

# Transatlantische Initiativen für den Mittleren Osten und Nordafrika – eine unvollständige Agenda

ANDRÄ GÄRBER

**D**as Timing hätte nicht besser sein können, die Botschaft an die Welt nicht froher: Endlich wieder vereint will man gemeinsam die großen Probleme – Irak sowie den Entwicklungs- und Demokratiestau in der Krisenregion – bewältigen und einen neuen Irak in der Region des Nahen/Mittleren Ostens und Nordafrikas aufbauen.

Am 8. Juni 2004 nahm der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 1546 einstimmig an, die das Ende der Besatzung des Irak bis zum 30. Juni 2004 begrüßt, der Bildung einer souveränen irakischen Interimsregierung zustimmt und demokratische Wahlen bis spätestens Ende Januar 2005 vorsieht.<sup>1</sup> Am 9. Juni 2004 beschlossen die führenden Industrienationen der Welt auf dem G-8-Gipfel die Partnerschaft für Fortschritt und eine gemeinsame Zukunft mit der Region des Nahen/Mittleren Ostens und Nordafrikas.<sup>2</sup> Die Ernsthaftigkeit dieser Partnerschaft wird mit einem umfassenden G-8-Plan für die Unterstützung von Reformen unterstrichen.<sup>3</sup> Auf dem EU-US-Gipfel am 26. Juni 2004 in Dromoland Castle, Irland, und dem NATO-Gipfel am 28. und 29. Juni 2004 in Istanbul wurden diese gemeinsamen transatlantischen Ansätze für den Nahen/Mittleren Osten und Nordafrika bestätigt und ergänzt.<sup>4</sup>

Nach dem tiefen transatlantischen Zerwürfnis über die Völkerrechtswidrigkeit des Irak-Kriegs ist dieser Schulterschluss zunächst durchaus ein Beweis dafür, dass man auf beiden Seiten des Atlantiks Lehren aus der jüngeren Vergangenheit gezogen hat. In den USA ist die Erkenntnis gewachsen, dass sie als entscheidender externer sicherheitspolitischer Akteur in der Region zwar weiterhin die »unentbehrliche Nation«, aber gleichzeitig ihre Partner in Europa ihre »unentbehrlichen Alliierten« sind. So jedenfalls formuliert es Richard Haass, Präsident des US-ameri-

---

1. Vgl. hierzu [www.un.org/news/press/docs/2004/sc8117.doc.htm](http://www.un.org/news/press/docs/2004/sc8117.doc.htm).

2. Vgl. hierzu [www.g7utoronto.ca/summit/2004/seaisland/partnership.html](http://www.g7utoronto.ca/summit/2004/seaisland/partnership.html).

3. Vgl. hierzu [www.g8usa.gov/d\\_060904b.htm](http://www.g8usa.gov/d_060904b.htm).

4. Vgl. hierzu [www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm](http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm)

kanischen Think Tank Council on Foreign Affairs in seinem Vorwort zum Strategiepapier »Renewing the Atlantic Partnership« im März 2004 in schlichter Sachlichkeit. Ausschlaggebend für diese Erkenntnis ist die Tatsache, dass die Welt nach der jüngsten, völkerrechtswidrigen militärischen Intervention der Koalition der Willigen im Irak nicht sicherer geworden ist. Im Gegenteil, das Bedrohungspotential durch den islamistischen Terror hat global signifikant zugenommen. Aus Befreiern waren Besatzer geworden, deren Glaubwürdigkeit in der Region angesichts der aufgedeckten, systematischen Misshandlungen und Folter irakischer Häftlinge in Abu Ghraib zusehends erodiert. Darüber hinaus hat sich in den USA die Überzeugung verfestigt, dass das Besatzungs-Chaos im Post-Saddam-Irak ohne gemeinsame transatlantische Kraftanstrengung politisch und finanziell nicht mehr in den Griff zu bekommen ist.

In Europa, seinerseits der bedeutendste externe zivile Akteur in der Region, wächst die Erkenntnis, dass die vielen – bislang meist nebeneinander laufenden – Initiativen<sup>5</sup> Angebote sind, die in den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten kaum nachgefragt werden und wenig zum Stabilitätstransfer beitragen. Vor allem der NATO wird in der Region unterstellt, sie sei nur auf der Suche nach neuen Feindbildern, um ihr eigenes institutionelles Überleben zu sichern. In der »Common Strategy of the European Union on the Mediterranean Region« bringt die EU sehr deutlich zum Ausdruck, dass auch das Herzstück ihrer Mittelmeerpolitik, der Barcelona-Prozess (seit 1995), politisch durch die Krisen im Nahostfriedensprozess extrem störungsanfällig ist und damit in seiner Wirkung deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist.<sup>6</sup> Die Beziehungen der EU zu den arabischen Golfkooperationstaaten (GCC), zum Jemen, zum Iran und die Rolle der EU im Nahostfriedensprozess werden seit Jahren in anderen Konsultations-, Entscheidungs- und Handlungsstrukturen geson-

---

5. Wie die Mittelmeerinitiative der Westeuropäischen Union (WEU), die seit 1992 mit Mauretanien, Algerien, Tunesien, Ägypten und Israel läuft, der Mittelmeerdialog der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der seit 1994 mit Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel und Jordanien geführt wird, und der NATO-Mittelmeerdialog, der seit 1994 mit Marokko, Mauretanien, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel und Jordanien gefördert wird.

6. Die politische und wirtschaftliche Kooperation, die durch den Barcelona-Prozess initiiert wurde, soll ein bestimmender Faktor für die Ausgestaltung der regionalen Zusammenarbeit sein, *nachdem* ein Frieden im Nahen Osten erreicht wurde. Vgl. hierzu *Official Journal of the European Communities*, L 183/5, »Common Strategy of the European Council of June 19, 2000, on the Mediterranean Region« (2000/458/CFSP).

dert behandelt, mit den entsprechenden Reibungsverlusten, Duplizierungen, Inkonsistenzen und nicht abstimmbaren Politikansätzen.<sup>7</sup>

Die jüngsten transatlantischen Initiativen bringen nun einige neue Impulse für die Beziehungen mit dem Nahen/Mittleren Osten, bieten aber – wie im folgenden zu zeigen ist – keine hinreichenden Antworten auf die vielschichtigen Herausforderung in der Region.

## Die Vorgeschichte

Die transatlantische Freude während des G-8-Gipfels wurde nur unwesentlich durch den Umstand getrübt, dass nur wenige Freunde aus der Region – und nicht unbedingt ihre Schwergewichte – am Gipfeltreffen teilnahmen: König Abdallah II von Jordanien, König Hamed von Bahrain, Präsident Bouteflika aus Algerien, Präsident Salih aus dem Jemen und Präsident Karzai aus Afghanistan. Überraschend war das Fehlen von Repräsentanten wichtiger Länder aus der Region – wie Ägypten und Saudi-Arabien – jedoch nicht, wenn man die Entstehungsgeschichte dieses neuen transatlantischen Schulterschlusses chronologisch und inhaltlich nachzeichnet.

Präsident Bush hielt am 6. Dezember 2003 während des Festaktes zum 20-jährigen Bestehen des National Endowment for Democracy in Washington eine für die Arabische Welt äußerst beunruhigende Rede. Er erklärte den neuen strategischen Ansatz der USA im Nahen/Mittleren Osten und Nordafrika, der mit dem unzureichenden Engagement in dieser Region Schluss machen und eine neue Ära der politischen Reform und Demokratisierung – vor allem der Arabischen Welt – einleiten sollte. In der Tat investierten die USA bislang neben der klassischen Entwicklungszusammenarbeit nur geringe Mittel<sup>8</sup> in die Bereiche, die ursächlich für die

---

7. Hierzu nur ein Beispiel: Die Harmonisierung von Bestrebungen der Arabischen Liga, eine arabische Freihandelszone (Greater Arab Free Trade Area, GAFTA) bis zum Jahre 2007 aufzubauen, und bilateralen EURO-MED-Assoziierungsabkommen, die bis zum Jahre 2010 zu einer EURO-MED-Freihandelszone führen sollen, ist deutlich erschwert, weil nicht alle im GAFTA-Prozess beteiligten arabischen Staaten im EURO-MED-Prozess berücksichtigt sind.

8. Seit 2002 wurden pro Jahr weniger als 100 Mio. US-Dollar für Demokratieförderung im Rahmen der u.s.-Middle East Partnership Initiative veranschlagt. Vgl. hierzu *Fact Sheet: U.S. Middle East Partnership Initiative*, u.s. Department of State, May 12, 2003.

drei zentralen Demokratie- und Entwicklungsdefizite der arabisch-islamischen Welt sind. Und diese Defizite lauten auf eine kurze Formel gebracht: Unfreiheit, Ungleichheit (was Frauen anbetrifft), Unwissenheit.<sup>9</sup>

Mit seiner »Forward strategy of freedom« wollte Bush in Zukunft nicht nur den regionalen Ansatz der USA ausdehnen, verstärkt auf kurzfristige Transformation und weniger auf jahrzehntelange Evolution setzen und den Krieg gegen den globalen Terror mithin in vitaler und visionärer Art ergänzen, sondern diese Region auch dauerhaft ganz oben auf der Welttagesordnung halten, um die grundlegenden Sicherheitsinteressen der USA nachhaltig zu wahren.<sup>10</sup> Im gleichen Atemzug kündigte er eine umfassende Initiative der USA in dieser Region an.

---

Nicht nur die EU musste – wie so oft – auf einen US-amerikanischen Vorstoß reagieren, sondern auch die Arabische Welt.

---

Am 13. Februar 2004 veröffentlichte die englischsprachige arabische Tageszeitung Al Hayat mit Sitz in London den ersten Entwurf dieser vollmundig angekündigten US-Greater Middle East Partnership Initiative, die als Arbeitsvorlage für den G-8-Gipfel in Sea Island, Georgia, dienen sollte. Die Überraschung in Europa war groß: In inhaltlicher Hinsicht kopierte der Entwurf ziemlich ungeniert den Barcelona-Prozess, mit deutlich weniger Finanzmitteln ausgestattet und vorwiegend bilateral ausgerichtet. Die Region umfasste in diesem Entwurf die Arabische Welt, Israel, Iran, Türkei, Afghanistan und Pakistan. Die Entrüstung in der Arabischen Welt war aber nicht minder groß. Der Entwurf setzte ausschließlich auf die Demokratisierung und blendete Sicherheitsfragen – vor allem den israelisch-palästinensischen Konflikt – vollständig aus. Damit folgte dieser Entwurf einer abstrakten Logik und nicht der politischen Re-

---

9. Von arabischen Fachleuten im Arab Human Development Report 2002 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen identifiziert als: (a) der weltweit geringste Freiheitsgrad, gemessen an bürgerlichen und politischen Menschenrechten, (b) die weltweit geringste Berücksichtigung der Frauen im Hinblick auf ihre politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Beteiligung und (c) weltweit eine der am wenigsten fortgeschrittenen Integration in die Weltinformationsgesellschaft, Weltpolitik und Weltwirtschaft.

10. Vgl. hierzu u.a. International Crisis Group, The Broader Middle East And North Africa Initiative: Imperilled At Birth, Middle East and North Africa Briefing, Brussels/Amman, June 7, 2004.

alität in der Region. Entsprechend wurde er von Europa als wirklichkeitsfremd und von der arabisch-islamischen Welt als paternalistisch, unglaublich und als Kampfansage an die Islamische Welt kritisiert.

Dennoch hatte dieser Entwurf einen entscheidenden Vorteil: die Überwindung der künstlichen Trennung der Region des Nahen/Mittleren Ostens und Nordafrikas, die bisherigen Initiativen – vor allem EU-Initiativen – innewohnt, und die konzeptionelle Erfassung all jener Staaten, die sicherheitspolitisch die Region des Größeren Mittleren Ostens und Nordafrikas ausmachen.<sup>11</sup>

Als Antwort auf den Entwurf einer »US-Greater Middle East Partnership Initiative« lancierte die EU am 22.3.2004 den ersten Entwurf einer »Strategischen Partnerschaft der EU mit dem Mittelmeer und dem Mittleren Osten«. Dieser Entwurf war aber noch weit davon entfernt, strategisches Neuland zu betreten. Er zählte nur die bestehenden Kooperationsarten und Kooperationsländer auf. Der Entwurf betonte den Partnerschaftsgedanken und das Bestreben, ein »shared ownership« aufzubauen mit dem Ziel eines gemeinsamen Raumes des Friedens, des Wohlstandes und Fortschritts. Er kündigte auf der Grundlage der Europäischen Sicherheitsstrategie<sup>12</sup> die Vertiefung der Europäisch-Mediterra-

---

11. Ohne Einschränkungen zählen hierzu die Arabische Welt und die Staaten, die ihre Stabilität direkt beeinflussen: Israel und der Iran. Mit Einschränkungen zählt noch die Türkei dazu. Die Türkei ist aus vielen Gründen ein wichtiger regionaler Akteur. Gleichzeitig ist die Türkei NATO-Mitglied und potentiell EU-Mitglied und muss entsprechend unter Berücksichtigung ihrer wichtigen Brückenfunktion zwischen der westlichen und arabisch-islamischen Welt politisch behandelt werden. Argumente, auch Afghanistan und Pakistan in dieser Region zu verorten, lassen sich eher aus dem Kampf gegen den globalen, nicht-staatlichen Terror ableiten: Afghanistan kann bestenfalls als »best practice« transatlantischer Kooperation mit Hinblick auf den Stabilisierungsprozess im Irak dienen. Darüber hinaus sind natürlich die bestehenden Querverbindungen durch Drogenhandel und islamistische Terrornetzwerke zu berücksichtigen. Nicht zuletzt spielt Pakistan, was die Proliferation von Massenvernichtungswaffen anbetrifft, eine nicht zu übersehende Rolle. Dennoch sollten Afghanistan und Pakistan nicht zu dieser Region gezählt werden. Zum einen sind sie kulturell und geografisch schon zu weit von dem Nahen/Mittleren Osten und Nordafrika entfernt. Zum anderen beeinflussen diese Staaten nicht direkt die Stabilität und Sicherheit der Arabischen Welt, die das Herzstück dieser Region ausmacht.

12. Das sog. Solana-Papier vom Dezember 2003 formuliert die globalen Herausforderungen wie folgt: Sicherheit ist die Voraussetzung für Entwicklung. Diese Sicherheit ist gefährdet durch Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Regionale Konflikte, Staatszerfall und organisierte Kriminalität. Vgl. hierzu *A Secure Europe In A Better World, European Security Strategy*, Brussels, December 12, 2003.

nen Partnerschaft durch die neue Nachbarschaftspolitik an und hielt scheinbar unbeirrt an der Fokussierung auf die Mittelmeerländer fest.<sup>13</sup>

Nicht nur die EU musste – wie so oft – auf einen US-amerikanischen Vorstoß reagieren, sondern auch die Arabische Welt. Wie schwierig es für die Arabische Welt aber ist, sich überhaupt auf eine Rangordnung zu behandelnder Konfliktlinien und struktureller Probleme zu einigen, hat wieder einmal die Arabische Liga demonstriert. Gefangen zwischen der offensichtlichen Notwendigkeit, politische und wirtschaftliche Reform in der arabischen Welt anzugehen sowie der weiteren Eskalation des israelisch-palästinensischen Konflikts und der Verschärfung der Irak-Krise blies Tunesien das für Ende März anberaumte Gipfeltreffen kurzerhand ab. Es wurde zwar Ende Mai 2004 nachgeholt. Die am 25. Mai veröffentlichte Tunis-Deklaration der Arabischen Liga hat aber einmal mehr bestätigt, wie zerstritten und damit handlungsunfähig die Arabische Welt ist. Herausgekommen ist ein Dokument, das außer den üblichen Solidaritätsbekundungen für die leidenden arabischen Bruderstaaten – vor allem Irak und Palästina – und Reformlippenbekenntnissen keine arabische Strategie zum Abbau ihrer strukturellen Entwicklungs- und Demokratiedefizite erkennen lässt.<sup>14</sup>

## Neue Impulse – und alte Probleme

Mit dem Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa ist es in der Tat gelungen, die US-Greater Middle East Partnership Initiative und die Strategische Partnerschaft der EU mit dem Mittelmeer und dem Mittleren Osten sprachlich, inhaltlich und regional zu einer gemeinsamen transatlantischen Initiative zu verknüpfen. Zweifelsohne ist diese Initiative unentbehrlich, um den neuen strategischen Herausforderungen, die der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika darstellen, angemessen, aber mit sichtbar eigenständigen US- und EU-Strategien zu begegnen. Deutlich geworden ist auch, dass diese Initiative von den gemeinsamen transatlan-

13. Die im Juni 2004 vorgestellte Endfassung dieses EU-Strategiepapiers weicht nur unwesentlich von diesem Entwurf ab. Vgl. hierzu [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/cuomed/publication.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/cuomed/publication.htm).

14. Auf der offiziellen Homepage der Arabischen Liga in englischer Sprache ist diese Deklaration bezeichnenderweise im August 2004 noch nicht zu finden. Dafür aber unter: [www.palestine-pmc.com/details.asp?cat=2&id=273](http://www.palestine-pmc.com/details.asp?cat=2&id=273).

tischen Interessen – wie vor allem die Aufrechterhaltung und Unterstützung der gemeinsamen Wertegemeinschaft – getragen wird, die im seit Mitte 2002 anhaltenden transatlantischen Gewitter verloren gegangen zu sein schienen. Auf der Grundlage dieser wiederentdeckten gemeinsamen Interessen war es auch möglich, die gemeinsamen Ziele in der Region zu definieren: Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Lebensqualität.

---

Die neue Partnerschaft ist weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben und schreibt grundsätzlich nur die bestehenden Ansätze mit den bekannten Instrumenten fort.

---

Der US-amerikanische Impuls hat gleichzeitig dazu geführt, dass die EU endlich den seit Jahren vor sich hin dümpelnden Barcelona-Prozess hinterfragt und zumindest angefangen hat, die durch diesen Prozess forcierte künstliche Trennung der arabisch-islamischen Welt als Problem anzuerkennen. Ebenso wichtig war die erfolgreiche Überzeugungsarbeit der EU: Die Initiative verbindet inhaltlich Sicherheitsfragen und Reformanstrengungen, baut auf den Partnerschaftsgedanken und die langfristige Unterstützung nationaler, länderspezifischer Demokratisierungs- und Modernisierungsbestrebungen der Staaten in der Region.

Neu ist auch das Forum for the Future, ein jährliches Treffen zwischen G-8 und Vertretern aus der Region auf Ministerebene, angereichert mit Vertretern aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, das die transatlantische Zusammenarbeit mit der Region verstetigen und transparenter machen soll. Während dieses Treffens sollen die Bedürfnisse und Herausforderungen der Region diskutiert und entsprechend gemeinsame, sich ergänzende transatlantische Maßnahmen im politischen, sozialen und kulturellen sowie wirtschaftlichen Bereich zur Unterstützung der Region in ihren Reformbemühungen festgelegt werden.

Dennoch ist die neue Partnerschaft weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben und schreibt grundsätzlich nur die bestehenden Ansätze mit den bekannten Instrumenten fort. Darüber hinaus wurde der Partnerschaftsgedanke nur transatlantisch wiederbelebt. Die Einbindung der Akteure aus der Region blieb bei diesem Prozess auf der Strecke. Entsprechend stößt dieser transatlantische Schulterschluss bislang auf breite Ablehnung in der Region.

Der israelisch-palästinensische Konflikt wird zwar erwähnt, neue Ansätze zu seiner Lösung wurden aber nicht einmal angedeutet. Ein ernst-

hafter und glaubwürdiger Versuch der transatlantischen Partner, diesen Konflikt beizulegen, ist aber eine unabdingbare Voraussetzung für die Liberalisierung und Demokratisierung der arabisch-islamischen Welt. Erst dann können sich die arabischen Regimes nicht mehr hinter dem »double standard« des Westens und der potentiellen Bedrohung durch den Atomwaffenstaat Israel verstecken. Die Glaubwürdigkeit und Legitimität westlicher Nah- und Mittelostpolitik können nur wiederhergestellt werden, wenn das internationale Quartett (USA, UN, EU und Russland) den vorgesehenen Friedensfahrplan oder die »peace road map« nachweisbar umsetzt und international durchsetzt (vgl. auch den Beitrag von Muriel Asseburg in diesem Heft).

Drei weitere Aufgabenfelder, deren Herausforderungen im folgenden genauer analysiert werden, werden in der G8-Partnerschaftsinitiative ebenfalls vernachlässigt: Erstens macht die Initiative keinerlei neue Lösungsangebote für den Irakkonflikt. Zweitens bleiben wichtige Akteure – wie der Iran – vollkommen unberücksichtigt. Damit hat man wieder einmal die Chance verspielt, Instrumente zum Aufbau einer regionalen Sicherheitsstruktur zu entwickeln. Drittens werden entscheidende strukturelle Fragen zur wirtschaftlichen und politischen Reformfähigkeit und -bereitschaft der Staaten in der Region – wie z.B. der Umgang mit dem politischen Islam – gänzlich ausgeblendet. Das Ziel, einen neuen Irak in einem reformbereiten Nahen/Mittleren Osten und Nordafrika zu schaffen, kann nur dann erreicht werden, wenn man den lieb gewonnenen Pfad der politischen Kosmetik verlässt und neue Wege in der Bekämpfung der Entwicklungs- und Demokratiedefizite der Krisenregion zu beschreiten wagt.

## **Lösung der Irak-Krise**

### Nach dem Krieg

Nachdem Präsident Bush im Mai 2003 die Hauptkriegshandlungen der Koalition der Willigen im Irak für beendet erklärt hatte, begann offiziell die Besetzung des Irak. Bis zu diesem Zeitpunkt lief alles nach Plan.<sup>15</sup> Seit Besatzungsbeginn hat sich die Sicherheitslage im Irak jedoch verschlech-

---

15. Der Plan, auf dem Reißbrett neokonservativer Vordenker wie Richard Perle und Paul Wolfowitz bereits Mitte der neunziger Jahre entwickelt, war genial, zumindest in der Theorie. Gemäß einer doppelten »Domino-Theorie« sollte die irakische Diktatur – völkerrechtswidrig zwar – hinweggespült und die erste wirkliche Demokratie in der arabischen Welt installiert werden. Die Strahlkraft des irakischen Mo-

tert. In jüngster Zeit ging der Irak sprichwörtlich im Besatzungschaos unter. Die Besatzungsmächte haben jegliche Glaubwürdigkeit verloren. Von den vielen Kriegsbegründungen – vor allem die Existenz von Massenvernichtungswaffen und die Zusammenarbeit zwischen Al Qaida und dem Regime von Saddam Hussein – blieben schließlich nur noch die strategischen Öl-Interessen der USA und die Sicherung des US-Dollars als Weltreservewährung übrig. Die Sicherheitslage ist mittlerweile durch Aufstände, Anschläge, Selbstmordattentate, Überfälle und Entführungen katastrophal. Sicherheit ist aber die unabdingbare Voraussetzung für jegliche politische und wirtschaftliche Entwicklung.

Folgenschwere politische Fehler der USA und ihrer Koalition der Willigen, die mit extrem negativen wirtschaftlichen Auswirkungen einhergehen, haben zu dieser Situation geführt. Die vorzeitige und unnötige Auflösung der irakischen Sicherheitskräfte, der irakischen Armee und Polizei – ca. 400 000 Personen – hatte nicht nur negative Folgen für die allgemeine Sicherheitslage, sondern ließ das Heer der Arbeitslosen im Irak innerhalb kürzester Zeit sprunghaft ansteigen. Die umfassende, ungezielte Deba'thisierung ermöglichte zwar eine »Verschlankung« des Staates, gleichzeitig fehlte nun allerorten das für den Wiederaufbau notwendige Know-how in der öffentlichen Verwaltung. Die von den USA handverlesene Auswahl der 25 Mitglieder des irakischen Interimsrates nach einem strikten religiösen und ethnischen Verteilungsschlüssel (13 schiitische Araber, fünf sunnitische Araber, fünf Kurden, ein Turkmene, ein Assyrer) beschleunigte die Erosion der irakischen Identität und die Libanisierung der irakischen Gesellschaft sowie die Förderung wirtschaftlicher – ethnisch und religiös begründeter – Partikularinteressen.

Gleichzeitig wurde die irakische Wirtschaft, die über Jahrzehnte durch Kriege und Sanktionen zerstört bzw. isoliert wurde, durch eine beispiellose Schocktherapie dem Markt der »Koalition der Willigen« geöffnet. Im offensichtlichen Widerspruch zu internationalem Recht – insbesondere der Haager Landkriegsordnung von 1907 und der Genfer Konvention von 1949 – wurde das geltende irakische Landesrecht und Wirt-

---

dells würde die gesamte arabische Welt in ihren Bann ziehen und zwangsläufig zum Zusammenbruch der arabischen Despotien führen. Blühende demokratische Landschaften würden in der arabischen Welt entstehen. Aber nicht nur in politischer Hinsicht sollte der Irak das Modell für die weitere Entwicklung der Region sein. Nach mehr als 40 Jahren staatlichen Wirtschaftsdirigismus sollte der neue Irak gleichzeitig – einen langgehegten kapitalistischen Traum erfüllend – zur liberalsten Wirtschaft in der arabischen Welt werden.

schaftssystem durch eine Vielzahl von Dekreten des US-amerikanischen Pro-Konsuls, Paul Bremer, massiv verändert, nämlich hemmungslos liberalisiert. Mit Ausnahme des Rohstoffsektors wurde die gesamte irakische Volkswirtschaft für Auslandsinvestitionen geöffnet. Ohne behördliche Genehmigung, ohne lokalen Partner, ohne die Pflicht, Teile des Gewinns im Irak zu reinvestieren, kann man im Irak ein Unternehmen gründen. Fast 200 Unternehmen wurden zur Privatisierung freigegeben. Eine neue Arbeitsgesetzgebung erlaubt den uneingeschränkten Arbeitskräfteimport – und dies bei grassierender Arbeitslosigkeit. Die Steuern wurden auf 15 Prozent begrenzt. Einfuhrzölle wurden abgeschafft. Dafür gibt es jetzt eine fünfprozentige Wiederaufbauabgabe. Diese Abgabe reicht natürlich bei weitem nicht aus, das von Krieg und Sanktionen zerstörte Land wiederaufzubauen. Nach Schätzungen der Weltbank werden allein in den nächsten vier Jahren 56 Mrd. US-Dollar benötigt.

Die internationale Madrider Geberkonferenz spülte im Oktober 2003 aber nur ein wenig mehr als die Hälfte dieser Summe (ca. 33 Mrd. US-Dollar) in die Wiederaufbaukasse. Deshalb forderte die US-Regierung nur wenige Monate später einen deutlichen Erlass der irakischen Auslandsschulden, die sich auf mindestens 130 Mrd. US-Dollar (ohne ausstehende Kriegsreparationsforderungen) belaufen sollen. Die Schulden – so die Argumentation – wurden nämlich von einem Despoten angehäuft, sind daher als »verabscheuungswürdig« zu betrachten und dürfen nicht dem irakischen Volk auferlegt werden.<sup>16</sup> Die internationale Staatenwelt hat sich dieser Initiative angeschlossen und wird einen deutlichen, aber noch weitgehend offenen Schuldenerlass mittragen. Nur kurze Zeit später wurde sie aber wieder von den USA durch die US-amerikanische Vergabep Praxis von Wiederaufbauaufträgen für die Ausrüstung der irakischen Armee, die Rehabilitierung der Ölförderanlagen, die Instandsetzung von Strom- und Wasserversorgung sowie der Telekommunikation vor den Kopf gestoßen. Gegen geltende WTO-Abkommen gingen die bisherigen Wiederaufbauaufträge in Höhe von bislang ca. 15 Mrd. US-Dollar ausschließlich an Unternehmen aus den 63 Ländern der Koalition der Willigen. Die lukrativsten Aufträge gingen ohne öffentliche Ausschreibung an

---

16. Und dieser Schuldenerlass ist in der Tat notwendig. Der Irak ist schlicht zahlungsunfähig. Im Vergleich zu Argentinien, das mit einem Verhältnis zwischen Auslandsschulden und Bruttosozialprodukt von 1:1 als zahlungsunfähig gilt, hat der Irak bereits ein entsprechendes Verhältnis von mindestens 8:1. Die Öleinkommen des Irak werden über Jahre hinweg allein nicht ausreichen, diese Finanzierungslücke zu schließen.

us-Unternehmen, die – wie Haliburton (mit seiner Tochter Kellogg, Brown & Root) und Bechtel – über besonders enge Kontakte zur US-Administration, insbesondere zum Vize-Präsidenten und ehemaligen Boss von Haliburton, Dick Cheney, verfügen. Nachweislich sind diese Verträge auch in der Regel übersteuert und reduzieren deutlich – zum Schaden der irakischen Volkswirtschaft – das potentielle Volumen der Wiederaufbauleistungen. Aber nicht nur das: Von den ca. 18,4 Mrd. US-Dollar, die der US-amerikanische Kongress im Oktober 2003 als Hilfspaket für den Wiederaufbau des Irak genehmigt hatte, wurden bis zum 22. Juni 2004 nur magere 366 Mio. US-Dollar ausgegeben. Ganz anders wurden mit den Mitteln des Development Fund for Iraq, der sich aus den irakischen Öl-Einnahmen zusammensetzt, umgegangen. Die Coalition Provisional Authority (CPA) verausgabte bereits 19 der ca. 20 Mrd. US-Dollar bis Ende Juni 2004<sup>17</sup> – und dies in wenig transparenter Form.

Der Handlungsbedarf der internationalen Staatengemeinschaft wurde insofern immer akuter. Gleichzeitig waren die Handlungsoptionen beschränkt. Die early-exit-Option, die in den USA angesichts der immensen militärischen und wirtschaftlichen Kosten<sup>18</sup> der Irak-Intervention immer populärer wurde, wurde angesichts ihrer enormen Risiken für die Sicherheit im Irak und die Stabilität in der Golf-Region vorerst verworfen.

Auch die zweite Option – eine Verlängerung der Besatzung – wäre nur mit einer weiteren und deutlichen Aufstockung der Besatzungstruppen möglich gewesen, wozu die USA aus finanziellen Gründen nicht bereit waren. Außerdem war mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass sich das Chaos im Post-Saddam-Irak weiter verschärfen würde. Eine weitere Destabilisierung im Irak und damit in der Region wäre durch die massiv zunehmende Einmischung der Nachbarstaaten Türkei, Iran und Saudi-Arabien bei anhaltender Besatzung auch nicht mehr auszuschließen. Und die Schwächung der einst erfolgreich gebildeten internationalen Koalition »Enduring Freedom« gegen den globalen nicht-staatlichen Terror, der im Irak eine neue Drehscheibe gefunden hat, würde sich unvermindert fortsetzen.<sup>19</sup>

17. Vgl. hierzu Rajiv Chandrasekaran, »U.S. Funds for Iraq are largely unspent«, *Washington Post*, July, 3rd, 2004.

18. Nach Berechnungen des Institute for Policy Studies and Foreign Policy belaufen sich die bisherigen Kosten auf über 150 Mrd. US-Dollar. Vgl. hierzu [www.ips-dc.org/iraq/costsofwar/costsofwar.pdf](http://www.ips-dc.org/iraq/costsofwar/costsofwar.pdf).

19. Die Besatzung des ölreichen Irak ist hauptsächlich – aber natürlich nicht ausschließlich – Wasser auf die Mühlen der gewaltfähigen und -bereiten islamistischen, welt-

Allen Beteiligten war deshalb klar, dass die gemeinsamen Ziele der internationalen Staatengemeinschaft – Sicherheit im Irak, die territoriale Integrität des Irak, das Einsetzen einer stabilen und legitimen irakischen Regierung, und der umfassende Wiederaufbau des Landes – nur erreichbar sind, wenn es den USA und ihrer sich bereits in Auflösung befindlichen Koalition der Willigen gelingt, eine UN-Resolution im Sicherheitsrat so schnell wie möglich durchzubringen, die den politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbauprozess im Post-Saddam-Irak – mit der expliziten Zustimmung der irakischen Akteure – international legitimiert und damit der völkerrechtswidrigen Besetzung des Irak ein Ende macht. Allen Beteiligten war ebenfalls klar, dass natürlich auch mit dieser internationalen Legitimierung nicht alle Risiken ausgeschaltet werden können. Gleichzeitig war man aber davon überzeugt, dass ohne internationale Legitimierung alles nichts ist.

## Die Übergangsregierung

Mit der einstimmigen Annahme der UN-Resolution 1546 hat die internationale Staatenwelt dem Stabilisierungsprozess im Post-Saddam-Irak nach langem diplomatischen Ringen internationale Legitimität verliehen. Von einer Machtübergabe an das irakische Volk bzw. von einer Wiederherstellung der vollen Souveränität des Iraks kann man aber in keinem Fall sprechen. Auf der Basis der irakischen Übergangsverfassung vom März 2004 und der UN-Resolution 1546 soll die neue irakische Interimsregierung zwar volle Autorität und Verantwortung genießen, gleichzeitig aber alle Maßnahmen unterlassen, die die weitere Entwicklung des Irak über die begrenzte Interimsperiode hinaus beeinflussen könnte. Und diese Interimsperiode wird gemäß der UN-Resolution 1546 im günstigsten Fall bis zum 15. Dezember 2005 andauern.<sup>20</sup>

---

weit vernetzten Gruppierungen wie Al Qaida. Der Irak-Krieg hat die Janusköpfigkeit des Westens aus der Sicht der islamistischen Gruppierungen wieder einmal bewiesen.

20. Nach der bereits erfolgten Einsetzung der Übergangsregierung zum 30. Juni 2004 sollen spätestens bis zum 31. Januar 2005 freie Wahlen stattfinden. Spätestens bis zum 15. August 2005 soll das künftige Parlament den Entwurf einer Verfassung ausarbeiten. Ein Referendum soll bis spätestens 15. Oktober 2005 über diesen Entwurf entscheiden. Auf der Grundlage der gebilligten Verfassung sollen bis spätestens 15. Dezember Wahlen abgehalten und bis spätestens 31. Dezember 2005 eine irakische Regierung gebildet werden. Diese Fristen können laut Übergangsverfassung bis zu 6 Monate verlängert werden.

Vor diesem Hintergrund wäre es für den neuen Premierminister, Iyad Allawi, sehr schwer, die über 100, von Paul Bremer erlassenen, politischen und wirtschaftlichen Dekrete substantiell zu verändern. Aber das war ohnehin – so jedenfalls kritische Stimmen im Irak – nicht zu befürchten. Iyad Allawi ist ein säkularer Shiit, der nach 30-jährigem Exil in den Irak zurückgekehrt ist. Im Exil war er einer der wichtigsten Oppositionsführer gegen das Regime von Saddam Hussein und Mitbegründer des Iraqi National Accord (INA), einem Zusammenschluss von ehemaligen Ba'thisten, Militärs und Geheimdienstleuten, die bei Saddam Hussein in Ungnade fielen. Er ist der neue starke Mann der USA mit sehr guten Kontakten zur CIA und britischen Nachrichtendiensten im Irak, aber bislang ohne Verankerung und Popularität in der irakischen Bevölkerung.

---

Solange der gesamte politische Prozess während der Interimsperiode nicht wirklich multilateralisiert wird, d.h. den Vereinten Nationen – dem einzig denkbaren neutralen »broker« – überantwortet wird, kann auch das Misstrauen der irakischen Bevölkerung gegenüber den Institutionen nicht abgebaut werden.

---

Ohnehin ist die neue irakische Interimsregierung nur eine erweiterte Kopie des aufgelösten Irakischen Regierungsrates. Die Schlüsselpositionen gingen an dessen ehemalige Mitglieder und ihre Repräsentanten. Iyad Allawi und sein Stellvertreter, der den USA sehr nahe stehende Kurde Barham Saleh, Vertreter der Patriotic Union of Kurdistan (PUK), führen ein Kabinett von 31 Ministern an. Die eher zeremonielle Präsidentschaft teilen sich der sunnitische Stammesführer Ghazi al Yawer und seine beiden Stellvertreter: Der Shiit Ibrahim Al Jaafar, Führer der islamistischen Da'wa-Partei, und der Kurde Rowsch Shaways, Vertreter der Kurdistan Democratic Party (KDP). Das Ziel des UN-Sonderbeauftragten für den Irak, Lakhdar Brahimi, eine »unpolitische« Übergangsregierung mit Technokraten zu bilden, scheiterte aber nicht nur am Widerstand der irakischen Führung, sondern natürlich auch der USA. Schon jetzt ist davon auszugehen, dass die neue Übergangsregierung denselben Problemen ausgesetzt sein wird wie die alte: wegen mangelnder Unterstützung in der Bevölkerung wird sie kaum in der Lage sein, den vorgesehenen umfassenden nationalen Verfassungs- und Wahlvorbereitungsprozess durchzuführen. Entsprechend wird es auch sehr schwer sein, eine breite Anerkennung der neu entstehenden staatlichen Institutionen zu gewinnen.

Die Vereinten Nationen steuern nicht, wie angestrebt, den politischen Übergangsprozess, sondern spielen laut UN-Resolution 1546 nur eine führende Rolle. Damit wurde die zwingend erforderliche klare Aufgabenverteilung zwischen der irakischen Interimsregierung, den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten nicht erreicht. Solange der gesamte politische Prozess während der Interimsperiode aber nicht wirklich multilateralisiert wird, d.h. den Vereinten Nationen – dem einzigen denkbaren neutralen »broker« – überantwortet wird, kann auch das Misstrauen der irakischen Bevölkerung gegenüber den Institutionen, die jetzt die CPA ersetzen, nicht abgebaut werden.

Die Arbeit der Vereinten Nationen im Irak wird auch nicht von einer gesonderten internationalen Schutztruppe, wie in der UN-Resolution vorgesehen, geschützt werden können, da sich kein einziger Staat der internationalen Gemeinschaft bislang dazu verpflichtet will. Entsprechend werden die von den USA geführten Koalitionstruppen den Schutz der UN-Mission unter Leitung des neuen UN-Gesandten Ashraf Jehangir Qazi übernehmen. Qazi hat seinen Posten noch vor der wegen mehrerer Terroranschläge mehrfach verschobenen, schließlich am 15. August 2004 konstituierten irakischen Nationalversammlung angetreten. Diese möglichst breit angelegte Nationalversammlung, die dem afghanischen Loya Jirga-Modell folgt, soll einen Konsultativrat bestimmen, der die Interimsregierung im Wahl- und verfassungsgebenden Prozess im Irak beraten soll.

Natürlich bleiben auch die ehemaligen Besatzungstruppen – ca. 158 000 Soldaten, davon 138 000 US-Amerikaner – auf explizitem Wunsch der irakischen Regierung als US-geführte »multinational force« im Land. Unter den gegebenen Umständen würde eine mögliche Beteiligung der NATO ohnehin nur als Fortsetzung der US-amerikanischen Herrschaft unter neuer Flagge interpretiert werden.<sup>21</sup> Der rechtliche Status der ehemaligen Besatzungstruppen ist darüber hinaus nicht klar definiert. Es wird nur vage von einer Sicherheitspartnerschaft zwischen der irakischen Interimsregierung und dieser »multinational force« gesprochen. Die Entscheidungshierarchien bleiben wohl während der Interimsperiode die alten Besatzungshierarchien.

---

21. Entsprechend wird sich die NATO vornehmlich auf die Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte in den Nachbarstaaten des Irak konzentrieren. Vgl. hierzu [www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm](http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm).

## Die nächsten Schritte

Die CPA hat es nicht geschafft, Sicherheit, Recht und Ordnung im Irak herzustellen. Damit ist im ganzen Land ein Sicherheitsvakuum entstanden, das von pilzartig wachsenden Milizen teilweise ausgefüllt wird und zu einer erhöhten Unsicherheit und Instabilität geführt hat. Darüber hinaus überziehen das Land Gewalttaten, die von mindestens drei unterschiedlichen Gruppierungen ausgeübt werden: Organisiertes Verbrechen, Überreste der ehemaligen Sicherheitskräfte des Ba'ath-Regimes und islamistische schiitische und sunnitische Gruppierungen nationaler und/oder internationaler Provenienz.

Die dringlichste Aufgabe für die Interimsregierung ist es, dieses Sicherheitsvakuum aufzulösen. Wie schwer diese Aufgabe sein wird, verdeutlicht ein Vergleich. In Nord-Irland, einem bipolaren Konflikt, gab es zum Höhepunkt der Krise ein Verhältnis von 20 britischen Sicherheitskräften zu 1000 Zivilisten. Im Irak, wo der Konflikt multipolar entlang von ethnischen und religiösen Trennlinien verläuft, wären ca. 500 000 US-amerikanische Truppen notwendig.<sup>22</sup> Weniger als ein Drittel dieser Zahl ist aber tatsächlich verfügbar. Eine deutliche Erhöhung der internationalen Truppenpräsenz ist nicht zu erwarten. Das Gegenteil ist wahrscheinlicher: Spanien und die Philippinen haben sich bereits aus der Koalition der Willigen verabschiedet. Angebote von den arabischen Nachbarstaaten (Jordanien, Saudi-Arabien) wurden von der irakischen Interimsregierung dankend abgelehnt. Im Gegensatz zu den offiziellen Verlautbarungen des Pentagon, das von über 200 000 Irakern in unterschiedlichen Sicherheitsdiensten spricht, sind es aber kritischen Schätzungen zufolge bestenfalls ca. 38 000 voll- und teilausgebildete Iraker, die in der neuen irakischen Polizei, Armee und Grenzpolizei derzeit tätig sind.<sup>23</sup> Nur wenn es gelingt, diese Zahl in kurzer Zeit deutlich – auch und vor allem mit NATO-Ausbildungsunterstützung – zu erhöhen, kann sich die Situation im Irak stabilisieren. Die Aussichten dafür sind jedoch angesichts der systematisch verübten (Selbstmord-)Bombenattentate vor Rekrutierungsstellen für irakische Sicherheitskräfte nicht die besten.

Vor diesem Hintergrund kommt der irakischen Nationalversammlung, die im August 2004 zusammengetreten ist, größte Bedeutung zu. Die fehlende Legitimität der irakischen Interimsregierung kann nur abgebaut

22. Vgl. hierzu den Artikel »No easy options« in *Time*, April 19, 2004.

23. Vgl. hierzu [www.disinfopedia.org/wiki.phtml?title=New\\_Iraqi\\_Army](http://www.disinfopedia.org/wiki.phtml?title=New_Iraqi_Army).

werden, wenn in dieser Nationalversammlung alle relevanten Akteure im Irak vertreten sind. Hierzu zählen nicht nur Milizen wie die des jungen radikalen Schiitenführers Muqtada Al Sadr, die für die Aufstände in Nadshaf und Kerbala verantwortlich sind, sondern auch bislang vom politischen Prozess unzureichend berücksichtigte Stämme, Regionen (sunnitisches Dreieck), politische Gruppierungen und religiöse Autoritäten wie der aus dem Iran stammende irakische Großayatollah Ali as Sistani.

Gleichzeitig muss auch der Prozess der ungezielten »Deba'thisierung«, den die CPA verfolgte, umgekehrt werden. Erste Anzeichen hierfür sind bereits durch die von der irakischen Interimsregierung unterstützte Rückkehr von Bediensteten im öffentlichen Sektor – vor allem Lehrer, Hochschullehrer und Polizisten – an ihre Arbeitsplätze erkennbar, die nur wegen ihrer einfachen Ba'th<sup>24</sup>-Mitgliedschaft von der CPA entlassen wurden.

Auch das Thema der dezentralen Gewaltenteilung wird bei der langfristigen staatlichen Ausgestaltung des multi-ethnischen und multi-konfessionellen Post-Saddam-Irak von herausragender Bedeutung sein. Ziel der irakischen Verfassungs- und Wahlrechtsreform muss es sein, dem tribalen Charakter der irakischen Gesellschaft Rechnung zu tragen, den Schutz von ethnischen und konfessionellen Minderheiten zu verbrieften und die repräsentative Partizipation der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene im Irak zu gewährleisten.

---

Im Irak gibt es keine demokratische Tradition, nur die Erinnerung an die Monarchie und das Leiden unter der autoritären Präsidialdiktatur.

---

Mittelfristig wird der Aufbau einer irakischen Zivilgesellschaft – vor allem der Aufbau pluralistischer politischer Strukturen, Interessenverbände und Parteien – im Rahmen einer breit angelegten Demokratisierung des Post-Saddam-Irak von herausragender Bedeutung sein. Angesichts der gesellschaftlichen Wirklichkeit im Irak kann diese Demokratisierung nur eine sehr langfristige, in einem evolutionären Prozess zu

---

24. Die irakische Ba'th-Partei, die ein wesentlicher Baustein der Diktatur Saddam Husseins war, definierte sich pan-arabisch, säkular und sozialistisch und war ein Amalgam aus autoritärer renten-finanzierter Herrschaft und Tribalismus. Ziel sollte es sein, die natürlich immer noch bestehenden Ba'th-Strukturen nicht vollends zu zerstören, sondern grundlegend zu reformieren, um sie dem neuen Herrschaftsapparat im Post-Saddam-Irak dienlich zu machen.

erreichende Aufgabe sein. Im Irak gibt es keine demokratische Tradition, nur die Erinnerung an die Monarchie und das Leiden unter der autoritären Präsidialdiktatur. Es gibt nicht einmal ein theoretisches Wissen über die Demokratie im ehemals gleichgeschalteten Irak. Bestenfalls im autonomen Kurdistan im Nord-Irak hat sich ein gewisser Grad an Partizipation sowie Medien- und Meinungsfreiheit herausgebildet. Erschwerend kommt hinzu, dass auch die neue Regierung im Post-Saddam-Irak ihre Staatseinnahmen fast ausschließlich aus der Öl-Rente beziehen wird. Um die Produktivkraft der irakischen Bürger dennoch für den staatlichen Modernisierungsprozess nutzbar zu machen, muss diese Öl-Rente nicht nur nach einem Schlüssel, der die relative Bedeutung der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen im Irak widerspiegelt, verteilt werden, sondern auch ein Prozess der wirtschaftlichen Diversifizierung und Dezentralisierung eingeleitet werden.

Nicht zuletzt ist die konstruktive Einbindung der sechs regionalen Nachbarn in diesen Prozess sicherzustellen. Diese Einbindung findet im Kern bereits statt. Mittlerweile finden regelmäßige Treffen auf Ministerebene zwischen dem Irak, seinen direkten Nachbarn und Ägypten statt. Diese ersten Ansätze von multilateraler Zusammenarbeit in der Region können von der EU unterstützt werden, da sie im Vergleich zu den USA über gute Kontakte mit allen beteiligten Staaten verfügt.<sup>25</sup>

## **Annäherung an den Iran und Aufbau einer breit angelegten Entspannungspolitik**

Der Iran ist ein extrem wichtiger Akteur in der Region. Er spielt eine mitentscheidende Rolle in der Lösung des Irak-Krieges und eine indirekte Rolle im Nahostfriedensprozess. Die Zukunft des iranischen Nuklearprogrammes wird sich auch direkt auf die Stabilität in der Region auswirken.

Zwischen der EU und dem Iran gibt es anstehende Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen und ein paralleles politisches Abkommen. Darüber hinaus führt die EU mit dem Iran einen »umfassenden Dialog« und einen Menschenrechtsdialog. Die vier Verhandlungskernpunkte zwischen der EU und dem Iran (Menschenrechte,

---

25. Jordanien, Ägypten und Syrien (Barcelona-Prozess), Türkei (EU-Beitrittskandidat), Iran (EU-Iran-Dialog) sowie Kuwait und Saudi-Arabien (EU-GCC-Kooperationsabkommen).

Nahost-Friedenprozess, Terrorismus und Massenvernichtungswaffen) entsprechen mittlerweile den US-amerikanischen Hauptanliegen, die einen abgestimmten transatlantischen Ansatz möglich machen sollten. Dieser Ansatz muss berücksichtigen, dass sich der Iran – wie Syrien – von den USA umzingelt sieht und eine offenkundige Wagenburgmentalität aufgebaut hat.

Nach dem jüngsten Wahlsieg der Konservativen ist davon auszugehen, dass der Iran das chinesische Modell (dosierte wirtschaftliche und gesellschaftliche Öffnung bei gleichzeitiger Unterdrückung der Opposition sowie verstärkte Bemühungen, seine auswärtigen Beziehungen zu normalisieren) vorantreiben wird. Um den Iran auch aus der regionalen Isolierung zu führen, reicht ein isolierter EU-Iran-Dialog aber nicht aus. Der Iran sollte auch in den regionalen Programmen der EU aufgenommen werden. Angedacht werden kann, dem Iran z.B. einen Beobachter-Status in den Regierungsforen entsprechend angepasster Programme (des EU-GCC-Dialogs und des Barcelona-Prozesses) anzubieten und iranische zivilgesellschaftliche Organisationen in Euro-mediterrane Netzwerke einzubinden.

Der Iran wird – mit Verweis auf Staaten wie Pakistan, Indien, Nord-Korea und Israel – an seinem nationalen Recht festhalten, ein eigenständiges (ziviles) Nuklearprogramm zu entwickeln. Mit der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zum Atomwaffensperrvertrag hat der Iran zunächst die Auflagen der internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) akzeptiert. Bislang hat der Iran auch den Atomwaffensperrvertrag respektiert und sein Urananreicherungsprogramm eingefroren. Diese Haltung des Iran war gebunden an das im Oktober 2003 gegebene, gleichzeitige Versprechen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens, im Gegenzug Technologie zur Entwicklung eines friedlichen Nuklearprogramms zu Verfügung zu stellen. Anfang August 2004 hat der Iran diese Verhandlungslösung mit der Ankündigung, Zentrifugen für sein Urananreicherungsprogramm zu produzieren, wieder in Frage gestellt. Dieser Kurswechsel ist nicht nur Ausdruck des Unmuts des Iran, der sich zuletzt zu Unrecht in Resolutionen der IAEA kritisiert fühlte. Er spiegelt auch die Teheraner Einschätzung wider, dass die USA nach der Irak-Intervention politisch geschwächt und militärisch gebunden sind und kurzfristig keine akute Bedrohung darstellen. Der Iran nimmt damit auch die Gefahr in Kauf, dass die IAEA den Sicherheitsrat auffordert, gegen den Iran aktiv zu werden – auch mit Sanktionen. Iran hat gleichzeitig einen Forderungskatalog für einen erneuten Kurswechsel in seiner Politik auf-

gestellt. Die wohl wichtigste Forderung – mit eindeutigem Bezug auf Israel – ist die nach einem nuklearfreien Nahen/Mittleren Osten und internationalen Sicherheitsgarantien gegen einen Nuklearangriff.

Die Annäherung an den Iran ist – neben der Lösung des Nahost-Konflikts und der Stabilisierung des Irak – die Voraussetzung für eine breit angelegte regionale Abrüstungs- und Entspannungspolitik im Nahen und Mittleren Osten mit dem Ziel einer massenvernichtungswaffenfreien Zone, die vergleichbar dem KSZE-Prozess zu mehr Sicherheit und Zusammenarbeit in dieser Region führen muss (vgl. auch den Beitrag von Rolf Mützenich in diesem Heft).

Auch andere Modelle – wie die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) und die Organization of American States (OAS) – können hilfreiche Impulse für eine regionale Sicherheitsstruktur geben. Die Rolle der externen Spieler wird sich aber auf eine Vermittlungsrolle konzentrieren. Um ein »regional ownership« zu entwickeln, muss diese Initiative natürlich aus der Region selbst kommen. Und es gibt bereits eine Vielzahl von Ansätzen: die Mubarak-Initiative, die Initiative des saudischen Kronprinzen Abdallah und nicht zuletzt die Initiative des ehemaligen jordanischen Kronprinzen Hassan. Dieser Prozess kann langfristig nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, einen gemeinsamen tragfähigen Verhaltenskodex aufzubauen. Der Prozess muss dynamisch verlaufen und alle Akteure – die Arabische Welt, Israel, Iran und die Türkei – einschließen, um einen Dialog zwischen den Staaten der Region und zwischen den Staaten und ihren (Zivil-)Gesellschaften in der Region zu ermöglichen. Nicht zuletzt ist es notwendig, den Sicherheitsbegriff möglichst breit zu definieren, um ihn an die äußerst heterogene Staatenwelt in der Region anpassen zu können.

## **Die strukturellen Ursachen angehen: Rentenökonomien, Tribalismus, Islamismus**

Auch wenn es gelingt, signifikante Fortschritte bei der Lösung der großen regionalen Konflikte zu erzielen, bleiben immer noch wesentliche Probleme bestehen, die ursächlich für die zentralen Demokratie- und Entwicklungsdefizite der arabischen-islamischen Welt sind. Die Ursachen dieser Defizite sind vielfältig und struktureller Natur.

Generell wird die Hoffnung geäußert, dass sich die Staaten in der Region wegen mehrerer objektiv feststellbarer Entwicklungen demokrati-

sieren und wirtschaftlich öffnen müssen. Dazu zählen vor allem die demographische Entwicklung, die Bildung und die Informationstechnologie (vgl. auch den Beitrag von Christian Koch in diesem Heft). Auch stehen die Länder in der Region vor einem flächendeckenden politischen Generationswechsel, da die Alleinherrscher in die Jahre gekommen sind. Die Hoffnung, dass sich mit diesem Generationswechsel auch signifikante Fortschritte in der Demokratisierung einstellen, hat sich aber bislang nicht erfüllt. Die junge Garde um König Mohammad VI von Marokko, König Abdullah II von Jordanien und König Hamed von Bahrain hat im Gegensatz zu Präsident Bashar al Assad von Syrien durchaus politische Reformen eingeleitet. Diese Reformen kann man aber bestenfalls als politische Liberalisierung bezeichnen. In diesen Ländern ist eine offener gesellschaftspolitische Auseinandersetzung, größere Medienfreiheit, breitere zivilgesellschaftliche Entwicklung und zunehmender Wettstreit zwischen Parteien feststellbar. Diese dosierte Öffnung ist durchaus eine notwendige Bedingung für die Demokratisierung, aber natürlich keine hinreichende.<sup>26</sup>

Ähnliches gilt auch für die Informationstechnologie. Zweifelsohne wird die politische Liberalisierung durch die schnell wachsende weltweite Informationsdichte (Internet, Satellitenfernsehen) gefördert, da autoritäre Systeme ein wesentliches Element ihrer Stabilisierungsfähigkeit, nämlich ihr Informationsmonopol, einbüßen. Bislang gibt es aber in der Region immer noch weniger als ein Prozent Internet-Nutzer in der Gesamtbevölkerung, und darüber hinaus ist der Internetzugang auch häufig staatlich kontrolliert.

---

Die Verfügungsmasse »Renteneinkommen« bleibt über Jahre groß genug, um den politischen Öffnungsprozess sehr »dosiert« zu gestalten.

---

Gleichzeitig werden aber entscheidende Ursachen für den Entwicklungs- und Demokratiestau in der Region oftmals ausgeblendet. Und dies sind vor allem die Rentenabhängigkeit der Staaten in der Region, der vorherrschende Tribalismus in den Gesellschaften und der Umgang mit dem Islamismus, die sich nur langfristig überwinden lassen. Die Diskus-

---

26. Vgl. hierzu auch Daniel Brumberg, Liberalization versus Democracy, Understanding Arab Political Reform, working paper No. 37, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, May 2003.

sion über eine wirtschaftliche und politische Reform bzw. Transformation der Region kann daher nur vor diesem Hintergrund geführt werden.

Auf der Arabischen Welt und dem Iran lastet ein segensreicher Fluch: Die Länder im Nahen/Mittleren Osten und Nordafrika sind mit großer Mehrheit Rentier- oder Semi-Rentier-Staaten, die ihr Einkommen zum größten Teil aus Renten generieren – hauptsächlich aus Öl- und Gas-Renten, aber auch aus Finanzhilfen oder Gastarbeiterrücküberweisungen. Die Staaten – insbesondere die politischen Schwergewichte in der Region: Algerien, Ägypten, Saudi-Arabien, Syrien und Iran – waren seit Beginn des Öl-Booms kaum auf die produktive Tätigkeit ihrer Bürger und Bürgerinnen angewiesen und erkaufte sich grundsätzlich ihre Legitimität über die Verteilung von Renteneinkommen gemäß dem Credo »no taxes – no participation«. Entsprechend unterwarfen sie auch die Entwicklung ihrer Zivilgesellschaften nicht partizipativen, sondern nationalen politischen und Sicherheitskonzepten. Es ist zweifelsohne richtig, dass der relative Anteil von Renten am Staatseinkommen dieser Länder langfristig fallen und die Verteilung der Renteneinkommen angesichts der demographischen Entwicklung in der Region wohl nicht mehr ausreichen wird, das Volk ruhig zu halten. Gleichzeitig bleibt die Verfügungsmasse »Renteneinkommen« über Jahre groß genug, um den politischen Öffnungsprozess sehr »dosiert« zu gestalten.<sup>27</sup>

In den traditionellen Gesellschaften der Region dominiert nach wie vor der Tribalismus, der Politik und Wirtschaft über die Zugehörigkeit zu männerdominierten Großfamilien (»hamula«) definiert. Demokratisierungsstrategien, die sich ausschließlich an westlichen Demokratiemustern orientieren und den Tribalismus ausblenden, haben naturgemäß wenig Chancen auf Erfolg.

Ein weiteres Problem, das auf der Hand liegt, aber in keinem offiziellen US-amerikanischen oder europäischen Strategie-Papier bislang zu finden ist, ist der Umgang mit dem Islamismus in der Region. Eine diffuse Angst des Westens vor diesem Phänomen verhindert es bislang, geeignete Strategieansätze zu entwickeln. Diese diffuse Angst basiert auf der weder wissenschaftlich noch mit repräsentativen Meinungsumfragen

---

27. Dahinter stecken die sich anbahnenden strukturellen Veränderungen auf dem Weltölmarkt: Staaten wie China und Indien schließen mit großen Schritten zu den industrialisierten Nationen auf und erhöhen entsprechend die Ölnachfrage. Zwar sind die Weltölreserven auch auf lange Sicht gesichert. Was aber fehlt, sind Förder- und Raffineriekapazitäten, um das Ölangebot dieser gestiegenen Nachfrage kurz- und mittelfristig anzupassen.

begründbaren Annahme, dass die Islamisten – »die Anti-Imperialisten, Anti-Amerikaner, Anti-Zionisten, Anti-Semiten, Anti-Demokraten, Anti-Modernisten« – die absolute Mehrheit bei freien Wahlen in der Region gewinnen und die lieb gewonnenen Regierungen der autokratischen Systeme einfach wegspülen würden. Klammert man aber diese Überlegung aus, bleibt die Forderung nach Demokratisierung reine Augenwischerei. Die Angst des Westens gibt den Regimes in der Region eine carte blanche, im Namen der Bekämpfung des Islamismus auch gleichzeitig flächendeckend alle systemkritischen zivilgesellschaftlichen Akteure massiv zu unterdrücken. Beste Beispiele hierfür sind die autoritären Präsidentialregime: Tunesien, Ägypten und Syrien. Die Erfahrung in diesen Ländern hat auch gezeigt, dass islamistischer Extremismus durch massive Repression und Ausgrenzung in Gewalt, in islamistischen Terror umschlagen kann.

Nur wenn es gelingt, einen differenzierten Umgang mit islamistischen Gruppierungen zu verfolgen, können auch politische Öffnungsprozesse gelingen. Auch hier genügt nur ein kurzer Blick auf einige Länder in der Region: Jordanien, Marokko, Jemen, Libanon und jüngst auch Algerien, deren Erfahrungen man genau studieren sollte. Diese Erfahrungen könnten auch den autoritären Präsidentialregimes und Königshäusern auf der Arabischen Halbinsel durchaus hilfreich sein.

Auf der Grundlage dieser Erfahrungen ist es durchaus möglich, eine Strategie zum Umgang mit islamistischen Bewegungen zu entwickeln. Diese Strategie kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn gleichzeitig eine glaubwürdige Lösung des Nahostkonflikts und der Irak-Krise erreicht wird, ohne die die islamistischen Bewegungen beständig Wasser auf ihre Mühlen erhalten.

Der Islamismus (politische Islam) ist kein monolithischer Block, sondern ein äußerst heterogenes Phänomen. Er ist ein wichtiger Akteur in den Gesellschaften der arabisch-islamischen Welt. Er befindet sich bereits in Regierungsfunktion wie in der Türkei, im Iran, in Saudi-Arabien und im Sudan. Er findet sich im parlamentarischen Parteienspektrum in den Staaten der arabisch-islamischen Welt wieder, und zwar in Jordanien (Islamic Action Front), in Marokko (parti du justice et développement), im Jemen (Al Islah) und in Algerien (Al Islah). Er ist ein Schwergewicht in berufsständischen Vereinigungen (Rechtsanwälte, Ingenieure) und in sozialen und karitativen Organisationen. Er definiert sich als gewaltbereite und zum Teil terrorbereite Widerstandsbewegungen gegen Dritte (Israel) – wie die Hamas und die Hizbullah – mit einer starken gesell-

schaftlichen Verankerung in ihren jeweiligen Ländern, als islamistische Terrorbewegung gegen das eigene Regime wie die GIA (groupes islamiques armés) in Algerien oder als flüchtiges internationales Terrornetzwerk wie Al Qaida. Der politische Islam kann sozialrevolutionär wie im Iran sein oder konservativ wie in Saudi-Arabien.

---

Nur wenn es gelingt, einen differenzierten Umgang mit islamistischen Gruppierungen zu verfolgen, können auch politische Öffnungsprozesse gelingen.

---

Ziel muss es sein, integrationsfähige und -bereite Teile der islamistischen Bewegungen, die sich eindeutig zum Gewaltverzicht, zur Friedfertigkeit und zur Achtung der demokratischen Spielregeln in ihren Ländern bekennen, in den politischen Prozess einzubinden. Auch hier kann der Westen eine Vermittlungsrolle übernehmen und Foren für den nationalen, an Sachthemen ausgerichteten und auf gemeinsame Projekte zielenden Dialog zwischen säkularen und islamistischen Gruppierungen anbieten.

Keinesfalls dürfen islamistische Bewegungen in einen Topf geworfen werden und in toto als »staatsgefährdend bzw. terroristisch« stigmatisiert, marginalisiert und massiv unterdrückt werden. Die Teilnahme an der parlamentarischen Arbeit bzw. die Regierungsmitarbeit dient ja nicht nur der Einbindung, sondern führt auch zwangsläufig zur Entzauberung der islamistischen Bewegungen und ihrer Heilslehren, die sich am besten mit dem islamistischen Credo »Al Islam wa al hall« (Der Islam ist die Lösung) beschreiben lassen. Es lassen sich nämlich keine einfachen Antworten mehr auf komplexe politische Probleme finden. Lösungen – wie z.B. zur kommunalen Abwasser- und Abfallwirtschaft – können nur gemeinsam, mit politischen Kompromissen erarbeitet werden. Entsprechend ist es auch möglich, gewaltbereite, auf radikale Systemveränderung drängende Zweige der islamistischen Bewegungen zu identifizieren, sie ihrer Legitimationsbasis zu entziehen, zu isolieren und entsprechend zu verfolgen.

Das ist aber nur der eine Teil der Strategie. Gleichzeitig muss die Förderung einer solidarischen, säkularen, demokratischen politischen Alternative in den Ländern intensiviert werden. Es geht hierbei um die langfristige Schaffung der notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen, die an die landesspezifischen Charakteristika angepasst werden müssen.

Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Parteien- und Wahlgesetzgebung: Wo politische Parteien generell verboten sind (u.a. in den GCC-Staaten), geht es darum, politische Parteien zu legalisieren. Wo nur ausgewählte Parteien erlaubt sind, andere aber verboten, geht es um die Ausweitung der politischen Einbindung (u.a. in Ägypten und Tunesien). Wo es keine nationalen Wahlen gibt, geht es um die Einführung von Wahlen (u.a. in Saudi-Arabien und Oman). Wo bereits nationale Wahlen regelmäßig abgehalten werden, aber nicht-gewählte Teile der Regierung den Großteil der Macht haben, geht es um die Machtbegrenzung der Nicht-Gewählten. Nicht zuletzt müssen konkrete Maßnahmen ergriffen werden, um die legislative Macht auszuweiten und die Unabhängigkeit der Judikative zu stärken.<sup>28</sup>

Vor allem der internationalen politischen und finanziellen Unterstützung der säkularen, demokratischen Bewegungen in der Region kommt hierbei besondere Bedeutung zu, um die sozialen Felder und Sektoren zurückerobern zu können, die von den islamistischen Bewegungen so erfolgreich besetzt wurden.

## Ausblick

Die Überwindung der zentralen Entwicklungs- und Demokratiedefizite in der Region des Nahen/Mittleren Ostens und Nordafrikas ist eine langfristige Aufgabe, die von den Gesellschaften in dieser Region getragen und gelöst werden muss. Dieser Transformationsprozess kann von externen Akteuren inhaltlich unterstützt sowie finanziell und politisch gefördert werden. Der transatlantische Schulterchluss kann in dieser Hinsicht neue Impulse liefern. Von Bedeutung wird er aber nur dann sein, wenn er seine Glaubwürdigkeit bei der Lösung der zentralen regionalen Konflikte – insbesondere des israelisch-palästinensischen und des Irak-Konflikts – zurückgewinnt und gemeinsame Antworten auf die bislang ausgeblendeten entscheidenden Fragen hinsichtlich der Demokratisierung und Modernisierung der Region – insbesondere zum Umgang mit dem politischen Islam – findet.

---

28. Vgl. hierzu Marina Ottaway and Thomas Carothers, *The Greater Middle East Initiative: Off to a false start*, policy brief no. 29, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, March 2004.