

## Nahöstliche Risikoszenarien ...

... und Leitlinien für westliches Engagement

Volker Perthes | **Hegemonialkonflikte, Terrorismus, zerfallende Staaten und politischer Konfessionalismus bedrohen den Nahen und Mittleren Osten. Die USA und die EU haben erkannt, dass sie die Entwicklungen in der Region nicht von außen bestimmen können. Aber sie haben dort auch eigene Interessen, die sie bestmöglich verfolgen sollten. Fünf Leitlinien.**

Auch im Nahen und Mittleren Osten ist alle Politik – und sind Konflikte – zunächst lokaler Natur. Anders als in vielen anderen Ländern bleiben Konflikte im Nahen und Mittleren Osten allerdings kaum lokal beschränkt: Ob symmetrisch oder asymmetrisch, beinahe alle Konflikte haben entweder von Beginn an eine regionale oder internationale Dimension oder erhalten sie in kürzester Zeit. Alle Bemühungen um mehr Sicherheit in der Region vom Persischen Golf bis Ägypten müssen daher sowohl die lokalen Ursachen als auch die internationale Dimension berücksichtigen.

Analysen über die Sicherheitsrisiken in der Region konzentrieren sich meist auf die Bedrohungen, die für den Westen von besonderer Bedeutung sind wie Terrorismus, Proliferation oder organisierte Kriminalität. Dies sind allerdings häufig nur Begleiterscheinungen. Für eine angemessene Einschätzung der Risiko-

szenarien ist es notwendig, die regional-geopolitische Ebene, die Ebene des Staates und seiner Eliten sowie die transnationale Ebene in den Blick zu nehmen.

### Die regionale Ebene

Die regionale Ebene wird zum einen von einem Hegemonialkonflikt am Persischen Golf geprägt. Aufgrund des Ressourcenreichtums in den Subregionen und der amerikanischen Präsenz, aber auch, weil der Iran gemeinsam mit der Türkei seit 2003 zu einem der Hauptgewinner der geopolitischen Veränderungen geworden ist, hat dieser Hegemonialkonflikt eine beträchtliche internationale Dimension gewonnen. Sichtbar ist bereits eine unorganisierte regionale Polarität, wobei der Iran, Saudi-Arabien und vielleicht der Irak um die Vormachtstellung wetteifern und jeder dieser Staaten um regionale und internationale Unterstützung werben wird.

Damit der Irak seine regionale Bedeutung zurückgewinnen kann, muss das Land zunächst innenpolitische Stabilität und einen tragfähigen Ausgleich zwischen den lokalen Kräften erreichen, die es dem Land erlauben würden, seine Interessen in der Nachbarschaft geltend zu machen.

Saudi-Arabien wird seinen innenpolitischen Reformprozess fortführen und dabei die doppelte Aufgabe erfüllen müssen, sowohl als einigende Kraft innerhalb der Arabischen Liga als auch als respektierter Gesprächspartner westlicher und internationaler Akteure zu wirken. Dass das Königreich als einziges Land aus der arabischen Welt der G-20 angehört, ist sicher ein Vorteil. Der regionale und internationale Einfluss Saudi-Arabiens wird jedoch entscheidend davon abhängen, wer die Nachfolge König Abdullahs antreten wird.

Der Iran ist trotz der Legitimationsprobleme seiner Führung und der gegen ihn verhängten Sanktionen vorerst der mächtigste Akteur in der Region. Dies hängt unter anderem mit seiner Größe, dem Bildungsstand seiner Bevölkerung und dem Einfluss zusammen, den Teheran in Nachbarländern, vor allem im Irak, ausübt. Das iranische Atomprogramm ist Teil des regionalen Wettstreits um Vorherrschaft, der in den nächsten Jahren anhalten und sich tendenziell verschärfen dürfte – eher jedenfalls, als dass Bestrebungen um Kooperation, die auf der Errichtung einer regionalen Sicherheitsstruktur basieren, sich durchsetzen würden.

Neben diesem Wettkampf um Hegemonie am Golf prägt der ungelöste geopolitische Konflikt zwischen Israel und seinen Nachbarn, besonders den

Palästinensern, Syrien und Libanon, die Region. Auch wenn die israelische Rechte die Ursachen dieses Konflikts umzudeuten versucht, so geht es im Kern doch weiterhin um Territorium und nicht um die Anerkennung Israels in seiner Nachbarschaft. Es stimmt zwar, dass dem arabisch-israelischen Konflikt nicht mehr das Hauptinteresse der Eliten in der arabischen Welt gilt: Im Maghreb sind die Eliten stärker mit innenpolitischen Problemen und mit der Frage beschäftigt, wie sie sich wirtschaftlich stärker mit Europa vernetzen können. In der Golf-Region bereiten eher die Instabilität des Irak und der wachsende Einfluss des Iran Sorgen.

Dennoch: Solange die territorialen Streitfragen nicht geregelt sind, wird Israel sich nicht vollwertig an der Gestaltung der regionalen Beziehungen beteiligen und nicht auf den Wettbewerb zwischen wechselnden Allianzen einwirken können. Der Konflikt um die besetzten Gebiete ist zwar ein „lokales“ Problem der Palästinenser und Israelis. Aber er verschärft die Radikalisierung, vor allem den islamistischen Extremismus im Nahen und Mittleren Osten.

### Staaten und Eliten

Auf der staatlichen Ebene liegt das größte Risiko wohl darin, dass schwache Länder, die weder ihr Territorium vollständig kontrollieren noch Sicherheit und andere wichtige öffentliche Güter für alle Bürger bereitstellen können, zu scheiternden Staaten werden. Schon jetzt gibt es in der Region zahlreiche Länder, deren Regierun-

Es gibt in der Region zahlreiche Länder, deren Regierungen kaum effektive Kontrolle ausüben können

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Auf dem illegalen Arhab-Markt in Sanaa verkaufen junge Männer Waffen und Guat-Blätter. Im Jemen sind breite Bevölkerungsschichten marginalisiert

gen kaum effektive Kontrolle ausüben können.

Der Jemen droht vor unseren Augen zu zerfallen. Dabei sind nicht nur schlechte Regierungsführung zu beklagen oder die Marginalisierung wichtiger Teile der Bevölkerung, die wiederum Separatismus und die Gefahr von Bürgerkrieg fördert. Zusätzliche Probleme schaffen auch das Ende der Ära schnellen Ölgelds, Dürren, Drogenhandel, fehlende staatliche Kontrolle, die Präsenz terroristischer Netzwerke und nicht zuletzt die demografische Entwicklung, insbesondere der hohe Anteil junger und oftmals frustrierter Männer.

Die regionalen und internationalen Auswirkungen sind klar: Saudi-Arabien und womöglich auch der Iran sind in die innenpolitischen Auseinandersetzungen im Jemen bereits hineingezogen worden. Terroristen, die aus Pakistan oder dem Irak vertrieben wurden, haben hier Unterschlupf gefunden. Die mariti-

me Sicherheit im Golf von Aden und im Indischen Ozean wäre stark beeinträchtigt, wenn staatliche Strukturen nicht nur in einem, sondern in zwei Ländern mit den längsten Küstenlinien in dieser Region zusammenbrechen oder ganz verschwinden würden. Die internationale Gemeinschaft, die die Warnungen von Experten lange Zeit ignoriert hatte, wurde sich der Gefahr erst bewusst, als sich ein von Al Khaida im Jemen ausgebildeter potenzieller Selbstmordattentäter am 25. Dezember 2009 auf einem Flug von London ins amerikanische Houston in die Luft sprengen wollte.

Der Jemen ist gegenwärtig der sichtbarste Fall, doch es ist längst nicht der einzige, der Besorgnis erregt. In Palästina könnte es zu einem „Staatsversagen ohne Staat“ kommen. Die Beschwerden israelischer Politiker über das Fehlen verlässlicher Partner in der Palästinensischen Autonomiebehörde verkennen allerdings,

dass Israel selbst zur Schwächung palästinensischer Strukturen beigetragen hat. Sowohl innenpolitische Faktoren – insbesondere die Spaltung der Autonomiebehörde in zwei Regierungen, die beide nicht verfassungsgemäß legitimiert sind – als auch die Haltung der USA und der EU gegenüber der palästinensischen Regierung nach den Parlamentswahlen 2006 führten zu einem ähnlichen Ergebnis: Man entschied sich, schon Gespräche mit der gewählten, von der Hamas geführten Regierung an Bedingungen zu knüpfen, die diese so nicht erfüllen würde – anstatt im Gespräch die Bedingungen selbst begrenzter Kooperation zu erklären. Das hat die Hardliner innerhalb der Hamas gestärkt, zur Spaltung der Autonomiebehörde beigetragen und damit die in den Gebieten bereits entstandenen vorstaatlichen Strukturen untergraben.

Selbst in einigen stärkeren Staaten sind Regierungen oft nicht in der Lage, ihre Macht ausreichend durchzusetzen, was zu Instabilität und Unruhen führen kann. Im Iran stellt die Zivilgesellschaft die Legitimität des Regimes offen in Frage. Ähnliche Szenarien könnten sich in Bahrain und Ägypten entwickeln. Im Jemen und Sudan, vielleicht sogar im Irak und in Saudi-Arabien können die Vernachlässigung randständiger Gebiete oder die Marginalisierung von Minderheiten zu Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen führen.

Es fehlt allerdings nicht allen Regierungen im Nahen und Mittleren Osten an Legitimität. Die Mehrheit der Bürger Marokkos, der Vereinigten Arabischen Emirate, Saudi-Arabiens oder Syriens scheint ihre Regierungen weitgehend als legitim anzusehen,

nicht zuletzt weil sie dem Volk eine gewisse Stabilität und wirtschaftliche Teilhabe gewähren. Selbst im Iran deutete die hohe Wahlbeteiligung an den Präsidentschaftswahlen im Juni 2009 auf eine breite Akzeptanz des Systems und seiner Spielregeln. Der anschließende Legitimitätsverlust des Regimes wurde erst durch die Manipulation dieser Spielregeln und den Umgang der Machthaber mit den Protesten ausgelöst. Vor allem in Saudi-Arabien, Ägypten und Palästina, aber auch im Jemen, in Libyen und Tunesien könnte die Frage der Nachfolge für die amtierenden Staatsoberhäupter, im Iran für den Revolutionsführer, größere Krisen verursachen.

### Transnationale Risiken

Terrorismus wird auf absehbare Zeit ein Problem für die Region wie für die internationale Gemeinschaft bleiben. Dschihadismus braucht immer eine territoriale Basis, ob in Afghanistan, Pakistan, im Jemen oder anderswo. Letztlich aber verfolgt er eine transnationale Agenda (ist doch die Ideologie von Bedeutung, nicht Staatsgrenzen, Nationalität oder Ethnie) und erweist

sich als hochgradig mobil. Die Aufrufe zum islamischen Widerstand finden immer dort den größten Zuspruch, wo Konflikte durch Interventionen von außen internationalisiert wurden wie im Irak, in Afghanistan und bis zu einem gewissen Grad auch in Pakistan.

Auf lange Sicht könnte politischer Konfessionalismus genauso bedrohlich sein wie der Dschihadismus. Nun sind an Konfessionen orientierte

Aufrufe zum islamischen Widerstand finden den größten Zuspruch bei Interventionen von außen

Identitäten und Loyalitäten in der Region kein neuartiges Phänomen. Aber sie werden dann zu einer Sicherheitsbedrohung, wenn sie so politisiert werden, dass sie andere Konfessionen und deren Angehörige als Feinde betrachten und geopolitische wie Verteilungskonflikte in einem konfessionellen Rahmen deuten.

Das ist sicherlich der Fall, wenn Begrifflichkeiten wie „schiitische Achse“, „schiitisches Öl“ oder „sunnitische Allianz“ an Bedeutung gewinnen. Politischer Konfessionalismus unterhöhlt Staaten, und er verbleibt nicht innerhalb der Grenzen

einzelner Länder. Die saudische Unterstützung für eine „sunnitische Allianz“ im Irak ist

nur ein Beispiel. Gelingt dagegen ein Erfolg im Irak, indem das politische System sich stabilisiert und innerstaatliche Legitimität aufbaut, dann dürfte sich das Risiko einer weiteren Ausbreitung politisch-konfessionalistischer Tendenzen verringern. Sollte aber der Konflikt über das iranische Nuklearprogramm eskalieren, dann dürfte auch der politische Konfessionalismus regional an Virulenz und Schärfe zunehmen.

#### **Fünf Grundregeln für ein Engagement des Westens**

Die Vereinigten Staaten und die Europäische Union haben im Grunde erkannt, dass sie nicht in der Lage sein werden, die politischen oder sozialen Entwicklungen in der Region selbst zu gestalten. Dennoch werden sie weiterhin in der Region präsent sein; sie verfolgen dort legitime Interessen und

es wird von ihnen auch erwartet, eine Rolle zu spielen. Fünf eigentlich ganz einfache Prinzipien könnten als Leitlinien für das westliche Engagement in der Region dienen.

#### **1. Regionale Akteure stärker beteiligen**

Die Türkei, Saudi-Arabien, Katar und einige andere Staaten haben gezeigt, dass sie eine konstruktive diplomatische Rolle spielen und zur friedlichen Bearbeitung lokaler und regionaler Konflikte beitragen können. So hat Katar zwischen mehreren libanesischen Fraktionen sowie zwischen der Regierung des Sudan und den Rebellen in Darfur vermittelt. Saudi-Arabien hat 2007 ein leider nur kurzlebige Abkommen der Fatah im Westjordanland mit der Hamas in Gaza vermittelt. Die Türkei hat erfolgreich fünf Runden indirekter Verhandlungen zwischen Syrien und Israel organisiert. Diese Gespräche mögen zwar nicht zu einem Abkommen geführt haben, aber sie haben erste Teile eines Fundaments gelegt, auf dem ein zukünftiges Abkommen ruhen kann – sobald Damaskus und Jerusalem dazu bereit sind.

Westliche Akteure sollten erkennen, dass ihre regionalen Partner die Lage vor Ort besser kennen. Besonders im Vergleich mit den USA sind sie zwar weniger durchsetzungsfähig, dafür aber pragmatischer. Sie wissen, dass ihre Nachbarn, wie problematisch deren Politik im Einzelnen auch sein mag, auch dann noch da sein werden, wenn die Vereinigten Staaten keine Präsenz in der Region mehr zeigen sollten.

Begriffe wie „schiitische Achse“, „schiitisches Öl“ oder „sunnitische Allianz“ gewinnen an Bedeutung

## 2. Eine regionale Sicherheitsarchitektur unterstützen

Man muss mit einer solchen Architektur nicht warten, bis alle Parteien dazu bereit sind. Es könnte sich als die bessere Strategie erweisen, zunächst auf subregionale Arrangements zu setzen, anstatt zu versuchen, eine allumfassende Sicherheitsorganisation für den Nahen und Mittleren Osten zu entwickeln. Regionale Sicherheitsgespräche am Persischen Golf, die auf den Irak-Nachbarschaftskonferenzen aufbauen, wären ein sinnvoller Anfang. Chancen für nachhaltige Sicherheitsvorkehrungen zwischen Israel und seinen Nachbarn könnten durch eine Wiederaufnahme der so genannten Arms Control and Regional Security-Gespräche verbessert werden. Dieser Prozess, ein Ergebnis der Nahost-Friedenskonferenz 1991 in Madrid, brachte Israel, die Palästinenser, Ägypten, Jordanien sowie andere arabische Staaten und internationale Mächte zusammen, um über Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und gemeinsame Wahrnehmung von Bedrohungen zu sprechen. Die Gespräche scheiterten jedoch, weil Ägypten darauf drängte, Israels Atomwaffen zu thematisieren, während Israel dies verweigerte.

## 3. Relevante Akteure einbeziehen

Eine langsame Annäherung eröffnet bessere Chancen auf Erfolg als der Versuch, Allianzen gegen andere regionale Akteure zu schmieden. Weder diese noch Regierungen verfolgen immer legitime Interessen. Aber alle Staaten und auch die nichtstaatlichen Akteure, die eine nennenswerte gesellschaftliche Verankerung haben, haben berechnete Interessen. Ihre

Einbeziehung in Bemühungen um lokale oder regionale Ordnung wird nicht in jedem Fall mäßigend wirken. Umgekehrt aber gilt, dass der Ausschluss relevanter Staaten oder ganzer Segmente

einer Gesellschaft deren Radikalisierung fördert. Beispiele gibt es genug, sowohl bei Staaten als auch bei nichtstaatlichen Akteuren. Syrien hat sich während seiner Verhandlungen mit Israel oder im Zuge seiner Verhandlungen eines Partnerschaftsabkommens mit der EU immer auch regionalpolitisch konstruktiv positioniert. Als sich die Friedensverhandlungen aber verzögerten und die Aussichten, das Abkommen mit der EU zu ratifizieren, schwanden, verhärtete sich Syriens

Die internationale Gemeinschaft hat ein Interesse, Failing States zu verhindern

Bild nur in  
Printausgabe  
verfügbar

Position, und es intensivierte wieder seine Beziehungen zum Iran. Ähnliches gilt für die ägyptische Muslimbruderschaft. Sie radikalisierte sich, als die Regierung versuchte, sie politisch zu zerstören. Umgekehrt durchlief sie Phasen der Mäßigung, als ihren Mitgliedern erlaubt wurde, an den Parlamentswahlen teilzunehmen und dort auch repräsentiert zu sein.

#### 4. Nicht mit ethnischen oder konfessionellen Spaltungen spielen

Die internationale Gemeinschaft hat ein großes Interesse daran, den Nationalstaat als Gerüst der Politik zu erhalten und das Auseinanderfallen von Staaten im Nahen und Mittleren Osten zu verhindern. Es mag banal klingen, aber uns muss klar sein, dass Israel mit Syrien und Palästina Frieden schließen kann, und vielleicht irgendwann auch mit dem Iran, aber nicht mit konfessionellen Gemeinschaften wie den Sunniten oder Schiiten. Auch die USA und Europa brauchen in der Region Staaten und keine Stämme oder konfessionelle Gruppierungen als Partner, wenn sie dauerhafte Strukturen der Zusammenarbeit oder eine regionale Sicherheitsarchitektur schaffen wollen.

#### 5. Den Blick auf das Statebuilding richten

Statebuilding bleibt das geeignete Instrument, um Wandel auf den Weg zu

bringen. Westliche Akteure sollten sich auf den Aufbau von Institutionen und auf Maßnahmen konzentrieren, die funktionierende Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit fördern. Das wäre vermutlich effektiver als finanzielle Hilfen für den Aufbau von Infrastruktur, für Sozialprogramme oder die Förderung von Wahlen. Grundlegendes Ziel westlicher Regierungen sollte es sein, die politischen Akteure in diesen Staaten dabei zu unterstützen, für Sicherheit zu sorgen und gleichzeitig von ihnen zu verlangen, ihre Bürger anständig zu behandeln, das heißt die grundlegenden Menschenrechte einzuhalten, zu denen sich die nah- und mittelöstlichen Staaten mit wenigen Ausnahmen durchweg bekennen. Dies wäre in den meisten Fällen schon ein großer Fortschritt. Wo demokratische Wahlen stattfinden, sollte man das Ergebnis respektieren. Auch wenn wir keine besonderen Sympathien für die Wahlsieger hegen sollten: Ignorieren wir sie, dann würden wir selbst zugunsten anderer regionaler oder externer Akteure an Einfluss verlieren.



Prof. Dr. VOLKER PERTHES ist Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.