

Politikkoordination im Nahen Osten

Transatlantische Strategien zur Konfliktlösung?

von Joseph N. Yackley

Die amerikanischen und europäischen Reaktionen auf den 11. September 2001 illustrieren deutlich das Paradox, das heute die transatlantischen Beziehungen prägt. Auf die Erklärungen europäischer Bürger und Staatschefs, dass „wir heute alle Amerikaner sind“, folgte rasch der bis dahin beispiellose Schritt der NATO, Artikel 5 ihrer Charta anzuwenden und damit die Angriffe auf die Vereinigten Staaten zu Angriffen auf die gesamte Allianz zu erklären. Vorangegangene Meinungsverschiedenheiten wirkten plötzlich belanglos; es entstand das Gefühl gemeinsamer Werte und einer gemeinsamen Identität. Etwas derart Gesundes und Bedeutsames schien die Allianz seit dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr erlebt zu haben.

Nur wenige Monate später waren die Flitterwochen allerdings schon wieder vorbei. Eine ganz bestimmte Meinungsverschiedenheit, nämlich die Frage nach dem Umgang mit dem Nahen Osten, ist einfach zu groß, um unter den Teppich gekehrt zu werden. Als Folge davon scheinen die Aussichten für eine gemeinsame Strategie, um im Nahen Osten Konflikte zu verhin-

dern, ziemlich düster zu sein. Eine genauere Untersuchung der Wurzeln dieser Differenzen bietet einen nützlichen Einblick, wie sie überwunden werden können und wie der Weg für eine bessere Perspektive sowohl für den Nahen Osten als auch für das transatlantische Verhältnis geebnet werden kann.

Differenzen in der Nahost-Politik sind für die transatlantische Partnerschaft nichts Neues. Der israelisch-palästinensische Konflikt, die EU-Mitgliedschaft der Türkei, Sanktionen gegen Irak – all dies sind bekannte Beispiele. Das aktuelle Thema ist jedoch Irak, und das Licht, das dabei auf die Kluft zwischen den Vereinigten Staaten und Europa gefallen ist, ist besonders grell. Für viele ist dies nicht überraschend – schließlich geht es im Falle Iraks um Krieg.

Jüngste Erklärungen, warum das transatlantische Verhältnis gestört ist, konzentrierten sich daher auf die „Fähigkeitslücke“, den großen und wachsenden Unterschied zwischen den europäischen und amerikanischen Möglichkeiten, einen Krieg überhaupt zu führen. In einem viel diskutierten Artikel behauptete jüngst Robert *Kagan*, dass Europas Kritik an der amerikanischen Bereitschaft, militärische Stärke einzusetzen, zum größten Teil daher rühre, dass Europa selbst militärisch relativ schwach sei.¹

Joseph N. Yackley,
Country Editor Romania,
Oxford Business Group, Bukarest.

Weil Europa nicht in der Lage sei, Macht ebenso wirkungsvoll einzusetzen wie die Vereinigten Staaten, werte es diese Macht ab.

„Hard power“ ist ein entscheidender Faktor in der Außenpolitik. Dennoch ist es weder die einzige noch die hauptsächliche Determinante von Außenpolitik. Schließlich beruht Europas relative militärische Schwäche weitgehend auf seiner grundsätzlicheren Entscheidung über die Militärausgaben, die – wie auch andere politische Entscheidungen – herrschende Ideologien und wahrgenommene Interessen widerspiegelt.² Der Versuch, eine gemeinsame Strategie zur Konfliktlösung im Nahen Osten zu entwickeln, setzt daher eine Verständigung darüber voraus, wie drei Faktoren: Fähigkeiten, Ideologien und Interessen die Politik auf beiden Seiten des Atlantiks bestimmen.

Meinungsunterschiede

Die europäischen Nationen und die Vereinigten Staaten sind Demokratien, und Demokratien neigen dazu, eine Politik zu verfolgen, die ein Echo der öffentlichen Meinung ist. Es ist daher nicht überraschend, dass Umfragen bei jenen Fragen, die Europa und die USA am meisten spalten, einschließlich der Ansichten über die Rolle des jeweils anderen in der Welt und der Angemessenheit seiner militärischen Mittel, auf unterschiedliche Meinungen hinweisen.³

Der amerikanische Interventionismus wird von einem seit langem existierenden, außergewöhnlichen Im-

puls genährt, der auf der weit verbreiteten Ansicht beruht, dass die USA für das Gute in der Welt stehen. Bereits 1804 schrieb der damalige Präsident James *Madison*, die USA diene als Beispiel „gegen die herrschende Korruption“.⁴ Präsident *Woodrow Wilson* zufolge befinden sich die USA in einer höheren moralischen Sphäre, die es erfordert, „die Welt nach ihrem Ebenbild neu zu gestalten“.⁵ Ronald *Reagans* Bezeichnung der Sowjetunion als einem „Reich des Bösen“ und *George W. Bushs* „Achse des Bösen“ führten diese Logik weiter und teilen die Welt in einen Kampf zwischen Gut und Böse, was bedeutet, dass das, was gut für Amerika ist, auch gut für die Welt ist. Für *Bush* rechtfertigt dies den Einsatz militärischer Macht, um Amerikas Interessen auch außerhalb der Landesgrenzen zu vertreten.

Entgegen einer weit verbreiteten Ansicht ist Pazifismus nicht das prägendste Prinzip europäischer Außenpolitik. Es ist richtig, dass der Zweite Weltkrieg Europa gelehrt hat, wie grausam Krieg sein kann. Aber die wichtigere Lektion war, dass Krieg oftmals dennoch ein notwendiges Übel sein kann, insbesondere dann, wenn man es mit einem Aggressor wie *Hitlers* Deutschland zu tun hat. Diese Nuancen wurden auch durch die jüngsten Wahlen in Deutschland anschaulich unterstrichen: Hier scheiterte die radikal-pazifistische PDS an der Fünf-Prozent-Hürde, während Bündnis 90/Die Grünen, denen nach ihrer Zustimmung zum deutschen Militäreinsatz in Kosovo und in Afghanistan eine Entfremdung von ihren pazifistischen Wurzeln vorgeworfen worden

war, die höchste Stimmenzahl in ihrer Geschichte erzielten.

Die Nahost-Politik

Abgesehen von ihren unterschiedlichen Einstellungen dazu, ob Krieg notwendig ist und wie Frieden erreicht werden kann, haben die Vereinigten Staaten und Europa auch unterschiedliche Interessen im Nahen Osten. In den USA haben die Ereignisse vom 11. September 2001 dazu geführt, dass auch der Terrorismus auf die klar definierte und eher kurze Interessenliste kam, auf der außerdem der uneingeschränkte Zugang zu Energiequellen und die Aufrechterhaltung ihrer strategischen Position in der Region stehen. Eine strikte Realpolitik, beruhend auf unmittelbaren Interessen, der öffentlichen Meinung und militärischer Stärke hat zu einer Außenpolitik geführt, die sich auf „harte Sicherheitsfragen“ konzentriert. Die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung liegen weit abgeschlagen auf dem zweiten Platz.⁶

Europäische Interessen sind unterdessen breiter gefächert. Die geographische Nähe steigert die Bedeutung von „weichen Sicherheitsfragen“ wie wirtschaftlicher Instabilität, Drogenhandel, internationalem Verbrechen und ökologischer Verschlechterung. Die Europäische Union ist dem Nahen Osten durch öffentliche und private Investitionen, internationalen Handel und die Euro-Mediterrane Partnerschaft eng verbunden.⁷ Diese breite Perspektive fügt Grautöne in ein Bild ein, dass Präsident *Bush* lieber

in schwarz-weiß zeichnen würde. Dies jedenfalls legt die Rede nahe, die er am 20. September 2001 vor dem Kongress hielt und in der er der Welt zwei Möglichkeiten präsentierte: „Entweder ihr seid für uns, oder ihr seid für die Terroristen.“

Wie kann man in Anbetracht der Tatsache, dass die europäische und die amerikanische Nahost-Politik durch unterschiedliche militärische Fähigkeiten bestimmt sind, erwarten, dass beide Seiten eine gemeinsame Anstrengung für eine Konfliktlösung unternehmen? Die Prinzipien, die die USA und Europa nach dem 11.9. vereinen: der Glaube an die Demokratie, den Rechtsstaat, politische Verantwortlichkeit und Partizipation, sind zufällig genau jene Prinzipien, die beide auch gern als Leitprinzipien einer stabileren Nahost-Region sehen würden. Die Herausforderung liegt darin, eine Politik zu formulieren, die diese gemeinsamen Ideale fördert und gleichzeitig den jeweiligen Interessen, Ideologien und Fähigkeiten der beiden Seiten Rechnung trägt. Bis jetzt haben die USA und die EU diese Herausforderung gescheut und eine kontraproduktive Arbeitsteilung im Nahen Osten akzeptiert, bei der die USA sich auf Sicherheit konzentrieren und Europa für wirtschaftliche und soziale Fragen verantwortlich ist. Dieses Arrangement hat vor allem deshalb bei dem Versuch versagt, den Frieden im Nahen Osten zu fördern, weil es die wesentliche Dynamik, die in der Vergangenheit die Konflikte ausgelöst hat, außer Acht lässt.

Zwar sind die heutigen Probleme im Nahen Osten in ihrer Komplexität

verwirrend, sie lassen sich aber auf Merkmale zurückführen, die in vielen Teilen dieser Region zu finden sind: die überwältigende politische Rolle, die das nationale Militär spielt, das Fehlen einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung und die Dominanz eines totalitären, undemokratischen Regimes. Zusammengenommen führen sie dazu, dass die Grenzen zwischen Wirtschaft und Politik verschwimmen. Effektive Reformen setzen eine umfassende Anstrengung voraus, die jeden einzelnen dieser Faktoren aufgreift und die wechselseitigen Verbindungen auflöst, die diese Faktoren noch verstärken.

Sowohl Europa als auch die Vereinigten Staaten müssen ihren Kurs ändern, wenn sie im Nahen Osten einen echten Wandel bewirken wollen. In einer Region, die in wachsendem Maße von Sicherheitsfragen geprägt ist, hat Europas militärische Inkompetenz zu einer diplomatischen Impotenz geführt, die sein Vertrauen und seine Fähigkeit unterminiert, jene Rolle im Nahen Osten zu spielen, die es anstrebt. Europas defizitäre militärische Fähigkeiten wecken in den Vereinigten Staaten Zweifel daran, ob es ein verlässlicher Partner ist und, falls notwendig, sein eigenes Gewicht geltend machen kann. Es untergräbt auch Europas Fähigkeit, das Bemühen um Frieden im Nahen Osten in eine Richtung zu lenken, in der seine einflussreicheren Aktivposten eine konstruktive Rolle spielen könnten: Die EU setzt ihren Glauben zurzeit in die Initiative einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), aber es ist unwahrscheinlich, dass diese

eine starke militärische Rolle Europas im Nahen Osten zur Folge haben wird. Die USA, darauf bedacht, ihre unipolare Dominanz aufrecht zu erhalten, werden ihre Militärausgaben nicht verringern, damit die EU aufholen kann. Umgekehrt sind die Europäer nicht bereit, ihre Militärausgaben drastisch zu erhöhen, was aber notwendig wäre, um die Kluft zu überwinden.

Arbeitsteilung

Europa muss deshalb eine Doppelstrategie entwickeln, um sich einen größeren Einfluss im Nahen Osten zu sichern. Eine Steigerung bei den Militärausgaben muss einhergehen mit einer stärkeren Konzentrierung auf die Neudefinition regionaler Probleme und ihrer potenziellen Lösung auf nichtmilitärische Weise. Die Tatsache, dass die EU 15 Mitglieder hat, mag ihre Außenpolitik komplizieren, aber sie statet sie gleichzeitig mit einer beträchtlichen Flexibilität aus, Politik in einem bilateralen Kontext durchzuführen. Historische, kulturelle, wirtschaftliche und politische Beziehungen zwischen Europa und den Nahost-Staaten können die notwendigen politischen und wirtschaftlichen Reformen vorantreiben. Viele Staaten der Region sind stark von ausländischen Investitionen abhängig, sowohl von wirtschaftlichen als auch von politischen Anleihen; sie sind bereit, Regulierungen anzupassen, um ausländische Kapitalflüsse anzuziehen. Ein Beharren der Investoren auf einer gewaltlosen

Konfliktlösung, funktionierenden Gerichten, politischer Transparenz und einer zurückgedrängten Bürokratie könnte dazu beitragen, echte Reformen einzuleiten.

Die USA ihrerseits müssen ihre Prioritäten wieder auf die Förderung von Frieden durch wirtschaftliche Entwicklung, politische Reformen und regionale Integration konzentrieren. Militärische Unterstützung für die Staaten in der Region sollte von politischen und wirtschaftlichen Reformen abhängig gemacht werden. Es sollten Maßnahmen verfolgt werden, die darauf abzielen, die Volkswirtschaften der Region zu diversifizieren, und die helfen, die politische Instabilität, die von Preisfluktuationen auf den Öl- und Erdgasmärkten verursacht wird, zu verringern. Die Initiative könnte Investitionsanreize zur Unterstützung von multinationalen Unternehmen ebenso beinhalten, wie die Reduzierung von Hindernissen beim multilateralen und regionalen Handel sowie eine finanzielle Unterstützung grenzüberschreitender Entwicklungsprojekte mit Ländern in der Region. Eine Exportförderung von nichtmilitärischen Waren sollte eingeführt werden.

Ein Teil der militärischen Unterstützung könnte der „Unterstützung von Sicherheit“ gewidmet werden, um Technologien zu exportieren, die sich mit potenziell destabilisierenden Umweltfragen beschäftigen, wie dem Streit um Wasserressourcen.⁸ Hierfür wäre nur ein Bruchteil der Militärhilfe erforderlich, die die USA der Region derzeit zur Verfügung stellen, was sich in wirtschaftlicher, politischer und

sicherheitspolitischer Hinsicht auszahlen würde. Sie würden Amerikas Einfluss über Öl- und Militärfragen hinaus ausweiten und Wege sichern, um Entwicklungen in Richtung Frieden zu lenken. Sie würden ebenfalls die USA ermutigen, eine aktivere Rolle bei der Herbeiführung einer Konfliktlösung einzunehmen, anstatt auf Entwicklungen erst dann zu reagieren, wenn sie aus dem Ruder zu laufen drohen.

Trotz der augenblicklichen Differenzen bleiben die USA und Europa die besten Freunde, wenn es um den Nahen Osten geht. Die Europäische Union wird bei den USA weiterhin um Hilfe nachsuchen müssen, um ihre militärischen Fähigkeiten zu verbessern – eine dringende Notwendigkeit, um auf die unmittelbaren Bedrohungen des Terrorismus antworten zu können. Die USA werden sich andererseits auf Europas einzigartige Beziehungen zum Nahen Osten stützen müssen, um Initiativen für eine nichtmilitärische Konfliktlösung entwickeln zu können. Bei dem Bemühen, den Teufelskreis des Konflikts, Unterentwicklung und autoritäre Gesetzgebung im Nahen Osten zu durchbrechen, müssen Europa und die USA lernen, auf die ergänzende Stärke des jeweils anderen zurückzugreifen, um ihre eigene Schwäche zu überwinden.

Wenn Europa und die USA ihre Politik koordinieren, können sie zu einer enorm positiven Kraft in der Welt werden. Wenn ihre Politik nicht übereinstimmt, unterminieren die unterschiedlichen Signale die Glaubwürdigkeit der Ziele, die beide Seiten für

die internationale Gemeinschaft im Auge haben. Maßnahmen zur Förderung einer transatlantischen Strategie, um den Konflikt im Nahen Osten zu lösen, müssen mit Aufrichtigkeit begonnen werden, bevor der Trend hin zu Extremismus, militärischem Konflikt und politischer Destabilisierung weiter an Dynamik gewinnt. Eine gewisse Arbeitsteilung bei der Nahost-Politik ist nur natürlich, denn die verschiedenen Ansichten, Strukturen und kurzfristigen Interessen, die die amerikanische und europäische Außenpolitik bestimmen, sind ein-

flussreiche Faktoren, die sich nicht sofort ändern werden. Eine Arbeitsteilung ist auch kurzfristig gesehen von Vorteil: Die Europäische Union und die Vereinigten Staaten tun das, was sie am besten können. Langfristig müssen die Unterschiede jedoch minimiert werden, damit sie nicht zu einer wachsenden europäischen Irrelevanz in einer Welt führen, die für alle Zeiten vom amerikanischem Unilateralismus bestimmt wird. Davon könnten sehr wohl der Zustand der transatlantischen Beziehungen und derjenige des Nahen Ostens abhängen.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Robert *Kagan*, *Power and Weakness*, in: *Policy Review*, Nr. 113, Juni/Juli 2002, S.1 ff.
- ² Die Kluft bei den Fähigkeiten betrifft nicht nur den Verteidigungshaushalt. Europa leidet im Vergleich zu den USA und zu den Möglichkeiten, militärische Stärke im Ausland einzusetzen, auch an einem organisatorischen und strukturellen Gefälle; eine Verbesserung der Fähigkeiten erfordert deshalb auch strukturelle Reformen, die Europa in seine Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einführen möchte.
- ³ Während das Verhältnis der Amerikaner, die mit den Israelis sympathisieren, bei 3 zu 1 liegt, liegt das Verhältnis der Europäer, die die Palästinenser unterstützen bei 2 zu 1. Eine Mehrheit der Amerikaner unterstützt die Ausweitung des „Krieges gegen Terror“ auf Irak, hingegen nur 32% der Westeuropäer. Im Hinblick auf den „Krieg gegen den Terror“ denken zwei Drittel der Europäer, dass die USA „hauptsächlich aus Eigeninteresse“ handeln, während 70% der Amerikaner der Ansicht sind, dass die USA die „Interessen ihrer Partner berücksichtigen“. Vgl. James *Zogby*, *The U.S. and the World*, 7.1.2002, <<http://www.media monitors.net>>, sowie Craig *Kennedy* und Marshall M. *Bouton*, Die wahre Kluft im transatlantischen Verhältnis, in: *Internationale Politik (IP)*, 11/2002, S. 45–52.
- ⁴ Vgl. Hunt *Gaillard* (Hrsg.), *The Writings of James Madison*, Bd. VII, New York 1901, S. 183.
- ⁵ Vgl. Henry *Kissinger*, *Does America Need a Foreign Policy?*, New York 2001, S. 243.
- ⁶ Dies zeigt sich deutlich im Vorrang, den die Auslandsmilitärhilfe gegenüber der gewährten Entwicklungshilfe hat (78% gegenüber 22 % im Jahr 1999) und der etablierten Praxis von Waffenverkäufen an nichtdemokratische Nationen, die permanent internationale Regeln bei den Menschenrechten verletzen. Vgl. dazu o. N., *Continuing Storm: The U.S. Role in the Middle East*, in: *Foreign Policy In Focus*, Oktober 2001 (Interhemispheric Resource Center) Silver City 2001, <<http://www.foreignpolicyinfocus.org/papers/mideast/democracy.html>>.
- ⁷ Auch bekannt unter der Bezeichnung „Erklärung von Barcelona“ ist die Euro-Mediterrane Partnerschaft eine Vereinbarung über politische, wirtschaftliche, soziale und sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen EU und 12 weiteren Staaten im Mittelmeer-Raum (vgl. *IP*, 2/1996, S. 107 ff.).
- ⁸ Vgl. zu den Folgen eines derartigen Vorschlags im Einzelnen *Yackley*, U.S. Security Assistance to Israel, in: *Foreign Policy In Focus*, Juni 2001 (Interhemispheric Resource Center), Silver City 2001 (s. Anm. 6).