

Greater Middle East

Geopolitische Grundlinien im Nahen und Mittleren Osten

Von Volker Perthes

Obwohl der Irakkrieg auch nach über einem Jahr nicht die von seinen US-amerikanischen Befürwortern versprochenen umwerfenden Domino-Effekte gezeitigt hat, stellt er eine geopolitische Revolution im Mittleren Osten dar. Zum ersten Mal seit der Zeit der Dekolonialisierung wurde ein arabischer Staat durch eine außerregionale Macht erobert und besetzt. Auf globaler Ebene lässt sich der Fall des Regimes in Bagdad in seiner Bedeutung mit dem Fall der Berliner Mauer vergleichen. Während jedoch das Ende der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa von den Bürgern der Staaten selbst herbeigeführt wurde, wurden die Statuen und das Regime Saddam Husseins von einer fremden Armee zu Fall gebracht. Die umliegenden Staaten spielten hierbei keine nennenswerte Rolle; Bedeutung erlangten sie allenfalls als logistische Standorte oder als Hindernisse einer zügigen Umsetzung der amerikanischen Kriegspläne. Welche Auswirkungen dies auf lange Sicht auf die politische Psychologie und Kultur sowohl des Irak als auch der arabischen Gesellschaften haben wird, ist noch völlig unklar.

Klar scheint dagegen, dass die USA sich in näherer Zukunft trotz des Widerstandes gegen ihre militärische Präsenz weder aus dem Irak noch aus der Region zurückziehen werden. Im Gegenteil: Die US-Regierung hat sich die geopolitische Neuordnung der Region auf ihre Fahnen geschrieben und dieser Absicht mit der Ankündigung einer „Greater Middle East Initiative“ (GMEI) Ausdruck verliehen. Auf den in diesem Monat anstehenden Gipfeltreffen der NATO und der G 8 wird sie für diese – inhaltlich gegenüber den ursprünglichen Plänen wohl stark abgeschwächte – Initiative ein transatlantisches Placet suchen. Der Nahe und Mittlere Osten wird somit in den nächsten Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, zum Zentrum internationaler geopolitischer Ordnungsbemühungen und Auseinandersetzungen werden und damit auch die europäisch-amerikanischen Beziehungen weitgehend definieren.

Europa wird sich darauf einzustellen haben, von den USA in massiver Form zur Teilnahme an einer Umgestaltung des „größeren“ Mittleren Ostens gedrängt zu werden – und dies auch, wenn es in Washington einen Regierungswechsel geben sollte. Gleichzeitig gilt, dass Amerikas GMEI noch keineswegs ausbuchstabiert ist. Der großartig klingende geopolitische Begriff hat den konkreten Mangel an neuen Ideen nur unzureichend überdeckt. Für

* Dieser Artikel basiert auf einem Papier des Verfassers unter dem Titel „Europa und Amerikas ‚Greater Middle East‘“ (SWP aktuell 5/2004).

Europa lag und liegt darin auch eine Chance: Anstatt sich amerikanischen Initiativen nur anzuschließen (oder sie abzulehnen), kann und sollte es die Debatte um eine umfassende transatlantische Strategie für seine südöstliche Nachbarregion maßgeblich mitgestalten. Dabei ist die Veränderung regionaler geopolitischer Verhältnisse in Rechnung zu stellen. Drei Aspekte dürften von besonderer Bedeutung sein: die regionale Machtstruktur, die Zukunft regionaler Institutionen und Organisationen sowie die Chancen und konkrete Ausgestaltung externer Ordnungsprojekte.

Keine regionale Führungsmacht

Da die Vereinigten Staaten mittlerweile nicht nur jenseits des Ozeans, sondern auch vor Ort und am Boden die stärkste Militärmacht im Mittleren Osten darstellen, wird im Rahmen der regionalen Machtstruktur ein Großteil der traditionellen Krätekalkulationen obsolet werden. Die so beliebten Tabellen über militärische Balancen im Nahen und Mittleren Osten, bei denen syrische Panzer den israelischen oder iranische Kampffjets den saudischen gegenübergestellt werden, geraten zum Anachronismus. Tatsächlich dürfte die Fähigkeit regionaler Akteure, mit Hilfe politischer Balanceübungen ihre Position in der Region zu verbessern, sehr viel wichtiger werden als ihre Ausstattung mit bestimmten Waffensystemen. In diesem Zusammenhang muss auch die nahöstliche Debatte über Massenvernichtungswaffen gesehen werden: Amerikanischer und europäischer Druck ist dabei nicht unwichtig; entscheidender aber dürfte für Staaten wie Libyen und Iran, Syrien oder Saudi-Arabien sein, dass solche Waffen unter den gegebenen Verhältnissen als Instrumente regionaler Machtpolitik wenig nutzen.

Die vielleicht wichtigste Veränderung der strukturellen Machtverteilung innerhalb des regionalen Systems dürfte folglich darin liegen, dass auf absehbare Zeit kein Staat mehr die Rolle eines regionalen oder sub-regionalen Hegemons einnehmen wird. Keine der potenziellen regionalen Vormächte – Ägypten, Saudi-Arabien und selbst Israel – wird in der Lage sein, die Region zu dominieren oder eine Stellvertreterrolle für die USA zu übernehmen; alle werden ihre Politik im Lichte der direkten Anwesenheit des neuen „Nachbarn“ bestimmen müssen. Auch kleinere und schwächere Staaten werden ihre Beziehungen mit den USA zukünftig in gleicher Weise wie die regionalen Mittelmächte und ohne deren Vermittlung gestalten können.

Somit hat auf der arabischen Halbinsel Saudi-Arabien ganz offensichtlich den sub-regionalen Hegemonialstatus eingebüßt, den es während der 70er und 80er Jahre des 20. Jahrhunderts innehatte. Damals hätten die kleineren Staaten des Golfkooperationsrates keinen signifikanten außen- oder innenpolitischen Schritt unternommen, ohne bereits im Vorfeld saudische Wünsche und Bedenken in ihre Planungen einzubeziehen. Der Herrscher von Bahrain etwa hätte sich eben nicht durch Rangerhöhung zum König mit dem saudischen Monarchen auf eine Stufe gestellt oder allgemeine Wahlen abgehalten; das Emirat Dubai hätte keine „Medienfreizone“ geschaffen, in der selbst sau-

dische Investoren unzensurierte Rundfunk- und Pressefreiheit genießen. Heute schauen diese kleineren Staaten eher nach Washington als nach Riad, wenn sie sich Sorgen machen, wie andere auf ihre politischen Initiativen oder Vorhaben reagieren könnten. Und die saudische Führung betrachtet ihrerseits mit einiger Aufmerksamkeit, was sich innenpolitisch bei ihren kleineren Nachbarn tut – nicht zuletzt, um eigene Reformoptionen auszuloten.

Auch Ägyptens regionaler Einfluss ist geschrumpft. Nach dem Golfkrieg von 1991 wurde noch über eine sicherheitspolitische Rolle Kairos am Golf diskutiert; heute ist davon keine Rede mehr. Ägypten wird sich darauf konzentrieren müssen, in seinem näheren Umfeld eine konstruktive Rolle zu spielen – sei es als Vermittler zwischen Israelis und Palästinensern oder zwischen den verschiedenen palästinensischen Gruppierungen. Bezeichnenderweise hatte Ägypten keinen Anteil am Ausgleich zwischen Libyen und den USA sowie Großbritannien und ist auch, trotz der enormen sicherheitspolitischen Bedeutung des Themas für Kairo, nicht in die sudanesischen Friedensgespräche eingebunden. Ähnliches gilt für Syrien, dessen Vorherrschaft über den Libanon ihrem Ende entgegenzugehen scheint – sowohl aufgrund amerikanischen und europäischen Drucks, als auch aufgrund der abnehmenden Überzeugungskraft syrischer Versuche, seine Kontrolle des Nachbarlandes mit Blick auf die sicherheitspolitische Lage zu legitimieren.

Die Arabische Liga ist zwar schon häufiger totgesagt worden; der Irakkrieg und seine Folgen dürften sie aber tatsächlich auf Dauer geschwächt und als Mitgestalter regionaler Politik aus dem Spiel geworfen haben. Die Verschiebung des für Ende März angesetzten Gipfels der arabischen Staatschefs hat dies unterstrichen. Dies könnte zu einer Reorientierung bestehender oder zur Gründung neuer regionaler oder subregionaler Organisationen beitragen, die sich im Gegensatz zur Liga nicht über ethnische Identitäten (wie den Pan-Arabismus), sondern über gemeinsame funktionale Interessen definieren.

Ein Beispiel für diese Entwicklungstendenz sind die wiederholten Treffen der Nachbarstaaten des Irak. Diese Gruppe, zu der sowohl die arabischen wie auch die nicht-arabischen Nachbarn des Irak gehören, wurde mit dem begrenzten aber konkreten Ziel ins Leben gerufen, die Politik dieser Länder im Irakkrieg und in seiner Folge abzustimmen. Es wäre zweifellos sinnvoll, wenn das internationale Nahost-Quartett (USA, EU, Russland und die UNO) gemeinsam mit dieser Gruppierung eine „6+4+1 Kontaktgruppe für den Irak“ (Nachbarn, Quartett und irakische Regierung) bilden würde, um die regionalen Nachbarländer zu konstruktivem Verhalten zu bewegen und gleichzeitig deren legitime Interessen zu wahren. Diese Kontaktgruppe könnte sich zur Basis eines sicherheitspolitischen Koordinationsmechanismus' entwickeln, um schrittweise sicherheits- und vertrauensbildende Maßnahmen im Mittleren Osten zu vereinbaren. Die Schaffung neuer Institutionen macht diese natürlich noch nicht zu besseren oder effektiveren Agenturen als die bereits existierenden Organisationen – ihren praktischen Nutzen bei Krisenprävention und Konfliktlösung müssten sie erst noch unter Beweis stellen.

Vor diesem veränderten geopolitischen Hintergrund bewegen sich die konkreten Pläne der US-Administration zur Neugestaltung des „Greater Middle

East". Inhaltlich handelt es sich dabei um eine Reihe politischer, militärischer und wirtschaftlicher Programme. Dazu sollen multi- wie bilaterale Maßnahmen zur Demokratisierung nah- und mittelöstlicher Staaten, Freihandelsangebote an einzelne Länder, eine geographische Ausweitung und eine Vertiefung der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft sowie ein der *Partnership for Peace* entlehntes Programm militärischer Zusammenarbeit gehören.

Wo liegt der „Greater Middle East“?

Die Initiative Washingtons drückt auch die nach dem Irakkrieg gewachsene Erkenntnis aus, dass es im Kampf gegen Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen nicht reicht, unfreundliche Regime militärisch zu bedrohen oder zu entfernen, sondern dass vielmehr strukturelle Probleme bewältigt werden müssen.

Schon die Frage, wo der „Größere Mittlere Osten“ liegt, sprich: welche Region er umfassen soll, ist von erheblicher Relevanz. Um vernünftige Politikoptionen für eine Weltregion zu entwickeln, ist es entscheidend zu klären, über welche Länder gesprochen wird. Nur eine adäquate Berücksichtigung regionaler Konfliktzusammenhänge, der Selbstwahrnehmung und -positionierung einzelner Staaten sowie der transnationalen Bindungen politischer, sozio-kultureller und wirtschaftlicher Art, die Regionen einen inneren Zusammenhalt geben, erlaubt die Entwicklung zielgerichteter Politik.

Tatsächlich verbinden die Teilnehmer der amerikanischen Debatte und einige europäische Autoren mit „Greater Middle East“ durchaus unterschiedliche geopolitische Vorstellungen: Formulierungen wie „von Marrakesch bis Bangladesch“ sind zwar griffig, aber nicht unbedingt klar. Neben den arabischen Ländern Israel und Iran zählen manche auch Zentralasien, den Kaukasus oder die Türkei und gelegentlich auch Südasien zur Region. Dabei wird jedoch häufig, wenn es um die konkrete Problemanalyse geht, nur von den arabischen Staaten gesprochen.

Eine außen- und sicherheitspolitisch relevante Bestimmung der Region muss die maßgeblichen regional bildenden Faktoren – Konfliktzusammenhänge genauso wie transnationale Bindungen – berücksichtigen. Unter diesem Vorzeichen scheint es in der Tat sinnvoll, Strategien für jenen Raum zu entwickeln, der die arabischen Staaten Nordafrikas und den Sudan, die Staaten des Maschrek oder der Levante (Israel und seine Nachbarn), die arabische Halbinsel, Iran sowie allenfalls Afghanistan umfasst. Die Türkei und Pakistan wie auch die Kaukasusstaaten und die früheren Sowjetrepubliken Zentralasiens gehören in andere regionale und politische Zusammenhänge.

Natürlich sind Regionen nie scharf geschnitten, und bestimmte politische Dynamiken verbinden die hier genannten Staaten etwa mit der Türkei, mit Pakistan, dem Kaukasus oder Zentralasien. Eine zu weite Definition der Region ist der Entwicklung politischer Strategien aber eher hinderlich. So sollte die Türkei aus deutscher und europäischer Sicht als NATO-Partner und potenzielles EU-Mitglied betrachtet werden – eine konzeptionelle „Vermittel-

östlichung“ des Landes könnte politisch ungewollte Folgen haben, mindestens eine Abwendung von Europa. Auch die Kaukasus-Staaten (ähnlich wie Bosnien-Herzegowina) ordnen sich anders als etwa Afghanistan nicht in einen im weitesten Sinne mittelöstlichen, sondern in einen postsozialistisch-europäischen Handlungsraum ein. Nicht von ungefähr griff die georgische Opposition auf serbische Erfahrungen zurück; mit den Beispielen arabischer oder iranischer Protestbewegungen wusste sie wenig anzufangen. Pakistan ist zwar in Afghanistan involviert, das pakistanische Atomprogramm hat von saudischer Finanzhilfe profitiert. Um Pakistan gegenüber eine angemessene Politik zu entwickeln, ist aber vor allem der Konfliktzusammenhang mit Indien zu berücksichtigen. Auch das pakistanische Atomwaffenpotenzial bezieht sich, anders als ein mögliches iranisches oder libysches, eben weder auf den Golf noch auf Konflikte mit Israel und sollte auch keine Rolle spielen, wenn eines Tages die Schaffung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten ansteht.

Die Bevölkerung der früheren Sowjetrepubliken Zentralasiens ist mehrheitlich muslimisch; in ihren politischen Koordinaten bleibt aber Russland für diese Staaten sehr viel wichtiger als der Nahe Osten oder die arabische Halbinsel. Und während sich Afghanistan ungern als Teil eines „postsowjetischen“ Raumes behandeln lässt – nicht wenige Angehörige der afghanischen Eliten haben in Kairo, Riad oder Djidda gelernt und gelebt –, sind zentralasiatische Eliten eher in einer moskauzentrierten Umgebung sozialisiert worden. Westliche Politik wird solche Zusammenhänge berücksichtigen müssen, wenn sie von Partnerschaften mit den Zielländern spricht, deren Gesellschaften vom Sinn solcher Projekte überzeugen und regionale Strukturbildung unterstützen will.

Die regionalen Akteure werden dagegen vermutlich weiterhin einige Energie aufbringen, um Strategien und Projekte, die externe Planer für die Region entwerfen, zu unterwandern. Ungeachtet ihrer Abhängigkeiten von internationalen Großmächten geben diese Staaten regionalen Vorgängen hohe Priorität und sind deshalb bereit, für die Verteidigung ihrer darauf bezogenen Eigeninteressen wesentlich höhere Kosten in Kauf zu nehmen als jeder externe Akteur. In dieser Hinsicht bestätigen die Entwicklungen nach dem Irakkrieg eine Beobachtung, die Leonard Binder bereits vor 45 Jahren machte, als er feststellte, dass von außen in die Region projizierte Macht durch die Dynamiken des regionalen oder subregionalen Systems „gebrochen“ wird. Während des Kalten Krieges erklärten Wissenschaftler wie L. Carl Brown dieses Phänomen, indem sie die Fähigkeit regionaler Akteure aufzeigten, externe Mächte gegeneinander auszuspielen und sie entgegen ihren Interessen in regionale Konflikte hineinzuziehen.¹ Zwar lassen sich weder die USA noch die EU momentan auf solcherlei Verhaltensmuster ein. Der so genannte Krieg gegen den Terrorismus dürfte den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens jedoch neue Möglichkeiten eröffnen, Amerika, Europa oder auch Russland in

1 Vgl. Leonard Binder, *The Middle East as a Subordinate International System*, in: „World Politics“, Jg. 10 (1957/58), S. 408-429; L. Carl Brown, *International Politics and the Middle East: Old Rules, Dangerous Games*, London 1984. Vgl. insgesamt auch Volker Perthes, *Vom Krieg zur Konkurrenz. Regionale Politik und die Suche nach einer neuen arabisch-nahöstlichen Ordnung*, Baden-Baden 2000, S. 168-178.

ihre innenpolitischen oder regionalen Konflikte hineinzuziehen. Amerikanische Truppen, die im Süden Algeriens die algerische Armee im Kampf gegen den Terrorismus unterstützen oder im Jemen Jagd auf mutmaßliche Al-Qaida-Anhänger machen, mögen da nur ein Anfang sein.

Umso mehr kommt es auf ein koordiniertes Auftreten der westlichen Partner an. Europäische und deutsche Politik teilen mit den USA das Ziel einer demokratischen Transformation arabischer und mittelöstlicher Staaten und haben dies auch nicht erst kürzlich entdeckt: Demokratieförderung, der Aufbau von Rechtsstaatlichkeit, der Schutz der Menschenrechte und die Stärkung der Zivilgesellschaft sind nicht von ungefähr zentrale Inhalte der Barcelona-Erklärung und wichtige Elemente der multi- und bilateralen Programme im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft.

Dennoch werden sich europäische Ansätze konzeptionell, mehr oder weniger deutlich, von den US-amerikanischen unterscheiden müssen. Aus europäischer Sicht wird keine „forward strategy of freedom“ (Bush) benötigt, sondern eine gemeinsame Perspektive für den politischen und gesellschaftlichen Wandel im geopolitischen Umfeld Europas, die die Veränderungspotenziale der betreffenden Gesellschaften nutzt, ihre Würde wahrt und die enge Verbindung zwischen politischer und sozialer Unterentwicklung einerseits und ungelösten Territorialkonflikten andererseits nicht ignoriert.

Demokratie als Ziel, nicht als Voraussetzung westlichen Handelns

In der transatlantischen Debatte geht das europäische Verständnis stärker davon aus, dass Demokratisierung kein linearer, sondern ein langwieriger und komplexer Prozess ist: Kämpfe, Widersprüche und Rückschläge gehören dazu. Ein wenig verallgemeinernd lassen sich die Unterschiede zwischen amerikanischen und europäischen Ansätzen wie folgt beschreiben: Während die USA bestrebt sind, Regime, die sich westlichen Interessen in der Region widersetzen, unter Hinweis auf ihre Demokratiedefizite mit Straf- und Zwangsmaßnahmen bis hin zum von außen erzwungenen Regimewechsel zu bedrohen, sollte europäische Politik versuchen, reformfreudige Kräfte innerhalb der betreffenden Staaten zu unterstützen und existierende Regime durch Dialog, Hilfe und sanfte Konditionalisierung auf einen Reformweg zu bringen. Diese Divergenz wird am Beispiel Iran besonders deutlich. Trotz gemeinsamer transatlantischer Interessen (zu denen nicht zuletzt die Aufgabe der iranischen Atomwaffenprogramme gehört) bleibt eine grundlegend unterschiedliche Wahrnehmung des Iran, die eine Verständigung über gemeinsame Politik auch weiterhin erschweren dürfte: Washington sieht den Iran weiter als Schurkenstaat an, dessen Regime der gewünschten innen- und außenpolitischen Entwicklung des Landes im Weg steht. Europa nimmt Teheran zwar als problematischen Partner wahr, den Iran aber gleichwohl als eine komplexe Gesellschaft mit vielen Ansatzpunkten für vorwärts weisende innenpolitische Entwicklungen und – das darf trotz aller Defizite gelegentlich gesagt werden – als das derzeit am stärksten pluralistische System am Golf.

Zur Praxis europäischer Demokratieförderung gehört der oft unbefriedigende Grundsatz, Staaten da „abzuholen“, wo sie sind, und eher auf Beispielwirkung (*best practise*) und Dialog als auf Drohung mit Regimewechsel von außen zu setzen. Das heißt, europäische Politik wird möglicherweise bereit sein, Staaten wie Syrien auch bei sehr vorsichtigen Reformschritten (in Erziehungswesen, Verwaltung oder Wirtschaftspolitik) zu unterstützen, auch wenn die politische Systementwicklung des Landes weit hinter europäischen Wünschen zurückbleibt, während sie in Tunesien, Palästina oder Israel Menschenrechtsverletzungen kritisiert, die vergleichsweise weniger schwerwiegend sein können. Es muss zudem darum gehen, die institutionellen Grundlagen von Demokratie zu fördern (Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Pluralismus) und damit weiter gehende Veränderungsprozesse möglich zu machen und zu provozieren, als eine Selbstabschaffung der existierenden Systeme zu fordern. Auf diese Weise lassen sich auch die Eliten der betroffenen Länder gewinnen.

Aus europäischer Sicht gilt es zudem klar zu machen, dass eine Demokratisierung nah- und mittelöstlicher Staaten zwar eingefordert werden sollte, aber nicht zur Voraussetzung eines Engagements oder internationaler Bemühungen um Konfliktlösung erklärt werden darf. Das in den USA und Israel gelegentlich zu hörende Argument, Israel könne nur mit Demokratien Frieden schließen, dient vor allem denen als Ausflucht, die Friedensverhandlungen nicht für dringlich erachten. Im Übrigen ist es empirisch falsch: Israels Frieden mit Ägypten mag nicht besonders herzlich sein, ist aber stabil; keine ägyptische Regierung hat ihn bisher in Frage gestellt. Auch Jordanien, der zweite Staat, mit dem Israel Frieden geschlossen hat, ist kein wirklich demokratischer Staat. Frieden würde allerdings (siehe unten) demokratische Entwicklungstendenzen in der Region unterstützen. Westliche Friedensbemühungen von Demokratisierungsschritten abhängig zu machen würde dagegen die Glaubwürdigkeitslücke amerikanischer und westlicher Politik insgesamt vergrößern.

Deutsche Politik gegenüber dem weiteren Nahen und Mittleren Osten wird sinnvollerweise immer im Rahmen europäischer Politik stehen; die Koordination mit den europäischen Partnern sollte deshalb im Zweifelsfall transatlantischen Projekten vorgehen. Wünschenswert wäre allerdings ein besserer Austausch zwischen der EU und den USA über jeweils auf die Region bezogene Initiativen und deren praktische Probleme. Bezeichnenderweise stellt gerade das „weiche“ Element in der Nahost-Strategie der Bush-Administration, die vom US-Außenministerium Ende 2002 lancierte „Middle East Partnership Initiative“ (MEPI), eine bloße Kopie des EU-Barcelona-Prozesses dar, welche sich lediglich durch ihre umfassendere geopolitische Reichweite und geringere finanzielle Ausstattung auszeichnet.

Tatsächlich gibt es gegenüber einem großen Teil der Region bereits eine definierte und reich instrumentierte gemeinsame Politik der EU. Neben dem Barcelona-Prozess, der zum Abschluss von Assoziationsabkommen mit den meisten südlichen und östlichen Mittelmeeranrainern geführt hat, und einer *common strategy* für den Mittelmeerraum gehören dazu zahlreiche gemein-

same Positionen im arabisch-israelischen Feld und mit Blick auf Iran, das „Wider Europe-Neighbourhood“-Programm mit Blick auf die europäischen, nordafrikanischen und nahöstlichen Nachbarregionen der EU, ein Kooperationsabkommen mit dem Jemen, regelmäßige Konsultationen der EU mit dem Golfkooperationsrat (GCC) und die laufenden, hoch politisierten Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen mit Iran. Die im Dezember 2003 verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie benennt zudem die Risiken, die aus der Region für Europa entstehen könnten, definiert Handlungsprinzipien und bestimmt die gemeinsame Haltung zum Einsatz militärischer Gewalt.

Demgegenüber besteht ein transatlantischer Rahmen für politische Initiativen in Bezug auf den größeren Mittleren Osten derzeit allein für Afghanistan; er ergibt sich durch die NATO-Rolle in diesem Land. Die „Mittelmeerdialoge“ von NATO und OSZE haben nur geringe praktische Relevanz; sie bieten jedenfalls keinerlei Rahmen, in dem gemeinsame Initiativen mit oder gegenüber diesen Ländern entwickelt würden.

Komplementarität statt Konkurrenz

Gerade im Nahost-Friedensprozess zeigt sich jedoch, wie wichtig es ist, dass die USA und die EU samt Mitgliedstaaten ihre Positionen abklären, möglichst, wie im „Nahost-Quartett“, unter Beteiligung der Vereinten Nationen und Russlands. Der Friedensprozess wird nicht vorankommen, solange es den regionalen Parteien gelingt, Amerikaner und Europäer gegeneinander auszuspielen. Die EU spricht in diesem Zusammenhang von Komplementarität, womit schlicht ausgedrückt wird, dass beide Parteien komparative Vorteile besitzen, also mit denen ihnen je eigenen Instrumenten bestimmte Aufgaben besser bearbeiten können als die andere Partei.

Wenn Washington etwa, um nur zwei Beispiele zu nennen, mehr Einfluss auf Israel hat, die Europäer aber mehr Glaubwürdigkeit bei den Palästinensern genießen, wenn die USA eher in der Lage sind, militärischen Druck auszuüben, aber auch Sicherheitsgarantien zu geben, Europa dagegen Assoziations- und Integrationsperspektiven bieten kann, die auch politisch normative Kraft entfalten, dann gilt es diese unterschiedliche politische Ressourcenausstattung zur Erreichung gemeinsamer Ziele zu nutzen. Dies impliziert keine Gefolgschaft Europas, sondern Absprache und Koordination in wesentlichen Politikfeldern. Dennoch ist amerikanische Führung schon wegen des größeren Einflusses auf Israel (und des größeren Vertrauens Israels in die USA) unabdingbar. Die EU und unter ihren Mitgliedern insbesondere Deutschland haben dagegen mehr Möglichkeiten, auf die Palästinenser einzuwirken, und sie haben ihren Einfluss auch geltend gemacht, nicht zuletzt durch energische Hilfestellung bei einer – weitgehend erfolgreichen – inneren Reform der Palästinensischen Autorität.

Völlig zu Recht betont die europäische Sicherheitsstrategie die zentrale Bedeutung, die eine friedliche Regelung des arabisch-israelischen (und vor

allem des israelisch-palästinensischen) Konflikts für politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Entwicklungen in der weiteren Region haben würde, und gibt einer solchen Regelung deshalb „strategische Priorität“. Tatsächlich werden westliche Strategien, die auf politische Veränderungen im Nahen und Mittleren Osten setzen, nur dann nachhaltigen Erfolg haben, wenn gleichzeitig eine beidseitig akzeptable Regelung des Nahostkonflikts erreicht wird. In der amerikanischen Debatte und in der konkreten Politik der Bush-Administration wird dies allzu häufig ignoriert.

Der ungelöste Konflikt ist aus mehreren Gründen ein Hindernis für positive politische und wirtschaftliche Veränderungsprozesse in der Region. So können sich zahlreiche arabische Regime nach wie vor hinter dem Konflikt mit Israel „verstecken“: Die Regimeeliten verweigern innere Reformen unter Verweis auf Kriegszustand und Konflikt. Seine Regelung nähme ihnen diesen Vorwand und würde die autoritären Strukturen schwächen. Die Fortdauer des Konflikts stärkt zudem die Rolle der Militärs und die Akzeptanz militärischer Lösungen in der Politik arabischer Staaten und auch Israels. Seine Beilegung würde dagegen die Zivilgesellschaften stärken. Schließlich bewirkt der Konflikt eine anhaltende Fehlallokation von Ressourcen – statt der Reform der Bildungssysteme werden Verteidigungshaushalte privilegiert.

Nicht nur diese Sachzusammenhänge werden in der amerikanischen Politik gelegentlich übersehen: Man erkennt hier auch häufig nicht, wie sehr die Glaubwürdigkeit des Westens in der Region von der Ernsthaftigkeit amerikanischer und europäischer Bemühungen um eine friedliche und faire Regelung des Nahostkonflikts abhängt. Europäische Politik genießt in diesem Kontext zwar etwas mehr Glaubwürdigkeit, aber auch dies nicht unbeschränkt. Ein großer Teil der Öffentlichkeit in den arabischen Ländern und Iran ist mittlerweile überzeugt, dass die Europäer nur eine freundlichere Rhetorik pflegen, sich aber letztlich hinter den USA verstecken.

Regionale Strukturbildung statt Neuordnungsfantasien

Europäische Politik wird schon aus historischer Erfahrung groß angelegten Neuordnungsplänen für den Nahen und Mittleren Osten, die vor allem auf der Drohung mit „Regimewechsel“ beruhen, skeptisch gegenüberstehen. Stattdessen sollte es den transatlantischen Partnern darum gehen, die Herausbildung regionaler Strukturen zu fördern, die Konfliktpotenziale zu reduzieren, kooperative Beziehungen zu institutionalisieren, um damit mehr Sicherheit zu schaffen und Transformationsprozesse in den beteiligten Staaten zu erleichtern. Die Erfahrungen des KSZE-Prozesses bieten dafür wichtige Ansatzpunkte.

Der Situation im damaligen „Ostblock“ vergleichbar, fühlen sich heute die regionalen Staaten des Greater Middle East von der Perspektive einer Neuordnung qua Regimewechsel bedroht (das gilt nicht nur für die Regime, sondern auch für einen großen Teil der gesellschaftlichen Eliten), haben aber gleichwohl ein Interesse daran, Konfliktpotenziale einzudämmen und regio-

nale Sicherheit zu fördern. Die Idee einer Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittleren Osten (CSCME) ist deshalb nicht ohne Grund zuerst von regionalen Akteuren wie Jordaniens ehemaligem Kronprinzen Hassan in die Diskussion gebracht worden; sie dürfte allerdings in ihrem Umfang so (noch) nicht übertragbar sein: Auch ein KSZE-ähnlicher Prozess wird letztlich nur erfolgreich sein, wenn der arabisch-israelische Territorialkonflikt gelöst oder auf dem Weg der Lösung ist.

Bereits vor dem Start eines alle Länder und Probleme der Region zusammenfassenden Prozesses gibt es allerdings aussichtsreiche Möglichkeiten, Formen konkreter regionaler sicherheitspolitischer Zusammenarbeit zu lancieren, an denen auch die USA, die EU und andere außerregionale Akteure beteiligt sein sollten. Neben der bereits erwähnten „6 plus 4 plus 1“-Kontaktgruppe für den Irak ist vor allem an die Wiederaufnahme der ACRS (Arms Control and Regional Security)-Gespräche zu denken, die als Teil der multilateralen Friedensverhandlungen aus der Nahost-Konferenz von Madrid 1991 hervorgegangen waren. Dabei wären auch jene Staaten, die damals ausgeschlossen wurden (Irak und Iran), einzuladen; andere Staaten, die die „Multilaterals“ damals boykottiert haben (Syrien), hätten heute vermutlich auch ein großes Interesse an einer Teilnahme.

Strukturen versus Personen

Nicht nur im Zusammenhang des nahöstlichen Friedensprozesses zeigt sich, dass europäische Politik stärker auf Institutionen achtet, US-Politik dagegen eher auf die handelnden Personen schaut. Dies lässt sich an der Unstimmigkeit über die Rolle Jassir Arafats gut verdeutlichen: Europäische und amerikanische Handlungsträger mögen sich über dessen Persönlichkeit (mehr oder weniger) einig sein. Aus europäischer Sicht, viel mehr als aus amerikanischer, ist es aber wichtig, die Glaubwürdigkeit gerade auch solcher palästinensischer Institutionen zu wahren, die mittels westlicher Einwirkung zustande gekommen sind (die EU und die USA haben schließlich die palästinensischen Wahlen von 1996 vorbereitet und überwacht). Arafat ist eben kein „unelected official“, sondern von allen arabischen Staatschefs der am demokratischsten gewählte. Die westliche Haltung zu Arafat wirkt deshalb auf die Glaubwürdigkeit westlicher Demokratieforderungen an die arabische Welt zurück.

Von entscheidender Bedeutung für das europäische Verhältnis zu den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens ist auch der Umgang EU-Europas mit der Türkei und ihrem Wunsch nach Mitgliedschaft. Die Bundesregierung und die US-Administration stimmen prinzipiell, wenngleich aus teils unterschiedlichen Motiven, überein, dass die Türkei eine EU-Mitgliedschaftsperspektive braucht. Mit einer Mitgliedschaft der Türkei in der EU verändern sich jedoch die geopolitischen Parameter Europas erheblich; Syrien, Irak und Iran werden direkte Nachbarn der EU, was wiederum das Interesse Europas, eine verantwortliche Politik für die Region zu entwickeln, erhöhen sollte. Man muss und

sollte die Türkei nicht als Teil eines „größeren“ Mittleren Ostens betrachten, um dennoch festzustellen, dass deren innere Entwicklungen und der europäische Umgang mit diesem Staat erheblichen Einfluss auf die politischen Debatten und Entwicklungen in den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens haben, insbesondere in den Nachbarstaaten der Türkei. Wenn Ankara eine ernsthafte Aufnahmeperspektive erhält, wäre dies auch eine Botschaft, die die Glaubwürdigkeit deutscher bzw. europäischer Politik gegenüber muslimischen Staaten stärken würde.

Nicht der von einigen Europäern vorgeschlagene Gottesbezug in der europäischen Verfassung ist ein Problem für die Wahrnehmung Europas in seiner muslimisch geprägten Umgebung (einem solchen Gottesbezug könnte auch die türkische AKP zustimmen), sondern die Frage, ob die Integration eines muslimischen Landes in den europäischen Verfassungs- und Werteraum akzeptiert oder mit Verweis auf die christliche Prägung Europas verweigert wird. Eine erfolgreiche EU-Integration der Türkei würde deutlich machen, dass der Islam ein Teil europäischer Kultur sein kann, und würde gleichzeitig die Legende vom unabwendbaren *clash of cultures* zerstören.

Eine Integration der Türkei in die EU (und schon der Vorbereitungsprozess) wird zudem auf die inneren Verhältnisse anderer muslimischer Staaten wirken, allein weil er zeigt, dass Demokratie und Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit, politische Modernität etc. keine ausschließlich westlichen Eigenheiten sind. Die Wirkung eines solchen Prozesses dürfte letztlich größer sein als die „Dominoeffekte“, die Teile der US-Regierung sich von ihrem Transformationsexperiment im Irak erwarten.

Gemeinsame Interessen im Irak

Auf unabsehbare Zeit dürfte allerdings die Neuordnung des Irak im Zentrum der westlichen Bemühungen in der Region stehen. Unabhängig von den Differenzen, die es über die Notwendigkeit und Legitimität des Irakkriegs und den Realitätsgehalt der Bedrohungsanalysen gab, mit denen der Krieg begründet wurde, verbindet die EU und die USA ein starkes Interesse an der Stabilisierung des Landes und der Errichtung eines haltbaren pluralistischen, rechtsstaatlichen und nach Möglichkeit demokratischen Regimes in Bagdad. Das Interesse Europas dürfte letztlich, aus Gründen der geographischen Nähe, sogar stärker sein als das der USA. Zweifler sollten sich darüber klar werden, dass sich die territoriale Einheit des Irak – eine wesentliche Voraussetzung regionaler Stabilität – heute nur noch erhalten lässt, wenn der neue Irak föderale Strukturen und ein repräsentatives politisches System aufweist, das Partizipation und Minderheitenrechte gewährt.

Aus diesem Interesse ergibt sich eine europäische Verantwortung, den wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbau des Irak zu fördern. Diese Verantwortung wird auch in Euro ausgedrückt werden müssen: in der Bereitschaft zur Schuldenstreichung und finanziellen Unterstützung des wirtschaftlichen und sozialen Aufbaus. Mit Blick auf die potenzielle Wirtschafts-

kraft des Irak wird eine Art Marshallplan angebracht sein, bei dem das Land, wenn es wieder auf eigenen Füßen steht, heutige Zuschüsse weiter verteilt.

Dabei sollten Entscheidungen über deutsche und europäische Irak-Politik – gleich ob es dabei um finanzielle, technische oder polizeiliche Hilfe oder um militärische Beiträge geht – nicht danach bemessen werden, ob sie – im Sinne einer transatlantischen Beziehungstherapie – helfen, gegenseitige Verletzungen zu heilen, sondern danach, ob sie den Zielen und Interessen Europas im Irak und in der Region nutzen – nicht zuletzt, wie angesprochen, der Stabilisierung und Demokratisierung des Irak. Ein NATO-Einsatz im Irak etwa scheint derzeit keine gute Idee mehr zu sein, auch wenn er dem euro-amerikanischen Verhältnis neue Wärme geben könnte. Gegenwärtig würde ein solcher Einsatz im Wesentlichen als Fortsetzung der US-Besatzung unter anderem Namen wahrgenommen, jedoch nicht als Multilateralisierung oder Internationalisierung des Kommandos über die ausländischen Truppen. Stattdessen sollte man über die Entsendung einer kleinen aber effektiven internationalen Truppe – vermutlich eher polizeilichen als militärischen Charakters – nachdenken, die sich ausschließlich um den Schutz des UN-Repräsentanten und seines Teams kümmern sollte, sofern die Vereinten Nationen nach der Auflösung der amerikanischen Zivilverwaltung (CPA) und der Etablierung einer irakischen Übergangsregierung zum 30. Juni 2004 tatsächlich eine führende Rolle beim politischen Wiederaufbau des Landes erhalten. Für die UN-Vertreter wäre es jedenfalls fatal, wenn sie sich unter dem Schutz amerikanischer Panzer durchs Land bewegen müssten. Ungeschützt werden sie aber nicht tätig werden können. Gerade jene Staaten, die den Krieg abgelehnt haben und seit Kriegsende für eine Führungsrolle der UNO eintreten, könnten mit der Ausrüstung und personellen Ausstattung einer solchen Truppe beweisen, dass sie tatsächlich ein eigenes Interesse an der Stabilisierung und am Wiederaufbau des Irak haben.

Schließlich ist es jedoch, gerade für den transatlantischen Dialog, wichtig, das irakische Experiment nicht zu überfrachten. Der Irak sollte weder als Modell nahöstlicher Demokratie noch als Basis regionaler Ordnungskonzepte behandelt werden. Einen Regimewechsel durchzuführen ist verhältnismäßig einfach, ein Demokratie-Modell aufzubauen ungleich schwieriger – die Aufgabe dürfte die irakischen Akteure überfordern. Dem Irak eine strategische Brückenkopffrolle für regionale Projekte zuzuweisen, wäre zudem die sicherste Möglichkeit, unfreundliche Reaktionen der Nachbarn zu provozieren. Nur wenn die Interessen auch dieser Staaten berücksichtigt werden – indem man sie etwa, wie angesprochen, in eine Kontaktgruppe integriert – wird man sie zu Anteilseignern an der Stabilisierung des Irak und damit an einer friedlichen Neugestaltung des Mittleren Ostens machen können.