



Europa und der Nahe Osten – Perspektiven für Engagement und Zusammenarbeit

herausgegeben von der
Bertelsmann Forschungsgruppe Politik,
Centrum für angewandte Politikforschung, München
Felix Neugart

Diskussionspapier der
IX. Kronberger Gespräche
23. - 25. Januar 2005

organisiert von der
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Christian-Peter Hanelt

Zusammenfassung

Die strategische Bedeutung des Nahen Ostens und Nordafrikas verlangt nach einer umfassenden und ganzheitlichen Strategie. Sollte die Herausforderung der Institutionenbildung und -reform sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebenen nicht in adäquater Weise abgenommen werden, stände der gesamten Region dauerhafte Instabilität bevor. Die Region ist von der globalen Demokratisierungswelle zwar beeinflusst worden, jedoch hatte die lebhafteste öffentliche Debatte über Reformen nur einen begrenzten Einfluss auf die institutionellen Strukturen. Die meisten Länder dieser Region haben eine kontrollierte Öffnung ihrer politischen Systeme unternommen; dabei verfolgten sie eine behutsame Strategie zur Restrukturierung ihrer autoritären Systeme, die durch die jeweils spezifischen innenpolitischen Bedingungen geprägt wurde. In ökonomischer Hinsicht ist es den meisten dieser Länder gelungen, eine makroökonomische Stabilisierung herbeizuführen; dagegen wurden komplexere Reformvorhaben wie beispielsweise die Privatisierung staatseigener Betriebe, die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit oder die Schaffung marktwirtschaftlicher Regulierungssysteme nur langsam umgesetzt. Obwohl die Durchführung von Reformen zuallererst ein innerstaatlicher Prozess in einem spezifischen institutionellen und kulturellen Kontext ist, können externe Akteure eine zentrale Rolle bei der Formulierung der Reformschritte und der innenpolitischen Legitimierung des Reformverlaufs spielen. Daher ist es wichtig, dass die transatlantischen Partner eine politische Strategie mit klaren Zielvorgaben entwickeln, in einen Dialog mit den gemäßigten Islamisten eintreten und das Image der USA und Europas im Nahen Osten verbessern.

Der Tod des palästinensischen Präsidenten Jasir Arafat kann sowohl einen Neuanfang ermöglichen als auch eine lang anhaltende Führungskrise zur Folge haben. Vor dem Hintergrund des Zusammenbruchs der palästinensischen Autonomiebehörde und den gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen bewaffneten Gruppen und den Sicherheitskräften, ist die Wiederherstellung der inneren Sicherheit die größte Herausforderung. Der Spielraum, der durch den Tod Arafats und durch Israels unilateralen Rückzugsplan entstanden ist, sollte genutzt werden, um den festgefahrenen Friedensprozess wieder zu beleben. Das Quartett sollte sicherstellen, dass Israels einseitiger Rückzug aus dem Gazastreifen und der nördlichen Westbank als Teil des in der Road Map vorgesehenen Prozesses vollzogen wird und einen effizienten Überwachungsmechanismus einrichten, der den Fortschritt beider Parteien genau überwacht. Die Europäische Union sollte mit den Palästinensern zusammenarbeiten, um in den Gebieten, die von den Israelis geräumt werden, einen reibungslosen Machttransfer an die palästinensischen Behörden zu gewährleisten. Die EU sollte sich in besonderer Weise darauf konzentrieren, die palästinensischen Sicherheitskräfte zu stärken, den institutionellen Reformprozess sowie den Wahlprozess zu unterstützen und den ökonomischen Wiederaufbau zu stärken.

Das Erbe von Saddam Husseins Herrschaft hat den Übergangsprozess im Irak zu einem komplexen und schwierigen Unterfangen gemacht. Die Institutionen des irakischen Staates standen nach dem dritten Krieg innerhalb von zwei Dekaden und nach 13 Jahren internationaler Sanktionen am Rande des Zusammenbruchs. Das Unvermögen der

Besatzungsbehörden und der Übergangsregierung, für Recht und Ordnung zu sorgen, hat zu einem Sicherheitsvakuum im ganzen Land geführt. Der politische Prozess zeichnete sich durch unterschiedliche Ansätze aus, die im Juni 2004 in der Übergabe der Souveränität an eine neue ernannte Übergangsregierung gipfelten. Die EU sollte eine umsichtige und langfristige Strategie entwickeln, die den politischen Wiederaufbau im Irak unterstützt. Eine solche Strategie sollte auf den reichhaltigen Erfahrungen der EU als Zivilmacht basieren, welche in verschiedenen Weltregionen bei der Stimulation und Unterstützung von strukturellen Veränderungsprozessen gewonnen wurden. In diesem schwierigen Umfeld sollte sich die EU darauf konzentrieren, die Wahlen und die Entwicklung eines auf breiter Beteiligung beruhenden, repräsentativen politischen Systems zu unterstützen. Ein weiteres Gebiet, auf dem die EU einen signifikanten Beitrag zur Stabilisierung des Iraks leisten könnte, ist der Bereich des Institutionenaufbaus und der Rechtsstaatlichkeit. Ein drittes – und möglicherweise das zentrale Feld für ein Engagement der EU – ist das an Irak grenzende regionale Umfeld, in dem die EU bereits mit verschiedenen Aktivitäten präsent ist. Die EU sollte mit Iran, der Türkei, Syrien, Jordanien und den Staaten des Golf-Kooperationsrates (GCC) einen intensiven Dialog über die Zukunft des Irak führen.

Jenseits aller Probleme, die der Irak-Krieg 2003 mit sich gebracht hat, hat er auch einen neuen, beispiellosen Spielraum für regionale Zusammenarbeit und die Voraussetzungen für die Schaffung neuer Sicherheitsarrangements geschaffen. Ein nahe liegender Ausgangspunkt für ein solches Unterfangen könnte eine regionale Konferenz – mitveranstaltet von der Europäischen Union – zum Thema Waffenkontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen sein. Wenn langfristige Sicherheit gewährleistet werden soll, ist es absolut unumgänglich, sich mit den irakischen Anliegen des Wiederaufbaus und eines Zugangs zum Meer wie auch mit den berechtigten iranischen Sicherheitsinteressen zu befassen. Für Irans „quid“ - die Entscheidung, auf nukleare Waffen zu verzichten - sollte ein „quo“ auf dem Gebiet der ökonomischen und technischen Zusammenarbeit angeboten werden. Ein zukünftiges Golf-Sicherheitssystem sollte alle Anrainerstaaten einbinden, thematisch umfassend und flexibel sowie in sich abgeschlossen sein. Die EU könnte als ehrlicher Makler auftreten und durch schnelles Handeln Dynamik für die schrittweise Umsetzung schaffen.

Einleitung

Die strategische Bedeutung des Nahen Ostens und Nordafrikas verlangt nach einer umfassenden und ganzheitlichen Strategie. Sollte die Herausforderung der Institutionenbildung und deren Reform nicht sorgfältig angegangen werden, würde die ganze Region vor dauerhafter Instabilität stehen.

Die Region des Nahen Ostens bedarf einer ganzheitlichen Strategie

In den vergangenen Jahren hat sich in den Staaten des Nahen Ostens eine lebhafte öffentliche Debatte zum Thema Transformation und Demokratisierung entwickelt. Vorangetragen wurde diese Debatte insbesondere durch einflussreiche pan-arabische Medien, wie beispielsweise dem weit verbreiteten arabischen Fernsehsender Al-Jazeera. Solche Diskussionen sind nicht neu, aber sie wurden angekurbelt durch die Ereignisse des 11. September und die Veröffentlichung des Arab Human Development Report. Obwohl dieser Diskurs sogar auf die Tagesordnung der Arabischen Liga gelangte, hatte er bislang auf die institutionellen Strukturen der meisten Länder keinen nachhaltigen Einfluss, der über die Rhetorik der regionalen Führer hinausgegangen wäre. In der Tat bietet sich ein gemischtes Bild: einige Staaten führen vorsichtige Reformen durch, andere betreiben das, was man als Strategie der Entliberalisierung bezeichnen könnte.

Die Reformdebatte hatte bislang keinen nachhaltigen Einfluss auf die institutionellen Strukturen

Auf der internationalen Ebene, zeichnet sich die Region durch zahlreiche Konflikte und eine schwache regionale Integration und Institutionalisierung aus. Obwohl die Binnenmärkte klein sind, beträgt der intra-regionale Handel nicht einmal ein Zehntel des Exports; die ökonomische Integration ist auf ein Minimum beschränkt geblieben. Regionale Institutionen haben es nicht vermocht, in wirksamer Weise zu einem Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen beizutragen und bieten keine signifikanten Reformanreize. Auf der langen Liste regionaler Konflikte ist der arabisch-israelische Konflikt der prominenteste; seit 1948 führte er zu fünf regionalen Kriegen. Dieser Konflikt bedeutet eine erhebliche Belastung für die regionalen Ressourcen, er dient sowohl Terroristen als auch autoritären Regimen als Legitimationsinstrument. Auf diese Weise lenkt er von strukturellen Problemen ab. Zwei der vier Grenzstaaten – Ägypten im Jahre 1979 und Jordanien 1994 – haben Friedensverträge mit Israel unterzeichnet, trotzdem sind die israelische Besatzung und das Leiden der Palästinenser im Fokus der regionalen Aufmerksamkeit geblieben. Der Tod von Palästinenserführer Jasir Arafat hat die Möglichkeit eröffnet, die ernsthaft geschwächten Strukturen der Palästinensischen Autonomiebehörde wieder aufzubauen und zu reformieren, als Grundlage für eine Neubelebung des siechenden israelisch-palästinensischen Friedensprozesses. Dadurch könnte der unilaterale Rückzugsplan des israelischen Premierministers Ariel Scharon in einen Verhandlungsprozess umgewandelt werden und als Ausgangspunkt für die Wiederaufnahme von

Die Region zeichnet sich durch zahlreiche Konflikte und schwache Institutionalisierung aus

Verhandlungen über den Endstatus dienen.

Die Notwendigkeit des Institutionsaufbaus ist am dringlichsten im Irak. Das Missmanagement der Besatzungsbehörde sowie die anhaltenden Sicherheitsprobleme im Irak haben den Erfolg des Transformationsprozesses in Frage gestellt. Die Gestaltung der neuen Institutionen muss dabei einer dreifachen Herausforderung Rechnung tragen: der Wiederherstellung einer irakischen nationalen Identität, der Etablierung einer verantwortungsbewussten Regierungsführung und der Schaffung einer funktionsfähigen Marktwirtschaft. Abgesehen von diesen Problemen hat der Irak-Krieg 2003 einen noch nie da gewesenen Spielraum für regionale Kooperationen eröffnet und die Voraussetzungen für die Schaffung einer neuen Sicherheitsarchitektur geschaffen. Der Aufbau einer Sicherheitsstruktur, die alle relevanten regionalen Akteure einbezieht und die Verringerung ausländischer Militärpräsenz wäre – langfristig gesehen – für alle Golf-Anrainer von Vorteil.

Es müssen neue institutionelle Strukturen im Irak aufgebaut werden

Reformen im Nahen Osten

Die intensive Reformdebatte, die sich in den letzten Jahren im Nahen Osten entwickelt hat, hat das Thema auf absehbare Zeit auch auf die regionale Agenda gebracht. Dieser Prozess, die Notwendigkeit von Strukturreformen anzuerkennen und ihren Umfang in seinen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen zu bestimmen, ist zum Beispiel in den Treffen von Sana und Alexandria und der Tunis-Erklärung der Arabischen Liga manifestiert worden. Die Festsetzung von Reformthemen auf rhetorischer Ebene ist ein wichtiger erster Schritt, aber der greifbare Fortschritt am Boden ist bislang nur sehr langsam gewesen. Nachhaltige Veränderung würde die Aushandlung eines neuen Gesellschaftsvertrages zwischen der Regierung und den Regierten erfordern, weil sich der alte Gesellschaftsvertrag, beruhend auf der Erbringung von Dienstleistungen im Austausch für politische Entmündigung fortschreitend aufgelöst hat. Der ganze Prozess bleibt extrem anfällig und wird teilweise von externen Kräften vorangetrieben. Die Macht der Exekutive als einer ausschlaggebenden Variablen in jedem Demokratisierungsprozess wird nur ernsthaft in Ländern in Krisensituationen wie Palästina und Irak in Frage gestellt.

Die Diskussion auf rhetorischer Ebene ist ein wichtiger erster Schritt, aber greifbarer Fortschritt ist nur langsam festzustellen

Mit einer gewissen Vereinfachung lassen sich zwei unterschiedliche Entwicklungslinien der politischen Systeme dieser Region unterscheiden. Die Präsidentialrepubliken haben autoritäre Ein-Parteien-Systeme geschaffen, die die bestehende soziale Ordnung mittels Enteignung alter Eliten, Mobilisierung großer Bevölkerungsgruppen sowie durch Bindung gesellschaftlicher Gruppen an ein autoritär-korporatistisches System zu transformieren versuchten. In den meisten Staaten wurde dieses System durch die schrittweise Zulassung zusätzlicher Parteien sowie die Einführung manipulierter Wahlen modifiziert. Die traditionellen Monarchien verbinden die familiäre Erbllichkeit politischer Macht mit einer konservativ-islamischen Sozialethik. In den Monarchien des Golfkooperationsrates (GCC) ist es üblich, dass die herrschende Familie nicht nur das Staatsoberhaupt stellt, sondern auch die wichtigsten Ministerposten besetzt. In Marokko, Jordanien, Kuwait, und in jüngster Zeit auch in Bahrain, sind die Parlamente das Ergebnis vergleichsweise freier Wahlen. Jedoch sind die Befugnisse dieser gesetzgebenden Körperschaften begrenzt, sowohl im Hinblick auf die Regierungsbildung als auch im Hinblick darauf, ein Gegengewicht zur Staatsführung zu sein. Die Islamische Republik Iran, die aus der Revolution von 1979 hervorging, ist ein Sonderfall: ein begrenzter politischer Pluralismus wird durch die Vorherrschaft konservativ-klerikaler Institutionen im Zaum gehalten.

Zwei unterschiedliche Entwicklungslinien: Präsidentialrepubliken und traditionelle Monarchien

Die meisten Länder in der Region haben eine kontrollierte Öffnung ihrer politischen Systeme unternommen. Sie verfolgten eine vorsichtige

Strategie um ihre autoritären Herrschaftssysteme zu modifizieren, jeweils beeinflusst durch ihre spezifischen innenpolitischen Strukturen. Die Gründe für die Reformen von oben liegen in der immer geringer werdenden Patronage-Fähigkeit des Staates, dem zunehmenden Selbstbewusstsein zivilgesellschaftlicher Gruppen sowie einem veränderten internationalen Umfeld. In den Republiken werden oppositionelle Parteien und unabhängige Kandidaten geduldet, solange sie die Mehrheit der regierenden Partei, und damit die Befugnis der Exekutive, nicht gefährden. In den Monarchien werden Wahlen frei abgehalten, jedoch ist ihr Einfluss auf die Zusammenstellung der Regierung und die Entwicklung der Politik begrenzt. Diese Entwicklung schließt jedoch nicht die Möglichkeit der schrittweisen Einführung von Kontrollmechanismen, verbunden mit einer vorsichtigen Erweiterung der Partizipation, aus. Die interessantesten Beispiele derzeit finden sich unter den kleinen Monarchien der Golf-Region

Die meisten Länder haben eine kontrollierte Öffnung ihrer politischen Systeme unternommen

In allen Ländern dieser Region, ungeachtet der jeweiligen Form des politischen Systems, hat der Staat eine führende Rolle in der ökonomischen Entwicklung gespielt. Historisch betrachtet, haben diese Länder eine nachholende Industrialisierung durch die Abschottung des Binnenmarktes sowie durch den raschen Ausbau des öffentlichen Sektors angestrebt. Die Strategie der import-substituierenden Industrialisierung führte jedoch überall zu Krisen, da der große staatliche Sektor weder wettbewerbsfähig noch profitabel war, massive Fehlallokation von Ressourcen produzierte und in steigendem Maße die nationalen Kapitalreserven aufzehrte. Dieses strukturelle Problem wurde verdeckt durch den Öl-Boom in den 70er Jahren, von dem alle Länder der Region profitierten, entweder direkt als Erdöl-Exporteure oder indirekt infolge regionaler Transfers und Deviseneinnahmen durch Gastarbeiter. Während des kalten Krieges wurde der finanzielle Strom aus dem Erdöl-Export stammender Einkünfte in die Staatskassen noch durch finanzielle Transfers an bestimmte Staaten in dieser geopolitisch wichtigen Region ergänzt.

Staatlich gelenkte ökonomische Entwicklung führte zu Strukturkrisen

Der Einbruch der Ölpreise Mitte der 80er Jahre und das Ende des Ost-West-Konflikts beeinträchtigten die Höhe dieser finanziellen Zuflüsse in erheblichem Maße und zwangen nahezu jeden Staat in der Region, Marktreformen durchzuführen. Die meisten Länder hatten Erfolg hinsichtlich einer makroökonomischen Stabilisierung. Komplexere Reformvorhaben, wie beispielsweise die Privatisierung staatseigener Betriebe, die Ausweitung von Rechtsstaatlichkeit und die Schaffung regulierender Marktssysteme, wurden nur langsam umgesetzt. Die Umsetzung solcher auf Marktprinzipien beruhenden strukturellen Reformen gefährdet die staatliche Kontrolle in mehreren sensiblen Bereichen. Eine punktuelle Liberalisierung ermöglicht die

Die ökonomische Liberalisierung führte zu makro-ökonomischer Stabilisierung; die Umsetzung struktureller Reformen schritt nur langsam voran

Wiederherstellung staatlicher Kontrolle über die Verteilung von Ressourcen an Klientel-Netzwerke in der Gesellschaft. Anstelle von Privatisierungen, basierend auf den Prinzipien des Marktes, wurden staatseigene Betriebe im Rahmen von undurchsichtigen Insider-Geschäften an Freunde der Regierung übereignet; somit wurde ein schwacher und abhängiger privater Sektor geschaffen. Die direkte Kontrolle des Staates wurde ersetzt durch eine symbiotische Beziehung zwischen Bürokratie und einer regimennahen Bourgeoisie. Dadurch wird es dem Staat erlaubt, diskrete Kontrolle durch das Ausstellen von Lizenzen, öffentliche Aufträge etc., auszuüben.

Die Rolle der Externen Akteure

Obwohl die Umsetzung von Reformen zuallererst ein nationaler Prozess in einem spezifischen institutionellen und kulturellen Kontext ist, können externe Akteure eine zentrale Rolle bei der Formulierung und der innerstaatlichen Legitimation des Reformverlaufs spielen. Geringe oder keine substantiellen Fortschritte wurden in Ländern gemacht, die bei der Umsetzung des Reformpaketes keine internationale Unterstützung genossen. Institutionelle Strukturen, die die Transformation auf regionaler Ebene fördern könnten, existieren nicht und die arabische Welt besitzt kein attraktives Modell für Transformation, das infolge enger transnationaler Beziehungen zu einem Domino-Effekt führen könnte.

Externe Akteure spielen eine wichtige Rolle im Reformprozess

Die Vereinigten Staaten haben die Notwendigkeit von Reformen in ihrer "Broader Middle East and North Africa Initiative" (neuerdings: "Partnership for Progress and a Common Future") hervorgehoben, die von den G-8-Staaten auf ihrem Gipfeltreffen in Sea Island im Juni 2004 angenommen wurde. In Anlehnung an die früheren Ideen der Clinton-Administration, möchte dieses Projekt die Reformprozesse im Nahen Osten im politischen, sozialen und ökonomischen Bereich unterstützen. Ein vorläufiger Entwurf, der der arabischen Presse zugespielt wurde, bezog sich intensiv auf den Arab Human Development Report und führte zu einer Welle des Protests in der Region. Da in diesem Stadium die Vorschläge noch mit keinem der regionalen Akteure diskutiert worden waren, wurden sie als imperialistischer Übergriff auf die Region empfunden und dafür gegeißelt, dass der arabisch-israelische Konflikt nicht einmal erwähnt wurde. Der Entwurf wurde eilig überarbeitet, und umfasst nun eine regelmäßige Konferenz auf ministerialer Ebene (Forum for the Future) und eine Reihe kleinerer Programme in verschiedenen Bereichen. In dieser Form ähnelt die Initiative dem breit und langfristig angelegten Ansatz, der ein Charakteristikum der europäischen Euro-Mediterranen Partnerschaft ist, obwohl diese anfänglich von den führenden U.S. Beamten nicht zur Kenntnis genommen wurde, die von einer neuen und historischen „Forward-Strategy for Freedom“ sprachen.

Die US-finanzierte Broader Middle East Initiative wurde von den G-8-Staaten übernommen

Die Europäische Union (EU) hat Reform und Demokratisierung im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) mittels eines umfassenden und ganzheitlichen Ansatzes und beträchtlicher finanzieller Mittel unterstützt. Seit ihrem Start im Jahre 1995 hat die Partnerschaft versucht, im mediterranen Raum einen Zone des Friedens und der Stabilität sowie eine Freihandelszone zu errichten. Zu diesem Zweck hat die EU Assoziierungsabkommen mit allen mediterranen Partner-Staaten abgeschlossen. Die Vereinbarungen bieten den Rahmen für Freihandel und bieten verschiedene Arten von finanzieller und technischer Unterstützung an. Alle Vereinbarungen beinhalten eine nicht-verhandelbare Verpflichtung der Partner-Staaten zu Demokratie und zur Einhaltung der Menschenrechte. Ein Jahrzehnt nach Beginn des Prozess kann dieser weder Erfolgsgeschichte aufweisen noch hat er einen breiten Transformationsprozess in den Partnerstaaten des Südmittelmeerraums ausgelöst. Der Prozess ist bürokratisiert worden und der anfängliche Optimismus vieler Befürworter ist einem größeren Realismus gewichen. Das Fehlen eines sichtbaren Erfolgs ist hauptsächlich auf die eher zurückhaltende Annahme durch die Partner auf beiden Seiten des Mittelmeerraums zurückzuführen. Auf der einen Seite fühlen sich die politischen und sozialen Eliten der Länder des südlichen Mittelmeerraums, einschließlich der Geschäftsleute, nicht dem Prozess verpflichtet, weil sie um ihre privilegierte soziale Position fürchten. Auf der anderen Seite hat sich die EU gescheut, eine größere Rolle im Reformprozess der südlichen Partnerländer zu spielen, ähnlich ihrem Engagement in Mittel- und Osteuropa. Insgesamt sollten jedoch trotz des eher geringen praktischen Fortschritts die gesammelten Erfahrungen des letzten Jahrzehnts nicht ignoriert werden.

Die EU hat Reformen im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft gefördert, aber sehr wenig praktischen Fortschritt erreicht

Die EU-Nachbarschaftspolitik (*European Neighbourhood Policy*, ENP) wurde im Jahr 2003 lanciert und umfasst die EU-Nachbarn im Osten (Ukraine, Weißrussland und Moldawien) ebenso wie die südmediterranen Partner-Länder. Die Nachbarschaftspolitik ist ein neues Instrument, das parallel zu den bereits existierenden Systemen versucht, einen Ring von stabilen und prosperierenden Staaten rund um die EU zu bilden. Zu diesem Zweck wurde den Nachbarländern auf der Grundlage von Aktionsplänen eine privilegierte Partnerschaft angeboten, die die Kooperation in einer Reihe von Gebieten intensivieren sollen. Während der Versuch einer engeren Beziehung mit den mediterranen Partner-Staaten zu begrüßen ist, bleibt die Sache aus geographischer und funktioneller Sicht fraglich. Der heterogene Charakter der besagten Regionen (die sogar den Kaukasus einschließen könnten) wird die Entwicklung effektiver Instrumente sicherlich erschweren. Die Implementierung des EU-*acquis* als Vorbedingung für die Teilnahme am Binnenmarkt stellt eine schwierige Herausforderung für die Partner-Staaten dar. Dieses wird zu einer größeren strukturellen Abhängigkeit

Die Europäische Nachbarschaftspolitik versucht, einen Ring stabiler und prosperierender Staaten rund um die EU zu bilden

von der EU ohne Repräsentation in ihren Institutionen führen. Auf lange Sicht wird die ENP zu einer erhöhten Stratifizierung unter den Partner-Ländern führen, wobei sich einige schneller als andere bewegen werden.

Die verärgerten Reaktionen auf den Entwurfs-Vorschlag der amerikanischen Broader Middle East-Initiative weisen darauf hin, dass man den Überbringer der Nachricht für genauso bedeutend hält wie die Nachricht selbst. Deshalb muss das Image der USA und Europas im Nahen Osten zu verbessert werden; durch eine ausgeklügelte Werbekampagne und darüber hinaus das glaubhafte Bekenntnis, für eine nachhaltige Friedenslösung im arabisch-israelischen Konflikt zu arbeiten. Die betroffenen Gemeinschaften glauben, dass technische und finanzielle Unterstützung und sanfter Druck für strukturelle Reformen Glaubwürdigkeit erfordern. Leider ist die Glaubwürdigkeit des Westens im Allgemeinen und der USA im Besonderen in den Ländern des Nahen Ostens nicht besonders hoch. Infolge des schwelenden arabisch-israelischen Konflikts sowie der amerikanischen Bilanz im Irak, stehen viele Araber jeglicher Initiative aus dem Westen äußerst skeptisch gegenüber. Es versteht sich von selbst, dass sich die zahlreichen Probleme der Region nicht auf den arabisch-israelischen Konflikt reduzieren lassen, obwohl kein anderes Problem den öffentlichen Unmut über den Westen so sehr anheizt und gleichzeitig als einfaches Argument dient, um Reformen zu verzögern oder zu verhindern.

Die transatlantischen Partner sollten bereit sein, einen graduellen Prozess hin zu mehr Verantwortlichkeit und Partizipation zu unterstützen, aber diese Schritte müssen klar definiert und überwacht werden. Es sollten operative Programme entwickelt werden, die auf komplementären Bausteinen basieren, die implementiert werden können, ohne dass die ganze Agenda auf einmal umgesetzt werden muss. Das würde die Definition detaillierter Zielvorgaben mit den Partnerstaaten, sowie die regelmäßige Bewertung ihrer Erfüllung auf der Grundlage positiver Konditionalität voraussetzen. Die transatlantischen Partner sollten jedoch darauf bestehen, dass die minimalen Standards der Menschenrechte von jedem der Partnerstaaten eingehalten werden. Vorstellbar wäre eine ausgeklügelte Verknüpfung von klassischer Entwicklungshilfe und der Unterstützung der Demokratisierung, zum Beispiel durch die Verbindung von zielgerichteter Projekthilfe mit verantwortlichem Management durch lokale Vertreter der Zivilgesellschaft.

Eines der Kernprobleme bei dem Versuch, die Demokratisierung im Nahen Osten voranzubringen, besteht darin, geeignete Vermittler zu finden. Zum einen sind westlich-orientierte Liberale allgemein recht dünn gesät und meistens fehlt die öffentliche Unterstützung, zum

Die transatlantischen Partner sollten sich verpflichten, den arabisch-israelischen Konflikt zu lösen

Eine Strategie muss Zielvorgaben definieren, die in periodischen Zeitabständen evaluiert werden

anderen haben Technokraten in Regierungsposition kaum Anreiz, fundamentale Veränderungen eines Systems herbeizuführen, von dem sie selbst profitieren. Alternativ zu diesen Gruppen existieren die moderaten Islamisten, die sich den Kernpunkten der Demokratie verschrieben haben und gleichzeitig breite öffentliche Unterstützung genießen. Die in den vergangenen Jahren unter einer Anzahl von Denkern des moderaten Islamismus geführte Debatte ist sehr aufschlussreich. Diese haben eine Reformulierung religiöser Grundansichten gefordert, die Gewalt ablehnt und die Beteiligung an einem pluralistischen politischen Prozess fordert. Die transatlantischen Partner sollten diese Gruppen in flexibler und einfallsreicher Weise ansprechen. Diese würde erleichtert, wenn sich der transnationale Austausch zwischen Gesellschaften in der Region und dem Westen durch die Einrichtung von Austauschprogrammen und vereinfachte Visa-Bedingungen verstärken würde.

Die transatlantischen Partner sollten versuchen, die moderaten Islamisten anzusprechen

Eines der Kerngebiete für Demokratisierung und Reformen, das noch auf lange Sicht kritisch bleiben wird, ist die der Aufbau von Wissenskapazität, wie sie im *Arab Human Development Report* hervorgehoben wird. Dieses Thema in seinen Dimensionen von Verbreitung des Wissens (Schule, Medien) und der Produktion von Wissen (Forschung und Entwicklung) wird zur politischen und ökonomischen Entwicklung und damit zur Stabilität in der Region beitragen. In diesem Kontext ist die Zusammenarbeit im Bereich Schulbildung und Human Resources von grundlegender Bedeutung. Die Notwendigkeit zur Reform von Bildungseinrichtungen ist in den Ländern des Nahen Ostens in den Fokus der öffentlichen Debatte gerückt. In vielen Ländern zielen die Lehrpläne vor allem auf Auswendiglernen ab, und die Abschlussprüfungen dienen als wichtigster Bewertungsfaktor für die Leistung eines Schülers. Das lässt wenig Raum für Kreativität und Beteiligung, die für die Entdeckung talentierte Schüler und ihre optimale Förderung unerlässlich sind. Daher sollten die transatlantischen Partner technische Hilfsprogramme und andere Formen der Zusammenarbeit unterstützen, zum Beispiel die Ausbildung von Lehrern; die Überarbeitung von Lehrplänen entsprechend neuesten Erkenntnissen einschließlich der Einführung in die Grundsätze von Demokratie und Menschenrechten, sowie die Förderung von Berufsausbildung. Lehrer aus der Region sollten Bildungseinrichtungen in Europa und Amerika besuchen und die besten Methoden beobachten; Austauschprogramme für Höhere Lehranstalten sollten eingerichtet werden

Bildung und Entwicklung von Human Resources sind Schlüsselfaktoren für wirtschaftliche und politische Entwicklung

Die transatlantischen Partner sollten sich im Rahmen eines konsistenten und kulturell einfühlsamen Ansatzes für Reformen und Demokratisierung in der Region engagieren. Dies erfordert nicht notwendigerweise das Zusammenlegen von Ressourcen oder die Einrichtung einer neuen

Die transatlantischen Partner sollten sich im Rahmen eines konsistenten

transatlantischen Institution, die sich ausschließlich diesem Ziel widmet. Die EU und die USA sollten ihre transatlantische Kommunikation durch verschiedene Arten regelmäßiger Beratungen, im Kontext neuer und bereits existierender Foren, verbessern, und die Durchführung von bewährten Ansätzen koordinieren.

Ansatzes für die
Unterstützung von
Reformen
engagieren

Die Wiederbelebung des Friedensprozesses

Unabhängig von der politischen Gesinnung muss der Tod von Palästinenserführer Jasir Arafat sicherlich als Wendepunkt in der Geschichte des palästinensischen Volkes im Besonderen und des Nahen Ostens im Allgemeinen gesehen werden. In der internationalen Wahrnehmung verkörperte Arafat den palästinensischen Anspruch auf internationale Anerkennung und unabhängige Staatlichkeit. Durch seine Person symbolisierte er die bedeutenden Errungenschaften und das häufige Scheitern der palästinensischen Nationalbewegung, den bewaffneten Kampf und den Terrorismus ebenso wie für die Hinwendung zu Verhandlungen und die Anerkennung Israels. Arafat war die Verbindung zwischen den Palästinensern, die in Palästina geblieben waren, und den Millionen Flüchtlingen in der Diaspora. Der Tod eines großen Führers kann einen neuen Beginn ermöglichen oder in eine lange Nachfolgekrise münden.

Der Tod von Palästinenserführer Jasir Arafat markiert einen Wendepunkt

Da Arafat sich zu Lebzeiten geweigert hat, einen potentiellen Nachfolger zu benennen, hinterlässt sein Tod ein gefährliches Machtvakuum. Es besteht die reale Gefahr einer Eskalation der Gewalt im Gazastreifen und der Westbank. Vor dem Hintergrund des fast kompletten Zusammenbruchs der Regierungsfähigkeit der palästinensischen Autonomiebehörde und der Herrschaft bewaffneter Gruppen in den palästinensischen Städten, und den gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Fatah-Gruppen und den Sicherheitskräften, wird die größte Herausforderung für die neue palästinensische Führung in der Wiederherstellung der inneren Sicherheit bestehen. Dies ist eine Voraussetzung dafür, Angriffe auf Israel zu unterbinden. Der Erfolg im Aufbau von Sicherheitsstrukturen wird von drei Faktoren abhängen:

Arafats Tod hinterlässt ein gefährliches Machtvakuum

- die Akzeptanz der Legitimität der neuen Führung durch die Hauptsegmente der palästinensischen Gesellschaft;
- eine Verbesserung der Lebensumstände für die palästinensische Bevölkerung;
- eine politische Perspektive, die zur Beilegung des Konflikts führt.

Der unilaterale Rückzugsplan des israelischen Premierministers Ariel Sharon hat beträchtliche Kontroversen unter Israelis und Palästinensern und in der internationalen Gemeinschaft ausgelöst. Seine Befürworter haben den Plan als eine mutige Idee für Fortschritt ohne einen glaubwürdigen Verhandlungspartner auf palästinensischer Seite begrüßt. Seine Gegner glauben, dass er Teil einer Strategie ist, um die internationale Gemeinschaft zu täuschen und große Teile der Westbank dauerhaft zu besetzen. Der Plan, der der Öffentlichkeit im April 2004 vorgestellt und in der folgenden Monaten modifiziert wurde, sieht einen

Sharons einseitiger Rückzugsplan sieht einen israelischen Rückzug aus Gaza und vier Westbank-Siedlungen vor

kompletten israelischen Rückzug aus dem Gazastreifen mit seinen 17 Siedlungen (mit Ausnahme eine schmalen Korridors entlang der Grenze mit Ägypten, der Philadelphi-Linie) und aus vier Siedlungen der nördlichen Westbank ohne formale Koordination mit den Palästinensern vor. Häuser und sensitive Gebäude wie Synagogen sollen zerstört und nur die Infrastruktur für die zukünftige Nutzung durch die Palästinenser intakt gehalten werden. Die Siedler sollen großzügig entschädigt und beim Umzug unterstützt werden.

Scharon begann, die Notwendigkeit zu verstehen, das gefährliche politische Vakuum zu füllen, welches er selbst durch seinen Widerstand gegen jegliche politische Initiative während der Intifada-Jahre geschaffen hatte. Wachsende Kritik wurde von Teilen des israelischen Sicherheitsestablishments und anderer Veteranen in diesem Bereich laut, die argumentierten, dass er es versäumt habe, seinen resoluten Sicherheitsansatz mit einer politischen Initiative zu ergänzen. Er spürte, dass das Ausbleiben positiver Entwicklungen am Boden seine Regierung zu größeren Zugeständnissen auf Druck der internationalen Gemeinschaft zwingen könnte. Diese Gefahr wurde verstärkt durch die Tatsache, dass er glaubte, nach den Präsidentschaftswahlen werde die amerikanische Administration größeren Druck auf Israel ausüben, um es zur Erfüllung seiner Verpflichtungen im Rahmen der Road Map (der „Fahrplan zum Frieden“ des externen Vermittler-Quartetts) zu zwingen.

Scharon spürte, dass das gefährliche Vakuum während der Intifada-Jahre gefüllt werden musste

Eine der Nebenprodukte von Scharons Gaza-Vorschlag war die Wiederbelebung der Kooperation mit Ägypten, das den Rückzugsplan generell unterstützte und angeboten hatte, die Grenze zu kontrollieren und palästinensische Sicherheitskräfte zu trainieren. Die ägyptische Führung rief Israel jedoch auch dazu auf, seine Truppen vollständig aus dem Gazastreifen zurückzuziehen und die Wiedereröffnung des Hafens und Flughafens in Gaza zu erlauben. Die Scharon-Regierung war generell misstrauisch gegenüber der Einbeziehung der breiteren internationalen Gemeinschaft in den Rückzugsplan. Sie erkannte, dass die ökonomische Situation in Gaza sich nach dem Rückzug verschlechtern könnte, besonders wenn Anarchie ausbrechen würde, und hat die Weltbank gebeten, den Transfer der Infrastruktur zu erleichtern. Israel versucht, sich jeglicher Verantwortung für die palästinensische Bevölkerung im Gazastreifen zu entledigen. Es vermittelt den Eindruck, dass es nicht verantwortlich sein wird für humanitäre Engpässe und Katastrophen im Gazastreifen, während es gleichzeitig einen umfassenden Sicherheitsgürtel um das Gebiet aufrechterhält. Unter den Bedingungen des Rückzugsplans würde Israel die Kontrolle über alle Zugänge zum Gazastreifen auf dem Landweg, zur See und in der Luft auf absehbare Zeit behalten und damit effektiv sein Belagerungspotential aufrechterhalten. Daher wird die Situation der Palästinenser in Gaza

Israel sucht sich jeglicher Verantwortung für Gaza zu entledigen, während es einen umfassenden Sicherheitsgürtel aufrechterhält

sicherlich nicht an Unabhängigkeit im Bereich von Interaktionen mit der internationalen Gemeinschaft heranreichen. Israel sucht die wirtschaftliche Entwicklung Gazas nach dem Rückzug zu fördern, ist aber nicht bereit die Garantien für den notwendigen offenen Transit und Zugangsarrangements zu geben.

Die wichtigste Entwicklung in den besetzten Gebieten war der Bau einer Barriere durch Israel in der Westbank, die bald 600 Kilometer Länge erreichen soll. Bis jetzt ist ungefähr ein Drittel vollendet. Teile dieser Konstruktion, deren Bau 2002 begonnen wurde, bestehen aus einer Zementmauer, die punktuell eine Höhe von acht Metern erreicht. Die geplante Route bringt weite Teile der Westbank auf die israelische Seite der Barriere. Trotz der wiederholten Versicherung der israelischen Regierung, die Barriere sei nur für Sicherheitszwecke, haben palästinensische und internationale Proteste Befürchtungen geweckt, dass die Barriere in der Zukunft dazu genutzt werden könnte, eine israelische Annexion von großen Teilen der Westbank zu erleichtern. Außerdem bedeuten der Bau der Barriere und damit zusammenhängende Landkonfiskationen signifikantes humanitäres Leiden für viele Palästinenser. Der Internationale Gerichtshof hat im Juli 2004 in einer nicht bindenden Entscheidung geurteilt, dass die Barriere einer Annexion gleichkommt und abgebaut werden sollte. Zusätzlich zu der Barriere in der Westbank, ist der Ausbau israelischer Siedlungen für Spannungen verantwortlich. Teile des Siedlungswachstums sind auf Expansion in kommerziell lohnenden Gegenden zurückzuführen, insbesondere in der Umgebung von Jerusalem. Anderswo war die Ausweitung durch die Etablierung von zahlreichen neuen Außenposten durch ideologische motivierte Siedler gekennzeichnet. Ungefähr 400.000 israelische Siedler leben in ungefähr 200 Siedlungen in Ost-Jerusalem, der Westbank und Gaza; ein Zuwachs von ungefähr 10% seit dem Jahr 2000.

Die Konstruktion der Barriere in der Westbank und die Ausweitung der Siedlungen haben für Spannungen gesorgt

Die EU sollte mit den Palästinensern zusammenarbeiten, um einen reibungslosen Machttransfer an die palästinensischen Autoritäten in den Gebieten, aus denen sich Israel zurückzieht, zu gewährleisten.

Die EU sollte sich konzentrieren auf...

Erstens sollte es sich die EU zum Ziel machen, die palästinensischen Sicherheitskräfte zu stärken, um die öffentliche Ordnung in den autonomen Regionen wiederherzustellen und terroristische Aktionen, die sich gegen Israelische Zivilisten richten, zu verhindern. Das beinhaltet zusätzliches und intensives Training der palästinensischen Polizei und Unterstützung der dringend erforderliche Reform und Umstrukturierung des Sicherheitssektors. Es setzt überdies die Entstehung einer breit legitimierten palästinensischen Führung voraus, obwohl dieses nicht ohne die Verbesserung des Lebensstandards und die Aussicht auf eine lebensfähige politische Zukunft verwirklicht werden kann.

(1) Die Stärkung der palästinensischen Sicherheitskräfte

Zweitens sollte die EU weiterhin die Reform der palästinensischen Institutionen im Rahmen der *Task Force on Palestinian Reform* unterstützen. Diese Bemühungen sollten sich auf den Aufbau einer unabhängigen Justiz und einer klaren Bestimmung der jeweiligen Kompetenzen der Ämter des Präsidenten und Premierministers innerhalb des Rahmens der palästinensischen Verfassung konzentrieren.

(2) Die Unterstützung der Reform der palästinensischen Institutionen

Drittens sollte die EU den sich entfaltenden Wahlprozess, der die Präsidentschafts-, Parlaments- und Lokalwahlen einschließt, unterstützen, indem sie die Zusammenarbeit mit den israelischen Behörden erleichtert, insbesondere mit Hinblick auf die Partizipation jener Palästinenser, die in Ost-Jerusalem leben. Sie sollte auf einen fairen, freien und durch internationale Beobachter überwachten Wahlverlauf bestehen und garantieren, dass die internationale Gemeinschaft jede demokratisch legitimierte palästinensische Regierung anerkennt. Nach der Abhaltung von Präsidentschaftswahlen auf einer verfassungsrechtlichen Grundlage, sollte die EU auf einem baldigen Zeitplan für Parlaments- und Lokalwahlen bestehen.

(3) Die Unterstützung des beginnenden Wahlprozesses

Viertens sollte die EU den wirtschaftlichen Wiederaufbau in den evakuierten Regionen fördern, um den Abzug in einen greifbaren Erfolg für die lokale Bevölkerung zu verwandeln. Das kann nur erreicht werden, wenn Israel Bedingungen schafft, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung förderlich sind, insbesondere den Zugang zu und aus dem Gazastreifen und die sichere Passage zur Westbank.

(4) Die Unterstützung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus der evakuierten Gebiete

Der Weg nach Vorne

Der Nahe Osten wird sich auf der außenpolitischen Agenda der zweiten Bush Regierung, die im Januar 2005 ihr Amt antritt, ganz weit oben finden. Im Unterschied zu anderen Regierungen, die ihr Amt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts antraten, werden die arabisch-israelischen Probleme nicht an der Spitze der Agenda sein. Um die Aufmerksamkeit der USA zu erzielen, werden die Bemühungen um Frieden in einen größeren Rahmen passen müssen, der dazu konstruiert ist, Frieden und Reformen in eine mit Problemen belastete Region zu bringen und so die Bedrohung für die amerikanische Sicherheit zu reduzieren. Die Bush-Administration ist für ein mangelndes nachhaltiges Interesse an diesem Konflikt kritisiert worden, und viele Beobachter haben bemerkt, dass die Vereinigten Staaten diplomatische Aktivitäten nicht durch das kontinuierliche Engagement aller Parteien weiterverfolgt haben, beispielsweise nach dem Gipfel von Akaba im Juni 2003. Die Wiederaufnahme des Friedensprozesses wird als allererstes eine Steigerung von Rhythmus und Intensität des US-Engagements erfordern, am wahrscheinlichsten durch die Ernennung eines neuen Gesandten, der bereit ist, wirksam im multilateralen Rahmen des Quartetts zu arbeiten, und auch dadurch, einen wesentlichen Teil der Zeit des Außenministers

Die Wiederaufnahme des Friedensprozesses bedarf eines intensiveren US-Engagements

dieser Aufgabe zu widmen. Die Vereinigten Staaten sollten den grundsätzlichen Verhandlungsansatz, der von den zwei vorherigen Regierungen verfolgt wurde, aufgeben. Dieser bestand darin, eng mit der israelischen Regierung zusammenzuarbeiten, um Vorschläge für den Friedenprozess zu erarbeiten, und danach zu versuchen, die Palästinenser davon zu überzeugen, diese Ideen zu akzeptieren. Die USA sollten vielmehr mit beiden Parteien zusammenarbeiten, und zwar auf der Grundlage der bekannten Parameter für eine endgültige Einigung, einschließlich des Acquis aus Camp David, den Verhandlungen von Taba und den Clinton-Parametern.

Die Möglichkeiten, die durch den Tod Arafats und durch Israels unilateralen Rückzugsplan entstanden sind, sollten genutzt werden, um den dahinsiechenden Friedensprozess zu revitalisieren. In der jüngeren Vergangenheit hat Sharon immer wieder betont, dass kein Verhandlungspartner für einen Friedensprozess bereitstehe. Dies ist nun irrelevant und darf nicht als Vorwand akzeptiert werden, den politischen Prozess, der seit Taba faktisch auf Eis liegt, nicht neu zu starten. Das Quartett der internationalen Vermittler hat sich insofern als geeignetes Instrument erwiesen, als es die Einbeziehung wichtiger internationaler Akteure in den israelisch-palästinensischen Friedensprozess ermöglichte; es hat aber zu wenig getan, um die Road Map umzusetzen. Das Quartet sollte beide Seiten dazu bringen, den unilateralen Rückzugsplan in einen nachhaltigen Prozess der Koordination und Kooperation zwischen Israelis und Palästinenser zu verwandeln. Die Road Map bleibt das wesentliche Referenzdokument für Fortschritt in den israelisch-palästinensischen Friedensbemühungen, weil es von allen regionalen und internationalen Akteuren anerkannt und durch die Resolution 1515 (2003) des UN-Sicherheitsrates legitimiert ist. Auch wenn die neuesten Ereignisse sehr ermutigend sind, bleibt der ganze Prozess doch zerbrechlich und es bedarf des schnellen Handelns aller Akteure, um einen dauerhaften Erfolg zu erzielen. Konkrete Schritte, die von beiden Seiten unternommen werden müssen, sollten klar definiert und ihre Einhaltung an Hand von Zielvorgaben genau überwacht werden.

Israel hat keine eindeutige Position hinsichtlich der Zukunft des Prozesses nach der Umsetzung des ursprünglichen Rückzugsplans, vor allem in Bezug auf die Road Map, entwickelt. Nachdem ein hochrangiger Berater des israelischen Premierministers in einem Zeitungsinterview davon sprach, den Prozess auf Eis zu legen und die Errichtung eines palästinensischen Staates zu verhindern, beeilte sich Sharon, sein Unterstützung der Road Map zu bekräftigen. Die internationale Gemeinschaft sollte solch offensichtliche Zweideutigkeit Israels in Bezug auf den Zusammenhang zwischen dem unilateralen Rückzugsplan und der Road Map nicht akzeptieren und die israelische Regierung dazu drängen, genau zu definieren, in welchem Verhältnis der Rückzugsplan

Die Road Map bleibt das wesentliche Referenzdokument für Fortschritt im israelisch-palästinensischen Friedensprozess

Die internationale Gemeinschaft sollte die israelische Regierung dazu drängen, genau zu definieren, in welchem Verhältnis der Rückzugsplan zur Road Map steht

zur Road Map steht und wie er diese unterstützt. Verhandlungen über ein Endstatusabkommen, wie es in Phase drei der Road Map vorgesehen ist, müssen Teil der politischen Perspektive des Prozesses sein und sollten nicht auf unbestimmte Zeit verschoben werden.

Das Quartet sollte sich bemühen, den zerbrechlichen Prozess vor allem durch folgende Maßnahmen zu stabilisieren:

- Die Gewährleistung, dass Israels Abzugsplan aus Gaza und der nördlichen Westbank Teil des Prozesses sein wird, der in der Road Map vorgesehen ist und dass die Rahmenbedingungen für eine rasche wirtschaftliche Erholung dieser Regionen geschaffen werden, einschließlich des Zugangs zum Gazastreifen und der sicheren Passage in die Westbank;
- Die Ausübung diplomatischen Drucks auf höchster Ebene, um die Konfliktparteien dazu zu bewegen, die erste Phase der Vertrauensbildung umzusetzen, wie sie in der Road Map spezifiziert worden ist und um dadurch die Friedensbefürworter auf beiden Seiten zu stärken;
- Der Aufbau einer signifikanten Präsenz vor Ort, um nachhaltiges Engagement für die Umsetzung der Road Map zu beweisen und um als effizienter Überwachungsmechanismus zu funktionieren, der den Fortschritt beider Parteien aus der Nähe beobachtet;
- Die schnelle Verbesserung der sich kritisch verschlechternden wirtschaftliche Situation der palästinensischen Bevölkerung, als notwendige Bedingung, um die Unterstützung für Fortschritte im politischen Prozess zu sichern;
- Die Förderung des Austauschs zwischen der israelischen und der palästinensischen Zivilgesellschaft, um ein offenes Engagement über Endstatusfragen zu ermöglichen.

Die Stabilisierung des Irak

Das Erbe von Saddam Husseins Herrschaft macht den Transitionsprozess zu einem komplexen und schwierigen Unterfangen. Die Institutionen des irakischen Staates, welche die USA im April 2003 zu übernehmen hoffte, standen am Rande des Zusammenbruchs. Im März wurden sie durch den dritten Krieg in zwanzig Jahren erschüttert. Nach 13 Jahren internationaler Sanktionen, die speziell darauf ausgelegt waren, die staatlichen Institutionen zu schwächen, führten der Krieg und die dreiwöchigen Plünderungen danach zu deren Auflösung. Was als Regimewechsel mit einer schnellen Reform der staatlichen Institutionen geplant worden war, entwickelte sich nun zu einem viel kostenintensiveren und langfristigeren Unternehmen. Die *Coalition Provisional Authority* (CPA) musste sich der unvorhergesehenen Aufgabe widmen, einen neuen irakischen Staat von Grund auf aufzubauen. Dies wird länger dauern und weitaus schwieriger sein, als bei der Vorbereitung der Invasion angenommen wurde. Das Unvermögen der Besatzungskoalition und der Übergangsregierung, die öffentliche Ordnung im Irak zu gewährleisten, hat zu einem Sicherheitsvakuum im ganzen Land geführt. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf das tägliche Leben der Iraker, sondern schränkt auch in hohem Masse die Wiederaufbau-Bemühungen der internationalen Gemeinschaft ein und behindert den politischen Prozess. Die Durchführbarkeit von Wahlen wird dadurch in Frage gestellt.

Die Aufgabe, einen neuen irakischen Staat aufzubauen, wird schwieriger sein als bei den Kriegsvorbereitungen angenommen

Der politische Prozess zeichnete sich durch die schnelle Aufeinanderfolge von mindestens drei unterschiedlichen Ansätzen aus. Der erste Ansatz ging von der Annahme aus, dass der bürokratische und der militärische Apparat des Iraks größtenteils unversehrt bleiben würde. Die Besatzungsbehörde unter der Leitung von Jay Garner ging davon aus, man könne einfach die oberste Ebene an Führungskräften und militärischen Befehlshabern durch vertrauenswürdige Persönlichkeiten aus der Gruppe der irakischen Exilanten ersetzen und die Macht innerhalb von Wochen an sie übergeben. Der passive Ansatz von Garner und seinem Team führte zum beinahe totalen Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung im April und Mai des Jahres 2003. Öffentliche Dienstleistungen wie beispielsweise Elektrizität und Wasser funktionierten nicht mehr, in dem darauf folgenden Sicherheitsvakuum verursachten Plünderungen und Sabotage eine weitgehende Zerstörung der öffentlichen Einrichtungen. Das Scheitern von Garner's Arbeitshypothese führte zu seiner Ablösung durch den früheren Botschafter Paul Bremer. Bremer begann den Übergangsprozess sehr viel direkter zu organisieren und traf die höchst kontroverse Entscheidung, sowohl die irakische Armee als auch die Baath-Partei aufzulösen, was den Beginn der Umgestaltung der institutionellen

Der politische Prozess zeichnete sich durch die schnelle Aufeinanderfolge von drei unterschiedlichen Ansätzen aus

Strukturen des Iraks markierte. Nach einigem Zögern ernannte er einen irakischen Regierungsrat (*Interim Government Council, IGC*) in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen als Kern einer irakischen Exekutive. Der Regierungsrat bestimmte eine Übergangsregierung und setzte eine Kommission ein, um eine neue Verfassung als Basis für die Machtübergabe an eine souveräne irakische Regierung, zu formulieren. Die zunehmende Zahl der amerikanischen Opfer und Rigidität des amerikanischen Wahlkalenders überzeugten die US-Administration von der Notwendigkeit, die Übergabe der Souveränität vom konstitutionellen Prozess abzukoppeln und sich schrittweise aus dem Irak zurückzuziehen. In einem Vertrag vom 15. November 2003 vereinbarten die Zivilverwaltung der Koalition und der irakische Regierungsrat, dass die Übergabe der Souveränität an eine irakische Übergangsregierung am 30. Juni 2004 auf der Grundlage einer Übergangsverfassung (das „Transitional Administrative Law“), die Anfang März 2004 unterzeichnet wurde, stattfinden wird. Der Vorschlag, eine Übergangsregierung indirekt zu bestimmen, ist auf den Widerstand des wichtigsten schiitischen Religionsgelehrten im Irak, Groß-Ayatullah Ali al-Sistani, gestoßen. Wiederholt forderte er direkte Wahlen, die als einzigen Weg eine faire Repräsentation gewährleisten würden. Nachdem die Untersuchung einer Delegation der Vereinten Nationen ergeben hatte, dass allgemeine Wahlen nur nach einer achtmonatigen Vorbereitungszeit möglich sein würden, setzte die Übergangsregierung fest, dass die Wahlen zur Nationalversammlung spätestens im Januar 2005 stattfinden würden. Die Aufgabe der Nationalversammlung wird darin bestehen, bis November desselben Jahres eine permanente Verfassung zu entwerfen.

Die irakische Übergangsregierung, die schließlich am 28. Juni ihr Amt angetreten hat, stand unter der Leitung des früheren Mitglieds des Regierungsrates Iyad Allawi, und nicht unter der eines unabhängigen Experten, wie der Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen, Lakhdar Brahimi, vorgeschlagen hatte. Dies war ein weiterer Rückschlag für die Forderung einer prominenteren Rolle der Vereinten Nationen. Während die neue Regierung rasch Anerkennung durch die Nachbarn des Irak und andere wichtige internationale Akteure fand, zeigte sie sich unfähig, die Sicherheitslage zu kontrollieren. Die verheerenden Bombenattentate auf Regierungseinrichtungen, die Entführungen und Mordanschläge auf Offizielle und Ausländer setzen sich mit einer erschreckenden Geschwindigkeit fort. Den Rebellen gelang es, die Kontrolle über etliche Stadtzentren im sunnitisch dominierten Nord-Westen zu erlangen, ein Prozess, der in der blutigen Wiedereinnahme der Stadt Falludscha durch US-amerikanische Truppen im November 2004 gipfelte. Trotz der sich verschlechternden Sicherheitslage versichert die Regierung standhaft,

Die neue Übergangsregierung fand rasch die Anerkennung der irakischen Nachbarn aber sie zeigte sich unfähig, die Sicherheitslage zu kontrollieren

dass die Wahlen wie geplant stattfinden werden.

Die Europäische Union und die Herausforderung des Iraks

Der Irak-Krieg hat eine gravierende Spaltung innerhalb der Europäischen Union (EU) verursacht und ernste Zweifel an der anvisierten graduellen Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aufgeworfen. Eine Reihe von Ländern, vor allem Großbritannien und Spanien, unterstützten die von den USA angeführte Invasion, während andere, wie Frankreich und Deutschland, starke Vorbehalte hinsichtlich ihrer Legalität äußerten. Zeitweise war die mehrdimensionale innereuropäische Diskussion über den Irak nur schwer zu entwirren. Sie betraf grundlegende Fragen zur Zukunft der internationalen Beziehungen: Die angemessene Haltung gegenüber Staaten, welche innerstaatliche Unterdrückung verbinden mit nach außen gerichteter Aggression und Nichtbeachtung internationaler Verpflichtungen (sogenannte „rogue states“ oder „Schurkenstaaten“), die Verknüpfung von Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen sowie die Struktur des internationalen Systems und die Rolle der Vereinten Nationen. Diese umfassenden Fragen werden die internationale Politik in den kommenden Jahrzehnten dominieren. Wir sind jedoch der Meinung, dass sich diese übergeordneten Probleme zunehmend von der engeren Frage der Zukunft des Irak lösen werden. Uneinigkeiten innerhalb der Europäischen Union in Bezug auf die angeführten größeren Probleme werden immer weniger Einfluss auf die Positionen hinsichtlich der Transformation des Irak haben.

Der Übergangsprozess im Irak ist für die Europäische Union (EU) aus drei Gründen von zentraler Bedeutung:

- Der Irak ist ein großes Land, das Kontrolle über mehr als 10 Prozent der weltweiten Ölvorräte hat. Es liegt in der Golfregion, welche über fast zwei Drittel der nachgewiesenen Ölvorkommen und darüber hinaus über einen großen Anteil der natürlichen Gasvorkommen verfügt.;
- Der Transformationsprozess im Irak wird einen enormen Spill-over-Effekt auf Nachbarstaaten in einer Region haben, die durch gewaltsame Konflikte und einen allgemeinen Mangel an demokratischen Institutionen geprägt ist.;
- Der Irak hat eine lange Grenze mit der Türkei, die Beitrittskandidat zur EU ist, und der bald ein Datum für den Beginn von Beitrittsverhandlungen angeboten werden könnte. Falls die Türkei der EU beitrifft, wird der Irak automatisch ein Nachbar der erweiterten EU werden.

Der Krieg im Irak führte zu einer Spaltung innerhalb der Europäischen Union

Der Transformationsprozess ist bedeutend aufgrund....

...der Größe des Iraks und seiner Öl-Reserven,...--

...des Einflusses auf die Nachbarländer...

... der langen irakischen Grenze mit der Türkei.

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten können es sich schlicht nicht leisten, die immense Bedeutung des irakischen Übergangsprozesses für eine Region zu ignorieren, welche an den Südosten der EU angrenzt. Die EU-Mitgliedsstaaten haben vier grundlegende gemeinsame Interessen im Irak:

Die EU-Länder teilen folgende Interessen:

- die Unterstützung eines stabilen Übergangsprozesses, der eine Integration aller wichtigen Gruppen garantiert und die Entstehung eines neuen repressiven und autoritären Systems verhindert; ein instabiler Irak wird mit hoher Wahrscheinlichkeit im Chaos versinken und könnte sich zur regionalen Drehscheibe für terroristische Aktivitäten entwickeln, wodurch Interventionen der Nachbarländer ermuntert und die Migration in die EU stimuliert würden;
- die Unterstützung des Wiederaufbauprozesses im Irak, um die weit verbreitete soziale Exklusion und Armut zu bekämpfen und den Lebensstandard der Bevölkerung zu verbessern; ein solider wirtschaftlicher Aufschwung ist eine wichtige Basis für den politischen Übergangsprozess;
- die Sicherung der Ölversorgung zu angemessenen Preisen; dazu sind Stabilität und Sicherheit notwendig, um einerseits ununterbrochenen Export zu ermöglichen und andererseits die hohen Investitionen anzuziehen, die zum Ausbau der vorhandenen und zur Entwicklung neuer Kapazitäten gebraucht werden;
- die Förderung der langfristigen Stabilität in der Golfregion, da jeder Konflikt die stabile Öl- und Gasversorgung unterbricht und damit die Weltwirtschaft gefährdet. Voraussetzung dafür ist, dass der Irak in Frieden mit seinen Nachbarn lebt und schrittweise in ein regionales Sicherheitsnetzwerk eingebunden wird.

(1) die Förderung eines stabilen und inklusiven Übergangsprozesses

(2) die Unterstützung des Wiederaufbauprozesses

(3) die Sicherung einer stabilen Ölversorgung zu moderaten Preisen

(4) die Förderung der langfristigen Stabilität in der Golf-Region

Das laufende Jahr wird entscheidend für den Erfolg des Transformationsprozesses im Irak sein. Das Übergangsparlament, das in den nationalen Wahlen am 30. Januar gewählt wird, soll bis August eine neue Verfassung ausarbeiten, die dann in einem Referendum zur Abstimmung gestellt wird. Wenn diese angenommen wird, sind neue Wahlen für ein reguläres Parlament im November geplant. Die Zeit nach den bevorstehenden Wahlen ist durch ehrgeizigen Transitions-Zeitplan und den zu erwartenden Wahlboykott eines bedeutsamen Teils der Bevölkerung voller Gefahren. Jedoch sollte die Bedeutung der ersten freien nationalen Wahlen seit Jahrzehnten nicht überbewertet werden, da sie nur ein Schritt in einem graduellen Prozess sind, der darauf abzielt, ein stabiles und inklusives politisches System zu aufzubauen. Zweifelsohne ist das vordringlichste Problem des Irak der generelle Mangel an Sicherheit und die Existenz zahlreicher Milizen. Angesichts der komplexen und gefährlichen Lage im Irak und des Fehlens eines

Das laufende Jahr wird entscheidend für den Erfolg des Transformationsprozesses im Irak sein.

wirklichen multilateralen politischen Rahmens sind die meisten Staaten zurückhaltend bei der Entsendung von Truppen. Viele Staaten, die vor Ort präsent sind, stehen unter dem starken innenpolitischen Druck, sich zurückzuziehen. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die internationale Gemeinschaft in absehbarer Zukunft eine große Zahl zusätzlicher Truppen bereitstellt. Erfahrungen aus anderen Wiederaufbausituationen zeigen, dass sich die Entwaffnung von Milizen sehr schwierig gestaltet, wenn die Sicherheitslage instabil und die weiteren Verfahrensregeln unklar bleiben. Die Mitglieder der Milizen müssen überzeugt werden, dass sich die Anwendung von Gewalt in Zukunft nicht auszahlen wird und dass die Teilnahme am politischen Prozess attraktiver ist. Angesichts der derzeitigen Unsicherheiten im Transitionsprozess wäre es unrealistisch, eine schnelle Entwaffnung und Auflösung der Milizen zu erwarten, obwohl eine Demobilisierung sicherlich möglich wäre. Das bedeutet, dass die Koalitionstruppen und in zunehmender Weise die entstehenden irakischen Sicherheitskräfte das Maß an Sicherheit herstellen müssen, das notwendig ist, um einen erfolgreichen Prozess zu beginnen.

Das vordringlichste Problem im Irak ist der allgemeine Mangel an Sicherheit und die Existenz bewaffneter Milizen

Nach der gescheiterten Mission des Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen, Lakhdar Brahimi, erscheint die Aussicht auf die Herstellung eines multilateralen Rahmens für den Übergangsprozess, unter Federführung der Vereinten Nationen, eher unwahrscheinlich. Aus diesem Grund ist es zwingend erforderlich, sich auf die Unterstützung des Wahlprozesses zu konzentrieren, um sicherzustellen, dass die im Januar 2005 neu gewählte Regierung die größtmögliche Legitimation genießt, die unter diesen Umständen möglich ist. Die irakische Gesellschaft ist hochgradig mobilisiert, obgleich sehr gespalten und nicht an effektive staatliche Institutionen oder politische Parteien gebunden. Landesweite demokratische Wahlen könnten zu einer strukturierten politischen Mobilisierung der Bevölkerung führen. Dies würde sowohl die Hoffnungen und Wünsche als auch die Entfremdung und die Wut der irakischen Menschen in den politischen Prozess einbringen. Und es würde die Bevölkerung in transparenter und konsensualer Weise an politische Parteien binden, welche gezwungen wären, nationale Netzwerke und Programme zu entwickeln. Politische Parteien wären um ihres politischen Erfolges willen gezwungen, einerseits die öffentliche Meinung ernst zu nehmen, andererseits wären sie zu einem gewissen Grad dafür verantwortlich, diese zu formen. Dieser Prozess, wäre er erfolgreich, würde mittels der Parteien eine Verbindung zwischen Bevölkerung und staatlichen Institutionen herstellen.

Es ist notwendig, sich auf die Unterstützung der Wahlen zu konzentrieren, um eine strukturierte Mobilisierung der Bevölkerung zu erreichen

Aufgrund der sehr geringen öffentlichen Unterstützung für die im Entstehen begriffene Übergangsregierung ist die Phase des Übergangs bis zu den allgemeinen Wahlen mit Risiken beladen. In dieser

gespannten Situation sollte sich die EU darauf konzentrieren, die Vorbereitung von Wahlen und die Bildung eines inklusiven und repräsentativen politischen Systems zu unterstützen. Die bevorstehenden Wahlen müssen frei und so fair wie möglich durchgeführt werden, damit eine Regierung mit breiter Unterstützung und ausreichender Legitimität gebildet werden kann. Nur so können die anstehenden Probleme angegangen werden. Jedoch enthält eine Fokussierung auf die Wahlen auf der nationalen Ebene das Risiko, dass die gesellschaftliche Polarisierung durch die Konzentration des politischen Wettbewerbs auf komplexe Fragen von nationaler Tragweite verschärft wird. Dagegen haben Wahlen auf kommunaler Ebene den klaren Vorteil, dass moderate Kandidaten favorisiert werden. Indem sie sich mit den drängenden Problemen des täglichen Lebens befassen müssen, werden sie als diejenigen wahrgenommen, die sich um die Bedürfnisse ihrer jeweiligen Wahlkreise kümmern. Ungünstigerweise hat die CPA Wahlprozesse auf kommunaler Ebene, die von US-amerikanischen Kommandeuren in einer Reihe von Gemeinden organisiert worden waren, gestoppt. Dies ist teilweise auf Befürchtungen zurückzuführen, solche Prozesse könnten zum Ruf nach schnellen Wahlen auf nationaler Ebene führen. In ähnlicher Weise haben auch einige Nichtregierungsorganisationen wie Berufsverbände und Gewerkschaften erfolgreich interne Wahlen durchgeführt. Aus den genannten Gründen sollten nationale Wahlen ergänzt werden durch Wahlen auf kommunaler und regionaler Ebene sowie durch Wahlen in Berufsverbänden, um das Heranwachsen einer moderaten und verantwortungsbewussten politischen Elite zu gewährleisten und um pluralistische und demokratische Werte in der Gesellschaft zu verankern.

Die EU sollte sich auf die Unterstützung des Wahlprozesses und auf die Entwicklung eines inklusiven und repräsentativen politischen Systems konzentrieren

Die Errichtung eines auf politischer Partizipation beruhenden politischen Systems kann nicht mit der Abhaltung kompetitiver Wahlen abgeschlossen werden. Vielmehr ist darüber hinaus die Entwicklung einer lebendigen Zivilgesellschaft notwendig. Diese würde dazu beitragen, gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen, sodass diejenigen, die wie die gegenwärtige Übergangsregierung über exekutive Macht verfügen, nicht ihre vergleichsweise günstige Position ausnutzen, um ihre Machtbasis durch die Kontrolle der Medien, Gängelung der Zivilgesellschaft und Manipulation der Wahlen zu zementieren. Die EU sollte dabei den (Wieder)Aufbau einer irakischen Zivilgesellschaft durch die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen und durch Schulungsangebote in den Bereichen Demokratisierung, Menschenrechte und Konfliktlösung mit friedlichen Mitteln fördern. Besondere Aufmerksamkeit sollte darauf verwendet werden, die Akzeptanz demokratischer und pluralistischer Werte innerhalb des islamischen Diskurses zu fördern, zum Beispiel

Die EU sollte den Wiederaufbau der irakischen Zivilgesellschaft fördern

durch die Unterstützung europäischer Muslime– sowohl relevante Organisationen als auch engagierte Einzelpersonen – um die Akzeptanz von Werten wie demokratischer Pluralismus und religiöse Toleranz zu unterstützen.

Die EU sollte die internationale Einbindung der irakischen Gesellschaft durch die Einrichtung von Studien- und Austauschprogrammen für Studenten, Lehrer, Juristen, und andere Berufsgruppen fördern, und helfen, so die Folgen einer jahrzehntelangen Isolation zu überwinden. Das Fehlen einer Präsenz vor Ort aufgrund der labilen Sicherheitssituation kompliziert selbstverständlich diese Aufgaben. Nichtsdestotrotz sollten die Akteure der EU - sowohl auf der Ebene der Gemeinschaftsinstitutionen als auch der Mitgliedsstaaten – versuchen, sich auf einen umfassenden Dialog mit den Irakern einzulassen. Diese sollten in jeder Phase des Prozesses beteiligt sein, um das Gefühl der aktiven Teilhabe zu stärken.

Die EU sollte die internationale Einbindung der irakischen Gesellschaft fördern

Ein zweites Gebiet, auf dem die EU einen signifikanten Beitrag leisten könnte, ist der Bereich der Institutionenbildung und der Rechtsstaatlichkeit. Die Mitgliedsstaaten der EU weisen große institutionelle Vielfalt auf, verbunden mit umfangreicher Erfahrung bei der Reform von Institutionen. Die EU sollte ihre europäischen Erfahrungen bei der Gestaltung und Operationalisierung neuer politischer Institutionen anbieten. Insbesondere die Vielfalt unterschiedlicher Modelle von Dezentralisierung, regionaler Autonomie und Föderalismus, mit dem Ziel einer Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen, könnte von unschätzbarem Wert für jene Iraker sein, die an einer neuen Verfassung mitwirken. Die kommunale Selbstverwaltung bildet eine äußerst wichtige, wenn auch oft vernachlässigte Dimension des Prozesses der Institutionenbildung. Kommunalwahlen sind ein wichtiges Instrument, um ein wirklich demokratisches System von der Basis her aufzubauen, und sie können eine neue Generation von Führungspersonlichkeiten hervorbringen, die aus der kommunalen Gemeinschaft hervorgehen und die ihre Aufmerksamkeit auf die alltäglichen Probleme und direkten Anliegen der Bürger richten. Die EU sollte die Entwicklung kommunaler Verwaltung auf der Basis kommunaler Wahlen unterstützen. Die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit in ihren verschiedenen Dimensionen (Polizei, Justizsystem, Justizvollzug) wird von entscheidender Bedeutung für die öffentliche Unterstützung während der Übergangsperiode sein. Die EU sollte die Ausbildung von Polizei, Grenzschützern und anderer Behörden der inneren Sicherheit unterstützen, einschließlich der Unterrichtung in Menschenrechtsfragen, in den Beziehungen zwischen Militär und Zivilgesellschaft sowie zwischen der Polizei und der lokalen Bevölkerung. Die EU sollte Hilfe bei der Reform des irakischen Rechts- und

Die EU sollte europäische Erfahrungen hinsichtlich der Gestaltung neuer politischer Institutionen und der Einführung von Rechtsstaatlichkeit beisteuern

Strafverfolgungssystemen leisten durch die Unterstützung von juristischen Schulungen und der Reform des Strafrechts. Dies sollte berufsbezogene Qualifizierungsmaßnahmen für Rechtsanwälte sowie Schulungen in Völkerrecht und Menschenrechtsfragen einschließen.

Spezielle Aufmerksamkeit sollte dem Erbe der Verbrechen des früheren Regimes geschenkt werden. Jeder Übergangsprozess steht im Konflikt zwischen dem öffentlichen Wunsch und der moralischen Notwendigkeit, die Täter zu bestrafen, und der Notwendigkeit, die Vergangenheit ruhen zu lassen, um einen neuen nationalen Konsens zu schaffen. Die rechtliche Beurteilung individueller Schuld ist ein komplexer und zeitintensiver Prozess, der universelle und allgemein akzeptierte Standards, gut ausgebildete und erfahrene Juristen sowie eine sorgfältige Vorbereitung der Beweisaufnahme verlangt. EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere jene aus Mittel- und Osteuropa, verfügen über umfangreiche Erfahrungen bei der Aufarbeitung der Verbrechen früherer Regime und der nationalen Konsensbildung für eine demokratische Zukunft. Die EU sollte finanzielle und technische Hilfe für diese Aufgabe bereitstellen, die entscheidenden Einfluss auf die politische Kultur der irakischen Gesellschaft haben wird.

Die EU sollte Unterstützung bei der Aufarbeitung der Verbrechen des früheren Regimes bieten

Das regionale Umfeld ist ein dritter Bereich, in dem die EU eine konstruktive Rolle spielen kann. Die Zusammenarbeit der Nachbarn des Iraks ist entscheidend für jeden Versuch, die Situation im Land zu stabilisieren. Der Irak ist in vielerlei Hinsicht abhängig von seinen Nachbarn, vor allem aufgrund seines begrenzten Zugangs zum Meer, der Verwundbarkeit seiner oberirdischen Öl-Pipelines und seiner Abhängigkeit von den Hauptwasseradern Euphrat und Tigris. Der Irak hat ein Erbe nicht beigelegter Konflikte mit den meisten seiner Nachbarn, insbesondere mit dem weitaus größeren Iran, und er hat zwei Angriffskriege in einem Jahrzehnt (Iran 1980 und Kuwait 1990) geführt. Die EU sollte mit Iran, der Türkei, Syrien, Jordanien und den Staaten des Golfkooperationsrates (GCC) einen intensiven Dialog über die Zukunft des Irak führen. Dies würde Fragen wie beispielsweise die Nicht-Einmischung in nationale Angelegenheiten des Irak, die angemessene Kontrolle der Grenzen, und die Frage einer Handels- und Wirtschaftskooperation einschließen.

Die EU sollte mit den Nachbarn einen intensiven Dialog über die Zukunft des Irak führen

Die Errichtung eines Golf-Sicherheits-Systems

Der Irak-Krieg im Jahr 2003 hat eine unvorhergesehene Möglichkeit für regionale Zusammenarbeit sowie die Voraussetzungen für den Entwurf einer neuen Sicherheitsarchitektur in der Golf-Region und darüber hinaus geschaffen. Mit dem Untergang des Regimes von Saddam Hussein ist eines der größten Hindernisse für engere sicherheitspolitische und politische Verbindungen im Golf beseitigt worden. Nun liegt es an den regionalen Staaten selbst und der internationalen Gemeinschaft als Ganzes, zu gewährleisten, dass diese einmalige Gelegenheit ergriffen wird und dass es der Region gelingt, ihre Gewinne zu konsolidieren und die Bedingungen für eine friedliche und erfolgreiche Zukunft all ihrer Bewohner zu schaffen.

Der Krieg im Irak hat die Voraussetzungen für den Errichtung einer neuen Sicherheitsarchitektur in der Golf-Region geschaffen

Dieser Prozess ist für die Staaten der Region die einzige Möglichkeit, eine Reihe von Zielen zu formulieren, die sie als ihre eigenen verstehen können; anstelle der Vorgaben, die von externen Kräften, insbesondere den USA, entwickelt wurden. Das System sollte darauf ausgerichtet sein, die ausländische Präsenz in der Golf-Region in erheblichem Masse zu reduzieren. Das würde die Lasten für die ausländischen Akteure, insbesondere die USA erleichtern, sowohl in finanzieller als auch in militärischer Hinsicht, und gleichzeitig ein Beitrag zur Stabilität leisten. Um letztere zu gewährleisten, sind jedoch nach wie vor die Präsenz von ausländischen Akteuren und deren positiver Beitrag notwendig.

Das System sollte darauf ausgerichtet sein, die ausländische Präsenz im Golf deutlich zu reduzieren

Das gegenwärtige System, das seit dem britischen Rückzug östlich von Suez besteht, basiert auf dem Prinzip des Gleichgewichts der Mächte verbunden mit einer wachsenden US-amerikanischen Militärpräsenz. Es scheint nicht praktikabel, diesen Ansatz in der absehbaren Zukunft weiter zu verfolgen, es wirkt sogar zunehmend kontraproduktiv. Für die USA, deren Truppen sehr weit gestreut sind, ist diese Aufgabe kostspielig geworden und ihre Präsenz hat die Unzufriedenheit der Menschen in den Gastgeberstaaten nur gespeist. Aus diesem Grund wäre die Errichtung eines auf die regionalen Staaten gestützten Golf-Sicherheits-Systems mit nur einer begrenzten Präsenz externer Kräfte für alle Betroffenen ein Gewinn. Iran würde jegliche Reduzierung ausländischer Militärpräsenz in der Region wärmstens begrüßen. Irak wird, zumindest mittelfristig, den Abzug ausländischer Truppen von seinem Boden fordern. Und in den GGC-Staaten wächst das Bewusstsein, dass die Fortführung des gegenwärtigen Systems mehr schadet als nützt.

Die Fortsetzung des gegenwärtigen Systems scheint nicht praktikabel, und wird zunehmend kontraproduktiv

Ein praktischer Ansatz zu einem dauerhafteren System könnte die Analyse jener kollaborativen Systeme sein, die in anderen Regionen existieren. Die historisch gesehen bedeutendsten Beispiele sind das Helsinki-Abkommen und die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Die KSZE-Erfahrung kann nicht

einfach als Ganzes auf die Region übertragen werden, aber die Kernelemente könnten in verschiedenen Bereichen einer Golf-Kooperation eingesetzt werden. Eine weitere Lehre kann man aus dem asiatischen Modell ziehen. Es basiert auf einer Reihe sich überlappender multi- und bilateraler Dialogstrukturen, die sich an einer Reihe von allgemeinen Prinzipien zum Verhalten in der Region orientieren. Darüber hinaus werden die Diskussionen zweigleisig geführt: Akteure der zivilen Gesellschaft sind mit einbezogen und ergänzen den Austausch auf Regierungsebene und tragen möglicherweise in inoffiziellen Rahmen zur Entwicklung neuer Ideen bei.

Ein praktischer Ansatz zu einem dauerhaften System könnte die Analyse anderer regionaler Sicherheitssysteme sein

Jeder erfolgreiche Ansatz für die Sicherheit im Golf setzt ein wirkliches Bekenntnis der Anrainer-Staaten zu innerstaatlichen Reformen voraus, die idealerweise in einen regionalen Rahmen eingebettet wären. Stabilität sollte nicht auf Kosten des Wandels verfolgt werden, denn langfristige, zukunftsorientierte Stabilität bedarf innerstaatlicher Reformen. In der Diskussion über ein zukünftiges Golf-Sicherheits-System, muss zwischen kurzfristigen Erfordernissen (informell) und einer langfristigen Vision (formell, institutionalisiert) unterschieden werden. Als Ausgangspunkt würde sich eine regionale Konferenz (mitveranstaltet von der EU) zum Thema Waffenkontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen anbieten, die eine erste Diskussion zu folgenden Punkten beinhalten könnte:

Langfristige Stabilität erfordert innerstaatliche Reformen

- Austausch von Informationen über die militärischen Kräfte und jährliche Vorankündigungen militärischer Aktivitäten;
- Die Erlaubnis, wichtige militärische Aktivitäten zu beobachten, möglicherweise unter Einbindung der UN;
- Die Herstellung einer permanenten Kommunikationsstruktur zwischen den Militärs;
- Schritte zum Abbau der Streitkräfte sowie eine Obergrenze für technische Waffensysteme in jedem Mitgliedsland.

Eine gemeinsame Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen könnte mit dem Angebot einer Sicherheitsgarantie für die kleineren und verwundbareren Golf-Staaten sowie der Einsetzung UN-koordinierter Beobachter und Kontrollgruppen entlang der verbleibenden sensiblen Grenzen beginnen. Vertrauensbildende Maßnahmen können die Bedrohung eines gewaltsamen Konfliktes reduzieren und den Boden bereiten für den Abbau offensiver militärischer Einheiten. Selbst ohne eine verbindliche Agenda könnte die Diskussion über sicherheitsrelevante Ängste und Probleme den Geist der Zusammenarbeit stärken und zu einem offenen Meinungs austausch zu einem breiten Spektrum an Fragen führen.

Vertrauensbildende Maßnahmen können die Bedrohung eines gewaltsamen Konfliktes reduzieren

- Diskussion aller territorialen und Grenzstreitigkeiten und Rückzug von Truppenkonzentrationen aus Gebieten umstrittener Grenzen;
- Diskussion des Prinzips der Nicht-Einmischung in Golf-Angelegenheiten durch regionale Staaten oder nicht-regionale Akteure;
- Einrichtung eines UN-überwachten Systems freiwilliger Informationsbewertung und freiwillige Inspektionen der militärischen Stellen;
- Unparteiische Behandlung lokaler und ausländischer Medienpräsentanten bei der Beobachtung militärischer Aktivitäten.

Wenn die Sicherheit auf lange Sicht gewährleistet sein soll, ist es absolut notwendig, die mittel- und langfristigen Anliegen des Irak zu behandeln: den Wiederaufbau und den Zugang zum Meer. Ein völlig zerstörter und verarmter Irak würde zu einer Brutstätte für mehr Radikalität und Instabilität werden. Darüber hinaus darf die Frage eines irakischen Zugangs zum Meer in ihrer Bedeutung nicht unterbewertet werden. Jedes Regime hat sich seit der Unabhängigkeit gezwungen gefühlt, den aktuellen Stand der Dinge in Frage zu stellen, sei es gegenüber Iran den Schatt al-Arab, oder gegenüber Kuwait die Inseln Warba, Bubiyan und den Khor al-Abdallah. Die Bestimmungen der UN Iran-Irak Grenz Kommission von 1992 und 1993, die in eine UN-Sicherheitsresolution übernommen wurden, haben eine maritime Grenze eingeführt, die Iraks wichtigsten Navigationskanal in kuwaitischen Gewässern belässt. Dies könnte sich als sicheres Rezept für zukünftige Streitigkeiten erweisen, solange die Situation nicht mittels einfallsreicher Auslegung und kreativer Vereinbarungen entschärft würde.

Es ist absolut unerlässlich, die irakischen Hauptanliegen des Wiederaufbaus und eines Zugangs zum Meer zu behandeln

Iran ist der größte und potentiell mächtigste Staat der Region. Seine berechtigten Sicherheitsinteressen sollten im Kontext eines jeden Sicherheitssystems beachtet werden. Die islamische Republik befindet sich in der Mitte eines komplexen internen Wandlungsprozesses, der für Außenstehende irritierende und inkonsistente Elemente enthält. Das islamische Regime ist grundsätzlich in der Lage gewesen, seine Regierung zu konsolidieren, aber sie war weniger erfolgreich wenn es galt, die wachsenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Probleme zu lösen, die die Ursache der Revolution waren. Der Ausbau eines klerikal dominierten politischen Systems hat paradoxerweise zu einer graduellen Säkularisierung der iranischen Bevölkerung geführt. Auch wenn sich die Konservativen in jeder größeren Konfrontation durchsetzen konnten und kürzlich die Kontrolle der *majlis* zurückgewinnen konnten, haben die Reformer doch Erfolg darin gehabt, die politische Landschaft und die Art des politischen Diskurses zu verändern. Der komplexe Wandlungsprozess in der iranischen Gesellschaft erfordert ein vorsichtiges Engagement des Westens.

Iran befindet sich mitten in einem komplexen Wandlungsprozess

Eine Schlüsselfrage ist das iranische Streben nach nuklearer Energie. Für sein "quid" hinsichtlich der Entscheidung eines Verzichts auf nukleare Waffen sollte dem Iran ein "quo" im Hinblick auf ökonomische und technische Zusammenarbeit angeboten werden. Die jüngsten Vereinbarungen zwischen der EU-3 (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) und Iran, die beinhalten, dass letzterer freiwillig die Aktivitäten zur Anreicherung von Uran vorübergehend außer Kraft setzen wird, können nur einen ersten Schritt in Richtung auf eine nachhaltige, zukunftsfähige Regelung bilden. Jede langfristige Vereinbarung müsste eine Sicherheitsgarantie für Iran enthalten, und dies würde letztlich die Beteiligung der USA erfordern. In der Zukunft wird es vielleicht möglich sein, einen regionalen Vertrag abzuschließen, der die Erforschung, Entwicklung und Produktion von Massenvernichtungswaffen untersagt; das könnte zu einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen Osten führen. Angesichts der Rolle, die die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen im Sicherheitsdenken spielt, ist die Frage der Waffenkontrolle vermutlich die Schlüsselfrage bei der Schaffung eines regionalen Sicherheits-Systems für den Nahen Osten. Anders als in anderen Regionen, in denen die wichtigsten Sicherheitsfragen von bilateraler Natur sind und sich daher für Tauschgeschäfte am Verhandlungstisch eignen, ist die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten einem breiten Spektrum von Gründen zuzuschreiben. Aus diesem Grund wird die Entwicklung eines Waffenkontroll-Systems für den Golf ein sehr komplexes Unterfangen werden.

Ein zukünftiges Golf-Sicherheits-System sollte auf den folgenden Prinzipien beruhen:

- *Inklusivität*: Es sollte alle Anrainer des Persischen Golfs einbeziehen wie auch alle maßgeblichen externen Akteure.
- *Umfassendheit*: Es sollte auf einem breiten Verständnis von Sicherheit basieren, welches sich nicht nur auf militärische Belange beschränkt, sondern auch Fragen der „soft security“ wie zum Beispiel Terrorismus und innerstaatliche Reformen umfasst.
- *Flexibilität*: Es sollte aus verschiedenen Arbeitsgruppen bestehen, welche relevante Fragen mit flexibler Teilnahme von verschiedenen Staaten behandeln.
- *Abgrenzung*: Es sollte nicht auf einer automatischen Verknüpfung, mit anderen sub-regionalen Kontexten basieren, insbesondere den arabisch-israelischen Konflikt.

Es versteht sich von selbst, dass die USA die bedeutendste externe Macht in jeder Golf-Sicherheits-Struktur sein werden. Jedoch ist es nicht möglich, dass die USA als ehrlicher Makler für alle beteiligten Parteien

agieren, insbesondere nicht mit dem Iran. Im Unterschied zu den USA ist die EU gut positioniert, um alle regionalen Akteure zu mit einzubeziehen. Die EU führt einen 'konstruktiven Dialog' mit Iran und hat Verhandlungen über einen Freihandels- und Kooperationsabkommen aufgenommen. Die Türkei ist Kandidat für eine EU-Mitgliedschaft und die Beitrittsverhandlungen werden 2005 beginnen. Syrien und Jordanien sind Mitglieder der Euro-Mediterranen Partnerschaft (Barcelona-Prozess) und die Verhandlungen mit den GCC-Staaten über ein Freihandelsabkommen stehen kurz vor dem Abschluss. Die Europäische Union ist ein wesentlicher Handelspartner der Region, und für etliche regionale Staaten eine größere Quelle für ökonomische Hilfe als die USA. Europa ist zudem eine Nachbarregion des Nahen Ostens mit erheblichen Interessen, wie zum Beispiel im Bezug auf Flüchtlingsströme aus der Region, das Übergreifen von Konflikten und die Militarisierung. Aus diesen Gründen könnte die EU eine Schlüsselrolle spielen, indem eine Initiative dieser Art anstößt. Ihre Rolle in der Entwicklung von kooperativen und kollektiven Strukturen und ihre Erfahrung bei der Bildung von für beide Seiten nützlichen Partnerschaften sollte daher nicht unterschätzt werden.

Die EU ist gut positioniert, um alle regionalen Akteure zu erfassen und könnte eine Schlüsselrolle spielen

Die EU könnten durch schnelles Handeln Impulsgeber auf dem Weg zu einem alle Anrainer einbindenden Golf-Sicherheits-System sein. Während die USA deutlich und wiederholt ihre Interessen in der Golf-Region beschrieben und durch militärische Präsenz belegt haben, fehlt der EU noch immer ein koordinierter und umfassender Ansatz für die Region. Die EU sollte eine spezielle Strategie entwerfen, die darauf angelegt ist, Kooperation in Fragen der Sicherheit zu etablieren. Auf der einen Seite müsste eine solche Strategie die Notwendigkeit der Differenzierung und die Bedürfnisse der einzelnen Länder in der Region berücksichtigen. Auf der anderen Seite müsste eine solide Basis für Zusammenarbeit auf gemeinsamer Ebene geschaffen werden. Zu diesem Zweck sollte ein permanenter Sicherheitsdialog mit Iran und den GCC-Ländern initiiert werden.

Die EU sollte eine spezielle Strategie entwerfen, die darauf ausgelegt ist, eine Kooperation in Sicherheitsfragen zu etablieren

Ein weiterer wichtiger Akteur in dieser Hinsicht könnte die NATO sein, die in den letzten Jahren eine Reihe von kooperativen Initiativen mit regionalen Akteuren ausgebaut hat: den Mittelmeer-Dialog, die Kooperationsinitiative von Istanbul und das Trainingsprogramm für die neuen Sicherheitskräfte des Irak. Die Erfahrung und die Ressourcen der NATO, sowie ihre Natur als transatlantische Sicherheitsorganisation würde sie zu einem wertvollen Partner in diesem Bereich machen.

Die NATO könnte ein wichtiger Akteur sein

Schlussfolgerungen

Der Nahe Osten wird in den nächsten Jahren eine zentrale Rolle in der internationalen Politik spielen. Die Notwendigkeit strukturellen Wandels und politischer Reformen in den Staaten der Region ist weitgehend akzeptiert, auch wenn eindeutige Meinungsunterschiede hinsichtlich der Ausgestaltung und Geschwindigkeit des Reformprozesses und der Rolle der externen Akteure bestehen. Die Europäische Union verfolgt eine langfristige Strategie und hat verschiedene kooperative Politikansätze in der Region verwirklicht, basierend auf dem europäischen Modell von konstruktivem Engagement und regionaler Kooperation. Die Euro-Mediterrane Partnerschaft, die vor einem Jahrzehnt ins Leben gerufen wurde, hat eine Reihe von Instrumenten entwickelt, die es jedoch nicht geschafft haben, einen breit angelegten strukturellen Transformationsprozess einzuleiten, so wie ihn seine Architekten sich vorgestellt hatten. Dennoch wird die Partnerschaft, ausgestattet mit einer umfassenden Struktur und beachtlichen finanziellen Mitteln sicherlich das Herzstück von Europas Engagement in der Region bleiben. Die neue Nachbarschafts-Politik wird wahrscheinlich flexibler sein, indem sie es manchen Staaten ermöglicht, näher an die EU zu rücken. Die multilaterale Schiene wird jedoch weitgehend paralysiert bleiben, bis es zu einer Neubelebung des siechenden israelisch-palästinensischen Friedensprozesses kommt.

Die EU verfolgt eine Reihe von kooperativen Politikansätzen in der Region basierend auf konstruktivem Engagement und regionaler Integration

Es sollte beachtet werden, dass die Region Persischer Golf in den vergangenen Jahren schrittweise an politischer und ökonomischer Bedeutung für die EU gewonnen hat. Die Union hat diese Entwicklung mit ihrer Forderung nach einer strategischen Partnerschaft mit den Mittelmeer-Raum und dem Nahen Osten bestätigt, der die Notwendigkeit, sich des Engagements mit den Ländern „östlich von Jordanien“ betont. Dieser Vorschlag enthält jedoch weder eine detaillierte Anleitung, wie die EU ihre Beziehungen zu den regionalen Akteuren gestalten sollte, noch spezifiziert sie, wie diese Beziehungen strukturiert sein werden im Hinblick auf bereits existierende Programme. Die Beziehungen mit den GCC-Staaten, beruhend auf den EU-GCC-Kooperationsabkommen von 1988, sind weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben und beinhalten beachtliche Potentiale im Bereich der für beide Partner vorteilhaften politischen und ökonomischen Kooperation. Die komplexe Beziehung zwischen EU und Iran hat sich zu einer sui-generis-Partnerschaft entwickelt, die bislang noch nicht vertraglich formalisiert wurde, aber regelmäßige Treffen in Form eines „konstruktiven Dialogs“ einschließt. Die Aussichten, greifbare Resultate in der Region zu erzielen werden in nicht geringem Masse vom Erfolg des Transitionsprozesses im Irak abhängen. Die Unterstützung dieses Prozesses ist von enormer Wichtigkeit für die EU angesichts der Größe des Iraks, seiner enormen

Die Persische Golf-Region hat in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht enorm an Bedeutung für die EU gewonnen

Öl-Reserven und seiner geographischen Lage an der süd-östlichen Grenze des EU-Beitrittskandidaten Türkei

Nach dem Fall des Baath-Regimes im Irak im Jahre 2003 und dem neuen irakischen Interesse an kooperativen Beziehungen mit seinen Nachbarn, ist es von Bedeutung, dass die neuen Chancen, die sich mit der Beseitigung des irakischen Diktators ergeben haben, erkannt werden. Europa sollte sich auf das neue politische Umfeld konzentrieren, um die Geopolitik der Region verändern, indem es feste Brücken über den Golf baut - im Interesse der Menschen der Region ebenso wie im Interesse der internationalen Gemeinschaft, die im Verlauf des 21. Jahrhunderts immer abhängiger von ihren Bodenschätzen werden wird.

Europa sollte das neue politische Umfeld nutzen

Das Strategiepapier basiert auf diversen Expertentreffen, welche die Bertelsmann Stiftung im Rahmen ihres Projektes "Europa und der Nahe Osten" organisiert hat. Die folgenden Aufsätze wurden bei den Treffen diskutiert und sind in diesen Text eingegangen:

- Yossi Alpher, Israeli Unilateral Withdrawal from Gaza and the Northern West Bank: Origins, Modalities, Prospects and Ramifications (presented to the workshop "The Israeli-Palestinian Track after the U.S. Presidential Elections: Closer to Peace?", Budapest, 4-6 November 2004)
- Muriel Asseburg, After Arafat and before the Partial Israeli Withdrawal (presented to the workshop "The Israeli-Palestinian Track after the U.S. Presidential Elections: Closer to Peace?", Budapest, 4-6 November 2004)
- Michele Durocher Dunne, The Israeli-Palestinian Track: The View from Washington (presented to the workshop "The Israeli-Palestinian Track after the U.S. Presidential Elections: Closer to Peace?", Budapest, 4-6 November 2004)
- Sophie Pommier, European Strategies regarding the Israeli-Palestinian Issue (presented to the workshop "The Israeli-Palestinian Track after the U.S. Presidential Elections: Closer to Peace?", Budapest, 4-6 November 2004)
- Anoushiravan Ehteshami, Iran, the GCC and Europe: Alternative Strategies (presented to the workshop "A Window of Opportunity? Europe, the GCC and the Aftermath of the Iraq War", Dubai, 23-25 November 2004)
- Henner Fürtig, The Potential for Collective Security in the Gulf Region: The Role of GCC-EU Collaboration (presented to the workshop "A Window of Opportunity? Europe, the GCC and the Aftermath of the Iraq War", Dubai, 23-25 November 2004)
- Bjoern Moeller, Security Models and their Applicability to the Gulf: The Potential of European Lessons Applied (presented to the workshop "A Window of Opportunity? Europe, the GCC and the Aftermath of the Iraq War", Dubai, 23-25 November 2004)
- Toby Dodge, Giacomo Luciani and Felix Neugart, The European Union and Iraq, Present Dilemmas and Recommendations for Future Action, Working Paper, July 2004.