

Vergesst Oslo!

Wie Europäer und Amerikaner zusammen ein israelisch-arabisches Friedensabkommen in die Realität umsetzen können

John Hulsman | Schluss mit den offen diskutierten Friedensplänen. Geheime Verhandlungen, ein Gesamtpaket zur Umsetzung aller strittigen Fragen und sofortige Belohnung für konstruktive Mitarbeit sind Erfolg versprechender. Dass die USA mehr Verständnis für Israel zeigen und die Europäer größere Sympathien für die Palästinenser, ist dabei ganz und gar kein Nachteil.

Sehr geehrter Herr Präsident,

ich kann nur erahnen, wie viele langatmige Memos Sie zwischen der Wahlenacht und Ihrem Amtsantritt lesen müssen. Im Wesentlichen wird in allen dasselbe drinstehen: Tun Sie, was wir empfehlen, und zwar schnell, um das Land vor weiteren Katastrophen zu bewahren. Das erinnert mich an den französischen Premier Georges Clemenceau, der den reichlich anspruchsvollen 14-Punkte-Plan des US-Präsidenten Woodrow Wilson mit den Worten kommentierte: „Der liebe Gott begnügte sich mit zehn Geboten.“

In diesem dramatischen Moment einer schweren Wirtschaftskrise will ich nicht zu viel Ihrer Zeit in Anspruch nehmen. Doch allen Krisen zum Trotz werden wir zunächst weltpolitisch Primus inter Pares bleiben. Als solcher brauchen wir eine völlig neue außenpolitische Strategie. Wir sollten sie gemeinsam mit den Europäern entwickeln – und sie muss vor allem ein wirklich neues Denken über den Friedensprozess im Nahen Osten beinhalten. Ich nehme dabei Clemenceaus Kritik ernst und unterbreite die bescheidene Vorgabe des Allmächtigen:

Erstens: Präsentieren Sie den Europäern nicht unsere übliche Liste. Betonen Sie sofort unsere Prioritäten und machen Sie klar: Der Friedensprozess im Nahen Osten ist eine Priorität. Früher mussten die USA aufgrund ihrer sicheren Vormachtstellung keine strategischen Entscheidungen treffen. Deshalb versuchten sie meist, alles gleichzeitig zu erledigen – vom Schutz internationaler Gewässer über die Absicherung der Weltwirtschaft bis zu einem weltweiten Engagement für Menschenrechte und der Verteidigung ihrer wichtigsten eigenen nationalen und ökonomischen Interessen. Das ist vorbei. In einer multipolaren Welt muss Amerika grundlegende strategische Entscheidungen treffen, denn sogar mit Hilfe seiner Verbündeten kann es nicht alle Probleme lösen.

Konzentrieren Sie sich auf wenige Ziele, die wir innerhalb eines bestimmten Zeitraums erledigen können, und benutzen Sie Ihr beträchtliches politisches Kapital, um sie durchzusetzen. Der entscheidende Punkt auf dieser Prioritätenliste muss der arabisch-israelische Frieden sein. Haben Sie den Mut, die Phrasendrescherei aufzugeben und konkrete Fragen zu stellen: „Was genau sollte Amerika tun? Was ist dabei die Aufgabe Europas?“

Zweitens: Die Grundlage für Frieden im Nahen Osten bleibt dieselbe: Land gegen Frieden. Hauptanliegen der Palästinenser ist eine lebensfähige, zusammenhängende Westbank mit einer sicheren Verbindung zum Gaza-Streifen. Die Israelis wollen vor allem einen sicheren Frieden mit arabischen Nachbarn, die den israelischen Staat anerkennen und Terrorismus aktiv bekämpfen. Ohne die Erfüllung dieser grundsätzlichen Forderungen auf beiden Seiten kann es kein Abkommen geben.

Was kann Europa tun? Unsere Unterschiede zur Stärke machen. Warum sollte es ein Problem sein, wenn die Europäer eher Palästina unterstützen, während die Amerikaner auf der Seite der Israelis stehen? Es ist eine Chance. Wenn Europa und die USA als wichtige Unterzeichner eines endgültigen Vertrags eine gemeinsame Strategie entwickelten, könnten wir den Friedensprozess entscheidend voranbringen. Gelingt das in Geheimverhandlungen, ist ein erster Schritt zur Lösung des Problems getan.

Drittens: Wir müssen einsehen, dass die vertrauensbildenden Maßnahmen des Oslo-Abkommens vollkommen gescheitert sind. Dummerweise haben alle Architekten vergangener Friedensabkommen dieselben amerikanischen Hochschulen besucht und dort einander immer wieder dieselben Plattitüden vorgelesen. Sie glauben, dass in schwierigen, komplexen Verhandlungen wie diesen kleine, klar umrissene Schritte den Verhandlungspartnern beider Seiten Vertrauen einflößen, sodass sie sich später zutrauen, die komplizierten Themen wie das

Rückkehrrecht der Flüchtlinge oder den Status Jerusalems anzugehen. Um es vorsichtig zu formulieren: Dieser scheinbar vernünftige Ansatz funktioniert im Hörsaal weit besser als im wahren Leben. Dieser Ansatz missachtet nämlich, dass sowohl Israelis als auch Palästinenser in den vergangenen 60 Jahren schwere Traumata erlitten haben. Beide Wäh-

Konzentrieren Sie sich auf wenige Ziele, die wir innerhalb eines begrenzten Zeitraums erreichen können

lerschaften sind entschieden gegen Zugeständnisse, die nicht sofort von der anderen Seite entsprechend vergütet werden. Sowohl Abbas' als auch Olmerts Regierungen sind schwach: Wie unbeliebt der palästinensische Präsident ist, zeigte sich, als die radikalislamische Hamas die Macht im Gaza-Streifen übernahm. Olmert hingegen ist schon wegen der gegen ihn anhängigen Korruptionsverfahren politisch eine „lahme Ente“. Angesichts dieser beiderseitigen, lähmenden Schwäche ist es absolut utopisch anzunehmen, dass eine der Konfliktparteien das politische Kapital hätte, Zugeständnisse zu machen, die erst zu irgendeinem späteren Zeitpunkt belohnt werden. Doch genau das fordern sowohl die Roadmap als auch alle anderen Modelle für ein Friedensabkommen, die derzeit kursieren. Laut Roadmap muss der Lösung des Territorialkonflikts die Entwaffnung der radikalen Palästinenser vorausgehen: erst Frieden, dann Land. Israel soll Zuge-

ständnisse hinsichtlich der Gebietsaufteilung machen, bevor die Frage der israelischen Sicherheit geklärt wird: erst Land, dann Frieden. Keine der beiden Möglichkeiten entspricht der politischen Realität. Beide Seiten sind viel zu traumatisiert, um aufeinander zuzugehen.

Was kann Europa tun? Sich von Oslo und der Roadmap verabschieden. In den ersten, entscheidenden Strategiesitzungen müssen sich die Europäer darüber klar werden, dass der Friedensprozess einen umfassenderen, diskreteren Ansatz braucht, bei dem ihre Teilnahme keine Augenwischerei, sondern unabdingbar ist. Sie, Herr Präsident, müssen die Europäer für diesen radikal anderen Ansatz begeistern.

Viertens: Alle wichtigen Themen müssen zusammen behandelt werden, wobei sowohl Israelis als auch Palästinenser gleichzeitig Zugeständnisse machen müssen, die sofort politisch vergütet werden müssen. Nur so können sie den vorhersehbaren politischen Brand überstehen, den die Radikalen auf beiden Seiten mit Sicherheit entfachen werden. Das Team, das diesen Deal verhandelt, muss auf die höchsten Ebenen beschränkt sein und möglichst wenige dürfen von seiner Existenz wissen, damit keine Informationen nach außen dringen, bevor alle Punkte ausgehandelt sind. Bisher hat jeder Versuch, öffentlich zu verhandeln, den Gegnern des jeweiligen Friedensabkommens Gelegenheit gegeben, den Plan sofort zu torpedieren. Die Geheimdiplomatie

muss nicht ewig dauern. Etwa sechs bis neun Monate genügen um zu zeigen, ob sich ein tragbarer Kompromiss abzeichnet oder nicht. Der politische Trick dabei: Wenn sowohl Israelis als auch Palästinenser ausreichend politische Vorteile aus der Übereinkunft ziehen, werden sie auch die Zugeständnisse machen können, die die jeweils andere Seite braucht, um das Abkommen durchzusetzen. Keine der Seiten wird letztlich vollkommen zufrieden sein. Wir sollten stattdessen dafür sorgen, dass beide Seiten auf Basis einer nüchternen Kosten-Nutzen-Analyse feststellen, dass sie durch ein solches Abkommen mehr gewinnen als verlieren.

Was kann Europa tun? Die Palästinenser bearbeiten. Die Amerikaner versuchen die Israelis zu überreden, indem sie ihnen versichern, dass ihre Interessen im Laufe des neuen Friedensprozesses gewahrt bleiben. Gleichzeitig können die Europäer die Palästinenser davon überzeugen, dass ein neues Abkommen kein Trick ist, durch den sie weitere Rechte verlieren.

Fünftens: Wir haben ziemlich genaue Vorstellungen, wie ein fertiges Friedensabkommen strategisch aussehen müsste. Vertrackt ist nur die Frage, wie wir es politisch erreichen. Man könnte etwa so beginnen: Die Palästinenser dürfen ihre Flagge über Ostjerusalem hissen, ihr Verwaltungssitz bleibt jedoch in Ramallah. Es gibt nur ein symbolisches Recht auf Rückkehr, denn ein konkret einklagbares würde den jüdischen Charakter des Staates Israel für immer verändern und wäre somit für kein israelisches Staatsoberhaupt akzeptabel. Die Palästinenser bekommen einen zusammenhängenden, international anerkannten Staat auf 95 Prozent der Westbank, mit sicheren Straßen und Zugverbindungen zum Gaza-Streifen. Zugleich korrigiert ein Austausch von Gebieten die Grenzen von 1967, sodass Israel die großen Siedlungsblöcke und damit einen Großteil der Siedlungen eingliedern kann. Dafür erhalten die Palästinenser weiteres Land.

Israelis und Palästinenser müssen genau gleichzeitig Zugeständnisse machen und dafür auch belohnt werden

Letztlich läuft es auf ein 1967-plus-Land-Abkommen hinaus.

Der neue palästinensische Staat und eine große Mehrheit der arabischen Staaten erkennen ihrerseits Israel, seine Regierung und die Grenzen der Siedlungen bedingungslos an. Die UN, die NATO, die Arabische Liga, die EU und alle anderen wichtigen internationalen Institutionen unterzeichnen das Abkommen. Es gilt aber erst, wenn sowohl Palästinenser als auch Israelis es in Referenden angenommen haben. Politische Legitimation ist Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden. Das Abkommen legt weiterhin fest, dass alle Regierungen des Nahen Ostens einschließlich Israel formal und praktisch der Gewalt abschwören. Abbas und die palästinensische Führungsriege müssen entschlossen gegen militante Gruppen vorgehen, die Israel bedrohen.

Was kann Europa tun? An drei Fronten kämpfen. Zunächst entschädigt es durch Entwicklungshilfe und Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen die Palästinenser für ihre Zugeständnisse beim Rückkehrrecht und der Landfrage. Die Amerikaner tun dasselbe für Israel. Dann können die Europäer in den internationalen Organisationen, die die endgültige Übereinkunft absegnen, für diese werben. Sollten NATO-Streitkräfte als Puffer zwischen Israel und Palästina operieren, während der Friedensplan umgesetzt wird, stellt Europa gemeinsam mit den USA eine angemessene Anzahl Truppen für den Einsatz zur Verfügung.

Sechstens: Die regionalen Akteure, nicht die internationale Gemeinschaft, müssen im Friedensprozess die Führung übernehmen. Der Rest der Welt kann den Israelis und Palästinensern dabei helfen, den Frieden zu gestalten. Aber wir dürfen keine der Regierungen dazu drängen, sich zu weit von ihrer Bevölkerung zu entfernen. Diesen Fehler hatte die Clinton-Regierung gemacht: Das von den USA entworfene Wye-River-Abkommen wäre nie durch das geplante Referendum in Israel gekommen, weil Clinton sowohl Premierminister Ehud Barak als

auch Palästinenser-Präsident Yasser Arafat zu sehr unter Druck gesetzt hatte. Solch einen Ansatz würden beide Seiten immer als von außen oktroyiertes Regelwerk sehen und bei den ersten Schwierigkeiten davon abweichen. Stattdessen ist es wichtig, Palästinenser und Israelis davon zu überzeugen, dass eine Abmachung in ihrem ureigenen Interesse liegt.

Die europäische Kolonialgeschichte zeigt: Im Nahen Osten kann man keine Lösungen erzwingen

Schließlich müssen sie das Abkommen in schwierigen Zeiten umsetzen und brauchen dazu politische Macht.

Was kann Europa tun? Ihnen, Mr. President, intellektuelle Rückendeckung geben. Viele Ihrer – durchaus exzellenten – Berater sind geprägt von der Zeit des Kalten Krieges, als die USA noch mehr Handlungsspielraum hatten als heute. Ermutigen Sie die Europäer, Ihrem Team hin und wieder vorsichtig folgenden Hinweis zu geben: Wir wollen zwar alle den Palästinensern und Israelis helfen, Frieden zu finden, aber letztendlich sind sie es, die sich darum kümmern müssen, nicht wir. Die europäische Kolonialgeschichte in der Region zeigt: Im Nahen Osten Lösungen erzwingen zu wollen, ist ebenso undurchführbar wie moralisch fragwürdig.

Siebtens: Amerika kann sich seine Verhandlungspartner nicht aussuchen. Es muss mit den von Israelis und Palästinensern gewählten Regierungen zusammenarbeiten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt heißt das: Wir müssen die moderaten

Kräfte in der Hamas-Regierung einbeziehen, selbst wenn es die Verhandlungen erschwert. Beim Karfreitagsabkommen in Irland konnte es sich auch niemand leisten, die IRA und radikale Protestanten auszuschließen. Das hätte zu einer Fortsetzung der Gewalt auf beiden Seiten geführt; der Friedensvertrag wäre gescheitert.

Was kann Europa tun? Sie bei diesem Prozess des Umdenkens unterstützen, wenn Sie innenpolitischen Gegenwind zu spüren bekommen. Außenpolitik ist mehr, als nur mit den Kanadiern zu verhandeln, mit denen man sowieso einer

Meinung ist. Es geht vielmehr darum, jene einzubinden, mit denen wir nicht übereinstimmen, die aber von ihren Wählern legitimiert sind. Die traditionelle europäische Bereitschaft, mit fast jedem ohne Vorbehalte zu reden, passt zu Ihren vielversprechenden Äußerungen während der Vorwahlen. Nutzen Sie Ihre Verbündeten, um die Amerikaner an Bord zu holen, die diese wichtige Tatsache vergessen haben.

Achtens: Ermutigen Sie die Israelis, Rabins Ansatz anzunehmen. Erinnern Sie sie, dass die sachlichen strategischen Überlegungen, die Yitzhak Rabin zu der enorm schwierigen Entscheidung brachten, mit Arafat zu arbeiten, heute erst recht Gültigkeit haben. Gelingt bald ein Friedensabkommen, kann Israel aus einer Position der Stärke heraus mit seinen Nachbarn verhandeln. Lassen wir hingegen Jahrzehnte verstreichen, gehen Israels strategische Vorteile angesichts der demografischen Übermacht der arabischen Seite verloren. Natürlich entscheidet die israelische Regierung, was das Beste für die Israelis ist – aber die Vereinigten Staaten können als wichtigster Verbündeter im Vertrauen klar sagen, dass Rabin Recht hatte. Wen man schätzt, den lässt man nicht ins Verderben rennen.

Was kann Europa tun? Den Palästinensern ein kritischer Freund sein. Die Europäer müssen die Palästinenser davon überzeugen, dass ein baldiges Friedensabkommen auch in ihrem Interesse ist. Dazu sollten sie der palästinensischen Führung vorsichtig vermitteln, dass ihre harte diplomatische Linie bis jetzt nur Unglück über ihr Volk gebracht hat: Armut, Spaltung, Verlust von Rechten. So kann es nicht weitergehen, denn diese Haltung ist nicht realistisch und moralisch verheerend. Viel besser als die USA kann Europa der palästinensischen Führung beibringen, dass es sich als Freund verpflichtet fühlt, sie auf die negativen Folgen palästinensischer Unnachgiebigkeit hinzuweisen.

Neuntens: Beginnen Sie sofort. US-Präsidenten neigen dazu, sich zu einem späten Zeitpunkt in ihrer Amtszeit dem Nahost-Konflikt zu widmen, wenn innenpolitische Projekte abgeschlossen sind und ihre Macht bereits schwindet. Als sei die Suche nach dem heiligen Gral „Lösung des Nahost-Konflikts“ ein letzter, verzweifelter Versuch, ihren Namen im Pantheon der Geschichte zu verewigen.

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

Zu viel Druck von außen: Bill Clinton mit Ehud Barak und Yasser Arafat bei den Friedensverhandlungen in Oslo 1999

Nur hat ein Präsident zum Ausklang seiner Amtszeit leider kein politisches Kapital mehr, um ein solches Abkommen voranzubringen. Das wissen sowohl die Israelis als auch die Palästinenser und sind deshalb nicht bereit, für einen sterbenden König etwas zu riskieren. Die gut gemeinten, aber vergeblichen Bemühungen von Präsident Bush sind dafür ein gutes Beispiel. Brechen Sie mit dieser Gewohnheit! Investieren Sie echtes politisches Kapital zu einem Zeitpunkt, da ihre Macht auf einem Höhepunkt ist.

Dadurch zeigen Sie dem Nahen Osten eindrücklicher als durch jede noch so brillante Rede, dass Sie sich von Ihrem Vorgänger unterscheiden – weil Sie sich dazu verpflichten zu führen, indem Sie zuhören und ernsthaft versuchen, die schwierigsten globalen Probleme zu lösen. So werden Sie beweisen, dass Amerika sich weiterhin mit seiner ganzen Kraft für das Gute in der Welt einsetzt. Doch der erste Schritt zu einem erfolgreichen Friedensprozess im Nahen Osten ist es, Europa einzubinden. Vor allem müssen Sie den Europäern sagen, was Sie von ihnen als Verbündeten erwarten und umgekehrt die im Verlauf der Verhandlungen vorgebrachten europäischen Vorschläge in Betracht ziehen.

Was mich angeht, so seien Sie gewiss, dass Sie einen Republikaner an Ihrer Seite haben, der alles in seiner Macht Stehende tun wird, um zu einem Gelingen beizutragen.

Mit freundlichen Grüßen

John Hulsman



Dr. JOHN HULSMAN
ist seit 2006 Alfred
von Oppenheim-
Scholar bei der
DGAP.

Den Vorteil nutzen

Transatlantische Strategien im Nahen und Mittleren Osten: Ein Plädoyer für einen ehrlichen Dialog über gemeinsame politische Mittel und Ziele

Zoé Nauré | **Europa genießt im Nahen und Mittleren Osten ein höheres Ansehen und größeres Vertrauen als die USA, die in der Vergangenheit viele Fehler begangen haben. Jetzt ist der Zeitpunkt gekommen, dieses europäische Potenzial zur Entwicklung einer gemeinsamen Strategie zu nutzen, um langfristig Demokratie, Menschenrechte und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.**

Der Reformprozess im Nahen und Mittleren Osten (Middle East and North Africa/MENA) wird keine hohe Priorität auf der Agenda der neuen US-Regie-

zung haben, doch die grundlegenden Defizite in der MENA-Region werden, früher oder später, die volle politische Aufmerksamkeit erfordern. Viele Staaten der MENA-Region – und für Europa vor allem Nordafrika – haben sich zu einer tickenden demografischen Zeitbombe entwickelt. Ein Großteil der Bevölkerung ist heute jünger als 25 Jahre und wächst mit grassierender Arbeitslosigkeit und ohne wirtschaftliche Aufstiegschancen auf. In vielen dieser Staaten herrscht zügellose Korruption und Vetternwirtschaft, was politische Entfremdung und Frustration zur Folge hat. Gleichzeitig bleibt die Versammlungs- und Redefreiheit eingeschränkt. Diese explosive Mischung trägt zu weitreichender sozialer Unzufriedenheit und Radikalisierung bei.

Die Ursachen für die Entwicklungsdefizite der MENA-Region werden heutzutage weitgehend anerkannt und thematisiert. Trotzdem kommt der aktuelle Jahresbericht der US-Organisation Freedom House, die den Stand der bürgerlichen und politischen Rechte weltweit misst, zu dem Schluss, dass die arabischen Staaten kaum Fortschritte erzielt haben. Zwar seien Reformen durchgeführt worden; Beobachter bemängeln jedoch, dass diese wenig zu einer wirklichen Umverteilung der Macht beigetragen hätten. Vielmehr sind arabische Regime als Reaktion auf politischen Druck von außen geschickter im Umgang mit externen Reformforderungen geworden und sind dazu übergegangen, Reformen zur Beschwichtigung der internationalen Kritik zu inszenieren. Kühne Reformvorstöße der Bush-Regierung führten nicht zu den erhofften Ergebnissen, und tiefe Verunsicherung über das zukünftige Vorgehen durchzieht inzwischen das gesamte politische Spektrum in den USA.

Zurzeit durchlaufen die für den Nahen und Mittleren Osten zuständigen US-Behörden einen Übergangs- und Neubewertungsprozess. Das seit dem 11. September 2001 propagierte Paradigma, Reformen in der MENA-Region lägen fortan im amerikanischen Sicherheitsinteresse, stößt bei der praktischen Umsetzung auf vielfältige Schwierigkeiten. Die USA haben einen Großteil ihres Demokratisierungspotenzials eingebüßt, weil sie wegen der Probleme im Irak an Popularität verloren haben und immer weniger in der Lage sind, Schlüsselakteure in ihrem Sinne zu beeinflussen. Unterstützung von außen bei der Bewältigung der regionalen Herausforderungen würden die USA begrüßen, was Europa eine gute Gelegenheit böte, einen Teil der Belastungen zu übernehmen.

Die EU hat in der MENA-Region mehr Einfluss und verfügt über geeignete Soft-Power-Instrumente

Was Europa zu bieten hat

Europa verfügt über eine ganze Reihe von Soft-Sower-Instrumenten, mit denen es einheimische Reformbestrebungen und US-Initiativen unterstützen könnte. Obwohl kaum exakt definierbar, bestehen diese Instrumente im Allgemeinen aus einem besseren Verständnis für die historischen Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten und einem vermeintlich „respektvolleren“ Umgang mit der Region. Zudem leidet Europa in der arabischen Welt weniger an einem Imageproblem als die USA. Manche Maßnahmen Amerikas in den letzten Jahren haben deren Glaubwürdigkeit beeinträchtigt und den Widerstand gegen US-Initiativen in der Region verstärkt.

Europa dagegen ist es gelungen, sich von dem so genannten Krieg gegen den Terror zu distanzieren und betrachtet weiterhin das Terrorismusproblem als Angelegenheit der Strafverfolgung. Folglich hat der europäische Einfluss auf die arabische Zivilgesellschaft nicht gelitten. Im Gegenteil: Europa konnte seine Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft verstärken. Institutionen wie die Anna-Lindh-Stiftung verfügen über ein beeindruckendes Netzwerk von Akteuren und fördern Aktivitäten, die auf den Ausbau einer euro-mediterranen „Region der Kooperation, des Austauschs, der Mobilität, des gegenseitigen Verständnisses und des Friedens“ abzielen. Die Aktivitäten der Stiftung reichen von der Förderung islamischer Kunst und europäisch-arabischer Kinofilme bis zu Austauschprogrammen für Jugendliche. Die Stiftung geht insofern über das klassische Entwicklungshilfeschema hinaus, als sie den Dialog der Kulturen fördert. Das Jugendprojekt Dialogue 21 – Youth Dialogue on Mutual Respect zum Beispiel wurde auf dem Höhepunkt des Karikaturenstreits ins Leben gerufen, um Jugendlichen die Möglichkeit zu geben, mit Gleichgesinnten dies- und jenseits des Mittelmeers zu diskutieren. Dies ist umso wichtiger, um den gezielten Bemühungen von Extremisten entgegenzuwirken, die den Graben zwischen „denen“ und „uns“ zu vertiefen trachten.

Die EU blickt auch auf eine erfolgreiche Geschichte des Institutionenaufbaus und die Integration der Länder Osteuropas zurück, die es diesen Staaten ermöglichte, EU-Standards der Rechtsstaatlichkeit und Transparenz zu erreichen. Mit Erfolg hat die EU die Volkswirtschaften von 27 verschiedenen Staaten integriert, die Währungsstabilität in Europa beaufsichtigt und eine Freihandelszone für rund 480 Millionen Konsumenten gegründet. Diese Leistungen sind auch im

Die europäischen Aufbau- und Integrationsleistungen in Osteuropa sind auch für die arabische Welt interessant

Hinblick auf die arabische Welt bemerkenswert: Haupthemmnisse für das Wirtschaftswachstum sind der Mangel an regionalem Handel (der nur circa zehn Prozent des Gesamthandelsvolumens ausmacht), eine schwache Integration in den Weltmarkt und begrenzte Auslandsinvestitionen, da es an Vertrauen in lokale Institutionen mangelt. Außerdem

könnte die EU mit den Exporten aus der MENA-Region ihre Möglichkeiten für Einflussnahme vergrößern.

Der 1995 initiierte Barcelona-Prozess beziehungsweise die nachfolgende Union für das Mittelmeer ist das einzige politische Forum, in dem sich Palästinenser und Israelis regelmäßig treffen. Es ist außerdem das einzige Forum, in dem die EU ihre südlichen Partnerstaaten und die Arabische Liga trifft, um über so unterschiedliche Themen wie Transport, Umwelt oder Bildung zu diskutieren. In diesen Prozess ist viel investiert worden: Allein die EU-Kommission hat den Barcelona-Prozess mit 16 Milliarden Euro gefördert. Zusätzlich unterhält Europa traditionell vielfältige direkte Kommunikationskanäle mit Staaten wie Syrien, die im Gegensatz zu den frostigen syrisch-amerikanischen Beziehungen der letzten Jahre stehen.

Kurz: Die EU kann der MENA-Region mehr bieten. Sie hat potenziell mehr Einflussmöglichkeiten als andere Akteure, ist weniger an unantastbare Verträge gebunden als die USA, trägt weniger negativen Ballast mit sich herum und verfügt über eine Reihe von Soft-Power-Instrumenten, mit denen die Entwicklung vorangetrieben und Radikalisierungstendenzen gezügelt werden könnten.

Zeit für einen ehrlichen Dialog

Obwohl es theoretisch einen transatlantischen Konsens über die Notwendigkeit gibt, die sozioökonomischem und politischen Zustände in der arabischen Welt zu verbessern, unterscheiden sich in der Praxis die Prioritäten und politischen Maßnahmen.

Da nun die neue US-Regierung ihr Amt antritt und die EU den Barcelona-Prozess zur Union für das Mittelmeer umstrukturiert, ist die Gelegenheit für eine nüchterne Bewertung günstig: Wie könnten sich transatlantische Strategien im Nahen und Mittleren Osten sinnvoll ergänzen? Die beiden Akteure brauchen nicht nur eine einheitliche Vision davon,

worin die gemeinsamen zukünftigen Herausforderungen – über Reformen im Nahen und Mittleren Osten hinaus – bestehen, sondern auch Übereinstimmung, warum Wandel überhaupt notwendig ist. Dies wiederum erfordert eine Neubestimmung der gemeinsamen Interessen und eine konzertierte Antwort auf die drängendsten Defizite in der Region: schlechte Regierungsführung, die Gewährung von Unterschlupf für Terroristen, die Verweigerung politischer, wirtschaftlicher und kultureller Grundrechte sowie die mangelhafte staatliche Befriedigung der Grundbedürfnisse. Europa und die USA sind natürliche Partner, um diese Probleme zu lösen und um sicherzustellen, dass universelle Menschenrechte nicht lediglich als „Export des Westens“ gesehen, sondern als Grundrecht aller Menschen anerkannt werden.

Allerdings muss noch auf eine zusätzliche Schwierigkeit für zukünftige gemeinsame Strategien hingewiesen werden. In dem Maße, in dem internationale Forderungen nach Reformen in den vergangenen Jahren zugenommen haben, sind auch arabische Regierungen geschickter im Umgang mit externem politischen Druck geworden; sie haben Pluralismus nur begrenzt zugelassen und verhindert, dass eine tatsächliche Umverteilung der Macht stattfindet. Einige arabische Regime haben es geschickt verstanden, die teils mangelhafte transatlantische Zusammenarbeit für sich zu nutzen. Hinzu kommt, dass in manchen Fällen externe Förderung kontraproduktive Effekte hatte. Die durch externe Hilfe verbesserten Staatsleistungen (u.a. im Gesundheitssektor) haben in Verbindung mit den zur effektiveren Überwachung von Terroristen gestärkten Sicherheitsapparaten zu einer Stabilisierung autoritärer Regime geführt. Tatsächlich begrüßen viele Politiker dies- und jenseits des Atlantiks diesen Effekt insgeheim, weil er kurzfristig Kooperation und Stabilität verspricht.

Europa und USA können sich keine kurzfristige Politik leisten

Es liegt im europäischen wie amerikanischen Interesse, einheimische Reformbewegungen zu unterstützen, damit nachhaltige politische und wirtschaftliche

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

Angela Merkel probt ihre Soft Power: Besuch des Premierministers der Vereinigten Arabischen Emirate Scheich Al Maktoum in Berlin 2008

Reformen umgesetzt und langfristig mehr politische Transparenz und Rechtsstaatlichkeit geschaffen werden. Das bedeutet auch, dass langfristige Demokratisierungsziele nicht kurzfristigen Sicherheits- und Stabilitätsinteressen geopfert werden dürfen. Aktuelle politische Initiativen, die in Wirklichkeit autoritäre Regime stützen, greifen teilweise zu kurz und müssen überprüft werden.

Abgesehen davon, dass ein aufrichtiger Dialog über die strategischen Ziele der MENA-Politik geboten ist, sollten sowohl die USA als auch Europa ihre unterschiedlichen Grundannahmen überprüfen. Denn die Zielsetzung ihrer Politik im Nahen und Mittleren Osten unterscheidet sich grundlegend: Die EU hat sich den Aufbau der Zivilgesellschaft zum Ziel gesetzt, sodass wenn der Zeitpunkt für wirkliche Demokratie gekommen ist, bereits demokratische Kräfte in der Gesellschaft existieren. Im Gegensatz dazu drängen die USA auf schnellen Wandel; diese Sichtweise geht davon aus, dass mehr Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Demokratie kein „Generationenproblem“ sind, sondern dass der „natürliche“ Demokratisierungsprozess beschleunigt werden kann, indem er zu einer außenpolitischen Priorität erklärt wird.

Die Bush-Administration hat in der fälschlichen Annahme, dass amerikanische Ideale und US-Interessen ganz selbstverständlich miteinander verschmelzen, außer Acht gelassen, wie dieser Ansatz in den betroffenen Staaten wahr-

Die EU setzt auf den Aufbau der Zivilgesellschaft, die USA drängen auf schnellen Wandel

genommen würde. Entscheidend: Externe politische Eingriffe finden nicht in einem Machtvakuum statt, sondern haben ernsthafte Auswirkungen. Die Regierung Obamas wird die Grenzen einer interessengeleiteten Auslandshilfe erkennen und andere Mittel der Demokratieförderung aus-

loten müssen. Die Europäer, auf der anderen Seite, sollten erkennen, dass es eine engere Verbindung zwischen Entwicklungshilfe und nationalem Interesse gibt als sie es zugeben möchten. Folglich sollten sie mehr Energie und Ressourcen in einen Politikansatz fließen lassen, der diese Verbindung bewusster gestaltet.

Sobald die unterschiedlichen Positionen diskutiert und überwunden sind, können sich beide Akteure auf eine neue transatlantische Arbeitsteilung einigen, um zur Lösung der Probleme beizutragen. Die außenpolitische Koordination der Europäer bleibt allerdings ein Knackpunkt, da vor allem die USA versuchen, ihre Politik mit dem transatlantischen Partner abzustimmen. Solange die Europäer nicht in der Lage sind, die interne Abstimmung ihrer Außenpolitik zu verbessern (und zu beschleunigen), bleibt ihre potenziell bedeutsame Rolle in der MENA-Region reine Zukunftsmusik.

Jenseits der gemeinsamen Großstrategien bieten die EU und die USA die beste Öffentlichkeitsarbeit und den stärksten Anreiz für Wandel, wenn sie generell ein erstrebenswertes Vorbild bieten. In diesem Zusammenhang waren die US-Wahlen für viele Araber inspirierend und wurden in der Region sehr wohlwollend begrüßt. Obwohl manche meinen, dass die Verbreitung von Demokratie als Regierungsform quasi eine natürliche Entwicklung sei, ist Demokratie in Wirklichkeit keineswegs auf dem Vormarsch. Der so genannte „Kampf der Ideen“ findet immer noch statt, und die USA und Europa sind dabei natürliche Verbün-

dete. Dabei spielen auch die Einstellung und der „Tonfall“ des Westens eine Rolle: Anstatt die MENA-Region nur als Problem zu stigmatisieren gilt es zu erkennen, dass es mehr Gemeinsamkeiten mit dem Westen gibt als gemeinhin angenommen. Man sollte Extremisten keine Möglichkeit bieten, den Graben zwischen beiden Seiten zu vertiefen.

Regionale Initiativen und einheimische Reformbestrebungen stärken

Zuletzt drangen aus dem Nahen und Mittleren Osten positive Signale; Regierungen regten regionale Initiativen an, um sich den drängenden Herausforderungen zu stellen. Beispiele hierfür sind das türkische Engagement im israelisch-palästinensischen Friedensprozess, die ägyptischen Bemühungen um einen Waffenstillstand zwischen Israel und der Hamas und die Versuche der Golf-Staaten, den Stillstand im Libanon aufzulösen. Eine bedenkenswerte Strategie für die USA und Europa könnte deshalb sein, mehr Unterstützung in regionale Initiativen und Sicherheitsarchitekturen zu stecken, anstatt externe (und bislang weitgehend erfolglose) Lösungen voranzutreiben. Ferner scheint die Erkenntnis zu wachsen, dass lokale Teilhabe der Schlüssel für Erfolg ist. Die kürzlich erfolgte Einrichtung einer Kopräsidentschaft für die Union für das Mittelmeer (EU + Mittelmeer-Partnerstaaten) gilt als weiteres vielversprechendes Signal, mit dem die USA und die EU aufmerksamer auf die Wünsche und spezifischen Bedürfnisse der Menschen in der Region eingehen könnten. Auch wenn Reformen in der MENA-Region wohl nicht zu den Prioritäten der Obama-Regierung gehören – wohl auch, weil schnelle Erfolge unwahrscheinlich sind – wird man früher oder später handeln müssen. Europa verfügt über das Potenzial, sich an der Aufgabe zu beteiligen und seine Bemühungen in Bereichen zu verstärken, in denen die USA an Ansehen eingebüßt haben, nicht die richtigen Mittel angewendet oder den passenden Ton gefunden haben.

Obwohl die EU das Potenzial als Reformförderer besitzt, muss sie sich erst zu einem geeinten und proaktiven außenpolitischen Akteur entwickeln, um im Nahen und Mittleren Osten erfolgreich agieren zu können. Europa und die USA müssen einen ehrlichen Dialog über langfristige Interessen, Mittel und Ziele in der Region führen, um Kooperationshindernisse aus dem Weg zu räumen. Möglich wäre, sich mehr auf unlängst entstandene regionale Initiativen zu konzentrieren und ein Forum zu schaffen, an dem sich die USA beteiligen könnten, ohne automatisch eine Führungsposition einzunehmen und die Vorgänge zu dominieren. Mit einer besseren Absprache könnte Europa auch der Regierung Obama helfen, die US-Bilanz in der MENA-Region zu verbessern. Denn politische und wirtschaftliche Reformen im Nahen und Mittleren Osten liegen im transatlantischen, nationalen und humanitären Interesse.

Mit einer besseren Absprache könnte Europa der Regierung Obama helfen, ihre Bilanz in der Region zu verbessern



ZOÉ NAUTRÉ
ist Gastwissenschaftlerin bei der DGAP und promoviert zum Thema „Reformen in der arabischen Welt“.