

Strategiepapier

Skizze einer europäischen Strategie für den Irak

von

Dr. Giacomo Luciani

Professor für politische Ökonomie und Co-Director des Mediterranean Programme am Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florenz

&

Felix Neugart

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, Centrum für angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität, München

Das Strategiepapier ist im Rahmen der Task Force ‚Irak‘ entstanden, die das Projekt ‚Europa und der Nahe Osten‘ der Bertelsmann Stiftung unter der Leitung von **Christian-Peter Hanelt** initiiert hat.

März 2003

In Zusammenarbeit mit:



ASPEN - Institute Italia, Rom



Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florenz



The Royal Institute of International Affairs, London

Skizze einer europäischen Strategie für den Irak

Felix Neugart (CAP, München) und Giacomo Luciani (EUI, Florenz)

1. Die Europäische Union und die Zukunft des Irak

Die Irak-Krise ist eine Katastrophe für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. Die Mitgliedsländer sind angesichts des Krieges gegen das Regime in Bagdad gespalten. Die EU-Institutionen waren nicht in der Lage, sich auf mehr als eine bedingungslose Erfüllung der relevanten UNO-Resolutionen zu einigen, was Spielraum für unterschiedliche Interpretationen lässt. Die Herausforderung der Krise im Irak verheißt nichts Gutes für die Zukunft einer kohärenten Europäischen Außenpolitik und erfordert einen neuen Ansatz.

Wir sind der Meinung, dass die EU eine umfassende Strategie für den post-Saddam-Irak entwickeln soll, die auf europäischen Prinzipien basiert. Da die detaillierte Formulierung eines solchen Ansatzes den Rahmen dieser Studie sprengen würde, werden hier nur zentrale Bausteine vorgestellt. Im ersten Teil werden Prinzipien für die Transitionsphase im Irak erläutert. Die Übergangsphase sollte durch eine multinationale Task Force unter dem Dach der Vereinten Nationen gesteuert werden; einheimische Akteure sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einbezogen werden. Im zweiten Teil wird eine Vision des Irak nach Saddam Hussein auf der innenpolitischen wie regionalen Ebene entwickelt. Wir glauben, dass die Etablierung eines inklusiven und verantwortlichen politischen Systems im Irak zuallererst die Distribution der Ölrente zwischen verschiedenen Machtzentren erfordert. Außerdem sind wir überzeugt, dass jede wirksame Behandlung der Probleme des Irak eine regionale Dimension erfordert. Irak sollte stufenweise in ein gemeinsames Sicherheitssystem mit Iran und den anderen Golfstaaten integriert werden. Gleichzeitig sollte eine Freihandelszone zwischen Irak und seinen arabischen Nachbarn im Westen geschaffen werden, zu denen enge wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen bestehen.

Zwei Vorbehalte müssen aber von Anfang an berücksichtigt werden. Erstens impliziert diese Studie nicht, dass die Vision, die hier vorgestellt wird, kurzfristig realisiert werden kann. Wir glauben, dass kohärentes und effizientes Handeln der EU die grundsätzliche Einigung auf langfristige Ziele erfordert. Die Irak-Krise hat wieder gezeigt, dass die EU-Mitgliedsstaaten keine gemeinsame Vision, d. h. kein gemeinsames Verständnis gegenüber vielen internationalen Problemen und Bedrohungen haben, was die unabdingbare Basis für jede gemeinsame Außenpolitik ist. Zweitens sind wir nicht der Meinung, dass die EU in der Lage sein wird, diese Vision im Alleingang zu realisieren. Die Fähigkeit Europas, unilateral in der Nahost-Region zu agieren, ist begrenzt, da die Vereinigten Staaten der wichtigste Akteur in jedem post-Saddam-Szenario sein werden. Das von vielen angeführte Argument – die Vereinigten Staaten werden es den Europäern nicht gestatten, eine wie auch immer geartete Rolle zu spielen – ist fragwürdig, da Amerika sich sehr wohl an die EU wenden könnte, um internationale Legitimität und andere Ressourcen zu erhalten. Es liegt an den Europäern, eine Rolle für sich selbst zu schaffen, indem sie konsequent eine konsistente und vernünftige Strategie verfolgen, mit der die USA und andere internationale Akteure überzeugt und für eine Kooperation gewonnen werden können.

Die Annahme, dass ein Regimewechsel im Irak mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht, darf nicht als Billigung des Krieges oder der Politik der aktuellen US-Administration im Allgemeinen verstanden werden. Doch ob die EU die

militärische Aktion gegen das Regime in Bagdad unterstützt oder nicht, sie wird Verantwortung im Rahmen der internationalen Gemeinschaft tragen müssen. Die EU-Instrumente für das Krisenmanagement (gar nicht zu reden von militärischer Intervention) stecken noch in den Kinderschuhen. Die GASP, die auf dem Europäischen Rat in Maastricht 1991 geschaffen wurde, muss ihre Institutionen und Kapazitäten noch verfeinern. Es gibt keine gemeinsame europäische Strategie für den Nahen Osten (obwohl eine gemeinsame Strategie für den Mittelmeerraum existiert), die als Anfangspunkt für den gemeinsamen Ansatz in Zeiten der Krise dienen könnte. Im Gegensatz dazu ist die Rolle der EU-Institutionen in langfristigen Transformations- und Demokratisierungsprozessen, besonders in Süd- und Osteuropa, sehr gut belegt und anerkannt. Der EU-Ansatz der Unterstützung von Strukturwandel durch Handelsliberalisierung, transnationale Kommunikation und regionale Integration, der wiederum auf dem eigenen Erfolgsmodell basiert, ist anerkannt. Europa ist noch keine Supermacht, aber sicher ein Projekt.

Darüber hinaus ist die Frage der Zukunft des Irak für die transatlantische Partnerschaft und die Entwicklung einer kohärenten europäischen Politik in der Region von entscheidender Bedeutung. Wir können davon ausgehen, dass der vorgesehene Regimewechsel eine breite regionale Neuordnung nach sich ziehen wird. Angesichts der substanziellen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung Iraks wird der Transitionsprozess die regionale Machtverteilung zwingend ändern. Außerdem verstehen manche Kreise in Washington den Krieg gegen Irak als ersten Schritt in Richtung auf eine Umgestaltung der Gesamtregion, deren Probleme als Wurzeln des internationalen Terrorismus gesehen werden. Jeder Versuch, die Übernahme von Verantwortung für den post-Saddam-Irak abzulehnen, wird Europa in einer geographisch nahen Region marginalisieren.

2. Die EU in einer Phase des Wandels

Das Management der Transitionsphase wird für den Versuch einer Neugestaltung des politischen Systems des Irak von elementarer Wichtigkeit sein. Es ist offensichtlich, dass die Entwicklung der Situation im Irak und der Verlauf eines möglichen Krieges dazu geeignet sind, eine Einigung und deren Umsetzung im regionalen Umfeld zu beeinflussen. Unter Betrachtung der sehr unsicheren Situation ist jedoch das Aufstellen einer Reihe von Grundprinzipien für eine europäische Politik, gepaart mit vorläufigen strategischen Empfehlungen für die EU, sicherlich im Bereich des Möglichen.

Vor allem sollte Europa sicherstellen, dass die Präsenz der EU auf allen Ebenen des Transitionsprozesses gewährleistet ist, um die politischen und ökonomischen Interessen der Gemeinschaft zu wahren. Darüber hinaus sollte sich die Union in der Transitionsphase auf folgende Felder konzentrieren:

- *Verhindern einer humanitären Katastrophe:* Jeder gewaltsame Regimewechsel wird sich, abhängig von Dauer und territorialer Ausbreitung der Kampfhandlungen, auf große Teile der Zivilbevölkerung auswirken. Die Dislokation der Zivilbevölkerung, die sich aus Kampfgebieten in Sicherheit bringen möchte, sowie die Unterbrechung der Versorgung mit Lebensmitteln und anderen grundlegenden Dingen für Millionen von Menschen ist ein wahrscheinliches Szenario. Die Aufrechterhaltung der Stabilität und Ordnung durch den schnellstmöglichen Aufbau einer handlungsfähigen Übergangsbehörde ist für die erfolgreiche Leistung humanitärer Hilfe und für die Umsetzung einer sanften Übergangsphase mit einem Minimum an Gewalt und Unordnung äußerst wichtig. Die EU sollte umgehend Notfallpläne zur Verhinderung einer humanitären Katastrophe erstellen, die eine neue Flüchtlingswelle in Richtung Europa auslösen, extremistische und terroristische Umtriebe fördern und der internationalen Übergangsbehörde ihre Legitimation entziehen würde. Sie sollte Hilfe zur Verhinderung einer humanitären Krise leisten und den Irakern Anreize bieten, in ihrem Land zu bleiben. Die EU sollte sich an einem internationalen Fond zur Förderung des Neuaufbaus beteiligen, der sich vor allem auf menschliche Grundbedürfnisse wie Nahrung, medizinische Grundversorgung und Bildung konzentriert.
- *Internationaler Schutzschild:* Die EU sollte die Wahrung der internationalen Legalität und die Autorität des UN-Sicherheitsrates als das Leitprinzip während der gesamten Übergangsphase vertreten. Sie sollte die Einrichtung einer multinationalen Task Force unter dem Dach der UN als beste Möglichkeit unterstützen, während der Übergangsphase eine hohe Behörde zu schaffen, die allen Konfliktparteien im Irak Garantien bietet und den einheimischen Akteuren den Weg zu einem konstitutionellen Prozess und zum angestrebten inklusivem und kompetitiven politischen System ebnet.
- *Einbeziehen einheimischer Akteure:* Das Einbeziehen einheimischer Akteure im frühestmöglichen Stadium bei minimaler äußerer Einmischung ist wichtig, um den Verdacht zu vermeiden, dass ein neues Kolonialsystem aufgebaut werden soll. Eine Übergangsregierung und eine konstitutionelle Versammlung sollten ausgehend vom Prinzip der breiten Inklusion errichtet werden. Die internationale hohe Behörde sollte die Bildung der Übergangsregierung und die Wahlen zur konstitutionellen Versammlung überwachen; anschließend sollte sie dafür garantieren, dass es der Übergangsregierung nicht gestattet wird, sich in ein weiteres autoritäres Regime zu verwandeln, das sich auf Ölgelder stützt, oder die Entscheidungen der konstitutionellen Versammlung in unangemessener Weise zu beeinflussen. Die EU sollte die politische und praktische Hilfe

auf die Übergangsverwaltung ausweiten und den erneuten Beitritt des Irak zur internationalen Gemeinschaft erleichtern.

- *Entwaffnung*: Die schnelle Entwaffnung des Irak im Einklang mit den betreffenden UN-Resolutionen hat für den Transformationsprozess oberste Priorität. Die EU sollte mit anderen internationalen, externen Akteuren zusammenarbeiten, um zu verhindern, dass Massenvernichtungswaffen oder andere militärische Güter an dritte Länder verkauft, dorthin geschmuggelt werden oder auch in die Hände anderer Organisationen, insbesondere terroristischer Gruppierungen, gelangen. Während des Übergangsprozesses sollte das Entstehen eines Machtvakuumms in abgelegenen Teilen des Landes verhindert werden, da diese Regionen als Basis für terroristische Gruppierungen und für das organisierte Verbrechen dienen könnten.
- *Stabilität der Energieversorgung*: In Anbetracht der enormen Reserven des Irak führt jeder Regimewechsel in Bagdad zu starken Auswirkungen auf dem Ölmarkt. Im Falle einer militärischen Konfrontation sollte größerer Schaden an Ölfeldern und Anlagen vermieden werden. In der Zeit nach der Krise sollte die EU eine rasche Öffnung des irakischen Ölsektors für internationale Investitionen und die Beteiligung an der Verbesserung und Ausweitung der irakischen Ölproduktionskapazitäten unterstützen. Die EU sollte ihre strategische Vorgehensweise beibehalten, die auf der Vermeidung von Marktbedingungen basiert, die zu hohen oder zu niedrigen Preisen führen. Die Förderung einer Verbesserung der irakischen Ölproduktion sollte nicht zu einem Preisverfall oder zu einem Angriff auf die OPEC führen.
- *Justiz im Übergang*: Die verschiedenen Sicherheitsdienste, die als Repressionswerkzeuge dienten, sollten so schnell wie möglich aufgelöst werden. Die strafrechtliche Verfolgung der irakischen Kriegsverbrechen und der Menschenrechtsverletzungen sollte angestrebt, jedoch nur unter angemessener Berücksichtigung der nationalen Geschlossenheit und der administrativen Kontinuität umgesetzt werden. Die EU-Mitglieder sollten ihre Erfahrungen beim Umgang mit einer Justiz im Übergang anbieten und den irakischen und internationalen Behörden entsprechendes Material zur Verfügung stellen.
- *Regionale Stabilität*: Die EU ist interessiert daran, ein Übergreifen des Konfliktes zu verhindern, das durch die Intervention von Nachbarstaaten oder durch eine Eskalation an anderen regionalen Brennpunkten ausgelöst werden könnte – insbesondere durch den israelisch-arabischen Konflikt. Sie sollte sowohl der Türkei als auch dem Iran klarmachen, dass eine langfristige militärische Präsenz im Irak ihrerseits ernsthafte Auswirkungen auf deren Beziehungen zur Union haben würde. Der schwelende israelisch-arabische Konflikt ist in Bezug auf die Entwicklungen in der Region ein sehr heikles Thema und wird regelmäßig von verschiedenen regionalen Akteuren für eigene Zwecke genutzt. Die EU sollte alle Beteiligten des israelisch-arabischen Konfliktes dazu bringen, äußerste Selbstbeherrschung an den Tag zu legen, um eine weitere blutige Eskalation zu vermeiden, die jede Bemühung zum Erreichen einer dauerhaften Einigung in der Folgezeit des Krieges zunichte machen würde.

3. Langfristige Vision und Aktionen

a) Die einheimische Dimension

Das Problem

In Anbetracht der repressiven und extrem gewalttätigen Natur des Baath-Regimes im Irak erfordert jeder wirkliche Regimewechsel die gewaltige Aufgabe der Errichtung einer neuen politischen Ordnung. Dies führt zwangsläufig zu Fragen über die Integration der irakischen Gesellschaft, die permanenten Auswirkungen eines jahrzehntelang währenden autoritären Regimes und die Auswirkungen der politischen Ökonomie. Wir müssen bedenken, dass Saddam trotz all seiner persönlichen Grausamkeit ein Produkt der langen irakischen Geschichte autoritärer Herrschaft ist, die durch ein bemerkenswertes Maß an politischer Gewalt gekennzeichnet ist.

Der Irak hat während der Monarchie (bis 1958) nur eine sehr begrenzte Erfahrung mit der repräsentativen Form der Regierung gehabt, als Vertreter der Großgrundbesitzer und Stammes-Scheichs das Parlament kontrollierten und jede echte Beteiligung des Volkes ausschlossen. Die Unfähigkeit von Reformparteien – abgesehen von den Kommunisten – eine große Anhängerschaft anzuziehen, förderte die zunehmende Einmischung von Armee-Offizieren in die Politik. Beginnend mit Qasims Staatsstreich im Jahre 1958 wurden Verschwörungen kleiner Gruppen von Offizieren zum wichtigsten Mittel des politischen Wandels. Die außergewöhnlich brutale Herrschaft der Baath-Partei seit 1968, die Auswirkung des langen Krieges mit dem Iran in den 80er Jahren und die internationale Isolation des Landes seit 1990 haben die Effekte des autoritären Herrschaftssystems verstärkt.

Der Aufbau einer Nation im Irak ist durch die ethnische Spaltung zwischen arabischer Mehrheit und der kurdischer Minderheit und durch die konfessionelle Teilung zwischen den sunnitischen und den schiitischen Muslimen, die in hohem Maße mit sozioökonomischer Ungleichheit überlappt, zu einem schwierigen Unterfangen geworden. Lang andauernde kurdische Aufstände gegen die Zentralregierung sind in der Geschichte des Irak häufig aufgetreten und wurden mit zunehmender Brutalität niedergeschlagen. Teile der schiitischen Bevölkerung waren jahrzehntelang in oppositionelle Aktivitäten involviert, und ein großer Aufstand des schiitischen Südens im Jahre 1991 wurde von der Elite-Einheit "Republikanische Garde" niedergeschlagen. Im selben Jahr schufen die Kurden unter dem militärischen Schutzschild der Westmächte erfolgreich ein autonomes Gebiet im Nordirak.

Die enormen Ölreserven des Irak sind kein reiner Segen. Einerseits hat der Strom des Ölgeldes seit den 70er Jahren fraglos zu einer deutlichen Verbesserung der Leistungen der Regierung geführt, wie z.B. das Ausweiten und Aufrechterhalten der Infrastruktur oder das Schaffen von medizinischer Versorgung und Bildungsmöglichkeiten. Auf der anderen Seite sind die Erlöse aus den Öl-Exporten zur wichtigsten Geldquelle der Regierung geworden. Die enormen Geldmengen in den Händen der Zentralregierung haben ihre Position gegenüber konkurrierenden Machtzentren in der Gesellschaft gestärkt. Der einfache Zugang zu diesen Erlösen hat die Regierung größtenteils von der Notwendigkeit befreit, gesellschaftliche Ressourcen zu nutzen und im Gegenzug dafür eine Beteiligung an der Entscheidungsfindung anzubieten. Riesige Summen wurden in politische Patronage und Sicherheitsapparat investiert, wodurch jede Herausforderung der regierenden Koalition extrem erschwert wurde.

Die Vision

Territoriale Integrität: Der Irak sollte als separater, unabhängiger Staat bewahrt und seine territoriale Integrität aufrechterhalten werden. Die geographische Verteilung der natürlichen Ressourcen macht es sehr unwahrscheinlich, dass alle wichtigen großen Gruppierungen einer Aufteilung des Landes zustimmen. Außerdem würden Pläne zur Neufestlegung der Grenzen einen gefährlichen Präzedenzfall der Änderung kolonialer Grenzen in der Region schaffen und eher zu neuen Problemen führen, als zur Beseitigung der existierenden beitragen.

Machtverteilung: Die Macht im Irak sollte verteilt werden, um dadurch ein System der *balance of power* zu schaffen, das den Neuaufbau einer stark zentralisierten autoritären Herrschaft verhindert. Ein besonders wichtiges Werkzeug, das die Nachhaltigkeit verschiedener Machtzentren garantiert, ist die konstitutionell garantierte Verteilung fester Anteile der Ölgewinne an Institutionen, die sich von der Zentralregierung unterscheiden. Zahlreiche Oppositionsgruppen unterstützen die Schaffung eines föderativen Systems, um ein gewisses Maß an Autonomie der Minderheiten und die Verteilung der Zentralmacht zu garantieren. Man muss hierbei jedoch bedenken, dass die Entscheidungsfindung in föderativen Systemen ein hochkomplexer Prozess ist und anfällig für völligen Stillstand. Erfolgreiche Beispiele föderativer Systeme haben sehr lange für ihre Entwicklung gebraucht. Die autonome kurdische Zone im Norden des Landes sollte als Keimzelle eines föderativen Systems mit finanzpolitischer und gesetzgeberischer Autonomie fungieren. Das aktuelle Arrangement, die Erlöse des UN-verwalteten "Öl für Nahrung" - Programms auf der Basis eines festgelegten Distributionsschlüssels zu verteilen, könnte als Ausgangspunkt für föderative finanzielle Arrangements dienen. Die föderative Machtverteilung sollte mit kultureller Autonomie für ethnische Minderheiten und einem dezentralisierten Entscheidungsprozess kombiniert werden. Die internationale hohe Behörde sollte bestehen bleiben, jedoch nur mit der Funktion, die Stabilität des konstitutionellen Neuaufbaus zu gewährleisten, bis die neue föderative Ordnung konsolidiert ist und ihre Lebensfähigkeit unter Beweis gestellt hat.

Einbeziehung und Verantwortlichkeit: Ein neues politisches Regime im Irak sollte auf den Prinzipien der Einbeziehung und Verantwortlichkeit beruhen. Die Freiheit der Meinungsäußerung sollte garantiert und der Rechtsstaat etabliert werden. In Anbetracht der Beschaffenheit der aktuellen Regierungsinstitutionen erfordert dies deren sorgfältige Neuordnung mit dem größtmöglichen Maß an Beteiligung. Die Vertretung der Minderheiten muss sicher gestellt werden, und dementsprechend der Charakter der stammesbezogenen sozialen Beziehungen ist zu berücksichtigen (z. B. durch Einräumen weitgehender lokaler Autonomie und durch Einrichtung eines Zweikammersystems mit einem "Oberhaus" für Stammes-Scheichs, religiöse sowie andere bedeutende Persönlichkeiten).

Entmilitarisierung: Der Irak muss seine Ausgaben für militärische Zwecke erheblich senken und seine Versuche aufgeben, an Massenvernichtungswaffen zu gelangen. Außerdem muss eine Berufarmee geschaffen und die irakische Gesellschaft sollte entmilitarisiert werden. Dies sollte im Kontext des progressiven Aufbaus eines regionalen Sicherheitssystems in der Golfregion unter Einbeziehung des Iran geschehen (siehe regionale Dimension).

EU Aktionen

- Die EU sollte ihre europäischen Erfahrungen mit dem Aufbau neuer politischer Institutionen anbieten. Die EU hat unter ihren Mitgliedsstaaten eine große Vielfalt institutioneller Strukturen, die mit einem hohen Maß an Sachkenntnis über dezentrale Politik und institutionelle Reformen gepaart ist.
- Die EU sollte Unterstützung für die Reform des Rechtssystems und der Durchführung der Gesetze im Irak anbieten. Die EU könnte die Unterstützung auf gerichtliche Schulung und eine Strafvollzugsreform einschließlich berufsbezogener Schulungen für Anwälte in den Gerichten, Schulungen in internationalem Recht und Schulungen zu Menschenrechten ausweiten. Die EU sollte Aktivitäten zur Schulung des militärischen und polizeilichen Personals in Menschenrechtsfragen und zur Schulung von Beziehungen zwischen Zivilbevölkerung und Militär sowie von Beziehungen zwischen der bürgerlichen Gemeinschaft und der Polizei unterstützen.
- Die EU sollte den Neuaufbau der irakischen Gesellschaft fördern, indem Nichtregierungsorganisationen Unterstützung gewährt wird und Basisarbeit in Bezug auf Demokratisierung, Menschenrechte, Umgang mit zivilen Konflikten etc. angeboten wird. Sie sollte die Reform des Bildungssystems als Schlüssel zur Verbreitung ziviler und demokratischer Werte unterstützen.
- Die EU sollte die internationale Integration der irakischen Gesellschaft fördern, indem Studienprogramme und Austausche für Studenten, Lehrer, Journalisten, Funktionäre und andere Berufsgruppen geschaffen werden, zur Überwindung der Auswirkungen der jahrzehntelangen Isolation zu überwinden. Das Lernen der englischen Sprache sollte als Schlüssel zur Erneuerung der internationalen Kommunikation gefördert werden.
- Die EU sollte die Kooperation der neuen irakischen Regierung suchen in Bezug auf Übergangsfragen wie Migration, Terrorismus, Drogenschmuggel und organisiertes Verbrechen.
- Die EU sollte die Verhandlung über die neue zeitliche Planung oder den Erlass der irakischen Schulden und Reparationszahlungen befürworten und Hilfe dazu anbieten.

b) Die regionale Dimension

Das Problem

Jede langfristig erfolgreiche Transformation des Irak muss in einer dauerhaften regionalen Struktur eingebettet sein, die die legitimen Sicherheitsbedürfnisse sämtlicher Akteure berücksichtigt und Kooperation auf zahlreichen Gebieten vorsieht. Der Irak ist in vielfältiger Weise abhängig von seinen Nachbarn, vor allem aufgrund seines begrenzten Zugangs zur See, der Verwundbarkeit seiner oberirdischen Öl-Pipelines und seiner Abhängigkeit vom ununterbrochenen Fluss seiner Hauptwasseradern Euphrat und Tigris. Der Irak hat ein Erbe nicht beigelegter Konflikte mit dem größeren Nachbarn Iran, gegen den er während der 80er Jahre erbitterten und blutigen Krieg führte. Die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen durch den Irak ist daher nicht nur auf Saddam Husseins Anspruch auf regionale Hegemonie zurückzuführen, sondern auch auf das Gefühl, von einem mächtigen Nachbarstaat bedroht zu werden.

Das regionale Umfeld des Irak ist von einer extrem ungleichen Verteilung der Ressourcen geprägt. Der Irak und der Iran kombinieren große Ölreserven mit einer verhältnismäßig hohen Bevölkerungszahl, während die Staaten des Golf-Kooperationsrates große Ölreserven und gleichzeitig eine geringe Bevölkerungszahl aufweisen. Syrien im Westen verfügt nur über geringe Reserven, und die Türkei, Jordanien, der Libanon und die Palästinenser-Gebiete besitzen gar keine Ölvorkommen. Diese Ressourcenverteilung würde eine regionale Arbeitsteilung begünstigen, aber Handel und Investition sind eingeschränkt aufgrund nicht beigelegter Konflikte, häufiger politischer Einmischung über Grenzen hinweg und aufgrund des allgemeinen Mangels an Legitimität der einzelnen Regime. Die Region hat bisher bei ihrer Integration in eine globalisierte Wirtschaft lediglich bescheidene Erfolge verzeichnen können und ist in den meisten Bereichen der Entwicklung hinter andere Regionen zurückgefallen.

Außerdem ist die Region von erheblichem und weltweit unvergleichlichem Mangel an demokratischen politischen Systemen geprägt. Es würde den Rahmen dieses Papiers sprengen, die Ursachen dieses speziellen Merkmals der Region zu behandeln; wir begnügen uns damit festzustellen, dass eine Reihe von Faktoren für dieses Phänomen verantwortlich sind, einschließlich der politischen Ökonomie der Öl-Exporteure, der Auswirkung bewaffneter Konflikte und der schwachen Legitimation der einzelnen Nationalstaaten. Das praktische Nichtvorhandensein demokratischer Praxis und demokratischer Werte manifestiert sich bis zu einem gewissen Grad in der politischen Interpretation der islamischen Religion, die ihrerseits nicht voreilig als grundlegende Inkompatibilität von Islam und Demokratie interpretiert werden sollte. Als Folge des Zusammenbruches des Oslo-Prozesses stellt der schwelende israelisch-arabische Konflikt einen gefährlichen Stolperstein für jegliche strukturelle Veränderung in der Region dar. Er lenkt die Aufmerksamkeit von den strukturellen Problemen ab, belastet die Ressourcen der Region und fördert den Terrorismus. Viele Araber sehen ihn als Paradebeispiel für die Missachtung ihrer Interessen durch die westliche Welt und dafür, dass mit zweierlei Maß gemessen wird.

Die Vision

Sicherheitsrahmen: Der Irak (und die anderen Staaten des Maschrek) sollte progressiv in einen regionalen Sicherheitsrahmen am Golf integriert werden, der den Iran, den Jemen und die GCC-Staaten umfasst, um die irakische Bedrohungsperson zu zerstreuen und um neues Streben nach regionaler Dominanz zu verhindern. Dies impliziert als ersten Schritt die Anerkennung der territorialen Integrität der benachbarten Staaten durch den Irak. Um dieses Prinzip in die Tat umzusetzen, sollte eine Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit am Golf (KSZG) in Betracht gezogen werden. Diese Organisation sollte alle Anrainerstaaten umfassen und in themenspezifische Arbeitsgruppen zu Fragen wie Waffenkontrolle, Lösung territorialer Konflikte, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Energie und Wasser unterteilt werden. Da die einzelnen Gruppen verschiedene Kombinationen von Staaten zu unterschiedlichen Themen nach sich ziehen würden, wäre die Mitgliedschaft flexibel. Wenn vielfältige Fragen parallel erörtert werden, könnte es einfacher werden, Kompromisse und unkonventionelle Lösungen für Probleme wie den irakischen Zugang zur See oder den Konflikt in Bezug auf die Inseln Abu Musa und den Tunbs zu erreichen. Der Jemen, Syrien, Ägypten, Jordanien und die Türkei sollten einen Partnerstatus für die Konferenz und vollen Teilnehmerstatus für die relevanten Arbeitsgruppen erhalten. Die EU sollte gemeinsam mit den USA, Russland und dem UN-Sekretariat als Paten beim Aufbau dieses Rahmens und als Teilnehmer in dessen Institutionen auftreten.

Regionale Integration: Die künstliche Teilung der Maschrek-Region in verschiedene unabhängige Staaten – größtenteils mit schwacher oder nicht vorhandener historischer Legitimation –, die auf der Konferenz von San Remo im Jahre 1920 erfolgte, hat keine stabile regionale Ordnung geschaffen. Alle Länder, die zu diesem Zeitpunkt aus dem osmanischen Reich geschnitten wurden (Irak, Syrien, Libanon, Jordanien, Palästina), haben regionale Konflikte und andauernden internen Streit erlebt. Frieden und Stabilität in der Region erfordern die progressive Überwindung der Ordnung von San Remo durch einen Prozess regionaler Integration im Maschrek unter Beteiligung aller o. g. Länder, der die Wahrnehmung von Bedrohung zerstreut, die Basis zur Überwindung der Polarisierung zwischen armen und reichen Staaten schafft und den privaten Sektor und die Zivilgesellschaft fördert. Alle Länder und Menschen der Region müssen vom Neuaufbau des Irak und seiner erneuten Integration in die internationale Gemeinschaft profitieren und nicht etwa den erhofften Erfolg einer politischen Neuordnung des Irak als potentielle Bedrohung für sich selbst wahrnehmen. Dies erfordert die Schaffung starker regionaler Institutionen, einschließlich eines Mechanismus finanzpolitischer Solidarität, die eine gewisse regionale Umverteilung der Ölgelder ermöglicht. Um die Bitterkeit einer Beziehung zwischen Gönner und Bittsteller zu vermeiden, die in der Vergangenheit existierte, muss die finanzpolitische Solidarität in regionalen Institutionen verwurzelt sein und auf klare Ziele von gemeinsamem Interesse zusteuern, wie z. B. auf die Verbesserung der Infrastruktur und der Kommunikation sowie die Förderung der Bildung. Regionale Integration sollte ebenfalls Bewegungsfreiheit für Güter und Dienstleistungen, Kapital und Personen auf Arbeitssuche schaffen und gewährleisten. Physische und administrative Grenzen in der Region müssen schnell abgebaut werden, um eine neue Perspektive und Hoffnung für alle Menschen der Region zu schaffen. Die Integration des Palästinenserstaates nach einem Friedensabkommen in diesen entstehenden gemeinsamen Markt wird ein Faktor in Bezug auf die Lebensfähigkeit dieses Staates sein in der Annahme, dass die Grenze zu Israel für eine Weile geschlossen bleiben wird.

Demokratisierung: Die Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten sind Kernwerte der Europäischen Union und wesentliche Komponenten ihrer Außenpolitik. Ein Regimewechsel im Irak wird nicht über Nacht zu einem stabilen demokratischen System führen, er könnte jedoch zu einem *window of opportunity* für den Aufbau repräsentativer politischer Institutionen in der Maschrek-Region werden. Ein ernsthafter Versuch zum Aufbau eines inklusiven und verlässlichen politischen Systems im Irak macht nur Sinn in einem breiteren regionalen Kontext. Das europäische Drängen auf Demokratie und *good governance* im Kontext des Barcelona - Prozesses muss verstärkt und effektiver gestaltet werden, um sicherzustellen, dass Demokratie nicht als “Bestrafung” angesehen wird, dem Irak auferlegt und als Schwächefaktor im regionalen Kontext empfunden wird.

Israelisch-arabischer Konflikt: Jedes glaubhafte Engagement der EU im Irak erfordert Fortschritte bei der Beilegung des schwelenden israelisch-arabischen Konfliktes. Die Mitglieder des “Quartetts” (USA, EU, Russland und UN) sollten es in Betracht ziehen, eine große internationale Konferenz (Madrid II) in der direkten Folgezeit der Krise einzuberufen, um die Konfliktparteien dazu zu bewegen, eine Lösung zu akzeptieren, die sich stark an dem orientiert, was in Camp David und Taba auf dem Tisch lag, einschließlich der Clinton-Parameter. Die Umsetzung eines Abkommens muss an einen festen Zeitplan gekoppelt und durch eine internationale Truppe überwacht werden.

EU-Aktionen

- Die EU sollte einen intensiven Dialog zur Zukunft des Irak mit Iran, Türkei, Syrien, Jordanien und den Mitgliedsstaaten des Golf-Kooperationsrates (GCC) beginnen. Die EU ist einzigartig gut positioniert, um all diese regionalen Akteure an einen Tisch zu bringen: Mit dem Iran hat die EU vor kurzem Verhandlungen über ein Freihandels- und Kooperationsabkommen begonnen; die Türkei ist Kandidat für die EU-Mitgliedschaft; Syrien und Jordanien sind Partnerstaaten des Barcelona-Prozesses, und ein neues, ambitioniertes Kooperationsabkommen mit dem GCC ist vorgeschlagen worden.
- Die EU sollte gemeinsam mit den USA und Russland als Pate bei der Einrichtung eines multilateralen Sicherheitsrahmens in der Golfregion und als Beobachter seiner Arbeit fungieren. Die EU sollte von ihren Mitgliedsstaaten fordern, zukünftige Lieferungen von Waffensystemen in die Region im Hinblick auf eine EU-weite Vorgehensweise zur Sicherheit am Golf zu gestalten.
- Die EU sollte Pläne zur regionalen wirtschaftlichen Kooperation unterstützen und auf diesem Sektor ihr umfangreiches Fachwissen zur Verfügung stellen. Die EU sollte den Ansatz der Euro-Mediterranen Partnerschaft überdenken (Barcelona-Prozess), die in Anbetracht der Tatsache, dass Zypern, Malta und möglicherweise die Türkei EU-Mitglieder werden, neu zu definieren ist, und das Ziel verfolgen, subregionale Kooperation (Maghreb, Maschrek, Golf) durch Verwendung von Bausteinen aus dem Barcelona-Prozess in die Tat umzusetzen.
- Die EU sollte im Bezug auf Fortschritt bei Demokratisierung und Menschenrechten an alle Arten finanzieller Hilfe und sonstiger Unterstützung für regionale Partnern Bedingungen knüpfen.
- Die EU sollte auf eine große regionale Konferenz drängen, die durch das "Quartett" einberufen und nach dem Vorbild der Konferenz von Madrid im Jahre 1991 ausgerichtet wird, um regionale Fragen zu besprechen und um eine endgültige Beilegung des israelisch-arabischen Konfliktes herbeizuführen.

Eine Europäische Strategie für den Irak (Zusammenfassung)

Die Irak-Krise ist eine Katastrophe für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union (EU). Die Mitgliedsländer sind in ihrer Position angesichts des Krieges gegen das Regime in Bagdad sichtlich gespalten. In der Irak-Krise bedarf es eines neuen Ansatzes.

Die EU sollte eine umfassende Strategie für einen Post-Saddam-Irak entwickeln, die auf Europäischen Prinzipien basiert. Das heißt nicht, dass die Vision, die hier diskutiert wird, kurzfristig realisiert werden kann; die EU und ihre Mitglieder müssen sich aber über die langfristigen Ziele einigen. Die EU wird nicht in der Lage sein, diese Vision im Alleingang zu realisieren. Vielmehr muss die Union einer kohärenten und vernünftigen Strategie folgen, die geeignet ist, die USA und andere internationalen Akteure zu überzeugen, diese als Basis für eine Zusammenarbeit zu unterstützen.

Die Strategie sollte aus folgenden Bausteinen bestehen:

- Die EU sollte umgehend Notfallpläne erstellen, um eine humanitäre Katastrophe zu verhindern, die eine neue Flüchtlingswelle in Richtung Europa auslöst, extremistische und terroristische Aktionen befördert und die einer internationalen Übergangsbehörde ihre Legitimation entziehen könnte. Diese Pläne sollten humanitäre Hilfe zur Verhinderung einer humanitären Krise umfassen und den Irakern Anreize bieten, in ihrem Land zu bleiben.
- Die Übergangsphase sollte durch die “Quartettformel” unter UN-Vorsitz mit Einbeziehung einheimischer Akteure überwacht werden. Die EU sollte die Einhaltung des internationalen Rechts und die Autorität des Sicherheitsrates der UNO als Richtlinie während der Übergangsphase beachten. Die EU sollte die politische und praktische Hilfe auf die Übergangsverwaltung ausweiten und die Rückkehr des Irak in die internationale Gemeinschaft erleichtern.
- Die Etablierung eines inklusiven und verantwortlichen politischen Systems im Irak erfordert zuallererst die Verteilung der Ölrente zwischen verschiedenen Zentren der Macht. Durch die Erstellung eines Systems der gegenseitigen Kontrolle kann die Wiederherstellung einer zentralisierten autoritären Herrschaft verhindert werden. Die EU sollte ihre Erfahrungen bei der Gestaltung neuer politischer Institutionen, bei der Reform des Rechtssystems und bei der Durchführung der Gesetze im Irak anbieten. Die EU sollte den Neuaufbau der irakischen Gesellschaft fördern, indem Nicht-Regierungs-Organisationen Unterstützung gewährt und Basisarbeit in Bezug auf Demokratisierung, Menschenrechte, Umgang mit zivilen Konflikten etc. angeboten wird.
- Der Irak sollte in ein gemeinsames Sicherheitssystem, das den Iran und die anderen Golfstaaten umfasst, stufenweise integriert werden. Dieses System kann die Wahrnehmung des Irak als eine Bedrohung für seine Nachbarn mildern und ein eventuelles neues Streben nach regionaler Dominanz kontrollieren. Dieses System sollte gleichzeitig die Voraussetzung für eine Freihandelszone bilden, die den Irak mit seinen arabischen Nachbarn Syrien, Jordanien, Libanon und einem künftigen Palästinensischen Staat verbindet. Die EU sollte Pläne zur regionalen wirtschaftlichen Kooperation unterstützen und auf diesem Sektor ihre umfangreiche Expertise zur Verfügung stellen. Im positiven Sinne mögen

finanzielle Hilfen und sonstige Unterstützung an regionale Partner mit einem Fortschritt bei der Demokratisierung und der Achtung der Menschenrechte verknüpft werden.

- Jedes glaubhafte Engagement der EU im Irak erfordert die Beilegung des schwelenden israelisch-arabischen Konfliktes. Die EU sollte darauf drängen, dass das Quartett der Vermittler (USA, EU, Russland und die UN), eine große internationale Konferenz (Madrid II) in der direkten Folgezeit der Krise einberuft.

Falls Sie weitere Informationen wünschen, möchten wir Ihre Aufmerksamkeit auf folgende Strategiepapiere lenken:

- Strategiepapier ‘Konflikt im Nahen Osten – Welche Rolle für Europa?’, Deutsch & Englisch, 2003
- Strategiepapier ‚The EU and the GCC. A new Partnership‘, Englisch, 2002
- Strategiepapier VII. Kronberger - Gespräche ‚Europe, the Mediterranean and the Middle East, Strengthening Responsibility for Stability and Development‘, Englisch, 2002

Falls Sie Interesse an einigen dieser Papiere haben, wenden Sie sich bitte an Frau Gabi Schneider (E-Mail: gabi.schneider@bertelsmann.de, Fax: ++49 52 41 81 81 984).