

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Volker Perthes

Nach Saddam Hussein

Politische Perspektiven im Mittleren Osten

S 13
April 2003
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen	5
Politische und geostrategische Szenarien	7
Der Irak nach Saddam Hussein	8
Staatszerfall	8
Föderalismus unter der Schirmherrschaft der USA oder der Vereinten Nationen	9
Ein autoritäres Regime als Partner des Westens	10
Ein demokratischer Dominoeffekt? Aussichten für die politische System- entwicklung in der Golfregion	11
Der Fall Saudi-Arabien	11
Nebenwirkungen im Nahen Osten: Friedensstiftung oder Eskalation?	13
Jordanien, Syrien, Libanon	13
Israel und die Palästinenser	14
Politische Konsequenzen:	
Den Irak nicht allein lassen	15
Abkürzungen	17

Besonderer Dank für die Mithilfe bei der Erstellung dieser Studie gebührt Eva Dingel, zur Zeit Praktikantin in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika.

Nach Saddam Hussein
Politische Perspektiven im Mittleren Osten

Die Folgen, die ein neuer Krieg am Golf und ein von außen erzwungener Regimewechsel im Irak für das regionale System haben werden, sind im einzelnen nicht absehbar. Sie sind zunächst abhängig vom Kriegsverlauf, dann aber vor allem von der Fähigkeit und Bereitschaft internationaler Akteure, darunter nicht zuletzt der EU und ihrer Mitgliedstaaten, ihre Verantwortung wahrzunehmen und sich gemeinsam mit regionalen Akteuren für den Aufbau einer haltbaren Nachkriegsordnung einzusetzen. Dazu gehören der wirtschaftliche und politische Wiederaufbau des Irak, seine Reintegration in das regionale Umfeld, die unterstützende Begleitung politischen Wandels in den arabischen Staaten und nicht zuletzt die Wiederbelebung des arabisch-israelischen Friedensprozesses.

Die Perspektive eines »demokratischen Dominoeffekts« – die Vorstellung also, daß ein amerikanischer Sieg über das Regime in Bagdad quasi mechanisch zur Demokratisierung der Region führen und »eine neue Phase für Frieden im Nahen Osten« einleiten würde (George W. Bush) – reflektiert eher Washingtoner Wunschdenken als eine genaue Kenntnis regionaler Zusammenhänge. Aber auch das Horrorszenerario eines Flächenbrandes, der alle Staaten der Region erfaßt, wird vermutlich nicht eintreten. Die regionalen Dynamiken nach einem Krieg werden tatsächlich weitgehend von den Nachkriegsentwicklungen im Irak abhängen. Besonders wichtig wird sein, ob das politische System, das an die Stelle des Ba'th-Regimes tritt, gleichzeitig stabil und partizipativ genug ist, um von den Irakern im ganzen als ihr eigenes betrachtet zu werden. Entscheidend ist auch, ob die USA und die internationale Gemeinschaft genügend *staying power* beweisen werden, wenn sich die Nachkriegsschwierigkeiten – von den Kriegsplanern bewußt unterschätzt – in ihrem ganzen Umfang zeigen, die Nachkriegszeit länger dauert als geplant oder amerikanisches beziehungsweise anderes westliches Personal zum Opfer von Widerstands- oder Terroraktionen wird. Wenn die USA der Verantwortung entfliehen – die sie in dem Moment übernehmen, in dem sie die existierenden irakischen Regimestrukturen zerstören – und das Land entweder dem Bürgerkrieg oder einem neuen autoritären Regime überlassen, würde dies regional in die Hände reaktionärer, antidemokratischer und anti-

westlicher Kräfte spielen. Ähnliches gälte, wenn irakische Regierungsgeschäfte nicht schnell wieder in irakische Hände gegeben würden oder wenn ein amerikanisches Besatzungsregime durch sein konkretes Verhalten dem Eindruck Vorschub leisten würde, es gehe Washington doch nur um die Kontrolle irakischer Ölvorkommen.

Die Nachkriegsphase wird in jedem Fall auch ein Test für die Fähigkeit europäischer und amerikanischer Akteure sein, die Differenzen über den Krieg zu überwinden und nicht etwa auf dem Rücken der Kriegsoffer auszutragen. Auch wer – wie der Autor dieser Studie – den Krieg für illegitim und überflüssig hält, kann kein Interesse am Scheitern einer US-Invation haben: Die humanitären Folgen und die geopolitischen Risiken eines Krieges sind immens; die Risiken eines amerikanischen Fehlschlags – im Krieg wie in der Zeit nach seinem Ende – sind im Zweifelsfall noch größer.

Deutschland und die EU haben ein starkes Eigeninteresse an regionaler Stabilität im Nahen und Mittleren Osten. Sie werden sich schon deshalb der Aufgabe, dem besiegten Irak wieder auf die Beine zu helfen, nicht entziehen können. Dies impliziert nicht nur technische, sondern auch finanzielle Hilfe, also zusätzliche Haushaltsbelastungen, die weder bei amerikanischen noch bei europäischen Steuerzahlern gut ankommen werden. Es wäre allerdings unverantwortlich, die Illusion zu nähren, daß der Irak seinen Wiederaufbau aus eigenen Mitteln finanzieren könnte.

Deutschland und die EU sollten dafür eintreten, daß es im Falle eines militärisch erzwungenen Regimewechsels in Bagdad ein VN-Mandat für den politischen Wiederaufbau gibt. Dies würde auf die Einsetzung eines Hohen Repräsentanten durch den Sicherheitsrat hinauslaufen, der die Aktivitäten internationaler Agenturen koordiniert, eine irakische Zivilregierung einsetzt, einen konstitutionellen Prozeß einleitet und überwacht und auch irakischen Regierungsorganen bis zum Abschluß dieses Prozesses Weisungen geben kann. Die USA werden ihre Truppen im Land keinem VN-Befehl unterstellen. Diese werden sich aber rasch in eine – oder in den Kern einer – *peace keeping force* verwandeln müssen. Europa wird die USA bestärken müssen, ihre Truppen so lange im Irak zu belassen, wie das zur Stabilisierung der politischen Verhältnisse nötig ist. Europäische und deutsche Akteure können in vielen Bereichen sinnvoll Hilfe leisten. Dazu gehört die Demobilisierung und Reintegration irakischer Soldaten, der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen oder des Polizeiwesens.

Deutschland könnte etwa anbieten, eine internationale Arbeitsgruppe zu koordinieren, die sich mit dem Stand irakischer Schulden befaßt, und eine Schuldenregelung vorbereiten, ohne die der Irak keine frischen Kredite erwarten kann.

Mittelfristig wird der Aufbau regionaler Sicherheitsstrukturen und werden regionale Rüstungskontrollbemühungen wichtiger sein als die fortgesetzte kontrollierte Abrüstung des Irak. Eine Wiederaufnahme der aus dem Nahost-Friedensprozeß hervorgegangenen multilateralen *Arms Control and Regional Security*-Verhandlungen ist sinnvoll, wenn auch der Irak, Iran und Syrien daran beteiligt werden. Kurzfristig ist dies allerdings nicht zu erwarten: Die Gespräche sind in der Vergangenheit zu eng an Fortschritte im Friedensprozeß geknüpft worden. Die EU könnte deshalb zunächst für die Einsetzung eines regionalen Runden Tisches zu Sicherheits- und Rüstungskontrollfragen eintreten, der die Staaten des Golfkooperationsrats (GCC), Iran, Irak und die schon im Nahost-Quartett kooperierenden internationalen Akteure zusammenbringt.

Die EU wird mit Blick auf die arabische Welt eine eigene Perspektive politischen Wandels entwickeln müssen, wie sie ansatzweise (unter Programmen wie MEDA-Democracy) bereits für den Mittelmeerraum existiert. Dabei wird es sowohl darum gehen, partizipatorische Reformvorhaben zu unterstützen, wie sie etwa in Bahrein sichtbar werden, als auch zivilgesellschaftliche Akteure zu ermutigen. Die Hoffnung auf eine plötzliche, vollständige und haltbare Demokratisierung der Golfstaaten oder des Irak ist unrealistisch: Demokratisierung ist, wie auch das iranische Beispiel zeigt, ein langsamer und von Widersprüchen und Rückschlägen nicht freier Prozeß. Im Irak wird es vorzugsweise um die Schaffung von Rechtsstaatlichkeit und um eine Verankerung föderaler Elemente gehen, damit alle Bevölkerungsgruppen beteiligt werden.

Letztlich gilt, daß sowohl die Chancen politischer Liberalisierung in der arabischen Welt wie auch die Glaubwürdigkeit westlicher Politik davon abhängen, ob es den USA, der EU und den VN gelingt, den nahöstlichen Friedensprozeß wiederzubeleben und zum Abschluß zu bringen. Der arabisch-israelische Konflikt nährt nicht nur religiös begründeten Extremismus und Terrorismus, er trägt auch nach wie vor zur Legitimierung autoritärer Herrschaft bei, fördert Rüstungswettläufe aller Art und hält potentiell Investoren davon ab, sich in der Region zu engagieren.

Politische und geostrategische Szenarien

Die Vereinigten Staaten würden keinen Krieg gegen den Irak planen und vorbereiten, wenn sie im Ergebnis nicht mit einer Verbesserung der Situation rechnen würden, in erster Linie mit verminderten Risiken und erweiterten Möglichkeiten im Irak und in der Region. Zum Teil beruht diese Hoffnung auf einer Dominotheorie, die davon ausgeht, daß mit einem Sturz des irakischen Regimes auch die anderen »Steine« an die richtige Stelle fallen werden. Diese Erwartung könnte jedoch reines Wunschdenken bleiben.¹ Der eigentliche militärische Angriff könnte Eigendynamiken in Gang setzen, die nur noch schwer zu kontrollieren sind. Türkisch-kurdische Auseinandersetzungen sind nicht auszuschließen. Iran könnte involviert werden, wenn die türkische Armee Teile des Nordirak längerfristig unter ihre Kontrolle zu bringen versucht.

Im folgenden soll jedoch von der Annahme ausgegangen werden, daß eine amerikanische Invasion ihre Ziele ohne größere militärische oder geopolitische Komplikationen erreicht und amerikanische Truppen rechtzeitig die Kontrolle über die größeren irakischen Städte, die Ölfelder und andere strategisch wichtige Orte übernehmen.

Allgemein liegen die möglichen Szenarien für eine Nachkriegsordnung im Nahen und Mittleren Osten zwischen zwei gleichermaßen unrealistisch erscheinenden Extremfällen: Ein negativer Extremfall wäre ein regionales Machtkampf-Szenario. Dieses geht für die Zeit nach einem Krieg von großen Spannungen beziehungsweise offenem Konflikt zwischen einem amerikanisch dominierten Irak und seinen direkten Nachbarn aus, insbesondere Iran, Syrien und Saudi-Arabien. Hierzu gehören aktive Unterminierungsversuche der neuen irakischen Regierung durch mindestens einen der genannten Nachbarstaaten, neue regionale Rüstungswettläufe, nukleare Aufrüstungsversuche regionaler Akteure oder Vorbereitungen dazu (etwa in Iran und Ägypten), um die USA von weiteren auf Regimewechsel zielenden Interventionen

abzuhalten, ebenso wie die Fortführung des Konflikts zwischen Israelis und Palästinensern mit dem Risiko eines Übergreifens auf den Libanon oder Syrien. Solch ein Szenario würde Hoffnungen auf eine schnelle wirtschaftliche Erholung der Region zunichte machen.

Im Gegensatz dazu sieht ein ebenfalls extremes, jedoch positives Nachkriegsszenario die Möglichkeit einer Verbreitung von Demokratie und Frieden in der Region voraus und bildet somit eine Ergänzung zum ökonomischen Szenario der Entwicklung des Irak und seiner Anrainer zu mesopotamischen Tigerstaaten. Für diese Hypothese leitend ist die Annahme, daß die Demonstration amerikanischer Macht im Irak weitere regionale Umwälzungen nach sich ziehen könnte: Nach der Befreiung des Irak hätten die USA genug Glaubwürdigkeit gewonnen, um die Absetzung von Palästinenserführer Arafat zu erreichen. Iran und Syrien würden ihre Unterstützung für die Hizbullah aufgeben. Kollektiv ausgeübter Druck beziehungsweise gezielt eingesetzte Entwicklungshilfe der USA, der EU und Japans würden Ägypten, Syrien, den zukünftigen Palästinensischen Staat und andere Staaten der Region von der Notwendigkeit überzeugen, weitreichende ökonomische und politische Liberalisierungsmaßnahmen einzuleiten. Mit einem demokratischen, pro-westlich eingestellten Irak vor ihrer Haustür würde sich auch der Druck auf Iran und Saudi-Arabien erhöhen, sich politisch zu liberalisieren. Konfrontiert mit einem demokratischeren – oder zumindest liberaleren – Umfeld würde auch Israel sich ermutigt sehen, die Besetzung der palästinensischen Gebiete zu beenden und einen palästinensischen Staat zu akzeptieren. Friede in der Region würde eine stabile Grundlage für Zusammenarbeit und Investitionen bilden, was wiederum die wirtschaftliche Entwicklung fördern und die neugeborenen Demokratien in der Region stabilisieren würde.²

Daß eines dieser beiden Extremszenarien eintreten wird, ist jedoch eher unwahrscheinlich: Auf regio-

¹ Siehe hierzu Volker Perthes, Dominoeffekte eines Regimewechsels, in: Frankfurter Rundschau, 1.2.2003; sowie Tom Carothers/Bethany Lacina, Quick Transformation to Democratic Middle East Is Fantasy, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 17.3.2003.

² Die bisher maßgeblichste Ausführung einer Nachkriegsvision für die Region findet sich in Präsident George W. Bushs Rede vor dem American Enterprise Institute, 26.2.2003 (unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/print/20030226-11.htm>).

naler Ebene werden die Auswirkungen eines Krieges vermutlich weniger rosig ausfallen, als im zweiten Szenario dargestellt, gleichzeitig aber auch weniger dramatisch, als im ersten Szenario vorgesehen.

Der Irak nach Saddam Hussein

Die Verantwortung für den Irak wird in der Zeit unmittelbar nach Kriegsende klar bei den amerikanischen Besatzungstruppen liegen. Vorläufigen Plänen der amerikanischen Administration zufolge³ soll während einer anfänglichen »Stabilisierungsphase« eine Militärverwaltung Sicherheit und Ordnung garantieren. Zu ihren Aufgaben würden unter anderem die Beaufsichtigung von Hilfslieferungen, die Einleitung des materiellen und politischen Wiederaufbaus und nicht zuletzt auch die Aufstellung eines Programms zur Vernichtung irakischer Massenvernichtungswaffen zählen. Danach ist eine »Übergangsphase« vorgesehen, in der schrittweise die Macht an irakische Institutionen übergeben wird, sowie eine »Transformation«, die auf die Verabschiedung einer neuen Verfassung und auf demokratische Wahlen im Irak folgen soll. Tatsächlich wissen wir nicht, wie die Mehrheit der Iraker sowie die Fachkräfte in Administration und Wirtschaft, in Universitäten und Schulen, deren Mitarbeit für jede Form des Aufbaus notwendig sein wird, mit der neuen Situation – Invasion, Regimewechsel, Besatzung und ausländische Kontrolle oder Militärherrschaft – umgehen wird. Ohne eine Mobilisierung irakischer Energien wird es einen »neuen« Irak nicht geben. Auch unter Idealbedingungen sollte man jedoch nicht davon ausgehen, daß die anfängliche Phase der militärischen Kontrolle oder Beaufsichtigung in weniger als zwei Jahren abgeschlossen werden kann.

Schlüsselfaktoren für die Entwicklung eines Irak nach Saddam sind: das amerikanische und westliche Engagement für den materiellen und institutionellen Wiederaufbau, das Verhalten der Anrainerstaaten sowie die Kooperationsfähigkeit politischer und sozialer Kräfte innerhalb des Irak.

³ Vgl. z.B. Marc Grossman, Under Secretary for Political Affairs, Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, 11.2.2003 (unter: <http://www.state.gov/p/17616.htm>).

Staatszerfall

Das *worst case*-Szenario für den Irak nach einer Invasion wäre seine Verwandlung von einem starken und brutalen Polizeistaat, zu dem er unter Führung der Ba'th-Partei geworden ist, in einen »gescheiterten« Staat. Obwohl diese Entwicklung nicht sehr wahrscheinlich ist, kann sie nicht völlig ausgeschlossen werden.

Ein Staatszerfall könnte zunächst die unmittelbare Konsequenz einer militärischen Niederlage des Irak sein. Die relative innere Stabilität des irakischen Regimes basiert im wesentlichen auf der durch den Sicherheitsapparat ausgeübten Kontrolle. Dieser unterdrückt Kritik und Opposition durch Repression und offenen Terror. Gleichzeitig erkaufte er durch Zuerkennung von Privilegien die Unterstützung bestimmter Interessengruppen und Personen, wie beispielsweise großer Teile der Bürokratie, der Ba'th-Partei, loyaler Fraktionen des Sicherheitsregimes, der Stammesführer und anderer. Sollte dieses Systems zusammenbrechen, ist mit heftigen gewaltsamen Auseinandersetzungen unter der irakischen Bevölkerung zu rechnen. Viele werden sich an persönlichen Feinden und an denjenigen rächen, durch die sie in der Vergangenheit unterdrückt oder gefoltert wurden. Sollte es Stammesführern, anderen lokalen Akteuren und/oder einer Besatzungsarmee nicht gelingen, diese Gewalttätigkeiten rasch unter Kontrolle zu bringen, besteht das Risiko religiöser Konflikte, besonders zwischen Schiiten und Sunniten, in Bagdad und anderen Städten. Eine Invasion zöge als weiteres unmittelbares Risiko die Möglichkeit türkisch-kurdischer Auseinandersetzungen um die Kontrolle über Kirkuk und Mossul nach sich. Dies könnte dadurch verhindert werden, daß die Besatzungsarmee schnell ihre Autorität über strategische Orte und Ölfelder etabliert.

Der irakische Staat wäre auch vom Zerfall bedroht, wenn es den zentralen Behörden mittelfristig nicht gelingt, abgelegene Regionen des Landes zu kontrollieren. Hierbei kommt es entscheidend darauf an, ob die amerikanischen und alliierten Besatzungsmächte dort Stabilität und Sicherheit garantieren können. Die westlichen Streitkräfte müßten also auch die Funktion einer Polizei übernehmen, um die Autorität einer neuen irakischen Regierung durchzusetzen und zu unterstützen. Diese Unterstützung müßte auch angesichts dauerhaften Widerstands aufrechterhalten werden. Sollten sich die amerikanischen Streitkräfte

jedoch darauf beschränken, Bagdad und die Ölfelder (außerdem wahrscheinlich die Ölstädte Basra, Mossul und Kirkuk) zu sichern, oder sollten sie – in Reaktion auf terroristische Anschläge gegen amerikanische Soldaten oder Zivilisten – aus Teilen des Landes oder vollständig den Rückzug antreten, könnte die Stabilität des Irak nicht garantiert werden. Bei mangelnder Kontrolle der Zentralregierung über die Provinzen könnten Stammesführer beziehungsweise selbständig agierende Armeeoffiziere dort selbst das Heft in die Hand nehmen und weite Teile des Zentralirak und des Südens in ihre Gewalt bringen. Sie könnten sich dafür der Überreste einer kollabierten irakischen Nationalarmee mit dem notwendigen Personal und Material bedienen. Kurdische Fraktionen würden die Kontrolle über ihre jetzt schon quasi-autonomen Gebiete festigen und schiitische Milizen mit Unterstützung Irans Städte wie Najaf und Kerbala erobern. Andere Teile des Landes könnten in einen mehr oder weniger anarchischen Zustand verfallen und eine Basis für Terrorgruppen bilden. Eine unsichere Zersplitterung des Landes wäre in jedem Fall wahrscheinlicher als eine stabile ethnisch-regionale Dreiteilung in ein kurdisches, ein schiitisches und ein sunnitische Gebiet. Die neue Regierung in Bagdad würde alle Glaubwürdigkeit verlieren und vollständig von amerikanischer Unterstützung abhängig werden – eine Situation wie in Afghanistan ein Jahr nach dem Sturz der Taliban. Auch die Glaubwürdigkeit Amerikas und des Westens würde in diesem Fall stark in Mitleidenschaft gezogen, und andere Staaten in der Region würden unter den negativen Auswirkungen dieses Szenarios leiden.

Föderalismus unter der Schirmherrschaft der USA oder der Vereinten Nationen

Die beschriebenen Pläne einer gestaffelten Transformation zur Demokratie sind sicherlich der Idealfall für den Irak nach einer Invasion. Unter dem Schutz amerikanischer und alliierter Truppen würden die USA, die EU, Japan, Kanada und andere Staaten sowie die internationalen Finanzinstitutionen den materiellen und politischen Wiederaufbau des Irak unterstützen und beaufsichtigen. Dies würde entweder unter einer amerikanischen Militärverwaltung stattfinden oder unter einer aus Irakern zusammengesetzten Regierung, die während der Übergangsphase in enger Koordination mit einem amerikanischen oder von den VN benannten Hohen Repräsentanten agieren würde. Die zweite Variante, ein VN-Mandat

mit schneller Übergabe der Regierungsverantwortung an die Iraker, ist deutlich vorzuziehen, will man die verschiedenen sozialen und politischen Kräfte im Land für einen raschen Wiederaufbau mobilisieren. Ein solcher Ablauf wird auch von der irakischen Opposition und von amerikanischen Experten favorisiert.⁴ Er sieht vor, daß die VN eine breite Koalitionsregierung benennen, die Gruppierungen der irakischen Opposition (vor allem die beiden großen kurdischen Parteien PUK und KDP sowie SCIRI und INC) und Personen umfaßt, die auch unter dem ba'athistischen Regime Verantwortung trugen, ohne sich in seine Verbrechen zu verwickeln – etwa lokale Notabeln, Unternehmer, Intellektuelle und Offiziere. Es ist wahrscheinlich, daß ein solches System eher auf Konkordanz (also auf der Repräsentation aller konstitutiven ethnischen, regionalen oder konfessionellen Gruppen) als auf einer repräsentativen Demokratie im westlichen Sinne basieren wird.

Abgesehen von den physischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen, die der Wiederaufbau nach einer Invasion mit sich bringt, wäre der Aufbau eines neuen politischen Systems Hauptaufgabe einer neuen Regierung. Die maßgeblichen Oppositionsgruppen haben sich auf den Föderalismus als zukünftiges Regierungssystem geeinigt. Tatsächlich könnte ein nach geographischen und nicht nach ethnischen Kriterien gegliedertes, stabiles föderalistisches System die Rechte aller ethnischen Gruppierungen am besten garantieren. Das Risiko des Staatszerfalls würde verringert, secessionistische Tendenzen würden abgeschwächt.

Die Stabilität einer solchen Koalitionsregierung, und damit des föderalistischen Systems, hinge wesentlich von amerikanischer und internationaler Unterstützung ab. Überreste des alten Regimes – nationalistische Kräfte oder Stammesformationen – werden versuchen, die neue Regierung zu unterminieren. Je länger eine amerikanische Militärregierung im Irak präsent ist, desto größer wird das Risiko von Angriffen auf westliche Soldaten oder ziviles Personal internationaler Hilfsorganisationen und desto wahrscheinlicher wird es, daß die Regierung auf passiven Widerstand innerhalb des Verwaltungsapparates trifft. Eine Koalitionsregierung, die eng mit einem US- oder VN-Repräsentanten zusam-

⁴ Siehe Edward P. Djerejian u.a., *Guiding Principles for U.S. Post-Conflict Policy in Iraq*. Report of an Independent Working Group Cosponsored by the Council on Foreign Relations and the James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, New York: The Council on Foreign Relations, 2003.

menarbeitet, wird sich Legitimationsproblemen ausgesetzt sehen und dem Vorwurf der Fremdbestimmtheit begegnen müssen. Dies alles bedeutet nicht, daß ein föderalistisches Modell oder eine Koalitionsregierung nicht funktionieren würden. Tatsache bleibt jedoch, daß die USA und die internationale Gemeinschaft ein neues politisches System werden aufbauen und stabilisieren müssen, sobald die existierenden Strukturen des ba'athistischen Regimes durch eine militärische Invasion gewaltsam zerschlagen worden sind.

Im Endeffekt wird die amerikanische Armee die Aufgabe einer robusten Friedenssicherungstruppe übernehmen und, nach Austausch der höchsten Offiziersränge, mit einer stark verkleinerten irakischen Armee zusammenarbeiten müssen. Andere Staaten hingegen könnten natürlich eine Friedens-truppe unterstützen. Große Teile der irakischen Armee müßten demobilisiert, entlassene Soldaten in die Gesellschaft reintegriert werden. Stammesführer müßten in das föderalistische System eingebunden werden und Einfluß erhalten, um Machtkonflikte in den verschiedenen Provinzen zu verhindern. Weitere Herausforderungen im Rahmen einer Stabilisierung des Systems sind unter anderem der Aufbau eines glaubwürdigen Justizsystems und einer Polizei, die Neuordnung der Medienlandschaft und schließlich der Aufbau einer lokalen Verwaltung sowie die Durchführung von Regional- und Kommunalwahlen. Föderalismus muß erlernt und institutionalisiert werden. Dies betrifft auch eine ausgeglichene Verteilung von Einkünften auf die Zentralregierung und die Provinzen. Die Zivilgesellschaft muß ermutigt werden, sich an lokalen und regionalen Regierungsprozessen zu beteiligen. Gelingt dieses Experiment, würde es positive Auswirkungen auf die Nachbarstaaten zeitigen und dort diejenigen unterstützen, die sich für mehr Mitspracherechte der Bevölkerung einsetzen.

Ein autoritäres Regime als Partner des Westens

Ein drittes Szenario projiziert ein neues autoritäres Regime für die Zeit nach einem Krieg, vermutlich unter Führung eines hohen Militärs oder eines militärischen »Rettungskomitees«. Dieses Szenario ist mindestens ebenso wahrscheinlich wie der oben ausgeführte Idealfall. Voraussichtlich würde es in zwei Fällen eintreten: einerseits im Falle eines gegen Saddam Hussein gerichteten Militärputsches, anderer-

seits falls eine Koalitionsregierung scheitern, die USA und die internationale Gemeinschaft sich nicht gegen Widerstände durchsetzen können und das Land sich auf Chaos und Bürgerkrieg zu bewegt. In jedem Fall würde der neue Machthaber (beziehungsweise die neue Junta) wahrscheinlich vom nationalistischen Lager unterstützt werden, insbesondere von verbleibenden Militärs und der Verwaltung. Innenpolitisch würde ein autoritärer Machthaber auf eine zentralistische Lösung setzen, indem er den Föderalismus als nicht umsetzbar und als die staatliche Einheit gefährdend darstellt. Damit würde er auch kurdische Autonomieansprüche einzudämmen suchen. Die arabischen Nachbarstaaten des Irak und die Türkei würden diese Politik begrüßen und ein solches Regime unterstützen. Gleichzeitig würde ein neuer autoritärer Herrscher pro-westlich und säkular auftreten und seine Hilfe als potentieller Verbündeter im Kampf gegen den Terrorismus anbieten. Er könnte aufs neue versuchen, sein Land als Grundfeste regionaler Stabilität und als Gegengewicht zum islamischen Fundamentalismus und Iran zu porträtieren. Dabei würde er das geopolitische Gewicht des Irak zwar weniger aggressiv ausspielen, als Saddam Hussein dies getan hat, aber immer noch versuchen, auf Kosten Irans und Saudi-Arabiens seinen Einfluß in der Region zu steigern und kleinere Staaten wie Jordanien zu manipulieren. Ein solch neuer autoritärer Machthaber wäre zwar kein Demokrat, könnte sich aber als fügsamer Partner der USA darstellen, ähnlich dem jungen Saddam Hussein, jedoch moderner und abhängiger von amerikanischer Unterstützung. Eine gewisse »Enttotalitarisierung« des politischen Systems mit internationaler Unterstützung wäre auf diese Weise möglich, und der »neue« Irak würde sich mehr oder weniger in das regional vorherrschende Schema des Autoritarismus einfügen.

Auf regionaler Ebene würden diese Entwicklungen eher Stagnation als Wandel unterstützen. Amerikanische und westliche Glaubwürdigkeit, besonders im Hinblick auf Demokratisierungsversprechen für die Region, würden erheblichen Schaden nehmen.

Ein demokratischer Dominoeffekt? Aussichten für die politische Systementwicklung in der Golfregion

Ein Wechsel im Irak wird die Nachbarstaaten durch drei Hauptfaktoren beeinflussen. Der erste Faktor ist der Wegfall eines Regimes, das sowohl von Iran als auch von den GCC-Staaten als akute oder potentielle Bedrohung wahrgenommen wurde. Blieben alle anderen Variablen gleich, würde dies ein Gefühl erhöhter Sicherheit in den genannten Staaten hervorrufen.

Der zweite Faktor ist die Präsenz amerikanischer Truppen im Irak, welche unterschiedliche Auswirkungen auf Iran und die Golfstaaten haben wird. Kuwait und die kleineren Golfmonarchien werden sich sicherer fühlen, Iran sich geopolitisch umkreist sehen, da amerikanische Verbände ja bereits in Afghanistan, der Türkei und am Golf stationiert sind. Sollten sich die amerikanisch-iranischen Beziehungen im Laufe eines Krieges, was ohnehin nicht wahrscheinlich ist, nicht dramatisch verbessern, wird sich zumindest die iranische Führung stärker bedroht fühlen als zuvor. Allerdings zeigt sich schon jetzt, daß sich die iranischen Konservativen, die an den entscheidenden Machthebeln sitzen, der Notwendigkeit eines neuen Arrangements mit dem möglichen »neuen Nachbarn« USA bewußt sind. Innenpolitische Entwicklungen, die auf eine Allianz der Pragmatiker – zwischen gemäßigten Reformern und den Konservativen der Mitte – hinauslaufen, könnten eine Weichenstellung für umgänglichere Beziehungen zu den USA ermöglichen. Daß man sich mit einem von den USA eingesetzten Regime in der Nachbarschaft arrangieren kann, hat man schon in Afghanistan gezeigt.⁵ Es ist deshalb denkbar, daß Iran mit einer zweigleisigen Strategie auf die absehbare regionale Veränderung reagiert. Einerseits würde das Land Kooperationsbereitschaft demonstrieren, indem es mit den USA zumindest in humanitären Fragen und möglicherweise sogar beim Aufbau neuer irakischer Strukturen zusammenarbeitet. Andererseits könnte Iran aber auch seine Rüstungsanstrengungen beschleunigen und sich um nukleare Waffenfähigkeit bemühen. Liberale Kräfte könnten gleichzeitig in der Zeit nach einem Krieg auch auf schnellere Reformen drängen.

Der dritte Faktor ist der Aufbau eines neuen politischen Systems im Irak. Alle Nachbarstaaten stehen einem föderalistischen Irak ablehnend gegenüber,

würden ihn aber vermutlich tolerieren, wenn sich als einzige Alternative ein Zerfall des Staates abzeichnete. Sowohl die USA als auch kurdische und schiitische Führer müßten den Nachbarstaaten aktiv vermitteln, daß das Ziel eines föderalistischen Systems die Erhaltung der irakischen Integrität und eben nicht die Errichtung selbständiger schiitischer und kurdischer Quasi-Staaten ist. Dennoch könnten in der Türkei und in Iran wahrscheinlich ebenfalls Forderungen nach Einführung föderaler Elemente laut werden. Während die konservative Elite im Iran sie voraussichtlich unterdrücken würde, könnten iranische Reformer (wie auch die türkische AKP-Regierung) versuchen, diese Forderungen zu entkräften, indem sie eine grundsätzlich liberalere Politik verfolgen, die auf alle Bürger und nicht nur auf bestimmte ethnische Gruppierungen ausgerichtet ist. Sollte im Irak eine repräsentative Regierung entstehen und sich behaupten können, würden letztendlich liberale Strömungen im Iran und in den Golfstaaten gestärkt. Dies trifft auch auf jene Staatsoberhäupter zu, die begonnen haben, ihr System auf größere Mitspracherechte der Bevölkerung einzustellen, wie beispielsweise die Herrscher von Bahrein und Qatar.

Der Fall Saudi-Arabien

Im Vergleich zu den kleineren Golfstaaten ähnelt Saudi-Arabien einem schwerfälligen Supertanker. Zwar ändert es seine Richtung nur schleppend, erzeugt aber einen starken Sog, sobald es einmal auf neuem Kurs liegt. Mit anderen Worten: Ob sich Bahrein oder Kuwait in demokratische Systeme verwandeln, hat auf den Nahen und Mittleren Osten im ganzen keine großen Auswirkungen. Jeglicher institutioneller Wandel in Saudi-Arabien hätte jedoch erhebliche Konsequenzen für die politisch-strukturellen Entwicklungen in anderen arabischen Ländern auf der Halbinsel und darüber hinaus.

Laufende Veränderungen in Saudi-Arabien sind natürlich ein Ergebnis sowohl externer Einflüsse als auch politischer und sozialer Entwicklungen im Land selbst. Wichtigster externer Faktor ist die Verschlechterung der amerikanisch-saudischen Beziehungen seit dem 11. September 2001. In der amerikanischen Debatte wird das Königreich seitdem eher als Problemfaktor denn als Alliiertes wahrgenommen.⁶ Sollte sich

⁵ Diese Einsichten verdanke ich meinem Kollegen Johannes Reissner.

⁶ Siehe u.a. Volker Perthes, Saudi-amerikanische Interessengeflechte, in: du, 732 (Dezember 2002/Januar 2003),

der Irak zum bevorzugten Partner der USA, vielleicht sogar zu einer militärischen Basis der Amerikaner entwickeln, wird das Königreich aller Voraussicht nach weiter an ökonomischer und strategischer Bedeutung für die USA einbüßen. Dies ist für die saudische Führung Grund zur Sorge und einer von mehreren Anreizen für die Revision politischer Strategien und Strukturen. Innenpolitisch muß sich das Land mit einer Reihe von sozialen und politischen Herausforderungen auseinandersetzen: Eine schnell wachsende junge Generation – auch in Saudi-Arabien sind, wie in den meisten arabischen Staaten, mehr als 50 Prozent der Bevölkerung unter 16 Jahre alt – muß in das System integriert und beschäftigt werden, materielle und politische Angebote werden benötigt, um der Anziehungskraft des militanten Islam auf arbeitslose und politisch marginalisierte Jugendliche entgegenzuwirken, der Aufstieg einer gut ausgebildeten Mittelklasse muß durch deren politische Integration abgesichert, Konflikte müssen innerhalb der königlichen Familie eingedämmt werden. Vor allem aber gilt es die Erkenntnis zu verbreiten, daß es langfristig nicht mehr möglich sein wird, sich ausschließlich auf die Einkünfte aus dem Ölexport zu verlassen.⁷

Die saudische Regierung hat einen graduellen, aber sichtbaren Reformprozeß eingeleitet und wird ihn höchstwahrscheinlich auch fortsetzen. Wirtschaftlich gesehen kann man von weiteren Subventionsreduzierungen sowie von einer Ausweitung der Besteuerung ausgehen. Eine Einkommensteuer (für Saudis) ist in Saudi-Arabien ein schwieriges Thema, das jedoch über kurz oder lang diskutiert werden wird. Was die Institutionen betrifft, gibt es eine klare Tendenz zur stärkeren Beteiligung gesellschaftlich relevanter Akteure, etwa von Unternehmern oder Intellektuellen, an offiziellen Entscheidungsstrukturen. Es gibt außerdem eine kontinuierliche Debatte darüber, ob die Mitglieder des Konsultativrats, wie bisher üblich, vom König ernannt oder demokratisch gewählt werden sollen. Es ist anzunehmen, daß sich ein Wechsel zunächst zögerlich vollziehen wird, indem nur Teile des Konsultativrats oder eines anderen Beratungsgremiums frei gewählt werden können. So würde die Rolle solcher Gremien im politischen Entscheidungsprozeß ganz allmählich gestärkt werden. Ähnliches

S. 107–109; James Gavin, *US/Saudi Relations: Messy Divorce*, in: *Petroleum Economist*, Januar 2003, S. 3f.

⁷ Siehe Iris Glosemeyer, *Saudi-Arabien: Wandel ohne Wechsel?*, in: Volker Perthes (Hg.), *Elitenwandel in der arabischen Welt und Iran*, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2002 (S 41/02), S. 172–188.

gilt für den Bildungssektor, wo Reformen Zeit brauchen und auf Widerstand stoßen werden. Wahrscheinlich wird man in mehreren Schritten die Lehrpläne zu modernisieren (mehr Naturwissenschaften auf Kosten von Literatur, Sprache und Religion) und den Einfluß religiöser Einrichtungen auf Schulen und Universitäten zu vermindern suchen.

Letztlich wird erfolgreicher Wandel in Saudi-Arabien auch von den Entscheidungsträgern abhängen. Der eigentliche Machthaber, Kronprinz Abdallah, hat wirkliche Führungsqualitäten bewiesen, nicht zuletzt in der Außenpolitik. Er setzte gegen die öffentliche Meinung im Königreich seine Friedensinitiative für den Nahen Osten durch, die vom Arabischen Gipfel im März 2002 angenommen wurde: Sie sieht eine vollständige »Normalisierung« der Beziehungen zu Israel vor, sollte es sich aus den besetzten Gebieten zurückziehen. Zum Erstaunen vieler Beobachter ging der Kronprinz hieraus nicht geschwächt hervor, sondern errang weite Anerkennung dafür, daß er die regionale Rolle des Königreichs gestärkt hatte. 2003 brachte er eine weitere Initiative ein, die den Wunsch nach Frieden mit Israel erneuert und zusätzlich für Reformen »von oben« in den arabischen Staaten eintritt – inklusive »größerer politischer Beteiligung«.⁸ Sollte Abdallah sich noch einige Jahre an der Macht halten können – immerhin ist auch er knapp 80 –, werden er und sein Team vermutlich einen mutigen zweigleisigen Anpassungskurs einschlagen: zum einen auf die USA einwirken, ihre Streitkräfte aus Saudi-Arabien zurückzuziehen – zumindest den größten Teil, ausgenommen wohl die Besatzungen von AWACS-Flugzeugen, Verbindungsoffiziere sowie vorpositioniertes schweres Gerät –, zum anderen weitere innenpolitische Reformen durchführen. Der erste Teil dieser Initiative würde innenpolitischer Opposition vorbeugen, während der zweite Teil Voraussetzung für eine zukünftige, friedliche Machtübergabe an eine neue Führungsgeneration ist. In Saudi-Arabien würde somit die Altersgruppe der nach 1940 Geborenen an die Macht kommen, im Gegensatz zu anderen arabischen Staaten, wo ein Generationswechsel dieser Art in der Regel die Machtübernahme der nach 1960 Geborenen bedeutet.

Abdallah besitzt für die Mehrheit der Saudis unter den saudischen Prinzen am meisten Glaubwürdigkeit und ist daher wahrscheinlich am besten in der Lage,

⁸ Für eine Übersetzung der Initiative ins Englische siehe: *A Pact for Reforming the Arab Condition*, in: *Arab News* (Jeddah), 15.1.2003.

das Land durch einen schwierigen Wandlungsprozeß zu führen, ohne daß es zu offenen Konflikten kommt. Es ist kein Geheimnis, daß Washington Abdallah, der als Nationalist bekannt ist und als nicht bestechlich gilt, nicht voll vertraut und seinen Bruder Sultan, den jetzigen Verteidigungsminister, als Staatsoberhaupt vorzöge. Dieser wäre vermutlich ein fügsamerer Partner für Washington, höchstwahrscheinlich aber auch weniger bereit zu innenpolitischen Reformen.

Eine Aufschiebung von Reformen würde die Stabilität des Königreichs eher früher als später in Gefahr bringen, während ihre Umsetzung konstitutionelle Neuerungen in den benachbarten Golfmonarchien fördern und Saudi-Arabien die aktive Fortsetzung seines Engagements im Israel-Palästina-Konflikt ermöglichen würde.

Nebenwirkungen im Nahen Osten: Friedensstiftung oder Eskalation?

Israel und seine Nachbarstaaten werden allesamt auf die eine oder andere Weise von einem Regimewechsel im Irak betroffen sein. Wie sich solche Auswirkungen entwickeln werden, hängt aber von mehr als einer Variablen ab, weshalb hier nur kurz einige Elemente skizziert werden sollen, die wahrscheinlich oder vermutlich den Ablauf der Dinge beeinflussen werden.

Jordanien, Syrien, Libanon

In **Jordanien** könnte es im Verlauf eines Krieges und auch danach zu Unruhen und zu terroristischen Anschlägen auf westliche Einrichtungen kommen. Unter einigen Hunderttausend Irakern, die in Jordanien leben – im wesentlichen als Exilanten, die politischer Verfolgung, Krieg und wirtschaftlichem Elend zu entkommen suchen –, befindet sich zumindest eine geringe Anzahl von Personen, die für das gegenwärtige Regime in Bagdad arbeiten und versuchen könnten, den Krieg über die Grenzen des Irak hinaus zu tragen. Unabhängig davon gilt aber, daß Jordanien als ein Durchgangsland mit engen wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen in den Irak wie auch in die palästinensischen Gebiete direkt von den Auswirkungen regionaler Instabilität und einer Verschlechterung der Situation in Palästina betroffen sein wird. Gut die Hälfte der jordanischen Bevölkerung ist palästinensischen Ursprungs, und die Beziehungen

zwischen dem palästinensischen und dem transjordanischen Bevölkerungsteil werden auch durch die Sorge des letzteren belastet, Israels Besatzungspolitik in der Westbank und im Gazastreifen könnte schließlich doch dazu führen, daß Jordanien zum »palästinensischen Staat« gemacht, daß der Nahostkonflikt also auf Kosten des jordanischen Staatswesens gelöst werde.

Jordanien wird nach einem Krieg sehr wahrscheinlich auf präferentielle Öllieferungen aus dem Irak verzichten müssen, und seine verarbeitende Industrie wird zumindest kurzfristig Einbußen erleiden.⁹ Mittelfristig, falls der Irak wieder in die Region integriert und der Nahost-Friedensprozeß wieder in Gang kommen würde, könnte Jordanien sowohl wirtschaftlich als auch hinsichtlich seiner inneren Stabilität profitieren. Die jordanische Rolle in einem Nachkriegs-Irak bliebe jedoch begrenzt. Äußerst unrealistisch ist die in manchen westlichen und arabischen Medien geführte Diskussion, ob die jordanische Monarchie in den Irak »exportiert« und ein haschemitischer Prinz in Bagdad eingesetzt werden könnte.

Syrien ist von der Aussicht auf einen von den USA durchgeführten Regimewechsel im Irak beunruhigt. Trotz der Unterschiede zwischen den beiden Zweigen der Ba'th-Partei in Syrien und im Irak wird sich der in Syrien herrschende Arm durch den Sturz des irakischen Ba'th-Regimes bedroht fühlen. In den letzten Jahren hat sich Syrien zur Hauptroute für irakische Im- und Exporte entwickelt, die an dem von den VN kontrollierten Öl-für-Lebensmittel-Programm vorbei geführt werden. Diese profitable Einnahmequelle wird voraussichtlich versiegen. Die USA werden aller Wahrscheinlichkeit nach den Druck auf Syrien erhöhen, politische Reformen durchzuführen und seine Unterstützung für die libanesische Hizbullah und für radikale palästinensische Fraktionen mit Sitz in Damaskus einzustellen. Außerdem werden sie die Lockerung der syrischen Kontrolle über den Libanon fordern. Dies würde der pragmatisch ausgerichteten Umgebung des syrischen Präsidenten den Rücken stärken und jene schwächen, die eher an der gesamtarabisch-nationalistischen Ideologie des Ba'thismus festhalten. Für die Pragmatiker liegen die Prioritäten nicht im Irak,

⁹ Seit dem Zweiten Golfkrieg bezieht Jordanien seinen gesamten Ölbedarf aus dem Irak – zum Teil kostenlos, zum Teil zu Vorzugspreisen. Diesbezügliche Abkommen werden jährlich erneuert. Die Bezahlung erfolgt durch die Ausfuhr jordanischer Produkte in den Irak. Somit ist Jordanien im Rahmen des Sanktionsregimes einer der Haupthandelspartner des Irak geworden.

sondern innenpolitisch auf wirtschaftlicher Erneuerung und außenpolitisch auf der Rückgewinnung der durch Israel besetzten syrischen Gebiete. Politische Reformen, die ihren eigenen Einfluß gefährden, werden sie ablehnen, andererseits aber auch eine offene Konfrontation mit den Vereinigten Staaten vermeiden wollen. Voraussichtlich wird Syrien also weiter mit den USA im Kampf gegen den Terrorismus zusammenarbeiten und auch bereit sein, die Hizbullah zu mäßigen. Dies träfe vor allem zu, wenn die USA einen glaubwürdigen Versuch unternähmen, den Friedensprozeß – nicht nur zwischen Israel und den Palästinensern, sondern auch zwischen Israel und Syrien – neu aufzulegen. Es ist jedoch unwahrscheinlich, daß Syrien die Hizbullah entwaffnen oder seinem Stellvertreterkrieg gegen Israel ein Ende bereiten würde, solange kein israelisch-syrisches Friedensabkommen in Aussicht steht.

Für den **Libanon** ist ein Wechsel im Irak weniger bedeutsam als die Entwicklungen im arabisch-israelischen Konflikt. Solange der Konflikt zwischen Israel und Syrien nicht gelöst ist, wird das Land weiterhin im Schatten Syriens stehen oder sogar als Austragungsort direkter oder indirekter Konfrontationen dienen müssen.

Israel und die Palästinenser

Die Auswirkungen eines Golfkriegs auf die Entwicklung des arabisch-israelischen und besonders des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses sind alles andere als vorhersehbar. Während eines Krieges scheint zunächst eine Eskalation des Konfliktes wahrscheinlich zu sein. Extremisten auf israelischer wie auf palästinensischer Seite werden die Tatsache ausnutzen, daß die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf den Irak gerichtet ist.

Israels politische Klasse geht davon aus, daß ein von den USA geführter Krieg gegen den Irak das regionale Kräftegleichgewicht zum Vorteil Israels verändern wird.¹⁰ Auch amerikanische Strategen nehmen an, daß ein Krieg Israels Gegner in der Region schwächen wird. Sie hoffen auf eine Absetzung Yassir Arafats durch innenpolitische Prozesse in den palästinensischen

Gebieten, was sie seiner Deportation durch Israel vorziehen würden, wenngleich auch diese Möglichkeit nicht völlig ausgeschlossen werden kann. All dies, so das Szenario, werde Israel dazu bewegen, die *road map* des Quartetts (USA, VN, EU, Rußland) und damit einen vollständigen Rückzug aus den besetzten Gebieten zu akzeptieren, so daß die Entstehung eines lebensfähigen palästinensischen Staates möglich wird.

Abgesehen von regionalen Faktoren hängt die Umsetzung dieses Szenarios allerdings auch von der amerikanischen Bereitschaft ab, sich bilateral mit Israel und den Palästinensern auseinanderzusetzen und sich auf multilateraler Ebene im Rahmen des Quartetts zu engagieren. Nur unter diesen Voraussetzungen könnte ein US-amerikanischer Sieg am Golf tatsächlich die Chancen auf eine friedliche Lösung erhöhen. Gegenüber der Bereitschaft der Bush-Administration, sich energisch dem Friedensprozeß zu widmen und dabei auch die Auseinandersetzung mit der Sharon-Regierung nicht zu scheuen, ist allerdings große Skepsis angebracht. Wahrscheinlicher wären substantielle Fortschritte deshalb unter einer israelischen Regierung, die sich – anders als die Likudgeführte Regierung, die aus ideologischen Gründen an den besetzten Gebieten festhält – hinsichtlich der Grenzziehung von sicherheitspolitischen Bedenken leiten läßt. Die politische Rechte in Israel wird schwerlich territoriale Zugeständnisse machen, weil ihre Feinde schwächer geworden sind. Endstatusverhandlungen zwischen Israelis und Palästinensern sowie ein Friedensabkommen zwischen Israel und Syrien werden somit voraussichtlich erst nach den nächsten vorgezogenen Neuwahlen in Israel möglich werden.

¹⁰ Vgl. u.a. Shai *Feldman*, Dilemmas Facing the Second Sharon Government, in: Strategic Assessment, 4 (Februar 2003) 5, S. 1–9 (Feldman schreibt sogar ausdrücklich, daß Israels Lage sich in jedem Fall verbessern werde – gleichgültig wie der Krieg ausgehe); Yossi *Alpher*, This Is Not Israel's War, but It Would Benefit, in: Financial Times, 17.2.2003.

Politische Konsequenzen: Den Irak nicht allein lassen

Die Nachkriegsordnung des Irak und die Auswirkungen des Dritten Golfkriegs auf die Region betreffen auch die Interessen jener Staaten, die den Krieg für illegitim oder unnötig gehalten und sich nicht an ihm beteiligt haben. Deutsche und europäische Politik wird sich einer Mitarbeit am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbau nicht entziehen können. Alles spricht dafür, daß die USA und ihre Verbündeten den Krieg gewinnen werden. Die Gefahr, daß sie im Anschluß »den Frieden verlieren«, ¹¹ ist allerdings nicht zu unterschätzen. Dies würde die Glaubwürdigkeit amerikanischer Politik (weiter) in Frage stellen, es betreffe aber auch Europa. Denn der Irak kann nicht nur, wie seitens der US-Administration versprochen, zum Katalysator wünschenswerter regionaler Veränderungen werden. Er kann auch zum Modell westlichen Versagens werden, wenn die Nachkriegsstabilisierung des Landes mißlingt oder wenn im Ergebnis eines blutigen Krieges nur ein neues autoritäres Regime entsteht. Dies wäre für die EU, die mehr und mehr in die unmittelbare Nachbarschaft des Nahen und Mittleren Ostens rückt, sehr viel unangenehmer als für die USA.

- ▶ Unmittelbar nach einem Krieg werden humanitäre Probleme im Vordergrund stehen. VN-Agenturen rechnen mit großen Flüchtlingswellen, mit Zehntausenden von Verwundeten und damit, daß 60 Prozent der Iraker auf Lebensmittelhilfen angewiesen sein werden. Auch ohne Chaos und Bürgerkrieg wird die soziale Infrastruktur Schaden nehmen. Eine kriegsbedingte Einschränkung der Elektrizitätsversorgung etwa wird die Funktionsfähigkeit von Krankenhäusern und Kläranlagen beeinträchtigen. Es steht außer Frage, daß sich die EU und ihre Mitgliedstaaten, direkt und indirekt, an den Kosten unmittelbarer Nothilfe beteiligen werden.
- ▶ Nach der humanitären Hilfe wird der politische, institutionelle und wirtschaftliche Wiederaufbau des Irak in den Vordergrund rücken. Dabei ist wichtig, daß politische und administrative Verantwortung möglichst früh wieder in irakische Hände

übergeht. In jedem Fall müssen Iraker – das gilt für die heutige Opposition ebenso wie für neue Kräfte, die sich nach der Niederlage des Regimes von Saddam Hussein bilden werden – ermutigt werden, sich selbst für die Geschicke ihres Landes einzusetzen. Dies impliziert mehr als nur eine »Beraterrolle«, die Iraker bei Aktivitäten der externen Akteure übernehmen könnten. Gleichzeitig sollten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten dafür einsetzen, den Vereinten Nationen die Aufsicht über den politischen Wiederaufbau des Irak zu übertragen. Ein solches VN-Mandat, das einem Hohen Repräsentanten die Aufgabe erteilt, eine vorläufige irakische Regierung einzusetzen und einen konstitutionellen Prozeß auf den Weg zu bringen, wird für die irakischen politischen Gruppen und für die Nachbarstaaten sehr viel eher akzeptabel sein als eine amerikanische Militäradministration.

- ▶ Die USA werden nicht akzeptieren, daß ihr Militär unter ein VN-Mandat gestellt wird. Amerikanische Truppen werden auf absehbare Zeit Sicherheit und Ordnung im Irak gewährleisten müssen. Sinnvollerweise sollten diese Truppen möglichst bald multilateralisiert und in eine friedenserhaltende Truppe umgewandelt werden, die unter anderem den Neuaufbau einer entideologisierten Armee übernimmt.
- ▶ Deutschland und andere europäische Staaten können ihre Expertise in zahlreichen Feldern einbringen. Dazu gehören die Demobilisierung und Reintegration irakischer Soldaten in die Gesellschaft sowie der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen oder des Polizeiwesens. Deutschland könnte etwa anbieten, eine internationale Arbeitsgruppe einzuberufen und zu koordinieren, die den Stand irakischer Auslandsschulden erfaßt und eine Schuldenregelung vorbereitet. Derzeit ist völlig unklar, wie hoch der Irak tatsächlich bei öffentlichen und privaten Kreditgebern verschuldet ist. Ungeklärte Ansprüche machen es dem Land aber nahezu unmöglich, wieder kreditfähig zu werden.
- ▶ Ein politisch neu definierter Irak wird starke föderale Elemente enthalten müssen. Dies wird Widerspruch bei Nachbarstaaten, nicht zuletzt in der Türkei auslösen. Die irakische Opposition hat sich jedoch aus gutem Grund darauf verständigt, für

¹¹ So der zitierte Bericht des Council on Foreign Relations und des James A. Baker III Institute for Public Policy [wie Fn. 4].

einen bundesstaatlich organisierten Irak einzutreten. Gerade die kurdischen Gruppen brauchen die Sicherheit, daß ihre in den vergangenen Jahren aufgebaute, leidlich effektive Verwaltung im Nordirak erhalten und konstitutionell abgesichert wird. Gleichzeitig wird es wichtig sein, daß sich kurdische Parteien am politischen Leben in Bagdad beteiligen – also Verantwortung für den Gesamtstaat mit übernehmen. Nur eine solch föderale Integration wird verhindern, daß es früher oder später zu Sezessionsbestrebungen oder zu erneuten Repressalien einer autoritären Zentralregierung gegen regionale und ethnische Minderheiten kommt.

- ▶ Für die Errichtung einer glaubwürdigen Nachkriegsordnung wird es erst einmal wichtiger sein, eine Form der Konkordanz zu etablieren – also die Beteiligung aller ethnischen, konfessionellen und regional definierten Gruppen in Entscheidungsgremien sicherzustellen –, als auf rasche demokratische Wahlen zu setzen. Die Erwartung, daß im Irak aus dem Stand ein haltbares, demokratisches System entsteht, wäre unrealistisch. Vorrangig und erreichbar wäre eine »Detotalitarisierung« des Irak – ein Prozeß zur Etablierung eines pluralistischeren Systems, das allen gesellschaftlichen und wichtigen politischen Gruppierungen das Gefühl der Miteigentümerschaft an einem neuen Staat gibt.
- ▶ Um dies zu erreichen, muß auch die wichtigste Ressource des Irak – das Öl – unter irakischer Kontrolle bleiben. Die Manager der irakischen Ölwirtschaft sind erfahrene Fachleute, die wissen, welche Hilfe, welche Serviceverträge und welche Investitionen ausländischer Firmen sie brauchen, um die Ölindustrie des Landes zu rehabilitieren und auszubauen. Sie auszubooten und ihnen etwa amerikanische Aufseher vorzusetzen wäre ein falsches und gefährliches Signal. Es würde nicht nur all jene bestätigen, die ohnehin vermuten, daß es den USA nur um die Kontrolle des irakischen Öls geht, sondern würde die weitgehend nationalistische Fachbürokratie des Irak auch grundsätzlich entmutigen, an der Rekonstruktion des Landes und seiner Wirtschaft mitzuwirken.
- ▶ Ebenso gilt, daß der Irak die notwendige Expertise besitzt, um viele der technischen Wiederaufbauaufgaben selbst zu bewältigen. Was fehlen wird, ist das Geld, um nötige Investitionsgüter zu beschaffen. Es wäre allerdings unverantwortlich, die Illusion zu nähren, daß der Irak seinen Wiederaufbau aus eigenen Mitteln finanzieren könnte: Die Erlöse aus dem Ölexport, die der Irak zur Zeit

erwirtschaftet, belaufen sich auf gerade mal acht bis zehn Milliarden Dollar im Jahr. Diese Summe wird in erster Linie zum Import von Verbrauchsgütern benötigt. Aufgrund der Wirtschaftssanktionen sind Reparaturen und Instandhaltungsinvestitionen im irakischen Ölsektor seit Anfang der neunziger Jahre weitgehend ausgeblieben. Die Förderkapazitäten sind von etwa 3,5 Millionen auf 2,5 bis 2,8 Millionen Faß pro Tag gesunken. Allein die Kosten für Reparaturen, die nötig wären, um die Kapazitäten wieder auf den Stand von 1990 zu bringen, werden auf fünf Milliarden Dollar geschätzt. Schätzungen der für den Wiederaufbau ziviler irakischer Infrastruktur benötigten Finanzmittel bewegen sich zwischen 25 und 100 Milliarden Dollar. All dies schließt die Kosten für humanitäre Hilfe nach einem Krieg, für die Versorgung und Rückführung von Flüchtlingen oder für die Demobilisierung und gesellschaftliche Wiedereingliederung irakischer Soldaten nicht ein.

- ▶ Letztlich wird auch ein »neuer« Irak aktiver Teil einer volatilen, durch heftige Machtkonkurrenzen geprägten Region bleiben. In den internationalen politischen Debatten der letzten Jahre ist nicht zuletzt die Rüstungspolitik des Irak häufig personalisiert worden: Dabei schien es oft so, als sei das irakische Bestreben, etwa Nuklearwaffen oder weitreichende Raketen zu beschaffen, allein Ausdruck der persönlichen Ambitionen Saddam Husseins. Das ist aber allenfalls zum Teil richtig. Wenn sich sonst in der Region nichts ändert, wenn der Irak sich also weiterhin in der Nachbarschaft von Staaten befindet, die Nuklearwaffen besitzen (Israel, Pakistan) oder entwickeln könnten (Iran), wenn zudem der arabisch-israelische Konflikt und kleinere Territorialkonflikte zwischen Iran und seinen Nachbarn ungelöst bleiben, wird auch eine neue irakische Führung früher oder später ein Interesse an weitreichenden Trägersystemen und nicht-konventionellen Waffen entwickeln. Mittelfristig werden deshalb der Aufbau regionaler Sicherheitsstrukturen und regionale Rüstungskontrollbemühungen wichtiger sein als die fortgesetzte kontrollierte Abrüstung des Irak. Eine Wiederaufnahme der aus dem Nahost-Friedensprozeß hervorgegangenen multilateralen *Arms Control and Regional Security*-Verhandlungen ist sinnvoll, wenn auch der Irak, Iran und Syrien daran beteiligt werden. Kurzfristig wird dies wegen der engen Assoziation dieser Gespräche mit Fortschritten im arabisch-israelischen Friedensprozeß

wahrscheinlich nicht möglich sein. Insofern könnte die EU vorerst für die Einsetzung eines regionalen Runden Tisches zu Sicherheits- und Rüstungskontrollfragen (nach dem Muster des Balkan-Stabilitätspakts) eintreten, der die GCC-Staaten, Iran, Irak und die schon im Nahost-Quartett kooperierenden internationalen Akteure (USA, EU, Rußland, VN) zusammenbringt.

Abkürzungen

AKP	Adalet ve Kalkinma Partisi (Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei; Türkei)
AWACS	Airborne Warning and Control System
EU	Europäische Union
GCC	Gulf Cooperation Council
INC	Iraqi National Congress
KDP	Kurdistan Democratic Party
PUK	Patriotic Union of Kurdistan
SCIRI	Supreme Council of the Islamic Revolution in Iraq
VN	Vereinte Nationen