

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Martin Beck

Der israelisch-palästinensische Friedensprozeß

Ferhad Ibrahim

Jordanien nach dem Friedensschluß mit Israel

Volker Perthes

Die Herausforderungen des Friedens  
Syrien, Libanon und die Perspektiven einer neuen  
regionalen Arbeitsteilung

Johannes Reissner

Der Iran auf dem Weg zu einer Regionalmacht

B 18/96

26. April 1996

Martin Beck, Dr. rer. soc., geb. 1962; Studium der Politikwissenschaft und Germanistik in Tübingen, 1993 Promotion; 1994 Gastdozent an der Universität von Denver, seit 1990 wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen: Die Erdöl-Rentier-Staaten des Nahen und Mittleren Ostens. Interessen, erdölpolitische Kooperation und Entwicklungstendenzen, Münster – Hamburg 1993; Buch- und Zeitschriftenbeiträge zu verschiedenen Themen der vergleichenden Systemanalyse, der internationalen Politik und der politischen Ökonomie im Vorderen Orient.

Ferhad Ibrahim, Dr. phil. habil., Bibliotheksassessor, geb. 1950 in Amouda/Syrien; Studium der Politischen Wissenschaft und Geschichte in Berlin und Stockholm; Oberassistent an der Arbeitsstelle Politik des Vorderen Orients des Fachbereichs Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin; Gastprofessor an der University of Jordan, Department of History.

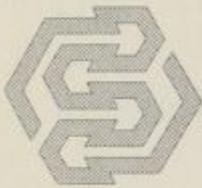
Zahlreiche Publikationen zur Politik und Geschichte des Vorderen Orients.

Volker Perthes, Dr. sc. pol., geb. 1958; 1991–1993 Assistant Professor an der American University of Beirut; seit 1992 Nahost-Referent der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.

Letzte Buchveröffentlichungen: Der Libanon nach dem Bürgerkrieg, Baden-Baden 1994; The Political Economy of Syria under Asad, London 1995.

Johannes Reissner, Dr. phil., geb. 1947; Studium der Islamwissenschaft in Berlin; seit 1982 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.

Veröffentlichungen zu politischen und kulturellen Entwicklungen in der islamischen Welt, besonders in Syrien, Saudi-Arabien, Iran und Zentralasien.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Der israelisch-palästinensische Friedensprozeß

## I. Einleitung

Im Herbst dieses Jahres jährt sich die Madrider Friedenskonferenz zum fünften Male. Man hat sich inzwischen nicht nur an die Existenz des damals initiierten nahöstlichen Friedensprozesses als eine Selbstverständlichkeit gewöhnt, sondern auch daran, daß er bereits zu weitreichenden Ergebnissen geführt hat. Hervorzuheben sind hier der Friedensschluß zwischen Jordanien und Israel 1994, vor allem aber auch die Verhandlungsergebnisse zwischen der Palästinensischen Befreiungsbewegung (PLO) und Israel, die im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen.

Noch in der Zeit unmittelbar vor der palästinensisch-israelischen Prinzipienklärung im Herbst 1993 hatten nur wenige Regionalexperten derart substantielle Resultate prognostiziert. Bis heute ist die Frage nach den Ursachen und Motiven des Friedensprozesses nicht befriedigend geklärt. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht darf über der Beschäftigung mit den laufenden Ereignissen des nahöstlichen Friedensprozesses die Erforschung seiner Gründe indes nicht vernachlässigt werden. Außerdem sollten Prognosen über seinen Fortgang gewagt werden.

Im zweiten Kapitel dieses Beitrages wird zunächst zu klären versucht, worum es im israelisch-palästinensischen Konflikt geht und wie er strukturiert ist. Dann sollen die wichtigsten Stationen des Verhandlungsprozesses zwischen der PLO und Israel kurz beschrieben werden. Dabei wird sich zeigen, daß die PLO wie die israelische Regierung substantielle Zugeständnisse gemacht und sich zum ersten Male seit Bestehen des Konflikts auf eine kooperative Bearbeitung eingelassen haben, die PLO aber noch größere politische Risiken eingegangen ist als die Regierung Rabin. In Kapitel III wird nach Erklärungen für das Verhalten der beiden Akteure gesucht. Fünf Erklärungsansätze werden vorgestellt und auf ihre Stärken und Schwächen hin geprüft. Diese widersprechen sich in einigen Punkten, häufig aber betonen sie nur unterschiedliche Aspekte, und in vielerlei Hinsicht ergänzen sie sich. Im abschließenden vierten Kapitel sollen dann kurz drei Zukunftsszenarien vorgestellt werden.

## II. Bestandsaufnahme: Der israelisch-palästinensische Konflikt und der Friedensprozeß

Der Nahostkonflikt setzt sich aus zwei Teilkonflikten zusammen. Beim ersten Teilkonflikt handelt es sich um territorial- und herrschaftspolitische Positionsdifferenzen zwischen den arabischen Staaten und Israel. Der zweite Teilkonflikt, um den es hier geht, besteht aus Positionsdifferenzen zwischen der PLO und Israel. Strittig ist die Herrschaft über einen Teil des historischen Mandatsgebiets Palästina, nämlich die Westbank (inklusive Ostjerusalem) und den Gazastreifen. Während die PLO diese beiden von Israel im Sechstagekrieg 1967 eroberten und seitdem besetzten Gebiete als Territorium eines palästinensischen Staates beansprucht, lehnt Israel einen Staat Palästina ab und will der PLO nur eine Autonomie unter Aussparung einiger zentraler Politikfelder wie äußere Sicherheit zugestehen; außerdem betrachtet Israel ganz Jerusalem, also einschließlich des Ostteils der Stadt, als seine unteilbare Hauptstadt und beansprucht einen politischen Sonderstatus für die jüdischen Siedlungen in der Westbank und dem Gazastreifen<sup>1</sup>.

Zwischen Israel und der PLO ist ein komplexes Vertragswerk geschlossen worden. Geheimverhandlungen, die die beiden Konfliktparteien im Januar 1993 in Norwegen aufgenommen hatten, mündeten am 10. September desselben Jahres im Austausch offizieller Briefe zwischen dem Vorsitzenden der PLO, Yasir Arafat, und dem israelischen Premierminister, Yitzhak Rabin: Die PLO

*Ich danke Helga Käsler und Jochen Renger für ihre hilfreichen Kommentare zur ersten Version des Manuskripts.*

1 Der im Herbst 1991 in Madrid initiierte Friedensprozeß umfaßt den gesamten Nahostkonflikt. Verhandelt wird über alle wichtigen Positionsdifferenzen zwischen Israel und den Akteuren des Nahen und Mittleren Ostens, also den arabischen Staaten und der Türkei. Libyen, der Irak und Iran sind allerdings ausgeschlossen worden. Der Friedensprozeß gliedert sich in einen multilateralen Verhandlungskomplex (mit den Arbeitsgruppen: ökonomische Kooperation und Entwicklung, Umwelt, Wasser, Flüchtlinge sowie Rüstungskontrolle und regionale Sicherheit) und bilaterale Verhandlungen zwischen Israel und seinen Anrainern Jordanien, Libanon und Syrien sowie der PLO.

erkannte Israel als Staat an und wurde im Gegenzug von Israel als Vertreterin des palästinensischen Volkes anerkannt. Drei Tage später unterzeichneten die beiden Parteien die Prinzipienklärung (*Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*). Hierin verständigte man sich nicht nur auf eine Übertragung politischer Befugnisse an dafür zu benennende Palästinenser, sondern vor allem einigte man sich auch auf eine Vorgehensweise, wie der Herrschaftskonflikt über die Westbank und den Gazastreifen friedlich bearbeitet werden sollte<sup>2</sup>. Es wurde ein sogenanntes Internationales Regime etabliert, also eine normative Institution, an der die Akteure auf der Grundlage eines zentralen Prinzips ihr Handeln ausrichten<sup>3</sup>. Das zwischen der PLO und Israel etablierte Internationale Regime basiert auf dem Prinzip „Land gegen Frieden“, d. h. Israel räumt Land im Austausch für die Anerkennung durch die PLO und deren Verpflichtung, den Konflikt mit Israel gewaltlos auszutragen.

Die Formulierung „räumt Land“ ist bewußt vage gehalten, denn die Konfliktparteien haben auch festgehalten, daß es noch strittige Fragen gibt, die im Augenblick nicht kooperativ bearbeitet werden können. Dazu gehören neben der Staatsfrage u. a. der Status Jerusalems und die Frage der jüdischen Siedlungen sowie die der äußeren Sicherheit inklusive Grenzfragen und Außenbeziehungen. Außerdem hat die PLO keinen vollständigen Abzug der israelischen Truppen durchsetzen können. Es wurde allerdings ein Zeitrahmen für die kooperative Bearbeitung aller Positionsdifferenzen vereinbart: Mit der offiziellen Übergabe der Polizeigewalt an die Palästinenser im Gazastreifen und im Raum Jericho am 13. Mai 1994 wurde eine Übergangsphase eingeläutet, die maximal fünf Jahre dauern soll; Verhandlungen über den endgültigen Status, die auch die bisher ausgeklammerten Konfliktpunkte umfassen, sollen nicht später als zu Beginn des dritten Jahres der Übergangszeit, also im Mai dieses Jahres, einsetzen. Gemeinsames Ziel der Konfliktparteien ist es, bis spätestens Mai 1999 einvernehmlich eine endgültige Regelung über ein Herrschaftssystem in den 1967 von Israel besetzten palästinensischen Gebieten gefunden zu haben.

2 Vgl. Udo Steinbach, Das Gaza-Jericho-Abkommen. Wegmarke im Friedensprozeß, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21–22/94, S. 1–12.

3 Vgl. Manfred Efinger/Volker Rittberger/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn, Internationale Regime und internationale Politik, in: Volker Rittberger (Hrsg.), *Theorien der internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*, Opladen 1990, S. 263–285.

In dem am 4. Mai 1994 geschlossenen Kairoer oder Gaza-Jericho-Abkommen (*Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area*) – meist zusammen mit der Prinzipienklärung auch Oslo I genannt – wurden die allgemeinen Festlegungen der Prinzipienklärung konkret für den Gazastreifen und den Großraum Jericho umgesetzt. Es wurde vereinbart, daß sich Israel militärisch aus den besagten Gebieten zurückzieht und politische Befugnisse an die neugeschaffene Palästinensische Behörde („Palestinian Authority“: PA) überträgt, allerdings mit substantiellen Einschränkungen. So blieben die jüdischen Siedlungen erhalten, und die israelische Armee sicherte sich Militärstützpunkte. Für diese Gebiete bewahrte sich Israel in allen Belangen die alleinige politische Macht. Aber die Befugnisse der PA blieben auch für die von Israel geräumten Gebiete beschränkt: Sie umfaßten zwar alle wichtigen innenpolitischen Bereiche inklusive innerer Sicherheit sowie der Souveränität über natürliche Ressourcen; außenpolitische Kompetenzen wie außenpolitische Kompetenzen allgemein blieben aber ausgenommen. Ferner wurde festgeschrieben, daß sich die Jurisdiktionsgewalt der PA nicht auf israelische Staatsbürger erstreckt. Integraler Bestandteil des Gaza-Jericho-Abkommens war darüber hinaus das von beiden Parteien am 29. April 1994 unterzeichnete *Pariser Protokoll*, das eine enge wirtschaftliche Anbindung des palästinensischen Gemeinwesens an Israel festschrieb, so daß die wirtschaftspolitische Autonomie der PA von Anfang an gering war<sup>4</sup>.

Das am 28. September 1995 zwischen der PLO und Israel geschlossene Abkommen von Taba (*Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*) – auch als Oslo II bezeichnet – stellt weniger eine funktionale als eine geographische und legitimatorische Erweiterung von Oslo I dar<sup>5</sup>. Das eigentlich Neue an

4 Vgl. Aziz Alkazzaz, Ökonomische Aspekte des Nahost-Friedensprozesses, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21–22/94, S. 15–20.

5 In Oslo II sind die Rechte der PA in den Bereichen Innen- und Innensicherheitspolitik sehr detailliert beschrieben, was gegenüber Oslo I aber eher einer Präzisierung als einer Ausweitung der Kompetenzen gleichkommt. Israel ist auch weiterhin für äußere Beziehungen zuständig. Zwar wurden der PLO außenpolitische Kompetenzen zugestanden, doch diese beschränken sich ausdrücklich auf die Bereiche Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und Bildung. Auch wirtschaftspolitisch gibt es gegenüber Oslo I keine gravierenden Änderungen: Das Pariser Protokoll ist fast unverändert in Oslo II übernommen worden (Annex V). Die neu vereinbarten Kooperationsprogramme zwischen dem palästinensischen Gemeinwesen und Israel (Annex VI) sind sehr allgemein gehalten. Was die Verteilung der strategischen Ressource Wasser angeht, hat sich Israel nur begrenzte Veränderungen gegenüber dem alten, die israelischen Interessen stark be-

Oslo II liegt also zum ersten darin, daß die bisher auf den Gazastreifen und den Großraum Jericho beschränkten Kompetenzen der PA sukzessive auf die gesamte Westbank (exklusive Ostjerusalems) ausgeweitet werden, wobei es allerdings, wie im folgenden noch deutlich werden wird, gegenüber dem Gaza-Jericho-Modell einige Einschränkungen gibt. Zum zweiten erhalten die Palästinenser des Gazastreifens und der Westbank (inklusive Ostjerusalems) das Recht, ihre politische Führung in Wahlen zu bestimmen.

Israel räumt die Städte Jenin, Nablus, Tulkarem, Kalkilya, Ramallah und Bethlehem sowie – mit Einschränkungen bezüglich der jüdischen Siedler – Hebron und stimmt einer Ausweitung der bis dato auf den Gazastreifen und den Großraum Jericho beschränkten Kompetenzen der PA zu. Klammert man Ostjerusalem aus, so handelt es sich bei diesen sieben Städten (und den bereits im Rahmen von Oslo I geräumten Städten Gaza und Jericho) um die wichtigsten palästinensischen Ballungsräume der 1967 von Israel besetzten Gebiete. Diese sieben Städte werden in Oslo II als Zone A bezeichnet. Zone B, die über 400 palästinensische Kleinstädte und Dörfer umfaßt, wird zwar wie Zone A im Prinzip vollständig von der israelischen Armee geräumt und der PA werden auch die gesamten innenpolitischen Rechte übertragen; die innere Sicherheit aber unterliegt einer gemischten Zuständigkeit von palästinensischer Polizei und israelischen Sicherheitskräften. Zone C umfaßt in erster Linie unbesiedeltes Land und Gebiete, die von Israel als sicherheitspolitisch vital definiert werden, sowie die jüdischen Siedlungen. In dieser Zone, die flächenmäßig das bei weitem größte Areal bildet, sind von der palästinensischen Zuständigkeit zunächst alle mit territorialen Aspekten verbundenen Befugnisse ausgeklammert. Schrittweise wird allerdings auch diese Zone der palästinensischen Selbstverwaltung unterstellt werden. Dies gilt freilich nicht für jüdische Siedlungen und israelische Militärstützpunkte. Über diese wird erst im Rahmen der Verhandlungen über den endgültigen Status entschieden werden.

Eine legitimatorische Erweiterung der palästinensischen Herrschaft wurde durch das Recht zur Abhaltung von Wahlen beschlossen. Es wurde vereinbart, ein oberstes Legislativorgan, den „Palestinian Council“, und den Kopf der Exekutive, den

vorzugenden Besatzungsregime abringen lassen und sich für alle weiteren Änderungen ein Vetorecht gesichert. Vgl. Jochen Renger/Andreas Thiele, Politische Verteilungskonflikte um Wasserressourcen. Wassernutzung und Wasser-Verteilung im Jordanbecken: Israel und seine arabischen Nachbarn, in: Der Bürger im Staat, 46 (1996) 1, S. 74–82.

„Ra'ees“<sup>6</sup>, in einer demokratischen Wahl bestellen zu lassen. Oslo II regelt die Befugnisse der zu wählenden sowie jener Institutionen, die aus ihnen hervorgehen. Nach deren Einsetzung gehen dann alle Zuständigkeiten der PA auf das neue Institutionengefüge über.

Die israelische Regierung unter Führung der Arbeiterpartei wie die PLO haben im laufenden Friedensprozeß Zugeständnisse gemacht. Beiden sind durch den Friedensprozeß Chancen, aber auch Risiken erwachsen. Allerdings gibt es Gradunterschiede: Wie im folgenden begründet werden soll, erscheinen die Risiken, die die PLO eingegangen ist, größer als die der israelischen Regierung. Dies soll nicht die durchaus beeindruckende Wende schmälern, die die Regierung Israels politisch (und der zum „Friedenssoldaten“ konvertierte Yitzhak Rabin persönlich) vollzogen hat. Vielmehr soll akzentuiert werden, daß sich die israelischen Schritte auf die PLO zu einfacher als Ausdruck einer nüchternen, auf Kosten und Nutzen hin überprüften Strategie interpretieren lassen als das entsprechende Verhalten der PLO.

Die PLO hat Israel als Staat anerkannt. Umgekehrt ist sie von Israel zwar als Vertreterin des palästinensischen Volkes anerkannt worden, hat aber keine Zusagen hinsichtlich einer Staatsbildung erhalten. Aus dem ihr bisher zugestandenen Territorium ist nicht nur die größte urbane Siedlung der Palästinenser überhaupt, Ostjerusalem, herausgeschnitten, sondern es ist auch mit jüdischen und israelischen Enklaven, den Siedlungen und Militärstützpunkten, übersät. Zentrale Politikfelder bleiben unter israelischer Hoheit, und die palästinensische Verfügungsgewalt über die strategische Ressource Wasser ist sehr begrenzt. Ökonomisch hat der Friedensprozeß für die Palästinenser der Westbank und des Gazastreifens bisher kaum positive Folgen gezeitigt (geringe Privatinvestitionen, zählfließende bi- und multilaterale Hilfszahlungen an die PA). Statt dessen ist die Arbeitslosigkeit Ende 1994 auf ein Niveau um die 40 Prozent gestiegen<sup>7</sup>, und bis heute ist keine Besserung in Sicht.

6 Zum ersten Male in der modernen Diplomatie ist im englischen Originaltext ein arabisches Wort verwendet worden. „Ra'ees“ wurde gewählt, da es soviel wie „Präsident“, aber auch „Vorsitzender“ bedeuten kann. In diesem Ausdruck können sich beide Akteure hinsichtlich ihrer Auffassung von der (Nicht-)Staatlichkeit des palästinensischen Gemeinwesens wiederfinden.

7 Vgl. Helga Baumgarten, Das „Gaza-Jericho-Abkommen“. Eine Zwischenbilanz des Friedensprozesses im Nahen Osten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/95, S. 3–11.

Außerdem hat die PLO durch die Unterzeichnung von Oslo I und II eine strategische Trumpfkarte verloren. Der PLO war es bis Mitte der siebziger Jahre gelungen, alle arabischen Staaten darauf festzulegen, daß die PLO die einzige legitime Vertreterin des palästinensischen Volkes sei; weiterhin hatten sich alle arabischen Staaten verpflichtet, der Palästinafrage ein hohes politisches Gewicht beizumessen. Konkret bedeutete dies, daß kein arabischer Staat mit Israel Verträge abschließen konnte, ehe die Palästinafrage nicht auf eine für die PLO akzeptable Art und Weise bearbeitet wäre. Der einzige Staat, der gegen dieses Junktim verstieß, nämlich Ägypten mit dem Friedensvertrag von Camp David, mußte dafür einen hohen Preis bezahlen und wurde im arabischen Lager temporär isoliert. Seit Oslo I sind indes, wie auch der jordanisch-israelische Vertrag vom Oktober 1994 zeigt, weitreichende Vertragsschlüsse zwischen arabischen Staaten und Israel möglich. Selbst das aus palästinensischer Sicht schlechteste aller möglichen Resultate des Nahostkonflikts kann nicht mehr ausgeschlossen werden: Es ist denkbar, daß Israel den israelisch-arabischen Konflikt unter Umgehung des Konflikts um Palästina kooperativ bearbeitet und damit einen wesentlichen Anreiz verliert, weitere Kompromisse bei den Positionsdifferenzen mit der PLO einzugehen. Dies könnte zu einer Versandung des palästinensisch-israelischen Friedensprozesses führen (vgl. Kapitel IV)<sup>8</sup>.

Israels Zugeständnisse in Form der Anerkennung der PLO als Vertreterin des palästinensischen Volkes und die Gebiets- und Kompetenzabtretungen an die palästinensischen Institutionen sind weitreichend – und sie sind, wie die Ermordung Rabins auf tragische Weise demonstriert hat, innenpolitisch brisant. Bei nüchterner Betrachtung wiegen die erhaltenen Gewinne die gemachten Zugeständnisse allerdings bei weitem auf. Nachdem die PLO und Jordanien Israel als legitimen Staat anerkannt und die arabischen Erdölproduzenten der Golfhalbinsel den Wirtschaftsboykott gegen Israel inzwischen auch formal teilweise aufgehoben

8 Eine weitere Schwächung der strategischen Lage der PLO besteht darin, daß sich ihre bis dato völkerrechtlich relativ günstige Position bei einigen zentralen Konfliktgegenständen wie etwa der Jerusalem- und der Siedlungsfrage verschlechtert hat (zur völker- und menschenrechtlichen Dimension des israelisch-palästinensischen Konflikts vgl. Ludwig Watzal, *Frieden ohne Gerechtigkeit? Israel und die Menschenrechte der Palästinenser*, Köln u. a. 1994). Dies ist der Fall, weil die PLO mit der Unterschrift unter die Prinzipienklärung der Behandlung dieser Konfliktgegenstände als ein bilaterales Problem zwischen ihr und Israel zugestimmt hat. Damit aber fällt die zwischen Israel und der PLO ungleiche Machtverteilung noch stärker ins Gewicht.

haben, sind von der Isolationsfront gegen Israel nur noch Syrien, der von ihm abhängige Libanon sowie die international geächteten Staaten Libyen, der Irak und der Iran übriggeblieben. Israel mußte für diese Gewinne, die es seit seiner Gründung angestrebt hat, sehr viel geringere Zugeständnisse machen, als von arabischer Seite seit den siebziger Jahren als minimal zu erfüllende Bedingungen gefordert worden waren, nämlich die vollständige Rückgabe aller 1967 besetzten Gebiete und die Anerkennung der Rechte des palästinensischen Volkes auf einen eigenen Staat.

Kommt es zwischen Akteuren, die ihre Positionsdifferenzen über 20 Jahre auf unkooperative, häufig sogar militante Art und Weise ausgetragen haben, zur Etablierung eines Internationalen Regimes, in dessen Rahmen sich die Kontrahenten verpflichten, ihre Positionsdifferenzen nun friedlich zu bearbeiten, so ist dies erklärungsbedürftig. Im folgenden Teil sollen Erklärungsansätze für beide Akteure geprüft werden.

---

### III. Erklärungsansätze für das Zustandekommen des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses

---

#### *Annäherungen der Positionen*

In der bisherigen Darstellung ist das Neuartige des aktuellen israelisch-palästinensischen Friedensprozesses betont worden. Darüber sollte allerdings nicht vergessen werden, daß es zwischen den Konfliktparteien historische Annäherungen gegeben hat, und zwar sowohl bezüglich des Grades der Positionsdifferenzen als auch hinsichtlich der Mittel des Konfliktaustrages.

Ihren Durchbruch fanden diese Annäherungen 1993 in den Geheimverhandlungen in Norwegen. Unter Ausschluß ihrer eigenen wie der Weltöffentlichkeit konnten die Kontrahenten leisten, was einem positionellen Spagat gleichkam: Man verhandelte mit einem Akteur, dessen Existenz man als illegitim betrachtete – und das mit dem schließlich auch erreichten Ziel der gegenseitigen offiziellen Anerkennung. Dies zeigt die Bedeutung der Eigendynamik von Verhandlungsprozessen. Doch eine solche Eigendynamik kann nur wirken, wenn die Unterschiede zwischen den Positionen nicht zu groß sind. Tatsächlich haben sich die Differenzen zwischen Israel und der PLO seit den siebziger Jahren verringert. Dabei sind Veränderungen israelischer Positionen – so

die im Januar 1993 erfolgte Abschaffung des Gesetzes, das Israelis Kontakte zu Mitgliedern der PLO verbot – eher jüngeren Datums und nicht so weitreichend wie die der PLO, um die es im folgenden geht.

Die PLO-Charta von 1968 stritt Israel jegliche Existenzberechtigung ab. Als einziges adäquates Mittel des Konfliktaustrags wurde der bewaffnete Kampf festgeschrieben. Danach durchlief die PLO mit der von Arafat geführten Fatah an der Spitze schrittweise einen Prozeß der Mäßigung, in dessen Verlauf sie sich de facto allmählich vom Primat des bewaffneten Kampfes zum Primat der Diplomatie durchrang. Parallel dazu veränderte die PLO nach und nach auch ihre kompromißlose Haltung, was die Frage der Existenzberechtigung Israels angeht. Noch sehr verklausuliert erfolgte ein erster Schritt hin auf eine implizite Anerkennung Israels 1974 im Programm des Exilparlaments und formell höchsten Organs der PLO, des Palästinensischen Nationalrats (PNR)<sup>9</sup>. Klar wurde die implizite Anerkennung Israels in Zusammenhang mit der Ausrufung eines palästinensischen Staates durch den PNR 1988 vollzogen, als nicht mehr die Auflösung Israels gefordert wurde, sondern nur noch dessen Abzug „from all the Palestinian and Arab territories it occupied in 1967, including Arab Jerusalem“<sup>10</sup>.

Die hohe Relevanz der beschriebenen Positionsannäherung wird schon daran deutlich, daß bei den Konfliktgegenständen des aktuellen israelisch-palästinensischen Verhandlungsprozesses das Staatsgebiet Israels in den Grenzen vor dem Sechstagekrieg 1967 keine Rolle spielt. Vielmehr geht es lediglich um Gebiete, die in diesem Krieg von Israel erobert wurden. Dennoch bleibt ein großer Erklärungsbedarf, denn noch 1990 konnte Peter Gottstein völlig zu Recht feststellen, „daß die prinzipiellen Grundhaltungen und politischen Wertvorstellungen fast aller Parteien in Israel auf

der einen und die der PLO auf der anderen Seite einander diametral entgegenstehen“<sup>11</sup>.

### *Der Schatten der Zukunft*

Liegen in einem Konflikt die Positionen der Parteien derart weit auseinander, wie dies für den palästinensisch-israelischen Konflikt oben beschrieben worden ist, und werden Zugeständnisse von beiden als schmerzhaft empfunden, ist eine Grundvoraussetzung für eine kooperative Konfliktbearbeitung die Erkenntnis der Akteure, daß sie ihre präferierten Positionen nicht einseitig durchsetzen und den „unangenehmen“ Interaktionen mit dem Kontrahenten nicht aus dem Weg gehen können. Robert Axelrod hat dies anschaulich so formuliert, daß die Zukunft „einen Schatten auf die Gegenwart zurückwerfen und dadurch die aktuelle strategische Situation beeinflussen“<sup>12</sup> kann, so daß es zu einer kooperativen Bearbeitung kommt.

Die Palästinenser gewannen durch den Verlauf und die Ergebnisse der israelisch-arabischen Kriege, insbesondere durch die katastrophalen Niederlagen 1948 und 1967, die Erkenntnis, daß der Konflikt mit Israel militärisch nicht zu lösen ist. Mit dem ägyptisch-israelischen Friedensprozeß von Camp David 1978/79 und dem Ausscheiden Ägyptens aus der arabischen Riege der „Frontstaaten“ wurde dann die Unerreichbarkeit eines solchen Ziels endgültig offenbar; und diese wurde durch den israelischen Libanonfeldzug 1982 nochmals deutlich demonstriert, als die PLO ihre letzte große militärische Bastion an einer israelischen Grenze verlor und ihr Hauptquartier ins periphere Tunis verlegen mußte.

Aber auch Israel mußte lernen, daß es seine oberste Präferenz nicht durchsetzen konnte. 1974 gelang der PLO das oben beschriebene Junktim zwischen dem arabisch-israelischen und dem israelisch-palästinensischen Konflikt. Dieses Junktim schloß aus, daß Israel den arabisch-israelischen Konflikt unter Umgehung der Positionsdifferenzen mit der PLO lösen könnte. Auch der Versuch, die PLO durch den Libanonfeldzug in die Knie zu zwingen, schlug letztlich fehl. Zwar brachte Israel der PLO eine katastrophale militärische Niederlage bei, die diese auch in eine ernsthafte politische Krise stürzte und zu ihrer zeitweiligen Spaltung führte. Doch 1988 war diese Spaltung überwunden und die wiedererstarbte PLO prokla-

9 Hier wurde formuliert, daß „on every part of Palestinian land to be liberated“ ein palästinensischer Staat zu errichten sei (Palestine National Council, Political Program, 8 June, 1974, zitiert nach Yehuda Lukacs (Hrsg.), *The Israeli-Palestinian Conflict. A Documentary Record*, Cambridge u. a. 1992, S. 309). In Artikel 21 der PLO-Charta von 1968 hatte es noch geheißen, daß die PLO „rejects every solution that is a substitute for a complete liberation of Palestine“ (The Palestinian National Covenant, 1968, zitiert nach Y. Lukacs, S. 294). Darüber hinaus wies das Programm von 1974 den bewaffneten Kampf zwar noch als das wichtigste, aber nicht mehr als das einzige Mittel aus.

10 Palestine National Council, Political Communiqué, Algiers, 15 November, 1988, zitiert nach Y. Lukacs (Anm. 9), S. 419.

11 Peter Gottstein, *Israel und die Palästinenser-Frage. Probleme und Perspektiven*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 15/90, S. 37.

12 Robert Axelrod, *Die Evolution der Kooperation*, München 1988, S. 11.

mierte einen palästinensischen Staat. Die im Dezember 1987 einsetzende Intifada brachte für die PLO zwar insofern ambivalente Ergebnisse, als sie neben dem Aufbau einer eigenen Massenbasis in den besetzten Gebieten auch zu einer Stärkung oppositioneller Kräfte, allen voran der Hamas, führte. Doch das Entstehen einer Massenbasis der PLO wie der radikalen Hamas signalisierten Israel, daß es weder möglich noch wünschenswert ist, die PLO zu ignorieren<sup>13</sup>.

An der Schwelle der neunziger Jahre waren sich Israel und die PLO bewußt, daß eine Konfliktbearbeitung ohne den Kontrahenten und eine einseitige Durchsetzung der eigenen Interessen nicht möglich waren. Dies war entscheidend für die Bereitschaft, sich auf Verhandlungen einzulassen.

### *Die Auflösung des Ost-West-Konflikts*

Durch den Niedergang der Sowjetunion und das Ende des Ost-West-Gegensatzes hat sich auch die Struktur von Regionalkonflikten wie dem Nahostkonflikt geändert. So hat sich etwa die Komplexität einer kooperativen Bearbeitung des Nahostkonflikts reduziert, weil nur noch die Interessen einer Supermacht, nämlich die der USA, zu berücksichtigen sind; und die seit dem Kalten Krieg dominierende Optik insbesondere auch der Supermächte, alle Regionalkonflikte durch die Brille des Ost-West-Konflikts zu sehen, konnte einer Sichtweise weichen, die sich auf den regionalen Kern der Positionsdifferenzen konzentriert. Diese globalen Trends treffen auch auf den Nahostkonflikt im allgemeinen und den israelisch-palästinensischen Konflikt im besonderen zu<sup>14</sup>. Wie im folgenden anhand zweier Überlegungen gezeigt werden soll, hat allerdings die populäre These, daß der Friedensprozeß alleine auf das Ende des Ost-West-Konflikts zurückgeführt werden könne, ihre Schwächen.

Erstens übte der Ost-West-Konflikt nach dem vierten arabisch-israelischen Krieg 1973, dessen Verlauf und Ausgang ganz entscheidend vom Ost-West-Konflikt und der Intervention beider Supermächte geprägt worden war, nur noch einen begrenzten Einfluß auf zentrale Ereignisse des

Nahostkonfliktes aus. So fand beispielsweise der Friedensprozeß von Camp David unter Ausschluß der Sowjetunion statt; und sowohl dessen entscheidende Protagonisten (Ägypten, Israel, USA) als auch wichtige seiner Antagonisten (die Golfstaaten, die die Isolation Ägyptens und die Stärkung der arabischen „Frontstaaten“ inklusive der PLO finanzierten) sind völlig unverdächtig, im Ost-West-Konflikt eine prosowjetische Position eingenommen zu haben.

Zweitens gab es eine nur begrenzte ökonomische Abhängigkeit der Konfliktparteien von den Supermächten. Das Budget der PLO wurde seit den siebziger Jahren bis zur Golfkrise fast vollständig durch Transferzahlungen der Golfstaaten bestritten. Die Sowjetunion spielte hier eine untergeordnete und die USA keine Rolle.

Israel bezieht seit den siebziger Jahren hohe finanzielle Zuwendungen von den USA. Diesen Transferzahlungen stehen keine ökonomischen Gegenleistungen gegenüber, weshalb es sich um sogenannte politische Renten handelt<sup>15</sup>. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre beliefen sich diese auf ca. drei Milliarden US-Dollar jährlich<sup>16</sup>. Ein Teil dieser Gelder oder zumindest ihre weitgehend unkonditionierte Vergabe waren insofern an den Ost-West-Konflikt gebunden, als die einzige Demokratie im Nahen Osten, die außerdem über das mit Abstand größte Militärpotential verfügte, den USA als unersetzliches Bollwerk gegen jeden eventuellen Einfluß der Sowjetunion in der Region galt. Nach der Auflösung des Ost-West-Konflikts knüpften die USA dann aber 1991 prompt die Vergabe einer Kreditbürgschaft in Höhe von zehn Milliarden US-Dollar an die Erfüllung politischer Bedingungen, nämlich einen Siedlungsstopp in den besetzten Gebieten. Die USA bewilligten die Kreditgarantien erst nach der Wahl zur Knesset 1992 und dem Sieg der Arbeiterpartei, als sich die Regierung Rabin auf eine Einschränkung des Siedlungsbaus festlegte<sup>17</sup>.

Dennoch darf die ökonomische Bedeutung des Fortfalls des Ost-West-Konflikts für Israel nicht überschätzt werden. Zum einen liegen viele Motive der US-amerikanischen Rentenzahlungen jenseits des Ost-West-Konflikts (insbesondere in der Geschichte des jüdischen Volkes und im Ein-

13 Mit dem 1988 auch formell von König Hussein erklärten Verzicht auf alle Herrschaftsansprüche in der Westbank zerstob dann auch die letzte Hoffnung auf die „jordanische Option“, d. h. die Abtretung der Westbank an Jordanien unter Umgehung der PLO. Israel hatte mit diesem Szenario lange geliebäugelt.

14 Vgl. Claudia Schmid, *Der Israel-Palästina-Konflikt und die Bedeutung des Vorderen Orients als sicherheitspolitische Region nach dem Ost-West-Konflikt*, Baden-Baden 1993, Kapitel 2.

15 Vgl. Martin Beck/Andreas Boeckh/Peter Pawelka, *Staat, Markt und Rente in der sozialwissenschaftlichen Diskussion*, in: Andreas Boeckh/Peter Pawelka (Hrsg.), *Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik*, Opladen 1996, i. E.

16 Vgl. Howard Rosen, *Economic Relations Between Israel and the United States*, in: Robert O. Freedman (Hrsg.), *Israel Under Rabin*, Boulder u. a. 1995, S. 206.

17 Vgl. H. Rosen (Anm. 16), S. 208.

fluß der jüdischen Gemeinde in den USA)<sup>18</sup>. Vor allem aber ist die ökonomische Abhängigkeit Israels von politischen Renten insgesamt begrenzt. Zwar erhielt Israel 1989, im Jahr der Auflösung des Ost-West-Konflikts, pro Kopf die mit Abstand höchsten offiziellen Entwicklungshilfeleistungen weltweit (264,4 US-Dollar), doch diese machten nur 2,6 Prozent des Bruttosozialproduktes aus<sup>19</sup>. Im Unterschied zu vielen arabischen Staaten, deren Stabilität vom regelmäßigen Erhalt extrem hoher Renten abhängt<sup>20</sup>, ist Israel damit eindeutig kein Rentierstaat.

Wenn aber die Bedeutung des Ost-West-Gegensatzes für den Nahostkonflikt schon seit Mitte der siebziger Jahre begrenzt war und wenn die ökonomischen Konsequenzen des Endes des Ost-West-Konflikts für die Akteure des israelisch-palästinensischen Konflikts nicht gravierend waren, so sollte dies Ansporn für die Suche nach alternativen Hypothesen sein. Dabei bietet sich folgende Ausgangsfrage an: Welche strukturellen Änderungen haben sich in der Region des Nahen Ostens im allgemeinen und bei der PLO und Israel im besonderen seit dem Jom-Kippur-(oder Ramadan-)Krieg 1973 zugetragen, als dem Ost-West-Konflikt bei einem zentralen Ereignis des Nahostkonflikts zum letzten Male eine wirklich entscheidende Rolle zugekommen war?

Israels Wirtschaft und Gesellschaft sind seit Beginn der siebziger Jahre strukturellen Anpassungsprozessen unterworfen. Abgesehen von israelischen Besonderheiten wie der traditionell hohen Bedeutung staatlicher Wirtschaftsaktivitäten und der Integration einer großen Zahl von Einwanderern sieht sich Israel dabei Herausforderungen ausgesetzt, die denen von relativ weit entwickelten Schwellenländern ähnlich sind und sich mit den Schlagworten Bekämpfung von Stagnation und Inflation, Restrukturierung der Ökonomie zugunsten international wettbewerbsfähiger, exportorientierter Branchen und Abbau staatlichen Interventionismus umreißen lassen<sup>21</sup>. Im Unterschied zu den vergleichsweise „normalen“ Re-

strukturierungen in Israel haben sich im palästinensischen Fall seit den siebziger Jahren extrem starke, teilweise geradezu dramatische Veränderungen zugetragen. Deren Erklärungswert erscheint für das Verhalten der PLO im laufenden Friedensprozeß so hoch, daß ihnen ein eigener Abschnitt gewidmet werden soll.

### *Die Krise des Petrolismus und der PLO*

Nach der verheerenden Niederlage Ägyptens und Syriens im Sechstagekrieg 1967 und endgültig mit dem enormen Erdölpreisanstieg 1973/74 veränderten sich die ökonomischen und politischen Strukturen im Nahen und Mittleren Osten grundlegend. Die ehemals randständigen Golfstaaten unter Führung Saudi-Arabiens begannen nun die Region auf der Basis des Petrolismus<sup>22</sup> zu dominieren. Ein Teil der aus den Erdölkonsumenländern in die Golfstaaten fließenden Petrodollars wurde von den dort herrschenden Staatsbürokratien zur Stabilisierung der Region verwendet und als politische Renten an arabische Akteure verteilt. Einer der Hauptempfänger dieser Renten war die Fatah, deren rein nationalistische Programmatik keine den Interessen der konservativen Golfstaaten widersprechenden sozialrevolutionären Elemente aufwies. Auf der Basis einer im Vergleich zu allen anderen Flügeln der PLO großen finanziellen Ressourcenausstattung konnte sich die Fatah eine politische Dominanz innerhalb der Organisation sichern<sup>23</sup>.

In den achtziger Jahren sanken die Erdölpreise drastisch. Die Golfstaaten mußten extreme finanzielle Einbußen hinnehmen. Hatten sich die Erdöleinahmen der acht wichtigsten arabischen Förderländer 1980 noch auf 205 Milliarden US-Dollar belaufen, so waren es 1986 nur noch 49 Milliarden US-Dollar<sup>24</sup>. Die danach einsetzende leichte Erholung der Erdölpreise war zu begrenzt, um eine tiefe

22 Den Begriff etablierte Bahgat Korany, *Political Petrolism and Contemporary Arab Politics, 1967-1983*, in: *Journal of Asian and African Studies*, 21 (1986) 1-2, S. 66 bis 80. Vgl. auch Samih K. Farsoun, *Oil, State, and Social Structure in the Middle East*, in: *Arab Studies Quarterly*, 10 (1988) 2, S. 155-175.

23 Über das genaue Finanzaufkommen der Fatah gibt es nur Schätzungen, doch an der Abhängigkeit von den Golfstaaten besteht kein Zweifel. Vgl. Neil C. Livingstone/David Halevy, *Inside the PLO. Covert Units, Secret Funds, and the War Against Israel and the United States*, New York 1990, Kapitel 5; sowie: Mohamed E. Selim, *The Survival of a Non-state Actor. The Foreign Policy of the Palestine Liberation Organization*, in: Bahgat Korany/Ali E. Hillal Dessouki (Hrsg.), *The Foreign Policies of Arab States. The Challenge of Change*, Boulder u. a. 1991<sup>2</sup>, S. 268 f.

24 Vgl. Aziz Alkazzaz, *Die Ökonomie in Nahost seit den 80er Jahren*, in: *Außenpolitik*, 39 (1988) 3, S. 262.

18 Die amerikanischen Hilfgelder an Israel sind denn auch nach dem oben beschriebenen Konflikt über die Kreditbürgschaft trotz der (seit 1994 sogar intensivierten) Fortsetzung des Siedlungsbaus in der Westbank und in und um Ostjerusalem weiter geflossen; vgl. H. Baumgarten (Anm. 7), S. 4 f.

19 Vgl. Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 1991*, Washington 1991, S. 284 f.

20 Vgl. Peter Pawelka, *Der Vordere Orient und die internationale Politik*, Stuttgart u. a. 1993.

21 Vgl. Michael Wolffsohn/Douglas Bokovoy, *Israel. Geschichte, Politik, Gesellschaft, Wirtschaft*, Opladen 1994<sup>4</sup>, Kapitel B und C.

Krise des Petrolismus zu verhindern. Hauptleidtragende waren die Empfänger politischer Renten, denn den Ölländern standen nun sehr viel weniger Ressourcen zur Verfügung, um diese Transferzahlungen zu leisten. Für die PLO kam erschwerend hinzu, daß ihr mit dem erstarkenden islamischen Fundamentalismus in den besetzten Gebieten direkte politische Konkurrenz um den kleiner gewordenen Rentenkuchen erwachsen war<sup>25</sup>.

Derart unter Druck geraten, versuchte Arafat während der Golfkrise, die Attraktivität der Fatah als Rentenempfänger zu steigern, indem er sich als regionaler Vermittler zwischen den Kontrahenten zu profilieren suchte. Diese gefährliche Strategie endete im finanzpolitischen Desaster der PLO: Da die PLO sich nicht der internationalen Ablehnungsfront gegen den Irak anschloß und Arafat in Bagdad Saddam Hussein vor laufenden Kameras sogar umarmte, stellten die Golfstaaten alle Zahlungen an die PLO ein<sup>26</sup>. Danach war die krisengeschüttelte PLO erst recht bereit, auch riskante Strategien zu fahren und sah ein friedenspolitisches Engagement als Chance des Krisenmanagements, auch wenn es ihr große Zugeständnisse abverlangte.

#### *Die Aussicht auf Friedensdividenden*

Ein starkes Motiv für beide Akteure, sich auf den Friedensprozeß einzulassen, bestand in der Aussicht, verschiedene Arten von „Friedensdividenden“<sup>27</sup> zu erhalten. Eine erste mögliche Friedensdividende für alle beteiligten Akteure scheint in einer sicherheitspolitischen Entspannung zu liegen. Nimmt man allerdings die laufenden Rüstungsausgaben als Indikator, so kann von einer regionalen Détente bisher nicht die Rede sein<sup>28</sup>. Die wichtigsten Dividenden liegen in anderen Bereichen.

Die PLO hat durch die Übernahme staatsähnlicher Funktionen völlig neue Kontrollkapazitäten

25 Beispielsweise ließ Kuwait während der Arabischen Gipfelkonferenz in Bagdad 1990 verlautbaren, daß es im Vorjahr der PLO 27, der Hamas aber 60 Millionen US-Dollar überwiesen habe. Vgl. Jean-François Legrain, *A Defining Moment. Palestinian Islamic Fundamentalism*, in: James P. Piscatori (Hrsg.), *Islamic Fundamentalism and the Gulf Crisis*, Chicago 1991, S. 79.

26 Vgl. Helga Baumgarten, *Palästina: Befreiung in den Staat. Die palästinensische Nationalbewegung seit 1948*, Frankfurt am Main 1991, S. 324–341.

27 Konzeptualisiert wird dieser Begriff in: Volker Perthes, *Kriegsdividende und Friedensrisiken. Überlegungen zu Rente und Politik in Syrien*, in: *Orient*, 35 (1994) 3, S. 413 bis 424.

28 Vgl. ders., *Frieden oder neue Konfliktanordnung? Bestandsaufnahme Naher Osten*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 40 (1995) 3, S. 308–319.

und Patronagemöglichkeiten erhalten. Vor allem aber hat sie sich zumindest vorläufig aus ihrer katastrophalen ökonomischen Situation befreien können: Statt aus der Golfregion beziehen die PLO bzw. die Institutionen des palästinensischen Gemeinwesens politische Renten primär von der USA, Europa und Japan<sup>29</sup>. Ob allerdings bereit von einer strukturellen Konsolidierung der PLO gesprochen werden kann, ist fraglich, denn zum einen sehen sich die palästinensischen Institutionen einem unangenehmen Konditionierungsdruck seitens der westlichen Rentengeber ausgesetzt und zum anderen müssen sie mit ernsthaften Legitimationsproblemen rechnen, sollte sich die ökonomische Lage nicht bessern und sollten sich die Erwartungen der Bevölkerung hinsichtlich israelischer Konzessionen im Friedensprozeß nicht erfüllen.

In der offiziellen politischen Debatte ist die Aussicht auf eine ökonomische Dividende durch die Etablierung eines „neuen Nahen Ostens“<sup>30</sup> in Form einer regionalen Wirtschaftsintegration hochgehalten worden. Inzwischen sind berechtigte Zweifel am politischen Willen zur Realisierung einer solchen Vision formuliert worden<sup>31</sup>. Außerdem ist sehr fraglich, ob im Nahen Osten die ökonomischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Orientierung am nordamerikanischen Freihandelszonen- oder gar am europäischen Unions-Modell gegeben sind<sup>32</sup>.

Nichtsdestotrotz hat insbesondere Israel bereits eine hohe Friedensdividende einfahren können. Während die von der PLO erhofften Privatinvestitionen in der Westbank und im Gazastreifen bisher weitgehend ausgeblieben sind und die externe Finanzierung für die dringend gebotene Verbesse-

29 Vgl. Kai Hafez, *Die wirtschaftliche Entwicklung des palästinensischen Autonomiegebiets. Fehlinvestition in den Frieden?*, in: *Orient*, 36 (1995) 2, S. 317–327; Ludwig Watzal, *Geld und Teilautonomie im Nahen Osten*, in: *Die Neue Ordnung*, 49 (1995) 6, S. 468–473.

30 So der Untertitel der deutschen Übersetzung von Schimon Peres, *Die Versöhnung. Der neue Nahe Osten*, Berlin 1993. Im 6. Kapitel wird der Weg von der regionalen „Konfrontationswirtschaft“ zur regionalen „Friedensökonomie“ skizziert.

31 Vgl. Volker Perthes, *Integration oder Trennung? Die Logiken des nahöstlichen Friedensprozesses*, in: *Internationale Politik*, 50 (1995) 7, S. 55–60.

32 Die hochgradig deformierten arabischen Wirtschaftssysteme sind stark von Importen bei praktisch allen Produktionsmitteln, gehobenen Konsumgütern und bei vielen Nahrungsmitteln abhängig. Diese Nachfrage kann Israel nur partiell befriedigen, zumal die Weltmarktkonkurrenz groß ist. Umgekehrt bietet Israel keinen großen Markt für das wichtigste arabische Exportgut, nämlich Erdöl. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung solcher Branchen, die von einem nahöstlichen Friedensschluß realistischere Weise einen Boom erwarten können (etwa der Tourismus), ist aber begrenzt.

zung der Infrastruktur nur schleppend anläuft, verzeichnet Israel aktuell einen Boom ausländischer Investitionen und hat sich neue Absatzmärkte außerhalb der Region des Nahen Ostens erobert sowie bestehende ausgebaut. Israel hat infolge der offiziellen Anerkennung durch Jordanien und die PLO sowie durch die faktisch weitgehend erfolgte Aufhebung des arabischen Wirtschaftsboykotts das Stigma eines „regionalen Paria“<sup>33</sup> verloren. Die realistische Aussicht auf die damit verbundenen ökonomischen Früchte war ein wichtiges Motiv Israels, sich friedenspolitisch zu engagieren.

#### IV. Zukunftsaussichten

##### *Rückkehr zum Status quo ante*

Die Gefahr, daß die Akteure das 1993 etablierte Internationale Regime „Land gegen Frieden“ liquidieren, ist gering. Nicht nur käme das für die PLO wie für die Arbeiterpartei einer großen innenpolitischen Niederlage gleich, sondern vor allem wäre auch der Verlust an internationaler Reputation extrem hoch und der Fluß der oben erwähnten Renten gefährdet.

Im gefestigten demokratischen System Israels würde auch dann, wenn die Opposition die Regierung übernehme, keine Kündigung völkerrechtlich verbindlicher Verträge erfolgen. Im palästinensischen Fall steht ein Wahlsieg der Hamas in weiter Ferne. Legt man Meinungsumfragen des vergangenen Jahres zugrunde, so hätte die Hamas bei einer Teilnahme an den Wahlen einen Anteil von 10 Prozent der Wählerstimmen schon als Erfolg werten müssen. Außerdem gibt es selbst in dieser radikalen Organisation wichtige realpolitische Kräfte, die sich zur Hinnahme der Ergebnisse von Oslo I und II durchgerungen haben.

##### *Endgültige kooperative Regelung*

Friedensprozesse können eine positive Eigendynamik entfalten, wenn die Akteure erfahren, daß einige Positionsdifferenzen durch die Errichtung eines Internationalen Regimes bereits kooperativ bearbeitet worden sind und wenn alle beteiligten Akteure daraus einen Nutzen ziehen, der höher ist als jener, den sie ohne die Existenz des Internationalen Regimes erwarten könnten<sup>34</sup>. Diese Bedin-

gung erscheint hinsichtlich der bisher von Israel und der PLO in Angriff genommenen Positionsdifferenzen erfüllt. Zumindest solange die internationale Unterstützung für den Friedensprozeß anhält und die an ihm beteiligten Akteure eine Friedensdividende erhalten, besteht eine berechtigte Hoffnung auf eine endgültige kooperative Regelung des Konflikts<sup>35</sup>.

Auch die aktuellen innenpolitischen Entwicklungen in Israel und dem palästinensischen Gemeinwesen lassen Optimismus für den Fortgang des Verhandlungsprozesses aufkommen. Im palästinensischen Gemeinwesen haben Arafat und die Fatah und damit die Kräfte, deren politische Zukunft stark an einen Erfolg des Friedensprozesses gebunden ist, einen klaren Wahlsieg errungen. In der israelischen Gesellschaft ist es nach der Ermordung Rabins zu einer erdrutschartigen Verschiebung der Unterstützung zugunsten des Friedensprozesses mit der PLO gekommen.

##### *Das Internationale Regime „Land gegen Frieden“ als Papiertiger*

Ungeachtet der dargelegten Hoffnungen auf eine endgültige Regelung gibt es auch ernstzunehmende Hindernisse auf dem Weg dorthin. Deshalb muß realistischerweise in Betracht gezogen werden, daß ein „verhangenes“ Szenario eintritt: Das Erreichte würde zwar bewahrt werden, doch bei den bisher nicht kooperativ bearbeiteten Problemen käme es zu keinen substantiellen Fortschritten mehr. Hindernisse auf dem Weg zu einer endgültigen Regelung können sowohl auf der Ebene des Verhandlungsprozesses selbst als auch auf der innenpolitischen Ebene ausgemacht werden.

35 Diese könnte etwa wie folgt aussehen: Israel akzeptiert einen palästinensischen Staat, der allerdings qua völkerrechtlich bindender Verträge mit Israel zentrale Souveränitätsrechte abtritt (v.a. im Sicherheits-, aber auch im ökonomischen Bereich). Die PLO würde die Annexion grenznaher Siedlungen ins israelische Staatsgebiet hinnehmen. Bei Siedlungen, bei denen sich diese Lösung aus geopolitischen Gründen verbietet, könnte die israelische Regierung die politische Pluralität der Siedler ausnutzen und jene Siedlungen auflösen, deren Bewohner sich mit Hilfe materieller Anreize zum Rückzug ins israelische Kernland bewegen lassen. Für die Finanzierung könnten Renten aus dem Westen eingeworben werden. Stark ideologisch motivierten Siedlern könnte ein dauerhafter Sonderstatus inklusive einer infrastrukturellen Anbindung an das israelische Kernland zugesichert werden. Was das Hauptstadtproblem betrifft, werden bereits öffentliche Lösungen der Art diskutiert, daß eine Eingemeindung Ramallahs nach (Ost-)Jerusalem es einem Palästinenserstaat mit Regierungssitz in Ramallah erlauben würde, Ostjerusalem als Hauptstadt zu reklamieren, ohne daß Israel auf Jerusalem als ungeteilte Hauptstadt Israels verzichten müßte (vgl. The Jerusalem Post vom 7., 8. und 10. Dezember 1995).

33 Axel J. Halbach, Kooperation im Nahen Osten – halten sich Hoffnung und Ernüchterung noch die Waage?, in: IFO Schnelldienst, 48 (1995) 9, S. 18.

34 Vgl. Robert O. Keohane, After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton 1984.

Was den Verhandlungsprozeß angeht, sind zum einen sicherlich beidseitig Ressentiments und Mißtrauen gegenüber dem Verhandlungspartner zu beachten; doch wenngleich diese historisch gewachsen sind, so besteht dennoch eine realistische Chance auf deren Abbau, denn Internationale Regime wirken vertrauensbildend, wenn sie erste Erfolge erbracht haben. Zum anderen aber gibt es nach wie vor große Positionsdifferenzen zwischen Israel und der PLO. Dies nehmen auch die Akteure selbst so wahr, denn sie haben zentrale Probleme wie die Flüchtlingsfrage, den Konflikt um den Status Ostjerusalems, die Zukunft der jüdischen Siedlungen und die Frage eines eigenen palästinensischen Staates bisher aus dem Prozeß ausgeklammert und auf die Tagesordnung für die Verhandlungen über den endgültigen Status gesetzt. Es gibt bei Internationalen Regimen indes keinen Mechanismus, der dafür sorgen könnte, daß alle Konflikte automatisch einer kooperativen Verregelung zugeführt werden.

Was die innenpolitische Ebene angeht, gilt es zu beachten, daß die kooperative Bearbeitung des israelisch-palästinensischen Konflikts weder in der Westbank und im Gazastreifen noch in Israel unumstritten ist. Die Palästinenser bescherten der Fatah und Arafat bei den Wahlen im Januar dieses Jahres zwar ein überragendes Ergebnis, doch wie Meinungsumfragen der Forschungsinstitute *Jerusalem Media and Communication Centre* (JMCC) und des *Center for Palestine Research and Studies* mit Sitz in Nablus (CPRS) zeigen, ist die Bereitschaft der Bevölkerung gering, weitere Konzessionen an Israel zu akzeptieren<sup>36</sup>. Außerdem setzen große Teile der Hamas programmatisch weiterhin auf Terror und Gewalt als Mittel des Konfliktausstrages mit Israel. Sollte es zu einer Umsetzung dieser Strategie kommen, könnte der Friedensprozeß in Israel rasch an Popularität verlieren. In Israel stehen noch in diesem Jahr Wahlen zur Knesset an; zeitgleich werden die Israelis zum ersten Male den Ministerpräsidenten direkt wählen. Obwohl aktuelle Meinungsumfragen die Regierung unter Führung des neuen Ministerpräsidenten Peres klar vorne sehen, ist der Wahlausgang nicht sicher. Es ist nämlich unklar, ob sich die aktuelle gesellschaftliche Unterstützung für den Friedensprozeß mit der PLO strukturell verfestigen oder sich doch nur

als ein an den unmittelbaren Schock der Ermordung Rabins gebundenes und damit temporäres Phänomen erweisen wird<sup>37</sup>. Im Falle eines Wahlsiegs des Likuds wäre eine Versandung des Verhandlungsprozesses mit der PLO wahrscheinlich<sup>38</sup>.

Aber selbst bei einer Fortsetzung der von der Arbeiterpartei geführten Regierung könnte das friedenspolitische Engagement Israels mittel- bis langfristig nachlassen, vor allem aus zwei Gründen. Erstens könnte sich auf Dauer negativ niederschlagen, daß durch den Tod Rabins das an die innenpolitischen Bedingungen Israels optimal angepaßte friedenspolitische Tandem Rabin-Peres weggefallen ist: Während der intellektuelle „Friedensvisionär“ Peres den Friedensprozeß gestaltete, sicherte der nüchterne, über sicherheitspolitische Zweifel erhabene „Friedenssoldat“ Rabin ihn gegen Skeptiker innenpolitisch ab. Ob hingegen Peres alleine für eventuelle weitere Konzessionen an die PLO innergesellschaftlich denselben Rückhalt zu erzielen vermag, wie dies zusammen mit Rabin der Fall gewesen wäre, muß bezweifelt werden. Keine israelische Regierung wird aber über einen Frieden mit der PLO eine gesellschaftliche Spaltung riskieren, als deren Menetekel die Ermordung Rabins von manchen Beobachtern gedeutet worden ist. Zweitens sollte nicht übersehen werden, daß Israel bereits im aktuellen Stadium des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses einen so großen Teil der erwartbaren Früchte (Stichwort „Friedensdividende“) eingefahren hat, daß die Motivation zur forcierten Fortsetzung dieses Prozesses angesichts seiner Kosten langfristig sinken könnte.

Das Wirken dieser Faktoren könnte in eine Neuauflage des Zustandes „no war, no peace“ münden<sup>39</sup>. Doch angesichts des friedenspolitisch bereits Erreichten besteht kein Anlaß zu Pessimismus. Zu hoffen bleibt, daß der erhoffte Friede auch mehr Freiheit und Wohlstand in die gesamte Region des Nahen und Mittleren Ostens bringt.

37 Vor der Ermordung Rabins war der israelisch-palästinensische Friedensprozeß bei der israelischen Bevölkerung stark umstritten; vgl. Gabriele Ulbig/Gerhard Wählers, Die politische und wirtschaftliche Situation Israels im Frühjahr 1995, in: KAS-Auslandsinformationen, 11 (1995) 5, S. 22–41.

38 Zwar hat der Vorsitzende der Likudpartei, Benjamin Netanyahu, nach der Ermordung Rabins zum Friedensprozeß mit der PLO eine zunehmend pragmatische Haltung eingenommen, doch es ist nicht sicher, ob er sich innerparteilich gegen Widersacher wie Benjamin Begin oder den früheren Ministerpräsidenten Yitzhak Schamir durchsetzen kann. Und auch Netanyahu betont, daß es unter einer vom Likud geführten Regierung nicht zu einem palästinensischen Staat oder zu Zugeständnissen in der Jerusalemfrage kommen werde.

39 Vgl. V. Perthes (Anm. 28), S. 317 f.

36 Vgl. u. a. CPRS, Results of Public Opinion Poll # 17: Elections, Negotiations, Strike, Refugee Camps, Criticism of the PNA. The West Bank (including Arab Jerusalem) and Gaza Strip, May 18–20, 1995, Nablus 1995, S. 15 f.; sowie JMCC, On Palestinian Attitudes Towards the Taba Agreement and the PNA's Assumption of Authority Over West Bank Towns, Results of Survey (6–7 October 1995), Jerusalem 1995, S. 6 f.

## Jordanien nach dem Friedensschluß mit Israel

### I. Einleitung

Der jordanisch-israelische Friedensschluß vom Oktober 1994 war im Vergleich zum Friedensvertrag zwischen Ägypten und Israel oder zwischen der PLO und Israel weniger spektakulär, als er zunächst erschien. Denn de facto herrschte schon seit geraumer Zeit eine Art „kalter Frieden“ zwischen Jordanien und Israel. Dies drückte sich in wiederholten hochrangigen Begegnungen zwischen beiden Seiten aus, wenn sie auch wegen der äußeren Situation oft diskret behandelt wurden<sup>1</sup>. Obwohl der zwischen den beiden Staaten zu erwartende Frieden keineswegs sensationell war, hatte er dennoch eine wichtige bilaterale und regionale Bedeutung.

Der Vertragsschluß berührt indessen nicht allein das Verhältnis zwischen den Parteien, sondern ist neben dem Gaza-Jericho-Abkommen ein weiterer grundlegender Schritt für den Friedensprozeß im Nahen Osten. Die israelisch-jordanischen Verhandlungen sind eng verzahnt mit dem Fortgang des Friedensprozesses zwischen Israel und den Palästinensern. Betroffen sind ferner die jordanisch-palästinensischen Beziehungen. Jordanien, das seit 1950 die Westbank als eigenes Staatsgebiet beansprucht, hatte schon in den siebziger Jahren angefangen, Schritt für Schritt die politische Verantwortung für die Westbank den Palästinensern zu überlassen. Dieser Prozeß begann 1974 mit der Anerkennung der PLO als der einzigen legitimen Vertreterin der Palästinenser. Schließlich verzichtete Jordanien im Juli 1988 auf seine administrative Zuständigkeit für das Westjordanland. Damit beendete es seine politische und rechtliche Verantwortung für die Westbank. Die Ausrufung des Staates Palästina durch den Palästinensischen Nationalrat auf seiner Sitzung in Algier im November 1988 erweckte sogar den Eindruck, daß Jordanien

mit seinem Schritt den Weg für die Etablierung eines unabhängigen palästinensischen Staates freimachen wollte.

Die jordanisch-palästinensischen Beziehungen bestimmten seit der Gründung des Staates Israel die Politik Jordaniens. Dies hängt mit der besonderen Vorgeschichte und Entwicklung des Staates Jordanien zusammen. Obwohl Jordanien nach dem verlorenen Krieg von 1967, der ihm nicht nur den Verlust der Westbank samt Ostjerusalem, sondern darüber hinaus Ströme von Flüchtlingen aus dem Westjordanland bescherte, den Wunsch hatte, den Konflikt mit Israel beizulegen<sup>2</sup>, konnte es, anders als Ägypten, keinen Separatfrieden mit Israel schließen. Dies lag nicht nur an dem geringen Gewicht des ressourcenarmen Jordanien in der regionalen Politik – denn dies hätte durch die Zusammenarbeit mit Ägypten und durch westliche politische und ökonomische Unterstützung kompensiert werden können –, sondern eher an der demographischen Struktur Jordaniens mit seiner palästinensischen Mehrheit<sup>3</sup>. Für das jordanische Königreich ist der Friedensvertrag insofern von Bedeutung, als die politische Legitimation des Haschemitischen Königshauses nicht nur von den radikalen palästinensischen Gruppen bestritten wurde, sondern seit der Machtübernahme durch den Likud-Block in Israel auch durch die rechten Israelis. Letztere vertraten offen die These, daß Jordanien ein Palästinenser-Staat sei und es keinen Bedarf für einen zweiten palästinensischen Staat gebe. Mit dieser These versuchten die rechten israelischen Parteien, die beabsichtigte Annexion des Westjordanlandes zu rechtfertigen, das im Sprachgebrauch dieser Parteien Judäa und Samaria heißt.

Auch wenn Jordanien essentielles Interesse daran hatte, seine Beziehungen mit Israel vertraglich zu regeln, waren die Bedingungen für Verhandlungen vor dem Zweiten Golfkrieg noch nicht gegeben. Erst die regionale Entwicklung während und nach der Kuwait-Krise ermöglichte die Verhandlungen

1 Vgl. zu den diskreten israelisch-jordanischen Begegnungen zwischen 1948 und 1993 den Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 26. Juli 1994. König Husain gab in einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin al-Wasat bekannt, 1974 Kontakt mit dem jüngst ermordeten israelischen Politiker Rabin hergestellt zu haben; vgl. das Nachrichtenmagazin al-Wasat vom 25. Dezember 1995, S. 12.

2 Vgl. hierzu das Buch des jordanischen Kronprinzen al-Hasan bin Talal, *Al-Sai' nahwa al-salam* (Das Streben nach Frieden), Amman 1985, S. 125 ff.

3 Vgl. hierzu Shirin H. Fathi, *Jordan, an invented Nation*, Hamburg 1994.

zwischen Israel und seinen Nachbarn. Die Rolle Jordaniens bei den Verhandlungen seit der Madri-der Nahostkonferenz wurde dadurch kompliziert, daß sie mit der der Palästinenser verflochten war, und nicht etwa, weil die Lösung des jordanisch-israelischen Konfliktes an sich schwierig gewesen wäre.

Die Unterzeichnung der *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*<sup>4</sup> am 13. September 1993 in Washington gab Jordanien endlich den Weg frei, die Verhandlungen mit Israel voranzutreiben. Im wesentlichen konzentrierten sich die Delegationen Israels und Jordaniens seit Januar 1994 auf die Erzielung eines Kompromisses hinsichtlich zweier Fragen, die den Friedensschluß zwischen den beiden Staaten noch behinderten: die Anerkennung der Grenzen zwischen Israel und Jordanien, die vom Völkerbund bei Erteilung des Mandates über Palästina an Großbritannien festgelegt worden waren, und die Regelung der Nutzungsteile an den Flüssen Jordan und Yarmuk. Andere Fragen, die wegen ihrer regionalen Interdependenz bilateral nicht zu lösen waren (die Flüchtlingsfrage, die regionale ökonomische Zusammenarbeit und die regionale Sicherheit), konnten nur in Umrissen behandelt werden.

Jordanien hatte nach dem Friedensschluß andere Prioritäten auf seine Agenda zu setzen als die Problemfelder, die bilateral nicht gelöst werden konnten. Das Hauptziel Jordaniens, das aus ökonomischen Gründen den Friedensprozeß forcieren wollte, war nach dem geschlossenen Vertrag der Erhalt möglichst hoher Friedensdividenden. Dieses Ziel könnte nur im Rahmen des seit dem Beginn der Friedensverhandlungen diskutierten Nahost-Marktes optimal erreicht werden. Neben Israel versuchte Jordanien – ebenfalls vor dem Hintergrund der Suche nach Wirtschaftspartnern – regionalpolitisch eine aktivere Rolle zu spielen. Sowohl die Normalisierung der Beziehungen mit den Golfstaaten als auch die Suche nach einem Weg zur Wiedereingliederung des Irak in das regionale System gehörten zu den Hauptzielen der jordanischen Politik nach dem Abschluß des Friedens. Diese Bemühungen konnten nur einen Teilerfolg haben, weil die regionalen Rivalitäten eine Sonderrolle Jordaniens weitgehend verhinderten.

Innenpolitisch waren keine großen Widerstände gegen den Frieden mit Israel zu befürchten; dies hat sich im ersten Jahr nach dem Friedensschluß bestätigt. König Husain ging vor diesem Hinter-

grund dazu über, die ökonomischen Strukturen neu zu gestalten, so daß Jordanien in der nächsten Zeit für die Konkurrenz um die Friedensrente gewappnet ist. Zudem sollen die neuen Strukturen, vor allem die Privatisierung der Staatsbetriebe, für Jordanien eine bessere Position im Rahmen eines regionalen Wirtschaftsmarktes ermöglichen.

In diesem Beitrag werden die innenpolitischen, wirtschaftlichen und regionalen Aspekte der jordanischen Politik nach dem Friedensschluß erörtert. Auch wenn Jordanien mit seinen spezifischen demographischen und wirtschaftlichen Merkmalen nicht für alle Staaten der Region typisch ist, darf nicht übersehen werden, daß die Staaten, die noch mit Israel über den Frieden verhandeln, das jordanische Friedensexperiment genau beobachten. Insofern hat Jordanien Modellcharakter.

---

## II. Die Bedeutung und der Umfang des israelisch-jordanischen Friedensvertrages

---

Es fällt auf, daß der jordanisch-israelische Friedensvertrag vom 26. Oktober 1994 in einigen Artikeln dem Umfang nach über den ägyptisch-israelischen Friedensvertrag vom 26. März 1979 hinausgeht. Die Beendigung des Kriegszustandes und die unmittelbar damit zusammenhängenden Punkte, wie Grenzfestlegung und Truppenabzug, unterscheiden sich kaum von dem ägyptisch-israelischen Vertrag. Das gilt auch für die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen und die ökonomische, wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit. In einem Punkt zeigt der jordanisch-israelische Vertrag eine Besonderheit, nämlich in der Frage der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. Der Artikel 4 Ziff. 4 a verpflichtet beide Parteien, jegliche Zusammenarbeit mit Koalitionen oder Organisationen militärischen oder sicherheitspolitischen Charakters, die gegen einen der Partner gerichtet sind, zu unterlassen<sup>5</sup>. Diese Frage hatte auch baldige politische Konsequenzen. Ein inoffizielles Büro der palästinensisch-islamistischen Bewegung Hamas in Jordanien mußte nach dem Vertrag geschlossen werden. Jordanien war allerdings, wie Kronprinz Hasan zum Ausdruck brachte, der Meinung, daß die Anerkennung der jordanischen Grenzen durch Israel sowie der jor-

4 Text in: *International Legal Materials*, 32 (1993) 6, S. 1525–1544.

5 Vgl. *Israel-Jordan Treaty of Peace*, in: *International Legal Materials*, 34 (1995) 1, (S. 43–67), S. 47.

danischen Rechte am Jordanwasser eine höhere Priorität habe<sup>6</sup>. Mit dem Vertrag ist nach Auffassung des Kronprinzen endgültig anerkannt worden, daß Jordanien kein Ersatz für Palästina ist<sup>7</sup>. Diese Frage war für die Jordanier von großer Wichtigkeit, weil die von israelischen Rechten propagierte sogenannte „Transfer-Option“, d. h. Transfer der Westbank-Bevölkerung nach Jordanien, – abgesehen von der Frage, ob sie realpolitisch durchführbar gewesen wäre – in Jordanien als Gefahr empfunden wurde.

Die Anerkennung der jordanischen Grenzen bedeutet aber nicht, daß realpolitisch die Entwicklung in den besetzten Gebieten Jordanien nicht tangiert. In dem Friedensvertrag wurde Jordanien das Recht eingeräumt, in zwei Fragen mitzuwirken, nämlich in der Flüchtlingsfrage und in der Jerusalem-Frage. Bei der ersten Frage (Art. 8) wurde eine Lösung des Flüchtlingsproblems zum einen von der endgültigen und dauerhaften Regelung der von Israel besetzten Gebiete abhängig gemacht<sup>8</sup>. Zum anderen sollen multilaterale Verhandlungen zwischen Israel, Jordanien, Ägypten und den Palästinensern die Frage der Flüchtlinge in ihrer regionalen Dimension regeln. Für Jordanien, das die Mehrheit der Flüchtlinge nach dem Krieg von 1967 aufnehmen mußte, hat die Lösung dieser Frage auch innenpolitisch eine große Brisanz. Jordanien kann, da die Flüchtlinge von 1967 die jordanische Staatsbürgerschaft haben, niemanden zur Rückkehr in die Westbank zwingen; die israelische Bereitschaft zur Anerkennung des Rückkehrrechts ist freilich von der endgültigen Lösung des Nahostkonflikts abhängig.

Im Artikel 9 des Vertrages wird jetzt bei der Festlegung eines dauerhaften Status von Ostjerusalem die „besondere Rolle des Königreich Jordanien in bezug auf die Heiligen Stätten in Jerusalem“ beachtet<sup>9</sup>. Jordanien hat nach dem Vertrag die Aufsicht über die islamischen Einrichtungen auf der Westbank, ausgenommen Jerusalem, an die Palästinenser abgegeben. Jordanien will, wie im Artikel 9 festgelegt wurde, die Aufsicht über den Felsendom und die Aqsa-Moschee behalten, auch wenn die Palästinenser die Oberhoheit über Ostjerusalem erlangen sollten. Ob dies politisch gegen den Willen der Palästinenser durchführbar ist, bleibt abzuwarten. Jedenfalls legitimiert Jordanien seine im Vertrag festgelegten Rechte damit, daß

Jordanien, solange der Status Jerusalems nicht geklärt ist, kein Rechtsvakuum zulassen will, von dem Israel profitieren könnte.

Der jordanisch-israelische Friedensvertrag beschneidet in der Tat weder die Rechte der Palästinenser noch die Rechte der anderen arabischen Staaten. Bemerkenswerterweise hat Syrien, das den Friedensschluß kritisierte, den Vertrag nur in zwei Punkten beanstandet, einmal wegen der Verpachtung eines Teils des von Israel besetzten jordanischen Territoriums an Israel<sup>10</sup>, wobei der Grund offensichtlich ist: Syrien wollte Israel dadurch klarmachen, daß der Golan oder Teile des Golan nicht nach dem jordanischen Modell an Israel verpachtet werden können. Der zweite Aspekt bezieht sich auf den Alleingang Jordaniens beim Friedensschluß<sup>11</sup>.

### III. Die Wirtschaftsentwicklung

Der jordanische Staat war seit seiner Gründung 1921 ein Rentierstaat<sup>12</sup>, der angesichts seiner schwachen ökonomischen Strukturen und kaum vorhandenen strategischen Ressourcen, wie etwa Erdöl, auf ausländische Zuwendungen und seit den fünfziger Jahren zusätzlich auf Überweisungen von Gastarbeitern in den arabischen Golfstaaten angewiesen ist<sup>13</sup>. Da sich Jordanien nur in geringem Maße auf eigene Ressourcen stützen kann – vor allem Phosphat und Pottasche, die etwa 35 Prozent des gesamten Exportvolumens Jordaniens ausmachen<sup>14</sup> –, unterlag seine Wirtschaft starken Schwankungen, die für die Rentenarten, die es bezog, charakteristisch sind. So steckte Jordanien Ende der achtziger Jahre in einer ernsthaf-

10 Vgl. die syrische Tageszeitung Tishrin vom 25. Oktober 1994.

11 Der syrische Vizepräsident Abd al-Halim Khaddam teilte in einem Spiegel-Interview mit: „Daß Jordanien im Galopp seinen Frieden mit Israel geschlossen hat, ist durch nichts gerechtfertigt.“ Der Spiegel, (1995) 28, S. 118.

12 Rentierstaaten sind nach Peter Pawelka „jene Staaten der Dritten Welt, die regelmäßig in sehr hohem Umfang externe Rente oder Renten-Äquivalente beziehen und deren Verhalten als Funktion der Struktur dieser besonderen Staatsrevenue und des mit diesem Einkommen betriebenen Politikmanagements nach innen begriffen werden kann“. Peter Pawelka, Der Vordere Orient und die internationale Politik, Stuttgart u. a. 1993, S. 103.

13 Zur ökonomischen Situation Jordaniens vor dem Friedensvertrag siehe: Hani Abu-Jabarah, The Economics of Peace: Jordan, in: Stanley Fischer/Dani Rodrik/Elias Tuma, The Economics of Middle East Peace, Cambridge, Mass. 1992, S. 181–199.

14 Vgl. Alan J. Day, Jordan: Economy, in: The Middle East and North Africa. 1995, London 1994, S. 588.

6 Vgl. die jordanische Tageszeitung al-Ra'i vom 24. Oktober 1994.

7 Vgl. ebd.

8 Vgl. Israel-Jordan Treaty of Peace (Anm. 5), S. 49 f.

9 Ebd. S. 50.

ten Wirtschaftskrise wegen des Sinkens der Zuwendungen aus den arabischen Golfstaaten infolge der regionalen Rezession sowie der Verringerung des Transithandelsvolumens mit dem Irak nach dem Waffenstillstand im Krieg zwischen Iran und Irak. Der jordanische König erklärte auf der arabischen Gipfelkonferenz von Bagdad im Mai 1990 unverhohlen, daß sein Land vor dem Bankrott stünde, falls die arabischen Erdölstaaten keine baldige Finanzhilfe leisteten<sup>15</sup>.

Tatsächlich verschuldete sich Jordanien seit Mitte der achtziger Jahre hoch. 1989 wurden die Auslandsschulden – verursacht u. a. durch das chronische Haushaltsdefizit – mit 6 467 Millionen US-Dollar beziffert, das Land mußte im gleichen Jahr 495 Millionen US-Dollar an Zinsen aufbringen. 1993 hatte Jordanien 7 184 Millionen US-Dollar Auslandsschulden und mußte eine Summe von 517 Millionen US-Dollar für den Schuldendienst ausgeben<sup>16</sup>. Zwar zog der zweite Golfkrieg Jordanien in vieler Hinsicht in Mitleidenschaft<sup>17</sup>, vor allem durch Flüchtlingsströme der jordanischen und palästinensischen Gastarbeiter aus den Golfstaaten sowie durch die ausbleibende finanzielle Hilfe von dort. Doch zeigte die Wirtschaft dank des Kapitalzuflusses durch die heimkehrenden Gastarbeiter eine bis 1993 anhaltende Konjunktur. So erlebte Jordanien von 1991 bis Ende 1993 einen „Miniboom“<sup>18</sup>. Die Wachstumsrate der jordanischen Wirtschaft wurde im genannten Zeitabschnitt auf etwa fünf Prozent beziffert<sup>19</sup>. Dieser Wirtschaftsaufschwung kam bereits Ende 1993 zum Stillstand, weil die Konjunktur im Bausektor, in dem die 1990 heimkehrenden Gastarbeiter ihr Kapital vor allem investiert hatten, abflaute. Da das Ende des UNO-Embargos gegen den Haupthandelspartner Jordaniens, den Irak, nicht in Sicht war und die arabische Unterstützung für Jordanien wegen der jordanischen Position im Golfkrieg ausblieb, mußte Jordanien versuchen, verstärkt Zugang zu externer Rente zu suchen. Nachdem Ägypten durch den Abschluß des Camp-David-Abkommens 1978/79 nicht unerheblich mit westli-

cher Hilfe bedacht worden war, erhoffte sich Jordanien ebenfalls eine großzügige westliche Friedensrente<sup>20</sup>. Dieser Umstand erhöhte die Bereitschaft Jordaniens, mit Israel Frieden zu schließen.

Ein nicht unwesentlicher Grund für die Abhängigkeit Jordaniens von ausländischer Hilfe nach dem zweiten Golfkrieg steht im Zusammenhang mit der Entwicklung des Irak zum Haupthandelspartner Jordaniens<sup>21</sup>. Es ist evident, daß die jordanischen Firmen, die sich ein Jahrzehnt an die Bedürfnisse der irakischen Wirtschaft angepaßt hatten, nicht abrupt neue Handelspartner finden konnten. Daß der Handel mit dem unter dem internationalen Wirtschaftsembargo stehenden Irak Nachteile verursachen würde, war den jordanischen Handelspartnern klar. Irak konnte Ende 1995 seine Schulden an Jordanien, die mit einer Milliarde Jordanischer Dinar beziffert worden sind<sup>22</sup>, nicht mehr zahlen. Ende Januar 1996 halbierte Jordanien das Handelsvolumen mit dem Irak<sup>23</sup>.

Die Anstrengungen Jordaniens konzentrierten sich nach dem Friedensschluß mit Israel auf vier wichtige Felder: Sicherung der Auslandshilfe, Mitwirkung bei der Konkretisierung und Forcierung des Nahostmarktes, Wiederherstellung von normalen Beziehungen mit den Golfstaaten und rasche Privatisierung der jordanischen Wirtschaft. Jordanien, immerhin der zweite arabische Staat, der mit Israel Frieden schloß, erhoffte sich eine stärkere Wirtschaftshilfe aus dem Westen. Vor allem die Verschuldung des Landes sollte merklich reduziert werden. Auch wenn der Umfang der Friedensdividende die Wünsche der Jordanier nicht voll befriedigen konnte, dürfte die geleistete und die versprochene Auslandshilfe die ökonomische Situation etwas entspannt haben. Die USA leisteten 1995 mit der Abschreibung von 702 Millionen US-Dollar Schulden, verteilt auf drei Jahre, den Hauptbeitrag. Nicht unbedeutend waren die erfolgreichen Verhandlungen mit den im Pariser Club zusammengeschlossenen westlichen Gläubigerländern, die der Umschuldung von ca. 40 Prozent der jordanischen Auslandsschulden zustimmten, die im Herbst 1995 6,6 Milliarden US-Dollar betragen<sup>24</sup>. Aber die von den westlichen Staaten

15 Zum vollständigen Text der Rede König Husains vgl. die kuwaitische Tageszeitung al-Qabas vom 29. Mai 1990.

16 Jordanien mußte mit den Geberstaaten (Pariser Club) und mit den Privatgläubigern (Londoner Club) immer wieder Umschuldungsverhandlungen führen, siehe hierzu World Debt Tables, Washington 1994; Thomas Koszinowski/Hanspeter Mattes, Nahost-Jahrbuch 1993, Leverkusen 1994.

17 Vgl. zur Position Jordaniens während des zweiten Golfkrieges Kamel Abu Jaber, Jordan and the Gulf War, in: Tareq Y. Ismael/Jacqueline S. Ismael (Hrsg.), The Gulf War and the New World Order, Gainesville u. a. 1994, S. 366–382.

18 Nahost-Jahrbuch 1992, S. 103.

19 Vgl. ebd. und das Nahost-Jahrbuch 1993 (Anm. 16), S. 104.

20 Vgl. George Hawatmeh, Why the King signed, in: Middle East International vom 5. August 1994, S. 4.

21 Jordanien exportierte auch nach dem zweiten Golfkrieg 50 Prozent seiner Industrieerzeugnisse in den Irak, vgl. Middle East Economic Digest vom 21. April 1995, S. 10.

22 Vgl. die Tageszeitung al-Ra'i vom 22. Dezember 1995.

23 Vgl. die Tageszeitung al-Hayat vom 27. Januar 1996.

24 Vgl. Nahost-Jahrbuch 1994, S. 106, auch: Middle East Economic Digest vom 27. Oktober 1995, S. 7–14.

anvisierten Projekte – Deutschland etwa ist mit 50 Millionen DM Entwicklungshilfe beteiligt, die zum Teil für Umweltprojekte ausgegeben werden<sup>25</sup>, die USA finanzieren ein Wasserprojekt mit einem Volumen von 50 Millionen US-Dollar<sup>26</sup> – können die ökonomischen Probleme Jordaniens kaum lösen. Der vom IWF im Februar 1996 gewährte Kredit von 300 Millionen US-Dollar ist noch die größte Summe an Frischkapital, die Jordanien nach dem Friedensvertrag erhalten konnte.

Wie nach der Unterzeichnung des Friedensvertrags von amerikanischen Offiziellen zu hören war, machten sich die Jordanier Illusionen über den Umfang der Friedensdividende<sup>27</sup>; sie haben aber kurz darauf andere Prioritäten gesetzt. Jordanien versuchte nach dem Friedensvertrag, die Beziehungen zu seinen traditionellen Geldgebern, den Golfstaaten, zu verbessern. Aber auch hier wurden die Jordanier ernüchert. Anlässlich der Verabschiedung des Haushaltes machte der ehemalige Ministerpräsident Abd al-Salam al-Majali deutlich, daß die Jordanier, auch wenn die Beziehungen mit den Staaten des Golfes sich normalisieren sollten, auf keine großzügige Hilfe hoffen könnten<sup>28</sup>. Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit mit den Golfstaaten dürfte auf gemeinsamen Wirtschaftsprojekten und privaten Investitionen liegen. Während sich die Beziehungen mit den kleineren Golfstaaten Katar und Oman, aber auch mit Bahrain und den Vereinigten Arabischen Emiraten, fast normalisierten, mußte König Husain nun seine Beziehungen mit der Hauptmacht auf der arabischen Halbinsel, Saudi-Arabien, und mit Kuwait verbessern. Dies brachte allerdings keine baldigen positiven Ergebnisse. Der Weg zur Wiederherstellung der alten Verhältnisse, als die Golfstaaten das ärmere Jordanien ökonomisch unterstützten, scheint noch lang zu sein. Dennoch dürften die Versprechungen Saudi-Arabiens, Jordaniens Erdölbedarf zu decken, ein wichtiger Meilenstein auf diesem Weg sein. Die Hoffnungen Jordaniens, daß das Konzept des Nahostmarktes<sup>29</sup> bald Realität

wird, wurde auf den regionalen Wirtschaftstagen von Casablanca und Amman etwas gedämpft. Die Jordanier schlugen hier ein *Middle East Free Trade Agreement* (MEFTA) nach dem Modell von NAFTA und EFTA vor<sup>30</sup>. Dieser Vorschlag und die Gründung einer regionalen Entwicklungsbank *Middle East Development Bank* wurden zwar in Casablanca 1994 und in Amman 1995 diskutiert, warten aber immer noch auf ihre konkrete Verwirklichung. Eine effektive wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Israel und den unter der Kontrolle der Palästinensischen Nationalbehörde (*Palestinian National Authority/PNA*) stehenden Gebieten konnte ebenfalls nicht rasch realisiert werden. Es scheint überhaupt, daß die von den USA favorisierte Bankgründung, abgesehen von Israel und Jordanien, im Nahen Osten keine populäre Idee ist. Die Golfstaaten, ebenso wie die EU-Mitglieder, kritisieren das Bankkonzept, weil eine weitere bürokratische Institution die notwendige, aber noch nicht existente regionale Wirtschaftskooperation nicht ersetzen kann<sup>31</sup>.

Aber auch die im Artikel 7 des Friedensvertrages vorgesehene wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Jordanien und Israel braucht bis zu ihrer Realisierung eine gewisse Zeit. Das erste Projekt, nämlich der Bau eines israelisch-jordanischen Flughafens durch die amerikanische Gruppe Lockheed Martin in Aqaba, kann wahrscheinlich erst Ende 1996 in Angriff genommen werden<sup>32</sup>. Daß die Animositäten zwischen zwei Ländern, die sich offiziell immerhin mehr als vier Jahrzehnte im Kriegszustand befanden, nicht rasch beseitigt werden können, wird durch das Immobiliengesetz vom Juli 1995 veranschaulicht. Mit der Aufhebung des Wirtschaftsembargos gegen den Staat Israel verabschiedete das jordanische Parlament ein Gesetz, das den Erwerb von Immobilien in Jordanien auf die Jordanier und Bürger anderer arabischer Staaten beschränkte. Der Erwerb von Immobilien durch die Bürger dritter Staaten erfordert die Genehmigung des Ministerpräsidenten<sup>33</sup>. Es ist evident, auch wenn es *expressis verbis* nicht erwähnt wurde, daß durch das Gesetz dem Erwerb von Immobilien durch israelische Bürger ein Riegel vorgeschoben werden sollte.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen hat Jordanien keine Möglichkeit, seine wirtschaftlichen

werden; vgl. hierzu *Middle East Economic Digest* vom 25. November 1994, S. 2.

30 Vgl. Hasan bin Talal, *Jordan and the Peace Process*, in: *Middle East Policy*, 3 (1995) 3, (S. 31–35), S. 34.

31 Vgl. *The Middle East* vom Dezember 1995, S. 16.

32 Vgl. ebd., S. 17.

33 Vgl. die Tageszeitung *al-Hayat* vom 21. Juli 1995.

25 Vgl. *Nahost-Jahrbuch* 1994, S. 106.

26 Vgl. Stephen Zunes, *The Israel-Jordanian Agreement: Peace or Pax Americana?*, in: *Middle East Policy*, 3 (1995) 4, S. 61.

27 Vgl. *Middle East Economic Digest* vom 21. April 1995.

28 Vgl. *Summary of World Broadcasts, The Middle East* vom 13. Dezember 1994, S. 6 f.

29 Israel favorisiert zur Realisierung eines Nahostmarktes ein dreistufiges Modell. In der ersten Stufe soll eine wirtschaftliche Kooperation zwischen Israel, Ägypten und Jordanien zustande kommen. In der zweiten Stufe sollen gemeinsame regionale Projekte mit Unterstützung der Geberländer (USA, EU und Japan) entstehen. In der dritten Stufe soll die Zusammenarbeit der nahöstlichen Staaten, nach dem Beispiel der europäischen Zusammenarbeit institutionalisiert

Probleme optimal zu lösen. Auch wenn das Wirtschaftswachstum im ersten Jahr nach dem Friedensschluß mit 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht schlecht war, braucht Jordanien mehr Wachstum, um das Problem des rapiden Bevölkerungswachstums von 3,6 Prozent jährlich zu lösen, das die gegenwärtige Arbeitslosigkeit von ca. 15 Prozent noch weiter erhöht<sup>34</sup>. Es scheint in der Tat, daß die möglichen positiven Impulse eines regionalen Marktes einen Beitrag für die Lösung dieser Probleme darstellen könnten.

#### IV. Die innenpolitische Entwicklung

Die ökonomische Struktur Jordaniens steht in einer umgekehrten Relation zum innenpolitischen System. Nach innen baute die haschemitische Dynastie ein Klientensystem auf, das der Monarchie trotz zahlreicher interner und externer Konflikte Stabilität verlieh. Repräsentanten der Stämme, der ethnischen Minderheiten, der religiösen Gemeinschaften, aber auch der wichtigsten sozialen Gruppen, etwa der Händlerschicht, bilden mit der Dynastie ein Netz. Die Loyalität zur Monarchie wird durch politische Partizipation und Zugang zum Rentenzklus honoriert. Daß dieses System fragil ist, wird in den Krisenzeiten sehr deutlich. Die Wirtschaftskrise Ende der achtziger Jahre führte 1989 zu gefährlichen Unruhen in Süd-Jordanien, die durch Gewalt und Versprechungen beendet werden konnten<sup>35</sup>. Die jordanische Führung stand nach den Unruhen vor der Option, entweder nach dem Beispiel der anderen arabischen Staaten die Opposition dauerhaft gewaltsam zu unterdrücken oder eine kontrollierte politische Partizipation der oppositionellen Kräfte zu ermöglichen. Die Opposition der achtziger Jahre war eindeutig islamistisch orientiert<sup>36</sup>. Arabische Nationalisten und Linke verloren seit den siebziger Jahren rapide an Einfluß und waren nun eine Randerscheinung. Eine Besonderheit der jordanischen

islamistischen Opposition lag darin, daß sie seit den fünfziger Jahren ein Zweckbündnis mit der haschemitischen Monarchie eingegangen war. Dieses Bündnis war gegen die gemeinsamen Feinde, die arabischen Nationalisten und die Linke, gerichtet. Dies war auch der Grund dafür, daß die Islamisten lange die Monarchie weitestgehend von ihrer Kritik ausklammerten.

Ein anderes Problemfeld ergab sich aus der Frage der jordanischen Identität, wenngleich diese lange Zeit nicht offen diskutiert wurde. Die Frage rückte stetig ins Zentrum des politischen Diskurses, nachdem Jordanien sich politisch und rechtlich vom Palästina-Problem abgekoppelt hatte. In Jordanien war es seit den fünfziger Jahren zur festen Regel geworden, daß die sensiblen Positionen in der Armee, bei den Sicherheitskräften und in der Verwaltung mit Jordaniern nicht-palästinensischer Herkunft besetzt wurden. Der Zugang zu höheren Ämtern war für die Palästinenser aber nicht völlig verschlossen. Nicht selten bekleideten und bekleideten mit der Monarchie verbundene Bürger palästinensischen Ursprungs verantwortungsvolle Positionen im Staat. Die Frage, die sich nach der Unterzeichnung der palästinensisch-israelischen *Declaration of Principles* stellte, bezog sich vielmehr darauf, welche Identität die Palästinenser jordanischer Staatsbürgerschaft haben. Unter dem Motto „Konsolidierung der jordanischen Identität“ (*ta'ziz al-hawiya al-urduniya*) führte die halb-offizielle jordanische Presse seit Anfang 1994 offen einen Diskurs über das Thema der Identität<sup>37</sup>.

Hier wurde deutlich, daß nach dem israelisch-palästinensischen Friedensvertrag nicht ganz unbegründete Unsicherheiten über das Verhalten der jordanischen Palästinenser entstanden. Es geht hier um diejenigen Palästinenser, die bereits vor 1967 in Jordanien ansässig waren, da davon ausgegangen wird, daß diese so weit integriert sind, daß die Frage ihrer Rückkehr in ihre angestammten Gebiete nur noch theoretischer Natur oder eine Frage von Entschädigungsregelungen ist. Aber selbst diejenigen Palästinenser, die 1967 nach Jordanien geflohen sind und deren Rückkehr noch ernsthaft zur Debatte steht, werden, wie König Husain nach der Unterzeichnung der Washingtoner Erklärung betonte<sup>38</sup>, auch nach einer entspre-

34 Vgl. Middle East Economic Digest vom 27. Oktober 1995, S. 7.

35 Die Unruhen vom Frühjahr 1989 brachen im ökonomisch schwachen Süden aus. Dort traf der vom Internationalen Währungsfond (IWF) empfohlene Abbau von Lebensmittelsubventionen die Bevölkerung noch härter als im besser entwickelten Norden des Landes; vgl. hierzu den Bericht der Neuen Zürcher Zeitung vom 25. April 1989.

36 Zum Islamismus in Jordanien vgl. Iyad al-Barghuthi, *Al-Islam baina al-Sulta wa al-Mu'arada fi al-Urdun* (Der Islam zwischen der Regierung und der Opposition in Jordanien), in: Mahmud Amin al-Alim, *Al-Islam al-Siyasi* (Der politische Islam), Kairo 1989, S. 234–241.

37 So z. B. der führende jordanische Journalist Fahd al-Fanik in seinen Leitartikeln in der Zeitung *al-Dustur* vom September/Oktober 1994; vgl. auch Center for Strategic Studies, *Al-'alaqat al-urduniya al-filastiniya* (Die jordanisch-palästinensischen Beziehungen), Amman 1995.

38 König Husain äußerte sich in einem Interview mit dem Spiegel folgendermaßen: „Jedes Mitglied der jordanischen Gemeinschaft behält seinen Status bis zu dem Tag, an dem

chenden Rückkehrregelung nicht zwangsweise repatriiert.

Allerdings zeigten die Unruhen von 1989, die sich in der rein jordanischen südlichen Region ereigneten, daß die Frage der Identität allein kein entscheidender Faktor für die Stabilität ist. Daher versuchte König Husain, den Demokratisierungsprozeß voranzutreiben – der mit den Parlamentswahlen von 1989 seinen Anfang gefunden hatte –, als nach dem zweiten Golfkrieg die Signale darauf hindeuteten, daß der Westen und vor allem die USA die Verhandlungen zwischen Israel und seinen Nachbarn im Interesse der Stabilität im Nahen Osten beschleunigen würden. Die am 9. Juni 1991 verkündete Nationalcharta (*al-Mithaq al-Watani*) brachte tatsächlich den Demokratisierungsprozeß des Landes voran<sup>39</sup>; Zwar blieb die Stellung des Königs, wie sie in der Verfassung verankert ist, unangetastet<sup>40</sup>; König Husain war jedoch bereit, den Ausnahmezustand zu beenden und die politischen Parteien zuzulassen, die bis dahin zwar nicht alle verboten waren, aber am Prozeß der politischen Willensbildung nicht offiziell teilnehmen konnten<sup>41</sup>. Sicherlich versuchte König Husain durch die eingeleiteten Schritte zur Demokratisierung des Systems, die Monarchie politisch zu legitimieren, aber diese Schritte stehen in engem Kontext mit dem Friedensprozeß. Ein demokratisches Jordanien sollte als Modell für die anderen arabischen Staaten dienen<sup>42</sup>. Der Demokratisierungsprozeß darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß der König, gestützt auf die Verfassung, die politische Entwicklung im Land weiter unter seiner Kontrolle hält. So entließ der König im Januar 1995 den bisherigen Ministerpräsidenten Abd al-Salam al-Majali, als offensichtlich

sich die Möglichkeit bietet, über den weiteren Verbleib im jordanischen Staatsverband zu entscheiden.“ Der Spiegel, (1994) 34.

39 Siehe zum vollständigen Text der Nationalcharta: Risalat Majlis al-Umma, Al-Mithaq al-Watani (Mitteilungsbrief des Nationalrates, Die Nationalcharta), August/Oktober 1991.

40 In der 1952 verkündeten jordanischen Verfassung erhält der Monarch weitgehende Befugnisse (Art. 28–40): Er löst das Parlament auf, ernennt die Mitglieder des Senats (Majlis al-A'ivan) und deren Präsidenten und ernennt den Ministerpräsidenten. Er ist der oberste Befehlshaber der Streitkräfte; er erklärt den Krieg und schließt Frieden sowie Verträge mit anderen Staaten. Vgl. Majmu'at al-Dastur al-Urduni (Sammelblatt der jordanischen Verfassung), Amman 1990, S. 17–24.

41 Ende 1994 waren über 30 Parteien, einschließlich der Kommunistischen Partei Jordaniens und der islamistischen Muslimbruderschaft, zugelassen.

42 So ließ König Husain öffentlich im jordanischen Fernsehen seinen bis zum zweiten Golfkrieg engen Verbündeten Saddam Hussein wissen, daß Jordanien eine Demokratisierung des Irak als wichtige Prämisse zur Beendigung des 1990 verhängten Embargos sieht, vgl. Iraq File, (1993) 13, S. 15.

wurde, daß die Friedensdividenden, die von den westlichen Staaten geleistet worden waren, weit unter den jordanischen Erwartungen lagen. Für die Bewältigung möglicher Sicherheitsfragen, die sich bei der Verwirklichung des jordanisch-israelischen Vertrages ergeben könnten, ernannte der König seinen Vetter Zaid bin Shakir, einen in der Armee einflußreichen ehemaligen Offizier, zum Ministerpräsidenten<sup>43</sup>.

Ein Jahr nach der Ernennung Zaid bin Shakirs scheint der König davon überzeugt zu sein, daß die Zeit für eine Regierung, die der Wirtschaft die höchste Priorität gibt, gekommen ist. Die Normalisierung der Beziehungen mit Israel, die in ihrem Umfang den fünfzehnjährigen Normalisierungsprozeß zwischen Israel und Ägypten übertrafen, verlief innenpolitisch reibungslos. Die Zeit war nun reif, um den Sicherheitsgaranten Zaid bin Shakir durch den Technokraten und Wirtschaftsexperten Abd al-Karim al-Kabariti zu ersetzen. Al-Kabariti erwarb sich als Außenminister große Verdienste bei der Normalisierung der Beziehungen mit Israel, aber auch der Annäherung an die Golfstaaten<sup>44</sup>, die ihren vorläufigen Höhepunkt in dem von al-Kabariti vorbereiteten Besuch König Husain in Saudi-Arabien Mitte Februar 1996 fand. Die umfassend neue Politik – für die al-Kabariti steht – zeigt sich vor allem in folgenden Punkten:

– Der designierte Ministerpräsident führte, dies ist in der Postfriedensära als neu zu betrachten, Verhandlungen mit allen politischen Gruppierungen des Landes, einschließlich der Parlamentarier der Islamischen Aktionsfront und der Vertreter der linksnationalistischen Parteien. Die Regierung al-Kabariti ist die erste jordanische Regierung nach dem Beginn der Demokratisierung, in der die Vertreter der linken Parteien und Berufsverbände einen wichtigen Platz einnehmen. Die Islamisten beteiligten sich allerdings vor dem Hintergrund ihrer ablehnenden Haltung zur Normalisierung der Beziehungen mit Israel nicht an der Regierung; sie signalisierten aber eine wohlwollende Haltung gegenüber der neuen Regierung<sup>45</sup>.

43 Vgl. hierzu George Hawatmeh, New Government in Place, in: Middle East International vom 20. Januar 1995, S. 10.

44 Daß das amerikanische Unternehmen ENRON im Februar 1996 die Entscheidung für den Bau einer modernen Anlage zur Verflüssigung des katarischen Erdgases zugunsten von Aqaba in Jordanien und nicht von Eilat traf, war wahrscheinlich das Verdienst von al-Kabariti, der sich beharrlich für diese Entscheidung einsetzte, vgl. al-Hayat vom 17. Februar 1996.

45 Vgl. die Tageszeitung al-Hayat vom 6. Februar 1996.

– Der König gab mit der Parole „weiße Revolution“ das Signal für eine umfassende Modernisierung der jordanischen Verwaltung<sup>46</sup>. Dies soll ein ergänzender Schritt zur Privatisierung der Wirtschaft sein. Die „weiße Revolution“ soll nach den Vorstellungen des Königs alle staatlichen Institutionen effizienter machen, um für die ökonomischen Herausforderungen in der Postfriedensära vorbereitet zu sein.

– Der König versucht sein Eingreifen in die Politik, das bis heute vorwiegend über das Amt des Königlichen Hofes<sup>47</sup> verlief, zu institutionalisieren. Der im Februar entstandene Sicherheitsrat soll Vertreter der Sicherheitsorgane, der Armee und der Regierung umfassen und den König bei den wichtigsten Entscheidungen beraten.

Die besonderen politischen Strukturen, vor allem der Klientelismus und die nach dem Beginn des Friedensprozesses sich entwickelnde jordanische Identität, schafften tatsächlich günstige Bedingungen für die Akzeptanz des Friedens mit Israel. Die islamistische Opposition sowie die nationalistischen und linken Parteien<sup>48</sup>, die zusammen im Parlament nur 21 Sitze haben, hatten nicht nur keine Möglichkeit, die Ratifizierung des Friedensvertrags im Parlament zum Scheitern zu bringen<sup>49</sup>, sondern darüber hinaus blieben ihre außerparlamentarischen Protestaktionen fast ohne Wirkung<sup>50</sup>.

Die oppositionellen Kräfte mußten schließlich anerkennen, daß die Entscheidung, mit Israel Frieden zu schließen, von der Mehrheit der Jordanier getragen wurde. Die nach der Unterzeichnung der Washingtoner Erklärung durchgeführte repräsentative Befragung zeigte überraschend, daß 80,2 Prozent der Befragten den Friedensschluß mit

Israel befürworteten und daß nur 14,1 Prozent der Befragten den Frieden ablehnten, während 5,7 Prozent sich dazu nicht äußerten<sup>51</sup>.

Die Islamisten gingen nach dem Abschluß des Vertrages im Oktober 1994 dazu über, den Vertrag als *Fait accompli* hinzunehmen und nunmehr gegen die Normalisierung der Beziehungen mit Israel zu opponieren. Die islamistische Presse (z. B. die Wochenzeitung *al-Sabil*) durfte trotz Zensur vor und nach dem Friedensschluß harsche Kritik üben. Weniger generös ging die Regierung mit den radikalen islamistischen Gruppen um. Im Januar 1995 sprach das Staatssicherheitsgericht im Prozeß gegen zehn Anhänger der verbotenen islamistischen Gruppe *Hizb al-Tahrir* (Befreiungspartei) die Todesstrafe aus. Ihnen war vorgeworfen worden, im Sommer 1993 ein Attentat auf König Husain geplant zu haben. Ebenfalls wurde gegen eine Gruppe der ehemaligen Afghanistan-Kämpfer, die als *Jaisch Muhammad* (Die Armee Muhammads) agierten, die Todesstrafe verhängt. Diese Gruppe soll Anschläge gegen öffentliche Einrichtungen geplant haben. Abgesehen von diesen radikalen kleineren Randgruppen des islamistischen Spektrums, ist die innenpolitische Lage als stabil zu bezeichnen. Trotz des reibungslosen Normalisierungsprozesses in den jordanisch-israelischen Beziehungen beschränkte der König seine anvisierten Reformen auf die Effizienz der Verwaltung; der König ist keineswegs gewillt, seine in der Verfassung von 1952 verankerten Rechte einzuschränken.

Die seit 1989 laufende Debatte um Pressefreiheit und Abschaffung der Zensur konnte bis dato zu keinem positiven Ergebnis führen. Der König hat bei einem Treffen mit den Repräsentanten der Massenmedien Ende Dezember 1995 die Presse zu mehr Verantwortung gemahnt und davor gewarnt, daß die Demokratisierung einen Rückschlag erleiden könnte; er wies auf das gescheiterte Demokratisierungsexperiment in den fünfziger Jahren hin<sup>52</sup>. Es ist trotz dieser Warnungen kaum zu erwarten, daß Jordanien, das sich nach der Demokratisierung als erfolgreiches politisches Modell für die anderen arabischen Staaten empfiehlt, den 1989 begonnenen Demokratisierungsprozeß umkehren kann.

46 Vgl. ebd.  
47 Der Chef des Königlichen Hofes fungiert als Verbindungsmann zwischen dem Monarchen und der Regierung. Wegen der verfassungsmäßigen Rechte des Königs gibt der König faktisch Anweisungen, die u. a. durch den Chef des Hofes übermittelt werden.

48 Die Islamische Aktionsfront hat im Parlament 16 Sitze, die linke Jordan People's Democratic Party einen Sitz, die ebenfalls linke Jordanian Democratic Socialist Party einen Sitz, die arabisch-nationalistische Jordanian Arab Democratic Party zwei Sitze und die jordanische Baath-Partei einen Sitz.

49 Für den Friedensvertrag mit Israel stimmten im Unterhaus 55 Abgeordnete; gegen den Vertrag stimmten 23 Mitglieder. Im vierzigköpfigen Senat stimmten 33 Senatoren für den Vertrag, vgl. *Jordan Times* vom 8. und 10. November 1994.

50 Siehe hierzu den Bericht der Neuen Zürcher Zeitung „Protest gegen den Friedensprozeß in Amman“ vom 27. Oktober 1994.

51 Vgl. Center for Strategic Studies, University of Jordan: *Istitla al-Rai hawla al-mufawadat al-urduniya al-israiliyya* (Meinungsbefragung über die jordanisch-israelischen Verhandlungen), Amman 1994.  
52 Vgl. die jordanische Tageszeitung *al-Ra'i* vom 22. Dezember 1995.

## V. Jordaniens Rolle in der Regionalpolitik nach dem Friedensschluß mit Israel

Die regionale Isolation Jordaniens wegen seiner Position im zweiten Golfkrieg fand trotz der Kontakte König Husains mit dem syrischen Präsidenten Asad auch nach dem Beginn der Friedensverhandlungen kein Ende. Jordanien, das seine bilateralen Streitpunkte mit Israel nach den Verhandlungen von 1992 bis 1993 vor dem Abschluß des Friedensvertrages fast einvernehmlich beigelegt hatte, mußte nicht – anders als Libanon – auf grünes Licht aus Damaskus warten. Ganz im Gegenteil, das Mitglied der jordanischen Verhandlungsdelegation und der jetzige Chef des Königlichen Hofes, Jawad al-Anani, sagte nach dem Friedensschluß mit Israel, daß Jordanien gewillt war, den Frieden mit Israel rasch zu schließen, weil eine hegemoniale Rolle Syriens über Jordanien unannehmbar gewesen wäre<sup>53</sup>. Nach dem Abschluß des Friedensvertrages mit Israel gab Jordanien drei regionalen Fragen Priorität: einer klaren Haltung zu der palästinensischen Autorität in den besetzten Gebieten, Normalisierung der Beziehungen mit den Golfstaaten und dem unmißverständlichen Mitwirkungsrecht bei der Gestaltung der Zukunft des Irak.

Die Beziehungen zur PNA und zu den besetzten Gebieten haben für Jordanien nicht nur eine innenpolitische, sondern darüber hinaus eine regionale Bedeutung. Eine Lösung des Palästinenser-Problems und ein funktionierender Frieden setzen primär eine Zusammenarbeit zwischen Israel, Jordanien und einem zukünftigen Staat Palästina voraus. In diesem Kontext ist es unerheblich, ob Palästina in eine Konföderation mit Jordanien eingebunden oder selbständig wird. Der ehemalige jordanische Ministerpräsident palästinensischer Abstammung Tahir al-Masri, selbst Verfechter einer palästinensisch-jordanischen Konföderation, brachte diese Frage auf den Punkt, als er vor der Unterzeichnung des israelisch-jordanischen Friedensvertrages konstatierte, es handele sich bei dieser Frage nicht darum, ob Jordanier und Palästinenser in der Zukunft zusammengingen oder nicht, sondern lediglich darum, in welcher Form das jordanisch-palästinensische Zusammengehen seine Endgestaltung finde<sup>54</sup>. König Husain

nimmt in dieser Frage eine reservierte Haltung ein<sup>55</sup>; Jordanien kennt zur Genüge die Komplexität der palästinensisch-israelischen Beziehungen und will daher, bevor der Konflikt geregelt ist, kein direkter Akteur werden.

Trotz der Zurückhaltung Jordaniens hinsichtlich der Option einer palästinensisch-jordanischen Konföderation unternahm es seit 1994 einige Schritte zur Gestaltung der jordanisch-palästinensischen Beziehungen. Am 26. Januar 1995 wurde ein Handelsvertrag zwischen Jordanien und der PNA zu einem wichtigen Baustein in einem möglichen israelisch-jordanisch-palästinensischen Markt<sup>56</sup>. Denn die *Declaration of Principles of Interim Self-Government Arrangements* schreibt gemeinsame israelisch-palästinensische Wirtschafts- und Entwicklungsprogramme vor, die die Bereiche Wasserhaushalt, Verkehr, Kommunikation, Finanzfragen, Industrie, Umweltschutz etc. einschließen. Jordanien, das vor dem Friedensprozeß wirtschaftlich mit der Westbank eng verbunden war, hat realpolitisch keine andere Option, als in diesem Rahmen seine Rolle zu suchen. Politisch und rechtlich bildete der jordanisch-israelische Friedensvertrag die Basis für diese Zusammenarbeit. Am 26. Januar 1996 ging Jordanien durch die Einweihung der jordanischen Vertretung in Gaza einen weiteren Schritt bei der Gestaltung seiner Beziehungen mit der PNA.

Die zweite wichtige regionale Frage, die von der jordanischen Warte aus eine unaufschiebbare Angelegenheit ist, ist die Normalisierung der Beziehungen zu den Golfstaaten. Jordanien war es gelungen, mit Oman und Katar schon 1992 die Beziehungen zu normalisieren. Wichtiger jedoch war die Wiederherstellung von normalen Beziehungen mit Saudi-Arabien und mit Kuwait. Während Kuwait, das Jordanien wegen seiner Position im zweiten Golfkrieg zu den Gegnerstaaten (*duwal al-didd*) rechnete, eine öffentliche Entschuldigung König Husains fordert, begann Saudi-Arabien seit 1994 positiv auf die Normalisierungsforderung Jordaniens zu reagieren. Die Botschafter wurden vier Jahre nach dem Zweiten Golfkrieg 1994 wieder ausgetauscht. Ein Durchbruch in den bilateralen jordanisch-saudischen Beziehungen war der Besuch des jordanischen Außenminister al-Kabariti in Saudi-Arabien im Juli 1995. Eine Bereinigung der Beziehungen Jordaniens mit den

53 Vgl. das Interview mit Jawad al-Anani in der jordanischen Zeitung al-Aswaq vom 26. November 1994.

54 Vgl. die jordanische Tageszeitung al-Aswaq vom 1. Oktober 1994.

55 Vgl. das Nachrichtenmagazin al-Wasat vom 25. Dezember 1995, S. 10.

56 Der Vertrag befaßt sich mit den Zoll- und Transitfragen; siehe zum vollständigen Text des Vertrags die Jordan Times vom 29. Januar 1995.

Golfstaaten wurde aber, wie auf der Tagung des Golfrates im Juli 1995 beschlossen wurde<sup>57</sup>, von einer eindeutigen Irak-Politik Jordaniens abhängig gemacht.

Die jordanische Irak-Politik bildet seit dem Golfkrieg einen der wichtigsten Aspekte der jordanischen Außenpolitik. In seiner Irak-Politik stand König Husain nach dem Golfkrieg vor einem Dilemma. Einerseits konnten die wirtschaftlichen Beziehungen mit dem bisherigen Verbündeten nicht abrupt abgebrochen werden, andererseits war König Husain überzeugt, daß das Embargo gegen den Irak nicht aufgehoben werden kann, solange der Irak einen umfassenden innen- und außenpolitischen Wandel ablehnt. Zunächst begann König Husain mit einer vorsichtigen, an Saddam Hussein adressierten Mahnung: Irak solle das politische System reformieren und die Menschenrechte achten. Ende 1992 schien der König, der nach seinen eigenen Angaben seit dem Golfkrieg keinen direkten Kontakt zu Saddam Hussein hatte, die Hoffnung aufgegeben zu haben, daß Saddam Hussein dem Wandel zustimmen würde. Nun ging der König dazu über, Kontakt mit der irakischen Opposition im Ausland aufzunehmen. Im Oktober 1992 begründete der König seine Kontakte mit der irakischen Opposition im Ausland damit, daß die herrschende Führung des Irak die faktische Spaltung des Landes verursacht habe und daß er die Suche nach Lösungen als seine Pflicht betrachte<sup>58</sup>. Der Dialog zwischen der jordanischen Führung und der irakischen Opposition intensivierte sich in den folgenden Jahren.

Die überraschende Flucht des Industrieministers und Schwiegersohnes Saddam Husseins, Hussein Kamil Hassan, im August 1995 aus dem Irak, seine Rückkehr nach sieben Monaten nach Bagdad und seine Ermordung dort waren eher eine familiäre Tragödie. König Husain scheint aber ernsthaft geglaubt zu haben, daß die Flucht des Hussein Kamil Hassan das Regime in Bagdad aus den Angeln heben könnte. Als es ersichtlich wurde, daß der geflüchtete Minister, anders als er behauptete, keine nennenswerte Anhängerschaft in Bagdad hatte und als die wichtigsten Oppositionsgruppen im Ausland, vor allem der *Iraqi National Congress*, die Bereitschaft nicht zeigten, mit ihm zusammenzuarbeiten, startete der König Ende 1995 eine neue Kampagne. Die Quintessenz der neuen Vorschläge des Königs kann mit zwei Begriffen erklärt werden: Demokratie und Föderalismus – also Themen, die die irakische Opposition seit dem Zweiten Golfkrieg debattierte. Der König schlug, nach den Berichten der in London ansässigen arabisch-sprachigen Presse, eine irakische Föderation mit fünf Bundesstaaten vor<sup>59</sup>: eine kurdische föderative Region im Norden, zwei schiitische Regionen im Süden, ein arabisch-sunnitische Region im Westen und eine konfessionell gemischte Region mit Bagdad als Hauptstadt.

Die Präsidentschaftswahlen im Irak, bei denen Saddam Hussein nach alter Manier 99,96 Prozent der abgegebenen Stimmen bekommen haben soll, widersprachen nach der Meinung des Königs dem Geist der Zeit<sup>60</sup>. König Husain bewertete die Wahlen und deren Ergebnis als Zeichen der Unbelehrbarkeit des Regimes in Bagdad. Ende Dezember 1995 stellte der König in einem Interview mit der in Katar erscheinenden Tageszeitung *al-Watan* fest, daß das Regime in Bagdad jedwede Glaubwürdigkeit verloren habe<sup>61</sup>. Er warnte gleichzeitig die Führung in Bagdad, daß auch nach einem möglichen positiven Bericht des Vorsitzenden der UN-Kommission, Rolf Ekeus, über die Zerstörung der irakischen Massenvernichtungswaffen der Irak nicht in der Staatengemeinschaft akzeptiert werden könne. Nicht zu Unrecht verwies der Monarch auf die Frage der Menschenrechte und auf die Lage der Bevölkerung in den Schutzzonen. Entsprechend hat der jordanische König wenig Hoffnung, daß das System von innen zu reformieren ist. Vor diesem Hintergrund schlug der König im letzten Dezember vor, die wichtigsten politischen Kräfte, einschließlich der Vertreter der jetzigen Führung in Bagdad, sollten bald Verhandlungen aufnehmen, um einen Konsens für den Wandel zu erreichen. Die föderative Lösung soll nach Vorstellungen des Königs einerseits den ethnisch-religiösen Gruppen die Sicherheit geben, daß sie im zukünftigen Irak nicht benachteiligt werden. Andererseits sollen die Nachbarstaaten beruhigt werden, die die nicht unbegründete Befürchtung haben, ein Machtwechsel im Irak könnte zum Auseinanderfallen des irakischen Staatsverbandes führen. Nicht minder wichtig ist die Intention des Königs, durch den Konsens der wichtigsten politischen Kräfte im Irak das Land zu einem friedlichen Wandel zu bewegen. Die Alternative, so wiederholt der König unermüdlich, seien Blutbäder, ein *bellum omnium contra omnes*, der auf alle Fälle verhindert werden sollte<sup>62</sup>.

57 Vgl. die Tageszeitung *al-Hayat* vom 19. September 1995.  
58 Vgl. *Financial Times* vom 6. Oktober 1992.

59 Vgl. *Al-Wasat* vom 18. Dezember 1995.

60 Vgl. die Tageszeitung *al-Ra'i* vom 24. Dezember 1995.

61 Vgl. *Al-Watan* vom 23. Dezember 1995.

62 Der König forderte im Februar die irakischen Oppositionsgruppen auf, einen Pakt für Wandel und Demokratie zu

Regionalpolitisch konnte der König aber keine Verbündeten für sein Irak-Projekt finden, jedoch jede Menge Konkurrenten und Rivalen. Da ist zunächst die Zweckgemeinschaft zwischen der Türkei, Syrien und dem Iran zu nennen – also Staaten, die sich nur in einer Frage einig sind, nämlich bei der Verhinderung der Entstehung eines selbständigen kurdischen Staates im Nordirak. Andere regionale Fragen sind bei ihnen höchst umstritten. Die Türkei und Syrien können sich nach vielen Verhandlungsrunden über die Regelungen zur Nutzung des Euphratwassers nicht einigen. Iran äußert seit Ende 1995 offene Kritik an Syrien im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Bereitschaft Syriens, mit Israel Frieden zu schließen. Dies könnte zum baldigen Ende der syrisch-iranischen Allianz führen. Die Türkei ist über die iranische Unterstützung der radikalen türkischen Islamisten und der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK), trotz der iranischen Beschwichtigungsversuche, sehr beunruhigt.

Die zweite Achse im Zusammenhang mit der Irak-Frage – Ägypten, Syrien und Saudi-Arabien – verfolgt das Ziel, hier selbst eine aktive Rolle zu spielen. Syrien betrachtet sich unmißverständlich als Pate der irakischen Opposition. Immerhin hat Asad, primär vor dem Hintergrund der Streitigkeiten zwischen der in Syrien und im Irak herrschenden, aber umstrittenen Baath-Partei, die irakische Opposition nach Kräften unterstützt. Asad verfolgt in seiner gegenwärtigen Irak-Politik eine doppelte Strategie: Zum einen versucht er im Zusammenhang mit dem Streit mit der Türkei über das Euphratwasser, Irak an seine Seite zu ziehen, zum anderen, die irakische Opposition zu beeinflussen. Vor diesem Hintergrund sind die Vorwürfe Syriens, Jordanien wolle den Irak spalten, zu verstehen<sup>63</sup>. Syrien versuchte nach der Bekanntgabe der jordanischen Irak-Initiative, die irakische Opposition stärker an sich zu binden. Die Tagung der irakischen Oppositionsgruppen in Damaskus am 3. April 1996 ist daher als ein Instrument zu sehen, mit dem die syrische Füh-

schließen, um eine „Afghanistanisierung“ des Irak nach dem Sturz Saddam Husseins zu vermeiden, vgl. al-Hayat vom 18. Februar 1996.

63 Al-Kabariti warf Syrien politische Doppelzüngigkeit vor: Einerseits unternehme Syrien alles, um die De-facto-Spaltung des Irak aufrechtzuerhalten, andererseits bewerte es den jordanischen Vorschlag über eine Versöhnung der politischen Kräfte des Irak und eine demokratisch-föderative Struktur als Spaltung des Irak; vgl. Faisal al-Shubul, *Al-'Alaqat al-Urduniya al-Suriya: Rib' Qirn min al-Taqalubat* (Die syrisch-jordanischen Beziehungen: Ein Vierteljahrhundert von Umwandlungen), in: *al-Wasat* vom 18. Dezember 1995, (S. 10–11), S. 11.

rung versucht, die Bemühungen in der Irak-Frage zu konterkarieren.

Die Uneinigkeit über die von den Kurden geforderte föderative Struktur im zukünftigen Irak zeigt klar, daß die syrische Lösung für den Irak im wesentlichen von den radikalen arabischen Nationalisten getragen wird. König Husains föderativer Vorschlag sollte gerade die Spaltung in der irakischen Opposition überwinden. Ägypten, das seine Irak-Politik seit dem zweiten Golfkrieg koordiniert, betrachtet seine Regionalpolitik als ein Instrument zur Sicherung der politischen Rente aus dem Westen und aus den Golfstaaten. Aus diesem Grund kommen die Aktivitäten König Husains in der Irak-Frage der ägyptischen Führung nicht ganz gelegen. Bei seinem Besuch in Jordanien Ende Dezember 1995 mahnte Mubarak zur Zurückhaltung in der Irak-Frage. „Föderation“, sagte Mubarak auf die Frage der Journalisten nach seiner Meinung über den Vorschlag des Königs, „ist eine irakische innenpolitische Frage. Dazu haben wir keine Meinung.“<sup>64</sup> Schon vor dieser Begegnung, nämlich nach der Flucht General Hussein Kamil Hassans nach Amman, machten Mubarak und der syrische Präsident Asad deutlich, daß sie eine Sonderrolle Jordaniens in der Irak-Frage ablehnen. Saudi-Arabien seinerseits fürchtet, daß es möglicherweise nach einem Wandel im Irak zu einer irakisch-jordanischen Allianz kommen könne, die unter Umständen die traditionelle Rivalität der Dynastie der Haschemiten zu den Saudis wiederbeleben würde.

Die ablehnende Haltung der nahöstlichen Mächte zur Initiative des jordanischen Königs ist nicht das einzige Hindernis. Die führende Macht des Westens, die Vereinigten Staaten, scheinen von der Umsetzbarkeit der Initiative des Königs nicht ganz überzeugt zu sein. Sie wollen gemäß ihrer Doktrin des „dual containment“<sup>65</sup>, d. h. der gleichzeitigen Isolierung und Schwächung der Regime in Teheran und in Bagdad, noch keinen riskanten Wandel im Irak unterstützen. Der von ihnen gewünschte „Palastputsch“ hat aber noch nicht stattgefunden<sup>66</sup>. Die Ankündigungen des amerikanischen Verteidigungsministers Perry Mitte Februar, daß die Vereinigten Staaten und Jordanien auf eine Veränderung im Irak hinarbeiten, wird sich wahr-

64 *Jordan Times* vom 27. Dezember 1995.

65 Vgl. zur Doktrin des „dual containment“: Martin Indyk/Graham Fuller/Anthony Cordesman/Phebe Marr, *Symposium on Dual Containment: U. S. Policy Toward Iran and Iraq*, in: *Middle East Policy*, 3 (1994) 1, S. 1–26.

66 Zur amerikanischen Irak-Politik nach dem zweiten Golfkrieg vgl. Chibli Mallat, *The search for law and stability in Iraq*, in: *Orient*, 35 (1994) 2, S. 195–215.

scheinlich eher kontraproduktiv auswirken. Die regionalen Rivalen werden alles unternehmen, um die Ambitionen König Husains, vor allem seine Bestrebungen, eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Zukunft des Iraks zu spielen, zum Scheitern zu bringen.

---

## VI. Fazit und Ausblick

---

Anderthalb Jahre nach der feierlichen Unterzeichnung des Friedensvertrages zwischen Jordanien und Israel gibt es in Jordanien keinen Zweifel mehr, daß der Friedensweg, den König Husain konsequent beschritten hatte, im Prinzip richtig war. Sogar bei den Islamisten, die bei den Parlamentsabstimmungen im November 1994 gegen den Vertrag votierten, hat sich eine grundlegende Veränderung ergeben. Die Islamisten mußten im nachhinein anerkennen, daß der Friedensvertrag eine Realität geworden ist; sie versuchen nun, die Normalisierung zu verhindern oder zumindest das Ausmaß der Normalisierung zu limitieren. Gerade dies war aber nicht das Ziel der Friedensstrategen auf der jordanischen Seite. Jordanien erhoffte sich zum einen eine großzügige Friedensdividende, zum anderen waren die Jordanier der Überzeugung, daß ein Nahostmarkt als mittelfristige Strategie zu ökonomischer Prosperität in Jordanien und in der gesamten Region führen kann. In diesem Kontext war der jordanischen Führung ersichtlich, daß ein Markt ohne eine konsequente Normalisierung der Beziehungen mit Israel und ohne dessen Beteiligung keine große Unterstützung von außen, vor allem von den Vereinigten Staaten bekommen kann. Von diesem Markt könnten Impulse ausgehen, die die Region von der Auslandshilfe unabhängig machen könnten. Im Zusammenhang mit den Friedensdividenden tauchten zwei Probleme auf, die eine neue Überlegung notwendig machen. Die vom Ausland geleistete Wirtschaftshilfe ist bei weitem geringer ausgefallen, als von den Jordaniern erhofft; die Zeiten, als die Friedenswilligen im Nahen Osten von den Vereinigten Staaten und ihren europäischen Verbündeten Friedensdividenden in Milliardenhöhe erhielten, scheinen vorbei.

Als vernünftige Option wäre die Entstehung eines Nahost-Marktes zu forcieren. Aber auch hier sind Probleme entstanden, die gegenwärtig kaum befriedigend gelöst werden können. Dieser Markt ist zum einen abhängig von einem umfassenden

Frieden, einschließlich eines Friedensschlusses Israels mit Syrien und Libanon, zum anderen aber von einem Konsens über die Strukturen dieses Marktes und die Rollen der einzelnen Akteure. Die jetzigen regionalen Gegebenheiten, wie zum Beispiel der Streit zwischen Jordanien, Ägypten und Syrien über die Zukunft des Irak, lassen wenig Hoffnung auf eine baldige regionale Organisation oder gar eine Nahost-KSZE erkennen, wie der jordanische Kronprinz Hassan Bin Talal vorgeschlagen hat. Ein Mini-Nahost-Markt als Übergangslösung zwischen Israel, Jordanien und den Palästinensern wäre, wenn er erfolgreich sein sollte, ein Modell für eine größere regionale Zusammenarbeit der nahöstlichen Staaten.

Bezogen auf die jetzige Situation sind die weiteren Perspektiven des jordanisch-israelischen Friedens von der Entwicklung der Wirtschaft Jordaniens und seiner regionalen Rolle abhängig. Vor allem für drei Problemfelder müssen adäquate Lösungen gefunden werden:

- Dies ist zunächst das zügige Voranschreiten des Friedensprozesses in den palästinensisch-israelischen Beziehungen. Für Jordanien mit einer palästinensischen Bevölkerungsmehrheit hat die Regelung des Palästinenserproblems eine essentielle Bedeutung. Schließlich können ernsthafte Verhandlungen über eine Konföderation nur nach einer Regelung dieser Frage in Angriff genommen werden.
- Regional tangiert die Zukunft des Irak unmittelbar die Interessen Jordaniens. Nicht nur weil die Wirtschaft Jordaniens sich lange an den Irak angepaßt hat und eine kurzfristige Abkoppelung nicht möglich ist, sondern auch, weil Jordanien sich ein aktives Engagement beim Wiederaufbau des Irak erhofft. Zudem könnte der Irak mit seinen Ressourcen ein Gegengewicht zu Israel in einem zukünftigen Nahost-Markt bilden.
- Das dritte Problemfeld betrifft die weitere Entwicklung der jordanisch-israelischen Beziehungen. Sollte die jordanische Wirtschaft nicht synchron mit den Normalisierungsschritten in den Beziehungen mit Israel wachsen, ist die Bildung einer Mehrheit zu befürchten, die sich gegen die weitere Normalisierung stellen könnte. Allerdings muß eingeräumt werden, daß angesichts der regionalen und internationalen Rahmenbedingungen eine Abkehr von der Friedenspolitik unvorstellbar ist. Jordanien hat höchstens die Wahl zwischen einem kalten oder einem warmen Frieden.

# Die Herausforderungen des Friedens Syrien, Libanon und die Perspektiven einer neuen regionalen Arbeitsteilung

---

## I. Einleitung

---

Frieden, und zwar ein umfassender, regionaler Frieden, das hat Syriens Staatspräsident Hafiz al-Asad seit Anfang 1994 mehrfach erklärt, sei für sein Land ein strategisches, nicht etwa bloß ein taktisches Ziel. Die syrische Führung weiß in der Tat, daß sie einen neuen Krieg mit Israel, der katastrophale Folgen haben würde, verhindern muß; und sie weiß auch, daß der Friedensprozeß – als theoretische Alternative zu Krieg und echtem Frieden – nicht ohne Ende aufrechtzuerhalten sein wird. Für Syrien, wie gleichermaßen für Israel, sind Friedensverhandlungen mit dem erwarteten territorial-politischen Kompromiß („Land für Frieden“) allerdings nicht die Wunschoption gewesen, sondern die realistischste und sicherste. Aus unterschiedlichen Gründen haben beide Seiten, die israelische und die syrische, keine besondere Eile gezeigt, in ihren bilateralen Verhandlungen vorwärtszukommen. Und Stillstand auf der syrisch-israelischen Verhandlungsschiene hat immer auch bedeutet, daß auf dem israelisch-libanesischen Nebengleis nichts läuft.

Für Syrien, um das es in diesem Beitrag vor allem geht, und insbesondere für das Regime in Damaskus ist der erwartete Übergang vom Kriegszustand zu regionalem Frieden und zwischenstaatlicher Normalisierung alles andere als unproblematisch. Er stellt neue, zum Teil schwierige Anforderungen an Wirtschaft und Gesellschaft und ist zudem – potentiell – politisch subversiv. Und auf israelischer Seite gab und gibt es innenpolitische, wahlpolitische und sicherheitspolitische Gründe dafür, dem Friedensprozeß mit den Palästinensern und dem Verhältnis zu Jordanien Priorität zu geben und eine Lösung mit Syrien hintanzustellen: Verzögerungen im israelisch-palästinensischen Verhandlungsprozeß gefährden unmittelbar die innere Sicherheit Israels; die syrisch-israelische Front am Golan dagegen ist ruhig und der militärische Status quo unbedenklich. Israels Labour-Regierung war sich auch unter Rabin bewußt, daß der Preis, den das Land für einen echten oder „vollen“ Frieden mit

Syrien würde zahlen müssen, ein vollständiger Rückzug vom 1967 besetzten Golan wäre. Einen solchen Rückzug aber gleichzeitig mit der Durchführung der palästinensisch-israelischen Abkommen, insbesondere Oslo II (*Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*), durchzusetzen – mit der Übergabe von Teilen der Westbank an die palästinensische Autonomieverwaltung also – dürfte innenpolitisch kaum zu verkraften gewesen sein.

---

## II. Grenzen, Zeitpläne, Sicherheit und Frieden: Die Kernpunkte der Verhandlungen

---

Die syrisch-israelischen Friedensverhandlungen begannen mit der Konferenz von Madrid im Oktober 1991. Bis zum Wahlsieg der israelischen Labour-Partei im Sommer 1992 stellten diese Verhandlungen vor allem einen destruktiven Austausch von Anschuldigungen dar. Mit dem Regierungswechsel in Israel und der Neubesetzung des israelischen Verhandlungsteams veränderte sich das Klima in den insgesamt zwölf offiziellen bilateralen Verhandlungsrunden, die bis Februar 1994 in Washington stattfanden und dann von syrischer Seite abgebrochen wurden; inhaltlich brachten diese Gespräche aber keine substantiellen Fortschritte, zumal die Delegationen nicht autorisiert waren, selbständig Konzessionen zu machen. Der Abbruch der formalen *Bilaterals* bedeutete kein Ende der Gespräche, sondern schuf Raum für andere Formen und tatsächlich auch für eine Konkretisierung der Verhandlungen. Mittels einer regen Pendeldiplomatie von US-Außenminister Christopher und Sonderbotschafter Ross kam es praktisch zu fortgesetzten indirekten Verhandlungen auf Spitzenebene – zwischen Syriens Präsident Asad und Israels Premier Rabin bzw., nach dessen Ermordung, Peres. Ein Ergebnis dieser Verhandlungen waren zwei direkte Treffen der Generalschefs, im Dezember 1994 und im Juni 1995, die letztlich zwar scheiterten, insofern sie keinen

Durchbruch brachten, die aber dennoch dazu beitrugen, die jeweiligen Positionen für weitere Verhandlungen zu verdeutlichen; ein anderes Ergebnis war die Wiederaufnahme offizieller bilateraler Verhandlungen im Dezember 1995. Auch vor diesem Datum war der indirekte Dialog der Chefs durch mehr oder weniger regelmäßige, direkte Gespräche auf Botschafterebene, in Washington und gelegentlich anderswo, begleitet worden<sup>1</sup>.

Seit 1994 haben die syrisch-israelischen Verhandlungen sich um vier Kernpunkte gedreht, die allerdings keineswegs gleichwertig und schon gar nicht gleich schwierig sind. Man kann von zwei unterschiedlichen Ebenen der Verhandlungen und des israelisch-syrischen Friedensprozesses insgesamt sprechen. Auf der vorderen Ebene geht es um konkretisierbare territoriale und sicherheitspolitische Details, namentlich um die zukünftige Grenze, um die Phasen eines israelischen Abzugs vom besetzten Golan und um die Sicherheitsvorkehrungen nach einem solchen Abzug. Auf der Hintergrundebene dagegen geht es um die zukünftigen Beziehungen zwischen den beiden Ländern – um Art und Inhalt des Friedens.

Bei der Frage der zukünftigen Grenzen wird im wesentlichen zu entscheiden sein, ob die Grenzen der Mandatszeit, die 1923 von Großbritannien und Frankreich festgelegt worden waren, oder die Frontlinien vom 4. Juni 1967 – am Tage vor dem Sechstagekrieg, in welchem Israel den Golan eroberte – wiederhergestellt werden sollen. Letzteres würde Syrien, über die Grenzen von 1923 hinaus, zwei kleine Gebietsstücke zurückbringen, die nach dem israelisch-syrischen Waffenstillstand von 1949 faktisch unter syrischer Kontrolle blieben, und ihm einen offiziellen Anrainerstatus am Tiberiassee (See Genezareth) geben<sup>2</sup>. Syrische Konzessionen in diesem Punkt sind frühestens dann zu erwarten, wenn Israel sich ausdrücklich bereit erklärt, sich zumindest bis zur internationalen Grenze von 1923 zurückzuziehen. Nachgeordnet ist die Frage, in welchem Zeitraum ein israelischer Abzug stattfinden würde. Die israelische Seite hat bislang von mehreren Jahren gesprochen, in denen ein Rückzug der israelischen Streitkräfte und letzt-

lich auch ein Abzug der israelischen Siedler phasenweise stattfinden könnte; Damaskus spricht von einem Abzug innerhalb weniger Monate. Ein Kompromiß dürfte sich hier, wenn die Frage der Grenzen einmal entschieden ist, relativ leicht finden lassen.

Der dritte Kernpunkt, die Frage der Sicherheitsvorkehrungen, ist technisch und politisch komplizierter. Die syrische Seite hat unmißverständlich klargemacht, daß sie die israelische Forderung, auch nach einem Abzug eine oder zwei israelisch bemannte Frühwarnstationen auf syrischem Gebiet – insbesondere auf dem Hermon-Massiv – zu behalten, nicht akzeptieren wird. Frieden setze voraus, daß jedes „Symbol der Okkupation“ verschwinde<sup>3</sup>. Damaskus hat auch jede Diskussion von Truppenstärken abgelehnt. Darüber hinaus aber gibt es in Fragen zukünftiger vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen offensichtlich Spielräume – die syrische Führung hat beispielsweise akzeptiert, daß eine demilitarisierte Zone östlich und westlich der zukünftigen Grenze sich asymmetrisch gestalten wird, daß auf syrischer Seite also ein vermutlich wesentlich größeres Gebiet zu demilitarisieren sein wird als auf israelischer. Umgekehrt wird in Israel nicht mehr ausgeschlossen, daß auch auf der israelischen Seite der Grenze eine symbolische Demilitarisierung eines kleinen Gebietsstreifens stattfinden könnte. Bei den Gesprächen der Militärexperten, die Anfang 1996 in Maryland begonnen haben, wird die Frage der Sicherheitsvorkehrungen von zentraler Bedeutung sein. Dies umfaßt Einzelthemen wie Frühwarnung, Luftüberwachung, demilitarisierte und militärisch ausgedünnte Zonen, die Stationierung internationaler Truppen auf dem Golan und andere Vertrauensbildungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen im weitesten Sinne<sup>4</sup>.

Diese drei Kernprobleme der vorderen Ebene sind in gewisser Weise technisch-politischer Natur: Sie lassen sich mit Karten und Kalendern ver- und aushandeln, sie lassen sich überprüfbar operationalisieren, und sie involvieren im wesentlichen die politischen und militärischen Führungen beider Länder, nicht ihre Gesellschaften. Die vierte Frage, wie nämlich und mit welcher Art der Beziehungen ein zukünftiger Friede sich gestalten soll, ist nicht nur schwieriger auszuhandeln und vertraglich zu fassen; die Antwort liegt auch keinesfalls allein in der Hand der Entscheidungsträger. Bis jetzt haben die syrische und die israelische

1 Zum Ablauf der syrisch-israelischen Verhandlungen seit der Madrider Friedenskonferenz von 1991 vgl. u. a.: Zuheir Diab, *al-mutatalibat al-amniya al-suriyya wa-l-taswiya al-silmiyya ma' isra'il* (Die syrischen Sicherheitsbedürfnisse und die Friedensregelung mit Israel), in: *Majallat al-dirasat al-filastiniyya*, (1995) 23, S. 45–63; Efraim Inbar, *Israeli Negotiations with Syria*, in: *Israel Affairs*, 1 (1995) 4, S. 89–100.

2 Zur Frage des Grenzverlaufs und der Waffenstillstandslinien nach 1949 vgl. Aryeh Shalev, *The Israel-Syria Armistice Regime, 1949–1955*, Jerusalem 1993.

3 Vgl. u. a. das Interview des syrischen Präsidenten Hafiz al-Asad in: *Al-Ahram* vom 11. Oktober 1995.

4 Vgl. hierzu aus syrischer Sicht Z. Diab (Anm. 1).

Seite sehr unterschiedliche Vorstellungen vom Frieden. Und während Israel sich – aller Voraussicht nach – vollständig aus den 1967 eroberten syrischen Gebieten und aus dem Süd-Libanon zurückziehen müssen, oder eben keinen Frieden mit Syrien erhält, dürfte Syrien sich der israelischen Vorstellung vom Frieden annähern müssen – oder eben den Golan nicht zurückerhalten.

Nach israelischer Auffassung muß ein Frieden mit Syrien eine volle Normalisierung und eine gegenseitige Öffnung beinhalten, nicht nur die Aufnahme sicherheitspolitischer Kontakte und die Einrichtung von Botschaften also, sondern auch die Etablierung zwischengesellschaftlicher wirtschaftlicher, touristischer und kultureller Beziehungen. Eine solche Öffnung Syriens auf Israel würde seine Wirkung auf den Rest der arabischen Staaten nicht verfehlen, würde Israel erlauben, ein akzeptiertes Mitglied der nahöstlichen Staatenwelt zu werden und einen Teil seiner wirtschaftlichen Kraft in die Region zu projizieren. Dazu kommt, ganz wesentlich, ein sicherheitspolitischer Aspekt: Nach Auffassung der gegenwärtigen israelischen Regierung jedenfalls – die Likud-Opposition ist bislang überhaupt nicht bereit, über eine Aufgabe des Golan zu reden – ist nur ein solch voller Friede, der durch wirtschaftlichen Austausch und gesellschaftliche Kontakte untermauert ist, auch ein sicherer Friede, der einen Abzug vom Golan rechtfertigen würde. Die politisch-strategische Gleichung lautet hier, daß das, was Israel durch Aufgabe des Golan an militärischer Sicherheit verliert, durch die Qualität zwischenstaatlicher Beziehungen zu kompensieren ist. Israels Ministerpräsident Peres hat dies – wie sein Vorgänger – auf die oft wiederholte Formel gebracht, daß die Tiefe eines Abzugs von der Tiefe des Friedens abhängen müsse.

Die syrische Seite dagegen wünscht sich zur Zeit noch, was man einen sicherheitspolitischen Frieden nennen könnte – einen Frieden der Generale und Diplomaten, bei dem Israel aufgibt, was es militärisch erobert hat, bei dem Israel und Syrien sich gegenseitig anerkennen, sich auf eine internationale Grenze einigen und zudem Maßnahmen vereinbaren, die die territoriale Sicherheit beider Länder garantieren oder zumindest erhöhen. Spätere gutnachbarschaftliche Beziehungen sind dabei zwar nicht ausgeschlossen, gehören aber nicht auf die gegenwärtige Tagesordnung. Solange Israel noch syrisches und libanesisches Land besetzt hält und solange man auch nicht weiß, ob Israel die mit den Palästinensern geschlossenen Abkommen zuverlässig erfüllt, gibt es aus syrischer Sicht keinen Grund, über tiefergehende syrisch-israelische Beziehungen zu reden oder gar das eigene Land

und die eigene Gesellschaft auf solche Beziehungen zu verpflichten<sup>5</sup>.

Im Hintergrund dieser syrischen Haltung stehen eine Reihe von nicht ganz unberechtigten Sorgen und Ängsten – des Regimes und zum Teil auch der gesamten Gesellschaft. Da ist die Angst eines großen Teils von Gesellschaft und staatlicher Führung, in einer neuen nahöstlichen Arbeitsteilung, die liberalisierte Wirtschaftsbeziehungen und den ökonomischen Konkurrenzkampf mit Israel einschließt, nicht bestehen zu können, zumindest aber glaubt man Zeit zu brauchen, um sich auf diese Herausforderungen vorzubereiten. Da ist die Sorge der politischen Elite und zumindest eines Teils der politisierten Öffentlichkeit; daß Syrien regional und international an Gewicht verlieren werde. Und da ist die Sorge des Regimes, daß regionaler Frieden und eine neue, offene regionale Umwelt auch die inneren Verhältnisse in Unordnung bringen, sprich: ein Ende der eigenen Herrschaft einleiten könnte.

---

### III. Frieden als Risiko

---

Tatsächlich steht die syrische Führung einer doppelten Herausforderung gegenüber. Es geht zum einen darum, in den Friedensverhandlungen zu bestehen, also den Golan zurückzuverhandeln, ohne dabei inakzeptable Zugeständnisse zu machen – Israel beispielsweise Positionen auf dem Golan zu überlassen –, gleichzeitig aber auch ein Scheitern der Verhandlungen zu vermeiden, das mit einer internationalen Isolierung Syriens und möglicherweise, insbesondere im Falle eines Regierungswechsels in Israel, auch mit militärischem Druck und militärischen Nadelstichen Israels, im Libanon etwa, einhergehen dürfte<sup>6</sup>. Israel gegenüber herrscht in Syrien mindestens ebensoviel Skepsis und Mißtrauen wie umgekehrt israelischerseits gegenüber Syrien: Während in Israel zweifelnd gefragt wird, ob nach Asad auch dessen Nachfolger einen von diesem unterzeichneten Friedensvertrag einhalten würden – insbesondere einen Friedensvertrag, der nicht durch ein Netzwerk zwischengesellschaftlicher Beziehungen abgesichert wäre –, gibt es in Syrien sehr viel konkreteres Mißtrauen, was die Haltung der israeli-

5 Vgl. u. a. 'Imad Fauzi Shu'aibi, *kaif wa-'ala madha yufawid al-suriyun?* (Wie und worüber verhandeln die Syrer?), in: *al-Hayat* vom 15. Mai 1995; vgl. auch Z. Diab (Anm. 1), S. 62.

6 Israelische „Falken“ schlagen eine solche Politik durchaus vor, um Syrien gefügig zu machen. Vgl. etwa E. Inbar (Anm. 1), S. 98.

schen Likud-Opposition angeht. Deren Widerstand gegen einen Frieden, der eine Rückgabe des Golan beinhaltet, und bestenfalls zweideutige Aussagen dazu, ob man sich nach einem Wahlsieg an einen solchen Vertrag halten würde, stärken in Syrien die Haltung derer, die der Auffassung sind, daß es mit Israel echten Frieden nicht geben wird.

Zum anderen geht es darum, das Land für eine regionale Umgebung fit zu machen, die nicht mehr in erster Linie vom Nahostkonflikt geprägt sein wird. Dies verlangt wirtschaftliche und politische Anpassung. Denn wenn Frieden auch bedeutet, daß wirtschaftliche Kraft und Kompetenz im Nahen Osten zukünftig mehr zählen werden als militärische Potentiale, dann wird Syrien im Frieden um so besser bestehen, je zügiger und umfassender es seine wirtschaftlichen Strukturen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen reformiert. Gleichzeitig läßt sich davon ausgehen, daß beides, wirtschaftliche Liberalisierung und Frieden, einen gewissen politischen Liberalisierungsdruck erzeugen wird<sup>7</sup>.

---

#### IV. Wirtschaftliche Anpassung ohne politische Reform

---

Syrien hat Ende der achtziger Jahre unter dem Druck einer schweren Wirtschaftskrise ein vorsichtiges und bis heute un abgeschlossenes Wirtschaftsreform- und Liberalisierungsprogramm eingeleitet. Dieses Programm beinhaltete vor allem eine Lockerung der Außenhandels- und Devisenbestimmungen, eine größere Exportorientierung anstelle der traditionellen Importsubstitutionsstrategie, mehr Investitionsanreize für die private Industrie und insgesamt eine stärkere Orientierung an Marktgesetzen. Seit Anfang der neunziger Jahre sind Erfolge sichtbar. Die Defizite der Außenhandelsbilanz und des Staatshaushalts sind zwar nicht verschwunden, aber geringer geworden, die Inflationsrate ist gesunken, Investitionen vor allem des privaten Sektors haben zugenommen und reale Wachstumsraten, die die hohe jährliche Bevölkerungszuwachsrates von 3,9 Prozent übersteigen dürften, haben das Negativwachstum der späten achtziger Jahre abgelöst. Diese Entwicklung geht nicht nur auf eine veränderte Wirtschaftspolitik zurück. Steigende Ölexporterlöse aus der in den letzten zehn Jahren auf etwa das Dreifache gewachsenen syrischen Ölproduktion und Finanzhilfen aus Kuwait und Saudi-Arabien

nach Syriens Teilnahme an der anti-irakischen Golfkriegs-Koalition haben das ihre getan, um die gesamtwirtschaftlichen Daten zu verbessern.

Dennoch läßt sich sagen, daß die Wirtschaftsreform Wirkung gezeigt hat. Der Privatsektor ist heute stärker, als er das jemals war, seit die bis heute formal als Quasi-Einheitspartei regierende Ba'th-Partei 1963 in Syrien an die Macht kam und das Land auf einen zumindest dem Namen nach sozialistischen Entwicklungskurs setzte. Die private Wirtschaft beschäftigt mittlerweile nicht nur mehr Arbeitnehmer als der Staat, sie tätigt auch mehr Investitionen als der immer noch umfangreiche staatliche Sektor. Bestimmte staatliche Monopole, vor allem im Versorgungswesen und selbst in einigen Grundlagenindustrien, wurden aufgegeben, und die staatliche Kontrolle über Produktion und Handel ist weitgehend aufgeweicht worden.

Gleichzeitig hat es mit der Wirtschaftsreform soziale Umschichtungen gegeben, wie sie für Dritte-Welt-Länder, die sich der einen oder anderen Form wirtschaftlicher Strukturanpassung unterziehen, keineswegs ungewöhnlich sind: Die im staatlichen Wirtschaftssektor und öffentlichen Dienst Beschäftigten haben erhebliche Einkommensverluste hinnehmen müssen; Armut und Arbeitslosigkeit haben sich ausgeweitet, der Mittelstand hat an Zahl und Vermögen zugenommen und an der Spitze der Sozialpyramide hat sich eine nahezu unanständig wohlhabende Schicht aus neuer Bourgeoisie und Teilen der Regimeelite gebildet.

Bemerkenswert am syrischen Beispiel ist, daß Reformen jeweils kurz vor ihren kritischen Grenzen haltgemacht haben. So hat der staatliche Wirtschaftssektor zwar an Bedeutung verloren, Privatisierung ist aber allenfalls in Randbereichen ein Thema, schon um die Freisetzung einer zu großen Zahl von Arbeitskräften zu verhindern und Patronagemöglichkeiten aufrechtzuerhalten. Und der Staat hat zwar wirtschaftliche Macht an den Privatsektor abgegeben, dabei aber die Kontrolle über die Reform-Agenda behalten. Private Banken etwa sind nach wie vor nicht zugelassen. Die Privatwirtschaft hat durch die Reformen gewonnen und zugenommen, sie ist aber nicht zur Herrin des Reformprozesses geworden. Eher kann man davon sprechen, daß der Staat der Privatwirtschaft einige Verantwortlichkeiten überlassen hat und die neue ökonomische Elite des Landes dafür kontrolliert in politische Entscheidungsstrukturen kooptiert<sup>8</sup>.

---

7 Vgl. hier und im folgenden ausführlich: Volker Perthes, *The Political Economy of Syria under Asad*, London 1995.

8 Vgl. Steven Heydemann, *The Political Logic of Economic Rationality: Selective Stabilization in Syria*, in: Henri J. Bar-

In diesem Sinne sind die wirtschaftlichen Reformen seit 1990 von bestimmten Veränderungen im offiziellen politischen Diskurs und im Erscheinungsbild der politischen Institutionen begleitet worden. Zu den politischen Modebegriffen der letzten Jahre gehört das Wort Pluralismus (ta'ad-dudiyya), mit dem – auch wenn es euphemistisch darüber hinwegtäuscht, daß in Syrien immer noch ein autoritäres System herrscht – nicht nur der Tatsache Rechnung getragen wird, daß die Gesellschaft zunehmend komplexer geworden ist, sondern auch regimeoffiziell akzeptiert wird, daß verschiedene gesellschaftliche Gruppen unterschiedliche legitime Interessen haben können und haben. Dementsprechend ist seit 1990 ein Drittel der Sitze im syrischen Parlament für unabhängige Kandidaten reserviert worden, die nicht der Ba'th-Partei und der von ihr geführten „Progressiven Nationalen Front“ angehören. Über dieses Ticket ist vor allem die neue bürgerliche Oberschicht politisch repräsentiert.

Gleichzeitig wurde dem Parlament eine größere Rolle bei der Diskussion wirtschafts- und sozialpolitischer Vorhaben eingeräumt. Hier dürfen die Abgeordneten nun auch schon einmal einen Gesetzentwurf zurückweisen oder der Regierung kritische Fragen stellen. Grenzen gibt es allerdings auch bei der politischen Strukturanpassung. Das Parlament ist Beratungsorgan, nicht Gegengewicht zur Exekutive, und es hat in Fragen der „großen Politik“, also in außen- und sicherheitspolitischen Fragen, nach wie vor keine Stimme. Pluralisierung bedeutet deshalb kein graduelles Abdanken des autoritären Regimes, sondern eine Rationalisierung der Machtausübung<sup>9</sup>.

Insofern wird auch der Friedensprozeß syrischerseits als Angelegenheit der Regimespitze betrachtet und derart geführt. Das Regime bereitet die Bevölkerung auf anstehende Veränderungen der regionalen Umwelt vor. In der Öffentlichkeit wird Syriens Präsident heute als „Held der Befreiung und des Friedens“ präsentiert, die Medien informieren über und kommentieren die arabisch-israelischen Friedensverhandlungen. Dabei wird unterstrichen, daß Syrien hart verhandeln und sich nicht, wie die PLO und Jordanien, von Israel über

den Tisch ziehen lassen werde. Eine offene politische Debatte über die Aussichten des Friedensprozesses und die Zukunft der syrisch-israelischen Beziehungen ist allerdings noch tabu. Dabei sind der Kurs des Regimes und seine Verhandlungsstrategie dem Augenschein nach populär. Selbst in ansonsten regimekritischen Kreisen herrscht die Meinung vor, daß die PLO zu billig abgeschlossen habe und daß es gelte, einen Frieden zu israelischen oder amerikanischen Bedingungen zu vermeiden. Selbst Syriens Wirtschaftsliberale betonen, daß man zuerst einmal das eigene Haus in Ordnung bringen, sprich: wirtschaftliche Reformen durch- und zu Ende führen müsse, um dann einen „vollen“ Frieden bewältigen zu können<sup>10</sup>.

## V. Frieden ohne Dividende?

Gegenwärtig ist es für Syrien keineswegs ausgemacht, daß der ökonomische Nutzen eines Friedens mit Israel, kurz- bis mittelfristig zumindest, größer sein wird als dessen Kosten. Von der Friedensdividende, die für die Region erwartet wird – durch die Einsparung von Rüstungsausgaben, durch die Belebung von Handel und wirtschaftlicher Zusammenarbeit im Nahen Osten oder durch Investitionen ausländischen und aus dem Ausland zurückfließenden arabischen Kapitals –, dürfte Syrien jedenfalls weniger profitieren als andere Staaten der Region. So werden auf absehbare Zeit weder Syrien noch Israel ihre Rüstungsausgaben substantiell senken. Beide Staaten werden sich auch nach einem Friedensschluß mit einem gehörigen Maß an Mißtrauen gegenüberstehen und, was wichtiger ist, beide werden eher um- als abrüsten. Israel wird den Verlust von Territorium durch einen Ausbau der Luftwaffe auszugleichen versuchen; Syrien wird in dieser Hinsicht möglicherweise nachziehen, sicher aber selbst hochentwickelte und dementsprechend teure Luftabwehr- und Überwachungssysteme anschaffen.

Und Syrien wird sich nicht mehr darauf verlassen können, daß andere Staaten den größten Teil seiner Rüstungsimporte bezahlen. Bislang war das so, entweder auf dem Weg großzügiger Kredite der sowjetischen Hersteller, deren russische Rechtsnachfolger heute wissen, daß sie die syrischen Schulden weitestgehend abschreiben müssen, oder durch direkte Finanzhilfen arabischer Erdölex-

key (Hrsg.), *The Politics of Economic Change in the Middle East*, New York 1992. Zur neuen privatwirtschaftlichen Elite vgl. insbesondere: Joseph Bahout, *Les Entrepreneurs Syriens. Economie, affaires et politique*, Beirut 1994.

<sup>9</sup> Vgl. detaillierter: Volker Perthes, *The Private Sector, Economic Liberalization and the Prospects of Democratization: The Case of Syria and Some other Arab Countries*, in: Ghassan Salamé (Hrsg.), *Democracy without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World*, London 1994.

<sup>10</sup> Vgl. Juzif Samaha, suriya: al-ihitimam bi-l-i'adad al-watani 'ala qa'adatay al-tajahul wa-l-thiqqa bi-l-nafs (Syrien: Nationale Vorbereitung auf der Basis von Ignorieren und Selbstvertrauen), in: *al-Hayat* vom 7. August 1995.

porteure. Letztere, vor allem Saudi-Arabien, haben aber nicht nur syrische Rüstungsimporte finanziert, sondern Syrien zudem in erheblichem Umfang durch zivile Finanzhilfen gestärkt. Diese Unterstützung wurde allerdings ganz wesentlich wegen der strategischen Position Syriens als stärkster arabischer Frontstaat geleistet. Die Konfrontation mit Israel ist so für Syrien immer auch ein Mittel gewesen, Wirtschaftshilfe einzuwerben<sup>11</sup>. Es ist fraglich, ob und in welchem Maße Saudi-Arabien und andere Ölstaaten, die selbst nicht mehr unbeschränkt aus dem vollen schöpfen können, Syrien nach einem umfassenden Nahostfrieden in gleicher Weise weiter unterstützen werden.

Eine Friedensdividende aus intraregionalem Handel und neuen Formen der regionalen Zusammenarbeit wird sich für Syrien vor allem dann abzeichnen, wenn die zukünftige regionale Arbeitsteilung nicht nur Israel und seine Nachbarn, sondern den ganzen Nahen und Mittleren Osten umfaßt. Wirtschaftlich wäre eine Öffnung Syriens auf den Irak, der derzeit die politischen Verhältnisse in beiden Ländern entgegenstehen, vermutlich wichtiger als eine Öffnung auf Israel. In einer regionalen Ordnung, die auch den Irak, Iran und die arabischen Golfstaaten einschließt, könnte Syrien eine geökonomisch und auch politisch wichtige Rolle spielen. Wenn ein „Neuer Naher Osten“ aber im wesentlichen nur aus dem israelisch-jordanisch-palästinensischen Dreieck bestehen sollte, wird Syrien darin allenfalls eine Randposition einnehmen.

Was ausländische Investitionen oder die Investitionen im Ausland geparkten regionalen Kapitals betrifft, so werden potentielle Investoren die infrastrukturellen und politischen Bedingungen, die sich ihnen in den einzelnen Ländern des Nahen Ostens stellen, kritisch miteinander vergleichen. Dabei wird ihnen nicht verborgen bleiben, daß Israel, Jordanien, Palästina und der Libanon jeweils ein geschäftsfreundlicheres Klima als Syrien aufweisen, daß die wirtschaftliche Infrastruktur Syriens zumindest hinter der Israels und Jordaniens zurücksteht, daß Ausbildungsstand und Qualifikationsniveau lokaler Kader in Israel, Libanon und Jordanien jeweils höher sind als in Syrien und daß keiner der vier anderen Staaten oder Staaten in spe eine ähnlich mühsame Bürokratie aufzuweisen hat wie Syrien.

Im übrigen erweist sich gerade in einer Übergangsperiode, die Flexibilität, Kreativität und vorausschauende Planung verlangt, der autoritäre Cha-

rakter des syrischen Regimes als Manko. Das Regime hat, wie erwähnt, eine offene und öffentliche Debatte über Syriens zukünftige regionale Rolle und sein Verhältnis zu Israel bislang nicht zugelassen. Die autoritäre Logik, die hinter diesem Tabu steht und inhaltlich besagt, daß eine solche Debatte das außenpolitische Monopol der Führung einschränken und Entscheidungen präjudizieren würde, beschneidet faktisch die Chancen des Landes, in einer neuen regionalen Umwelt nicht nur zu überleben, sondern diese selbst vorzudenken und mitzugestalten.

---

## VI. Gewichtsverlust und Veränderungsdruck

---

Tatsächlich dürften die zu erwartenden regionalen Veränderungen nicht nur von wirtschaftlicher, sondern in spürbarer Weise auch von politischer Bedeutung für Syrien sein. Bislang hat seine Frontstellung im arabisch-israelischen Konflikt dem Land ein regionalpolitisches und internationales Gewicht gegeben, das sein tatsächliches wirtschaftliches oder militärisches Potential bei weitem übersteigt. Kein anderer Dritte-Welt-Staatschef hat, um nur ein augenfälliges Beispiel zu nennen, wie Hafiz al-Asad das Kunststück vollbracht, nie in die USA zu reisen, dennoch aber fast alle US-Präsidenten seiner Ära persönlich zu treffen<sup>12</sup>. Syriens zentrale Stellung im Nahen Osten hat auch dazu geführt, daß seine faktische Hegemonie über den Libanon international stillschweigend akzeptiert worden ist. Es ist anzunehmen, daß Syrien, wenn ein syrisch-israelischer Friede einmal unter Dach und Fach ist, nicht nur auf internationalem Parkett weniger hofiert werden, sondern daß es auch seine libanesischen Karte verlieren wird. Der noch besetzte Golan, den Syrien durch einen Friedensschluß zurückerhalten wird, ist vor allem ein symbolischer und in begrenztem Maße ein sicherheitspolitischer Gewinn; Syriens regionales und internationales Gewicht wird mit der Wiederherstellung seiner territorialen Integrität eher vermindert werden.

Ein Ende des regionalen Kriegszustandes dürfte schließlich die innenpolitischen Variablen verändern und könnte als Katalysator für den graduellen Übergang zu einer weniger autoritären Form der Machtausübung dienen. Angesichts erster Fortschritte in den nahöstlichen Friedensverhandlungen wurden in Syrien, in privaten Diskussionen

---

11 Vgl. Volker Perthes, Kriegsdividende und Friedensrisiken: Überlegungen zu Rente und Politik in Syrien, in: *Orient*, 35 (1994) 3, S. 413–424.

12 Der einzige seiner US-Amtskollegen, den Asad nicht in Genf und/oder Damaskus traf, war Ronald Reagan.

zumindest, auch neue, kritische Fragen nach der Zukunft des Regimes laut, das sich bislang ganz wesentlich mit der – durchaus glaubhaften – äußeren Bedrohung Syriens und der Notwendigkeit, einen starken, wehrhaften Staat zu unterhalten, legitimiert hat. Dabei erwartete Syriens kritische Intelligenz offensichtlich vor allem eine politische Friedensdividende: eine Reduzierung der politischen Macht des Sicherheitsapparates, eine Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und größere Partizipationsmöglichkeiten<sup>13</sup>. Unter den Bedingungen einer neuen regionalen Arbeitsteilung, in der es für die Staaten des Nahen Ostens darum gehen wird, eher um ökonomische als um strategische Vorteile zu konkurrieren, in der private Akteure in der politischen Ökonomie der einzelnen Länder wie auch in zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen eine wachsende Rolle spielen dürften, in der Grenzen sich öffnen und politische, wirtschaftliche und kulturelle Kontakte zwischen ehemaligen Feinden zumindest möglich werden, ist es in der Tat schwer vorstellbar, daß ein zentraler Staat wie Syrien nicht auch seine inneren politischen Strukturen öffnet. Eine erfolgreiche Teilhabe an einem solch neuen, offenen regionalen System wird, spätestens mittelfristig, auch eine offene Gesellschaft verlangen.

## VII. Der libanesischer Kontrast

Die für Syrien und vor allem für seine Führung eher beunruhigenden Konturen eines „Neuen Nahen Ostens“ bereiten im Libanon sehr viel weniger Sorge. Libanesischer Politik unterliegt zu weiten Teilen syrischer Kontrolle, und der Libanon hat sich verpflichtet, in seinen bilateralen Verhandlungen mit Israel syrischen Vorgaben zu folgen. Für letzteres gibt es gegenwärtig selbst aus libanesischer Sicht gute Gründe – solange jedenfalls wie Damaskus einen Frieden mit Tel Aviv auch davon abhängig macht, daß Israel den von ihm besetzten Gebietsstreifen im Südlibanon räumt. Ein Ende des regionalen Kriegszustandes kann für den Libanon nur von Vorteil sein; das Land ist aber selbst nicht – oder kaum – in der Lage, regionale Politik zu betreiben. Es ist allerdings besser vorbereitet als sein syrischer Vormund.

Anders als in Syrien gibt es für den Libanon wenig Anlaß, eine neue, eher auf wirtschaftliche denn auf

militärische Kraftentfaltung und Konkurrenz gebaute regionale Ordnung zu fürchten. Der Libanon ist der einzige arabische Staat, der davon ausgehen kann, auch im offenen Wettbewerb mit Israel zu bestehen. Israels ökonomisches Eindringen in die Region ist auch für den Libanon eine Herausforderung; anders als in Syrien hat man diese Herausforderung aber bereits angenommen. Die libanesischer Regierung hat ihr eigenes geökonomisches Zukunftsprojekt, das sich an den komparativen Vorteilen der libanesischer Volkswirtschaft orientiert. Im wesentlichen sieht es vor, den Libanon auf eine Funktion als Dienstleistungszentrum, Finanzplatz und Steueroase zu orientieren<sup>14</sup>. Es gibt heftige Kritik an diesem Konzept und an der sozialen Kälte des Wiederaufbauprogramms, das die Regierung dem bürgerkriegszerstörten Land verordnet hat. Den meisten Libanesen ist aber klar, daß ihr Land in einer neugestalteten regionalen Umwelt vor allem mit Israel wird konkurrieren müssen. Beide, Israel und Libanon, bieten sich als Transitländer an, bauen dementsprechend ihre Flughäfen und Häfen aus und bieten vergleichsweise gut ausgebildete und kosmopolitische Fachkräfte ebenso wie wirtschaftliche Dienstleistungen von teilweise westeuropäischem Niveau.

Auch die Beziehung zwischen regionaler Öffnung und gesellschaftlicher Offenheit stellt für den Libanon kein Problem dar. Die libanesischer Gesellschaft ist die pluralistischste und offenste des arabischer Nahen Ostens. Wenn die wirtschaftliche und politische Liberalisierung anderer arabischer Staaten, insbesondere des großen Nachbarn Syrien, Fortschritte machen würde, wäre das im unmittelbaren Interesse des Libanon. Und auch die erwarteten politischen Gewichtsverschiebungen in der Region dürften letztlich dem Libanon zugute kommen. Ein syrisch-israelischer Friede wird auch ein Ende des destabilisierenden Kleinkriegs im Süd-Libanon bedeuten – einen Abzug der israelischen Truppen und eine vermutlich größtenteils widerstandslose Entwaffnung der antiisraelischen libanesischer Résistance, insbesondere der Hizbullah. Damit entfielen dann auch die Notwendigkeit und Rechtfertigung für eine fortwährende Anwesenheit syrischer Truppen im Libanon. Regionaler Frieden bedeutet für den Libanon so eine echte Chance, seine äußere und innere Souveränität wiederherzustellen<sup>15</sup>.

13 Vgl. in diesem Sinne Rizkallah Hilan, *The Effects on Economic Development in Syria of a Just and Long-Lasting Peace*, in: Stanley Fischer/Dani Rodrick/Elias Tuma (Hrsg.), *The Economics of Middle East Peace. Views from the Region*, Cambridge – London 1993, S. 74–78.

14 Vgl. Handelsblatt vom 10. Oktober 1995.

15 Zur Nachkriegsentwicklung und zu den Zukunftsaussichten des Libanon vgl. allgemein: Volker Perthes, *Der Libanon nach dem Bürgerkrieg. Von Ta'if zum gesellschaftlichen Konsens?*, Baden-Baden 1994.

# Der Iran auf dem Weg zu einer Regionalmacht

---

## I. Die neue Herausforderung

---

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und damit die Öffnung der Grenzen zum Kaukasus und nach Zentralasien haben für Irans außen- und innenpolitische Entwicklung Konsequenzen epochaler Tragweite. Mit der Sowjetunion als nördlichem Nachbarn und starker westlicher Präsenz im Persischen Golf war Iran politisch und ideologisch vom Ost-West-Konflikt direkt betroffen; die Revolution von 1979 und der achtjährige Krieg mit dem Irak bis 1988 sind ohne ihn nicht verständlich. Die Öffnung der nördlichen Grenzen weckte große Hoffnungen, sich in der eigenen Region entfalten, „aus dem arabisch dominierten Sub-System des Nahen Ostens heraustreten“<sup>1</sup> zu können.

Die historisch-kulturelle Zugehörigkeit Irans zu Zentralasien kann jetzt beim Anblick Bucharas und Samarkands wieder lebendig werden. Wieder zugänglich sind die mythisch vertrauten Landschaften, in denen die oft gehörten und gelesenen Kämpfe iranischer Helden um Turan (Zentralasien) spielen. Das iranische Nationalgefühl, schon während des Krieges mit dem Irak eine wachsende integrative Kraft, erhielt weiteren Aufschwung.

Doch auch neue, sicherheitspolitische Risiken taten sich auf. Die transnationalen Minderheiten Irans (Aserbaidschaner und Turkmenen) sind nun nicht mehr durch geschlossene sowjetische Grenzen getrennt, und Iran sieht sich von alten und neuen Konflikten und Krisenherden eingekreist: vom Persischen Golf über das Kurdengebiet, den Karabach-Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan, die Frage des völkerrechtlichen Status des Kaspischen Meeres, den Bürgerkrieg in Tadschikistan, das zerfallende Afghanistan, bis hin zu Belutschistan. Die Bewahrung Irans im Rahmen des regionalen territorialstaatlichen Status quo wurde zum obersten Ziel der Außenpolitik.

---

1 So der stellvertretende Außenminister für Lehre und Forschung (vgl. Anm. 11), Abbas Maleki, zitiert in: Johannes Reissner, Zwischen Persischem Golf und Zentralasien: Neuorientierung der regionalen Außenpolitik Irans, in: Albrecht Zunker (Hrsg.), Weltordnung oder Chaos?, Baden-Baden 1993, S. 65.

Im Westen hegte man beim Zerfall der Sowjetunion alarmistische Vorstellungen vom möglichen islamistischen Einfluß Irans. Doch Iran trat nach erster Euphorie über das Ende des „atheistischen Marxismus“ als nüchterner Wirtschaftspartner auf, präsentierte sich als Landbrücke zwischen Zentralasien und dem Persischen Golf. Als solche ist Iran willkommen, kaum aber als Vorbild einer „islamischen Republik“. Von seiner Kaukasus- und Zentralasienreise im Oktober 1993 brachte Staatspräsident Rafsanjani die Erkenntnis mit, daß die Menschen dort den Islam anders leben als seine Landsleute.

Als Transitland muß Iran die dazu notwendige Infrastruktur ausbauen. Darum ist man bemüht, doch es fehlt an den notwendigen Investitionen aus dem Ausland, und die seit Dezember 1995 verschärften amerikanischen Sanktionen werden an eben diesem Punkt wirksam werden. Mag auch die Weltbank Iran bescheinigen, auf dem richtigen Weg der Strukturanpassung zu sein<sup>2</sup>, so sind doch die nach dem Krieg mit dem Irak gehegten Hoffnungen auf einen zügigen Wiederaufbau längst verpufft.

Die Seidenstraße ist das Symbol der Hoffnung auf einen blühenden Wirtschaftsraum vom Persischen Golf bis nach China. Doch die eigene Entwicklung ist mühselig, und Zweifel kommen auf, nichts Rechtes bieten zu können, vielleicht wieder einmal eine Chance verpaßt zu haben und den Herausforderungen nicht gewachsen zu sein. Das Gefühl, daß sich trotz mancher Anstrengung und auch einiger Fortschritte im Grunde nichts bewegt, nagt an der Legitimität des Regimes.

---

## II. Interne Verhältnisse

---

### 1. Machtkampf

Die Frage der notwendigen Reformen beherrschte die Auseinandersetzungen vor den diesjährigen Wahlen (8. März) zum fünften Parlament (Majles). Wieder standen sich „Ideologen“ und „Pragmati-

---

2 Vgl. Vahe Petrossian, Iran awaits new confrontation, in: Middle East Economic Digest vom 26. Januar 1996, S. 3.

ker“ (so die westlichen Kurzformeln) gegenüber. Neu war, daß die Diskussionen vor dem Selbstverständnis als „islamischer Staat“ nicht haltmachten.

Einige hochrangige Religionsgelehrte hatten schon früher bestritten, daß mit dem von Khomeini formulierten Prinzip der „Herrschaft des Rechtsgelehrten“ (*velayat-e faqih*) die direkte Übernahme der Regierungsgeschäfte durch den Klerus gemeint sei<sup>3</sup>. Khomeinis Nachfolger, Ayatollah Khamene'i, besitzt nicht dessen Autorität, und um die Anerkennung unter den Schiiten als „Quelle der Nachahmung“ (Titel ranghöchster Ayatollahs) bemühte er sich vergeblich<sup>4</sup>. Im Winter 1993/94 setzte er im Namen einer „islamischen Planwirtschaft“<sup>5</sup> die Verwässerung der Strukturpassungsmaßnahmen des zweiten Fünfjahresplans Rafsanjanis durch, der Einschnitte in das ausufernde Subventionssystem vorsah. Seitdem ist er Anwalt derer, die eine Modernisierung der Wirtschaft fürchten: konservative Basaris und alle, die von den vermögenden und einflußreichen revolutionär-religiösen Stiftungen profitieren.

Der Streit zwischen Khamene'i und Rafsanjani ging quer durch die bisher bekannten Fraktionen innerhalb und außerhalb des Parlaments. Rafsanjani, der bei den Präsidentschaftswahlen 1993 nur noch 65 Prozent der Stimmen gegenüber etwa 90 Prozent 1989 erhielt, kann nach Ablauf seiner zweiten Amtszeit im nächsten Sommer nicht erneut gewählt werden. Daher galten die diesjährigen Parlamentswahlen auch als Vorentscheidung für seine politische Zukunft. Ein Wahlerfolg seiner Anhänger wäre eine Basis dafür, daß er in irgendeinem anderen Amt weiterhin für die iranische Politik tonangebend bleiben kann.

Der Machtkampf zwang zur Klärung der Fronten, und der Ruf nach echten, landesweiten Parteien wurde laut. Zwar entstanden kurz vor den Wahlen einige Quasi-Parteien, doch sie haben das Bild eher verwischt. Politik im Iran bleibt personenbezogen. Nachdem wie schon bei den letzten Parlamentswahlen die wichtigsten Kandidaten der „radikalen“ Opposition ebenso wie die der verbotenen, aber geduldeten liberal-demokratischen „Freiheitsbewegung“ nicht zugelassen oder gar nicht erst angetreten waren, wird mit keinen auf-

fallenden Kräfteverschiebungen im Parlament gerechnet<sup>6</sup>.

Im Wahlkampf traten politisch-ideologische Tendenzen zutage, die über die Wahlen hinaus Bedeutung haben. Hatte die Revolution die Einheit von Staat und Religion proklamiert, so trat jetzt die Frage nach dem *Wie* dieser Einheit in den Vordergrund. Dahinter steht die Erfahrung, daß Religion als Staatsideologie vor staatlichen Übergriffen nicht mehr schützen kann. Der gegenwärtig bekannteste „Dissident“ Irans, Abdolkarim Soroush, hat sie eindringlich formuliert<sup>7</sup>. Obgleich „Laizismus“ wegen seiner in der ganzen islamischen Welt weitverbreiteten, historisch folgenschweren Mißdeutung als „a-religiös“ Anathema ist, gab es der Sache nach eine Laizismusdebatte. Inwieweit der Klerus in die Regierungsgeschäfte eingreifen sollte, fragten die einen; die anderen, ob man Fachleuten, „Technologen“, die Politik überlassen könne. Diese aber stehen im Verdacht des Liberalismus, das heißt, die Trennung von Staat und Religion zu wollen.

Es wurde ein Streit zwischen Kompetenz und Gesinnung. Mitte Januar gaben 16 Minister und Staatssekretäre unter der Bezeichnung „Diener des Aufbaus“ eine Unterstützungserklärung für Rafsanjani ab. Khomeini zitierend forderten sie den Einzug von Experten ins Parlament<sup>8</sup>. Es ging um mehr Effizienz für den Wiederaufbau.

Bemühungen um Effizienz, wenn auch mit anderer Zielsetzung, sind auch im Gegenlager erkennbar. Aus der im Westen „Radikale“ genannten „Linken“ hat sich eine „neue Linke“ entwickelt, die in der Revolution erst den Auftakt zur Schaffung des „Islamischen Staates“ sieht. Dem „Führer der Revolution“ (*rahbar*), Khamene'i, ist sie ergeben, und ihr zur Seite steht die neue, im wahrsten Sinne des Wortes schlagkräftige Organisation der „Helfer (*ansar*) der Hezbollahis“. Die nur wirtschaftspolitisch links stehende Richtung hat sich dem erstaunlich offenen intellektuellen Klima, das Beobachter immer wieder überrascht, angepaßt. Sie gibt sich philosophisch und läßt Voltaire, Marx, Jaspers, Heidegger und Popper Revue passieren, um die grundsätzliche A-Religiösität von Intellektuellen zu beweisen. Die „Helfer der Hezbollahis“

3 Grundlegend: Heinz Halm, *Der schiitische Islam. Von der Religion zur Revolution*, München 1994.

4 Vgl. Wilfried Buchta, *Die Islamische Republik Iran und die religiös-politische Kontroverse um die marja'iyat*, in: *Orient*, 36 (1995) 3, S. 449-474.

5 Rainer Hermann, *Von der Wirtschafts- zur Legitimationskrise. Die Ära Khamenei/Rafsanjani in der Islamischen Republik Iran*, in: *Orient*, 35 (1994) 4, S. 554.

6 Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 6. März 1996, S. 7. Die erste Stufe der Wahl fand am 8. März statt und bestätigte bisher diese Vermutung; mit den endgültigen Ergebnissen ist im Laufe des Aprils zu rechnen.

7 Vgl. Katajun Amirpur, *Das Recht auf Weltlichkeit*, in: *tageszeitung* vom 30. Januar 1996, S. 14. Zum Denken Soroushs vgl. Mohammad Borghel, *Die Schule der Zeitschrift Kiyân*, in: *INAMO*, 4 (Winter 1995), S. 21 f.

8 Vgl. *Ettelâ't* Nr. 20681 vom 18. Januar 1996, S. 2.

setzen auf ihre Weise mit Prügeln und Morddrohungen gegen Soroush und andere Intellektuelle die Auseinandersetzung fort. Buchstabengetreue Islamauffassung ist ihnen „authentischer“ Islam<sup>9</sup>.

Dergleichen Nebeneinander von fundamentalistischer Religionsauffassung und rein technologischem Entwicklungsbegriff ist vom christlichen Fundamentalismus ebenso wie aus Saudi-Arabien wohl bekannt. Falls persönliche Differenzen nicht allzu große Hürden in den Weg legen, ist auch für Iran ein Zusammengehen der Technokraten mit eben dieser „neuen Linken“ nicht auszuschließen.

## 2. Islamische Gesellschaft

Der Grundgedanke der „neuen Linken“, daß mit der Revolution weder der „islamische Staat“ noch die „islamische Gesellschaft“ verwirklicht sei, ist heute, jedoch mit sehr unterschiedlichen Implikationen, Bestandteil des allgemeinen Diskurses. Gerade auch der geringe Erfolg in den ehemaligen muslimischen Sowjetrepubliken trug zur Erkenntnis bei, daß zwar der Sieg der Revolution im Namen des Islam eine gewisse Vorbildwirkung hat, kaum aber das, was als „islamische Republik“ daraus geworden ist.

Hinter der Zurückhaltung in der Selbstdarstellung als „islamischer Staat“ stehen auch soziale Entwicklungen. Daß „Technologien“ politisch in die Öffentlichkeit treten, ist nur zum Teil eine Folge der Rückkehr während der Revolution geflüchteter Experten. Grundsätzlich beruht dieser Prozeß auf dem Heranwachsen einer städtischen, weit gefächerten berufsorientierten Mittelschicht. Er reicht in die Zeit Reza Schahs (1923–41) zurück. Schon damals waren Frauen Objekt männlicher Fortschrittsvorstellungen: Reza Schah verbot den „Schleier“, Khomeini verordnete ihn wieder im Namen des „wahren“, des islamischen Fortschritts.

Die Revolution enthielt auch ein Moment von Männer-Revolution gegen den Rollenzuwachs von Frauen in der Öffentlichkeit. Den Entwicklungsprozeß selbst konnte die Revolution nicht aufhalten, sondern ihn im wahrsten Sinne des Wortes nur verschleiern. Entgegen früherer Revolutionsideologie sind heute trotz Kopftuch mehr denn je Frauen in der Verwaltung und in Dienstleistungsbereichen vertreten. Dem mußte sich die offizielle Ideologie anpassen. Zum letzten Frauentag flog eine Frau einen Düsenjäger über Teheran, doch langfristig bedeutender dürfte sein, daß Frauen

auch den Koran interpretieren. Ihre rechtliche Lage läßt zu wünschen übrig. Aber sie selbst fordern auch im Parlament verbesserte Gesetze und die Anwendung bestehender.

In der Frauenfrage kommt die Wirkungsweise der Modernisierungsproblematik am klarsten zum Ausdruck. Sie tritt nicht, wie eurozentrische Entwicklungsarroganz es will, als plattes Gegenüber von Islam und Modernisierung zutage. Vielmehr liegen hier die Gleichsetzung des Islam mit einem vormodernen, romantisch-harmonistischen Gesellschaftsmodell und die konkreten Modernisierungsprozesse sozialer Mobilisierung, welche die Revolution partiell vorangetrieben hatte, miteinander im Konflikt. Der Zwang zum Kopftuch gehört zum Arsenal jener äußerlichen, auch auf Gewalt zurückgreifenden Maßnahmen, mit denen die vermeintliche Gültigkeit dieses Gesellschaftsideals allem zum Trotz demonstriert werden soll. Wo sich dennoch Freiräume ergeben, sind es keine Rechtsräume: Die Schriftstellerin Scharnusch Parsipur war 1992 für ihr Buch „Frauen ohne Männer“, das „versehentlich“ durch die Zensur gegangen war, verhaftet worden<sup>10</sup>.

Das totalitäre Moment in Iran ist weniger als geschlossenes System nach Art des SED-Staats vorzustellen, sondern als Moraltotalitarismus, mit dem der Schein einer islamischen Gesellschaft aufrechterhalten werden soll, und als Rechtsunsicherheit. Sie resultiert zu einem großen Teil aus dem Dualismus von de facto säkularstaatlichen und religiös-revolutionären Institutionen; „rein“ religiöse kommen noch hinzu. Der Dualismus ist in der Verfassung angelegt, die nur eine von Gottes Souveränität abgeleitete Volkssouveränität kennt. Ob das zum Konflikt zwischen den Institutionen unterschiedlicher Legitimation und zu Rechtsunsicherheit führen muß, sei dahingestellt. Bei ungeklärter Machtfrage ist es der Fall.

---

## III. Außenpolitik

---

### 1. Zielsetzungen

Irans Bemühungen um Neuorientierung haben sich auch in den Darstellungen seiner Außenpolitik niedergeschlagen: Waren sie nach der Revolution zunächst auf eine *islamische* Außenpolitik

9 Vgl. Shariyar Zarshenas, Die Ausbreitung der Liberal-Demokratie [in Persisch], in: Mashreq, 1 (Bahman/Esfand 1373 = Februar/März 1995) 2, S. 54–56.

10 Vgl. Ahmad Taheri, Auspeitschung. Zur Situation der Intellektuellen in Iran, in: Frankfurter Rundschau vom 17. Februar 1996, S. 7. Von Scharnusch Parsipur liegt in deutscher Übersetzung ihr Roman Tuba, Zürich 1995, vor.

gerichtet, so ist heute *iranische* Außenpolitik das Thema, und realpolitische Erwägungen haben einen weitaus höheren Stellenwert. In der jüngsten, iranischer Außenpolitik gewidmeten Sondernummer des *Iranian Journal of International Affairs* nennt ihr Herausgeber Abbas Maleki, ausgehend von Irans geostrategischer und ökonomischer Lage folgende außenpolitische Ziele: „Erhalt unserer territorialen Integrität und Sicherheit, Schutz unseres entstehenden politischen Systems, grundlegende Bedürfnisbefriedigung für unsere Bevölkerung und Verfolgung einer Außenpolitik, die unsere muslimische Identität als Nation berücksichtigt und im Rahmen der vom Islam begründeten Werte operiert.“<sup>11</sup>

Die Einbeziehung islamischer Identität und Werte in die außenpolitische Konzeption läßt im Westen die Alarmglocke „Revolutionsexport“ klingeln. In diesem Zusammenhang ist der große Abstand des Konzepts von Maleki zu früheren der ersten Zeit nach der Revolution auffällig, die den „Unglauben in der Welt“<sup>12</sup> zum Ausgangspunkt machten oder, entsprechend der Verfassung (Art. 154), den „Schutz der Entrechteten“<sup>13</sup>. Gewissermaßen dazwischen stehen die zwei Prinzipien iranischer Außenpolitik, die der stellvertretende Vorsitzende des parlamentarischen Komitees für Außenbeziehungen, Mohammad Javad Larijani, nennt: „Iran soll ein erfolgreiches Modell der auf der islamischen Rationalität basierenden Sozialordnung in der modernen und post-modernen Ära werden“, und „die islamische Renaissance soll propagiert, konsolidiert und bereichert werden, um als dominierende Rationalität in der islamischen Welt ihre eigene soziale Struktur zu generieren.“<sup>14</sup>

Für Maleki bilden drei geographische „Schleifen“ die Schwerpunkte außenpolitischer Konzeption: (1) Irans Nachbarn, (2) Indien, China und Japan auf der einen und Europa auf der anderen Seite; am Rande dieser „Schleife“ das „zionistische Regime“ Israels, und (3) die USA.

11 Abbas Maleki, *The Islamic Republic of Irans Foreign Policy: The View from Iran*, in: *The Iranian Journal of International Affairs*, 7 (1996) 4, S. 747. Der Autor (vgl. Anm. 1) ist außerdem Leiter des dem iranischen Außenministerium angehörigen Institute for Political and International Studies (IPIS).

12 Vgl. Jawād Mansuri, *Betrachtung zur Außenpolitik der Islamischen Republik Iran* [in Persisch], Teheran 1365 (1986/87), S. 19–33.

13 Vgl. Manutschehr Mohammadi, *Grundsätze der Außenpolitik der Islamischen Republik Iran* [in Persisch], Teheran 1366 (1987/88), S. 39–41.

14 Mohammad Javad Larijani, *Iran's Foreign Policy: Principles and Objectives*, in: *The Iranian Journal of International Relations*, 7 (1996) 4, S. 756.

Die zentrale Rolle der Region wird deutlich. Für die Wirtschaftsbeziehungen aber ist die zweite „Schleife“ entscheidend, wobei die Erwähnung von Indien, China und Japan vor Europa als Ausdruck derzeit angestrebter Neuorientierung gelten kann. Auch für die Verteidigungsdoktrin ist die neue geopolitische Lage ausschlaggebend. Sich nach allen Seiten notfalls gleichzeitig verteidigen zu können, ist ihr Ziel, wobei jedoch fraglich ist, ob Iran derzeit dazu in der Lage ist<sup>15</sup>. Außenminister Velayati hob auf einem Seminar über „Sicherheit und Außenpolitik in Zentralasien und im Kaukasus“ im Januar hervor, daß nationale Sicherheit auf Kosten der Sicherheit der Nachbarstaaten nicht möglich sei<sup>16</sup>. Diese Aussage zwingt angesichts der von Maleki vollzogenen Marginalisierung Israels innerhalb der zweiten „Schleife“ zur Frage, ob jenseits der eigenen Grenzen „Spielwiesen“ des „Revolutionsexports“ erlaubt sind. In Palästina haben die jüngsten Wahlen der porösen Differenzierung zwischen „Terrorismus“ und „Freiheitskampf“ den Boden entzogen.

## 2. Die nördlichen Nachbarn

Die Beziehungen zur Türkei, zu Pakistan und den GUS-Staaten charakterisiert Maleki nüchtern als „zufriedenstellend“<sup>17</sup>. Im Ganzen gesehen erscheint dies zutreffend. Irans regionale Außenpolitik seit dem Irak-Krieg, den Iran nicht begonnen hatte, und insbesondere seit dem Ende der Sowjetunion wirkt als Realisierung des von Velayati genannten sicherheitspolitischen Grundsatzes.

Rußlands Vormachtstellung wird realistisch anerkannt. Iran hat jahrhundertelange Erfahrung direkter Nachbarschaft mit der stärksten Macht der Region, und man weiß, daß Rußlands Truppen nach wie vor an den alten Grenzen stehen. Die seit geraumer Zeit intensivierten Beziehungen, die im Ausbau des Kernkraftwerks in Bushehr durch russische Experten und in einem umfangreichen, besonders auch militärische Güter betreffenden Kooperationsabkommen<sup>18</sup> ihren Niederschlag finden, werfen die Frage auf, ob sich ein anti-westliches Bündnis ergeben könnte.

15 Vgl. Johannes Reissner, *Iran*, in: Veronika Büttner/Joachim Krause (Hrsg.), *Rüstung statt Entwicklung? Sicherheitspolitik, Militärausgaben und Rüstungskontrolle in der Dritten Welt*, Baden-Baden 1995, S. 404.

16 Hektographierter Redetext, Teheran vom 14. Januar 1996, S. 4.

17 A. Maleki (Anm. 11), S. 749.

18 Einer Sprecherin des russischen Handelsministeriums zufolge wird Rußland Iran für 500 Millionen US-Dollar im Jahr Waren liefern. Vgl. *Middle East Economic Digest* vom 8. März 1996, S. 28.

Rußlands neuer Außenminister Primakov will energischer als sein Vorgänger die GUS-Staaten an Rußland binden und die Beziehungen zum gesamten Nahen Osten einschließlich Israels ausbauen. Das geschieht auch mit Blick auf die NATO-Osterweiterung, und ein namentlich nicht genannter russischer General drohte sogar mit der Lieferung nuklearer Rüstungsgüter auch an Iran<sup>19</sup>.

Die iranisch-russischen Beziehungen sind jedoch nicht bruchlos. Bei aller Anerkennung russischer Vormacht versucht Iran, das Streben der zentralasiatischen und kaukasischen Staaten nach mehr Unabhängigkeit von Rußland zu fördern. In der völkerrechtlichen Regelung des Kaspischen Meeres stimmt Teheran nicht in allen Punkten mit Moskau überein<sup>20</sup>. Und obgleich die Kooperation vor allem im Militärischen schon an Abhängigkeit grenzen mag, bleibt sie segmentär. Für die eigene Entwicklung braucht und will Iran die westlichen und asiatischen Industrieländer. Doch auch innerhalb des GUS-Raumes ist man auf Diversifizierung bedacht. Velayatis Rundreise durch die GUS-Staaten Ende Februar schloß aus gutem Grund die Ukraine ein; es war das zwanzigste offizielle iranisch-ukrainische Treffen seit 1992<sup>21</sup>.

Die Besuchsdiplomatie ist überaus rege. Ein nicht zu unterschätzendes Kontaktnetz hat sich entwickelt. Das bringt noch nichts Nachhaltiges, fördert aber die Bewegungsfreiheit.

Ein Netz ganz anderer Art, nämlich Erdgas- und Ölleitungen für die gesamte Region von Kasachstan über die Türkei bis nach Indien, ist Irans großes Ziel. Doch es fehlt an Kapital und der amerikanische Druck gegen entsprechende Pläne ist stark. Sineinetwegen haben sich die Hoffnungen auf eine Ölleitung von Turkmenistan durch Iran nach Europa zerschlagen, und ebenfalls auf amerikanischen Druck hin kündigte Aserbaidzhan im letzten Jahr Iran die Beteiligung am „Jahrhundertge-

schäft“<sup>22</sup> der Ölförderung im Kaspischen Meer vor Bakus Küste wieder auf. Die Beziehungen sind seitdem unterkühlt. Doch man weiß sich zu helfen: Kasachstan, um in seiner Ölausfuhr nicht gänzlich von Ölleitungen durch Rußland abhängig zu sein, liefert Öl an Iran, das seinerseits entsprechende Mengen über den Persischen Golf ausführt (swap-Geschäfte). Auch für Erdgas, die größte Ressource Irans, findet man Wege. Im Sommer soll mit dem Bau einer Gasleitung nach Pakistan begonnen werden, und die Türkei, zu der trotz ideologischer Spannungen pragmatische Beziehungen bestehen, will ebenfalls eine Erdgasleitung nach Iran bauen.

Demnächst soll die Eisenbahnverbindung zu Turkmenistan und damit der Anschluß ans zentralasiatische Eisenbahnnetz eröffnet werden. Die Arbeiten an der Verbindung zum Persischen Golf sind im Gang. Die Beziehungen zu Turkmenistan sind generell gut, auch der für das Zusammenwachsen der Region wichtige kleine Grenzverkehr zwischen beiden Staaten ist nicht zu unterschätzen. An der iranisch-turkmenischen Grenze soll in Kooperation mit der Ukraine eine Freihandelszone entstehen.

Ein wichtiger Bestandteil iranischer regionaler Außenpolitik ist Konfliktvermittlung im Rahmen internationaler Normen, sei es der Konflikt um Nagorny Karabagh oder der tadschikische Bürgerkrieg. Zunächst hatte Iran einseitig die tadschikische Opposition unterstützt. Aber über seinen Beitrag zum grundlegenden Waffenstillstand vom Herbst 1994 und nach der de facto Anerkennung des Regimes des tadschikischen Präsidenten Rahmonov ist Iran zum wichtigen Partner bei den internationalen Vermittlungsbemühungen geworden. Die Anwesenheit der tadschikischen Opposition in Teheran vereinfacht den Kontakt mit internationalen Gesprächspartnern.

Der Konflikt in Tadschikistan läßt sich ohne Usbekistan nicht lösen. Auch deshalb war Velayatis Besuch in Taschkent wichtig. Vor allem galt er im Interesse einer kohärenten Sicherheitspolitik in Zentralasien der Verbesserung der bislang sehr kühlen Beziehungen. Usbekistan, das selbst hegemonale Ambitionen hegt, fühlt sich von Rußland und Iran in die Zange genommen. Guten Kontakt zu Taschkent will Iran schließlich auch wegen der wichtigen Rolle des „Usbeken“-Generals Dostom im Norden Afghanistans. In Afghanistan selbst war Iran im Winter intensiv um Vermittlung bemüht. Pakistan unterstützt mit saudischen Geldern und amerikanischem Wohlwollen die sunni-

19 „If cornered, we would be forced ... simply put, into selling nuclear and rocket technology of military designation to such countries as India, Iran, Iraq and Algeria after Islamic forces have come to power there. What is more, I do not rule out Russias direct military union with some of the above countries, with Iran above all.“ Lowell Bezanis, *Exploiting the Fear of Militant Islam*, in: *Transition* (Prag) vom 29. Dezember 1995, S. 10.

20 Iran und Rußland sind sich nur insoweit einig, als sie Aktionen, die eine unilaterale Vorwegnahme einer endgültigen Regelung implizieren, ablehnen. Zu Irans sonstiger Interessenlage bezüglich des Kaspischen Meeres vgl. Edmund Herzig, *Iran and the Former Soviet South*, London 1995, S. 38–41.

21 Vgl. BBC Summary of World Broadcasts, Middle East vom 6. März 1996, S. 11.

22 E. Herzig (Anm. 20), S. 41 f.

tisch-fundamentalistischen Taleban, die fast Kabul erobert hätten. Daher ist zur Zeit das iranisch-pakistanische Verhältnis bestenfalls offiziell „brüderlich“.

Neben den überwiegenden bilateralen Beziehungen spielen die *Organisation der Anrainer des Kaspischen Meeres* und vor allem die *Economic Cooperation Organization*<sup>23</sup>, (ECO, Gründerstaaten: Türkei, Iran und Pakistan) als Foren internationaler Regionalbeziehungen eine wachsende Rolle. Zwar konnte sich die ECO auch durch ihre Erweiterung um die kaukasischen und zentralasiatischen Staaten längst noch nicht zur erträumten „zentralasiatischen EG“ entwickeln, aber als einzige Regionalorganisation, bei der „die Russen nicht über die Schulter schauen“, und in der wichtige gemeinsame Fragen der Infrastrukturentwicklung von Verkehr und Kommunikation behandelt werden können, hat sie an Bedeutung gewonnen.

### 3. Der Persische Golf

Auch die Beziehungen zu den arabischen Golfanrainern charakterisiert Maleki als zufriedenstellend, fügt aber hinzu, daß einige von ihnen „auf Druck externer Mächte falsche Vorstellungen“<sup>24</sup> von Iran hätten. Damit spielt er auf den massiven Einfluß der USA in der Region an, doch weniger im tadelnden Tonfall, eher werbend.

Das Verhältnis zu den einzelnen Golfstaaten ist unterschiedlich. Zu Oman ist es gut, zu Saudi-Arabien hingegen wohl eher an der unteren Grenze von „zufriedenstellend“. Erstaunlich ist, wie sich nach dem Krieg mit dem Irak die offiziellen Beziehungen zu allen Golfanrainern in kürzester Zeit normalisiert hatten, trotz des tief verwurzelten Mißtrauens zwischen Arabern und Iranern, Sunniten und Schiiten. In Saudi-Arabien und Bahrein, auf das früher Iran Anspruch erhoben hatte, wird die schiitische Minderheit unterdrückt<sup>25</sup>. Für ihre Opposition wird oft allzu voreilig Iran verantwortlich gemacht.

Der schon zu Schah-Zeiten gegen Iran erhobene Vorwurf eines aggressiven Hegemoniestrebens wird seit 1992 durch die Krise um die Golfinseln Abu Musa, Groß- und Klein Tunb am Leben gehalten<sup>26</sup>. Völkerrechtlich ist die Zugehörigkeit der Inseln, die Iran für sich beansprucht, ungeklärt. Das Problem beeinträchtigt die Beziehun-

gen, dennoch entwickelten sich Handel und partielle Kooperation fort.

Sicherheit am Golf wird de facto von den USA gewährleistet. Trotz aller Rhetorik kann Iran damit leben, denn er teilt mit den USA und den arabischen Golfanrainern das Ziel des freien Ölexports. Sorge bereitet Iran die Hochrüstung am Golf, mit der er nicht mithalten kann. Mit einer Einbeziehung Irans in eine regionale Sicherheitsregelung, auf die sich nicht einmal die arabischen Staaten untereinander einigen können, ist für längere Zeit nicht zu rechnen.

### 4. Asien

Es ist sicher kein Zufall, daß Maleki für die zweite „Schleife“ iranischer Außenbeziehungen zuerst Indien, China und Japan und dann erst Europa nennt. Der kürzlich von Rußland, Iran, China und Indien gegründete *Asian Fund for Thermonuclear Research*<sup>27</sup> wirft ein interessantes Licht auf angestrebte Kooperationsbezüge.

Die iranisch-indischen Beziehungen werden seit längerem intensiv gepflegt, wobei jede Seite auf ihre Weise auch Pakistan im Auge hat. Mit China hatte schon der Schah Verbindungen aufgenommen, ununterbrochen von der Revolution wird diese Tradition fortgesetzt. Im Krieg mit dem Irak waren Chinas Waffenlieferungen wichtig, heute sind zivile Güter in den Vordergrund getreten. China will Iran einen Kernreaktor zur Energiegewinnung liefern und ist an iranischem Öl interessiert. Auch Japan ist ein wichtiger Abnehmer iranischen Erdöls.

Grundsätzlich beruht das iranische Interesse an den asiatischen Staaten auf dem Wunsch nach diversifizierten Beziehungen zu den Industrieländern. Im Falle Indonesiens und Malaysias spielt der islamische Faktor in die Gestaltung der Beziehungen bis zu einem gewissen Grad mit hinein. Bedeutungsvoller ist, daß zwischen den asiatischen Staaten und Iran nicht die weltanschaulichen Barrieren wie zwischen Iran und dem Westen stehen.

### 5. Westeuropa und USA

Europa ist nach wie vor mit Abstand Irans wichtigster Handelspartner. Die Schuldenfrage haben die Europäer (und Japaner) mit Iran gegen amerikanischen und israelischen Einspruch geklärt. In sei-

23 Vgl. ebd., S. 38 f.

24 A. Maleki (Anm. 11).

25 Zur Bahreinpolitik Irans vgl. Gary Sick, Iran: The Adolescent Revolution, in: *Journal of International Affairs*, 49 (1995) 1, S. 149–156.

26 Vgl. J. Reissner (Anm. 1), S. 371 f.

27 Die Nachricht: OMRI (Open Media Research Institute, Prague), *Daily Digest*, Part I, No. 45, 4. März 1996. Zum Problem eventueller Nuklearrüstung vgl. Shai Feldman, Middle East Nuclear Stability, in: *Journal of International Affairs*, 49 (1995) 1, S. 208 f.; J. Reissner (Anm. 15), S. 411 f.

nem Bestreben, Europa und die USA zu trennen, ist Iran seit der Verschärfung der amerikanischen Sanktionen ein kleines Stück weiter gekommen, doch sollte er diesbezüglich seine Möglichkeiten nicht überschätzen. Denn zwischen Europa und den USA besteht grundsätzliche Gemeinsamkeit in der Ablehnung des „Revolutionsexports“, nuklearer (und chemischer) Bewaffnung Irans, der Menschenrechtsverletzungen sowie der völkerrechtswidrigen *fatwa* gegen den britischen Schriftsteller Salman Rushdie.

Den Differenzen zwischen dem europäischen und amerikanischen Verhalten gegenüber Iran liegt die Kernfrage zugrunde: Betrachtet man Iran unter globalstrategischen Gesichtspunkten als Störenfried der eigenen Kreise oder sieht man in Iran eine Regionalmacht (nicht nur irgendein „wichtiges Land“), der man, so unbequem sie in manchem sein mag, dennoch eine eigenständige Rolle in der Region zugesteht?

Der in Edinburgh 1992 von den Europäern beschlossene „kritische Dialog“ ist von letzterem Gesichtspunkt getragen. Problematisch ist, daß sich einerseits nur dank hartnäckiger Fragen aus dem Parlament ein ungefähres Bild davon gewinnen läßt, was in seinem Namen geschieht, und er andererseits in der Öffentlichkeit mit zu großen Erfolgserwartungen (echten oder taktischen) befrachtet wird. Ein Dialog aber ist kein Diktat, sondern geht im Unterschied zu Sanktionen trotz aller Differenzen und noch schlimmeren weltanschaulichen Belastungen der Beziehungen von dennoch bestehenden Gemeinsamkeiten aus.

Das Moment der Gemeinsamkeit aber ist bei den amerikanischen Sanktionen aufgekündigt. Sie werden in Iran ernster genommen als die offizielle Rhetorik es vermuten läßt. Man weiß, daß sie den notwendigen Ausbau der Öl- und Gasförderungs-kapazitäten empfindlich stören können. Doch nicht nur wegen fehlender internationaler Unterstützung ist zu bezweifeln, daß die Sanktionen ihren gewünschten Effekt haben, sondern vor allem deshalb, weil ideologische Überlagerung ihre Ziele<sup>28</sup> unklar werden läßt.

Im amerikanischen Diskurs wirkt die eigene Iranpolitik als Rachefeldzug für die Geiselnahme in der US-Botschaft in Teheran 1979, als ginge es darum, Iran mit anderen Mitteln nicht nur zu

28 Die Ziele sind: 1. Keine Rüstung mit Massenvernichtungswaffen, 2. Beendigung terroristischer und subversiver Aktivitäten in anderen Staaten, 3. Aufgabe des Widerstands gegen den nahöstlichen Friedensprozeß und 4. Verbesserung der Menschenrechtssituation in Iran.

„Wohlverhalten“ zu zwingen, sondern „klein zu kriegen“. Iran hingegen rühmt sich, der größten Supermacht die Stirn zu bieten, und kann nicht erkennen, daß eigene Interessen, auch wenn sie nicht gegen, sondern vor dem Hintergrund amerikanischer Interessen definiert werden, eigene bleiben.

Verlangen die USA wirklich „nur“ eine Änderung iranischer Politik, wenn gleichzeitig 18 Millionen US-Dollar zur Unterstützung geheimer Aktionen von Regimegegnern bewilligt werden? Ob in der iranischen Führung ausreichend Kräfte vorhanden sind, die einen Wandel gemäß amerikanischer Wünsche herbeiführen könnten, darüber läßt sich nur spekulieren. Eine Alternative zum Regime ist aufgrund der Zersplitterung der Opposition im In- und Ausland nicht in Sicht<sup>29</sup>, viel eher ist mit Solidarisierungseffekten zu rechnen.

Gestärktes iranisches Nationalempfinden und Islam stehen sich nur theoretisch als „säkularer Nationalismus“ und „Religion“ antagonistisch gegenüber. Für die meisten, auch laizistisch denkenden Iraner bilden Islam und islamische Kultur einen erlebten integralen Bestandteil ihrer Identität. Daher und aus einem von semi-kolonialer Fremdbestimmung geprägten Geschichtsbewußtsein heraus kann die Fokussierung westlicher Iranbetrachtung auf Fundamentalismus und Salman Rushdie, womit wahrhaftig nicht die wirklichen Nöte der Iraner angesprochen sind, zur Solidarisierung selbst mit Fundamentalisten treiben.

Neben den Hardlinern gibt es in den USA auch Stimmen, die Irans Rolle in der Region erkennen und für eine differenziertere Politik plädieren<sup>30</sup>. Zur Zeit aber wird der Kampf in der Pose des Siegers des Kalten Krieges geführt, und unter dieser Mentalität leidet die eigene politische Kultur. Daß Behauptungen der Exil-Opposition des *Nationalen Widerstandsrats* in einer Zeitung wie der *International Herald Tribune* ohne die Erklärung Eingang finden, daß es sich um die zur Terror-Sekte entarteten *Volksmujahedin* handelt<sup>31</sup>, ist bedenklich,

29 Vgl. Asghar Schirazi, Probleme und Perspektiven der iranischen Opposition, in: INAMO, 4 (Winter 1995), S. 5–13; Hamid Ahmadi, Die iranische Linke zwischen Dogma und Revision, in: ebd., S. 15–19.

30 Vgl. The Stanley Foundation (Hrsg.), The Future of US Persian Gulf Strategy. Report of the Thirty-Sixth Strategy for Peace, US Foreign Policy Conference, Warrenton 1995, S. 12. Zu beiden Fraktionen vgl. Geoffrey Kemp, Forever Enemies? American Politics and the Islamic Republic of Iran, Washington 1994, S. 73.

31 Iranian Dissidents Warn of New Attacks on Exiles, in: International Herald Tribune vom 7. März 1996, S. 7.

und das Ausmaß, in dem auch unbewiesene Behauptungen von Geheimdiensten zum Terrorismus oder zur nuklearen Rüstung Politik beeinflussen, ist erschreckend. Nach der menschenverachtenden Serie grausamer Terroranschläge in Tel Aviv und Jerusalem wird vor allem auf Deutschland Druck ausgeübt, den „kritischen“ Dialog und den Handelsaustausch einzuschränken bzw. zu beenden. Die iranische Regierung kann nicht etwa deshalb aus der Verantwortung entlassen werden, weil sie bestimmte Gruppierungen vorgeblich nicht kontrollieren kann. Doch sie scheint sich nun durchsetzen zu wollen: Bis auf eine Ausnahme unterschieden sich die Reaktionen iranischer Medien auf die jüngste Terrorwelle erheblich von früheren<sup>32</sup>, und Velayati erklärte sogar, Iran gebe keine Gelder an Hamas<sup>33</sup>, womit für ihn in dem (wahrscheinlichen) Fall, das Gegenteil würde nachgewiesen, eine schwierige Situation entstünde.

---

#### IV. Iran eine Regionalmacht?

---

Iran versteht sich heute als Regionalmacht, und das ist zuallererst ein Bekenntnis zur Region. Ob Iran gemäß des klassischen Machtbegriffes als Regionalmacht zu gelten hat, daß heißt als Akteur, der über wirtschaftliche und/oder militärische Kapazitäten verfügt, um nach außen Einfluß neh-

men zu können, ist allerdings eine Frage wert<sup>34</sup>. Ein großes „noch nicht“ ist angebracht, viele seiner Kapazitäten liegen noch brach.

Von seinen Nachbarn aber wird Iran durchaus als wichtiger regionaler Akteur angesehen und von nicht wenigen auch als Partner. Seine regionale Außenpolitik – besonders seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion – verbietet es, Iran ausschließlich unter dem Gesichtspunkt seines Störpotentials zu sehen.

Mit der voranschreitenden Einbettung Irans in die Region von Zentralasien bis zum Persischen Golf teilt er ihre generelle Asymmetrie: politisch mehr und mehr von regionalen Faktoren bestimmt zu werden – und diese gleichzeitig mit zu bestimmen –, in Wirtschaft und Rüstung aber weiterhin mehr oder weniger von den Beziehungen zu den Industrieländern abhängig zu sein. Schnell wird sich daran trotz aller Bemühungen um Diversifizierung nichts ändern können. Westliche Politik aber muß im wohlverstandenen Eigeninteresse ihr altes strategisches Denken ändern, das sich auf pro-westliche Brückenköpfe konzentriert und dabei zum Beispiel Saudi-Arabiens Fundamentalismuspropaganda, Demokratiefeindlichkeit und Menschenrechtsverletzungen duldet, für Iran aber nur Verdächtigungen übrig hat.

Die Regionen haben nach dem Ende des Ost-West-Konflikts an Eigenständigkeit gewonnen; vom Westen isoliert zu werden, bedeutet nicht mehr Isolation an sich. Die angemessene Wahrnehmung Irans und die seiner Region bedingen sich gegenseitig.

---

32 Vgl. *Le Monde* vom 12. März 1996, S. 2.

33 Vgl. *Kayhân-e havâ'î* vom 13. März 1996, S. 1: „Er (Velayati) bestritt jede Art von Hilfe, finanziell, militärisch oder ausbildungsmäßig seitens Irans an palästinensische Gruppen, insbesondere Hamas.“

34 Zum Begriff vgl. Heinz Kramer, *Die Türkei: Eine Regionalmacht mit Zukunft?*, in: A. Zunker (Hrsg.) (Anm. 1), S. 112–114.

### **Martin Beck: Der israelisch-palästinensische Friedensprozeß**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/96, S. 3–12

Vor knapp fünf Jahren nahm in Madrid ein Friedensprozeß zwischen den arabischen Akteuren und Israel seinen Ausgang. Damit ist zum ersten Mal seit der zionistischen Besiedlung Palästinas überhaupt eine Ära der umfassenden kooperativen Bearbeitung des Nahostkonflikts eingeläutet worden. Inzwischen hat der Verhandlungsprozeß schon einige bemerkenswerte Ergebnisse hervorgebracht. Zu den historischen Meilensteinen gehören die Verträge, die Israel mit der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) geschlossen hat.

Nach einer Beschreibung der wichtigsten Vertragsinhalte widmet sich der Beitrag zwei Fragen: Warum ist es Anfang der neunziger Jahre nach einer so langen Zeit des unkooperativen Konfliktaustrages zwischen der PLO und Israel und nach so vielen vergeblichen Friedensinitiativen zu einer Ära des friedlichen Konfliktaustrages gekommen? Wird sich diese Ära verfestigen und schließlich zu einer endgültigen Regelung des Konflikts führen, oder wird sie scheitern?

### **Ferhad Ibrahim: Jordanien nach dem Friedensschluß mit Israel**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/96, S. 13–24

Anderthalb Jahre nach dem Friedensschluß zwischen Jordanien und Israel kann im allgemeinen eine positive Zwischenbilanz gezogen werden. Zwar sind wichtige Probleme – wie die Flüchtlingsfrage, die regionale Sicherheit und ein regionaler Markt – noch nicht gelöst worden; Jordanien hat aber wichtige Schritte eingeleitet, die den Friedensprozeß vorantreiben können. Hierzu gehört die Forcierung des Normalisierungsprozesses in den jordanisch-israelischen Beziehungen und die Verbesserung der Beziehungen mit der palästinensischen Autorität in den besetzten Gebieten.

Unbefriedigend blieb dagegen der Umfang der erhofften Friedensdividende. Jordanien ging primär aus wirtschaftlichen Gründen dazu über, das Nahostmarkt-Konzept zu favorisieren und als Voraussetzung dafür seine regionalen Beziehungen zu aktivieren. Die Lage des Irak, des wichtigsten Handelspartners Jordaniens, stand nach dem Friedensschluß auf der jordanischen Agenda. Ob die anderen regionalen Mächte eine Sonderrolle Jordaniens tolerieren werden, ist mehr als fraglich.

### **Volker Perthes: Die Herausforderungen des Friedens. Syrien, Libanon und die Perspektiven einer neuen regionalen Arbeitsteilung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/96, S. 25–31

Seit 1991 verhandeln Syrien und Israel über die Konditionen eines zukünftigen Friedens. Umstritten sind dabei vor allem der Verlauf der zukünftigen syrisch-israelischen Grenze, der Zeitplan eines israelischen Abzugs von den 1967 besetzten Golanhöhen, die nach einem solchen Abzug zu installierenden Sicherheitsvorkehrungen und, ganz wesentlich, Art und Inhalt der zukünftigen bilateralen Beziehungen.

Syrien strebt bislang nach einem vorwiegend sicherheitspolitischen Friedensvertrag, der Staat und Gesellschaft nicht – wie israelischerseits gewünscht – zu einer auch politischen, wirtschaftlichen und touristischen Öffnung auf Israel verpflichtet. Im Hintergrund dieser Haltung stehen eine Reihe nicht ganz grundloser syrischer Sorgen – vor allem die Furcht, in einer neuen nahöstlichen Arbeitsteilung, die liberalisierte Wirtschaftsbeziehungen und den ökonomischen Konkurrenzkampf mit Israel einschließt, nicht bestehen zu können. Darüber hinaus befürchtet die politische Elite, daß Syrien regional und international an Gewicht verlieren und regionaler Frieden die inneren Verhältnisse in Unordnung bringen könnte.

Es ist auffällig, daß der Libanon, der selbst kaum Möglichkeiten hat, auf die gegenwärtigen Verhandlungen Einfluß zu nehmen, das Ergebnis dieser Verhandlungen sehr viel weniger fürchtet als sein Vormund Syrien. Für den Libanon liegt im erwarteten regionalen Frieden vor allem die Chance, die eigene staatliche Souveränität wiederherzustellen.

### **Johannes Reissner: Der Iran auf dem Weg zu einer Regionalmacht**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/96, S. 32–39

Der Iran kam mit dem Zerfall der Sowjetunion in eine neue geopolitische Situation, die zu außen- und innenpolitischer Neuorientierung zwang. Die seit langem geführte innenpolitische Debatte um den Wirtschaftskurs erstreckte sich vor den Wahlen zum 5. Parlament im März auch auf das Selbstverständnis Irans als islamischer Staat. Auf die Bewahrung des territorialstaatlichen Status quo in der Region bedacht, will Teheran den Iran zum Transitland zwischen Zentralasien und dem Persischen Golf ausbauen, was durch eigene wirtschaftliche Probleme und die verschärften amerikanischen Sanktionen behindert wird.

Der Iran sieht die eigene Sicherheit nur durch die der gesamten Region gewährleistet. Mit nüchterner Handelspolitik und auch Konfliktvermittlung im Karabagh- und Tadschikistankonflikt wurde in der Region dieser Grundsatz praktiziert. Die enge, stark auf militärischer Kooperation basierende Bindung an Rußland steht auch im Zusammenhang mit einer großräumigen, Indien und China einschließenden Orientierung beider Länder. Das Verhältnis zum Westen ist schwierig geblieben. Er muß sich um ein differenzierteres Iranbild bemühen, denn angesichts gewachsener Bedeutung von Regionen genügt eine globalstrategische Betrachtungsweise, die sich überwiegend an pro-westlichen Brückenköpfen orientiert, nicht mehr.