hohe Priorität sollten vielmehr die Vorbereitung demokratischer Wahlen und, vordringlicher noch, die Ingangsetzung eines international geförderten Sofort-Programms für den Wiederaufbau und die Schaffung von Arbeitsplätzen erhalten. Nur wenn die Palästinenser eine deutliche Verbesserung ihrer Lebenssituation feststellen können und wenn die Israelis merken, daß größere Truppenrückzüge aus den besetzten Gebieten ihre Sicherheit nicht beeinträchtigen, sondern erhöhen, werden erstere ihre Energie auf den Wiederaufbau ihres Landes und ihrer Gesellschaft verwenden und letztere zu einem beidseitig akzeptablen Friedensabkommen bereit sein.

Der Zeitplan der *Road Map*, demzufolge bis 2005 ein palästinensischer Staat in seinen endgültigen Grenzen entstehen soll, erscheint mittlerweile illusionär: Für die wichtigsten Endstatusfragen – Grenzen, Jerusalem, die Zukunft der jüdischen Siedlungen, Flüchtlinge – sind für beide Seiten akzeptable Regelungen zwar wiederholt entworfen worden (nicht zuletzt in den Clinton-Vorschlägen von Dezember 2000, bei den Taba-Verhandlungen Anfang 2001 und im Abkommensentwurf der Genfer Initiative). Noch allerdings lehnt die israelische Regierung Verhandlungen mit der palästinensischen Führung und eine umfassende Regelung des Konflikts ab, die sich weitgehend an diesen Entwürfen orientieren würde; die palästinensische Führung um Yasir Arafat hat es nicht vermocht, die israelische Öffentlichkeit von ihrem Friedenswillen zu überzeugen und damit Israels Friedensgegner unter Druck zu setzen. Je länger aber neue und ernsthafte Verhandlungen auf sich warten lassen, desto schwieriger wird es, zu einvernehmlichen Regelungen zu gelangen. Schließlich wird in den Siedlungen weiter gebaut; der Bau der israelischen Sperranlage, die weitgehend auf palästinensischem Gebiet verläuft, kommt einer schleichenden Annexion gleich und führt in nicht wenigen Fällen faktisch zur Vertreibung palästinensischer Dorfbewohner von ihrem Land. Jedes dieser und anderer Endstatusthemen ist potentiell explosiv und kann zum Auslöser neuer Gewalt werden.

Im übrigen befinden sich auf dem arabisch-israelischen Konfliktfeld nicht nur Israelis und Palästinenser. Die Flüchtlingsfrage ist vor allem im Libanon ein Politikum, und palästinensische Flüchtlingslager hier

und in anderen Ländern der Region werden so lange eine Rekrutierungsbasis für militante und terroristische Organisationen bleiben, wie eine Regelung von Rückkehr und/oder Eingliederung der Flüchtlinge aussteht. An der Grenze zwischen Israel und Libanon können jederzeit, vornehmlich im Zuge israelisch-syrischer Spannungen oder verschärfter israelisch-palästinensischer Konflikte, militärische Auseinandersetzungen zwischen der libanesischen Hizbullah und israelischen Streitkräften aufflammen. Keineswegs auszuschließen ist zudem ein direkter militärischer Schlagabtausch zwischen Israel und Syrien – das syrische Golangebiet ist weiterhin von Israel besetzt, die bilateralen Friedensverhandlungen wurden im Jahr 2000 abgebrochen, und Israel wirft Syrien vor, terroristische Anschläge palästinensischer Gruppen von Damaskus aus zu unterstützen. Die israelische Luftwaffe bombardierte bereits im Oktober 2003 – offenbar mit amerikanischer Zustimmung – ein angebliches palästinensisches Ausbildungslager in Syrien und brach damit einen fast dreißig Jahre lang respektierten Waffenstillstand. Syrien verzichtete auf eine militärische Antwort. Internationale Akteure sollten sich aber nicht darauf verlassen, daß eine Eskalation auch im Wiederholungsfall ausbleibt. Dies gilt insbesondere, wenn unerfahrene oder innenpolitisch bedrängte Regierungen in einer Konfrontation mit dem Nachbarn die Chance sehen, von Mißerfolgen im eigenen Land oder, im israelischen Fall, im Umgang mit den Palästinensern abzulenken.

Grenz- und Einflußkonflikte am Golf. Viele der noch vor einem Jahrzehnt offenen Grenzfragen auf der Arabischen Halbinsel sind mittlerweile geregelt, zum Teil sogar, wie im Falle Bahrains und Qatars, in beispielhafter Weise durch die Akzeptanz eines Schiedsspruchs des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag. Jemen und Saudi-Arabien haben zwar erst einen Teil ihrer jahrzehntelang umstrittenen Grenze demarkiert; und ein saudisches Vorhaben, entlang der Grenze eine Barriere zu bauen, rief Anfang 2004 eine bilaterale Krise hervor. Seither haben beide Seiten sich allerdings um Vertrauensbildung bemüht – im Juli 2004 etwa wurden im Zuge der Grenzdemarkation drei von Saudi-Arabien errichtete Grenzposten an die jemenitische Seite übergeben. Die Grenze stellt dabei, nachdem ihr Verlauf geklärt ist, gewissermaßen einen Indikator für die Qualität der bilateralen Beziehungen dar: Der Grad jemenitischer Kooperationsbereitschaft bei der Kontrolle der Grenze, über die der größte Teil der illegalen Waffen- und Drogenimporte nach Saudi-

Arabien gelangen dürfte, hängt unter anderem von der saudischen Bereitschaft ab, Jemen politisch zu unterstützen, etwa bei dessen Bemühungen um eine stärkere Integration in Strukturen des Golfkooperationsrates, und sich gleichzeitig der Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Jemen – etwa durch die Unterstützung konservativ-religiöser Kräfte – zu enthalten.

Potentiell gefährlicher sind offene Grenzkonflikte am Golf. Insbesondere der iranisch-emiratische Streit um drei Golfinseln (Großer und kleiner Tumb, Abu Musa) läßt sich von den beteiligten Staaten jederzeit nutzen, um dem Nachbarn politischen Unmut zu demonstrieren. Ähnliches gilt für Konflikte um das tatsächliche oder angebliche Eindringen ziviler oder militärischer Schiffe in die Hoheitsgewässer eines der beteiligten Staaten. So gab es im Frühjahr und Sommer 2004 eine Serie von Vorfällen, bei denen iranische und emiratische Fischerboote von der qatarischen, emiratischen, omanischen bzw. iranischen Marine aufgebracht oder beschossen und drei britische Patrouillenboote im Shatt al-Arab von den iranischen Revolutionsgarden festgesetzt wurden. Niemand erwartet gegenwärtig den Ausbruch größerer Feindseligkeiten am Golf – dagegen spricht das zunehmende gemeinsame Interesse Irans und seiner arabischen Nachbarn an Stabilität, sicheren Schiffsrouten und wirtschaftlicher Kooperation (gerade auch zwischen Iran und den VAE) genauso wie die amerikanische Truppenpräsenz in den kleineren Golfmonarchien, die implizit auch eine Sicherheitsgarantie für diese Staaten darstellt. Gerade die kleineren Golfstaaten aber bleiben Iran gegenüber mißtrauisch und hegen offenbar Zweifel, daß sich zukünftige Konflikte auch größeren Ausmaßes verhindern lassen: So gab der Golfkooperationsrat Ende 2003 eine Studie für eine Pipeline zum Arabischen Meer in Auftrag. Ziel dabei sei, hieß es explizit, im Fall einer eventuellen Schließung der Straße von Hormuz auf eine alternative Route für den Export arabischen Öls ausweichen zu können.⁵¹

Die genannten Ereignisse demonstrieren allerdings, daß die geopolitischen Konflikte regionaler Akteure durch die US-Präsenz nicht einfach zum Verschwinden gebracht werden. Das gilt gerade auch für die ungelöste – oder, aus irakischer Sicht, nach dem Kuwait-Krieg sehr unbefriedigend geregelte – Frage der irakisch-kuwaitischen Grenze: Man wird davon ausgehen müssen, daß ein wiedererstarkter Irak in der Zukunft

eine Revision der vom UN-Sicherheitsrat 1993 festgelegten Grenzlinie oder Verhandlungen über die Nutzung kuwaitischen Territoriums für einen besseren Zugang zu den Schifffahrtswegen im Golf verlangen wird. Konflikte zwischen Iran und Irak können ebenfalls jederzeit wieder aufbrechen. Es besteht kein Zweifel, daß verschiedene Kräfte im Iran aus ideologischen oder sicherheitspolitischen Motiven versuchen, im Irak Einfluß auszuüben, und damit zumindest die Autorität der neuen irakischen Regierung untergraben. Diese hat es an scharfen Warnungen nicht fehlen lassen: Man wisse sehr wohl, so etwa der Innenminister der irakischen Übergangsregierung, wie man Staaten, die die Sicherheitslage im Irak zu unterminieren versuchten, ihrerseits unterminieren könne.⁵²

All dies zeigt, wie nötig es wäre, gemeinsame Institutionen am Golf und im Mittleren Osten zu schaffen, die zu Vertrauensbildung und Konfliktkontrolle beitragen können. Sie könnten sich durchaus in Stufen entwickeln. Denkbar wären verschiedene »runde Tische«, etwa zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit, zur Zusammenarbeit im Katastrophenfall (Seenotrettung, Frühwarnung bei Ölhavarien etc.), zur Koordination von Maßnahmen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität (insbesondere Waffen- und Drogenschmuggel) und vor allem zur Diskussion von Fragen der Grenzsicherheit und Terrorismusbekämpfung und zur Koordination geeigneter Schritte. Aus solchen Foren könnte sich mit der Zeit ein grundlegender Mechanismus regionaler Zusammenarbeit entwickeln, an dem auch internationale Akteure – etwa die vier Parteien, die heute das Nahostquartett bilden – beteiligt sein sollten. Europa könnte mit seinen eigenen Erfahrungen (KSZE-Prozeß, Balkanstabilitätspakt) gerade hier initiativ werden, könnte Vorschläge für einen Einstieg in Formen multilateraler sicherheitspolitischer Zusammenarbeit am Golf entwickeln und sie den regionalen und transatlantischen Partnern unterbreiten. Auf regionaler Ebene hat das Interesse an der Schaffung entsprechender Strukturen eher zugenommen – nicht zuletzt als Ergebnis des Krieges, der ja auch auf einem Versagen regionaler Politik beruhte. Die wichtigsten nah- und mittelöstlichen Akteure haben dabei in aller Deutlichkeit zu spüren bekommen, daß ihre Territorien allenfalls Schauplatz, sie selbst aber kaum aktive Teilnehmer waren. Gleichzeitig zeigen die Nachbarn des Irak und Ägypten seit

⁵¹ Daily Star, 3.11.2003.

⁵² Innenminister Falih Hassan al-Naqib im Interview mit *al-Hayat*, 25.7.2004.

dem Krieg mit ihren mittlerweile regelmäßigen Ministertreffen, daß sie sich sehr wohl ihrer gemeinsamen Stabilitätsinteressen bewußt sind.

Nukleare Proliferation. Nachdem der Irak-Krieg seitens der US-Administration mit der angeblichen Gefährdung durch irakische Massenvernichtungswaffen legitimiert wurde, ist mittlerweile vor allem das iranische Atomprogramm ins Rampenlicht der internationalen Politik geraten. Tatsächlich sind die Rüstungsausgaben in der Region seit etwa 1993 deutlich zurückgegangen; und die großen arabischen Staaten und Iran haben weitgehend auf die Modernisierung ihrer konventionellen Streitkräfte verzichtet.⁵³ Dagegen verweist die Europäische Sicherheitsstrategie zu Recht auf das Risiko von Rüstungswettläufen mit Massenvernichtungswaffen gerade im Nahen und Mittleren Osten.

Rüstungswettläufe sind per definitionem regionale (oder globale) Phänomene, die sich kaum beenden lassen, solange jeweils nur einzelne Staaten unter unilateralen oder kollektiven internationalen Druck gesetzt und im äußersten Fall mit einem von außen herbeigeführten Regimewechsel bedroht werden. Natürlich kommen bei Rüstungsentscheidungen politischer Führungseliten diverse Motive zusammen. Hegemoniestreben, regionale Machtbalancen und nationales Prestigedenken können jeweils eine Rolle spielen. Dies darf aber nicht übersehen lassen, daß eine finanziell und politisch so kostenträchtige Entscheidung wie die für den Einstieg in ein atomares Rüstungsprogramm letztlich immer von den Bedrohungsperzeptionen und Sicherheitsinteressen eines Landes oder eines Regimes motiviert wird. Dies gilt für Israel, das deshalb auch gegenwärtig keinerlei Veranlassung sieht, mit seinen Nachbarn oder mit der internationalen Gemeinschaft über sein Atompotential zu verhandeln; und das gilt auch für Iran. Die Berechtigung dieser Interessen mag im einzelnen in Zweifel gezogen werden; sie zu ignorieren oder sich nur den Symptomen – den Nuklearbestrebungen eines Landes – zu widmen verschließt aber den Weg zu umfassenden regionalen Lösungen.

So hat für Iran die konkrete Bedrohung durch den Irak lange genug Anlaß dafür gegeben, sich ein Abschreckungspotential zu beschaffen; derzeit dürfte es

Teheran eher um Regimesicherheit als um den Schutz des Territoriums vor einem Nachbarn mit expansiven Absichten gehen: Es ist plausibel zu vermuten, daß jenem Teil der iranischen Führung, der eine militärische Nuklearkapazität anstrebt, heute vor allem daran gelegen ist, Washington im Falle amerikanischer Versuche, auch in Iran für *regime change* zu sorgen, aus der Position Nordkoreas und nicht aus jener des Irak unter Saddam Hussein begegnen zu können.

So richtig die Versuche des britisch-deutsch-französischen Trios sind, Teheran nicht nur zur vorübergehenden Suspendierung, sondern zur Aufgabe der militärisch nutzbaren Elemente seines Nuklearprogramms (vor allem der Urananreicherung) zu bewegen, so sehr wird man sich realistischerweise auf die Möglichkeit einstellen müssen, daß diese Versuche mißlingen. In diesem Fall läßt sich nicht ausschließen, daß Israel oder die USA durch gezielte Luftangriffe auf iranische Nuklearinstallationen die Weiterentwicklung des Programms zu stoppen versuchen. In beiden Fällen ist aber nicht auszuschließen, daß Iran zu irgendeinem Zeitpunkt im Laufe der nächsten Jahre über »die Bombe« verfügen wird.

Man muß der iranischen Atomlobby nicht unterstellen, daß sie ähnlich unverantwortlich zur Verbreitung atomarer Technologien beitragen würde, wie ihre pakistanischen Kollegen dies in den vergangenen Jahren getan haben; auch die Gefahr einer terroristischen Selbstbedienung dürfte im Iran nicht höher sein als in Pakistan oder Rußland. Eine iranische Atomwaffenkapazität, und insbesondere deren Zurschaustellung durch Tests oder durch die Dislozierung einsatzfähiger Waffensysteme, würde das Risiko, daß sich weitere Staaten in der Region an einem nuklearen Wettlauf beteiligen, allerdings erheblich erhöhen. Kandidaten wären in erster Linie Saudi-Arabien (vermutlich durch den Kauf von Atomsprengköpfen oder die Stationierung pakistanischer Atomwaffen auf seinem Territorium)⁵⁴ und Ägypten (das wie Iran eigene nukleare Forschungs- und Produktionskapazitäten aufbauen könnte).

Auch hier zeigt sich, wie dringend notwendig es wäre, eine regionale Struktur oder einen entsprechenden strukturbildenden Prozeß ins Leben zu rufen, der alle regionalen Akteure am Golf und mittelfristig im gesamten Nahen und Mittleren Osten einschließt, regionale sicherheitspolitische Probleme auf den Tisch bringt und die Beteiligten zur friedlichen Konflikt-

⁵³ Vgl. Anthony H. Cordesman, Iraq and »After«: Rethinking the Major Policy Issues in the Wider Middle East, 6.7.2004, S. 21, <http://www.gcsp.ch/e/meetings/Research_Seminars/RAND/2004/Cordesman.pdf>.

⁵⁴ Vgl. Bruno Tertrais, Riyad: la tentation nucléaire, in: Politique internationale, (Frühjahr 2004) 103, S. 71–81.

lösung verpflichtet. Für die GCC-Staaten dürften die Ergebnisse des Krieges, nicht zuletzt die Tatsache, daß der Irak auf absehbare Zeit nicht mehr die Möglichkeit haben wird, nach subregionaler Dominanz zu streben, Vorbehalte gegen Formen multilateraler sicherheitspolitischer Kooperation am Golf reduziert haben. Eine Verpflichtung zur sicherheitspolitischen Kooperation müßte dabei, damit gerade auch Akteure wie Iran ein echtes Interesse an einem solchen Prozeß aufbringen, mit der Verpflichtung zur Nichteinmischung bzw. der Zusage aller Beteiligten einhergehen, auch der USA, jedwede Bemühungen zum Sturz der Regime anderer beteiligter Staaten zu unterlassen.

Mittelfristig sollte im Rahmen einer solchen Struktur zweifellos auf das vom UN-Sicherheitsrat bereits nach dem Kuwait-Krieg anvisierte Ziel einer massenvernichtungswaffenfreien (nicht etwa allein einer nuklearwaffenfreien) Zone im Nahen und Mittleren Osten hingearbeitet werden.⁵⁵ Vordringlich ist dieses Ziel allerdings nicht: Solange Israel nur hinter dem tatsächlichen oder vermeintlichen Schutzschild solcher Rüstung bereit ist, besetztes Land aufzugeben und damit die Grundlage haltbarer Friedensabkommen zu schaffen, und solange Länder wie Syrien, Ägypten oder Iran ihre Massenvernichtungswaffen oder -waffenprogramme direkt oder indirekt mit Israels atomarem Potential zu begründen suchen, wird es vorrangig sein, sich um die Regelung des Nahostkonflikts und um die Vereinbarung und Implementierung sicherheits- und vertrauensbildender Maßnahmen am Golf und in der Gesamtregion zu kümmern.

Ungeachtet dessen sollte die EU ihre bilateralen Beziehungen zu Iran – dazu gehören nicht zuletzt der Menschenrechtsdialog und die Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen – nicht zur Geißel der Bereitschaft oder fehlenden Bereitschaft Teherans machen, auf die Urananreicherung zu verzichten. Eine solche Bindung kommt einer Selbstfesselung europäischer Politik und dem Verzicht auf Einwirkungsmöglichkeiten gleich, die es tatsächlich zu nutzen gälte. Im Zweifelsfall wird es darum gehen, diejenigen Kräfte im Iran zu stärken, die tatsächlich nur ein (unter den Verpflichtungen aus dem Atomwaffensperrvertrag zulässiges) ziviles Nuklearprogramm etablieren wollen und zu konstruktiver regionaler Zusammenarbeit bereit sind.

Kurdische Selbstständigkeitsbestrebungen. Spätestens seit dem Irak-Krieg läßt sich das kurdische Streben nach Autonomie oder nationaler Selbstbestimmung nicht mehr ignorieren. Eine staatliche Unabhängigkeit Irakisch-Kurdistans wird heute allerdings von allen unmittelbar betroffenen Staaten (Irak, Iran, Türkei, Syrien) und von den meisten internationalen Akteuren abgelehnt – im wesentlichen weil erstere sich um ihre territoriale Integrität und letztere sich um die Stabilität der Gesamtregion sorgen. Tatsächlich würde ein kurdischer Staat, der aus den heutigen Nordprovinzen des Irak hervorginge, eher früher als später eine Sogwirkung auf zumindest einen Teil der kurdischen Bevölkerung in den Nachbarstaaten ausüben. Die betreffenden Nachbarn würden, schon um dies zu verhindern, den neuen Staat zu unterminieren und zu destabilisieren versuchen und kurdische Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen im je eigenen Land mit brachialer Gewalt unterdrücken. Anhaltende grenzüberschreitende bürgerkriegsähnliche Konflikte, die den gesamten nördlichen Mittleren Osten betreffen, wären zu erwarten.

Dies auszusprechen heißt nicht, die Legitimität kurdischer nationaler Forderungen zu bestreiten. Die Schaffung eines weiteren Nationalstaates im Mittleren Osten kann deshalb aber kein Ziel an sich sein. Vielmehr geht es darum, alle Staaten in der Region dazu zu bewegen, die kurdische Nationalität anzuerkennen und die politischen und kulturellen Rechte dieser und anderer nationaler Minderheiten wirksam zu garantieren. Im irakischen Fall heißt das einzusehen, daß die territoriale Integrität des Landes sich mittelfristig nur mit einer föderalen Struktur oder einem System autonomer Regionen erhalten lassen wird. Jeder Versuch, die kurdischen Gebiete wieder unter die direkte, zentralistische Herrschaft Bagdads zu stellen, wird zur Sezession und damit zur Auflösung des Staatsverbandes oder zu anhaltendem Bürgerkrieg führen.

Europäische Politik hat hier eine Aufgabe, nicht nur gegenüber irakischen Akteuren: Sie kann aus eigener Erfahrung mit Föderalismus, »Devolution« und regionalen Autonomiestatuten diverse Modelle anbieten, die staatlichen Zusammenhalt bei akzeptabler Berücksichtigung regionaler Selbstbestimmungsinteressen garantieren; sie kann im irakischen Fall konkrete Unterstützung bei der Erarbeitung einer Finanzverfassung anbieten, die einen gerechten Ressourcenausgleich zwischen Zentralstaat, Regionen und Kommunen sichert, und sie kann im Politikdialog mit der Türkei, Iran und Syrien verstärkt auf die Wah-

⁵⁵ Vgl. Mohamed *ElBaradei*/Joseph *Rotat*, Time to Act on Middle East Arms, in: The Financial Times, 3.2.2004.

zung der Rechte der kurdischen Minderheiten drängen.

Konfessionalisierung regionaler Politik. Mit dem Irak-Krieg und der Verschiebung regionaler Machtverhältnisse ist eine neue, potentiell explosive Facette in der regionalen politischen Debatte zutage getreten: eine Tendenz nämlich, die zwischenstaatlichen Beziehungen und Machtbalancen in der Region durch ein konfessionalistisches oder ethnisch-kulturalistisches Raster zu betrachten. Politisch-psychologisch mag sich dies mit der Erschütterung bestehender Verhältnisse und Gewißheiten erklären lassen, die der Krieg bewirkt hat. Dazu gehören die rasche Niederlage des Irak, der zeitweise zumindest als Musterbeispiel des »starken« arabischen Nationalstaates galt, die Schwächung der arabischen Vormächte und sicher auch die Reorganisation der irakischen politischen Landschaft nach ethnisch-konfessionellem Muster – also die Etablierung schiitischer, sunnitischer und kurdischer Parteien und Vereinigungen als dominante Akteure und die ethnisch-konfessionelle Aufteilung von Regierungsposten, welche die Rekonstitution eines verbindlichen nationalstaatlichen Rahmens sicher nicht erleichtert.

Tatsächlich versuchen die Nachbarstaaten des Irak zudem, dort je bestimmte Gruppen zu instrumentalisieren, auf die sie dank ethnischer, konfessioneller oder tribaler Verbundenheit besonderen Einfluß haben – oder zu haben glauben. So sind diverse iranische Agenturen in den überwiegend schiitischen Städten des Südens tätig; die Türkei macht sich zur Sprecherin der turkmenischen Minderheit; Syrien kümmert sich um ausgewählte, überwiegend sunnitische Stammesvereinigungen und Notabeln, die ihre Basis im Westen des Landes haben; saudische Stellen und zivilgesellschaftliche Organisationen versuchen ihren Einfluß im konservativ-sunnitischen Milieu der Hauptstadt und des sogenannten sunnitischen Dreiecks geltend zu machen.⁵⁶ Auch amerikani-

⁵⁶ Ob man solche Entwicklungen für ganz »natürlich« oder eher für bedenklich und potentiell gefährlich hält, hängt durchaus von dem Wahrnehmungsraster ab, durch das wir die Region betrachten: Sieht man die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens im wesentlichen als »tribes with flags« (Charles Glass), dann spricht auch wenig gegen eine Politik, die sich ethnisch oder konfessionell ausrichtet. Geht man aber davon aus, daß sich in der Region in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mehr oder weniger gefestigte Nationalstaaten entwickelt haben, die nicht nur den wichtigsten Handlungsrahmen für politische Auseinandersetzungen innerhalb einer Gesellschaft, sondern auch die wichtigsten

sche und britische Militärs haben während der Besetzung des Irak versucht, bestimmte tribale oder konfessionelle Strukturen zu nutzen, dabei aber mehr als einmal feststellen müssen, daß überlegene militärische Macht nicht nur durch regionale Dynamiken, sondern gelegentlich auch durch sehr komplexe lokale Verhältnisse »gebrochen« werden kann.⁵⁷

Parallel zu den irakischen Entwicklungen lassen sich in der regionalen Politikdebatte vermehrt Diskurse vernehmen, die das Verhalten staatlicher Akteure in konfessionellen oder ethnischen Kategorien erklären. Daß manches davon nach kruder Verschwörungstheorie klingt, tut der Verbreitung solcher Diskurse nicht unbedingt Abbruch. So geht in Kuwait und Saudi-Arabien das Wort von einer amerikanisch-schiitischen Achse um – soll heißen: Die USA stützen sich auf die schiitische Bevölkerungsmehrheit im Irak, ermutigen schiitische Gruppen in Saudi-Arabien oder Bahrain dazu, ihre Rechte einzufordern, und werden auch ihr Verhältnis zu Iran in Ordnung bringen, um mittels oder im Einklang mit »den Schiiten« den Golf zu beherrschen. Natürlich lassen sich auch die geopolitischen Machtverschiebungen in der Region in ethnischen Kategorien beschreiben. So kann man in manchen arabischen, interessanterweise aber auch in israelischen Diskussionen hören, die Gewinner des Krieges seien die »nicht-arabischen« Akteure: Israel und Iran, die Kurden und die Türkei.⁵⁸ Auch auf iranischer Seite finden sich Ansätze einer konfessionalis-

Akteure auf der regionalen Bühne darstellen und Frieden und Sicherheit, Kooperation und Konflikt maßgeblich gestalten, dann wirft eine Rückkehr zu tribalen oder ethnischen Organisationsformen ernste Fragen für eine erfolgreiche Bearbeitung innergesellschaftlicher wie regionaler Probleme auf. Der irakische Wissenschaftler Falah Jaber weist zu Recht darauf hin, daß ethnische Identitäten eine übliche Erscheinung moderner multiethnischer Nationalstaaten seien, nicht aber »kommunalistische« oder konfessionalistische Formen der politischen Organisation. Schiiten, Sunniten, Kurden und andere stellen eben, im Irak oder anderswo, keine monolithischen Blöcke mit gemeinsamen politischen Vorstellungen oder Interessen dar. Vgl. Falah *Jaber*, Postconflict Iraq. A Race for Stability, Reconstruction, and Legitimacy, Washington, D.C.: United States Institute for Peace, Mai 2004 (Special Report 120), S. 9.

⁵⁷ Vgl. dazu Toby *Dodge*, Iraq after Brahimi: Sovereignty, Democracy or Chaos? Konferenzpapier, GCSP/RAND Workshop, Genf, 27.-29.6.2004, <www.gcsp.ch>.

⁵⁸ Wenn ausgerechnet israelische Autoren zudem eine Dreiteilung des Irak befürworten (vgl. etwa Shlomo *Avineri*, Iraq May Be Wise to Forsake Unity for Democracy, in: Financial Times, 18.11.2003), riskieren sie damit, Verschwörungstheorien Nahrung zu geben, die im Irak-Krieg ohnehin ein Komplott »gegen die Araber« sehen.

tischen Lesart der regionalen Verhältnisse. Mancher argumentiert hier etwa, daß sich die Hälfte der Weltölvorräte in »schiihischen Gebieten« befände (gemeint sind Iran, der südliche Irak, die Ostprovinz Saudi-Arabiens und Bahrain); und iranische Kritik an den Inhalten der von Lakhdar Brahimi verhandelten Kompromißvorschläge für den Machttransfer im Irak hat sich nicht selten hinter direkten oder nur insinuierten Verweisen auf die Konfession des UN-Gesandten versteckt: Brahimi sei schließlich Sunnit und als solcher wohl besonders geneigt, Militärs oder Bürokraten des alten Regimes im Irak zu neuem Einfluß zu verhelfen.

Derartige Argumentations- und Wahrnehmungsmuster können, wenn sie sich im öffentlichen Bewußtsein oder gar in dem der politisch relevanten Eliten festsetzen, den rationalen Umgang mit regionalen Konflikten und Herausforderungen erheblich erschweren oder gar handlungsleitende Eigendynamiken entfalten. Eine solche Entwicklung zeigt sich bereits seit einiger Zeit im arabisch-israelischen Konfliktfeld. Während die Madrid-Konferenz und die Oslo-Abkommen wie im übrigen auch die Verhandlungen zwischen Israel und Syrien die Bereitschaft der regionalen Akteure erhöhten, ihre konkurrierenden Interessen zur Sprache zu bringen und die zu verhandelnden Konflikte als Territorial- oder Ressourcenkonflikte (also als Auseinandersetzungen über prinzipiell teilbare Güter) zu verstehen, ist seit dem Zusammenbruch des Verhandlungsprozesses auch diskursiv eine Rückwärtsbewegung eingetreten: Aus Verbitterung, wachsender Frustration über die angebliche Unlösbarkeit des Konflikts oder auch zur Mobilisierung gegenseitiger Antipathien wird in Debatten über den Konflikt immer seltener von Israel, Palästina und Syrien oder Israelis, Palästinensern und Syrern und statt dessen vermehrt von Juden und Arabern oder Muslimen gesprochen. Die Heranziehung religiöser Symbolik, wenn etwa der palästinensische Aufstand gegen Israel zur »al-Aqsa-Intifada« wird und eigentlich säkulare Fatah-Milizen sich als »al-Aqsa-Brigaden«⁵⁹ bezeichnen, unterstreicht dies.⁶⁰ Der Konflikt wird

damit konzeptionell von einem Konflikt über Land, Grenzen, Sicherheit und andere Ressourcen zu einem Konflikt über Identitäten. Und dieser Konflikttypus ist prinzipiell weder teilbar noch verhandelbar.

⁵⁹ Beides mit Bezugnahme auf die al-Aqsa-Moschee in Jerusalem. Der provokative Besuch des damaligen Oppositionsführers Ariel Sharon auf dem Tempelberg/Haram al-Sharif, wo die Aqsa-Moschee sich befindet, trug im September 2000 wesentlich dazu bei, Feindseligkeiten auszulösen.

⁶⁰ Vgl. den kritisch-warnenden Artikel von Wahid *Abd al-Majid*, *takris al-tabi' al-dini li-l-sira' al-filastini-al-isra'ili* [Die Verfestigung des religiösen Charakters des palästinensisch-israelischen Konflikts], in: *al-Hayat*, 4.4.2004.

Schluß: Geopolitik und Gesellschaft

Insgesamt läßt sich heute noch nicht eindeutig oder abschließend feststellen, welche politisch-psychologischen und politisch-kulturellen Effekte der Irak-Krieg im Nahen und Mittleren Osten gezeitigt hat oder mittelfristig noch zeitigen wird. Sicher ist nur, daß diese, wenn man so will, gesellschaftlichen Reaktionen auf die geopolitischen Umwälzungen in der Region nicht leicht genommen oder gar ignoriert werden dürfen.

Bei allen Versuchen, die Stimmungslage der arabischen Welt oder gar des gesamten Nahen und Mittleren Ostens zu charakterisieren, ist eine gewisse Vorsicht geboten. Repräsentative Meinungsumfragen sind rar. Zahlreiche Staaten lassen solch potentiell subversive Unternehmungen gar nicht zu oder behalten sie den Sicherheitsdiensten vor. Meinungsbeiträge in den Zeitungen der Region reflektieren in erster Linie die Auffassung ihrer überwiegend elitären Autoren, tragen allerdings zur Bildung öffentlicher Meinungen bei. Auch Stimmungsbilder, die sich auf Online-Abstimmungen auf den interaktiven Websites arabischer Medien stützen, sind zwar aussagekräftig, aber explizit nicht repräsentativ. Bestimmte generelle Aussagen sind dennoch möglich, beruhen aber immer zumindest teilweise auf anekdotischer Evidenz oder, positiver ausgedrückt, auf den spezifischen Kenntnissen und Erfahrungen des jeweiligen Verfassers.

Der Sturz des Regimes von Saddam Hussein wird in der zukünftigen regionalen und in der internationalen Geschichtsschreibung über die Region wahrscheinlich als eine Zäsur betrachtet werden, die im Rückblick durchaus mit dem Fall der Berliner Mauer für die Geschichte Europas vergleichbar ist. Ein entscheidender Unterschied, den ein solcher Vergleich allerdings auch zum Vorschein kommen läßt, liegt darin, daß die Systeme Mittel- und Osteuropas von ihren Gesellschaften selbst zum Einsturz gebracht worden sind, das Regime in Bagdad aber von amerikanischen Panzern. Die militärische Befreiung von der Diktatur – dies gilt selbst dann, wenn der Irak in den kommenden Monaten bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen oder die Etablierung eines autoritären Regimes erleben sollte, das weit von den versprochenen Demokratie-Idealen entfernt ist – war eben auch, wie eingangs bemerkt, die erste Besetzung

eines arabischen Landes durch eine westliche Macht seit dem Ende der Kolonial- und Mandatsperiode. Westliche Beobachter sollten sich deshalb zumindest nicht wundern, wenn die amerikanisch geführte Irak-Invasion vielen Menschen in der Region und insbesondere arabisch-nationalistisch oder islamistisch ausgerichteten politischen und sozialen Bewegungen als nachdrückliche Bestätigung der These von einem weltweiten Kampf der islamisch und der christlich-jüdischen geprägten Zivilisationen dient.⁶¹

Einzelne Meinungsbilder, die im Kontext der jüngsten regionalen Ereignisse erklärbar sind, sollten durchaus beunruhigen: So lehnte zwar einer saudischen Umfrage zufolge die Mehrheit der Saudis die Taten Usama bin Ladens ab, fast die Hälfte äußerte aber Zustimmung zu seinen »Predigten und seiner Rhetorik«. ⁶² Auch 45 Prozent der vom amerikanischen Pew-Institut befragten Marokkaner gaben eine »positive Auffassung« von Bin Laden zu Protokoll. ⁶³ Bei einer Online-Befragung auf der *Jazeera*-Website, bei der insgesamt 85 000 Stimmen abgegeben wurden – das Internet hindert allerdings niemanden daran, mehrfach »abzustimmen« –, erklärte zwar eine Mehrheit, die Anschläge radikaler Islamisten auf Ausländer in Saudi-Arabien seien »schlecht für das Image des Islam«, immerhin 42 Prozent aber fanden solche Aktionen durchaus in Ordnung. ⁶⁴ Hohe Werte – eine nahezu 80prozentige Zustimmung – erzielte auch eine frühere *Jazeera*-Umfrage zu der Frage, ob die arabischen Staaten sich Atomwaffen beschaffen sollten.

⁶¹ Vgl. etwa Alexander B. *Murphy*, Geopolitical Perspectives on the Iraq War: Emerging Insights and Remaining Challenges, in: The Arab World Geographer, Forum on the 2003 War on/in Iraq (Internet-Edition, Mai 2003).

⁶² Vgl. Henry *Schuster*, Poll of Saudis Shows Wide Support for bin Laden's Views, in: CNN, 9.6.2004, <www.cnn.com>.

Andere Teilergebnisse der im Auftrag der saudischen Regierung durchgeführten Untersuchung, die etwa eine große Unterstützung für den Vorschlag erkennen ließen, Kommunalwahlen abzuhalten, präsentierte ihr Organisator bereits zu einem früheren Zeitpunkt in einem Meinungsbeitrag. Vgl. Nawaf *Obaid*, The Clerics Cannot Be Allowed to Block Reform, in: International Herald Tribune, 23.4.2004.

⁶³ Financial Times, 16.4.2004.

⁶⁴ The Economist, 5.6.2004.

Zu berücksichtigen ist dabei, daß gerade in Staaten, die keine oder nur wenig Möglichkeiten zu öffentlicher Meinungsäußerung oder demokratischer politischer Partizipation bieten, ein möglichst radikales Statement bei Umfragen oder Abstimmungen dieser Art auch eine Möglichkeit darstellt, Unmut über die politischen Verhältnisse im eigenen Land zu bekunden. Wer in einer Umfrage Sympathie für Bin Laden ausdrückt, würde deshalb nicht unbedingt für seine Anhänger votieren, wenn solch sehr viel verantwortlichere Formen der Partizipation zugelassen wären.

Allgemein läßt sich dagegen sagen, daß anti-amerikanische und anti-westliche Stimmungen in der Region seit dem Irak-Krieg deutlich Auftrieb erhalten haben. Einer Umfrage des Zogby-Institutes vom Juni 2004 zufolge, die in sechs arabischen Staaten durchgeführt wurde, hatten nur noch 20 Prozent der Libanesen, 15 Prozent der Jordanier, 11 Prozent der Marokkaner, 4 Prozent der Saudis und 2 Prozent der Ägypter eine positive Einstellung zu den USA.⁶⁵ Bei der Frage nach den meistbewunderten Führern in der Welt in fünf arabischen Ländern kamen entweder Jacques Chirac, der 1970 verstorbene Gamal Abd al-Nasser oder, in Jordanien, Saddam Hussein auf den ersten Platz. Hizbullah-Führer Hassan Nasrallah belegte im Durchschnitt den dritten, Saddam Hussein und Usama bin Laden teilten sich den vierten Rang.⁶⁶ Eine angesichts der begrenzten Datenlage vorsichtige Interpretation wäre hier, daß große Teile der Bevölkerung durchaus Respekt für westliche Politiker empfinden, die eine unabhängige (wenngleich – man denke an das in der arabischen Öffentlichkeit stark kritisierte Kopftuchverbot in Frankreich – keineswegs pro-islamische) europäische Politik zu verfolgen scheinen; daß sie wenig von den eigenen Staatsführern halten und sowohl nationalistischen wie auch islamistischen Führern, die sich amerikanischer Macht widersetzen oder zu widersetzen scheinen, zumindest emotional zustimmen.

Die Mehrheit der Bevölkerung und auch der Mainstream des politischen Islam lehnt Terror – politisch motivierte Gewalt gegen Zivilisten – ab. Gleichzeitig

aber ist es, allgemein und mit Blick auf die Gesamtregion betrachtet, weder den Regierungen noch den Zivilgesellschaften gelungen, eine breite gesellschaftliche Mobilisierung gegen die Jihadisten in Gang zu bringen. Zum Stimmungsbild gehört nicht zuletzt auch eine vielleicht nicht dominante, aber durchaus verbreitete Zuschauerhaltung, die die konkreten Terroranschläge zwar ablehnt, die Zunahme von Gewalt und Extremismus aber als irgendwie »unvermeidliches« Ergebnis der amerikanischen Politik zu betrachten bereit ist.⁶⁷

Der Krieg, die Besatzungspraxis im Irak und die augenscheinlich bedingungslose amerikanische Unterstützung Israels haben nationalistische und islamistische Vorurteile bestärkt, denen zufolge »der Westen« »dem Islam« grundsätzlich feindselig gegenübersteht, die regionalen Ressourcen ausbeuten will, aber kein Interesse an den Menschen oder an der Kultur der Region hat und in seiner Rhetorik zu Themen wie Menschenrechte und Demokratie von Grund auf unglaublich ist. Gängige Verschwörungstheorien, die die politischen Diskurse in der Region ohnehin in hohem Maße prägen, und ein weit verbreitetes Gefühl der Fremdbestimmtheit haben gleichfalls neue Nahrung erhalten. Abgelehnt werden nicht etwa die »westlichen Werte«, sondern eine westliche Politik, die diese Werte – Freiheit und Selbstbestimmung, Menschenrechte und Demokratie sowie nicht zuletzt den gerade im islamischen Denken so wichtigen Wert der Gerechtigkeit – verrät oder zu verraten scheint.⁶⁸ Entsprechend haben nicht wenige arabische Intellektuelle, die sich kritisch zur amerikanischen »Greater Middle East«-Initiative äußerten, auch nicht die darin enthaltenen Reformforderungen abgelehnt, haben diese vielmehr als Teil ihrer eigenen Forderungen betrachtet. Sie haben der Initiative angesichts der Politik der USA oder des Westens allgemein – ihrer langjährigen Unterstützung diktatorischer Regime, ihrer Besatzungspraxis im Irak oder ihrer Nahostpolitik – grundsätzlich die Glaubwürdigkeit abgesprochen. Dabei bleibt der arabisch-israelische Konflikt, wie Anthony Cordesman richtig bemerkt, »the most critical single issue shaping regional perceptions of the US and the West in terms of anger, hostility, and

⁶⁵ Gegenüber 26, 34, 38, 12 und 15 Prozent zwei Jahre zuvor. Nur in der VAE stieg der Anteil derjenigen, die ein positives Bild von den USA hatten, von 11 auf 14 Prozent an. Vgl. <www.haaretz.com>, 23.7.2004; Washington Post, 23.7.2004.

⁶⁶ Siehe: Arab Attitudes towards Political and Social Issues, Foreign Policy and the Media. A Public Opinion Poll by the Anwar Sadat Chair for Peace and Development at the University of Maryland/Zogby International, <www.bsos.umd.edu/sadat/pub>.

⁶⁷ So der Chefredakteur des libanesischen *Daily Star*, Rami *Khoury*, in einem noch unveröffentlichten Beitrag zur Annual RAND/GCSP Conference, The United States, Europe and the Wider Middle East, Genf, 27.–29.6.2004.

⁶⁸ Vgl. ähnlich Navid *Kermani*, Heuchler oder windelweich?, in: Süddeutsche Zeitung, 17.6.2004.

support for terrorism«⁶⁹ – und zwar unabhängig davon, ob man dies in den Regierungszentralen diesseits und jenseits des Atlantiks zugeben will oder nicht.

Aus europäischer Sicht wären Panik oder gar eine Abwehrhaltung gegenüber den Gesellschaften der Region die falscheste Reaktion. Es wird vielmehr notwendig sein, den Dialog mit staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren im Nahen und Mittleren Osten zu intensivieren und dabei eigene Werte ebenso offensiv wie konsequent zu vertreten. Respekt genießt auch hier nur, wer eigene Werte hat. Eine Demokratie-Orientierung europäischer und ansatzweise auch gemeinsamer europäisch-amerikanischer Politik gegenüber der Region ist deshalb richtig. Das heißt allerdings, demokratische Spielregeln auch dann zu akzeptieren, wenn vertraute Akteure und Eliten in Partnerstaaten dadurch aus ihren Ämtern verdrängt werden und durch Gegeneliten politisch-islamischer Orientierung ersetzt werden könnten. Gleichzeitig bleibt es richtig, in der konkreten Politik einzelnen Staaten gegenüber das umfassende Konzept »Demokratie« in seine konstituierenden Elemente aufzuspalten und konkrete Programme zur Förderung dieser Elemente – ganz wesentlich dabei Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Justiz, Garantie der Menschenrechte, Parteien- und Medienpluralismus – aufzulegen und damit die institutionellen Grundlagen für weitergehende Veränderungsprozesse zu stärken. Wer dagegen die Selbstabschaffung der existierenden Systeme fordert oder sie mit Regimewechsel von außen bedroht, riskiert auch jene Eliten zu verlieren, die grundsätzlich säkular und modernisierungsorientiert sind, gleichzeitig aber in den bestehenden Strukturen leben und arbeiten und, bei aller Kritik an den heimischen politischen Zuständen, nicht von außen reformiert werden wollen: Zu den vielen Fehlern des Irak-Krieges, die sich bitter gerächt haben, gehörte sicher auch die Unterschätzung eines tief verwurzelten irakischen Nationalismus.

Der Umgang mit dem Demokratieparadigma, die Art und Weise, wie gerade Europa zu wirtschaftlicher und politischer Transformation in seiner südlichen Nachbarschaft beitragen kann – auch welche Ressourcen es beispielsweise aufzubringen bereit ist, um Investitionen und bessere Ausbildung zu fördern und damit wesentliche Voraussetzungen für das Wachstum der Mittelschichten zu schaffen –, wird das Verhältnis zu den Gesellschaften dieser Staaten maßgeblich bestimmen. Eine deklaratorische Selbstverpflich-

tung auf das Ziel der Demokratisierung schafft noch keine Veränderung. Sie wirft allerdings, dies ist westlichen Akteuren oft nicht hinreichend bewußt, die Frage der Glaubwürdigkeit ihrer Politik sehr viel stärker auf, als dies ohne einen solch idealistischen Anspruch der Fall wäre.

Um angemessene Strategien der Zusammenarbeit zu entwickeln, wird man den hier nur angesprochenen Zusammenhängen zwischen den geopolitischen Veränderungen und politisch-sozialen Entwicklungen sehr viel differenzierter mit Blick auf je einzelne Länder der Region nachgehen müssen. Im übrigen wird europäische Politik aber nach wie vor daran gemessen werden, welche Antworten sie selbst auf die geopolitischen Fragen und Konflikte gibt, die in dieser Studie aufgezeigt worden sind: daran, ob Europa die ihm eigenen Instrumente nutzt, um zu regionaler Strukturbildung und friedlicher Konfliktregelung beizutragen.

Abkürzungen

CAOC	Combined Air Operations Center
CNN	Cable News Network
EU	Europäische Union
FIS	Front Islamique du Salut
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industrieländer + Rußland)
GCC	Gulf Cooperation Council
GCSP	Geneva Centre for Security Policy
HSEK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
ICG	International Crisis Group
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MEMRI	The Middle East Research Institute
MEPI	Middle East Partnership Initiative
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PA	Palästinensische Autorität
RUSI	Royal United Services Institute for Defence Studies
SALSA	Syrian Accountability and Lebanese Sovereignty Act
UN	United Nations
VAE	Vereinigte Arabische Emirate

⁶⁹ Cordesman, Iraq and »After« [wie Fn. 53], S. 3.