



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika

Die blockierte Region am Scheideweg

Andrä Gärber

Januar 2007

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 ganz besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika

Die blockierte Region am Scheideweg

Andrä Gärber



| | |
|--|----|
| Abstract..... | 2 |
| I. Rahmenbedingungen..... | 3 |
| I.1 Die „blockierte“ Region..... | 4 |
| I.2 Ursachen des Demokratie- und Entwicklungsstaus..... | 6 |
| I.3 Perspektiven der Entwicklung..... | 7 |
| I.4 Der Madrider Nahostfriedensprozess – von der Euphorie zum Kollaps..... | 10 |
| I.5 Der Irak-Krieg 2003 – Operation Neo-Con geglückt, Patient Irak (fast) tot..... | 13 |
| I.6 Das Gespenst des schiitischen Halbmondes geht um..... | 15 |
| I.7 Atomkonflikt mit dem Iran – Déjà-vu einer (un)vermeidbaren Eskalation..... | 15 |
| I.8 Der „zufällige“ Krieg zwischen Israel und der Hizbullah im Sommer 2006..... | 16 |
| II. Politik Deutschlands..... | 18 |
| III. Szenarien..... | 20 |
| III.1 Der Sturm in der Wüste..... | 20 |
| III.2 Die Verwüstung..... | 21 |
| III.3 Die Fata Morgana..... | 22 |
| IV. Handlungsoptionen..... | 24 |
| IV.1 Europäische Politik gegenüber der Region harmonisieren..... | 24 |
| IV.2 Den umfassenden Nahostfriedensprozess wiederbeleben..... | 25 |
| IV.3 Israel sichern und Palästina durchsetzen..... | 25 |
| IV.4 Libanon stärken..... | 26 |
| IV.5 Syrien einbeziehen..... | 27 |
| IV.6 Iran integrieren..... | 27 |
| IV.7 Irak stabilisieren..... | 28 |
| IV.8 Breit angelegte Abrüstungs- und Entspannungspolitik aufbauen..... | 29 |
| IV.9 Sozioökonomische Entwicklung und Integration fördern..... | 30 |
| IV.10 Politische Öffnung einfordern..... | 30 |

Abstract

Die Region des Nahen/Mittleren Ostens und Nordafrikas, die mit ca. 65 Prozent der weltweiten Ölreserven und gut 45 Prozent der weltweiten Gasreserven gesegnet ist, leidet unter dem Fluch eines ausgeprägten Demokratie- und Entwicklungsstaus, der ursächlich auf die lähmende Mischung aus einem sehr hohen Ausmaß der politischen Konflikte und der autoritären Struktur der meisten Regime in diesem Gebiet zurückzuführen ist.

Die Zukunftsperspektiven der Region werden vom zunehmenden Bevölkerungsdruck, dem anstehenden politischen Generationswechsel, den Bildungsherausforderungen und dem Zugang zur Informationstechnologie mitgeprägt und können durch die anhaltende Rentenabhängigkeit, den vorherrschenden Tribalismus in den Gesellschaften und den ungeklärten Umgang mit dem Phänomen des Islamismus gefährdet werden. Nicht zuletzt hängen die Perspektiven dieses Raumes ganz entscheidend von der weiteren Entwicklung der großen ungelösten Konflikte ab: des arabisch-israelischen Konflikts, des Irak-Konflikts, des regionalen schiitisch-sunnitischen Konflikts als Folge des jüngsten Irak-Krieges und des Nuklearkonflikts mit dem Iran, deren zunehmende Interdependenz in dem „zufälligen“ Krieg zwischen Israel und der *Hizbullah* im Sommer 2006 deutlich zum Ausdruck kam.

Bleiben diese Konflikte und strukturellen Probleme weiterhin ungelöst, erhöhen sich aus deutscher und europäischer Perspektive auch zwangsläufig die Gefahren für die eigene Sicherheit, Stabilität und Prosperität.

Um diese Gefahren zu verdeutlichen, wurden die Szenarien „Sturm in der Wüste“, „Verwüstung“ und „Fata Morgana“ entwickelt, die eines gemeinsam haben: Sie nehmen die weitere Entwicklung im Atomkonflikt mit dem Iran als Ausgangspunkt und spielen die entsprechenden Wirkungsketten durch, die sich aus den (gewaltsamen) Versuchen, die iranische Atombombe zu verhindern, bzw. aus den Reaktionen auf einen nuklear bewaffneten Iran ergeben. Und dies nicht zufällig: Der Iran steht beispielhaft für die zunehmende Entfremdung zwischen der westlichen Welt und den islamisch geprägten Ländern. Er versinnbildlicht als Terrorismus unterstützender und (wahrscheinlich) nach der Atombombe strebender Staat den Extremismus im politischen Islam und die Gefahr der Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Als potenzieller regionaler Hegemon ist er von entscheidender Bedeutung, was die Lösung des arabisch-israelischen Konflikts, die Stabilisierung des Irak und Afghanistans sowie die Ausgestaltung des schiitisch-sunnitischen Verhältnisses in der Region anbetrifft. Nicht zu vergessen ist der Nuklearkonflikt mit dem Iran, der als rentenabhängiger Staat über die drittgrößten Ölreserven und zweitgrößten Gasreserven weltweit verfügt; er steht beispielhaft für die zunehmende globale Energieversorgungsunsicherheit.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass nur ein gemeinsamer internationaler Vorstoß mit einem politischen Gesamtkonzept die Krise in dieser Region umfassend und nachhaltig entschärfen kann. Deutschland kann aufgrund seiner politischen und wirtschaftlichen Bedeutung sowie seines Beziehungsgeflechtes mit den entscheidenden externen und regionalen Akteuren unter Hervorhebung der folgenden zehn Eckpunkte einen wichtigen Beitrag dazu leisten: Harmonisierung der europäischen Politik, Wiederbelebung des umfassenden Nahostfriedensprozesses, Sicherung Israels und Durchsetzung Palästinas, Stärkung des Libanon, Einbeziehung Syriens, Integration des Iran, Stabilisierung des Irak, Aufbau einer breit angelegten Abrüstungs- und Entspannungspolitik, Förderung der sozioökonomischen Entwicklung und Integration und schließlich Einforderung der politischen Öffnung.

I. Rahmenbedingungen

I.1 Die „blockierte“ Region

Die Region des Nahen und Mittleren Ostens (*Mashrek*) sowie Nordafrikas (*Maghreb*) umfasst die arabische Welt und die Staaten, die ihre Sicherheit direkt beeinflussen: Iran, Israel und die Türkei (als Grenzfall)¹. Sie verfügt mit ca. 65 Prozent der weltweiten Ölreserven und gut 45 Prozent der weltweiten Gasreserven über die größten Öl- und Gasvorkommen weltweit. Gleichzeitig gehört sie zu den trockensten Gebieten der Erde. Die dort lebenden 5 Prozent der Weltbevölkerung haben Zugang zu lediglich 1 Prozent der Frischwasservorkommen. 1963 hatte noch jede Person in der Region mehr als 3000 Kubikmeter Frischwasserreserven pro Jahr zur Verfügung. Heute sind es bereits in mehr als 14 Ländern der Region deutlich weniger als 1000 Kubikmeter².

Zudem verteilt sich der Öl- und Gasreichtum auf wenige Länder: an führender Stelle Saudi-Arabien, gefolgt von Iran, Irak, Kuwait, Vereinigte Arabische Emirate, Libyen, Katar und Algerien. Auch die Frischwasserreserven in der Region sind sehr unterschiedlich verteilt: Stehen jedem Iraner im Schnitt jährlich etwa 1800 Kubikmeter zur Verfügung, sind es im Jemen lediglich 125 Kubikmeter pro Jahr und Kopf.

Nicht zuletzt konzentriert sich die Bevölkerung in dieser Region, die ohne die Türkei ca. 375 Millionen Menschen im Jahr 2003 betrug, auf wenige Länder: Ägypten und Iran vereinigen mit jeweils über mehr als 71 Millionen Menschen fast 40 Prozent der Gesamtbevölkerung auf sich. Ihnen steht eine Vielzahl von Klein- und Kleinststaaten gegenüber, deren jeweilige Bevölkerung weniger als 5 Millionen Menschen (u.a. Vereinigte Arabische Emirate, Kuwait, Oman) oder weniger als 1 Millionen Menschen beträgt (u.a. Katar, Bahrain).

Entsprechend weisen die Länder, die in sprachlicher, kultureller und religiöser Hinsicht sehr homogen und historisch eng miteinander verflochten sind, ein extremes Gefälle in der Ausstattung an den Produktionsfaktoren Arbeit, Human- und Sachkapital sowie an natürlichen Ressourcen und in den Pro-Kopf-Einkommen aus. Die Bandbreite reicht von den ressourcenarmen, arbeitskräfteexportierenden Ländern wie Ägypten, Jordanien, Libanon, Marokko, Tunesien und die palästinensischen Gebiete über ressourcen- und bevölkerungsreiche Staaten wie Algerien, Iran, Irak und Syrien bis zu den ressourcenreichen und arbeitskräfteimportierenden Ländern des Golfkooperationsrates (GCC): Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Kuwait, Katar, Oman und Bahrain sowie Libyen. Im Jahr 2003 reichten die Pro-Kopf-Einkommen von fast 38.000 USD in Katar bis zu weniger als 600 USD im Jemen und Sudan.

Darüber hinaus sind die politischen Systeme dieser Länder äußerst heterogen. Das Spektrum reicht von Monarchien (GCC-Staaten, Marokko und Jordanien) über Republiken in der Form säkularer, autoritärer Präsidialregime (Ägypten, Syrien, Tunesien und Algerien) oder islamistischer (Militär)Regime (Sudan und Iran) bis zu defekten Demokratien (Libanon) oder die unter Besatzung stehenden, aber im demokratischen Aufbau befindlichen Länder (palästinensischen Gebiete und der Irak) sowie Demokratien (Israel).

Hinsichtlich einer Vielzahl von politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungsindekatoren weisen die Länder in dieser Region negative Spitzenwerte im internationalen

1] Die Türkei ist zwar ein EU-Beitrittskandidat. Sie ist aber gleichzeitig auch ein wichtiger nichtarabischer Akteur in der Region, was u.a. die strategisch-militärische Zusammenarbeit mit Israel, die regionale Wasser-Frage und die regionale Kurden-Frage anbetrifft, und wird deshalb in der Analyse mitberücksichtigt.

2] Die Vergleichszahl für Deutschland liegt bei 2286 Kubikmeter.

Vergleich auf, die sich auch noch gegenseitig negativ verstärken und potenziell explosiv sind.

Die Zahl der zwischenstaatlichen bewaffneten oder politischen Konflikte ist im internationalen Vergleich erschreckend groß: mehrere weltpolitisch bedeutsame Hauptkonflikte – der nahöstliche Territorialkonflikt um Palästina, der Irak-Konflikt, der Hegemonie-Konflikt am Persischen Golf und der internationale Nuklearkonflikt mit dem Iran – sowie eine Vielzahl zwischenstaatlicher und interner bewaffneter Subkonflikte, die wie der Darfur-Konflikt im Sudan, der Westsahara-Konflikt oder der Kurden-Konflikt auch eine regionale Ausstrahlung haben.

Es überrascht deshalb kaum, dass die Region damit auch zu den größten Waffenarsenalen in der Welt gehört: Der durchschnittliche Anteil der Militärausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in diesen Ländern ist – trotz seiner relativen Abnahme – immer noch mindestens mehr als doppelt so hoch wie der Weltdurchschnitt³ und damit negative Weltspitze. Hier ist darüber hinaus die höchste Konzentration an Flüchtlingen und Binnenvertriebenen im internationalen Vergleich zu beobachten.

Die Länder der Region zählen darüber hinaus zu den unfreiesten dieser Welt. Der jüngste Jahresbericht von *Freedom House* weist allein elf „unfreie“, sechs „teilweise freie“ und nur ein „freies“ Land aus. Damit liegt sie sogar noch hinter Subsahara-Afrika zurück. Die arabisch-islamische Welt leidet aber nicht nur unter Unfreiheit, sondern auch unter Ungleichheit und Unwissenheit. Arabische Experten, die in den seit dem Jahr 2002 jährlich herausgegebenen *Arab Human Development Reports* des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen die Region kritisch beleuchten, haben neben dem weltweit geringsten Freiheitsgrad, gemessen an bürgerlichen und politischen Menschenrechten, auch die weltweit geringste Berücksichtigung der Frauen im Hinblick auf ihre politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Beteiligung und weltweit eines der schlechtesten Bildungssysteme als die zentralen Demokratie- und Entwicklungsdefizite identifiziert.

Auch die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsindikatoren geben Anlass zur Besorgnis. Das Gebiet erfuhr zwar zwischen 1970 und 1985 eines anhaltenden ölinduzierten Booms, der dort im internationalen Vergleich zu einer der am schnellsten wachsenden und sich entwickelnden Regionen führte und nur von Ostasien übertroffen wurde. Mit dem drastischen Verfall des Ölpreises seit dem Jahr 1985 und den anhaltenden Produktivitätsverlusten befand sich die Region aber bis zum Jahr 2001 in der Krise, sieht man von den Ausnahmen Marokko, Tunesien, Türkei und Israel ab. Erst seit dem Jahr 2002 wiederholte sich dort der Ölboom. Gepaart mit einem durchschnittlichen Bevölkerungswachstum von 2,7 Prozent pro Jahr stieg das Pro-Kopf-Einkommen der arabischen Länder in diesem Raum nur um 0,2 Prozent pro Jahr in dem Zeitraum zwischen 1975 und 2003⁴. Entsprechend hoch ist auch die durchschnittliche regionale Arbeitslosigkeit, die nach offiziellen Angaben bei ca. 20 Prozent liegt. Das sind negative Rekordzahlen im internationalen Vergleich, die nur von den Ländern südlich der Sahara übertroffen werden. Trotzdem ist die Verbreitung der Armut aber in den Ländern dieser Region nach wie vor deutlich weniger ausgeprägt als in vergleichbaren Entwicklungsgebieten, und auch hinsichtlich der makroökonomischen Stabilisierung wurden erste Erfolge erzielt.

Die Integration der Region in die Welthandelsmärkte ist gering. Der Anteil am Welthandel beträgt nur 3,4 Prozent. Der Handel ist auch immer noch auf wenige Güterkatego-

3] Vgl. hierzu im Einzelnen Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook 2006, Armaments, Disarmement and International Security, Stockholm, 2006, S. 343 ff.

4] Vgl. hierzu UNDP, Arab Human Development Report 2005, New York 2006, S. 288 ff.

rien konzentriert. Exporte von Rohstoffen (vor allem Erdöl und Erdgas), Chemikalien und anderen Primärprodukten (vor allem Pottasche und Phosphate) machen durchschnittlich über 70 Prozent aller Exporte aus. Exporte verarbeiteter Güter machen bestenfalls 30 Prozent der Gesamtexporte aus. 50 Prozent aller Nicht-Öl-Exporte stammen allein aus Israel. Auch auf der Importseite ist eine erhebliche Konzentration festzustellen. Zweidrittel aller Importe sind verarbeitete Güter. Durchschnittlich 15 Prozent der Importe sind Nahrungsmittel. In den GCC-Staaten ist dieser Anteil noch weitaus größer. Die *Terms of Trade* sind entsprechend extremen Fluktuationen ausgesetzt. Die Region ist relativ abhängig vom EU-Markt: Durchschnittlich 30 Prozent aller Exporte gehen in die EU, durchschnittlich 50 Prozent der Importe kommen aus der EU. Die Bedeutung der Exporte in die EU hat seit 1980 aber deutlich abgenommen: von ca. 24 Prozent auf gegenwärtig bestenfalls 10 Prozent aller EU-Importe. Japan, die USA und China folgen mit großem Abstand als die nächstwichtigsten Handelspartner.

Die Protektion ist immer noch sehr hoch. Mit Ausnahme der GCC-Staaten, Israel und der Türkei lagen die tarifären Handelshemmnisse im Jahr 2005 durchschnittlich bei fast 20 Prozent, die nichttarifären Handelshemmnisse nur unwesentlich darunter.⁵ Die Handelsöffnung wird darüber hinaus durch die hohen Handelskosten (Transport-, Kommunikations- und administrative Kosten) weiter begrenzt.

Mit Blick auf Investitionen und Handel ist sie eine der am wenigsten integrierten Regionen der Welt. Der intraregionale Handel liegt deutlich unter 10 Prozent. Die positive Ausnahme stellt die intraregionale Arbeitsmigration dar. Darüber hinaus ist das Gebiet in wirtschaftlicher Hinsicht immer noch in die Subregionen *Maghreb* und *Mashrek* zweigeteilt. Dementsprechend sind die bestehenden subregionalen Institutionen, die die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten koordinieren sollen, entweder suspendiert (wie der *Arab Cooperation Council*), oftmals blockiert und handlungsunfähig (wie die Arabische Liga) oder bestehen nur auf dem Papier (wie die *Arab Maghreb Union*). Nur der GCC, der ursprünglich als Sicherheitsbündnis gegründet wurde, um ein Bollwerk gegen die iranische Bedrohung aufzubauen und sich bis zum Jahr 2010 auch zu einer Währungsunion gemauert haben wird, und die *Organization of Arab Oil Exporting Countries* (OAPEC) bilden in dieser Hinsicht eine Ausnahme.

Im internationalen Vergleich hängt die Region ökonomisch in starkem Maße von Renteneinnahmen ab, die aus Öl und natürlichen Ressourcen, Lagerrenten, Transferzahlungen vor allem in Form von regionaler und ausländischer technischer, Finanz- und Militärhilfe und Gastarbeiterrücküberweisungen generiert werden. Entsprechend hoch ist auch der relative Anteil dieser Renteneinnahmen an den jeweiligen Staatseinnahmen bzw. am BIP. Der Staat dominiert immer noch den Wirtschaftssektor. Durchschnittlich sind 30 Prozent bis 60 Prozent der einheimischen Erwerbsbevölkerung im öffentlichen Sektor tätig. In einigen Ländern des GCC beträgt diese Quote bis zu 95 Prozent. Staatsunternehmen dominieren in vielen Ländern die Volkswirtschaften mit einem Anteil am Bruttoinlandsprodukt von durchschnittlich 50 Prozent. Entsprechend gering sind auch die Anzahl und Erlöse aus Privatisierungen, die sich auf wenige Länder konzentrieren (Marokko, Ägypten, Jordanien und Saudi-Arabien) und weniger als 5 Prozent der Privatisierungserlöse in Entwicklungs- und Transformationsländern zwischen 1990 und 2003 gemäß der *World Bank Privatization Data Base* ausmachten. Angesichts der anhaltenden Dominanz der Staatsunternehmen in den Volkswirtschaften der Region sind auch die ausländischen Direktinvestitionen im weltweiten Maßstab mit einem Anteil von weniger als 4 Prozent im Jahr 2005 bescheiden, konzentrieren sich wieder auf wenige Länder (Vereinigte

5] Vgl. hierzu World Bank, Middle East and North Africa, Economic Developments and Prospects 2006, Financial Markets in a New Age of Oil, Washington D.C. 2006, S. 82.

Arabische Emirate, Ägypten, Saudi-Arabien und Marokko) und werden nur von den Ländern Subsahara-Afrikas unterboten.⁶

Die meisten Kapital- und Aktienmärkte in der Region sind – mit der Ausnahme von Israel und den GCC-Staaten – fragmentiert und unterkapitalisiert. Den Finanzmärkten gelingt es wegen der Monopolstrukturen im öffentlichen Sektor, rechtlichen Beschränkungen für ausländische Beteiligungen, Korruption und Bürokratie nicht, das (reichlich) vorhandene Kapital in effiziente Projekte zu kanalisieren. Sie sind damit auch mitverantwortlich für die im weltweiten Maßstab sehr geringe Produktivität. Der Tourismus ist unterentwickelt, stark segmentiert und leidet unter den zahlreichen Konflikten in der Region. Das gesamte Einkommen aus dem Tourismus in einer Höhe von ca. 17,7 Milliarden USD (ohne die Türkei) war im Jahre 2005 nur geringfügig höher als das Österreichs, einem Land mit 8 Millionen Einwohnern.

1.2 Ursachen des Demokratie- und Entwicklungsstaus

Die Ursachen für die unzureichende Entwicklung der Region lassen sich zunächst auf die Mischung aus einem sehr hohen politischen Konfliktpotenzial und der autoritären Struktur der meisten Regime zurückführen, die zu der Entstehung eines äußerst ungünstigen Klimas für regionale wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit geführt haben. Autoritäre Systeme, die sich ihre Legitimität über die Verteilung von Renteneinkommen und dem Credo „no taxes – no participation“ erkaufen, unterwerfen nicht nur die Entwicklung ihrer Zivilgesellschaften, sondern auch wirtschaftliche Aktivitäten den nationalen politischen und Sicherheitskonzepten. Die Folge dieses allgegenwärtigen Misstrauens ist, dass sich auch zwischenstaatliche Beziehungen auf einen stark ausgeprägten Bilateralismus konzentrieren und Marktkräfte durch bilaterale staatliche Abkommen ersetzt werden, die bei politischen Spannungen jederzeit aufkündbar sind.

Darüber hinaus leidet die Region natürlich immer noch unter dem kolonialen Erbe. Die künstlichen Grenzziehungen auf dem kolonialen Reißbrett führten dazu, dass es vor allem auf der arabischen Halbinsel bis zum heutigen Tage zahlreiche Grenzkonflikte zwischen den Staaten gibt. Diese Periode von Fremdbestimmung hat auch das Verhalten gegenüber Wirtschaftspolitik, politischer Legitimität und der Rolle des Staates nachhaltig beeinflusst. Kolonialstaaten hatten die Tendenz, autoritär und diskriminierend zu sein, bei gleichzeitigem ökonomischen *laissez faire*. Als Antwort auf diese Erfahrung nahmen fast alle Staaten – mit der Ausnahme des Libanon – in der postkolonialen Ära eine Entwicklungsstrategie an, die auf staatlichem Interventionismus beruhte.

Nicht zuletzt haben die jahrzehntelangen Stellvertreterkriege der Supermächte, transnationale Ideologien (Panarabismus, Panislamismus und der Zionismus alter Prägung), die als akute Bedrohung junger nationaler Regime empfunden wurden, sowie das extreme Gefälle im Wohlstand und der Ressourcenausstattung dazu geführt, dass Macht- und Geopolitik die dominanten Faktoren im Staatsverhalten der Länder in dieser Region wurden.

Trotz der politischen und ökonomischen Heterogenität haben die meisten Länder ähnliche Probleme. Die hohen Renteneinkommen ermöglichte es ihnen, notwendige Reformen aufzuschieben und Strukturen zu konservieren, die auf das Erbe der Politik der Importsubstitution und Autarkie der 1960er- und 1970er-Jahre zurückzuführen und in allen Wirtschaftsbereichen sichtbar sind. Dies führte zwangsläufig zu begrenzter Komplementarität in den Produktions- und Handelsstrukturen und mithin zu geringem intraregionalen Handel.

⁶ Vgl. hierzu UNCTAD, World Investment Report 2005, Genf 2006.

Das für die Region anomale Ausmaß an Arbeitsmigration, die normalerweise die letzte Stufe regionaler Integration darstellt, ermöglichte es für lange Zeit, den notwendigen Strukturwandel aufzuschieben. Die Arbeitsmigration führte zu einem umfassenden regionalen Verteilungsprozess des Ölreichtums und zu einem Export des Überschusses von Arbeitskräften. Die Arbeitsmigration brachte den arbeitsexportierenden Ländern einen *easy way out*, um an Devisen zu gelangen, die ihre protektionistische Importsubstitutionspolitik nicht erwirtschaften konnte. Den ölexportierenden Ländern bescherte die Arbeitsmigration die benötigten Arbeitskräfte, um die Nachfrage nach nichthandelbaren Gütern – vor allem in den Sektoren Bau, Bildung, inländische private und öffentliche Dienstleistungen – in ihren Volkswirtschaften zu befriedigen.

Die Finanzierung der wirtschaftlichen Entwicklung wird darüber hinaus durch die hohen Militärausgaben erschwert. Die Region ist gekennzeichnet durch einen Teufelskreis der Aufrüstung, der sich wie folgt vollzieht: Wenn z.B. Saudi-Arabien aufrüstet, um den Iran abzuschrecken, ruft das auch Ängste in Israel hervor. Wenn Israel aufrüstet, fühlt sich Syrien bedroht. Die syrische Aufrüstung provoziert die Türkei. Die Aufrüstung in der Türkei bedroht wiederum den Iran. Die Aufrüstung des Iran provoziert Saudi-Arabien. Und wieder beginnt der Teufelskreis. Offensichtlich gibt es im Nahen Osten keine klare Blockbildung, also auch keinen einheitlichen Block des arabischen Goliaths gegen den israelischen David, wie es oft und falsch dargestellt wird. Saudi-Arabien fühlt sich nicht nur vom Irak und dem Iran bedroht, sondern auch vom Jemen und Israel.

Darüber hinaus haben die fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen als die größten Waffenlieferanten in diesem Raum ein genuines Eigeninteresse, diesen lukrativen Markt nicht zu verlieren. Auch gibt es kein Streben nach militärischem Gleichgewicht. Saudi-Arabien und Iran wollen die Vorherrschaft am Golf, und die strategische Doktrin Israels basiert auf der Forderung militärischer Überlegenheit über alle denkbaren Kombinationen arabisch-islamischer Bedrohung. Israel wird das Nuklearmonopol nicht aufgeben, weil es bei einer eventuellen Gebietsrückgabe und dem Verlust der strategischen Tiefe ein Abschreckungspotenzial braucht. Gleichzeitig versuchen die arabischen Staaten, die militärische Überlegenheit Israels über weitere (konventionelle) Aufrüstung wettzumachen. Dieser Trend wird wohl auch zukünftig anhalten, weil sich eine für die arabischen Staaten ungünstige Dichotomie im Nahen Osten ergeben hat. Neben Israel kann der Iran der nächste nichtarabische Atomwaffen-Staat werden.

Aufgrund der aufgezeigten strukturellen Probleme können bislang nicht die notwendigen Arbeitsplätze geschaffen werden. Angesichts der wachsenden Arbeitslosigkeit und der zunehmenden Einkommensdivergenz zwischen dieser Region und Europa erhöht sich gleichzeitig der Migrationsdruck, vor allem nach Europa.

1.3 Perspektiven der Entwicklung

Generell wird zwar die Hoffnung geäußert, dass sich die Staaten dieses Gebiets wegen mehrerer objektiv feststellbarer Entwicklungen politisch und wirtschaftlich öffnen müssen. Multilaterale Abkommen (WTO) und interregionale Initiativen – wie die europäisch-mediterrane Partnerschaft (EMP) bzw. der Barcelona-Prozess seit dem Jahr 1995 und die europäische Nachbarschaftspolitik seit dem Jahr 2003 – erhöhen den Außen- und Wettbewerbsdruck auf diese Länder, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität zu verbessern und die Integration in die globalen Handels- und Finanzmärkte zu vertiefen. Auch soll die seit dem Ende des Jahres 2005 vollendete *Greater Arab Free Trade Area* (GAFTA) die Handelsoffenheit erhöhen.

Der Wettbewerbsdruck der Weltwirtschaft und der akute inländische Druck, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, sollen die entscheidenden Triebfedern sein, den nachhaltigen Strukturwandel auszulösen. Darüber hinaus sollen vor allem die demografische Entwicklung und der politische Generationswechsel, die Bildung und die Informationstechnologie diesen Strukturwandel unterstützen.

Der Bevölkerungsdruck wird sich aber eher noch erhöhen. Bis zum Jahre 2050 wird es im Iran und der arabischen Welt fast doppelt so viele Menschen, über 700 Millionen, geben wie heute.⁷ Schon heute sind mehr als 60 Prozent der Bevölkerung unter 25 Jahre alt. Nur wenn diese jungen Menschen Arbeit finden und produzieren, kann die günstige demografische Altersstruktur zum Geschenk – trotz des zunehmenden Drucks auf die natürlichen Ressourcen wie Wasser und auf die Infrastruktur – und nicht zum Fluch werden. Zwar stehen die Länder in der Region auch 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 Reformen, die beispielsweise in Marokko, Jordanien und Bahrain bislang eingeleitet wurden, kann man bestenfalls als politische Liberalisierung bezeichnen.

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 10 Prozent Internetnutzer in der Gesamtbevölkerung und allein 60 Prozent aller Internetnutzer befinden sich im Iran und Israel. Darüber hinaus ist der Internetzugang auch häufig staatlich kontrolliert.

Gleichzeitig ist zu befürchten, dass sich auch weitere Faktoren, die für den Entwicklungs- und Demokratiestau in der Vergangenheit mitverantwortlich waren, in der Zukunft nicht in die gewünschte, den Strukturwandel unterstützende Richtung entwickeln werden. 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 Einnahmen aus Öl und Gas werden sich auch in Zukunft auf hohem Niveau einpendeln. Zwar bremsen die Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz und die zunehmende Nutzung alternativer regenerierbarer Energiequellen langfristig den Anstieg der Nachfrage nach Öl und Gas. Auf der anderen Seite wächst jedoch der Energiehunger Chinas, Indiens und weiterer wirtschaftlich aufstrebender Länder und sorgt für eine zunehmende Nachfrage nach Energieträgern, wie es der Anstieg des weltweiten Konsums von Primärenergie um 2,7 Prozent auch im Jahr 2005 deutlich macht.

Auch die *Official Development Aid* (ODA), die offizielle Entwicklungshilfe, wird in der Region auf absehbare Zeit nicht sinken, im Gegenteil: Das Millenniumsziel der Vereinten Nationen, 0,7 Prozent des BIP der entwickelten Länder für ODA auszugeben, ist noch lange nicht erreicht. 2004 wurden von den OECD-Staaten durchschnittlich erst 0,42 Prozent des BIP für diesen Zweck verausgabt. Es ist davon auszugehen, dass diese sicherheits- und energiepolitisch so wichtige Region auch in Zukunft mit steigenden ODA-Mitteln rechnen kann. Da sich gleichzeitig die Einnahmen der erdölexportierenden Länder auf hohem Niveau konsolidieren werden, ist auch ein signifikanter Rückgang der intraregionalen Finanzhilfen mittelfristig nicht zu erwarten.

7] Nach aktuellen Schätzungen des United Nations Population Fund (UNFPA) wird Ägypten im Jahr 2050 126 Millionen Einwohner haben, Iran 102 Millionen, Irak 64 Millionen, Algerien und Saudi-Arabien jeweils 50 Millionen.

Die Gastarbeiterrücküberweisungen, die vor allem für die ressourcenarmen Länder wie Jordanien, Jemen, Libanon und Marokko wirtschaftlich noch sehr bedeutsam sind⁸, werden sich auf absehbare Zeit auf dem bereits niedrigen Niveau stabilisieren. Das Ventil der intraregionalen Arbeitsmigration ist nämlich schon seit dem Jahr 1991 zunehmend verstopft. Zum einen gibt es in den ressourcenreichen, arbeitskräfteimportierenden Ländern angesichts der Bevölkerungsentwicklung Ansätze zu einer „Nationalisierungspolitik“: Ausländische Arbeitskräfte werden durch Inländer ersetzt. Zum anderen kam es in vielen ressourcenreichen Ländern der Region in den letzten Jahren zu einer „Dearabisierung“ der Arbeitsmärkte, indem die politisch „schwierigen“ und teuren arabischen Gastarbeiter – insbesondere aus den palästinensischen Gebieten, dem Sudan und Ägypten – durch politisch „pflegeleichte“ und billigere Gastarbeiter aus Südasien und Südostasien substituiert wurden. Der Anteil von Arabern an der ausländischen Bevölkerung in den Staaten des GCC ging entsprechend in dem Zeitraum von 1975 bis 2004 von 72 Prozent auf 32 Prozent zurück.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Rentenabhängigkeit der Staaten auf absehbare Zeit nicht signifikant zurückgeht. Angesichts des jüngsten sprunghaften Anstiegs des Weltölpreises und der damit enorm gestiegenen, unverhofften Mehreinnahmen – *windfall profits* – der Regime in der Region bleibt die Verfügungsmasse „Renteneinkommen“ damit über Jahre groß genug, um den politischen Öffnungsprozess sehr „dosiert“ zu gestalten: Nach Angaben der *US Energy Information Administration* beliefen sich allein die Ölexporterinnahmen dort auf rund 357 Milliarden USD im Jahr 2005. Im Tiefpreisjahr 1998 waren es noch rund 96 Milliarden USD gewesen.⁹

In den traditionellen Gesellschaften dieses Gebiets dominiert nach wie vor der Tribalismus, der Politik und Wirtschaft über die Zugehörigkeit zu männerdominierten Großfamilien (*hamula*) definiert. Familienklane kontrollieren damit auch bedeutende Segmente des privaten und öffentlichen Sektors und sind mitverantwortlich für das hohe Ausmaß an Korruption, die zu den Kernproblemen zählt. Demokratisierungs- und Entwicklungsstrategien wie die Förderung von Parteiendemokratie und guter Regierungsführung (*good governance*), die sich ausschließlich an westlichen Demokratie- und Entwicklungsmustern orientieren und den Tribalismus ausblenden, haben naturgemäß auch in Zukunft wenige Chancen auf Erfolg.

Darüber hinaus gibt die diffuse Angst des Westens vor dem Phänomen des Islamismus¹⁰ den Regimes 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.

Nicht zuletzt hängen die Perspektiven ganz entscheidend von der weiteren Entwicklung der großen ungelösten Konflikte im Nahen/Mittleren Osten und Nordafrika ab.

8] Nach Angaben der Weltbank betrug der relative Anteil der Gastarbeiterrücküberweisungen im Jahr 2001 in Jordanien 22,8 Prozent des BIP, im Jemen 16,1 Prozent, im Libanon 13,8 Prozent und in Marokko 9,8 Prozent. In allen anderen Staaten beträgt diese Quote nur noch 5,5 Prozent oder weniger.

9] Im Vergleich zu früheren Ölbooms fühlen die ressourcenarmen Staaten in der Region erstmalig auch die negativen Seiten der Ölpreiserhöhung, weil sich die positiven Transmissionskanäle – insbesondere Finanzhilfen und Gastarbeiterrücküberweisungen – zwischen Ölproduzenten, die mit ihren unverhofften Mehreinnahmen rationaler umgehen, und Ölimporteuren abgeschwächt und die Kosten durch die Beibehaltung der Subventionierung des heimischen Ölmarktes trotz höherer Importpreise zugenommen haben.

10] In den Blick der Weltöffentlichkeit rückte das Phänomen des Islamismus erstmals durch die islamische Revolution im Iran im Jahr 1979. Verstärkt wurde die diffuse Angst des Westens vor diesem Phänomen durch den sich abzeichnenden erdrutschartigen Sieg der *Front islamique du Salut* (FIS) bei den Wahlen zur algerischen Nationalversammlung im Jahr 1991, der durch einen Militärputsch verhindert wurde und in den algerischen Bürgerkrieg mündete. Genährt werden diese Ängste durch den jüngsten Wahlerfolg der Muslimbruderschaft in Ägypten im Jahr 2005 und den Wahlsieg der *Hamas* in den palästinensischen Gebieten im Jahr 2006.

1.4 Der Madrider Nahostfriedensprozess – von der Euphorie zum Kollaps

Das labile Kräftegleichgewicht in dieser Region wurde durch zwei Ereignisse – den Zusammenbruch des ehemaligen Ostblocks (1989/1990) und die Desintegration der UdSSR (1991) sowie die Golfkrise und den zweiten Golfkrieg (1990/1991) – in seinen Grundfesten erschüttert.

Die alte, aber nun einzige Weltmacht, die USA, schaffte es, durch Druck und Diplomatie – erstmalig in der Geschichte – alle direkt betroffenen Konfliktparteien (Israel, Syrien, Libanon und eine jordanisch-palästinensische Delegation) an den Verhandlungstisch im Rahmen einer großen Nahostfriedenskonferenz, die am 30. Oktober 1991 in Madrid begann, zu bringen.

Die in Madrid begonnenen Friedensverhandlungen waren zwar keine internationalen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen – wie es die Araber forderten –, sondern nur regionale unter der Leitung der USA und der UdSSR bzw. ihrem Rechtsnachfolger Russland, wie es Israel verlangte. Dennoch gelang es, die internationale Staatengemeinschaft einzubinden: Neben den direkten bilateralen wurden auch multilaterale Friedensverhandlungen zu den Themen ökonomische Entwicklung und Kooperation, Flüchtlinge, Wasser, Abrüstung und Umwelt eingerichtet. Die EU spielte aber nur eine Nebenrolle als *gavel holder* der multilateralen Arbeitsgruppe zu ökonomischer Entwicklung und Kooperation, die Vereinten Nationen waren als Beobachter nur Statisten. Völkerrechtliche Grundlage waren die Resolutionen 242 und 338 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN). Ziel der Friedensverhandlungen war es, einen dauerhaften, gerechten und umfassenden Frieden zu erreichen, der auf dem Prinzip „Land für Frieden“ basierte.

Die Euphorie über eine scheinbar greifbare umfassende Lösung des arabisch-israelischen Konflikts wich aber zunehmend einer großen Ernüchterung. Vor allem die israelisch-palästinensischen Verhandlungen litten unter dem Modus der Friedensgespräche, die in etwas abgeänderter Form an den 3-Stufen-Plan des seit 1978 auf Eis liegenden Camp-David-Abkommens angelehnt waren. Nach der Unterzeichnung des Oslo-I-Abkommens vom 4. Mai 1994 begann mit dem Abzug der Israelis aus dem Gaza-Streifen und der Stadt Jericho in der West Bank die Übergangsperiode von fünf Jahren. Spätestens ab dem Beginn des 3. Jahres der Übergangsperiode sollte über die sogenannten Endstatus-Fragen verhandelt werden: über Jerusalem, Flüchtlinge, Siedlungen, äußere Sicherheit, Grenzfragen, Beziehungen und Kooperation mit den Nachbarn und weitere Themen gemeinsamen Interesses. Der endgültige Status der palästinensischen Gebiete wurde – wie im Camp-David-Abkommen – nicht definiert.

Der auf Vertrauensbildung setzende Gradualismus produzierte zwar eine Vielzahl von bilateralen Abkommen¹¹. Diese Phasenorientierung brachte den Palästinensern angesichts der fortgesetzten israelischen Siedlungs- und Infrastrukturpolitik aber kein Land, den Israelis angesichts der Vielzahl palästinensischer Selbstmordattentate keine Sicherheit.

Obwohl die palästinensische Interim-Periode bereits am 4. Mai 1999 abgelaufen war, wurden die Endstatus-Verhandlungen erst am 8. November 1999 aufgenommen und bereits am 7. Februar 2000 wieder ergebnislos abgebrochen. Der Versuch, die Endstatus-Fragen in einem Gipfeltreffen zwischen Bill Clinton, Ehud Barak und Jassir Arafat zu

11] Die gemeinsame Prinzipienklärung vom 13. September 1993, Kairo-Abkommen (Oslo I) vom 4. Mai 1994 (inklusive dem Paris-Protokoll über die wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 29. April 1994), das israelisch-palästinensische Interim-Abkommen (Oslo II) vom 28. September 1995, das Hebron-Protokoll vom 15. Januar 1997, das Wye-River-Memorandum vom 23. Oktober 1998 und das Wye-River-Abkommen II vom 4. September 1999.

lösen, scheiterte ebenfalls.¹² Am 25. Juli 2000 wurde der Gipfel von Camp David ergebnislos abgebrochen. Nach dem Besuch von Ariel Sharon auf dem Tempelberg brach am 28. September 2000 die 2. Intifada aus. Mit dem Ausbruch der 2. Intifada wurde auch der Madrider Friedensprozess endgültig auf Eis gelegt. Als greifbare Ergebnisse blieben nur die gegenseitige Anerkennung von Israel und der PLO, die Errichtung einer zunehmend handlungsunfähigen palästinensischen Autonomiebehörde und der israelisch-jordanische Friedensvertrag vom 26. Oktober 1994 übrig. Die israelisch-syrischen Verhandlungen wurden abgebrochen, und Israel zog sich einseitig im Jahr 2000 aus dem Libanon zurück – ohne eine mit dem Libanon bilateral verhandelte Lösung. Auch die Gespräche von Taba im Januar 2001, deren Ziel es war, die Endstatus-Verhandlungen fortzuführen, wurden ergebnislos vertagt, weil sich der Wahlsieg von Ariel Sharon zum neuen israelischen Ministerpräsidenten am 6. Februar 2001 bereits abzeichnete.

Der 11. September hatte wesentliche Auswirkungen auf die Region und den weiteren Verlauf der Friedensverhandlungen. Nach dem 11. September wurde es wieder einmal *en vogue*, ein Feindbild von der arabisch-islamischen Welt zu errichten. Vor allem in der westlichen Welt haben Islamophobie und Arabophobie seitdem deutlich zugenommen.

Vor „9/11“ hatte die westliche Welt zusammen mit der arabisch-islamischen (insbesondere Syrer und die Palästinenser) zumindest eine ähnliche Auffassung davon, was die Anwendung von Gewalt im nahöstlichen Territorialkonflikt um Palästina anbetraf: Gewalt galt nicht *per se* als Terrorismus, sondern auch als legitimer Widerstand gegen Besatzung, wie es u.a. die Resolution 2649 der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 30. November 1970 zum Ausdruck bringt. Nach den Anschlägen auf das World Trade Center hat vor allem die Bush-Regierung aber weitgehend Israels Definition übernommen, die diese Differenzierung nicht macht. Das hat Syrien nach dem 11. September aus US-amerikanischer Sicht disqualifiziert. Aus israelischer Sicht gab es fortan keinen palästinensischen Verhandlungspartner mehr.

Die Versuche der USA, die Gewalt im Heiligen Land durch weitere Vorschläge einzudämmen, scheiterten. Der Waffenstillstandsplan von US-Sondergesandten Anthony Zinni vom 26. März 2002 – wie schon zuvor der Mitchell-Report vom 5. Mai 2001 und der Tenet-Plan vom 16. Juni 2001 – blieb ein Papiertiger. Ungehört verpuffte auch der Friedensplan des saudischen Kronprinzen Abdullah, der am 28. März 2002 auf dem Gipfeltreffen der Arabischen Liga in Beirut verabschiedet wurde. Das Papier sieht die Anerkennung Israels durch die arabischen Staaten vor, wenn sich Israel auf die Grenzen von 1967 zurückzieht und die Gründung eines Palästinenser-Staates zulässt. Zeitgleich kostete eine neue Anschlagsserie Dutzende Israelis das Leben und führte zur Operation „Schutzwall“ der israelischen Armee, die die Wiederbesetzung der West Bank am 29. März 2002 einleitete.

Am 30. April 2003 legte das Nahost-Quartett, das von den entscheidenden externen Akteuren: USA, EU, VN und Russland im Jahr 2002 ins Leben gerufen wurde, die *road map*, einen neuen Friedensfahrplan, vor. Dieser Fahrplan für eine dauerhafte Zweistaaten-Lösung im israelisch-palästinensischen Konflikt sieht wieder drei Phasen bis zur Gründung eines endgültigen Palästinenser-Staates im Jahr 2005 vor – und wiederholt den 3-Stufen-Plan von Camp David, nur zeitlich komprimiert. Da es aus Sicht der israelischen Regierung aber keinen palästinensischen Verhandlungspartner gab, blieb auch diese Initiative in den Startlöchern stecken.

12] Die Palästinenser, die in einer historischen Fehleinschätzung die im UN-Teilungsplan von 1947 vorgesehenen ca. 46 Prozent des heiligen Landes für einen palästinensischen Staat noch vehement abgelehnt hatten, sahen mit der Annahme der Grenzen von 1967, die ihre Gebietsansprüche auf ca. 23 Prozent des heiligen Landes reduzierte, den Endpunkt des historischen territorialen Kompromisses erreicht; die Israelis hingegen als Ausgangspunkt für weitere territoriale Verhandlungen.

Mit Unmut und Ablehnung nahm deshalb die israelische Regierung auch die sogenannte „Genfer Vereinbarung“ auf, die am 1. Dezember 2003 in Genf offiziell und medienwirksam von bekannten Persönlichkeiten beider Seiten unterzeichnet wurde: auf israelischer Seite prominente Oppositionspolitiker und Vertreter der israelischen Friedensbewegung, auf palästinensischer Seite Persönlichkeiten, die mit dem Segen von Arafat agierten. Besondere Beachtung verdient die Vereinbarung vor allem deshalb, weil sie konkrete Vorschläge für die Regelung der meisten Endstatus-Fragen – mit Ausnahme der Wasser-Frage – enthält, die in den bisherigen Abkommen auf einen späteren Zeitpunkt vertagt wurden. Dabei versteht sich die Genfer Initiative als Ergänzung bzw. konkrete Ausformulierung der *road map* des Nahost-Quartetts und der von Präsident Bush im Juni 2002 formulierten Zwei-Staaten-Lösung.

Als Antwort auf die Genfer Initiative sowie zunehmenden internen und internationalen Druck hat Ariel Sharon den einseitigen Gaza-Abzugsplan am 14. April 2004 veröffentlicht, der den Rückzug der israelischen Streitkräfte aus dem Gaza-Streifen und den Abbau aller Siedlungen im Gaza-Streifen und einer begrenzten Anzahl isolierter Siedlungen in der West Bank vorsah. Diese Politik der einseitigen Trennung wurde durch den Baubeginn einer Sicherheitsanlage zwischen Israel und der West Bank, die zum größten Teil aus einer Trennzaunanlage, aber auch insbesondere zwischen Ost-Jerusalem und der West Bank sowie um Kalkilya in der West Bank aus einer bis zu acht Meter hohen Trennmauer besteht, vervollständigt. Am 12. September 2005 wurde der einseitige Gaza-Abzugsplan – ohne jegliche Koordinierung mit Abbas und ohne Einbindung des Nahost-Quartetts – vollständig vollzogen. Insgesamt wurden ca. 8000 Siedler aus 21 Siedlungen im Gaza-Streifen und vier Siedlungen der West Bank evakuiert.

Nachdem die *Hamas*, die als klarer Wahlsieger aus den von der internationalen Gemeinschaft durchgesetzten palästinensischen Parlamentswahlen im Januar 2006 hervorging, in Ramallah und Gaza-Stadt im März 2006 die Macht übernommen hat, hat sich die Neigung der meisten Israelis noch verstärkt, einen Sicherheits- bzw. Trennzaun zu bauen, isolierte Siedlungen aufzulösen und für demografische Sicherheit zu optieren – und dies alles einseitig.

Israel hat sich darüber hinaus zu einer Isolierungs- und Boykottstrategie gegenüber der *Hamas*, die nicht nur in Israel, sondern auch in den USA und der EU auf den Terrorlisten steht, entschieden. Diese Strategie soll so lange aufrechterhalten bleiben, bis die *Hamas* die drei Bedingungen erfüllt: der Gewalt abschwören, das Existenzrecht Israels und die bestehenden Verträge zwischen Israel und der PLO anerkennen. Dieser Isolierungsstrategie hat sich die westliche Welt angeschlossen, insbesondere die größten Finanzgeber der palästinensischen Autonomiebehörde (PA), die USA und die EU. Die *Fatah* und mehrere arabische Staaten unterstützen stillschweigend diese Politik.

Diese, auf klaren moralischen Prinzipien beruhende Isolierungsstrategie hat aber mehrere negative politische Auswirkungen und führt *de facto* zu einer breiten Verelendung der palästinensischen Bevölkerung. Zudem erweckt sie den Anschein einer kollektiven Bestrafung des palästinensischen Volkes für eine „falsche“ demokratische Wahl. Sollte es tatsächlich zu Neuwahlen, die durch diese Isolierungsstrategie erzwungen werden, kommen, hätte die westliche Welt ein weiteres Mal massiv an Glaubwürdigkeit hinsichtlich ihrer Demokratisierungsforderungen in der arabisch-islamischen Welt verloren: Man lässt so lange wählen, bis das erwünschte Resultat aus westlicher Sicht erreicht ist. Nicht zuletzt führt diese Strategie aber zu einem Zusammenbruch des palästinensischen Staatsbildungsprozesses, der 1994 begonnen hat, mit der mittlerweile sehr realen Gefahr der gewaltsamen Eskalation der innerpalästinensischen Konflikte – insbesondere zwischen

der *Fatah* und der *Hamas*. In letzter Konsequenz müsste die administrative Verantwortung für die palästinensischen Gebiete wieder an Israel zurückgegeben werden.

Auf jeden Fall wird die Fortsetzung dieser – durch den seit Juni 2006 zur Umgehung der Hamas-Regierung eingeführten *Temporary International Mechanism for Assistance to the Palestinian People* (TIM) – humanitär abgefederten Strategie in Kombination mit der Einbehaltung der palästinensischen Steuer- und Zolleinnahmen durch Israel, der Verschärfung der Handels- und Arbeitsrestriktionen sowie der Reduzierung der Auslandshilfe zu einer weiteren Eskalation der Gewalt führen.¹³

1.5 Der Irak-Krieg 2003 – Operation Neo-Con geglückt, Patient Irak (fast) tot

Im Schatten des alten arabisch-israelischen Konflikts haben sich mittlerweile neue Konfliktlinien regionalen und globalen Ausmaßes entwickelt, die vom Irak ausgehen. Der Militärschlag gegen den Irak wird vor allem von den Islamisten als die Trumpfkarte gegen die westliche Hegemonie politisch instrumentalisiert und als Legitimation für weltweiten Terror benutzt. Darüber hinaus hat sich die völkerrechtlich nicht legitimierte militärische Intervention im Irak schon jetzt deutlich negativ auf die erfolgreich gebildete internationale politische Koalition – *Enduring Freedom* – gegen den globalen nichtstaatlichen Terror ausgewirkt.

Der 11. September führte im Westen zu einer zunehmenden Arabophobie und Islamophobie. Der jüngste Irak-Krieg, der in der arabisch-islamischen Welt als weiterer *double standard* der westlichen Nah- und Mittelostpolitik wahrgenommen wird, hat die Westophobie in der arabisch-islamischen Welt deutlich verstärkt, wie es auch in den jüngsten Meinungsumfragen des *Pew Global Attitudes Project* zum Ausdruck kommt. Vor allem die USA haben nicht nur infolge der bekannt gewordenen Folterszenen aus dem irakischen Gefängnis *Abu Ghraib* und der Errichtung des völkerrechtswidrigen Internierungslagers *Guantanamo Bay* massiv an 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 gewaltsame Beseitigung eines despotischen Regimes, die strategischen Ölinteressen der USA und die Sicherung des US-Dollars als Weltreservewährung übrig.

Die Sicherheitslage im Irak ist mittlerweile durch Aufstände, Anschläge, Selbstmordattentate, Überfälle und Entführungen katastrophal. Sicherheit ist aber die unabdingbare Voraussetzung für jegliche politische und wirtschaftliche Entwicklung.

Folgeschwere politische Fehler der USA und ihrer „Koalition der Willigen“ haben zu dieser Situation geführt. Die vorzeitige und unnötige Auflösung der irakischen Sicherheitskräfte, die umfassende, ungezielte Debaathisierung¹⁴ und die von den USA handverlesene Auswahl des ersten irakischen Interim-Rates nach ethnischen und religiösen Kriterien beschleunigte die Erosion der irakischen Identität und die Libanisierung der irakischen Gesellschaft. 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.

13] Am 19. Januar 2007 hat Israel die erste und bislang einzige Freigabe von palästinensischen Steuer- und Zolleinnahmen im Wert von 100 Millionen USD seit März 2006 bekanntgegeben.

14] Fristlose Entlassung von Tausenden von Bediensteten im öffentlichen irakischen Dienst wegen einfacher Mitgliedschaft in der Baath-Partei, obwohl bekannt war, dass das Parteibuch unter dem Saddam-Regime Voraussetzung für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst war.

Weder eine *Early-exit-Strategie* der USA noch eine Verlängerung der Besatzung konnte in dieser Situation helfen. Um das Abdriften in einen offenen Bürgerkrieg zu vermeiden, hat sich die internationale Staatenwelt mit der einstimmigen Annahme der Resolution 1546 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen im Jahr 2004 dazu durchgerungen, dem Stabilisierungsprozess im Post-Saddam-Irak internationale Legitimität zu verleihen.

Die Legitimität des politischen Prozesses im Irak sollte im Rahmen einer zeitlich definierten Interim-Periode durch drei Wahlen im Jahr 2005¹⁵ schrittweise erreicht werden. Von herausragender Bedeutung war in diesem Zusammenhang die Erarbeitung einer neuen irakischen Verfassung. Dieser Entwurf musste bei dem am 15. Oktober angesetzten Referendum eine doppelte Hürde überspringen: der Entwurf musste landesweit eine mehrheitliche Zustimmung finden. Gleichzeitig durfte er nicht mit einer Zweidrittelmehrheit der Stimmen in drei der 18 Provinzen abgelehnt werden. Ursprünglich sollte damit ein Vetorecht für die Kurden – drei der 18 Provinzen sind kurdisch dominiert – berücksichtigt werden. Faktisch wurde es fast ein sunnitische Vetorecht.

Der Verfassungsprozess und das Referendum über den Verfassungsentwurf haben die Legitimität des politischen Prozesses in der Interim-Periode wieder nachhaltig beschädigt.

Die USA haben nicht nur massiv die Zusammensetzung der irakischen Verfassungskommission und die Rahmensetzung für die Verfassungsdiskussion beeinflusst, sondern auch direkt in den Verhandlungsprozess über die neue irakische Verfassung interveniert. Auf der anderen Seite wusste *de facto* niemand, über was eigentlich abgestimmt wurde, weil es bis drei Tage vor dem Referendum gravierende Änderungen und Ergänzungen im Verfassungsentwurf gab. Die Verfassung wurde trotz der ablehnenden Zweidrittelmehrheiten in den sunnitisch dominierten Provinzen *Anbar* und *Salah-ad-Din* mit landesweit 78,8 Prozent als angenommen erklärt. Angesichts der vielfältigen Beschwerden – insbesondere in den Provinzen *Niniveh*, *Diyala* und *Kirkuk* – muss man aber von einem beträchtlichen Wahlbetrug ausgehen.¹⁶

Nicht zuletzt beschleunigt der Inhalt der Verfassung in der vorliegenden Form den gewalttätigen Zerfall des Landes. Aus der Sicht vieler Sunniten hat der Inhalt der Verfassung den Charakter einer Verurteilung bekommen: Die Sunniten sollten für die Sünden der Baath-Partei bestraft werden. Die Befreier (USA) und Befreiten (Schiiten und Kurden) sollten belohnt werden.

Laut Verfassung ist die irakische Bundesregierung schwach und verfügt über zu wenig Kompetenzen, um die territoriale Integrität des Irak zu sichern. Damit ist das Ziel des föderalen Staatsaufbaus nicht erreicht. Es handelt sich schlicht um einen Autonomiestaat. Die zukünftigen Regionalregierungen erhalten zudem die vollständige Verantwortung über die innere Sicherheit einschließlich des Rechts, ein eigenes Militär, sogenannte „Regionalgarden“, zu unterhalten. Auch was die zukünftige Verteilung der natürlichen Ressourcen anbetrifft, enthält die Verfassung Sprengstoff. Zum einen können die Regionalregierungen in Zukunft entscheiden, von wem und zu welchen Konditionen neue Ölquellen erschlossen und ausgebeutet werden. Zum anderen sieht die Verfassung im Artikel 110 auch den Ausverkauf der nationalen Rohstoffe an internationale Ölkonzerne implizit vor.¹⁷

15] Parlamentswahlen am 30. Januar 2005, ein Referendum über den Verfassungsentwurf am 15. Oktober 2005 sowie neuerliche Parlamentswahlen am 15. Dezember 2005 und die Bildung einer dauerhaften irakischen Regierung.

16] So hatten sich beispielsweise im Januar 2005 bei den ersten Wahlen nach dem Sturz des Saddam-Regimes in der gemischten, aber mehrheitlich sunnitischen Provinz Niniveh nur ca. 16,8 Prozent Stimmen auf kurdische und schiitische Wahllisten vereinigt. Jetzt sollten plötzlich fast dreimal so viele Wählerinnen und Wähler für den von Schiiten und Kurden empfohlenen Verfassungsentwurf gestimmt und entsprechend die Ablehnung des Verfassungsentwurfes in dieser Provinz auf 55 Prozent „gedrückt“ haben.

17] Dieser Artikel zielt vor allem auf sogenannte „Produktionsteilungsabkommen“ (production sharing agreement, PSA) ab. Alle neu in

Die internationale Staatengemeinschaft gibt sich der trügerischen Illusion hin, dass durch die drei „durchgepeitschten“ Wahlen im Jahr 2005 die Legitimität des politischen Prozesses im Irak erreicht und die Interim-Periode gemäß Resolution 1546 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen erfolgreich abgeschlossen wurde.

Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Die Wahlen haben die bestehenden Trends – Polarisierung und Fragmentierung – verstärkt. Die irakische Bevölkerung hat ganz überwiegend nach ethnischen oder religiösen Gesichtspunkten gewählt. Der Verlauf des Saddam-Prozesses hat den Graben zwischen Sunniten auf der einen sowie Kurden und Schiiten auf der anderen Seite noch weiter vertieft.¹⁸

Mittlerweile besteht die Gefahr, dass der Irak neben dem Libanon für einen neuen Stellvertreterkrieg benutzt wird: den sunnitisch-schiitischen mit Saudi-Arabien und Iran in den Führungsrollen.

I.6 Das Gespenst des schiitischen Halbmondes geht um

Irak ist das erste arabische Land, das von einer schiitischen Mehrheit regiert wird. Mit der schiitischen Machtübernahme im Irak hat sich auch die über Jahrzehnte anhaltende schiitisch-sunnitische Machtbalance nachhaltig zugunsten der Schiiten in der Region verändert. Die Schiiten machen zwar nur ca. 10 Prozent der ca. 1,3 Milliarden Muslime weltweit aus. Die absolute Mehrheit der Schiiten lebt aber in der Region des Nahen/Mittleren Ostens. Sie stellen die Bevölkerungsmehrheit im Iran, Irak und Bahrain. Im Libanon sind sie die größte Religionsgemeinschaft. In den arabischen Golfstaaten, insbesondere in Saudi-Arabien, im Jemen und in Syrien stellen sie bedeutende Minderheiten.

Der schiitische Machtzuwachs gefährdet nicht nur die Stabilität Saudi-Arabiens, dessen Staatsideologie des Wahhabismus dem Schiitentum grundsätzlich feindlich gegenübersteht, sondern schürt auch den sunnitischen Extremismus, der sowohl den Einfluss des Westens und die Präsenz ausländischer Truppen in der Region abschütteln als auch die sunnitische Dominanz in der Region wiederherstellen will.

I.7 Atomkonflikt mit dem Iran – Déjà-vu einer (un)vermeidbaren Eskalation

Fast zeitgleich mit der diplomatischen Eskalation hinsichtlich der Lösung der Irak-Krise wurde im Jahre 2002 bekannt, dass der Iran seit Jahren ein geheimes Atomprogramm unterhält.

Wie Argentinien oder Brasilien hat auch der Iran grundsätzlich das Recht, über einen geschlossenen Brennstoffzyklus zur zivilen atomaren Energieerzeugung im Rahmen des Atomwaffensperrvertrages (Non-Proliferation Treaty, NPT) zu verfügen und ein eigenständiges Urananreicherungsprogramm zu unterhalten. Auf der anderen Seite steht die internationale Staatengemeinschaft, die dem Iran wegen seines über Jahre geheim ge-

Produktion gehenden Ölfelder, die 64 Prozent der bisher bekannten Ölreserven Iraks ausmachen, sollen von nun an von multinationalen Konzernen erschlossen und ausgebeutet werden. Der Irak wäre damit das erste Land im Mittleren Osten, das ausländischen Konzernen über PSA die Ausbeutung von Ölfeldern überlässt. Vgl. zu den dadurch entstehenden potenziellen Verlusten für den Irak ausführlich Greg Muttitt, *Crude Designs: The Rip-Off of Iraq's Oil Wealth*, Global Policy Forum, November 2005.

18] Nachdem der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag die Akte Saddam nicht übernehmen konnte (Statut) und die Vereinten Nationen ein Sondertribunal nicht einrichten wollten (Todesstrafe), wurde ein irakisches Sondertribunal gebildet, das seine Arbeit am 19. Oktober 2005 aufnahm und auf zwölf Verfahren angelegt war. Bereits das erste Verfahren, das die Hinrichtung von 143 Menschen in Dudschail im Jahr 1982 zum Gegenstand hatte, führte zur Verhängung der Todesstrafe für Saddam Hussein, die am 30. Dezember 2006 exekutiert wurde. Mit der Hinrichtung von Saddam Hussein haben sich die Kurden und Schiiten selbst um eine juristische Aufarbeitung der Diktatur von 1979 bis 2003 – insbesondere des Massakers an den Kurden im Jahr 1988 und der brutalen Niederschlagung des Schiiten-Aufstandes im Jahr 1991 – gebracht. Auch die enge Verbindung der USA mit dem Regime Saddams in dieser Zeit kann historisch nicht mehr vollständig aufgeklärt werden.

haltenen Atomprogramms zutiefst misstraut und darauf besteht, dass der Iran auf dieses Recht verzichtet und die Urananreicherung im eigenen Land aussetzt. Und das vor allem aus einem Grund: Der Iran betreibt seit langem auch ein sehr ambitioniertes Programm zur Entwicklung von Mittelstreckenraketen und Trägersystemen. Diese sehr teure und aufwendige Technologie macht nur dann militärisch Sinn, wenn man solche Raketen und Trägersysteme mit einem Nuklearsprengstoff ausrüstet.

Internationale Vorschläge, den Iran an der Urananreicherung zu beteiligen, diese jedoch nicht auf seinem Territorium auszuführen, stoßen bei der iranischen Führung aber automatisch auf Vorbehalte. Der Iran hat in der Vergangenheit mit einem ähnlichen Vorhaben schlechte Erfahrungen gemacht. Der Iran hat 1974 einen Nuklearkooperationsvertrag mit Frankreich geschlossen und sich als Partner in das europäische Urananreicherungskonsortium Eurodif (*European Gaseous Diffusion Uranium Enrichment Consortium*) eingekauft. Als der Iran 1991 angereichertes Uran beziehen wollte, kam es zu einem Rechtsstreit mit Frankreich, weil der Iran seine Zahlungsverpflichtungen in den 1980er-Jahren nicht eingehalten hatte. Seither hat der Iran kein angereichertes Uran von Eurodif erhalten.

Vor diesem Hintergrund wird der Iran, der als heimlicher Gewinner der internationalen Militärinterventionen im Irak und Afghanistan vor Selbstbewusstsein strotzt, eine vollständige Aufgabe der Urananreicherung auf seinem Territorium nicht akzeptieren. Die Wahl besteht deshalb nur in der Suche nach einem Kompromiss oder in einer Eskalation des Konflikts.

Beide Seiten scheinen sich sehr früh für die Eskalation des Konflikts entschieden zu haben, ohne die diplomatischen Lösungsoptionen auch nur annähernd ausgeschöpft zu haben. Nach den gescheiterten Verhandlungen zwischen der EU-3 (Großbritannien, Frankreich und Deutschland) und dem Iran ist mittlerweile bereits die nächste Eskalationsstufe erreicht. Das iranische Nuklearprogramm wird vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen behandelt. Nachdem der Iran das nichtbindende Statement des Präsidenten des Sicherheitsrates vom 29. März 2006 und die bindende Resolution 1696 des Sicherheitsrates der VN vom 31. Juli 2006, die beide den Iran zur sofortigen Einstellung aller Urananreicherungsaktivitäten aufriefen, ignorierte, hat der Sicherheitsrat darauf reagiert und einstimmig die Resolution 1737 vom 23. Dezember 2006 angenommen. Diese Resolution definiert auf der Basis des Kapitels VII der VN-Charta das iranische Nuklearprogramm als Bedrohung für den Weltfrieden, schließt aber die Anwendung von Gewalt noch explizit aus. Um die Unterstützung Chinas und Russlands zu erhalten – und damit als Preis der Einstimmigkeit –, sieht sie bislang aber nur sehr begrenzte Sanktionen vor.¹⁹

1.8 Der „zufällige“ Krieg zwischen Israel und der *Hizbullah* im Sommer 2006

Viele Beobachter der Region waren überrascht, wie schnell und massiv der Konflikt eskalierte und sich zu einem blutigen Krieg entwickelte, nachdem ein israelischer Soldat von Palästinensern im Gaza-Streifen am 25. Juni 2006 und zwei weitere von der *Hizbullah* am 12. Juli 2006 entführt wurden. Sehr schnell wurden Erklärungsansätze gefunden, denen aber allen gemein war, dass sie nicht eindeutig belegbar waren und nur eine Facette des Krieges beleuchteten. Danach soll Khaled Mashaal, der Leiter der externen Führung der *Hamas* mit Sitz in Damaskus, Sheikh Nasrallah, den Führer der *Hizbullah*, gebeten haben, mit der Entführung israelischer Soldaten einen Krieg zu beginnen, um der *Hamas*

19] Verbot der Lieferung von Technologie zur Urananreicherung in Schwerwasserreaktoren und für nukleare Trägersysteme, Einfrieren von Auslandsvermögen von Unternehmen und Personen, die am iranischen Nuklearprogramm beteiligt und in der Militärindustrie tätig sind, und entsprechende individuelle Reiseverbote.

neuen Mut im Kampf gegen Israel zu machen. Nach anderen Angaben soll Teheran die *Hizbullah* dazu aufgefordert haben, vor dem G8-Gipfel, der am 15. August 2006 im russischen St. Petersburg stattfand, den Konflikt mit Israel eskalieren zu lassen, um die iranische Atomfrage von der Tagesordnung des Gipfeltreffens zu streichen, was auch kurzfristig gelang. Oder: Die USA sollen Israel schon lange ermuntert haben, den Konflikt mit der *Hizbullah* militärisch zu lösen – quasi als Testlauf für die absehbare Konfrontation zwischen Washington und Teheran. Nur der richtige Anlass musste abgewartet werden.

Diese Erklärungsansätze zeigen aber, dass es sich beim Israel-Hizbullah-Krieg um einen mehrdimensionalen Konflikt mit lokaler, bilateraler, regionaler und internationaler Reichweite handelt.

Der Krieg brachte den Tod vieler Zivilisten auf beiden Seiten und Kriegsschäden in Milliardenhöhe mit sich, wobei die Opferzahlen und die Schäden in Bezug auf die Größe der Volkswirtschaft auf libanesischer Seite signifikant höher waren. Israel hat keines seiner klar definierten Kriegsziele, wie z.B. die bedingungslose Freilassung der israelischen Soldaten und Zerstörung oder nachhaltige Schwächung der *Hizbullah*, vollständig erreichen können. Im Gegensatz zu Israel hat die *Hizbullah* keine militärischen Ziele präzise formuliert und konnte allein schon deswegen von einem „göttlichen Sieg“ angesichts der massiven Zerstörung Libanons fabulieren. Mit ihrer asymmetrischen Kriegsführung, ihrer Guerillataktik des *hit and run* konnte sie den Mythos der militärischen Unbesiegbarkeit Israels aber deutlich beschädigen.

Der Krieg half, das Image der *Hizbullah* als Widerstandsbewegung nicht nur im Libanon, sondern in der gesamten arabisch-islamischen Welt aufzupolieren und die Legitimation für ihre Waffen zu erhalten. *Hizbullah* geht politisch gestärkt aus dem Konflikt hervor und wird wohl zwei politische Veränderungen anstreben. Hinsichtlich der libanesischen Identität und internationalen Anbindung wird die *Hizbullah* versuchen, den Libanon aus der Einflussphäre der USA und Frankreichs herauszulösen und nicht zum Teil des US-amerikanischen „Neuen Nahen Ostens“ zu machen.

Die Position der *Hizbullah* gegen ihre Entwaffnung wird sich verhärten. Nachdem eine hochmoderne und hochmotivierte israelische Armee es nicht geschafft hat, wird es die libanesische Armee und potenziell die UNIFIL aller Wahrscheinlichkeit nach auch nicht schaffen. Die Resolution 1701 des Sicherheitsrates der VN vom 12. August 2006 brachte zwar den Waffenstillstand zwischen Israel und der *Hizbullah*. Dieser Waffenstillstand ist aber sehr brüchig, weil die Resolution nicht nur Unklarheiten hinsichtlich Grenzkontrollen, Entwaffnung der *Hizbullah* und der Anwendung von Gewalt aufweist, sondern bislang nur Israel einseitig sichert und kein politisches Gesamtkonzept zur Lösung der Krisen im Nahen Osten liefert.

II. Politik Deutschlands

Aus deutscher und europäischer Perspektive ist diese Region von herausragender Bedeutung.²⁰ In historisch-moralischer Hinsicht hat Deutschland eine genuine Verantwortung gegenüber dem Staat Israel. Aufgrund ihrer geografischen Nähe spielen aber auch sicherheits-, wirtschafts-, gesellschafts- und kulturpolitische Interessen Deutschlands und Europas eine wichtige Rolle.

Gegenüber dieser Region gibt es aber keine offizielle, erklärte Politik Deutschlands²¹, sieht man von Verlautbarungen deutscher Parteien, wie z.B. die von der SPD-Bundestagsfraktion verabschiedeten Grundsätze sozialdemokratischer Nah- und Mittelostpolitik aus den Jahren 1992 und 1997 oder die vom Präsidium der SPD am 18. August 2006 verabschiedeten Anstöße für ein politisches Gesamtkonzept Nahost, einmal ab.

Betrachtet man aber die deutsche Nahostpolitik im historischen Rückblick, lassen sich sehr schnell ihre drei unverrückbaren Prioritäten nachweisen. Die deutsche Nahostpolitik basiert zuallererst auf dem unbedingten Einstehen Deutschlands für die Sicherheit Israels aufgrund der besonderen historischen und moralischen Verantwortung des deutschen Volkes für das jüdische Volk. Sie verfolgt an zweiter Stelle den umfassenden Frieden Israels mit den Palästinensern als strategisches Ziel, um die Sicherheit Israels dauerhaft gewährleisten zu können. Nicht zuletzt strebt Deutschland gute nachbarschaftliche Beziehungen mit den Ländern der arabisch-islamischen Welt an.

Deutschland hat sich sehr schnell in die Harmonisierung der europäischen Außenpolitik eingeordnet und die wichtigsten Etappen der Europäisierung der Nahostpolitik der EU-Mitgliedstaaten mitgetragen.²²

Gleichzeitig hat Deutschland seine eigenständige Politik gegenüber dieser Region in Konfliktfällen auch innerhalb des europäischen Entscheidungsprozesses immer durchsetzen können. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) ist nicht vergemeinschaftet, sondern weiterhin das Resultat der Regierungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus tritt die gemeinsame Strategie der EU gegenüber der Mittelmeerregion, die im Jahre 2000 verabschiedet wurde, erst in Kraft, wenn ein umfassender Nahostfrieden erreicht ist. Damit herrscht in der EU weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip bezüglich ihrer Nahostpolitik. Das bedeutet auch in Zukunft nicht nur zeitaufwendige Konsensfindung und Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern auch im schlechtesten Fall Paralyse der europäischen Nahostpolitik – wie vor dem jüngsten Irak-Krieg.

Nicht zuletzt hat Deutschland seine Eigenständigkeit auch durch die langjährige bilaterale Rüstungszusammenarbeit mit Israel – insbesondere was die Lieferung von U-Booten der GAL- oder Dolphin-Klasse anbetrifft – immer wieder unter Beweis gestellt. 2002 bekräftigte Bundeskanzler Gerhard Schröder die Sonderstellung Israels:

20] Vgl. hierzu auch die jüngste Umfrage unter Meinungsmachern der Außenpolitik – vor allem Chefredakteuren und Ressortleitern Außenpolitik bei Printmedien, Rundfunk und TV –, die vom Institut für Markt- und Politikforschung (dimap) im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) im Juli 2006 durchgeführt wurde. Unter den 15 zentralen Themen der aktuellen außenpolitischen Agenda befanden sich allein acht Themen an vorderster Stelle, die direkt oder indirekt die Region des Nahen/Mittleren Ostens und Nordafrikas betreffen.

21] Auch das jüngste Weißbuch des Bundesverteidigungsministeriums schweigt sich zu diesem Thema weitestgehend aus.

22] Von der Erklärung von Venedig zum Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser aus dem Jahre 1980 über den Barcelona-Prozess im Jahr 1995, die Berufung eines EU-Sonderbeauftragten für den Nahostfriedensprozess im Jahre 1996 und die Berliner Erklärung mit der expliziten Erwähnung der Option eines palästinensischen Staates im Jahr 1999 bis zur Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2003.

„Ich will ganz unmissverständlich sagen: Israel bekommt das, was es für die Aufrechterhaltung seiner Sicherheit braucht, und es bekommt es dann, wenn es gebraucht wird.“²³

Deutschland agiert vor diesem Hintergrund in den Worten Joschka Fischers als „Advokat Jerusalems“ und hat die Rolle des israelischen Nachrichtenüberbringers, des israelischen Sachwalters in europäischen Institutionen inne. Dies wurde auch während des jüngsten Krieges zwischen Israel und der *Hizbullah* deutlich: Die Forderung der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten nach einem sofortigen Waffenstillstand wurde von Deutschland, Großbritannien und Tschechien nicht mitgetragen und auf eine Aufforderung der Einstellung der Feindseligkeiten ohne Zeitrahmen reduziert.

Gleichzeitig pflegt Deutschland den Diskurs der Ausgewogenheit und erweist sich als größter Einzelzahler der EU für die Palästinenser. Bereits seit 1974 tritt die Bundesrepublik Deutschland auch – als erster westeuropäischer Staat – für das palästinensische Selbstbestimmungsrecht ein. Auch nach der Wiedervereinigung Deutschlands hat sich diese Politik nicht verändert.

Deutschland wird heute von Israel als zweitbesten Freund nach den USA betrachtet. Auch die Araber schätzen Deutschland. Dafür gibt es gute, aber auch einen sehr bedenklichen Grund. Zum einen genießt die deutsche Technologie in der arabischen Welt einen herausragenden Ruf. Auch hat Deutschland keine koloniale Vergangenheit wie Frankreich oder Großbritannien in der arabischen Welt aufzuweisen. Zum anderen gilt Deutschland als Vorbild. Es schaffte die Verwirklichung der nationalen Einheit zweimal: 1871 unter Otto von Bismarck, 1990 unter Helmut Kohl. Das ist ein für die arabische Welt bislang unerfüllter Traum. Die arabische öffentliche Meinung über Deutschland wird aber auch von einem weiteren Faktor geprägt: von Sympathien für Hitler und Nazideutschland. Dieser erschreckende Umstand arabischer Sympathien für Deutschland resultiert nicht nur aus der Unkenntnis über den europäischen Holocaust, der in den Geschichts- und Schulbüchern der arabischen Welt fast vollständig ausgeblendet wird, sondern auch aus der tiefen, mitunter hasserfüllten Frustration der arabisch-islamischen Welt angesichts der militärischen, technologischen und wirtschaftlichen Überlegenheit Israels, dessen Gründung immer noch als *nakba* (Katastrophe) bezeichnet und als imperialistisches, westliches Implantat angesehen wird.

Gleichzeitig wird die politische und wirtschaftliche Macht des wiedervereinigten Deutschlands in der EU überschätzt. Unter Arabern kursiert der Glaube, Deutschland könne durch seine schiere Größe eine Lösung des israelisch-arabischen Konflikts ermöglichen. Sie übersehen dabei aber, dass Israel – trotz seiner besonderen Beziehungen zu Deutschland – das EU-Engagement im Nahen Osten kritisch sieht. Vor allem der Mainstream in Israel unterstellt Europa eine immer latent, manchmal auch offene antiisraelische, ja antisemitische Grundstimmung, die historisch im europäischen Holocaust begründet liegt.²⁴

23] Otfried Nassauer, Christopher Steinmetz, Die Goldene Hochzeit der Waffenschmieden, 50 Jahre deutsch-israelische Rüstungskooperation, in: Das Parlament, Ausgabe 15, April 2005.

24] Dieser Verdacht wurde vor allem durch die Meinungsumfrage, die von der Europäischen Kommission zum Irak-Krieg und Frieden in der Welt 2003 in Auftrag gegeben wurde, bestätigt. 59 Prozent der befragten Europäer sahen Israel als Bedrohung für den Weltfrieden, weit vor „Schurkenstaaten“ (engl. Rogue State) wie Syrien, Iran, Libyen oder Nordkorea.

III. Szenarien

Bleiben die dargestellten Konflikte und strukturellen Probleme in der Region weiterhin ungelöst, erhöhen sich aus deutscher und europäischer Perspektive auch zwangsläufig die Gefahren für die eigene Sicherheit, Stabilität und Prosperität durch: Terrorismus, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität, steigende (illegale) Migration, zunehmende Energieversorgungsunsicherheit und islamischen Extremismus.

Um diese Gefahren zu verdeutlichen, werden im Folgenden mehrere Szenarien entwickelt. Die Entwicklung im Nahen/Mittleren Osten und Nordafrika wird von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst, wie es die ausführliche Darstellung der Rahmenbedingungen gezeigt hat.

Die positive oder negative zukünftige Ausprägung jedes einzelnen Faktors wirkt sich direkt auf die weitere Entwicklung in dieser Region aus. Die Kombination dieser Faktoren in ihrer negativen oder positiven Ausprägung lässt die Entwicklung von zahllosen, völlig unterschiedlichen Szenarien für den Nahen/Mittleren Osten zu.

Die folgenden möglichen Zukunftswirklichkeiten „Sturm in der Wüste“, „Verwüstung“ und „Fata Morgana“ haben eines gemeinsam: Sie nehmen die weitere Entwicklung im Atomkonflikt mit dem Iran als Ausgangspunkt und spielen die entsprechenden Wirkungsketten durch, die sich aus den (gewaltsamen) Versuchen, die iranische Atombombe zu verhindern, bzw. aus den Reaktionen auf einen nuklear bewaffneten Iran ergeben. Und dies nicht zufällig: Der Iran steht beispielhaft für die zunehmende Entfremdung zwischen der westlichen Welt und den islamisch geprägten Ländern. Er versinnbildlicht als Terrorismus unterstützender und (wahrscheinlich) nach der Atombombe strebender Staat den Extremismus im politischen Islam und die Gefahr der Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Als potenzieller regionaler Hegemon ist er von entscheidender Bedeutung, was die Lösung des arabisch-israelischen Konflikts, die Stabilisierung des Irak und Afghanistans sowie die Ausgestaltung des schiitisch-sunnitischen Verhältnisses in der Region anbetrifft. Nicht zuletzt steht der Nuklearkonflikt mit dem Iran, der als rentenabhängiger Staat über die drittgrößten Ölreserven und zweitgrößten Gasreserven weltweit verfügt, beispielhaft für die zunehmende globale Energieversorgungsunsicherheit.

III.1 Der Sturm in der Wüste

Der Atomkonflikt der internationalen Staatengemeinschaft mit dem Iran hat sich seit dem Jahr 2006 hochgeschaukelt. Die anfangs zielgerichteten Sanktionen der Vereinten Nationen, auf die sich die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nach zähen, monatelangen Verhandlungen schließlich einigen konnten, blieben weitgehend wirkungslos. Die nachfolgende Ausweitung des Sanktionsregimes auf umfassende wirtschaftliche Blockademaßnahmen, die von China und Russland nur mit größten Überredungskünsten abgerungen werden konnten, hat die iranische Wagenburgmentalität nur verstärkt. Die USA versuchen gleichzeitig, das iranische Regime durch die Unterstützung von Sabotageakten iranischer Widerstandsbewegungen – vor allem im ölreichen Khuzistan, das mehrheitlich von arabischstämmigen Iranern besiedelt wird – zusätzlich zu destabilisieren. Nachdem es nicht gelungen ist, im Sicherheitsrat eine Resolution durchzubringen, die auch ein militärisches Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft gegen den Iran ermöglicht, entscheiden sich die USA, Israel und die Europäer, eine neue „Koalition der Willigen“ außerhalb der Familie der Vereinten Nationen zu bilden. Gezielte Luftangriffe dieser US-geführten „Koalition der Willigen“ auf tatsächliche und vermutete

iranische Atomanlagen, die über das gesamte Land ober- und unterirdisch verteilt sind, provozieren den Iran zu Gegenreaktionen. Er kündigt den Atomwaffensperrvertrag – und damit das internationale Kontrollregime – einseitig auf und strebt noch entschlossener die Atombombe an.

Der Iran reagiert mit Sabotageakten und asymmetrischer Kriegsführung. Er blockiert weitgehend die Meerenge von Hormuz, durch die bis zu 60 Prozent aller Öltransporte weltweit führen. Dies hat einen sprunghaften Anstieg des Erdölpreises zufolge – wegen der Angstprämie und der internationalen Spekulation – mit entsprechend negativen Auswirkungen für die Weltwirtschaft. Das Vorgehen gegen den Iran vertieft die Entfremdung der Muslime weltweit und der muslimischen Minderheiten in den USA und Europa und provoziert einen weiteren Anstieg des Terrorismus.

Der Iran zermürbt die immer noch im Irak stationierten US-Truppen mit seiner asymmetrischen Kriegsführung. Die schwache irakische Bundesregierung kann das Auseinanderbrechen des Irak nicht mehr verhindern. Der Iran ermuntert die schiitische Mehrheit im Irak, einen Schiiten-Staat auszurufen. Daraufhin rufen die Kurden ihren eigenständigen Kurden-Staat aus und provozieren Gegenreaktionen der Türkei, des Iran und Syriens, die über eigene bedeutende kurdische Minderheiten verfügen und diesen Akt als direkte Bedrohung ihrer eigenen inneren Sicherheit wahrnehmen. Der schiitisch-arabische Staat bedroht wiederum Saudi-Arabien, das selbst über eine bedeutende schiitische Minderheit in seiner Nordost-Provinz verfügt. Das ressourcenlose sunnitisch-arabische Restgebilde wird zu einem Nährboden und einer Drehscheibe für terroristische islamistische Gruppierungen mit regionaler und globaler Dimension.

Der Iran ruft mit der Unterstützung des noch immer isolierten Syriens die *Hizbullah* auf, Israel anzugreifen. Erneut wird der Libanon wieder zu einem Stellvertreter-Schlachtfeld. Israel sieht sich wieder einem Mehr-Fronten-Krieg ausgesetzt. Israel, das sich durch seine fortgesetzte Siedlungs- und Infrastrukturpolitik in der palästinensischen West Bank den Weg zu einer Zwei-Staaten-Lösung selbst verbaut hat, ist gezwungen, die militärische und zivile Verwaltung der palästinensischen Gebiete wieder zu übernehmen. Die jüdische Mehrheit zwischen Mittelmeer und Jordan ist mit der Wiederbesetzung der palästinensischen Gebiete und als Folge der demografischen Entwicklung im Heiligen Land verloren gegangen. Erstmals greift auch die palästinensische Minderheit in Israel, die lange Zeit abwesenden Anwesenden, zu den Waffen und fordert gemeinsam mit den palästinensischen Brüdern in den besetzten Gebieten die Errichtung eines binationalen Staates.

Als Folge der weitreichenden Destabilisierung koppelt sich die Region noch weiter von der Weltwirtschaft ab.

III.2 Die Verwüstung

Iran verfügt über die Atombombe und hat damit die Ziele, die mit der Erlangung der Atombombe verfolgt werden, erreicht: massiver Zuwachs an Prestige und Einfluss in der Region, Abschreckung gegenüber anderen regionalen Akteuren, Bestandsgarantie und Sicherheit für das Mullah-Regime und Herausforderung der US-Hegemonie im Persischen Golf. Auf der anderen Seite fühlen sich die Nachbarstaaten in der Region erheblich bedroht, insbesondere Israel und die arabischen Golfstaaten, nicht nur durch die Atombombe, sondern auch durch die potenzielle Ausweitung der Unterstützung Teherans für Terrorismus und Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Die internationale Staatengemeinschaft reagiert kurz- und mittelfristig mit einer umfassenden Abschreckungs- und Eindämmungspolitik. Vor allem die USA versuchen, den Iran

wirtschaftlich und politisch zu schwächen, und nehmen Anleihen an ihre Eindämmungspolitik gegenüber der Sowjetunion während des Kalten Krieges.

Die iranische Atombombe führt zu einem unkontrollierten atomaren Wettrüsten in der Region.

Das wahhabitisch-sunnitische Saudi-Arabien ist das erste Land, das im Kampf um die Hegemonie im Persischen/Arabischen Golf mit dem schiitischen Iran den Bau einer Atombombe anstrebt. Saudi-Arabien ist weniger von den USA abhängig, hat das Kapital und hat seit langem mit der IAEA das *Small Quantities Protocol* unterzeichnet, das es von bestimmten Nuklearkontrollen ausschließt.

Ägypten folgt Saudi-Arabien, um seinen Nimbus als arabische militärische Supermacht zu erhalten und den schiitischen Machtzuwachs einzudämmen. Ägypten verliert zwar die US-amerikanische Finanzhilfe, Saudi-Arabien springt aber Ägypten im Kampf gegen die iranische Hegemonie bei. Ägypten nimmt auch willentlich eine Konfrontation mit Israel in Kauf.

Die Türkei sieht durch die iranische Atombombe ihre Hegemoniebestrebungen um die islamischen Turkrepubliken der ehemaligen Sowjetunion bedroht. Die Türkei, die nicht in die EU aufgenommen wurde, wendet sich von seiner Westorientierung ab und seinem osmanischen Erbe zu. Die Türkei versucht durch die Bombe, neue Ordnungsmacht im Nahen/Mittleren Osten zu werden. Syriens Aggressionspotenzial nimmt unter einem iranischen atomaren Schutzschild zu.

Der Iran verhält sich nicht als respektiertes Mitglied im Club der Atomkräfte, sondern nutzt die Bombe als Druckmittel.

Der Atomwaffensperrvertrag (*Non-Proliferation Treaty*, NPT) erhält durch das unkontrollierte Wettrüsten im Nahen Osten seinen endgültigen Todesstoß. Das durch den nachhaltig geschwächten NPT entstehende Kontrollvakuum kann auch durch andere, nicht vertragsgestützte, internationale Partnerschaften – wie die von der ehemaligen Bush-Administration ins Leben gerufene *Proliferation Security Initiative* (PSI) – nicht gefüllt werden.

Der Iran testet seine neue Stärke als Atomwaffenstaat. Iran wird alles daransetzen, seine Macht im Persischen Golf durch eine engere Anbindung an geschwächte Staaten wie Syrien oder Irak sowie freundliche Umarmungsversuche gegenüber den kleineren arabischen Golfstaaten auszuweiten. Gleichzeitig ist zu befürchten, dass Gruppen wie *Hamas* und *Hizbullah* unter dem iranischen Nuklearschutzschirm aggressiver gegenüber Israel agieren werden und eine israelische bzw. US-amerikanische Gegenreaktion gegen den Iran provozieren.

Der Iran wird auch im Streit um die Energiequellen im Kaspischen Meer und die Vormachtstellung in Zentralasien aggressiver auftreten und die direkte Konfrontation mit den USA, aber auch Russland suchen.

III.3 Die Fata Morgana

Iran verfügt über die Atombombe. Die iranische Atombombe führt aber zu keinem unkontrollierten atomaren Wettrüsten in der Region. Die kleinen arabischen Golfstaaten – Bahrain, Katar, Kuwait, Vereinigte Arabische Emirate und Oman – haben ohnehin schon das „japanische Modell“ eingeführt und erlauben die Stationierung US-amerikanischer

Truppen auf ihrem Boden. Sicherheitsgarantien unter dem US-amerikanischen atomaren Schutzschild reichen aus, dass diese Staaten keine eigene Atombombe anstreben.

Ägypten und die Türkei haben zwar das Geld und die Fähigkeit, Atomwaffen zu entwickeln, sie werden aber aus Sicherheitserwägungen darauf verzichten. Ägypten ist abhängig von US-amerikanischer Finanzhilfe und wagt es nicht, mit einem Atomwaffenprogramm den direkten Nachbar Israel zu bedrohen. Die Türkei ist NATO-Mitglied, mittlerweile auch EU-Mitglied und will die strategische Anbindung an den Westen nicht gefährden. Syrien unterhält zwar freundschaftliche Beziehungen mit dem Iran, wagt aber keine direkte Konfrontation mit Israel. Auch der am internationalen Finanztropf hängende, unter Besatzung stehende und schiitisch dominierte Irak wird nicht nach einer eigenen Atombombe trachten. Selbst Saudi-Arabien – als Hüter der heiligen Stätten des Islam Mekka und Medina – verzichtet auf den Bau einer Atombombe im Kampf um die Hegemonie im Persischen/Arabischen Golf mit dem schiitischen Iran und folgt dem Beispiel seiner kleinen Golf-Brüder. Israel wird an seiner Politik der nuklearen Ambiguität festhalten, um eine direkte Konfrontation mit Ägypten zu vermeiden.

Der Iran verhält sich als respektiertes Mitglied und rationaler Akteur im Club der Atomkräfte. Schon aus Eigeninteresse wird der Iran die Atombombentechnologie nicht an Gruppen weitergeben, die er nicht kontrollieren kann. Trotz seiner aggressiven antisemitischen Vernichtungsrhetorik gegenüber Israel, die primär auf die Meinungsführerschaft in der islamischen Welt abzielt, wird der Iran nicht versuchen, Israel, fast 300.000 Israelis iranischer Abstammung, die drittheiligste Stadt im Islam (Jerusalem) und die Palästinenser atomar auszulöschen. Das Risiko eines vernichtenden Vergeltungsschlages, das der Iran damit eingehen würde, ist eine sehr überzeugende Abschreckung.

Zweifelsohne wird der NPT durch den Ausstieg des Iran geschwächt werden. Dennoch behält auch ein geschwächter NPT seine Bedeutung. Viele Staaten schätzen den NPT als Mittel zum Nachweis des zivilen Charakters ihrer Nuklearprogramme. Das durch den geschwächten NPT entstehende Kontrollvakuum wird bereits durch andere, nicht vertragsgestützte, internationale Partnerschaften – wie die von der ehemaligen Bush-Administration ins Leben gerufene *Proliferation Security Initiative* (PSI) – gefüllt. Diese PSI umfasst mittlerweile eine Vielzahl von Ländern mit dem Ziel der Abschreckungsstrategie gegen Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, diese nachhaltig zu stören oder vollständig zu verhindern.

Iran wird wieder seine neue Stärke als Atomwaffenstaat testen. Wie zu Zeiten des Kalten Krieges wird aber die Eskalation abnehmen, sobald ein formalisiertes, institutionalisiertes Abschreckungsgleichgewicht gefunden ist. Dies gilt aber nur, wenn nicht weitere Staaten in der Region in das atomare Wettrüsten einsteigen.

Das Verhältnis zum Iran wird sich mittel- und langfristig ähnlich dem zur ehemaligen Sowjetunion während des Kalten Krieges entwickeln. Es wird zu einer Entspannungspolitik kommen – wie damals mit einem ähnlich „teuflischen“ Regime Anfang der 1970er-Jahre. Vergleichbar mit der Sowjetunion zeichnet sich der Iran – „mit dem Finger auf dem Atomknopf“ – auch durch eine erschöpfte Diktatur, eine abgewirtschaftete Ideologie und die Förderung transnationalen Terrorismus' aus. Wie damals soll die *détente* zur Überwindung dieses Regimes führen.

Der Atomwaffenstaat Iran wird im Zeitablauf auch von den USA diplomatisch anerkannt. Die USA bauen ihre militärische Präsenz durch ein *offshore balancing* deutlich ab. Die Eindämmungs- und Abschreckungspolitik wird entspannt, US-Sanktionen aufgehoben und Handelsbeziehungen ausgedehnt. Nicht zuletzt wird Iran

von der historischen „Achse des Bösen“ entfernt.

Dafür bietet der Iran die langfristige Unterstützung der Zwei-Staaten-Lösung im israelisch-palästinensischen Konflikt und eines stabilen, schiitisch dominierten Irak an, stellt die Unterstützung terroristischer Gruppen in der Region ein, erhöht den Druck auf Syrien, die Hegemonie über den Libanon aufzugeben, und erkennt das Existenzrecht Israels uneingeschränkt an.

IV. Handlungsoptionen

Die Vielzahl der aufgezeigten Konflikte und die drei skizzierten Szenarien machen deutlich, dass nur ein gemeinsamer internationaler Vorstoß mit einem politischen Gesamtkonzept die Krise in dieser Region umfassend und nachhaltig entschärfen kann. Deutschland kann aufgrund seiner politischen und wirtschaftlichen Bedeutung und seines Beziehungsgeflechtes mit den entscheidenden externen und regionalen Akteuren einen wichtigen Beitrag dazu leisten.

Deutschland ist neben Frankreich und Großbritannien wichtigster Akteur bei der Definition der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU gegenüber dieser Region. Es hat als größter Einzelzahler im Rahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit ein besonders großes politisches Gewicht in der EU. Überdies ist es auch im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien nicht mit einem kolonialen Erbe in der Region vorbelastet und genießt schon deshalb einen erheblichen Vertrauensvorschuss. Wegen seiner besonderen Beziehungen zu Israel hat Deutschland auch einen weitaus besseren Zugang zu israelischen Entscheidungsträgern als alle anderen Staaten der EU und kann europäische Politik – trotz oder wegen der besonderen Sensibilitäten im deutsch-israelischen Verhältnis – in Israel zumindest glaubwürdig, wenn nicht sogar wirkungsvoll vermitteln. Von allen europäischen Staaten hat auch Deutschland die engsten kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen zum Iran. Trotz der wegen des jüngsten Irak-Krieges verursachten Vertrauenskrise bleibt Deutschland – nach Großbritannien – der wichtigste europäische Bündnispartner für die USA. Ähnliches gilt auch für die Beziehungen mit Russland und China.

IV.1 Europäische Politik gegenüber der Region harmonisieren

Deutschland sollte deutlich machen, dass die vielen, bislang meist nebeneinander laufenden Initiativen – wie die Mittelmeerinitiative der Westeuropäischen Union (WEU) seit 1992, der Mittelmeerdiallog der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) seit 1994 und der NATO-Mittelmeerdiallog seit 1994 – Angebote sind, die kaum in den südlichen Mittelmeer-Anrainerstaaten 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.

Auch das Herzstück der EU-Mittelmeerpolitik, der Barcelona-Prozess, ist politisch durch die Krisen im Nahostfriedensprozess extrem störungsanfällig und damit in seiner Wirkung deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Es ist zweifelsohne richtig und wird auch durch die seit dem Jahr 2003 eingeführte Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) zusätzlich betont, dass die direkten Mittelmeer-Nachbarstaaten der EU prioritär behandelt werden müssen. Gleichzeitig ist es aber auch richtig, dass der Barcelona-Prozess und die ENP die Region des Nahen/Mittleren Ostens und Nordafrikas bislang künstlich trennen und dementsprechend regionale Herausforderungen politisch nicht ausreichend erfassen können. Die Beziehungen der EU zu den Staaten des arabischen Golfkooperati-

onsrates (GCC), zum Jemen, zum Irak, zum Iran und die Rolle der EU im Nahostfriedensprozess werden seit Jahren in verschiedenen Konsultations-, Entscheidungs- und Handlungsstrukturen gesondert mit den entsprechenden Reibungsverlusten, Duplizierungen, Inkonsistenzen und nicht abstimmbaren Politikansätzen behandelt. Deutschland sollte darauf drängen, die europäische Politik gegenüber dieser Region zu harmonisieren.

IV.2 Den umfassenden Nahostfriedensprozess wiederbeleben

Seit dem Jahr 2000 wurde der arabisch-israelische Madrider Friedensprozess diplomatisch vollkommen vernachlässigt. Es ist höchste Zeit, diesen politischen Gesamtprozess nicht nur wiederzubeleben, sondern neu zu erfinden.

Im Vergleich zu dem Jahr 1991 sind heute die Chancen auf Erfolg besser, weil sich die entscheidenden externen Akteure seit dem Jahre 2002 zum internationalen Nahost-Quartett zusammengefunden haben: USA, EU, VN und Russland. Das Nahost-Quartett hat auch ein klar definiertes Ziel: die Zweistaatlichkeit.

Die USA, die die Politik der EU in der Vergangenheit vornehmlich als eine reaktive und wirkungslose Politik der Deklarationen betrachtet haben, nehmen mittlerweile auch die Stärken der EU wahr: die Entwicklung von langfristigen Konzepten, die Flankierung diplomatischer Initiativen und die finanzielle Unterstützung des Friedensprozesses. Die EU ist wegen der GASP heute auch besser ausgerüstet, um schneller und effizienter auf politische Krisen und Konflikte zu reagieren. Das hat die jüngste europäisch-geführte UNIFIL-II-Mission im Libanon gezeigt. Auch Israel hat seine Vorbehalte gegenüber der EU teilweise abgebaut und den Europäern eine aktivere Rolle im Nahostkonflikt zugestanden, wie der erstmalige Einsatz von europäischen Beamten an der Grenze zwischen Rafah und Ägypten (*EU-Border Assistance Mission*) seit dem Jahr 2005 verdeutlicht.

Deutschland sollte darauf drängen, das Mandat des Nahost-Quartetts, das bislang auf den israelisch-palästinensischen Konflikt beschränkt ist, auf weitere Konflikte dieser Region auszuweiten, insbesondere den arabisch-israelischen Konflikt, den Irak-Konflikt und den Nuklearkonflikt mit dem Iran. Anzudenken ist auch, China als neuen wichtigen externen Akteur in das Quartett aufzunehmen, um vor allem das Iran-Dossier besser bearbeiten zu können.

Die politische Aufwertung des Quartetts hätte eine doppelte Signalwirkung: Die internationale Staatengemeinschaft arbeitet gemeinsam an der Krisenprävention, dem Konfliktmanagement und der Konfliktlösung in der Region. Daneben ist die internationale Staatengemeinschaft bereit, angesichts der aufgezeigten mehrdimensionalen Krise in der Region auch die erweiterte „Achse des Bösen“ – Syrien und Iran – mit einzubeziehen.

IV.3 Israel sichern und Palästina durchsetzen

Von grundlegender Bedeutung für die weitere Entwicklung in dieser Region ist die Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes.

Um die Gewalt zu beenden, muss es das Ziel sein, die Besatzung zu beenden und den Konflikt bilateral zu lösen. Wenn die *Hamas* dazu nicht bereit ist, können diese Verhandlungen indirekt mit dem demokratisch gewählten Präsidenten der PA und Chef der PLO, die ohnehin rechtlich der Verhandlungspartner Israels ist, geführt werden. Das Verhandlungsergebnis kann von der Hamas-Regierung einem Referendum unterworfen werden. Auch direkte Verhandlungen mit der *Hamas* sind möglich, wenn man aus den Bedingungen, die vor der Aufnahme von Gesprächen und Verhandlungen

sowie einer Zusammenarbeit und Unterstützung erfüllt sein müssen, Kriterien macht, deren schrittweise Erfüllung über Gespräche auch eine Zusammenarbeit ermöglicht (positive Konditionierung).

Das palästinensische nationale Versöhnungsdokument, das am 25. Juni 2006 in Kairo von 13 Gruppierungen – inklusive *Hamas* und *Fatah* – auf der Basis der Gefangeneninitiative mit dem Ziel der Bildung einer nationalen Einheitsregierung unterschrieben wurde, erfüllt zweifelsohne nicht alle Vorbedingungen. Dieses Dokument kann aber als Ausgangspunkt dienen, die Isolierungsstrategie Israels und des Nahost-Quartetts nochmals auf den Prüfstand zu stellen.²⁵

Die Glaubwürdigkeit und Legitimität internationaler Nah- und Mittelostpolitik können nämlich nur dann wiederhergestellt werden, wenn das Nahost-Quartett den vorgesehenen Friedensfahrplan oder die *peace road map* nachweisbar umsetzt und international durchsetzt. Dabei müssen auch ihre Nachteile, Gradualismus und Phasenorientierung, überwunden werden. Die Phasen haben rückblickend kein Vertrauen gebildet. Der Gradualismus bzw. das Prinzip der Reziprozität führte bislang zu keinem greifbaren Ergebnis.

Vor diesem Hintergrund sollte man direkt in die Endstatus-Verhandlungen einsteigen, denn die Kompromisslösungen für die Endstatus-Fragen liegen seit langem auf dem Tisch. Unverzögliche Endstatus-Verhandlungen sind auch deshalb unverzichtbar, weil sich das Zeitfenster für die Zwei-Staaten-Lösung angesichts der demografischen Entwicklung und der israelischen Siedlungs- und Infrastrukturpolitik im Heiligen Land schließt. Ein binationaler Staat, die logische Konsequenz dieser Entwicklung, ist aus israelischer Sicht ein Schreckensszenario, weil er die Grundfesten Israels – jüdisch und demokratisch – zerstören würde.

IV.4 Libanon stärken

Die Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts ist eine notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Lösung der Krise im Nahen Osten, aber natürlich keine hinreichende.

Von grundlegender Bedeutung für die innere Befriedung des Libanon ist die Wiederaufnahme des internen libanesischen Dialoges über die volle Implementierung des Taif-Abkommens von 1989 und der Resolution 1559 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Die Entwaffnung der *Hizbullah* und mithin die Wiederherstellung des Gewaltmonopols des libanesischen Staates kann nur gelingen, wenn der *Hizbullah* Anreize im Gegenzug geliefert werden.

Dazu zählen vor allem politische Anreize. Bislang haben die Schiiten gemäß einem festgelegten religiösen Proporzsystem nur 27 von 128 Sitzen im libanesischen Parlament, was nur 21,1 Prozent der Sitze entspricht²⁶, und das bei einem Bevölkerungsanteil, der nach inoffiziellen Schätzungen deutlich größer ist. Dazu zählen aber auch wirtschaftliche Anreize: vor allem die Hauptsiedlungsgebiete der Schiiten im Südlibanon und der

25] In den Madrider Friedensverhandlungen mit Syrien hat Israel nicht auf die Erfüllung von Vorbedingungen bestanden, um Friedensgespräche zu beginnen. Auch die USA zeigten in anderen Ländern der Region mehr Flexibilität, was Organisationen anbetrifft, die auf US-Terrorlisten stehen. In der libanesischen Regierung saßen bis vor kurzem drei Minister, die direkt oder indirekt der *Hizbullah* angehörten. Dennoch wurde diese Regierung nicht von den USA boykottiert. Ähnliches gilt für die derzeitige irakische Regierung und die iranischen Volksmujahidin (MUK). Darüber hinaus hatte die *Hamas* mit der weitestgehenden Einhaltung der *hudna* (*Waffenstillstand*) von Februar 2005 bis 8. November 2006 gezeigt, dass sie zu Gewaltverzicht fähig ist. Mit der Teilnahme an den Wahlen zum Palästinensischen Legislativrat im Januar 2006 hat die *Hamas* ihre ursprüngliche Position grundlegend geändert und auch die Legitimität des Oslo-Prozesses – die Legitimität des Verhandlungspartners Israel – zumindest indirekt anerkannt.

26] Seit dem Taif-Abkommen stehen den Christen und Muslimen jeweils 50 Prozent der Sitze im libanesischen Parlament zu. Von den 64 christlichen Sitzen halten u.a. die Maroniten 34, von den 64 muslimischen Sitzen Schiiten und Sunniten jeweils 27, Drusen 8 und Alawiten 2.

Bekaa-Ebene sind wirtschaftlich unterentwickelt, sozial vernachlässigt und benötigen eine spezielle Förderung.

Dieser innere Befriedungsprozess muss ergänzt werden durch die Lösung weiterer offener israelisch-libanesischer Streitfragen, wie z.B. einen erfolgreichen israelisch-libanesischen Gefangenenaustausch und internationaler, vor allem arabischer Finanzhilfe, die die Rückkehr der Binnenvertriebenen und den Wiederaufbau des zerstörten Landes ermöglicht.

IV.5 Syrien einbeziehen

Die Entwicklung im Libanon wird aber nicht nur durch das Verhältnis zwischen der *Hizbullah* und Israel und dem interkonfessionellen politischen Ungleichgewicht bestimmt, sondern auch durch das Agieren der regionalen Akteure Syrien und Iran.

In der arabischen Welt gilt der Dreisatz: kein Krieg ohne Ägypten, kein Frieden ohne Syrien und kein Abkommen ohne Saudi-Arabien. Dieser spielt auf die militärische Kraft Ägyptens, das Störpotenzial Syriens und die finanzielle Potenz Saudi-Arabiens an. Er gilt natürlich auch für den Libanon. Ohne aktive Einbindung Syriens bleiben die internationalen Bemühungen um eine Stabilisierung des Libanon Stückwerk.

Syrien ist ein multikonfessioneller und -ethnischer Staat, der seit dem 11. September 2001 außenpolitisch weitgehend isoliert ist. Es wird nur dann bereit sein, das Faustpfand *Hizbullah*, seinen direkten Einfluss im Libanon, die Verhinderung der Einrichtung eines internationalen Tribunals zur Aufklärung politischer Morde im Libanon (namentlich des Mordes an dem ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafiq Hariri), seine Unterstützung des irakischen Widerstands und die außenpolitisch erzwungene taktische Allianz mit dem Iran aufzugeben, wenn es durch internationalen Druck auf Israel zu ernsthaften, ergebnisliefernden Verhandlungen über den Golan kommt, die EU das auf Eis gelegte EURO-MED Assoziierungsabkommen als weiteren Anreiz auf die Waagschale wirft, die USA die Aufhebung des *Accountability and Libanese Sovereignty Act* (SALSA) aus dem Jahre 2003 anbietet und Saudi-Arabien ein syrisch-israelisches Abkommen auch finanziell attraktiv macht. Die Lösung der Demarkation der Grenzen zwischen Libanon und Syrien, zumal hinsichtlich der Shebaa-Farmen²⁷, kann nur in diesem Gesamtpaket erfolgen.

IV.6 Iran integrieren

Eine konstruktive Rolle des Iran im Nahostkonflikt, d.h. der Verzicht des Iran, die *Hizbullah* für asymmetrische Kriegsführung und Sabotageakte zu nutzen, ist nur dann zu erwarten, wenn im Atomkonflikt mit dem Iran ein Kompromiss gefunden wird, der auch aus iranischer Sicht „gesichtswahrend“ ist.

Aus mehreren Gründen ist es immer noch möglich, der bereits dargestellten Eskalationsspirale zu entkommen. Zunächst spielt die Zeit nicht nur für den Iran wie immer wieder fälschlicherweise kolportiert wird, sondern auch für die internationale Staatengemeinschaft. Gemäß dem National Intelligence Estimate vom Sommer 2005, einem wichtigen US-nachrichtendienstlichen Bericht über den Iran, ist der Iran bestenfalls in 5 bis 10 Jahren dazu in der Lage, die Urananreicherung für militärische Zwecke zu nutzen.

27] Die Resolution 425 der Sicherheitsrates der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1978 wurde im Jahr 2000 durch ein Statement des Sicherheitsrates bestätigt: Israel hat sich vollständig aus dem Libanon auf der Basis von mindestens zwei Dokumenten zurückgezogen: dem Sykes-Picot-Abkommen aus dem Jahr 1916 und der israelisch-syrischen Waffenstillstandslinie des Jahres 1949, die die Shebaa-Farmen Syrien zuordnen. Libanon und Syrien widersetzen sich bislang dieser Interpretation, ohne dies aber dokumentieren zu können.

Bislang fehlten auch die USA, die den Iran in ihrer jüngsten nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) als die größte Bedrohung für die USA bezeichnen, am Verhandlungstisch. Und diese Tatsache war der Hauptgrund, dass der EU-3-Verhandlungsprozess mit dem Iran scheiterte. Nur Washington kann offensichtlich die Sicherheitsgarantien, wirtschaftlichen Anreize und den Statusgewinn für den Iran als Angebot auf den Verhandlungstisch bringen, das die strategische Kosten-Nutzen-Rechnung des Iran hinsichtlich seines Atomprogramms verändern kann.

Nicht zuletzt liegen politische Kompromissvorschläge zur kurzfristigen und mittel- bis langfristigen Lösung vor, wie die im Sommer 2005 vorgelegten Vorschläge von Tim Guldimann, von 1999 bis 2004 Botschafter der Schweiz im Iran, und Bruno Pellaud, von 1993 bis 1999 stellvertretender Generaldirektor der IAEA und Leiter der IAEA Verifikationsabteilung.²⁸

In dieser Vereinbarung würde sich Iran zu einer nuklearen Selbstbeschränkung verpflichten und eine sehr weitgehende internationale Überwachung seiner Nuklearaktivitäten akzeptieren. Der Westen würde dem Land im Gegenzug eine sehr beschränkte Anreicherungs-kapazität zugestehen, technologische Unterstützung leisten und eine attraktive Zusammenarbeit anbieten. Diese Vereinbarung würde zwei Phasen vorsehen: Die erste Phase von fünf Jahren hätte zum Ziel, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Für die Zeit nach dem erfolgreichen Abschluss der ersten werden für die zweite Phase weitere Vereinbarungen getroffen. Diese beinhalten insbesondere eine erweiterte Anreicherungs-kapazität, so wie dies von Iran verlangt wird. Diese müsste aber im multilateralen Rahmen organisiert werden, wobei für Eigentum, Geschäftsleitung und Produktvermarktung eine internationale Partnerschaft festzulegen ist. Das Restrisiko des sneak-out-scenario, eines fortgesetzten geheimen iranischen Atomprogramms, bleibt aber natürlich bestehen.

Als mittel- und langfristige Vorschläge zur erfolgreichen Deeskalation gelten die Urananreicherung unter der Kontrolle der IAEA, die Einrichtung einer ABC-waffenfreien Zone und ein Abkommen über die Reichweitenbegrenzung von Trägersystemen.

IV.7 Irak stabilisieren

Der Zerfall des Irak kann nur verhindert werden, wenn vier Grundbedingungen im nationalen Kontext erfüllt sind: Die Schiiten müssen akzeptieren, dass sie den Irak nicht allein regieren können. Die Sunniten müssen wiederum verstehen, dass sie den Irak nicht mehr regieren können. Die Kurden schließlich müssen akzeptieren, dass sie nicht außerhalb des Irak regieren können. Und nicht zuletzt müssen alle drei Gruppierungen verstehen, dass der politische Kompromiss und nicht Gewalt die bessere Option für ihre gemeinsame Zukunft ist. Erst dann ist es möglich, tragfähige Antworten auf die zentralen Fragen zu finden: Amnestie und nationale Versöhnung, die die grundlegende Revision der derzeitigen Verfassung beinhaltet, Überprüfung der bisherigen Debaathifizierungs-Politik, zukünftige Nutzungsrechte der Öl- und Gasvorkommen sowie Verteilung der Öl- und Gaseinkommen, Klärung der Kirkuk-Frage, Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols und der Sicherheit durch Auflösung der Milizen, Verbesserung der Regierungsführung durch Sicherung der Grundversorgung und Abbau der Korruption und last, but not least Stärkung der Zentralregierung durch den Aufbau eines föderalen Systems.²⁹ Dafür bleibt noch Zeit. Der zunächst vorgesehene Zeitraum von vier Monaten zur grund-

28] Vgl. hierzu ausführlich Clemens Ronnefeldt, Iran-Konflikt, Akteure, Interessen und Wege aus der Eskalation, Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden e.V. (AGDF), zivile Konfliktbearbeitung, Bonn, 4. April 2006.

29] Der *Iraq Study Group Report* der Baker-Hamilton-Kommission vom 6. Dezember 2006 bestätigt weitgehend diese zentralen Fragen, schweigt sich aber vollständig über die Frage der *production sharing agreements* aus.

legenden Überarbeitung der Verfassung nach dem Amtsantritt der Regierung von Nouri al Maliki im Mai 2006 wurde im September 2006 bis zum September 2007 verlängert.

Ohne umfassendes Engagement der internationalen Staatengemeinschaft, ohne Einbindung der regionalen Nachbarn werden es die verfeindeten Volksgruppen aber nicht schaffen, die territoriale Integrität des Irak zu erhalten. Die von Präsident Bush am 10. Januar 2007 vorgestellte neue US-Strategie im Irak, die mit der geplanten Erhöhung der US-amerikanischen Truppenstärke um ca. 20.000 Soldaten weiterhin auf eine militärische Lösung setzt und politische Lösungsoptionen – insbesondere die Einbindung von Syrien und Iran – ausblendet, wird hingegen keinen Beitrag zur Stabilisierung des Irak leisten können.

Die Erhöhung der politischen Legitimität ist eine Grundvoraussetzung, um die Sicherheit im Irak zu verbessern. Ebenso wichtig ist es aber, die Instrumente zur Erhöhung der Sicherheit, die irakischen Sicherheitskräfte, qualitativ zu verbessern. Die Rechnung mit Kopfwerten allein hilft in diesem Zusammenhang nicht weiter. Es ist durchaus von Bedeutung, ob 150.000 oder 200.000 irakische Sicherheitskräfte im Einsatz sind. Es geht aber vor allem um deren Funktionsfähigkeit, die ist bislang nicht gegeben ist. Neben unzureichender Ausrüstung und Ausbildung ist das wohl größte Problem die fehlende Motivation. Hauptanreize sind Arbeit und Lohn, was aber fehlt, ist die Loyalität gegenüber der Bundesregierung.

Nur wenn es gelingt, die Zahl, Qualität, Ausrüstung, Motivation und Loyalität der irakischen Sicherheits- und Militärkräfte in kurzer Zeit deutlich auch und vor allem mit NATO-Ausbildungsunterstützung zu erhöhen, kann sich die Situation im Irak stabilisieren und der notwendige, aber terminoffene (schrittweise) Abzug der ausländischen Truppen in die Realität umgesetzt werden.

IV.8 Breit angelegte Abrüstungs- und Entspannungspolitik aufbauen

Die Lösung des Nahostkonflikts, die Stabilisierung des Irak, die Beilegung des Atomkonflikts mit dem Iran sind auch 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.

Dennoch kann man den KSZE-Prozess aus mehreren Gründen nicht einfach auf den Nahen/Mittleren Osten und Nordafrika übertragen. In dieser Region handelt es sich nicht um einen bipolaren, sondern multipolaren Konflikt, der an mehreren, sich überlappenden Trennlinien zwischen der Türkei, Iran, Israel und der arabischen Welt verläuft. Dort dienen Massenvernichtungswaffen nicht nur der Abschreckung, sondern wurden bereits aktiv eingesetzt. Es gibt auch keinen territorialen Status quo, viele Grenzfragen sind noch ungeklärt. Es ist auch – außer der Arabischen Liga – keine regionale multilaterale Institution in Sicht, die vertrauensbildend wirken könnte. Und nicht zuletzt genießt die OSZE in der arabischen Welt nicht unbedingt einen guten Ruf. Zu deutlich verbindet man in der Region mit dem KSZE-Prozess auch den Zerfall der Sowjetunion. Die arabischen autoritären Regime wollen sich ein solches Schicksal natürlich ersparen.

Auch andere Modelle – 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. Eine Vielzahl von Ansätzen ist bereits sichtbar:

die Mubarak-Initiative, die Initiative des ehemaligen saudischen Kronprinzen Abdallah und, nicht zu vergessen, die Initiative des ehemaligen jordanischen Kronprinzen Hassan. Dieser Prozess kann langfristig nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, einen gemeinsamen tragfähigen Verhaltenskodex aufzubauen. Er muss dynamisch verlaufen und 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. Dabei sollte der Sicherheitsbegriff möglichst breit definiert werden, um ihn an die äußerst heterogene Staatenwelt anpassen zu können.

IV.9 Sozioökonomische Entwicklung und Integration fördern

Mit dem europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)³⁰ stellt die EU mit 14,3 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2007 bis 2013 weitaus mehr finanzielle Mittel für die zehn Mittelmeer-Anrainerstaaten und sechs osteuropäischen Länder zur Verfügung als in der Vergangenheit unter den damals noch getrennten Programmen MEDA und TACIS (8,5 Milliarden Euro zwischen 2000 und 2006). Damit ist die EU der wichtigste externe Akteur in der Entwicklungszusammenarbeit in der Region, der die sozioökonomische Entwicklung und Integration nachhaltig fördern kann. Diese Förderung darf sich nicht nur auf die Handelsliberalisierung beschränken, sondern muss auch den Strukturwandel unterstützen und sich auf die folgenden Aspekte konzentrieren: gezielte Privatisierung und Deregulierung, Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur, Reform der öffentlichen Finanzen, Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte, Stärkung des Humankapitals, Erhöhung in- und ausländischer Investitionen, Verbesserung der finanziellen Infrastruktur und nicht zuletzt eine Handels- und Kapitalmarktliberalisierung begleitet durch einen unterstützenden makroökonomischen Mix aus Fiskal-, Geld- und Wechselkurspolitik.

Die ENP, die sich aus der europäischen Sicherheitsstrategie und dem Verfassungstext ableitet, reflektiert die Erfahrungen aus der Osterweiterung und dem bilateralen Beitrittsprozess. Deutschland sollte darauf achten, dass der regionale Integrationsprozess und der multilaterale Ansatz der EMP dadurch nicht geschwächt werden. Die ENP bietet zwar mit dem theoretischen Zugang zu den vier Freiheiten Kapital, Güter, Dienstleistungen und Personen mehr als die EMP. Die ENP muss dies aber auch durch die Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten und der Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik unter Beweis stellen.

IV.10 Politische Öffnung einfordern

Deutschland sollte auch auf mehr politische Öffnung in der Region drängen. Dafür bieten sich vor allem die folgenden zwei Foren an.

Mit der ENP vollzieht die EU auch einen qualitativen Strategiewechsel. Sie gibt den Weg der angedrohten, aber nie eingesetzten Peitsche (Suspensionsklausel) der EMP auf und setzt auf positive Anreize (positive Konditionalisierung): Je mehr von den gemeinsamen Zielen in den bilateralen Aktionsplänen erreicht werden, umso so größer ist die politische, wirtschaftliche und finanzielle Belohnung. Deutschland sollte darauf drängen, dass neben den vielen konkreten Zielen für ökonomische Modernisierung auch spezifische innenpolitische Reformziele in die Aktionspläne aufgenommen werden.

30] Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ersetzt zwar die euro-mediterrane Partnerschaft (EMP), den Barcelona-Prozess hingegen nicht. Die EMP wird aber der ENP seit dem Jahre 2003 untergeordnet.

Deutschland sollte auch bei der *Broader Middle East Initiative* (BMENA), die als transatlantischer Schulterchluss nach dem Zerwürfnis über den jüngsten Irak-Krieg im Jahre 2004 geboren wurde, darauf achten, dass diese Initiative auf den folgenden vier Prinzipien beruhen muss: Neben der *regional ownership* und der Vermeidung eines One-size-fits-it-all-Ansatzes geht es vor allem um Glaubwürdigkeit und Demokratieförderung. Glaubwürdigkeit der BMENA-Initiative kann nur erreicht werden, wenn es konsistente und gewaltfreie Bemühungen gibt, den arabisch-israelischen Konflikt, die Irak-Krise und den Atomkonflikt mit dem Iran zu lösen.

Die Demokratieförderung muss auch die bislang ungelöste Frage zum Umgang mit dem Islamismus beantworten. 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 huwa al hall“ (Der Islam ist die Lösung) beschreiben lassen. 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 solidarisches, Geschlechtergerechtigkeit anstrebenden, säkularen und demokratischen Alternative in den Ländern intensiviert werden.

Über den Autor: Andrä Gärber ist Leiter des Referats Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
 - Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
 - **Andrä Gärber**, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika - Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
 - Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
-
- Auslandseinsätze
 - China
 - Demografie und Migration
 - Demokratieförderung
 - Energiesicherheit
 - Europäische Integration
 - Indien
 - Friedensförderung
 - Gestaltung der Globalisierung
 - Global Health
 - Lateinamerika
 - Menschenrechte und soziale Frage
 - Multilaterale Institutionen
 - Organisierte Kriminalität
 - Postkommunistischer Raum
 - Religion und Politik
 - Russland
 - Sub-Sahara-Afrika
 - Südostasien
 - Terrorismus
 - Transatlantisches Verhältnis
 - Umwelt
 - Weltwirtschaft

