

aus politik und zeit geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Christian Hacke
Chancen und Risiken
der Nah- und Mittelost-Politik
der USA

Gerd Linde
Ziele und Grenzen
sowjetischer Interessenpolitik
in Nah- und Mittelost

Christian Tuschhoff
Die PLO im regionalen
Dreieckskonflikt

Bassam Tibi
Ein zweiter Iran im Nahen Osten?
Ägypten und die krisenhafte
Entwicklung seiner Binnenstrukturen

B 49/83
10. Dezember 1983

Christian Hacke, Dr. phil., geb. 1943; seit 1980 Professor für Politikwissenschaft/Internationale Politik an der Hochschule der Bundeswehr Hamburg; 1973—1975 außenpolitischer Mitarbeiter von W. Leisler Kiep; 1975—1977 wissenschaftlicher Referent bei der Konrad-Adenauer-Stiftung; 1977—1979 Habilitationsstipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG); 1979—1980 wissenschaftlicher Referent im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

Veröffentlichungen u. a.: Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969, Köln 1975; (Hrsg.), J. B. Gradl, Stets auf der Suche. Reden, Äußerungen und Aufsätze zur Deutschlandpolitik, Köln 1979; Die Ära Nixon/Kissinger 1969—1974. Konservative Reform der Weltpolitik, Stuttgart 1983.

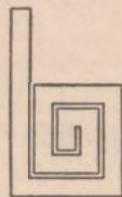
Gerd Linde, Dr. phil., geb. 1933; Referent im Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BI Ost).

Veröffentlichungen u. a.: Bangla Desh. Indien und die Großmächte im pakistanischen Konflikt, Stuttgart 1972; Burma 1943/44, Freiburg i. Br. 1972; Beiträge in: D. Geyer (Hrsg.), Osteuropa-Handbuch, Sowjetunion Außenpolitik, Band I, Köln-Wien 1972, Band II, Köln-Wien 1976; D. Mahncke/H. P. Schwarz (Hrsg.), Seemacht und Außenpolitik, Frankfurt a. M. 1976; C. v. Imhoff (Hrsg.), Krisenquadrat Mittelost, Bad Honnef 1978; H. Vogel (Hrsg.), Die sowjetische Intervention in Afghanistan, Baden-Baden 1980; Deutsches Orient-Institut (Hrsg.), Afghanistan seit dem Sturz der Monarchie, Hamburg 1981; zahlreiche Veröffentlichungen in den Reihen des BI Ost.

Christian Tuschhoff, geb. 1955; Studium der Politikwissenschaft, Kommunikationswissenschaften und Staatsrecht an der Universität München; arbeitet über das Verhältnis der beiden Supermächte in regionalen Krisen und Konflikten: Deutschland, Berlin und Nahost. Freier Mitarbeiter in der politischen Volks- und Jugendbildung.

Bassam Tibi, Dr. phil. habil., geb. 1944 in Damaskus; dort auch Schulbildung; seit 1962 in der Bundesrepublik (seit Juni 1976 deutscher Staatsbürger); Studium der Politikwissenschaft, Soziologie, Geschichte und Philosophie an der Universität Frankfurt; Promotion in Frankfurt, Habilitation in Hamburg; seit 1973 Professor für internationale Beziehungen an der WiSo-Fakultät der Universität Göttingen; Spring Term 1982 Visiting Scholar Harvard University.

Veröffentlichungen u. a.: Die arabische Linke, Frankfurt 1969; Nationalismus in der Dritten Welt am arabischen Beispiel, Frankfurt 1971; Militär und Sozialismus in der Dritten Welt, Frankfurt/M. 1973; Zur Soziologie der Dekolonisation in Afrika (mit Gerhard Grohs), Frankfurt 1973; Unterentwicklung (mit V. Brandes), Köln 1975; Internationale Politik und Entwicklungsländerforschung, Frankfurt/M. 1979; Arab Nationalism. A. Critical Enquiry, London 1981; Die Krise des modernen Islam. Eine vorindustrielle Kultur im wissenschaftlich-technischen Zeitalter, München 1981.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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.

Chancen und Risiken der Nah- und Mittelost-Politik der USA

I. Die Sowjetunion als Partner, Rivale und Gegner der USA

Es war logisch, daß die globale Ost-West-Konfrontation im Kalten Krieg regionale Kooperationen der Supermächte weitgehend ausschloß. Es ist aber tragisch, daß zu Beginn amerikanisch-sowjetischer Bemühungen um Entspannung unter anderem mit Blick auf den Nahen Osten amerikanisch-sowjetische Lösungsversuche auch am arabisch-israelischen Gegensatz scheiterten. Weder die USA noch die Sowjetunion konnten ihre Partner im Nahen Osten an den Verhandlungstisch bringen.

Direkte Verhandlungen zwischen Israelis und Arabern mißlingen ebenso wie der gemeinsame amerikanisch-sowjetische Versuch, auf ihre Partner im Nahen Osten Einfluß zu nehmen¹⁾. Gleichzeitig drehte sich die Rüstungspirale rapide weiter.

Die USA und die Sowjetunion befürchteten wechselseitig, daß die Aufrüstungen auf der Gegenseite mit Unterstützung der rivalisierenden Supermacht die eigenen Sicherheitsinteressen und die der Partner im Nahen Osten bedrohen könnten und deshalb eigene, defensiv verstandene Maßnahmen notwendig seien.

Solange die Supermächte in dieser Furchtperzeption gefangen blieben, herrschte ein latentes Konfrontationsklima, das den Interessen radikaler Araber und intransigenter Israelis entgegenkam: Letztere hofften auf den Faktor Zeit, der der Festigung des territorialen Status quo dienlich sein würde, während Araber und Palästinenser auf Revanche warteten.

1. Die Sicht der Nixon-Ford-Regierungen

Nixon hoffte, daß eine Einbeziehung der Sowjetunion in die diplomatischen Lösungsversuche im Nahen Osten sich gleichzeitig positiv für die Durchsetzung der amerikanischen

Interessen in Vietnam auswirken könnte. Er befürchtete aber auch, daß eine Eskalation der lokalen Konflikte im Nahen Osten zu einer militärischen, vielleicht zu einer nuklearen Konfrontation zwischen den beiden Supermächten führen könnte²⁾.

Der gescheiterte Friedensplan von Außenminister Rogers reflektierte mit seinen Ambivalenzen die Stärken und Schwächen der amerikanischen Verhandlungssituation. Die Stärke bestand darin, daß ein amerikanisch-sowjetischer Kompromiß zeitweilig möglich schien; seine Hauptschwäche lag darin, daß die USA ihren Partner Israel weder angemessen konsultierten noch zu einem Verhandlungskompromiß bewegen konnten. In dem Umfang, in dem Außenminister Rogers versuchte, die amerikanische Interessenlage von einer reinen Bündnispartnersituation gegenüber Israel in eine umfassende und allseitig akzeptierte Maklerposition zu schieben, in dem Maße torpedierte Israel die amerikanische Verhandlungsinitiative. Das Scheitern des Rogers-Planes dokumentierte zudem, daß beide Supermächte an die Interessenlage ihrer Klienten gebunden blieben.

Mit dieser Entwicklung ging eine wachsende Aufrüstung der ägyptischen Streitkräfte einher, die durch die Präsenz sowjetischer Soldaten und Experten verstärkt wurde. Zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg stationierte die Sowjetunion außerhalb des sozialistischen Lagers militärisches Personal.

Eine historisch unvergleichlich neue Qualität sowjetischer Präsenz im Nahen Osten, die Verletzung des Waffenstillstandsabkommens vom August 1970 und das sowjetische Engagement in der Jordanien-Krise vermittelten der Nixon-Administration zunehmend den Eindruck, daß nun die andere Supermacht im Nahen Osten die amerikanischen Interessen und die ihres Klienten Israel bedrohen und an

¹⁾ Public Papers of the Presidents of the United States, Lyndon B. Johnson, Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President 1968/69. Book II: July 1st, 1968 to January 20th, 1969, Washington (D. C.) 1970, S. 948.

²⁾ Vgl. hierzu: Präsident Nixon, Pressekonferenz, 1. 7. 1979, in: Department of State Bulletin (DOB), 27. 7. 1970, S. 112; R. Nixon, Memoirs, New York 1978, S. 483.

diplomatischen Lösungsversuchen kaum interessiert sein würde.

Dementsprechend ließ nun aus amerikanischer Sicht der Nahost-Konflikt weniger Raum für kooperative Lösungsmöglichkeiten auf der Supermachtsebene, statt dessen trat die Freund-Feind-Kategorisierung wieder in den Vordergrund. Die Tragik dieser Entwicklung lag darin, daß der amerikanische Versuch, die eigene Diplomatie in eine überparteiliche Maklerrolle zu dirigieren, vorerst scheiterte. Vielmehr setzten die USA jetzt auf den Ausbau der Militärhilfe für Israel, und die Sowjetunion rüstete Ägypten, Syrien und den Irak auf: So wurden in dieser perzeptionellen und militärischen Eskalationsspirale die militärischen Grundlagen für den Oktober-Krieg 1973 gelegt.

Kissinger sah die militärische Auseinandersetzung zwischen den arabischen Staaten und Israel als eine Art Schmelztiegel, in dessen Hitze die gegensätzlichen Positionen und Widerstände bis zu einem gewissen Grad durch eine kluge amerikanische Diplomatie aufgeweicht werden könnten. Den Krieg als diplomatische Chance genutzt und seinen Ausgang kalkuliert mitbestimmt zu haben, um danach die USA in eine optimale Verhandlungsposition zu führen, das gehörte vermutlich zu Kissingers Meisterleistungen. So gesehen, wurde der Yom-Kippur-Krieg als Ausgangspunkt für eine neue Nahost-Politik der USA in Clausewitz'scher Tradition genutzt. Kissingers diplomatische Zurückhaltung im Nahost-Konflikt in den Jahren 1969 bis 1973, seine instinktive Auffassung, daß der Konflikt vorerst unlösbar war, hängt vielleicht auch mit seiner politischen Grundauffassung zusammen, daß in politisch festgefahrenen Situationen erst durch Krieg und Chaos neue Ansatzpunkte für Verhandlungen entstehen können³⁾.

Eine weitere Lehre des Krieges bestand darin, daß gemeinsame amerikanisch-sowjetische Bemühungen um Entspannung keinerlei Garantie dafür boten, daß regionale Konflikte ausgeschaltet werden konnten. Beide Großmächte waren nicht bereit, ihre Bündnisverpflichtungen gegenüber ihren Partnern im Nahen Osten auf dem Altar der Entspannung zu opfern. So blieben die vertraglichen Kodifizierungsversuche der amerikanisch-sowjeti-

schen Beziehungen und eine schrittweise Formalisierung der Entspannung abstrakt.

Auffallend bei Kissingers Schritt-für-Schritt-Diplomatie ist der Unterschied zwischen der öffentlichen Formulierung der Interessenrhetorik und der realen Interessensubstanz der USA. Kissingers Überlegungen zielten nicht darauf ab, im Verbund mit der Sowjetunion, sondern auf deren Kosten die Rolle der USA im Nahen Osten zu vergrößern. Die amerikanische Diplomatie war unter einem geostrategischen Primat angelegt. Die Souveränität, Sicherheit und Lebensfähigkeit Israels, der Zugang zu den strategisch wichtigen Rohstoffen, die Sicherung der Ölzufuhr in den Westen und eine Verschiebung der Machtbalance in der Region zugunsten der USA waren die Ziele, die in die Rhetorik des Machtgleichgewichts gehüllt waren.

Diplomatische Phantasielosigkeit und substantielle ökonomische Unzulänglichkeiten der Sowjetunion standen im krassen Gegensatz zum diplomatischen Geschick von Henry Kissinger und zur ökonomischen Stärke der USA.

Nicht nur eine kluge politische Handhabung des Instruments der Waffenlieferungen, sondern vor allem die Aussicht, daß die USA Wirtschaftshilfe für die beteiligten Parteien in Aussicht stellen würde, machte die westliche Führungsmacht im Nahen Osten attraktiv. Kissinger erreichte eine militärische Eindämmung des arabisch-israelischen Konflikts, eine politische Eindämmung der Sowjetunion im Nahen Osten sowie eine diplomatische Eindämmung der PLO.

2. Die Sicht der Regierung Carter

Wurde unter Nixon und Ford die Loyalität zu den Verbündeten nach den strategischen Interessen der USA ausgerichtet und die Konflikte in der Dritten Welt als Testfall für die Auseinandersetzung mit der Sowjetunion angesehen, suchte Carter nicht selten sowjetische Kooperation und Hilfe, um Konflikte gemeinsam auf Supermachtebene zu lösen⁴⁾. Diese Prämissen der Carter-Administration führten 1977 zu einer Doktrin, die sich in ihren Ansprüchen scharf von der sogenann-

³⁾ Vgl. Ch. Hacke, Die Ära Nixon/Kissinger 1969 bis 1974. Konservative Reform der Weltpolitik, Stuttgart 1983, S. 225f.

⁴⁾ Vgl. auch Sh. Chubin, The United States and the Third World: Motives, Objectives, Policies, in: The International Institute for Strategic Studies (Ed.), Third World Conflict and International Security, Part II, Adelphi Papers Nr. 167, London 1981, S. 21f.

ten Nixon-Doktrin unterschied, die die erste Hälfte der siebziger Jahre geprägt hatte.

Ähnlich verhielt es sich mit den Ansprüchen der neuen Nahost-Politik der Carter-Administration. Intellektuelle Fundierung und konkrete Durchführung der Nahost-Politik wurden unter Präsident Carter in einem nicht unbeträchtlichen Umfang von Persönlichkeiten mitgetragen, die die Schritt-für-Schritt-Diplomatie der Nixon-/Ford-/Kissinger-Administration kritisiert hatten und statt dessen eine umfassende Friedensregelung befürworteten⁵⁾.

Da die israelische Regierung im September 1977 eine Beteiligung der PLO an der Genfer Außenministerkonferenz abgelehnt hatte, entschlossen sich die USA zu einem riskanten Schritt: Um ihre Nahost-Politik notfalls auch gegen Vorbehalte Israels durchzusetzen, versuchten sie eine gemeinsame Supermachtstrategie mit der Sowjetunion. Nach längeren Geheimverhandlungen veröffentlichten beide Staaten am 1. Oktober eine Erklärung, in der es hieß: „Die sowjetische und amerikanische Seite sind der Meinung, daß im Rahmen einer umfassenden Regelung des Nahost-Problems alle konkreten Fragen gelöst werden müssen, darunter derartige Schlüsselfragen wie der Abzug der israelischen Truppen von den während des Konflikts von 1967 okkupierten Territorien, die Palästina-Frage einschließlich der Garantierung der legitimen Rechte des palästinensischen Volkes, die Beendigung des Kriegszustandes und die Herstellung normaler friedlicher Beziehungen auf der Basis der gegenseitigen Anerkennung der Prinzipien der Souveränität, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit“⁶⁾. Die USA und die UdSSR bekräftigten in dieser Erklärung zusätzlich ihre Absicht, die Genfer Konferenz bis spätestens Dezember 1977 wieder einzuberufen.

Israel betrachtete diese gemeinsame Erklärung als Diktat der Supermächte und lehnte alle Punkte ab; denn die USA hatten im September 1975 den Israelis fest zugesagt, daß amerikanisch-sowjetische Abmachungen nur nach amerikanisch-israelischen Absprachen — wie die vom 20. Dezember 1972 — möglich sind. Nun wurde Israel jedoch durch die neue Initiative der Carter-Administration mit einem „unilateral change in the terms-of-refe-

rence of the Geneva conference by a direct arrangement with the Soviet Union“⁷⁾ konfrontiert.

Die Israelis waren gegen eine Wiedereinbeziehung der PLO und der Sowjetunion in den Friedensprozeß, wurden doch Fortschritte seit 1973 nur gegen den Willen der Sowjetunion erreicht, die die arabischen Staaten der Ablehnungsfront und vor allem die PLO unterstützte.

Selten ist in der Geschichte der amerikanisch-israelischen Beziehungen mit so wenigen Worten eine amerikanische Nahost-Initiative vom Tisch gefegt worden. So gesehen, beendete die Erklärung die erste Phase der Carter'schen Nahost-Politik, bei der Ambivalenzen und Widersprüchlichkeiten in den Methoden und nur wenig Gespür für die israelische Interessenlage deutlich wurden.

Auch die innenpolitische Unterstützung für eine neue Nahost-Politik mit der Sowjetunion blieb aus. Die amerikanische Öffentlichkeit verstand nicht, warum die Carter-Administration die Sowjetunion wieder am Friedensprozeß im Nahen Osten beteiligen wollte, nachdem Kissinger sie diplomatisch geschickt isoliert hatte und die Ägypter die Sowjets nach langem Bemühen aus dem Land getrieben hatten.

Die amerikanisch-sowjetische Erklärung vom 1. Oktober 1977 bildete daher den Tiefpunkt amerikanischen Einflusses im Nahen Osten. Sie bewirkte einen enormen Prestigeverlust. Die Administration, die die Politik von Henry Kissinger als marginal, peripher unzureichend und amoralisch kritisierte, mußte sehr schnell erfahren, daß der Wunsch nach raschem Wandel im Nahen Osten seine Grenzen im Zwangskorsett der widersprüchlichen politischen Realitäten fand.

Wie nach dem Rogers-Plan, so war auch in der Carter-Administration ab September 1977 Konfusion die unmittelbare Folge. Neue Initiativen von außen schienen vorerst zu Erfolglosigkeit verurteilt. Niemand erkannte dies deutlicher als der ägyptische Präsident Sadat, der nun den Wandel durch eine eigene kühne Initiative zu erzwingen suchte. Vielleicht ist es eine Ironie der Geschichte, daß das Scheitern der amerikanisch-sowjetischen Initiative den Friedensprozeß — wenn auch in eine andere Richtung, als ursprünglich be-

⁵⁾ Z. Brzezinski/F. Duchêne/K. Saeki, Peace in an International Framework, in: Foreign Policy (FP), (1975) 19, S. 3—17.

⁶⁾ Zit. nach: Europa-Archiv (EA), 33 (1978) 4, Dx 97.

⁷⁾ Vgl. R. Cohen, Israel and the Soviet-American Statement of October 1st, 1977: The Limits of Patron-Client Influence, in: Orbis, (1978) 3, S. 627.

absichtigt — beschleunigt hat. Präsident Sadat, verärgert und enttäuscht über die amerikanische Bereitschaft, der Sowjetunion, von der sich Ägypten gerade gelöst hatte, eine zentrale Rolle im Nahen Osten wieder zuzugestehen, entschloß sich zum direkten diplomatischen Vorstoß.

Es gibt nur wenige politische Gesten, die in den siebziger Jahren so überrascht und zugleich so viele Hoffnungen geweckt haben wie die Reise von Präsident Sadat nach Jerusalem. Mit dem Mut der Verzweiflung übernahm Sadat die Initiative. Ägypten wurde nun — auch zur Überraschung der USA — zum Zentrum der Verhandlungsinitiativen. Der amerikanische Versuch, mit einer Strategie der Verlockungen gegenüber der Sowjetunion, Syrien und der PLO doch noch alle Beteiligten gemeinsam an den Genfer Konferenztisch zu bringen, war vorerst irrelevant geworden.

Camp David reflektiert beide verhandlungspolitischen Ansätze: Einerseits sind die Abkommen von Camp David Ausdruck eines umfassenden Friedenswillens, andererseits stehen sie — dem Zwang der Umstände entsprechend — in der Tradition der realistischen Schritt-für-Schritt-Diplomatie von Henry Kissinger⁸⁾.

In der historischen Distanz wird trotz aller Unzulänglichkeiten Camp David als ein zentraler Markstein der Außenpolitik der Carter-Administration in Erinnerung bleiben.

Herausragender Aspekt der Friedensverhandlungen war der Charakter der Dreierver-

einbarungen. Die Vereinigten Staaten wirkten im direkten Verhandlungsprozeß als Makler und Initiator mit. Die Carter-Administration verpflichtete die USA, Ägypten und Israel politisch, ökonomisch und militärisch zu unterstützen, um die vollständige Verwirklichung des Vertragswerkes zu garantieren.

Es deutete sich an, daß die Carter-Administration den Prozeß des weltpolitischen Disengagements der USA beenden wollte und gleichzeitig im Nahen Osten unter Einbeziehung der historisch bisher verfeindeten Mächte Ägypten und Israel nun gewillt war, den Friedensprozeß im Nahen Osten zu fördern und als Sicherung der eigenen Interessen zu verstehen.

In bezug auf die zweite Weltmacht, die Sowjetunion, stellt diese Dreiervereinbarung ebenfalls ein Novum dar: Die beiden bisherigen Hauptkontrahenten im Nahen Osten, Ägypten und Israel, verbinden sich nicht nur bilateral, sondern unter Einschluß der USA gegen einen potentiellen Einfluß der Sowjetunion im Nahen Osten.

Camp David markiert die Abkehr des amerikanischen Präsidenten von seinen ursprünglichen Friedensstrategien für den Nahen Osten, die er gemeinsam mit der Sowjetunion verfolgen wollte. Präsident Carter war in die Fußstapfen der Schritt-für-Schritt-Diplomatie Henry Kissingers getreten — wenn auch weniger aus Einsicht, als vielmehr unter dem Zwang der Situation. Zugleich konnten die vertraglichen Grundlagen der Nahost-Diplomatie erweitert und der Rahmen für einen umfassenden Frieden erstellt werden.

II. Die Nah- und Mittelost-Politik der Regierung Reagan

Nicht im Rückblick auf Camp David, sondern in Erinnerung an das Debakel der USA im Iran vollzog die Regierung Reagan einen Wandel in der Nah- und Mittelost-Politik. Hauptsäulen für das Konzept des strategischen Konsenses bilden die Staaten Israel, Ägypten und Saudi-Arabien, die als strategisches Bollwerk gegen den sowjetischen Einfluß im Nahen Osten dienen und die Interessen der USA garantieren sollen⁹⁾.

⁸⁾ Vgl. Ch. Hacke, Die Suche nach Frieden im Nahen Osten, in: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hrsg.), Internationale Politik 1977/78, München 1982, S. 89f.

⁹⁾ Vgl. hierzu: Ch. Hacke, Die Außenpolitik der Re-

1. Die Rolle Israels in der amerikanischen Nah- und Mittelost-Politik

Die anfängliche pro-arabische Note im Konzept des strategischen Konsenses der Regierung Reagan und der Verkauf des AWACS-Systems an Saudi-Arabien hatten Israel politisch und militärisch verunsichert. Deshalb verlangte Premierminister Begin bei seinem Besuch in Washington im September 1981 als Ausgleich für das arabische AWACS-Geschäft verstärkte Militärhilfe und den Ausbau

der Regierung Reagan im Spannungsfeld von Kontinuität und Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/82.

der Beziehungen zwischen beiden Staaten zu einer engeren bilateralen Allianz.

Am 30. November 1981 wurde schließlich zwischen den Verteidigungsministern Weinberger und Sharon ein strategischer Konsens in einem Abkommen fixiert, das dem neuen amerikanischen Konzept zu entsprechen schien¹⁰⁾. Beide Länder fürchteten den sowjetischen Einfluß. Israel sieht jedoch im Unterschied zu den USA die Bedrohung durch die Araber als vorrangige Gefahr und damit in der gemeinsamen Abmachung eine Möglichkeit, die amerikanische Strategie so eng an die eigene zu binden, daß den seit der Carter-Administration wachsenden Israel-kritischen Tendenzen in der amerikanischen Nahost-Politik entgegengewirkt werden kann. Da die Abmachungen nach Maßgabe des strategischen Konsenses mit den beiden führenden arabischen Staaten Ägypten und Saudi-Arabien die Dominanz und Exklusivität der amerikanisch-israelischen Beziehungen verringert hatten, bot sich nun eine willkommene Gelegenheit, diesen besonderen Charakter wiederherzustellen¹¹⁾.

Die amerikanisch-israelischen Beziehungen verschlechterten sich, als am 7. Juni 1981 das Atomzentrum bei Bagdad von der israelischen Luftwaffe zerstört wurde. Diese militärisch perfekt durchgeführte Operation erwies sich als schwerer außenpolitischer Rückschlag für die amerikanischen Interessen und für die Gesamtlage im Nahen Osten.

Die Regierung Reagan verurteilte den Angriff und stoppte vorübergehend die Lieferung von vier F-16-Flugzeugen. Aber innerhalb der Reagan-Administration gingen die Meinungen über den einzuschlagenden Weg auseinander: Einerseits wurde die Ansicht vertreten, daß die USA den arabischen Staaten die Ausgewogenheit ihrer Nahost-Politik beweisen und folglich Israel bestrafen müßten, andererseits fand der kühne militärische Schlag gegen den mit der Sowjetunion befreundeten Irak versteckte Zustimmung. Außerdem war unter dem anti-sowjetischen und israelfreundlichen Primat des strategischen Konsenses, wie er gerade von Außenminister Haig entwickelt wurde, die Zerstörung eines

Nuklearreaktors auf dem Territorium eines mit der Sowjetunion formal verbündeten Staates keine Tragödie, sondern bewies, daß Israel zu empfindlichen Schlägen gegen einen sowjetfreundlichen Staat bereit war¹²⁾.

Entscheidend war jedoch, daß die USA durch gemeinsame amerikanisch-israelische Bemühungen um strategischen Konsens und durch Duldung israelischer Aggressivität im arabischen Lager ihr überparteiliches Maklerprofil verloren. Die Libanon-Mission des amerikanischen Sonderbotschafters Habib wurde durch diese Aktion ebenfalls erschwert.

Nach dem Angriff auf den irakischen Reaktor im Sommer 1981 hätte die Regierung Reagan das offizielle Konzept des strategischen Konsenses gegenüber Israel neu überdenken müssen. Nicht Vertiefung der strategischen Beziehungen durch Abkommen, sondern Distanz und kritisches Einwirken auf den neuen aggressiven Kurs der israelischen Regierung wären notwendig gewesen.

Nach der Annexion Jerusalems am 30. September 1980, nach den Angriffen auf den Süd-Libanon und auf den irakischen Kernreaktor bedeutete nun die Annexion der Golan-Höhen einen weiteren schweren Schlag gegen den Camp-David-Friedensprozeß.

Die amerikanische Verurteilung war einhellig: Verteidigungsminister Weinberger erklärte, das Gesetz sei sehr provokativ, wirke destabilisierend auf die labile Lage im Nahen Osten und sei eine klare Verletzung der UNO-Resolutionen und des Abkommens von Camp David. Ähnlich äußerten sich der frühere israelische Ministerpräsident Rabin und der Oppositionsführer Peres. Beide warfen Begin vor, die Demokratie in Israel aufs Spiel zu setzen und das Ende des Camp-David-Friedensprozesses zu provozieren¹³⁾.

Israels Annexion stand auch im Gegensatz zum syrisch-israelischen Entflechtungsabkommen vom 31. Mai 1974. Durch diese Maßnahme blockierte Israel den Friedensprozeß politisch und psychologisch. Dahinter stand die Absicht, die arabische Ablehnungsfront unter Führung Syriens zu stärken und die PLO zu radikalieren. Verschärfte Militanz und Unnachgiebigkeit der Palästinenser würde Israels Intransigenz rechtfertigen. So

¹⁰⁾ Text des amerikanisch-israelischen Abkommens über strategischen Konsens vom 30. 11. 1981, in: *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, (1982) 4, S. 74—76.

¹¹⁾ Israel's desire for a strategic relationship with US is taken more seriously than ever, *International Herald Tribune* (IHT) vom 2. 10. 1981.

¹²⁾ Verunsicherte Haltung der USA gegenüber Israel, in: *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) vom 12. 6. 1981.

¹³⁾ Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) vom 17. 12. 1981.

tat die Regierung Begin alles, um ein radikales und verhandlungsunwilliges Feindbild der Palästinenser und Araber mit aufzubauen.

Mit der Annexion negierte Israel das zwei Wochen zuvor unterzeichnete Abkommen zur strategischen Kooperation mit den USA; denn dies verpflichtete die Unterzeichner zur Rücksichtnahme auf die politischen Interessen des Verhandlungspartners.

Zwar zeigte der Rücktritt der USA von der gemeinsamen amerikanisch-israelischen Vereinbarung zunächst kaum konkrete Auswirkungen, aber der Schritt besaß symbolische Bedeutung. Die USA hatten noch nie derart kritisch auf Aktionen Israels reagiert. Außenminister Haig erklärte, die israelische Führung müsse endlich begreifen, daß amerikanische Hilfe und Freundschaft nicht als Blankoscheck genommen werden dürfen¹⁴). Selbst langjährige Verteidiger israelischer Interessen im Senat, wie der Mehrheitsführer der Republikanischen Partei, Howard Baker, oder der Demokrat Alan Cranston, Cal., unterstützten die Suspendierung des Memonrandums und die von Präsident Reagan vertretene Auffassung, daß Premierminister Begin den Bogen überspannt habe¹⁵).

Die israelische Reaktion auf amerikanische Sanktionen war heftig. Die USA behandelten Israel „wie eine Bananenrepublik und die Israelis wie 14 Jahre alte Kinder“. Israel sei „kein Vasall und werde seine legitimen Interessen wahrnehmen“¹⁶). Israel verwahrte sich maliziös gegen jegliche Art von Bestrafung: „Wir haben die Geschichte des vietnamesischen Krieges gelesen, die USA haben kein moralisches Recht, uns zu belehren.“¹⁷)

Nach der Annexion der Golan-Höhen und der israelischen Kündigung des gemeinsamen Abkommens zur strategischen Kooperation waren die Beziehungen an einem neuen Tiefpunkt angelangt, der dem Camp-David-Friedensprozeß abträglich war und die amerikanische Position im Nahen Osten schwächte.

Frieden ohne Golan-Höhen oder Golan-Höhen ohne Frieden, das schien bis zum Dezember 1981 die klare Alternative für Israel. Mit der Entscheidung zur Annexion versuchte Premierminister Begin, diese Quadratur des Kreises zu überwinden: Frieden und Anne-

xion der Golan-Höhen. Damit hatte er aber die Eskalationsspirale im arabisch-israelischen Konflikt erneut in Bewegung gesetzt.

2. Der Krieg im Libanon

Der Sonderbeauftragte Habib konnte im Juli 1981 nur einen labilen Waffenstillstand im Libanon aushandeln. In der ersten Jahreshälfte 1982 drängten Präsident Reagan und Kräfte im Kongreß die israelische Regierung mehrfach nachdrücklich zur Einhaltung des Waffenstillstandes und warnten vor einer Eskalation des Konflikts¹⁸). Beim Besuch des israelischen Verteidigungsministers Sharon in Washington Ende Mai 1982 wurde aber deutlich, daß Israel militärische Aktionen im Libanon planen würde, die allerdings nur einen gezielten Angriff gegen die PLO beinhalten sollten. Erneut wurde die klassische Ambivalenz der Haltung der Regierung Reagan erkennbar: gefühlsmäßige Abneigung gegenüber der PLO und Sympathie für die Israelis standen im Widerspruch zu der vernünftigen Überlegung, daß durch einen Angriff der Israelis auf die PLO im Libanon der geplante umfassende Friedensprozeß geschwächt werden könnte.

„Friede für Galiläa“ lautet das offizielle israelische und zunächst begrenzte Kriegsziel, das angesichts der jahrelangen Übergriffe der PLO auf Nord-Israel verteidigungspolitisch motiviert schien¹⁹).

Als die Israelis am 6. Juni 1982 im Libanon einmarschierten, überrannten sie auch syrische Truppen und zerstörten am 9. Juni die syrischen Luftabwehrraketen im Bekaa-Tal, um sich die Lufthoheit für Luftwaffenangriffe auf Beirut zu sichern, die am 10. Juni begannen. Zwar erreichte der amerikanische Unterhändler Habib einen israelisch-syrischen Waffenstillstand, aber die geforderte Waffenruhe zwischen Israel und der PLO wurde mehrfach gebrochen; am 13. Juni erreichten die Israelis West-Beirut und die PLO wurde eingeschlossen. Während Israel durch Bombardierung und militärischen Druck die PLO zur Kapitulation zu drängen versuchte, bemühte sich diese um physisches, militärisches und politisches Überleben. Israel wurde von den USA vor einem Sturm auf Beirut, der einen erbitterten Straßenkampf und hohe is-

¹⁴) Vgl. NZZ vom 24. 12. 1981.

¹⁵) Ebd.

¹⁶) Premierminister Begin, zit. nach: Frankfurter Rundschau (FR) vom 21. 12. 1981.

¹⁷) FR vom 21. 12. 1981.

¹⁸) US warns Begin against S. Lebanon Invasion, Arab News vom 21. 3. 1982.

¹⁹) Vgl. hierzu: Communiqué über die Sitzung des israelischen Kabinetts am 6. 6. 1982, in: EA, 37 (1982) 21, D 545.

raelische Verluste mit sich gebracht hätte, nur mit Mühe zurückgehalten. Dank der diplomatischen Intervention von Habib kam es schließlich am 20. August zu einem Waffenstillstand und zu einem Plan für den Abzug der PLO, der von einer multinationalen Streitmacht, bestehend aus je 800 Soldaten aus den USA und Frankreich sowie 400 Italienern überwacht wurde und am 1. September abgeschlossen werden konnte. Mehr als 11 000 Palästinenser wurden in acht verschiedene arabische Staaten evakuiert²⁰⁾.

Zu diesem Zeitpunkt schien das amerikanische Krisenmanagement erfolgreich; denn dank amerikanischer Vermittlung war am 20. August die Grundlage geschaffen worden, die notwendig ist, um die volle Souveränität, Einheit und territoriale Integrität Libanons wiederherzustellen, den raschen Abzug aller fremden Truppen ... zu erreichen und zur Gewährleistung der Sicherheit des nördlichen Israel beizutragen²¹⁾.

Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Regierung Reagan gegenüber den israelischen Aktionen eine überwiegend abwartende Position bezogen. Punktuelle Kritik am militärischen Vorgehen der Israelis kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die amerikanische Regierung stillschweigend einige zentrale politische Vorstellungen der Israelis teilte²²⁾.

Durch die militärischen Aktionen wurden der Süd-Libanon und Beirut von der PLO befreit; damit wurde Nord-Israel vor PLO-Übergriffen sicher. Die PLO sollte auch als politischer Faktor im Nahost-Friedensprozeß entscheidend geschwächt werden. Die politische Konstellation im Libanon würde nach der Niederlage der PLO neue Einflußmöglichkeiten bringen. Die bevorstehende Präsidentenwahl im Libanon bot die Chance, mit Bechir Gemayel einen Friedensvertrag abzuschließen und Israels Einfluß im Libanon zu verstärken.

Wie schon der Yom-Kippur-Krieg 1973, so erschien auch die Libanon-Krise als Schmelztie-

gel, um den Friedensprozeß neu zu formen. Seit Monaten war der Druck in der öffentlichen Meinung — nicht nur in den USA — gewachsen, die amerikanische Regierung müsse endlich im Nahen Osten diplomatische Initiativen ergreifen. Nachdem Israel an seiner Nordgrenze keine unmittelbare Gefahr mehr von palästinensischen Angriffen drohte, hofften die USA, daß sich nun eine Gelegenheit bieten würde, Israel zu Verhandlungen im Rahmen von Camp David zu drängen²³⁾.

Aber weil sich Ende August 1982 herausstellte, daß Israel seine Kriegsziele ausdehnen, seine militärische Präsenz festigen und seinen politischen Einfluß im Libanon permanent gestalten wollte, war die umfassende amerikanische Friedensinitiative vom 1. September 1982 nicht nur Ausdruck einer Chance, sondern ließ Eile erkennen, nachdem man in Washington zu lange Israels Aggressivität im Nahen Osten toleriert hatte.

In einem umfassenden Zusammenhang symbolisierte die politische und militärische Ausdehnung der israelischen Kriegsziele, daß nun auch das letzte Kettenglied des amerikanisch-israelischen strategischen Konsenses zersprungen war.

Vermutlich wünschte die Regierung Reagan keine Invasion des Libanon. Hatte sie aber nicht den Weg für die neue Logik der Regierung durch ihren neuen Primat der militärischen Stärke geebnet, der als Ultima ratio der Außenpolitik betont wurde? Hatte Verteidigungsminister Sharon nicht lediglich das ausgeführt, was er bei den neuen konservativen Kräften in Washington hörte: Eliminierung der PLO. Eine Kettenreaktion war die Folge: Begin hielt sich an die palästinenserfeindliche Rhetorik der Regierung Reagan, Sharon hielt sich an Haigs Zustimmung und setzte Begins säkularisierten Zionismus in Eroberungspolitik um. So konnten amerikanische Zweideutigkeiten gegenüber Israel von Begin und Sharon als Zustimmung interpretiert werden, bevor die USA Israel vor einer Invasion zurückhalten konnten. Der Fahd-Plan vom August 1981 und der arabische Gipfel in Fes im November 1982 begannen Wirkung zu zeigen wie auch die neuen diplomatischen

²⁰⁾ Plan für den Abzug der palästinensischen Führung, Dienststellen und Kombattanten aus Libanon, 20. 8. 1982, in: EA, 37 (1982) 21, D 554—557.

²¹⁾ Präsident Reagan am 20. 8. 1982, zit. nach EA, 37 (1982) 21, D 554.

²²⁾ „Its passions led the administration in the direction of Israel. But the cold logic of interest, the presumed weight of the business man's sensibility that came with Reagan and his California entourage, led a wing of Reagan officials to take a sympathetic view of the Arab states“.

Fuad Ajami, *The Shadows of Hell*, in: FP, Nr. 48, Herbst 1982, S. 97.

²³⁾ „Israel fought to destroy the PLO's military power, but the ultimate audience for that object lesson is not in the Lebanon at all; it is the Palestinians of the West Bank and Gaza, who were promised 'ful autonomy', but are threatened with absorption of dispersal“, in: *New York Times* vom 24. 6. 1982.

Bewegungen innerhalb der PLO. Dem galt es aus israelischer Sicht zuvorzukommen: Bevor die PLO neue diplomatische Realitäten schaffen konnte, bevor Reagan Israel substantiell in eine Lösung des Nahost-Konflikts einbinden konnte, wollte Israel selbst neue militärische Fakten schaffen.

Gleichzeitig sollte dann durch Verschleppungstaktik in der Libanon-Frage der Friedensprozeß im Zentrum Westbank und Gaza auf Eis gelegt werden. Den Palästinensern und Arabern sollte signalisiert werden, daß Israel weder durch Krieg noch durch Verhandlungen seine Ziele aufgeben, sondern den arabischen Widerstandswillen auf der Westbank endgültig brechen werde.

Während die USA hofften, daß ihr grünes Licht für Israel im Libanon israelische Konzessionsbereitschaft in der Autonomiefrage in den besetzten Gebieten fördern könnte, waren Begin und besonders Verteidigungsminister Sharon daran nicht interessiert. Überspitzt formuliert: Während die Regierung Reagan vielleicht eine Chance sah, daß durch die israelischen Aktionen die PLO an den Verhandlungstisch „gebombt werden könnte“, setzte die Regierung Begin auf militärische und politische Vernichtung der PLO einschließlich ihrer wissenschaftlichen Intelligenz, deren Institutionen sich in Beirut konzentrierten, sowie auf eine Radikalisierung der Rest-PLO unter syrischer Schirmherrschaft, um damit die eigene Politik in den besetzten Gebieten um so nachhaltiger begründen zu können.

Aber nach dem von Botschafter Habib ausgehandelten Waffenstillstand und Abzugsplan für die PLO vom 20. August 1982 entwickelte sich die Lage im und um den Libanon nicht im Sinne der amerikanischen Vorstellungen. Der am 23. August zum libanesischen Präsidenten gewählte Bechir Gemayel fiel am 14. September, einen Tag nach dem Abzug der multinationalen Friedenstruppe, einem Bombenanschlag zum Opfer. Um weitere Unruhen zu verhindern — so das israelische Argument —, rückten am 15. September 1982 unter Bruch des Waffenstillstands israelische Truppen wieder in West-Beirut ein. Nachdem die muslimischen und linken libanesischen Milizen erfolgreich bekämpft worden waren, strebten die Israelis eine Säuberung der Palästinenser-Lager an. Die christlichen und falangistischen Milizen sollten im Auftrag der Israelis die Lager nach verbliebenen Palästinenser-Kämpfern „durchkämmen“. Dabei ließen es die Israelis zu, daß zum Teil vor ihren Augen die

christlichen Milizen in den Lagern Sabra und Chatila 36 Stunden lang, vom 16. bis 18. September, ein grauensvolles Massaker an 900 Palästinensern — auch an Frauen, Kindern und Schwerverletzten in Hospitälern — begingen²⁴).

Im Libanon-Krieg von 1982 entwickelte sich der David Israel zum neuen Goliath des Nahen Ostens, der ein kleines Land besetzte und dessen Hauptstadt zerstörte, ohne daß Israels tatsächliche Existenz bedroht gewesen wäre. Mit einer Strategie der Täuschung strebte Israel nicht nur nach Zerstörung der PLO und der Sicherung seiner Nordprovinzen, wie offiziell erklärt wurde, sondern die Regierung Begin besetzte fremdes Territorium und suchte andauernden politischen Einfluß, auch um den Preis der territorialen und politischen Zerstückelung oder Auflösung des kleinen Landes. Erstmals führte Israel keinen Verteidigungs-, sondern einen Angriffskrieg und schreckte nicht davor zurück, die amerikanischen Friedenstruppen wie auch die amerikanische Diplomatie zu provozieren.

Am 16. Mai 1983 wurde unter Vermittlung des US-Sonderbotschafters Habib ein israelisch-libanesisches Abkommen unterzeichnet, das den Rückzug ausländischer Truppen aus dem Libanon regeln soll. Folgende Punkte sollten hierdurch geregelt werden:

Beendigung des Kriegszustandes nach Abzug der israelischen Truppen, Verzicht auf feindselige Aktionen und Propaganda, die gegen die andere Seite gerichtet sind, Bekräftigung Libanons, sein Territorium von keinem Staat und keiner Gruppe als Basis für gegen Israel gerichtete Aktionen benutzen zu lassen, Errichtung eines gemeinsamen Ausschusses zur Überwachung des Waffenstillstands unter Beteiligung der USA als dritter Partei, eventuelle Ergänzung oder Ersetzung des Abkommens durch ein anderes²⁵).

Auch hier stellt sich die Frage, ob die USA — ähnlich wie beim Camp-David-Abkommen — es unterließen, entscheidende Beteiligte zu wenig oder gar nicht berücksichtigt zu haben.

²⁴) Noch im August erklärte der israelische Außenminister Yitzhak Schamir: „Israel did everything in its power to prevent civilian casualties, even at the price of exposing its soldiers to danger. Israel knows from bitter experience that even one innocent casualty is won to many.“ Y. Schamir, Israeli objectives: Pullout from Beyrouth, Peace with Neighbours, in: IHT vom 28./29. 8. 1982.

²⁵) Zum Wortlaut des Abkommens vgl.: EA, 38 (1983) 12, Z 108.

Wie Jordanien, Saudi-Arabien und Syrien beim Camp-David-Abkommen unerwähnt blieben und in der Folge dagegen opponierten, so wurde nun Syrien nicht beteiligt und folglich zum Hauptakteur, der dieses Abkommen bekämpft²⁶⁾.

Nach dem Teilrückzug der israelischen Streitkräfte aus der Umgebung Beiruts und den Schuf-Bergen, in denen sich libanesische Drusen und Christen bekämpfen, erhärtet sich die Vermutung, daß Israel sich auf Präsenz im Süd-Libanon einstellt. Die Rückführung israelischer Truppen an den Awali-Fluß bedeutet vielleicht auf lange Sicht die Festschreibung der de-facto-Teilung des Libanon. Zu den umstrittenen besetzten Gebieten der Westbank und den Golanhöhen könnte nun noch eine „Nordbank“ im Libanon hinzukommen. Ein weiteres Element von strategischem Dissens mit den USA, aber taktischem Konsens mit Syrien könnte dabei deutlich werden: Während die USA im Libanon Frieden und Ausgleich sowie staatliche Souveränität und Stärkung der Regierung Gemayel wünschen, tritt Israel in eine taktische Allianz mit Syrien, denn es wünscht ebenso wie Syrien eine begrenzte Anarchie im Libanon. Nur wenn deutlich wird, daß durch die israelische Armee Ruhe und Ordnung hergestellt werden kann, kann Israel im Süden, wie Syrien auch im Nordosten, seine Präsenz „legitimieren“.

3. Die Friedensinitiative Reagans vom September 1982

a) Hintergrund

Den Hintergrund für die Initiative bildete das Scheitern des Konzepts vom strategischen Konsens mit Israel, das sich in der rücksichtslosen Wahrnehmung israelischer Interessen über die bisher besetzten Gebiete hinaus im Libanon manifestiert.

Weil die Regierung Reagan die israelischen Sicherheitsbedürfnisse im Konzept des strategischen Konsenses nicht mit dem vorrangig politischen Problem der Autonomiefrage auf der Westbank und im Gaza koppelte, stellte sie — gewollt oder ungewollt — der israelischen Regierung einen Blankoscheck aus. Sie versäumte, die Ratio des arabisch-israelischen Friedensprozesses — Land gegen Sicherheit und Anerkennung — zur Grundlage des gemeinsamen strategischen Konzepts zu ma-

chen, statt dessen stellte sie die Ratio des Abkommens vorrangig auf die wenig wahrscheinliche anti-sowjetische Gemeinsamkeit ab. Nicht allein der militärisch-strategische Primat der USA gibt Anlaß zur Kritik, sondern daß die Natur der militärisch-strategischen Bedrohung auf irrealen Prämissen beruht. Es war ja den Vereinigten Staaten im vergangenen Jahrzehnt aufgrund diplomatischer Überlegungen gelungen, sowohl eine militärische Bedrohung der Sowjetunion als auch deren diplomatischen Einfluß im Nahen Osten auszuschließen.

Auf diesem Hintergrund wird deutlich, daß die Nahost-Politik der Regierung Reagan in ihrer ersten Phase all das vernachlässigte, was Klugheit und Geschicklichkeit der amerikanischen Nahost-Politik der siebziger Jahre ausgemacht hatte: Es fehlte das Element der Verknüpfung der Probleme, um somit wechselseitige Anreize für den Friedensprozeß zu bieten.

Statt dessen wurde mit dem Konzept des strategischen Konsenses die Interessenvielfalt der Staaten im Nahen und Mittleren Osten in ein Korsett geschnürt, das die arabischen Staaten zähneknirschend anzogen. Israel hingegen weigerte sich und stülpte statt dessen den USA selbst ein strategisches Korsett über, das nun die USA einschnürt.

Während es Nixon, Ford und Carter verstanden, Eindämmung primär als politisches Konzept im Nahen Osten durchzusetzen, die Konfliktherde in der Region zu begrenzen und die USA an einer regionalen Friedensstruktur Schritt für Schritt mit umfassender Perspektive zu beteiligen, behandelte die Reagan-Administration in ihrer ersten Phase sowohl den Camp-David-Friedensprozeß als auch arabische Friedensinitiativen wie den Fahd-Plan mit grober Nachlässigkeit. Statt dessen bemühte sich die Regierung Reagan um einen strategischen Konsens, der alle brisanten Konfliktformationen im Nahen Osten und der Golfregion einebnete und auf Supermächtebene transformierte. Das komplizierte innerarabische Machtbalancesystem und der arabisch-israelische Konflikt wurden dabei vernachlässigt. Der substantielle Grundgedanke des Konzepts des strategischen Konsenses war schlüssig, aber die Art und Weise seiner Implementierung war bisweilen grobschlächtig.

Eine weitere Gefahr im Konzept des strategischen Konsenses bestand darin, daß die Bindungen der arabischen Ablehnungsfront an

²⁶⁾ Assad: Lebanon not a Morsel for Israel to Swallow, in: The Los Angeles Times, hier zit. nach: Arab News vom 20. 8. 1983.

die Sowjetunion noch intensiver geknüpft würden. Ungewollt könnte dadurch eine amerikanisch-sowjetische Polarisierung, eine innerarabische Polarisierung und zugleich verstärkter Druck auf die gemäßigten Staaten Libanon, Jordanien und Saudi-Arabien entstehen, die im Polarisationsfeld der beiden Supermächte und durch innenpolitische Unruhen neuen Zerreißproben ausgesetzt werden könnten. Eine verstärkte Anti-Israel-Haltung, wachsender Anti-Amerikanismus, islamischer Fundamentalismus und Nationalismus könnten eine Symbiose mit sowjetisch-arabisch-progressivistischen Strömungen eingehen. Nicht die Sowjetunion wurde abgeschreckt, sondern vielmehr die arabischen Staaten, deren politische Zustimmung es aus amerikanischer Sicht zu gewinnen gilt.

Allerdings darf nicht übersehen werden, daß das Konzept des strategischen Konsenses auch positive Elemente beinhaltet: Araber, aber auch Westeuropäer neigten zu der Annahme, daß mit einer Regelung der Palästinenser-Frage automatisch alle anderen Probleme in der Region gelöst werden könnten. Die Entwicklungen in Iran, Afghanistan, im Libanon, sowie der irakisch-iranische Krieg haben deutlich gemacht, daß es in der Region auch andere Gefahrenherde gibt. Außerdem darf nicht übersehen werden, daß im Rahmen des strategischen Konsenses bedeutende Militär- und Wirtschaftshilfe von den USA geleistet worden ist. Auch der potentielle Abschreckungseffekt, der dem Konzept des strategischen Konsenses innewohnt, darf nicht unterschätzt werden. Im übrigen bestand die Nahost-Politik der Regierung Reagan nicht nur aus öffentlicher Rhetorik und verteidigungspolitischen Maßnahmen, sondern auch aus einer Fülle von bilateralen Geheimkontakten und Verhandlungen mit den verschiedenen Konfliktparteien im Nahen und Mittleren Osten. Die Krise im Libanon und die Krise im syrisch-israelischen Verhältnis sind nicht zuletzt durch den amerikanischen Sonderbotschafter Habib beigelegt worden, wie auch letzte Meinungsverschiedenheiten zwischen Ägyptern und Israelis vor der Rückgabe des Sinai von Unterstaatssekretär Stoessel beseitigt werden konnten.

Sowohl im Libanon-Konflikt als auch im iranisch-irakischen Krieg schwand der Einfluß der Sowjetunion weiter, so daß eine völlig paradoxe Situation entstand: die USA entwickelten ein anti-sowjetisches Konzept des strategischen Konsenses bei schwindender Bedrohung durch die Sowjetunion.

b) Inhalt und Wirkung auf Israel

Mit seiner Initiative vom 1. September 1982 machte Präsident Reagan deutlich, daß die USA die Politik im Nahen Osten aktiv in die Hand nehmen wollten²⁷). Die Grundlage wurde durch den rechtlichen Rahmen und durch die politischen Perspektiven des Camp David-Abkommens festgelegt. Es enthielt genügend Spielraum für alle Parteien, um in Verhandlungen einzutreten. Reagans Vorschläge waren deshalb auf einen Kompromiß zugeschnitten, Maximalpositionen sollten von allen Seiten aufgegeben werden:

— Die Palästinenser sollten die Existenz Israels, aber auch die Tatsache anerkennen, daß für einen eigenen souveränen Palästinenser-Staat kein Raum vorhanden ist. Statt dessen plädierte Reagan für die sogenannte Jordansche Option: Der endgültige Status der von Israel besetzten Gebiete müsse in Verhandlungen festgelegt werden, aber es sei die feste Absicht der USA, daß die Selbstregierung der Palästinenser auf der Westbank und im Gaza in Assoziation mit dem Königreich Jordanien die besten Aussichten für ein dauerhaftes Ergebnis biete.

— Die Israelis müßten vorab ihre Siedlungspolitik revidieren. Diese stelle das Haupthindernis bei der Suche nach einem Frieden dar. Ebenso wurden die Israelis aufgefordert, politische Autonomie zu gewähren.

So bildeten die Kontrolle Israels über die besetzten Gebiete einerseits und die arabischen Forderungen nach einem souveränen Palästinenser-Staat andererseits Scylla und Charybdis im Nahen Osten, die Präsident Reagan mit seinem Vorschlag zu umschiffen suchte.

Versuchte Präsident Reagan unter Berufung auf Camp David, Israel zu Verhandlungen zu bewegen, so erklärte die Regierung Begin unter Berufung auf Camp David, die USA hätten mit diesem Vorschlag vom 1. September die Grundlagen von Camp David verlassen.

Die Crux von Camp David besteht demnach darin, daß beide Seiten völlig konträre Auffassungen über Inhalt und Interpretation der Vereinbarungen haben. Analog zum Berlin-Abkommen vom September 1971, das allerdings weniger Dissens beinhaltet, könnte man von Positionen sprechen, nach denen die USA eine ‚volle Anwendung‘, Israel dagegen eine ‚strikte Einhaltung‘ von Camp David fordern.

²⁷) Text der Rede von Präsident Reagan, in: EA, 37 (1982) 21, D 557—562.

Präsident Reagans Vorschlag, den arabischen Einwohnern im Gaza und auf der Westbank die Verantwortung für die innere Sicherheit aufzuerlegen, steht im Gegensatz zur israelischen Position, aber im Einklang mit dem Rahmenabkommen von Camp David, in dem die Aufstellung einer starken örtlichen Polizeitruppe gefordert wird.

Reagan versuchte, mit seiner Initiative sowohl der inneren als auch der äußeren Seite des Sicherheitsproblems die Verhandlungsschärfe zu nehmen, indem er mit Rücksicht auf israelische Interessen die Errichtung eines unabhängigen Palästinenser-Staates ebenso ausschloß wie mit Rücksichtnahme auf arabische Interessen die mögliche Annexion oder permanente Kontrolle durch Israel.

In Übereinstimmung mit Camp David forderte der amerikanische Präsident die friedliche und geordnete Übertragung der inneren Verwaltung auf die palästinensischen Einwohner in der zweiten Phase von Camp David. Israels Befürchtungen, daß dabei dem palästinensischen Terrorismus Tür und Tor geöffnet werde, wurde in Reagans Überlegungen voll Rechnung getragen, denn Zweck der fünfjährigen Übergangsperiode, die nach freien Wahlen zu einer palästinensischen Selbstverwaltung einsetzt, ist es, „den Palästinensern zu beweisen, daß sie sich um ihre Angelegenheiten selbst kümmern können, und zu beweisen, daß eine solche palästinensische Autonomie keine Bedrohung der Sicherheit Israels darstellt“²⁹⁾.

Deshalb versucht Israel, Verhandlungen über den endgültigen Status zu vermeiden, während Reagan, ganz im Einklang mit Camp David, nach ‚voller Anwendung‘ der Vertragsgrundlage drängt, weil nur so die Forderungen schrittweise in den einzelnen Phasen von allen angesprochenen Parteien verhandlungspolitisch in Einklang gebracht werden können. Mit dieser Position der ‚strikten Einhaltung‘ von Camp David versucht Israel, den gegenwärtigen Status quo territorial und politisch einzufrieren.

Mit der strikten Ablehnung eines souveränen Palästinenser-Staates wird gleichzeitig Jordaniens Interessen Rechnung getragen. Die offizielle Unterstützung der USA für Jordaniens historische Integrität, Souveränität und Unabhängigkeit soll sowohl der Zielsetzung der

PLO als auch einer eventuellen Annexion der Westbank durch Israel vorbeugen. Gerade unter diesem Aspekt steht die Initiative von Präsident Reagan in der Tradition von Henry Kissinger und Jimmy Carter.

4. Die Auswirkungen auf die arabischen Staaten und die PLO

Auf dem 12. arabischen Gipfel in Fes am 9. September 1982 wurde erkennbar, daß die arabischen Staaten auf die diplomatische Initiative von Präsident Reagan diplomatisch reagierten: Man erkannte Reagans Verhandlungswillen an, ging jedoch nicht offiziell auf die jordanische Option ein, sondern forderte einen unabhängigen Palästinenser-Staat. Der Verhandlungsauftrag für die PLO wurde bestätigt²⁹⁾.

Die Reaktion der Regierung Reagan auf den Gipfel von Fes war vorsichtig; sie interpretierte die Resolution und die Erklärungen von König Hassan auf dem Gipfel als indirekte Anerkennung Israels³⁰⁾. Es war aber unübersehbar, daß die beiden zentralen Modifikationen, Rolle der PLO und die Forderung nach einem souveränen Palästinenser-Staat, mit dem Plan von Präsident Reagan unvereinbar waren. Aber im Vergleich zur Zurückweisung der Camp-David-Abkommen durch die Arabische Liga schien nun eine Annäherung zwischen den USA und der arabischen Welt möglich. Der Fahd-Plan, die Reagan-Initiative und der arabische Friedenplan von Fes dokumentieren diese Entwicklung.

5. Die Hussein-Arafat-Gespräche

Die jordanische Option repräsentiert die unerfüllte Grundidee vom Camp David. Sie ist zugleich Verbindungsstück zwischen Kissingers Schritt-für-Schritt-Diplomatie und Präsident Carters Camp-David-Konzept³¹⁾. Sie wird damit zum herausragenden Kontinuitätsmerkmal der Nahost-Politik von Präsident Reagan, läßt jedoch die Frage nach dem endgültigen politischen Status offen. Seine Initiative ist elastisch geblieben, konzentriert sich aber auf eine herausragende Rolle von König Hussein. Premierminister Begin hingegen

²⁹⁾ Zum Text des Fahd-Plans siehe: EA, 37 (1982) 26, D 521—523.

³⁰⁾ Zum Kommuniqué des arabischen Gipfels in Fes vom 9. 9. 1982 siehe: EA, 37 (1982) 21, D 566 bis D 568.

³¹⁾ Vgl. H. Kissinger, Memoiren. 1973/74, München 1982, S. 1329.

²⁹⁾ Ebd., D 561.

wandte sich gegen die jordanische Option, weil durch eine mögliche jordanisch-palästinensische Föderation ein völlig unkontrollierbares palästinensisches Terroristenlager voller Sowjetwaffen im Westjordan und Gaza entstehen könne³²).

Als Reaktion auf Reagans Initiative kündigte König Hussein seine Bereitschaft an, mit der PLO über eine Konföderation zwischen Jordanien und einem zu bildenden Palästina zu verhandeln.

Hussein suchte zunächst den Kompromiß mit der PLO, denn solange sich Israel in Zukunft weiter konzessionslos verhält, würde für die PLO ein mit Jordanien verbundener autonomer Staat eine günstigere Lösung darstellen als ein für Israel völlig indiskutabler autonomer Palästinenser-Staat auf der Westbank. Als zweite Stufe, nach erfolgreichen Gesprächen zwischen Hussein und Arafat, sollte auf der Basis eines gemeinsamen Aktionsplanes ein Dialog mit den USA geführt werden, um langfristig zu einer Föderation zu gelangen. Dabei befürchtete aber die PLO, daß dieser Plan auf eine Rückkehr der seit 1967 besetzten Westbank unter jordanische Herrschaft hinauslaufen könnte, die der Forderung nach einem unabhängigen Palästinenser-Staat widerspräche³³).

Husseins Gespräche mit Arafat, seinem einstmaligen Todfeind, drehten sich um die Frage des Mandats für derartige Gespräche und um die politische Rolle des Königs.

So bestand das Hauptinteresse von König Hussein bei den Gesprächen mit Arafat darin, bei Vorverhandlungen mit den USA nicht im Alleingang wie 1972, sondern mit arabischer und vor allem palästinensischer Rückendeckung zu handeln. Hussein wird aber nur dann arabische Unterstützung erhalten, wenn er die USA dazu bewegen kann, auf Israels Politik einzuwirken. Wenn den USA in Israel kein Stopp der Siedlungspolitik, kein Rückzug der Israelis aus dem Libanon gelingen sollte, müßte Hussein aus innerarabischen Rücksichten seinen diplomatischen Vorstoß ebenso wie PLO-Chef Arafat zurückziehen. Sonst droht beiden Isolierung oder Niederlage³⁴).

Die jordanisch-palästinensischen Gespräche brachen ein Jahr nach ihrem Beginn im Sep-

tember 1983 zusammen, weil die PLO dem mit Arafat erzielten vorläufigen Verhandlungsergebnis insgesamt nicht zustimmen konnte.

Vor allem Syrien drängte die radikaleren Palästinenser-Gruppierungen, keine Gespräche mit König Hussein über eine Konföderation zu führen, weil es befürchtete, nach der Schaffung einer Konföderation seinen zentralen Einfluß auf die PLO zu verlieren. Als am 14. Februar 1983 in Algier der Palästinensische Nationalrat zum ersten Mal seit der Evakuierung der PLO aus dem Libanon zusammentrat, um eine gemeinsame Linie festzulegen, dominierten die kompromißlosen PLO-Führer wie George Habbash (PFLP), Nayif Hawatmah (DFLP) und Ahmad Jibril (PFLP-GC), während gemäßigte PLO-Führer in der Defensive blieben. Issam Sartwai kam erst gar nicht zu Wort, und den Palästinensern aus dem Westjordanland und dem Gazastreifen war es kaum möglich, an der Tagung teilzunehmen. Dies schwächte den gemäßigten Flügel der PLO entscheidend³⁵).

Weil aber der Nationalrat die Initiative von Präsident Reagan nicht ausdrücklich abgelehnt hatte, hoffte Arafat auf Zustimmung und Konsens für die Gespräche mit König Hussein, die zunächst fortgesetzt wurden. Als aber Arafat den anderen PLO-Führern Anfang April in Kuwait erklärte, daß er zustimme, daß König Hussein Gespräche mit den USA und Israel mit dem Ziel einer palästinensischen Autonomie im Westjordanland aufnehmen solle, entzogen diese ihm ihre Unterstützung. So mußte König Hussein am 10. April 1983 die Gespräche für gescheitert erklären: „Mit Blick auf die Resultate der Bemühungen, die wir mit der PLO unternommen haben, und in Übereinstimmung mit den Resolutionen der Gipfelkonferenz von 1974 in Rabat und unter der strikten Achtung vor der Unabhängigkeit der palästinensischen Entscheidung, respektieren wir die Entscheidung der PLO, die einzige und legitime Repräsentantin des palästinensischen Volkes zu sein... Demzufolge überlassen wir es der PLO und dem palästinensischen Volk, die Wege und Möglichkeiten für ihre Rettung und die ihres Landes und diejenige Art und Weise zu wählen, die ihnen gerecht erscheint, die Realisierung ihrer erklärten Ziele zu erreichen.“³⁶)

³²) Israels Opposition gegen Reagans Nahost-Initiative, in: NZZ vom 19. 10. 1982.

³³) W. Kordt, Hussein schlägt Föderation vor, in: FAZ vom 27. 9. 1982.

³⁴) König Husseins nahöstlicher Balanceakt, in: NZZ vom 16./17. 1. 1983.

³⁵) Israel hatte erklärt, daß es Teilnehmern der Konferenz die Wiedereinreise verweigern werde.

³⁶) Zum vollständigen Text der Erklärung von König Hussein siehe: Jordan Times vom 11. 4. 1983.

Aber schon im April 1983 waren die Verhandlungen ins Stocken geraten, weil Arafat darauf bestand, vor einer jordanisch-palästinensischen Konföderation einen Palästinenser-Staat gründen zu können. Dies, wie auch die Forderung der PLO, nach der Gründung der Union die Positionen in Regierung und Verwaltung im Proporz von 3:1 zugunsten der PLO zu verteilen, wurde von König Hussein zurückgewiesen. Hinzu kam, daß der Verlust Süd-Libanons die Auseinandersetzungen innerhalb der PLO polarisiert hatte. Während PLO-Führer Yassir Arafat mit Unterstützung großer Teile der al-Fatah nach Verlust der militärischen Optionen für ein diplomatisches Eingehen auf die amerikanische Initiative plädierte, warnten die Führer der PFLP und DPFLP, George Habbash und Nayif Hawatimah, vor der Jordanien-Option. Zusätzlich griff Syriens Präsident Assad in die innerpalästinensischen Auseinandersetzungen ein und unterstützte den radikalen Kurs. Dies führte zu so schweren gewaltsamen Auseinandersetzungen innerhalb der PLO, daß PLO-Führer Arafat alle Kräfte aufbieten mußte, um die Einheit der Organisation zu bewahren.

Der weitere Verlauf der Ereignisse seit dem Sommer 1983 zeigte, daß Arafat zwar weiterhin ein hohes Maß an Integrationsfähigkeit besitzt, aber kaum mehr einen politischen Kurs einschlagen kann, wie er ihn ursprünglich mit König Hussein gemeinsam ins Auge gefaßt hatte.

Nach dem Verlust der militärischen Option nach dem Libanon-Feldzug der Israelis, nach der Aufgabe der politischen Option infolge der Beendigung des Dialogs zwischen Arafat und Hussein und nach dem Sieg der pro-syrischen PLO-Kräfte über Arafat steht die PLO unter der Kontrolle Syriens. Unter Syriens „Schutz“ ist sie vorerst zum regionalen Vorposten syrischer Interessen degeneriert.

Nach der monatelangen systematischen Demontage der PLO und Yassir Arafats droht der PLO Zersplitterung und Machtlosigkeit:

1. Die vorerst dominante Gruppe um die Rebellen Abu Musa und Nimr Saleh besitzt in Damaskus keinen bzw. nur sehr geringen Handlungsspielraum. Sie wird aufgrund der Natur der Probleme bald in Konflikt mit syrischen Interessen geraten.

2. In der Tradition von Arafat wird eine zweite, gemäßigte Gruppe auf der Westbank versuchen, mit vorrangig diplomatischen Mitteln die Interessen der dortigen Palästinenser weiter wahrzunehmen.

3. In den PLO-Zentren in Marokko, Tunesien, Ägypten und am Golf wird von Arafat selbst oder von Arafat-treuen PLO-Führern Kontinuität der gemäßigten Politik gesucht werden.

Ob und wie sich langfristig das interne PLO-Kräftefeld gestalten wird, ist derzeit völlig ungewiß. Nach wie vor personifiziert Arafat eine moderate und begrenzte kompromißbereite Politik sowie den Wunsch nach palästinensischer Selbstbestimmung. Es gibt außer ihm derzeit keine Persönlichkeit, die Triumph und Tragik des palästinensischen Schicksals so anschaulich verkörpert und gleichzeitig eine politische Perspektive offenhält. Das weiß vor allem Präsident Assad.

6. Die Rolle Syriens in der amerikanischen Nahost-Politik

Assad hatte die Arafat-Hussein-Gespräche von Anfang an mit Mißtrauen verfolgt; denn die neue politische Perspektive palästinensischer Autonomie in Verbindung mit Jordanien hätte nicht nur den arabisch-israelischen Konflikt entschärft, sondern ebenso Syriens Einfluß drastisch verringert.

Syrien möchte im Sinne der eigenen Interessenvertretung den Libanon-Konflikt kontrolliert weiterkochen lassen. Gleichzeitig unterstützt es die linksgerichteten und moslemischen Kräfte, um sie noch stärker von Syrien direkt abhängig zu machen, nachdem die PLO als eigenständiger Machtfaktor ausgefallen ist. Auf dem Hintergrund des neuen Einflusses Israels bemüht sich Syrien um ein entsprechendes Gegengewicht im Libanon. Konnten Drusen und Moslems sich damals noch auf die PLO stützen, so müssen sie heute die direkte Nähe Syriens suchen, zumal Assad die Aktionen der PLO im Libanon bestimmt. Das Hauptinteresse Assads liegt derzeit vermutlich darin, mittels seiner palästinensischen und libanesischen Stellvertreter die Regierung Gemayel weiter zu erschüttern und Israel durch eine Politik der feinen Nadelstiche zu schädigen sowie das Prestige der USA im Nahen Osten weiter zu untergraben. Dabei muß Assad allerdings darauf achten, daß er seine Politik der taktischen Allianz mit Israel mit der Politik der Nadelstiche in Balance hält, Israel also keinen Anlaß zu einem militärischen Schlag gegen Syrien gibt.

Auf dem Hintergrund der Selbsterfleischung der PLO wirkt der Machtgewinn Assads im Nahen Osten um so deutlicher. Er ist aus dem jahrelangen Schatten, in den ihn Sadats Frie-

densinitiative, der Camp-David-Vertrag, die Libanon-Invasion und die amerikanische Friedensinitiative vom September 1982 gedrängt hatten, herausgetreten. Verbunden mit der Sowjetunion und mit der iranischen Mullah-Theokratie besitzt Assad nun eine überragende Position. Wie auch Israel, so wünscht Assad keinen unabhängigen Palästinenser-Staat. Seine heutigen Verbündeten in der PLO, Abu Musa und Nimr Saleh, haben morgen in Assad vermutlich einen Gegner, wenn sie den unabhängigen Palästinenser-Staat durch Kampf erzwingen wollen. Assad wird keine PLO auf seinem Territorium dulden, die ihn in einen Konflikt mit Israel hineinziehen könnte. Der nächste „Schwarze Monat“ für die radikale Rest-PLO in Damaskus scheint damit schon vorprogrammiert.

III. Bilanz und Ausblick

Nicht nur im Nahen Osten, sondern auch in den USA selbst sind derzeit die Aussichten für eine Friedensregelung schlecht. Es kann gar nicht deutlich genug gemacht werden, daß das Ausbleiben weiterer Fortschritte im Nahen Osten zentral mit den innenpolitischen Besonderheiten der USA zusammenhängt. Abgesehen von der engen Symbiose fundamentaler Interessenperzeptionen in den USA und in Israel gilt jedoch ein zweites: Das amerikanische Regierungssystem der Checks und Balances erlaubt auf dem oben geschilderten Hintergrund keine grundsätzlichen Veränderungen gegenüber Israel. Hinzu kommt die unbefriedigende Tatsache, daß außenpolitische Kontinuität gerade mit Blick auf die Nahost-Politik schwer realisierbar erscheint: Jeder Präsident benötigt ein Jahr zur Einarbeitung, im zweiten Jahr hindern ihn die Kongreßwahlen an einer Initiative, die von Israel Konzessionen verlangen könnte. Im dritten Jahr beginnen die eigenen innenpolitischen Wahlkampfüberlegungen, die Nahost-Politik zu beeinflussen, so daß im vierten Jahr Initiativen weitgehend ausgeschlossen werden können. Erst im fünften Jahr, also zu Beginn einer zweiten Amtsperiode, kann sich ein amerikanischer Präsident in der Regel genügend Freiraum für ein ausgewogenes Nahost-Konzept verschaffen.

In Anbetracht der Tatsache, daß jeder arabische oder israelische Politiker, der heute in verantwortlicher Position steht, in der Regel bisher mit vier verschiedenen amerikani-

So wird eine doppelte Ironie erkennbar:

1. Was den Israelis in West-Beirut nicht gelang, die Zerschlagung der PLO und Arafats, wird nun durch die PLO selbst und Syrien besorgt. Der Schwarze November von 1983 signalisiert vermutlich auch das Ende der PLO als ernst zu nehmende politische Kraft im Nahen Osten.
2. Die Radikalisierung der PLO wird vielleicht in Zukunft dazu führen, daß die politischen und militärischen Mittel zur Durchsetzung eines unabhängigen Palästinenser-Staates den radikalen PLO-Führern von Assad aus der Hand geschlagen werden. Das Katz-und-Maus-Spiel Assads mit der PLO wird deshalb weitergehen.

schen Präsidenten, sechs verschiedenen Außenministern, ca. zehn Unterstaatssekretären und noch mehr Nahost-Sonderbeauftragten der USA verhandelt hat, ist der folgende Befund überspitzt, aber treffend: „Unstable, unpredictable, and contradictory, run by men with an average of less than two years experience and a future of not more than four years, crowded by self-serving individuals with information or influence for sale, the presidency in Washington is no easier to understand than the Byzantine emperor in Constantinople.“³⁷⁾

Trotz der Brüche und Widersprüchlichkeiten im Entscheidungsprozeß zeichnet sich die Substanz der amerikanischen Nahost-Politik durch bemerkenswerte Kontinuität aus.

Der Grundsockel amerikanischer wirtschafts- und energiepolitischer Interessen blieb in den vergangenen Jahrzehnten unbeschädigt. Er konnte in Krisen und Turbulenzen gewahrt werden, wie auch sowjetischer Einfluß eingedämmt werden konnte. Aber der Preis für die diplomatische Exklusivität der USA im Nahen Osten ist Stillstand bei den arabisch-israelischen Friedensbemühungen. Mit Beginn der Regierung Reagan wurde nicht mit der vergangenen Nahost-Politik gebrochen, lediglich die Prioritäten wurden verändert.

³⁷⁾ C. Wright, *Shadow on Sand: Strategy and Deception, Reagan's Policy towards the Arabs*, in: *Journal of Palestine Studies*, (1982) April/Juni, S. 6.

Wie der erste falsche Schritt beim Aufstehen Unglück für den Tag bringen kann, so brachte das Konzept des strategischen Konsenses der Regierung Reagan Mißerfolge; Logik und Prämissen für die weiteren Schritte waren auf Fehlleistung programmiert, wie die Entwicklung von 1980 bis 1982 gezeigt hat. Israel konnte konsequent seine regional-imperialen Ziele erfolgreicher anvisieren, zumal die sträfliche Vernachlässigung der Autonomieverhandlungen im Rahmen von Camp David von der Regierung Reagan vorexerziert wurde.

Nach der israelischen Eskalationsspirale, die im Einmarsch in den Libanon im Sommer 1982 ihren Höhepunkt erreichte, eilte Reagan mit seiner Initiative vom September 1982 zu spät ans Rednerpult. Sie entpuppte sich außerdem als rhetorisches Feuerwerk ohne konzeptionellen und verhandlungspolitischen Willen.

Die amerikanische Nahost-Politik der ausgehenden sechziger Jahre bis Ende der siebziger Jahre stellte eine große Leistung dar, weil überparteiliche Überlegungen dominierten. Alle Präsidenten, auch in ihrem Scheitern, bemühten sich, Entspannungsansätze mit der Sowjetunion auf globaler Ebene auf den Nahen Osten zu übertragen. Sie scheiterten an Israels Starrheit, an der innenpolitischen pro-jüdischen Lobby in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, aber auch an der Radikalität der PLO. So gesehen besteht seit 1948 ein unerfüllter amerikanisch-sowjetischer Wunsch nach Interessenverknüpfung im Bemühen, Israel, die arabischen Staaten und die PLO zu einer gegenseitigen Anerkennung der Realitäten zu bewegen. Die Regierung Reagan zog die paradoxe Konsequenz, daß nach dem amerikanischen Versagen im Iran negative Schlußfolgerungen für die amerikanische Politik im Zentrum des Nahost-Konflikts gezogen werden mußten: Nicht mehr der Primat der Diplomatie von Camp David, sondern neue militärisch-strategische Prioritäten schienen zu dominieren.

So stehen heute der amerikanischen Nahost-Politik weniger Optionen zur Verfügung. Vielmehr ist sie mit Dilemmata konfrontiert, die sich durch dilettantische Politik der Regierung Reagan verstärkt haben.

Beim Friedensprozeß bewegt sich diplomatisch nichts mehr. Israel praktiziert eine Verhandlungsstrategie der „strikten Einhaltung“ von Camp David, was auf der Westbank nichts anderes bedeutet als arabische Auto-

nomie für die Müllabfuhr. Die Folgen sind Resignation und ein wachsender politischer Gärungsprozeß unter den Palästinensern in den besetzten Gebieten. Hier wächst revolutionäre Glut, die eines Tages den Sprengsatz für palästinensischen Nationalismus entfachen könnte, wie ihn der Nahe Osten bisher nicht erlebt hat. Wer das tief verankerte Bewußtsein für Stolz und Prestige der Araber kennt und um die erniedrigenden Praktiken der Israelis in den besetzten Gebieten weiß, dem wird deutlich, daß diese Diskrepanz im Stil — abgesehen von der Substanz des Konflikts — in den kommenden Monaten und Jahren zu Entwicklungen führen kann, die nicht nur Israels Herrschaft über die besetzten Gebiete, sondern die Fundamente von Staat und Gesellschaft in Israel selbst ins Wanken bringen können. Israel ruht auf Demokratie, Legalität und Pluralität, nicht aber auf Totalitarismus. Darin liegen demokratische Hoffnungen und realpolitische Risiken für die Regierung Shamir, wenn sie den expansiven Kurs der Regierung Begin halten will.

Derzeit scheint es, als ob die Regierung Reagan allen Einfluß auf die Regierung in Israel verloren hat. Die Versäumnisse der Jahre 1981 bis 1983 sind nicht wieder aufzuholen bzw. gutzumachen.

Weiterhin zeichnet sich die amerikanische Nahost-Politik dadurch aus, daß sie nach Schaffung vollendeter Tatsachen durch Israel im Libanon nun eine Politik der Schadensbegrenzung versucht, nachdem sie zu lange eine stillschweigende taktische Allianz mit Israel eingegangen war. Heute ist aber ein strategischer Dissens zwischen den USA und Israel zu konstatieren, sowie andererseits eine taktische Allianz zwischen Syrien und Israel, die den Interessen der USA widerspricht. Israel und Syrien haben aus vordergründigen Überlegungen zunächst ein Interesse an begrenzter Schwäche der libanesischen Zentralregierung, um ihre eigenen Interessen im Libanon weiter verfolgen zu können. Die Interessensverknüpfung der USA mit dem schwächsten Akteur im Libanon, der Regierung Gemayel, hat die USA in eine Sackgasse geführt. Amerikas Truppen im Libanon stehen vor dem Dilemma, daß sie beim gegenwärtigen Stand keine Stabilisierung der Regierung bewirken können, daß aber eine Verstärkung der Truppen bei Andauer und Ausdehnung der Kämpfe notwendig werden könnte, die Grenzen für amerikanische Truppenpräsenz aber durch den Kongreß und die öffentliche Mei-

nung eng gehalten werden. Die Terroranschläge auf die amerikanische Botschaft im April 1983 und auf das Hauptquartier der amerikanischen und französischen Friedenstruppen im Oktober 1983 in Beirut, bei denen insgesamt über 300 Menschen starben, verweisen auf die schwierige Position der USA im Libanon-Konflikt.

An den Peripherien des Nahen und Mittleren Ostens sind beunruhigende Veränderungen festzustellen, die die amerikanische Machtlosigkeit bei innerarabischen Konflikten bloßlegen. Die Eierschalen regionaler Konflikte blieben im Kalten Krieg verschlossen oder konnten durch Eingreifen der Supermächte, wie in der Suez-Krise 1956, vor einem Aufplatzen bewahrt bleiben. Dies scheint heute nicht mehr zu gelten. Die Struktur des Nahen Ostens, insbesondere die der arabischen Welt, hat sich als Interessensfeld der USA verändert. Seit der innerarabischen Polarisierung zwischen Ägypten und der Ablehnungsfront gibt es keine herausragende arabische Führungsmacht mehr, die heute, wie zu Nassers Zeiten, in der arabischen Welt einen unbestrittenen Vorrang einnimmt. In der Folge haben sich mehrere Machtzentren und Koalitionen herausgebildet, wobei Ägypten und Saudi-Arabien mit dem Golf-Rat eine, Syrien und die PLO sowie der Iran die zweite und Jordanien und der Irak die dritte Machtkoalition bilden. Im übrigen haben die USA ihre eigene Stärke im Nahen und Mittleren Osten minimiert und die der Sowjetunion nicht selten überhöht. Das Messen von Stärke mit militärischen Daten übersieht jedoch die relativ starke diplomatische, politische und ökonomische Macht der USA in der Region, die dank einer brillanten Nahost-Politik der siebziger Jahre von Nixon, Kissinger, Ford und Carter aufgebaut werden konnte. Nur geographisch und militärisch hat die Sowjetunion Vorteile. Trotz dieser beiden Nachteile haben die USA eine gute Ausgangsposition in einer Region, in der die Doktrin des Marxismus-Leninismus geringe Attraktivität besitzt, wenn die USA sich diplomatisch und ökonomisch um eine Maklerrolle glaubwürdig bemühen, eine Politik der Abschreckung und Eindämmung nicht lautstark verkünden, sondern gelassen und flexibel anwenden.

Vielleicht war es ein Fehler von historischer Tragweite, als auf dem arabischen Gipfel in Rabat im Oktober 1974 die arabischen Staaten nicht mehr Jordanien, sondern nun die PLO zum legitimen und alleinigen Repräsentanten der palästinensischen Interessen erklärten.

Die Haltung wäre nur vertretbar gewesen, wenn die arabischen Staaten in der Folge die Interessen der PLO geteilt und nachhaltig unterstützt hätten. Der Krieg im Libanon hat auch dies widerlegt: Syrien schloß unabhängig von der PLO mit Israel einen separaten Waffenstillstand und ließ der PLO keinerlei Hilfe mehr zukommen. Die anderen arabischen Staaten ließen die Hilferufe der PLO unbeantwortet. Im schwarzen November 1983 hat Syrien die PLO als eigenständigen politischen und militärischen Machtfaktor vorerst vernichtet.

Nach der Niederlage Arafats müssen die USA weiter diejenigen arabischen Kräfte stärken, die eine jordanische Option für die Westbank ins Auge fassen. Hätten die USA in ihrem Nahost-Konzept der PLO eine Rolle als Verhandlungspartner angeboten, so wäre für das Prinzip Hoffnung in künftigen Fragen eine Vorleistung erbracht worden, die allen Erfahrungen mit der PLO bisher substantiell widerspricht. Die PLO, nun radikales Anhängsel syrischer Politik, würde eine Veto-Funktion erhalten, die die weitere Verhandlungsphase vollends blockieren könnte. Diese Überlegung stellt ein zentrales Kontinuitätsmuster der amerikanischen Nahost-Politik dar; denn mit der jordanischen Option sollen zwei Dilemmata umschifft werden:

1. Mit aller Wahrscheinlichkeit würde die innere Struktur eines autonomen Palästinenser-Staates nicht den demokratischen Prinzipien entsprechen, wie sie in Israel oder den westlichen Demokratien herrschen. Damit würde ein weiterer Instabilitätsfaktor im Nahen Osten auftauchen. Zusätzlich könnte aufgrund der langen und engen Verbindung und Unterstützung durch die Sowjetunion ein weiteres Glied in der Kette des Ost-West-Konflikts geschmiedet werden. Die schwer kalkulierbare innerarabische Staatenwelt würde durch einen neuen souveränen Palästinenser-Staat vor zusätzliche Probleme gestellt werden.

2. Aber auch die kaum wahrscheinliche Perspektive eines demokratischen Palästinenser-Staates würde, so paradox es klingen mag, die arabische Welt auf eine Zerreißprobe stellen. Zwar würden bei dieser Perspektive gute Beziehungen zum Westen und zu Israel vielleicht möglich, wie auch Distanz zur Sowjetunion, aber ein demokratisches Staatenmodell in der arabischen Welt könnte aufgrund seiner Attraktivität bei den anderen autoritär regierten arabischen Staaten auf Distanz und Mißtrauen stoßen. Eine anti-demokratische

Allianz wäre deshalb schon im status nascendi des Palästinenser-Staates wahrscheinlich, um den traditionell oder revolutionär-autoritären Grundcharakter der arabischen Staatenwelt nicht zu gefährden. So wünschenswert ein demokratischer Palästinenser-Staat für die Palästinenser selbst wäre, so fragwürdig wäre seine Realisierung aufgrund der Spannungen mit den autoritären arabischen Nachbarstaaten.

Auf diesem Hintergrund erscheint das Kontinuitätsmerkmal „Jordanische Option“ in der amerikanischen Nahost-Politik von Nixon bis Reagan realistisch und sinnvoll. Es ist außerdem zum überparteilichen Grundgedanken amerikanischer Nahost-Politik geworden, um bei Wahrnehmung eigener Interessen das Spannungsdreieck Arabische Staaten – Palästinenser – Israel zum Ausgleich zu bewegen. Derzeit scheint dies unter friedlichem Vorzeichen die einzige Möglichkeit für eine Lösung darzustellen, bei der alle drei Beteiligten allerdings eine politische Kompromißfähigkeit zeigen müssen, die derzeit nicht in Sicht ist. Im Schnittpunkt dieser Interessengegensätze bietet die jordanische Option eine realistische Perspektive wie auch mit Blick auf die innenpolitischen Bedingungen der USA: Das zweite zentrale Kontinuitätsmuster amerikanischer Nahost-Politik ist die jahrzehntelange umfassende innenpolitische Verankerung der israelischen Interessen in der amerikanischen Politik, in Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft. Präsident, Kongreß und öffentliche Meinung

werden auf lange Sicht nur eine Politik im Nahen Osten formulieren können, die von Verständnis sowie materieller und politischer Unterstützung für Israel gekennzeichnet sein wird. Solange sich Israel aus dem Libanon nicht zurückzieht, solange die Siedlerkreuzzüge auf der Westbank dank staatlicher Vergünstigungen und großer Werbekampagnen vorangetrieben werden, solange weiterhin in den besetzten Gebieten fieberhaft und massiv gebaut wird, wird unter diesen Fundamenten vielleicht amerikanische Nahost-Politik begraben. Die Frage ist, ob die Möglichkeit besteht, daß es bald einen innenpolitischen Zustand in Israel geben könnte, in dem keine israelische Partei mehr in Friedensverhandlungen den Arabern Territorien zurückgeben wird.

Wenn die Reagan-Administration die Wege der Geheimdiplomatie, die Weisheit einer zurückhaltenden Militärpräsenz und eine Beschränkung der Waffenlieferungen verfolgt, sich zugleich um ein überparteiliches politisches Maklerprofil bemüht, dann wird die Nahost-Politik der USA wieder an Schwungkraft gewinnen. Die USA müssen auch im Nahen Osten wieder lernen, nicht als militärischer Gigant, sondern als politische Großmacht aufzutreten und zu handeln. So könnten arabischer Radikalismus und sowjetische Einflußnahme eingedämmt, aber auch die Festungsmentalität der Israelis aufgebrochen werden. Die Realität der vergangenen Jahrzehnte läßt jedoch Zweifel auftauchen.

Ziele und Grenzen sowjetischer Interessenpolitik in Nah- und Mittelost

I. Die Region und ihre Probleme

Die Konflikte, die den Mittleren Osten und darüber hinaus weite Teile der übrigen Dritten Welt erschüttern, sind kein Ergebnis sowjetischer Politik. Sie sind ganz überwiegend darauf zurückzuführen, daß die in die Unabhängigkeit entlassenen Kolonien nolens volens an Grenzen festhalten mußten, die von den Kolonialmächten ohne Rücksicht auf ethnische Trennungslinien gezogen worden sind, sondern zumeist auf den insbesondere strategischen Interessen der Mutterländer beruhen. Ihre Revision hätte indes ungleich destabilisierender gewirkt.

Auch diese Methode, bereits bestehende Konflikte für die eigene Politik zu nutzen, ist keine sowjetische Erfindung. Ganze Kolonialreiche sind so entstanden.

Mittelost als Region dauerhafter Konflikte und unstabiler Bündnisse bot sich als Experimentierfeld für eine solche Politik an. Hier waren nicht nur seit Jahrtausenden bestehende nationale Aspirationen — z. B. der Armenier und der Kurden — nicht gelöst, hier

traten die bei jeder Entkolonialisierung unvermeidlichen Konflikte auf, die Gegensätze sind auf Dauer angelegt¹⁾:

— reiche, meist schwache Ölförderländer gegen arme, meist hochgerüstete „Habenichtse“,

— konservative Monarchien gegen „fortschrittliche“ (und meist von Militärs regierte) „Republiken“,

— Sunniten gegen Schiiten; wobei nicht außer acht gelassen werden darf, daß auch mehrere Dutzend christlicher Bekenntnisse und weitere Konfessionen wie Drusen, Bahai, Zoroaster-Anhänger u. v. a. in der Region anzutreffen sind²⁾.

Die oft beschworene, aber nie wirklich existierende arabische Einheit bestand eigentlich nur in einem Punkt: der Feindschaft gegenüber Israel. Und die besteht nun seit dem November 1977 auch nicht mehr, als Anwar al-Sadat als Präsident des größten arabischen Landes seine historische Reise nach Jerusalem antrat.

II. Kurzer Abriß der sowjetischen Nah- und Mittelostpolitik

Während schon das Zarenreich gegenüber der Türkei eine expansive Politik verfolgte, fällt eine ausgesprochene sowjetische Interessenpolitik im arabischen Raum etwa mit der Ablösung des britischen durch den amerikanischen Einfluß zusammen. Großbritannien war vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Suez-Intervention 1956 die bestimmende Macht gewesen. Das amerikanische Interesse setzte kurz vor dem Weltkrieg ein. Wenig später machte der sowjetische Außenminister Wjačeslav Molotov in seinen Verhandlungen das sowjetische Interesse an der Region deutlich.

Für die Sowjetunion sprach, daß sie sich nicht an der imperialen Expansion im arabischen Raum beteiligt hatte, andererseits war sie dort wegen ihrer anfänglichen Unterstützung Israels suspekt. Darüber hinaus

— war ihre Politik in der Spätphase Stalins ideologisch verhärtet, so daß sie selbst pragmatische Bündnisse mit „nationalen Befreiungsbewegungen“ ablehnte,

— verfügte die UdSSR über keine wirkliche Hochseeflotte

— und war sie auch keine Nuklearmacht.

Stalins Tod fiel zusammen mit dem Amtsantritt der Eisenhower-Administration, die sich um den Aufbau antisowjetischer Paktsysteme bemühte, und Stalins Nachfolger leiteten eine neue, risikofreudigere Politik ein, um dieser Drohung zu begegnen. Eine erste Gelegenheit

¹⁾ M. Ayoob, *The Middle East in World Politics*, London 1981.

²⁾ C. v. Imhoff (Hrsg.), *Krisenquadrat Mittelost*, Bad Honnef 1978; G. Linde, *Fragmentation in the Middle East: A Problem of Soviet Foreign Policy*, Pretoria (Z.A.) 1982.

zur Fühlungnahme mit der Dritten Welt bot die Konferenz von Bandung.

Der „Staat der nationalen Demokratie“ wurde als Bundesgenosse akzeptabel, in ihm selbst wurden neue Klassenstrukturen erkannt, z. B. die „Militärintelligenz“ als potentielle Träger einer „fortschrittlichen“, d. h. pro-sowjetischen Politik³⁾.

Daneben ging der Aufbau der sowjetischen Hochseeflotte unter Admiral S. Gorškov voran, dies freilich in voller Stärke erst seit Chruščevs Sturz.

Militärische, politische, wirtschaftliche und auch ideologische Überlegungen bestimmen die Mittelostpolitik der UdSSR. Es kommt darauf an,

— die südlichen und südöstlichen Grenzen zu sichern,

— mit Marine und Luftwaffe als Gegengewicht zur NATO im Mittelmeer präsent zu sein,

— den westlichen — speziell den amerikanischen — Einfluß in der Region zu neutralisieren oder zu zerstören.

Ferner gilt es, den Mittelostraum, das Mittelmeer und den Suez-Kanal als Bindeglied zwischen Mittelmeer und Indischem Ozean zu nutzen, wie auch

— von hier den sowjetischen Einfluß nach Afrika zu projizieren,

— Einfluß auf die Politik der ölproduzierenden arabischen Länder zu gewinnen, auch als Druckmittel gegenüber dem Westen,

— „fortschrittliche“, d. h. willfähige Regime als Vorbedingung zur weiteren Durchsetzung sowjetischer Politik zu unterstützen und

— antisowjetische Bündnisse zu verhindern.

War zunächst den amerikanischen Paktsystemen (CENTO, SEATO) entgegenzuwirken, so ließ seit Anfang der sechziger Jahre der Konflikt mit China die Staaten der Dritten Welt als potentielle Verbündete wertvoll erscheinen⁴⁾.

III. Aufbau sowjetischer Positionen durch Nutzung regionaler Konflikte

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg hatte die UdSSR Israel unterstützt, weil sie sich davon eine Schwächung des britischen Einflusses in der Region versprach. Ihre grundsätzliche Gegnerschaft zum Zionismus als reaktionär-nationalistischer jüdischer Ideologie hat sie indes beibehalten.

Von Kuba bis Indonesien hat die Sowjetunion ihren Einfluß zunächst mit Militärhilfe aufgebaut. Die eigentliche Entwicklungshilfe folgte — wenn überhaupt — erst später. Mit der Militärhilfe sind eine Reihe von Zielsetzungen verbunden:

— Durch einseitige Abhängigkeit vom sowjetischen Nachschub wird ein Klientelverhältnis geschaffen.

— Durch die damit verbundene Übernahme sowjetischer Dienstvorschriften und die Entsendung von sowjetischen Beratern bietet sich die Möglichkeit zur Indoktrinierung der jeweiligen Armee, wie auch durch die Ausbildung arabischer Offiziere in der UdSSR.

— Es bietet sich ferner die Möglichkeit, neue Waffen unter speziellen Kriegsbedingungen (Wüste) zu testen.

— Waffentransfers üben darüber hinaus eine psychologische Wirkung aus. Nach dem Yom-Kippur-Krieg 1973 gab es im Westen Kommentare, die angesichts der Erfolge der sowjetischen Panzerabwehr-Flugkörper das Ende des Panzers voraussagten.

Die psychologische Wirkung kann freilich auch konterproduktiv sein, etwa wenn der Soldat merkt, daß ein Waffensystem nicht hält, was es verspricht, wenn etwa der über ein Jahrzehnt gehegte Glaube an die Überlegenheit sowjetischer Raketenschnellboote im ersten Raketengefecht der Seekriegsgeschichte (6. Oktober 1973 vor Latakia) buchstäblich ins Wasser fällt.

Psychologische Wirkung üben gewisse Waffensysteme auch auf den Gegner aus. Je mehr sowjetische Raketen in Syrien installiert werden, um so geringer wird Israels Neigung, im Golan-Gebiet territoriale Kompromisse zu schließen. Die Entsendung von Beratern und Waffen ist in der Regel die Vorstufe dazu, eigene Basen in dem jeweiligen Land in die Hand zu bekommen. Dies war für die UdSSR

³⁾ F. Halliday, *Soviet Policy in the Arc of Crisis*, Washington 1981.

⁴⁾ I. J. Lederer/V. Vucinich (Eds.), *The Soviet Union and the Middle East*, Stanford (Cal.) 1974.

im Mittelmeerraum besonders wichtig, solange ihre III. Eskadara dort über keinen integralen Luftschirm verfügte, sondern auf landgestützte Seefliegerverbände angewiesen war.

Die relativ klar verlaufenden Frontlinien — Israel mit den USA und in geringem Maße Westeuropa, die Mehrheit der arabischen Staaten mit der Sowjetunion als Bundesgenossen — haben sich erst allmählich herausgebildet. Als der Nahostkonflikt 1947/48 mit der Entstehung Israels in seine akute Phase trat, verfügten beide Großmächte über wenig Einfluß in der Region. Dagegen war die Position Großbritanniens noch immer stark, besonders in Ägypten, Transjordanien, Kuwait, Jemen und im Irak. Alle Staaten waren mehr oder weniger konservative Monarchien, von denen die Sowjetunion wenig Sympathien zu erwarten hatte. Lediglich in Saudi-Arabien, das 1939 die erste Ölkonzession an eine amerikanische Ölgesellschaft erteilt hatte, war amerikanischer Einfluß spürbar.

Moskau hat Israel nahezu gleichzeitig mit den USA anerkannt, und möglicherweise hat die anfängliche Unterstützung durch die Sowjetunion zum Überleben des jüdischen Staates beigetragen. Doch blieb das — im Gegensatz zum immer beibehaltenen Kampf gegen den Zionismus — eine kurze Episode. Zunächst einmal wandelten sich die „arabischen Puppen des britischen und französischen Imperialismus“ in nationale Befreiungsbewegungen, die Unterstützung verdienten. Je länger die Länder des Nahen Ostens und Afrikas um ihre Unabhängigkeit kämpfen mußten, um so stärker wurde hier der sowjetische Einfluß. Es ist bis heute sowjetische Taktik geblieben, nur solche Bewegungen zu unterstützen, die Aussicht auf Erfolg haben. Spielen sie dagegen keine nennenswerte Rolle, werden sie in den sowjetischen Medien nicht einmal erwähnt. Auf ideologische Gemeinsamkeiten wurde im Laufe der Zeit zusehends weniger Wert gelegt. Als der Nahostkonflikt zu einer rein arabisch-israelischen Sache wurde, erwiesen sich die Araber als die wertvolleren Verbündeten. Sie übertrafen die Israelis nicht nur zahlenmäßig bei weitem, sie hatten — außer Öl — auch strategisch wichtige Positionen zu bieten, wie den Suez-Kanal, Aden, Bab-el-Mandeb. Gute Beziehungen zu Syrien, zum Irak und zum Iran boten die Möglichkeit, die Südflanke der NATO, die Türkei, zu umgehen.

Zunächst wurden die Beziehungen zu den „Staaten der nationalen Demokratie“ intensi-

viert — zu Nassers Ägypten, zum Syrien der Baath-Partei, nach dem Sturz der Monarchie 1956 zum Irak. Einige Staaten, etwa Südjemen oder Somalia, wo das Experiment aber kein halbes Jahrzehnt alt wurde, konnten zum Marxismus bekehrt werden. Nach dem Sechstagekrieg vom Juni 1967 umwarb man auch die konservativen Monarchien wie Jordanien, Kuwait und Saudi-Arabien. Hier hoffte man vor allem, durch die amerikanische Unterstützung Israels latente anti-amerikanische Resentiments zu nutzen⁵⁾.

Gewisse Termini in der sowjetischen Propaganda — Anti-Imperialismus, Anti-Kolonialismus, Anti-Rassismus, auch Anti-Zionismus — sind durchaus geeignet, bei ehemaligen Kolonialvölkern Emotionen freizusetzen. Der nächste Schritt ist dann, Solidarität mit sowjetischen Wert- und Zielvorstellungen zu erzeugen. Das Problem ist, daß die VR China die gleichen Termini in ihrer Propaganda benutzt und sie auch auf die UdSSR anwendet, die überdies noch als „Hegemonist“ angegriffen wird.

Die Parteinahme gegen Israel brachte Moskau nicht nur Pluspunkte in der arabischen Welt, sondern auch in den übrigen Moslemstaaten mit Ausnahme des Iran und der Türkei. So vor allem in Indien, das wegen seiner bedeutenden Moslem-Minderheit stets eine dezidiert proarabische Haltung eingenommen hat.

Es ist festzuhalten, daß die UdSSR das — zumindest verbale — Maximalziel der Araber, die Vernichtung Israels, zu keinem Zeitpunkt unterstützt hat. Sie hat mit ihren Rüstungslieferungen zwar mehrere Kriege ermöglicht, aber dabei wohl in Rechnung gestellt, daß die Konfrontationsstaaten zwar stets die militärische Option hatten, aber kaum die Option des militärischen Sieges.

Einen ihrer zur Stunde treuesten Freunde — wenn man schon den beiderseitigen Verlautbarungen glauben will —, nämlich Yassir Arafats Palestine Liberation Organization (PLO), hat sie relativ spät entdeckt. Vielleicht war es anfänglich in Moskau nicht ganz unbekannt, daß diese Organisation die Nachfolge von Haj Amin al-Husseinis Terrorbanden angetreten hatte, des „Großmufti“ von Jerusalem und treuem Gefolgsmann Adolf Hitlers — Arafats Onkel war er übrigens auch⁶⁾.

⁵⁾ C. C. Schweitzer/M. Nemit (Hrsg.), Krisenherd Nahost, Köln 1973.

⁶⁾ J. Harkabi, Das palästinensische Manifest, Stuttgart 1979.

Die PLO ist schon 1964 von China anerkannt worden, als die Sowjetunion noch ihre „abenteuerliche und ultrarevolutionäre Politik“ kritisierte. Der Wandel kam erst vier Jahre später, als sie als Hebel interessant wurde, um in Moskau mißliebige Lösungen zu blockieren, etwa einen Separatfrieden zwischen Israel und Jordanien.

Bis heute ist das Bündnis nicht von einer Gemeinsamkeit der Interessen getragen. Die PLO hat sich nie eindeutig von ihrem „Palästinensischen Manifest“ distanziert, das 1964 verabschiedet wurde, also geraume Zeit vor der Besetzung des Westjordanlandes und des Gaza-Streifens durch Israel. Es fordert eindeutig die Bildung eines palästinensischen Staates auf dem Boden ganz Palästinas, also auch des heutigen Israels.

Hier muß darauf hingewiesen werden, daß es einen Staat „Palästina“ so wenig gegeben hat wie ein Volk, das diesen Namen trug. Die alten Philister, von denen der Name hergeleitet wird, haben mit der heutigen arabischen Bevölkerung nichts zu tun. Rom nannte seine Provinz so, um die jüdische Tradition zu zerstören, und Jahrhunderte später übernahm Großbritannien den Namen für sein Mandat. Dieses Palästina umfaßte die heutigen Staaten Israel und Jordanien. Die Trennung in Palästina und — damals — Transjordanien erfolgte 1922. Wer die Forderung nach einem palästinensischen Staat stellt, behauptet also, daß diese administrative Maßnahme in etwa einem halben Jahrhundert zwei Völker habe entstehen lassen. Tatsächlich dachte man damals noch in Stammes- und Familienkategorien und stand solchen europäischen Erfindungen wie Grenzen mit weitgehendem Unverständnis gegenüber.

Die UdSSR hat dieses Maximalziel der Vernichtung Israels nie mitgetragen, sie hat sich auch nur langsam mit der Idee eines Palästinenser-Teilstaates befreunden können. Die ersten Kontakte kamen über inoffizielle Gremien wie das Afro-Asiatische Solidaritätskomitee (AAPSO) oder den Weltstudentenbund zustande. Beim AAPSO war zunächst auch die 1973 in Moskau eröffnete PLO-Vertretung akkreditiert, nicht etwa beim Ministerrat. Erst 1974, ein knappes Jahr nach dem Yom-Kippur-Krieg, sprach der damalige sowjetische Staatspräsident, N. Podgornyj, erstmals von einem palästinensischen Volk, das das Recht auf einen eigenen Staat habe. Vorher war in sowjetischen Verlautbarungen — im Einklang mit den UNO-Resolutionen — stets von den Interessen der Palästina-Flüchtlinge die Rede

gewesen. Der erste PLO-Vertreter nahm erst 1976 seine Arbeit in Moskau auf.

Obwohl die Unterstützung seit dieser Zeit spürbar zugenommen hat, war man sich in Moskau durchaus darüber im klaren, daß die aus zahlreichen Gruppen bestehende PLO unter sich zerstritten ist und daß ihre gegen jede Vernunft ständig geäußerte Absicht, Israel militärisch besiegen zu wollen, realitätsfremd war. Die ideologisch am meisten auf Moskau fixierten Gruppen um Najif Hawatmeh und Georges Habbash sind zahlenmäßig schwach, u. a. auch deshalb, weil ihre Führer christlichen Familien entstammen. Hawatmeh ist darüber hinaus kein Palästina-Araber, sondern transjordanischer Beduine.

Die Ineffektivität der PLO-Politik lag nicht nur darin begründet, daß man die militärische Lösung wollte, ohne zu kämpfen, oder die politische, ohne zu verhandeln, sondern auch darin, daß fast jeder arabische Staat „seine“ Gruppe in der PLO hatte, durch die er der Gesamtorganisation seine Politik zu oktroyieren versuchte.

Dies wird deutlich vor dem Hintergrund der Krise im Libanon, diesem Mikrokosmos der zerstrittenen arabischen Welt. Der libanesischer Bürgerkrieg ist nicht nur ein Krieg zwischen „linken Moslems und rechten Christen“, wie man oft hört. Er ist gleichzeitig ein Krieg zwischen arm und reich, zwischen libanesischen Nationalisten (die allerdings vorwiegend der christlichen Gemeinschaft zuzurechnen sind, weil im Islam der Begriff der Nation eine untergeordnete Rolle spielt) und nichtlibanesischen Palästina-Arabern. Er ist auch ein Stellvertreterkrieg rivalisierender arabischer Staaten und Ideologien auf libanesischem Boden. Nicht zuletzt ist er ein Teil der Konfrontation zwischen Israelis und Arabern⁷⁾. Herausragender Führer der „Linken“ war z. B. der drusische Feudalherr Kamal Junbalat, der sich freilich als Sozialist verstand.

Der Libanon-Krieg läßt sich grob in fünf Etappen einteilen:

1. Zwischen April und Dezember 1975 versucht die Regierung die Kämpfe zu beenden.
2. Zwischen Januar 1976 und März 1976 geht die Mehrheit der palästina-arabischen Kampforganisationen — nachdem ihre Lager angegriffen worden sind — auf die Seite der „Lin-

) D. C. Gordon, Lebanon, the Fragmented Nation. London 1980; A. Yodfat, PLO Strategy and Tactics London 1979.

ken" über. Die „Rechte“ gerät in ernste Bedrängnis.

3. Zwischen April und Mai 1976 greift Syrien offen ein und bekämpft „Linke“ und Palästina-Araber.

4. Zwischen Juni und September 1976 erleidet die „Linke“ eine Niederlage.

5. Ab Oktober 1976 wird die syrische Friedenstruppe durch Entsendung von Kontingenten aus anderen Staaten „arabisiert“.

Die Entwicklung im Libanon stellt die Sowjetunion vor ernste Probleme, waren es doch hier drei ihrer Klienten — Syrien, die PLO und der Irak —, die sich feindlich gegenüberstanden. Moskau vermied zwar offene Kritik an Syrien, doch mußte es Damaskus klar sein, daß die syrische Politik allenfalls toleriert wurde; denn die vorbehaltlose publizistische Unterstützung der Fedayeen und der konsequent als „national-patriotischen Kräfte“ bezeichneten libanesischen Linksgruppen ging weiter.

Just am Tage der Ankunft des sowjetischen Ministerpräsidenten A. Kossygin in Damaskus stießen drei syrische Panzerkolonnen in den Libanon vor (31. Mai 1976). Ob Kossygin während seines Aufenthaltes die syrische Politik kritisiert hat, ist nie bekannt geworden. Nach seiner Rückkehr freilich forderte die sowjetische Presse das Ende der syrischen Intervention und beschuldigte Syrien, an der Eskalation der Spannungen im Libanon mitgewirkt zu haben. Als der libanesischer Botschafter in Moskau, Antoine Jabre, dort nachdrücklich die syrische Intervention verteidigte und die PLO beschuldigte, das Gastrecht im Libanon mißbraucht zu haben, gab es auch in der Sowjetpresse Kritik an „ultralinken“ Libanesen und Palästina-Arabern, ohne daß freilich Namen genannt wurden, aber so plazierte, daß man davon ausgehen kann, daß

sie mit höchster Billigung verfaßt worden ist⁸⁾.

Auf mehreren arabischen Gipfelkonferenzen versuchte man mit einigem Erfolg, den Libanon-Konflikt als innerarabisches Problem einer Lösung näherzubringen. Da die Sowjetunion ihren Einfluß bedroht sah, richtete sie scharfe Angriffe auf Saudi-Arabien. So Breznev auf dem Oktoberplenum des Zentralkomitees der KPdSU 1976. Syrien wurde beschuldigt, durch sein Eingreifen jede Hoffnung auf eine politische Lösung des Konfliktes zunichte gemacht zu haben. Gleichzeitig intensivierte die Sowjetunion beträchtlich ihre Propaganda für die Einberufung einer internationalen Nahostkonferenz.

Der syrische Präsident Hafiz el-Assad hat freilich den offenen Bruch mit Moskau vermieden und einiges dafür getan, daß sich das durch die Intervention getrübe Verhältnis wieder entkrampfte. Darüber hinaus hat er wieder die Partei der PLO und der libanesischen „Linken“ ergriffen. Diese Konstellation ist bis heute bestehen geblieben, wodurch die PLO ihren Freiraum im Südlibanon zurück erhielt; ihre von dort gegen Israel gerichteten Aktionen führten zu den israelischen Gegenschlägen von 1978 — der am Litanifluß endete — und 1982 — der bis Beirut führte und das militärische „Aus“ für die PLO bedeutete.

Um diese Zeit verlor die UdSSR besonders in Ägypten politischen Boden, so daß Syrien als Partner fast unverzichtbar wurde. Syrien selbst, in der arabischen Welt weitgehend isoliert und von inneren Unruhen geschüttelt, war ebenfalls an einem mächtigen Patron gelegen.

Am 8. Oktober 1980 erlebten die sowjetisch-syrischen Beziehungen mit dem Abschluß eines Kooperationsvertrages einen vorläufigen Höhepunkt.

IV. Ägypten: Verlust der Hauptbastion

Kernstück sowjetischer Nahostpolitik war zu Lebzeiten des Präsidenten Nasser und in den ersten Jahren seines Nachfolgers Sadat Ägypten als Herr über den Suez-Kanal, der als Verbindung zwischen Mittelmeer und Indischem Ozean in der sowjetischen maritimen Planung eine Rolle spielt.

Flottenpräsenz im Indischen Ozean ist eines der lang angestrebten Ziele der sowjetischen

Marinepolitik, einmal zur Zernierung der Volksrepublik China (die UdSSR bemüht sich ähnlich wie in den fünfziger Jahren die USA, einen Kordon um das feindliche Peking zu ziehen) und zum anderen um eine Kontrolle der Tankerrouten aus dem Persischen Golf zu erreichen. Dies wird um so dringlicher, als

⁸⁾ Pravda vom 8. 9. 1976.

auch die USA signalisiert haben, daß sie ihre Präsenz im Indischen Ozean („Rapid Deployment Force“) ausbauen wollen. Als Sadat seine Macht konsolidiert hatte, versuchte er mit aller Kraft, die Abhängigkeit von der Sowjetunion zu beenden. Im Mai 1971 entmachtete er die Gruppe um den Vizepräsidenten Ali Sabry, der als Vertrauensmann des Kreml galt. Danach erst, am 27. Mai 1971, unterzeichneten der sowjetische Staatspräsident Podgornyj und Sadat einen Kooperationsvertrag — unter starkem sowjetischen Druck, wie Sadat später erklärte. Zu dieser Zeit unterhielt Ägypten enge Beziehungen zu Libyen, dessen 1969 an die Macht gekommener Herrscher, Oberst Muammar al-Gadhafi, sich damals als extremer Sowjetfeind gebärdete. Gadhafi half z. B. aktiv bei der Niederschlagung eines kommunistischen Putschversuchs im Sudan im Sommer 1971, und auch Sadat gewährte dem sudanesischen Präsidenten, General Ja-faar an-Numeiri, ägyptische Unterstützung.

Wieder einmal zeigte es sich, daß ideologische Differenzen die Zusammenarbeit nicht unbedingt stören müssen: Der sowjetische Ausbau der ägyptischen Position ging weiter: 1972 waren 20 000 Sowjetsoldaten, darunter 200 Piloten, in Ägypten, sieben Flugabwehr-Raketenbasen waren von ihnen bemannt, sechs Flughäfen und fünf Häfen standen ihnen zur Verfügung.

Zu jener Zeit liefen die Planungen für den Oktoberkrieg 1973. Sadat rechnete mit massiver sowjetischer Rüstungshilfe, die er jedoch nicht im gewünschten Umfang erhielt, weil die Sowjetunion 1971 stark mit der Unterstützung Indiens im Krieg gegen Pakistan um Bangladesch beansprucht war. Spannungen zwischen Ägyptern und Sowjets traten bereits früh auf; so wurde z. B. ägyptischen Generälen der Zutritt zu den von sowjetischen Fliegern genutzten Luftbasen verwehrt.

Am 19. Juli 1972 erklärte Sadat die Tätigkeit der sowjetischen Militärberater mit sofortiger Wirkung für beendet. Die Sowjetunion kam diesem Ersuchen augenblicklich nach, aber oberflächlich änderte sich an den guten Beziehungen zwischen Moskau und Kairo nichts: Der Oktoberkrieg 1973 wurde mit sowjetischen Waffen geführt, und sowjetische Drohgebärden trugen einiges dazu bei, daß der Waffenstillstand so rechtzeitig geschlossen werden konnte, daß die arabische Seite von einem Sieg über Israel sprechen konnte. Das mußte sein: Ein — wenn auch begrenzter — Erfolg war notwendig, um verhandeln zu können.

Danach aber schwand der sowjetische Einfluß auf Ägypten rapide: Anders als die Sowjetunion hatten die USA in Nahost nie eindeutige Partei für eine Seite ergriffen. Bei aller Unterstützung Israels pflegten sie auch die Beziehungen zu einer Reihe gemeinhin „konservativ“ genannter arabischen Staaten, wie Saudi-Arabien, Jordanien, Tunesien oder Marokko. Ferner nahmen die USA bei der ersten sich bietenden Gelegenheit die 1967 abgebrochenen Beziehungen zu Ägypten, Syrien und Algerien wieder auf. Hier liegt der Schlüssel für die Erfolge der amerikanischen Vermittlungspolitik, besonders durch Außenminister Henry Kissinger in den Jahren 1974—1976. Seine — von der UdSSR stets heftig kritisierte — Politik der „kleinen Schritte“, die zunächst zu Truppenentflechtungsabkommen im Sinai und im Golan führten, war möglich, weil die USA in beiden Lagern Hebel ansetzen und nötigenfalls Druck ausüben konnten.

Die Sowjetunion hatte gegenüber Israel lediglich einen Hebel einzusetzen: die Zahl der Ausreisevisa für sowjetische Juden. Eine Maßnahme der Araber, die zu einem ganz anderen Zweck ergriffen worden war, trug ebenfalls zur Stärkung des westlichen Einflusses in der arabischen Welt bei: das Erdölbargo von 1973. Als Sanktion für die Unterstützung Israels erlassen, ist es tatsächlich nie durchgehalten worden. Aber es bewirkte enorme Steigerungen des Ölpreises, und für die Araber, die sich plötzlich im Besitz bedeutender Devisenvorräte — „Petrodollars“ — sahen, wurden die westlichen Märkte, insbesondere für Industrieanlagen und zivile Technologie, zusehends interessanter. Das Ölbargo war ursprünglich in der UdSSR als eine weitere Verschärfung der permanenten Krise des Kapitalismus begrüßt worden. Später hat man dann eingesehen, daß die Schwächung der westlichen Industriekapazität für den Ostblock nicht unbedingt ein Segen war.

Präsident Sadats Politik der kleinen Schritte, sein offenkundiger Wunsch, Ägypten aus der fortgesetzten Konfrontation und damit aus der fortgesetzten wirtschaftlichen Misere herauszuführen, wurde nicht nur in Moskau, sondern auch in einer Reihe arabischer Staaten mit Mißtrauen beobachtet. Hier ist ein recht ausgeprägter Zynismus unverkennbar: Die Saudis z. B. waren stets die ersten, zum Heiligen Krieg („Jihad“) aufzurufen. Sie haben es bisher sorgfältig vermieden, sich auch an ihm zu beteiligen, und zogen es vor, Milliarden an ihren Ölexporten zu verdienen, von

denen dann einige auch ihren Weg in die Konfrontationsstaaten fanden, um die Kriegsschäden zu beseitigen. Man kann solche Finanzhilfe als brüderliche Hilfe deklarieren, aber Finanzhilfe ist stets auch ein Mittel, Einfluß auf den Hilfsbedürftigen auszuüben. Das Instrument wird jedoch stumpf, wenn z. B. Ägypten von Ölimporten unabhängig wird, indem es die inzwischen von den Israelis ausgebauten Sinai-Ölquellen am Verhandlungstisch zurückerhält. Zwischen Kairo und Moskau wurde das Klima inzwischen eisig. Ägypten klagte über mangelhafte oder schleppende Versorgung mit Rüstungsgütern, und die Sowjetunion kritisierte nicht nur die Politik der kleinen Schritte, sondern auch Sadats enger werdendes Verhältnis zu den USA und seine Wirtschaftspolitik, die dem privaten Sektor mehr Spielraum einräumte, als das unter seinem Vorgänger der Fall war. Als Sadat am 13. März 1976 die Kündigung des Kooperationsvertrages mit Moskau bekanntgab, war das kaum noch eine Sensation.

Die kam anderthalb Jahre später: Am 1. Oktober 1977 erschien eine von den Außenministern Vance (USA) und Gromyko (UdSSR) unterzeichnete Note, die insofern einen Kompromiß darstellte:

— Die USA fanden sich zum ersten Male bereit, von den „Legitimen Rechten des palästinensischen Volkes“ zu sprechen, nachdem sie bisher allenfalls bereit gewesen waren, von „legitimen Interessen“ zu sprechen.

— Die UdSSR verzichtete auf die Erwähnung der PLO als einziger legitimen Vertreterin des palästinensischen Volkes.

— Die Sowjetunion forderte auch nicht die Schaffung eines Palästinenserstaates.

— Sie stimmte ferner der amerikanischen (und israelischen) Konzeption zu, der Friedensschluß müsse normale friedliche Beziehungen auf der Basis gegenseitiger Anerkennung der Souveränität, territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit aller Beteiligten umfassen. Bisher hatte Moskau eher der arabischen Auffassung zugeneigt, zunächst nur eine Beendigung des Kriegszustandes zu erreichen.

— Die Sowjetunion verzichtete auf die Forderung des israelischen Rückzuges aus allen besetzten Gebieten.

— Beide Seiten verzichteten auf die Erwähnung der Resolutionen 242 und 338 des UN-Sicherheitsrates, in denen das Existenzrecht aller Staaten der Region garantiert wird. Al-

lerdings wird ihr Inhalt in der vorliegenden Note klar zum Ausdruck gebracht⁹⁾.

Während in Israel die gemeinsame Note quer durch alle Parteien mit spürbarer Mißbilligung aufgenommen wurde, verlautete aus dem arabischen Lager vorsichtiger Optimismus, der nur von den radikaleren palästin-arabischen Kampforganisationen nicht geteilt wurde. Die Verfolgung dieses Kurses hätte die Rückkehr der Sowjetunion als aktiven Teilnehmer an den Verhandlungstisch bedeutet, nachdem sie zeitweise zu einem — meist grämlichen — Kommentator der Nahostpolitik degradiert worden war.

Aber diese Rolle blieb der Sowjetunion erhalten: Am 19. November 1977 traf Sadat auf dem Flughafen Lod bei Tel Aviv ein. Erst später wurde bekannt, daß der israelische Außenminister Moshe Dayan († 1982) schon im August und September 1977 Fühlung mit der arabischen Seite aufgenommen hatte und daß Ministerpräsident Begin selbst im August und Sadat im Oktober und der ägyptische Generalstabschef Fahmy im November in Rumänien das Treffen vorbereitet hatten.

Sadat spielte ein riskantes Spiel, als er drei bisher von den Arabern tabuisierte Worte gebrauchte: Israel, Jerusalem, Knesset. Innerhalb von Stunden traten zwei ägyptische Außenminister zurück. Libyen brach die diplomatischen Beziehungen zu Ägypten ab. Syrien, mit dessen Präsident Sadat noch unmittelbar vor der Reise konferiert hatte, rief einen nationalen Trauertag aus. Ähnlich reagierte der Irak. Aus Saudi-Arabien, Jordanien und den Golf-Emiraten klang etwas gemäßigtere Kritik. Positiv reagierten nur die beiden Monarchien in Osten und Westen der arabischen Länder, Oman und Marokko. Die allgemeine Mißbilligung ist um so schwerer verständlich, als Sadat keine arabischen Positionen aufgab¹⁰⁾. Sadat hatte einen Sieg errungen. Nicht über Begin oder den Staat Israel, sondern über den Geist Gamal Abd-el-Nassers. Realismus siegte über Rhetorik, nationales Interesse über panarabische Propaganda. Er hat, Israel und das Westjordanland zusammengekommen, auf ein Sechstel Prozent des von Arabern bewohnten Landes „verzichtet“.

Das sowjetische Echo war negativ. Sadat wurden die Kapitulation vor Israel, die Spaltung

⁹⁾ Zum Wortlaut siehe Times (London) vom 2. 10. 1977.

¹⁰⁾ M. Siad Ahmed, *After the Guns fall Silent*, London 1976.

des arabischen Lagers und die Isolation der PLO angesichts neuer israelischer Aggressionen im Südlibanon vorgeworfen. Am 6. Dezember 1977 schoß der führende „Pravda“-Kommentator Jurij Kornilov eine Breitseite gegen Sadat ab, in der er ihn mit Hitler und die von ihm angeblich den Israelis als Verhandlungspartner präsentierten Bewohner des Westjordanlandes und des Gaza-Streifens mit Quislingen verglich. In der Tat fühlen sich diese von der PLO nicht repräsentiert, schon allein deshalb nicht, weil kein führender PLO-Vertreter aus der Westbank stammt. Auf der

Westbank ist die Annahme weit verbreitet, daß die PLO keine Verhandlungslösung will; die anhaltende Errichtung neuer israelischer Siedlungen schränke aber den Verhandlungsspielraum nahezu täglich weiter ein.

Nahezu sechzehn Monate langwieriger Verhandlungen brauchte es, bis die Verhandlungen von Camp David am 26. März 1979 mit dem von den USA geförderten Friedensschluß zwischen Ägypten und Israel endeten. Damit war der sowjetische Einfluß in Ägypten auf dem Nullpunkt angelangt.

V. Die Position auf der arabischen Halbinsel und am Horn von Afrika

Die Veränderungen in Ägypten erforderten, nun die Klientelverhältnisse der Sowjetunion zu reformieren. Von den Marxisten Abdel Fattah Ismail in Südjemen, Nur Mohammed Taraki in Afghanistan und Mengistu Haile Mariam in Äthiopien über die nationalen Baath-Sozialisten Hafiz al-Assad in Syrien und Saddam Hussein Takriti im Irak bis hin zu islamischen Fundamentalisten wie Moammar al-Gadhafi in Libyen und Ruhollah Khomeini im Iran einigte all diejenigen, die von Moskau mit wechselndem Erfolg umworben wurden, das gemeinsame Band des Antizionismus; oft war das die einzige Gemeinsamkeit. Es spricht einiges dafür, daß Moskau diese Gemeinsamkeit auch gegenüber der streng antikommunistischen Wahhabiten-Dynastie in Saudi-Arabien zu nutzen gedachte. Der Anreiz ist groß: Hier fließt das Öl. Von hier läßt sich Druck auf die Energieversorgung des Westens ausüben. Hier läßt sich auch der Verteidigungsperimeter der UdSSR ausweiten¹¹⁾.

Zunächst gab es indes einen weiteren Rückschlag, den Moskau überwiegend selbst verschuldet hat: 1974 stürzte der Kaiser von Äthiopien, Haile Selassie, und hinterließ eine Situation, die der der Donaunmonarchie nach dem Sturz der Habsburger nicht unähnlich war. Ein Vielvölkerstaat strebte auseinander, und bisherige Minderheiten verlangten nach Unabhängigkeit bzw. Vereinigung mit den Nachbarn, denen sie sich ethnisch verbunden fühlten.

Haile Selassie war ein Verbündeter der USA. Er konnte sich als eine der führenden Persönlichkeiten in der Organisation für afrikanische Einheit (OAU) sicher sein, Zustimmung zu finden, wenn er auf der Unverletzlichkeit der ehemaligen Kolonialgrenzen beharrte, da sonst die Grenzkonflikte auf dem ganzen Kontinent unkontrollierbar geworden wären. Somalia wies auf der anderen Seite nicht zu Unrecht darauf hin, daß Äthiopien gegen Ende des 19. und zu Anfang des 20. Jahrhunderts eine europäischen Vorbildern sehr ähnliche Kolonialpolitik betrieben habe. Ein Teil des heutigen Somalia ist von Italien kolonisiert worden, dem europäischen Staat, der seine koloniale Expansion nahezu unmittelbar an seine nationale Einigung anschloß. Daher sind irredentistische Ideen im heutigen Somalia besonders virulent. Es war nur folgerichtig, daß es sich den Gegnern des prowestlichen Äthiopien zuwandte. Seit 1961 erhielt es sowjetische Wirtschaftshilfe, seit 1963 Militärhilfe, 1973 wurde es — obwohl ethnisch wie linguistisch nicht dort angesiedelt — in die arabische Liga aufgenommen. Unter General-Präsident Mohammed Siad Barre wurde es im Oktober 1970 zum sozialistischen Staat erklärt. Während der siebziger Jahre erhielt die UdSSR Basisrechte in Berbera, Mogadishu und Kisimayu. Berbera wurde mit sowjetischer Hilfe zum Tiefwasserhafen ausgebaut. Im Juli 1974 wurde ein Kooperationsvertrag unterzeichnet, der erste, den die Sowjetunion mit einem Staat Schwarzafrikas schloß. Nur wenige Monate später stürzte Haile Selassie.

Solange er regierte, haben die UdSSR und mehrere arabische Staaten den Freiheitskampf der zwangsweise nach Äthiopien ein-

¹¹⁾ A. Yodfat, *The Soviet Union and the Arabian Peninsula*, London 1983.

Achsen und Allianzen am Horn von Afrika

Land Ländergruppe Organisation	Haltung	Motive/ Interessen	Wirtschafts- hilfe	Waffen Ausbilder (W) (A)	Truppen in
UNO	neutral	Friedenswahrung			
OAU	neutral mit Sympathien für Äthiopien	Respektierung der bestehenden Grenzen			
WESTEN	neutral mit Sympathien für Somalia	Sorge vor Zu- nahme des sowje- tischen Ein- flusses, aber auch vor dem Neokolonialis- mus-Vorwurf	normale Be- ziehungen mit beiden Ländern	Zusagen an Somalia auf- geschoben	
USA *)					
Großbritannien *)					
Frankreich *)					
SOZIALIST. STAATEN					
VR China **)	Konflikt mit Moskau	Zusammen- arbeit besonders mit für Äthiopien	W: Somalia		
Jugoslawien	Neutral mit Sympathien Äthiopien	Solidarität der Blockfreien			
Kuba *) UdSSR * u. DDR, ČSSR, Bulgarien	offene Unter- stützung Äthopiens	politisch-ideolog. u. strategische Motive		W+A: Äthiopien W+A: Äthiopien	Äthiopien
ARAB. RAUM MIT ISRAEL		Sorge vor Arabi- sierung des Roten Meeres			
Israel (bis 19. 2. 78) **)				W+A: Äthiopien	
Südjemen *)	angeblich neu- tral, materielle Unterstützung Äthopiens	Kollaboration mit UdSSR, bei Libyen bes. geg. Ägypten, Sudan, Saudi-Arabien		W+A: Äthiopien	Äthiopien
Libyen *)			Finanzhilfe Äthiopien	W+A: Äthiopien	
Irak **)	offene Unter- stützung Somalias	panarabische und panislami- sche Solidarität — Somalia; Kampf für arab. Kontrolle über das Rote Meer; dazu: — bei Ägypten u. Saudi-Ara- bien antiso- wjetische Motive — bei Syrien und Irak so- zialist. Soli- darität	Finanzhilfe Somalia	W+A: Somalia	
Syrien **)				W+A: Somalia	
Ägypten **)			Somalia	W+A: Somalia	
Nordjemen **)			Somalia	W+A: Somalia	
Saudi-Arabien **)			Finanzhilfe Somalia	W: Somalia	
Vereinigte Emirate **)				W: Somalia	
PLO **)				A: Somalia	

gegliederten Küstenprovinz Eritrea unter-
stützt. Ein sowjetischer Kurswechsel deutete
sich im Frühjahr 1977 an, als Präsident Pod-
gornyj auf einer Afrikareise erklärte, die Be-
freiung Eritreas könne nur im Rahmen eines

sozialistischen und föderativen Äthiopien ge-
schehen. Im Klartext hieß das, Äthiopien
wäre ohne seine Küstenprovinz ein reines
Binnenland und den globalstrategischen Am-
bitionen der Sowjetunion wenig dienlich.

Land Ländergruppe Organisation	Haltung	Motive/ Interessen	Wirtschafts- hilfe	Waffen Ausbilder (W) (A)	Truppen in
Jordanien	keine Stellungnahme				
Marokko **)	} pro-somalisch	panarabische u. panislamische Solidarität; Anti- kommunismus; Unveränderlich- keit der Grenzen wird nicht an- erkannt			
Mauretanien **)					
Tunesien **)					
Algerien **)	streng neutral	bestehende Grenzen werden anerkannt; m. beiden Ländern ideolog. verbun- den			
Djibouti **)	neutral mit Sympathien für Somalia	Bevölkerungs- mehrheit gehört Somali-Stämmen an	Wirtschafts- bindungen an Äthiopien		Freiwillige für Somalia in Ogaden
Arabische Liga	keine Stellung- nahme	Somalia ist Liga- Mitglied Sorge vor Grenzkonflikten zwischen Liga- Mitgliedern			
ANDERE STAATEN					
Iran *)	offene politische und materielle Unterstützung für Somalia	Antikommunis- mus; islamische Solidarität; regionalpolit. Eigen- interesse	Finanzhilfe für Somalia	W: Somalia	
Sudan	unbestimmt	wünscht Norma- lisierung d. Bez. zu Äthiopien; fürchtet Pressio- nen Ägyptens, Saudi-Arabiens und Irans			
Kenia **)	pro-äthiopisch	muß sich seit je- her somalischer Ansprüche auf Nordost-Kenia erwehren			

*) = Haltungswchsel seit 1977
**) = konstante Haltung

Die enger werdenden sowjetischen Bindungen an die äthiopische Militärjunta unter Oberstleutnant Mengistu Haile Mariam wurden in Somalia mit Mißbilligung verfolgt, zumal sie zeigten, daß hier eine rein pragmati-

sche — um nicht zu sagen opportunistische — Machtpolitik mit dem Ziel verfolgt wurde, zusammen mit dem gegenüberliegenden sowjetischen Brückenkopf Südjemen den Südausgang des Roten Meeres unter Kontrolle zu

bekommen. So wurde z. B. der Chef der sowjetischen Militärberater in Somalia im Juli 1977 zum neuen sowjetischen Botschafter in Äthiopien ernannt! Trotzdem bemühte sich Siad Barre im August 1977 in Moskau, die bestehenden Differenzen auszuräumen. Die auffallend wortkarge Kommentierung des Besuchs in der sowjetischen Presse ließ auf schwere Auseinandersetzungen schließen. Im November 1977 wurde der Freundschaftsvertrag gekündigt. Zur gleichen Zeit begann die somali-

sche Unterstützung für Sadats Friedenspolitik.

Der sowjetische Kurswechsel auf die äthiopische Seite (ein von christlichen Amharen beherrschtes und über den Sturz der Monarchie hinaus mit Israel befreundetes Land) hat in der arabischen Welt wenig Verständnis gefunden. Die saudi-arabische, irakische und syrische Unterstützung für Somalia und für die Aufständischen in Eritrea ging weiter¹²⁾.

VI. Moskau und die „Konservativen“

Die Sowjetunion suchte ferner die ägyptisch-israelische Annäherung und den damit verbundenen Bruch zwischen Ägypten und der Mehrzahl der übrigen arabischen Länder für ihre Zwecke zu nutzen.

Da war einmal die „Ablehnungsfront“, die sich später in „Front der Standhaftigkeit“ umbenannte: Algerien, der Irak, Libyen, Südjemen, die PLO und Syrien. Hier verfügte Moskau ohnehin über Einfluß. Jetzt ergab sich zusätzlich die Möglichkeit, in Saudi-Arabien, Jordanien und den Golfstaaten Einfluß zu gewinnen.

Camp David bildete freilich nur einen vorläufigen Höhepunkt in einer Entwicklung, die zu einer gewissen Entfremdung zwischen den USA und ihren arabischen Freunden geführt hatte. Nicht erst seit dem Amtsantritt Jimmy Carters war für diese Länder — aber auch der Iran und die Türkei — die amerikanische Politik zusehends schwerer zu berechnen als die sowjetische.

„Watergate“ ist das Stichwort für eine tiefgehende Krise in der amerikanischen Führungsspitze. Man erinnert sich, daß Vizepräsident Agnew kurz vor dem Oktoberkrieg seinen Hut nehmen mußte. Und als Kissinger zur Friedensmission nach Moskau aufbrach, fiel das mit dem „Saturday Night Massacre“ zusammen, in dessen Verlauf Justizminister Richardson und Chef-Ankläger Cox zurücktraten. Die Manövrierfähigkeit der US-Administration war also stark eingeschränkt. Präsident Ford hat dann die Nah- und Mittelost-Politik weitgehend Kissinger überlassen, und als er Jimmy Carter weichen mußte, zeigte sich recht bald, daß dessen Mannschaft keine klare Konzeption hatte, wie man die Doppelrolle als Verbündeter Israels und Mittler im Konflikt spielen sollte. Im Mai 1977 brachte

der Machtwechsel in Israel von Rabins Arbeiterblock zu Begins Likud-Block zusätzliche Probleme.

Über Jahrzehnte haben die Saudis die amerikanische Bindung an Israel hingenommen. Die Weigerung, den Kurswechsel Somalias, der mit saudischer Unterstützung zustandekommen war, zu unterstützen, die Unfähigkeit (oder mangelnde Bereitschaft?), die Pahlavi-Dynastie im Iran zu retten, lediglich verbale Proteste bei der sowjetischen Intervention in Afghanistan und schließlich die Unterstützung von Sadats „Verrat an der arabischen Sache“ führte zu einem Verlust amerikanischer Glaubwürdigkeit, der sich in politischen Schlappen niederschlug.

Zwar ist das streng antikommunistische Wahhabitenreich in der Sowjetunion lange als Hort der arabischen Reaktion und Lakai des amerikanischen Imperialismus verteufelt worden¹³⁾. Seit Anfang 1979 wurden die Töne aus Moskau jedoch erheblich verbindlicher. Man hob lobend das saudische Eintreten für palästina-arabische Belange hervor, auch die beharrliche Weigerung, den USA Stützpunktrechte einzuräumen, wurde positiv bewertet.

Die Komplimente wurden von saudischer Seite zurückgegeben, indem man darauf hinwies, daß der Zionismus für die Region viel gefährlicher als der Kommunismus und die Weltmacht UdSSR ein zuverlässiger Anwalt arabischer Interessen sei. Der Austausch verbindlicher Botschaften hält an. Im Herbst 1982 besuchte Außenminister Saud al-Faisal

¹²⁾ M. Ottaway, *Soviet and American Influence in the Horn of Africa*, New York 1982.

¹³⁾ H. Shaked/I. Rabinovitch (Eds.), *The Middle East and the United States. Perceptions and Policies*, London 1980.

als Mitglied einer von Hussein von Jordanien geleiteten Delegation der Arabischen Liga Moskau. Dies war aber wohl ein Akt der Höflichkeit, da er auch vorher in Washington und London dabei gewesen war und von Moskau weiter nach Peking flog: Eine unnötige Brückierung Moskaus sollte vermieden werden. Zur Aufnahme von diplomatischen Beziehungen ist es bisher nicht gekommen. Als inoffizieller Botschafter in Moskau dient das Emirat Kuwait, der Staat auf der arabischen Halbinsel, in dem die Palästina-Araber den größten Einfluß haben. Kuwait unterhielt stets Beziehungen zur UdSSR, die auch auf der Höhe der Afghanistan-Krise nur zeitweilig unterbrochen wurden.

Jordanien geht auf der anderen Seite davon aus, daß es seinen Interessen wenig förderlich ist, den Einfluß in Moskau völlig den arabischen Rivalen zu überlassen. Die Moskaubesuche Husseins fanden stets auf dem Höhepunkt von Krisen statt: Im Oktober 1967 nach dem Junikrieg, im Juni 1976 auf dem Höhepunkt des libanesischen Bürgerkrieges, und im Mai 1981, wieder vor einer explosiven Situation im Libanon.

Jordanische Politik ist stets von der Überlegung bestimmt worden, wie die Position des Landes in der arabischen Umwelt verbessert werden kann, weniger von der Intransigenz

oder Flexibilität Israels. Dazu brauchte es die USA als Verbündeten, und das war unter Carter nicht der Fall. Zwar war anfänglich mit der Zustimmung Husseins zur arabisch-israelischen Friedenspolitik gerechnet worden, doch war ihm im eigentlichen Friedensprozeß keine Rolle zugedacht. Daher lehnte er Separatverhandlungen ab und trat weiterhin für die auch von der UdSSR propagierte Genfer Friedenskonferenz ein.

Parallel mit der Vertiefung der Beziehungen zu Moskau gelang es Hussein aber auch, sein Verhältnis zu den USA aus dem Tief der Carter-Ära herauszuführen. Daß er sich um die gleiche Zeit um mobile sowjetische Fla-Raketen bemühte, hängt unmittelbar damit zusammen, daß der US-Senat für Jordanien nur Raketen auf festen Rampen bewilligen wollte, die das an mehreren Grenzen bedrohte Jordanien nicht für ausreichend hält.

Die guten Dienste, die Hussein anbot, um den Palästina-Arabern den Weg nach Washington zu öffnen, scheiterten an der Hartnäckigkeit von PLO-Chef Arafat, der wiederum unter dem Druck des syrisch beherrschten Flügels der PLO stand. Auch der sowjetische Parteichef Andropow soll Hussein gegenüber angedeutet haben, Jordanien geriete in ernste Schwierigkeiten, wenn es sich für den Reagan-Plan stark mache.

VII. Rückschläge: Afghanistan, Iran und der Krieg am Golf

Drei Ereignisse erwiesen sich als ernste Rückschläge für die sowjetische Mittelostpolitik:

- der Putsch vom April 1978 in Afghanistan und die sowjetische Intervention um die Jahreswende 1979/80,
- der Sturz von Schah Mohammed Reza Pahlevi im Iran und in dessen Gefolge
- der iranisch-irakische Krieg.

Afghanistan war über Jahrzehnte, gerade auch in der Sowjetunion selbst, als Paradebeispiel friedlicher Koexistenzpolitik dargestellt worden. Der Sturz des dem Königshaus entstammenden Präsidenten Sardar Mohammed Daud Khan durch linksgerichtete Offiziere im April 1978 und die sich daran anschließenden Aufstände, Machtkämpfe und Putschversuche führten zur sowjetischen Intervention, der es nicht gelang, die Aufständischen zu besiegen oder eine stabile Regie-

rung einzusetzen, so daß bis heute starke sowjetische Truppenverbände in Afghanistan gebunden sind.

Das Echo in der Dritten Welt auf diesen sowjetischen Schritt war vernichtend. Nie zuvor hatte die Sowjetunion gerade mit den Stimmen der Blockfreien derartige Abstimmungs-niederlagen in den UN hinnehmen müssen. Zwar stimmten Äthiopien, Südjemen und Afghanistan selbst gegen die UNO-Resolution, die den Abzug der UdSSR aus Afghanistan forderte, aber selbst „blockfreie Satelliten“ wie Syrien und Algerien enthielten sich der Stimme. Von den 21 Staaten der Arabischen Liga stimmten 15 gegen die UdSSR, von den 42 Mitgliedstaaten der Islamischen Konferenz stimmten 28 der Resolution zu. Ende Januar 1980 forderte die Islamische Außenministerkonferenz, an der 36 von 43 Mitgliedern teilnahmen, darunter auch die PLO, den sofortigen Abzug der sowjetischen Truppen und

einen Boykott der Olympischen Spiele. Afghanistan wurde als sowjetischer Satellit von der Konferenz suspendiert.

Auf der nächsten Sitzung, im Mai 1980, waren die Fronten weniger eindeutig. Inzwischen war die amerikanische Aktion zur Befreiung der Geiseln in Teheran fehlgeschlagen, der Gegensatz zu Ägypten hatte sich verschärft, seit der Schah dort Asyl gefunden hatte, und Moskau versuchte mit Hilfe seiner Satelliten Libyen, Syrien, Südjemen und PLO, das Problem Jerusalem/Westjordanland in den Mittelpunkt der Beratungen zu rücken. Zwei Tage vor Konferenzbeginn unterbreitete Kabul — wohl mit Moskauer Billigung — einen erstaunlichen Vorschlag: Es bot Verhandlungen mit Iran und Pakistan an, die sich aber verpflichten sollten, sich nicht in die inneren Angelegenheiten Afghanistans einzumischen. Dies sollte von der UdSSR und den USA garantiert werden, und die USA (nur sie) sollten sich verpflichten, keine subversiven Handlungen gegen Afghanistan zu unternehmen. Das hätte die Anerkennung des Regimes Babrak Karmal bedeutet, das dann allein über die Dauer der Sowjetpräsenz bestimmen könnte, und es hätte selbstverständlich die sowjetische Präsenz in Afghanistan legitimiert. Zwar wurde die Forderung nach Abzug der Sowjettruppen wiederholt, aber konkrete Maßnahmen wurden nicht beschlossen.

Der Iran war ein weiteres Beispiel pragmatischer sowjetischer Interessenpolitik: Trotz weitgehender ideologischer Differenzen, trotz gewaltsamer Unterdrückung der Kommunistischen Partei („Tudeh“) achtete man die gegenseitige Souveränität und unterhielt mit der Monarchie normale Beziehungen. Moskau hat erst gegen den Schah Partei ergriffen, als dieser das Land verlassen hatte. Diese Linie versuchte man unter der Herrschaft der Ayatollahs beizubehalten. Doch deren mesianischer Fanatismus ließ selbst auf dem Gipfel der Konfrontation mit den USA kein pragmatisches Bündnis zu. Noch unter Khomeinis erstem Ministerpräsidenten Bazargan kündigte Teheran die „Interventionsartikel“ (Nr. 4 und 5) des sowjetisch-iranischen Beistandspaktes von 1921. Khomeini selbst, der damalige Ministerpräsident Bani Sadr und der inzwischen ermordete Außenminister Ghoztzadeh erklärten wiederholt, beide Supermächte seien gleich übel, beide planten die Vernichtung der kleinen Völker, und der Islam liege mit dem Weltkommunismus im permanenten Krieg. Konkret wurden die Beziehungen von der Intervention in Afghani-

stan, von den Autonomiewünschen der iranischen Kurden (für die Moskau eine gewisse Sympathie aufgebracht hatte) und von Moskaus engen Beziehungen zum Irak belastet. Außerdem erinnerte man sich in Teheran sehr genau, daß der Schah, solange er regierte, immer mit vollendeter Höflichkeit behandelt worden war.

Zu einer Bedrohung für den mächtigen Nachbarn im Norden konnte der neue Iran kaum werden, zumal die neue Regierung sich alle Mühe gab, die kaiserlich-iranische Armee, die der Schah zu einer formidablen Kampfmaschine modelliert hatte, durch Säuberungen zu paralysieren.

Es gelang Khomeini indes, die mittelöstlichen Achsen und Allianzen erheblich zu verändern: Seine Konfrontationspolitik gegenüber dem Irak führte dazu, daß der engste Verbündete des irakischen Revolutionspolitikers Saddam Hussein heute König Hussein von Jordanien ist, dessen Vetter Faisal II. durch die irakische Revolution von 1958 Krone und Leben verlor. Die schiitische Revolution wird von den überwiegend sunnitischen Staaten Syrien und Libyen unterstützt. Die antimonarchistische Komponente der iranisch-schiitischen Revolution des klerikalen Obskurantismus hat den revolutionär-republikanischen Irak zum logischen Verbündeten der erzkonservativen Wahhabiten-Dynastie in Saudi-Arabien gemacht.

Ein grundlegender Wechsel in der iranischen Politik war, daß Khomeini den Kampf gegen den Zionismus für eine vordringliche Aufgabe der iranischen Revolution erklärte. Es bleibt — zumindest in diesem Punkt — sein Geheimnis, warum er seine Truppen gegen den Irak, einen der entschiedensten Gegner Israels und Klienten der Sowjetunion, marschieren läßt.

Die sowjetisch-irakische Freundschaft hatte inzwischen einige ernste Belastungsproben zu bestehen. Wie oben angedeutet, mißbilligte der Irak das sowjetische Vorgehen am Horn von Afrika wie in Afghanistan. 1979/80 kam es darüber hinaus zu blutigen Kommunisten-Verfolgungen im Irak, und das Verhältnis zum UdSSR-Klienten Südjemen war von offener Feindschaft gekennzeichnet.

Im Golfkrieg — vom Irak begonnen, aber vom Iran provoziert — wahrte die Sowjetunion strikte Neutralität. Anders als bei bisherigen Mittelostkrisen war die Parteinahme nicht vorgegeben, sie konnte sowjetischen Interessen im Gegenteil schaden. Eine gewisse Distanzierung von Bagdad ließ sich freilich dar-

aus schließen, daß die „Pravda“ die Rede des Generalsekretärs der Irakischen KP, Aziz Mohammed, auf dem XXVI. Parteitag der KPdSU im Wortlaut abdruckte¹⁴⁾, in der dieser vernichtende Kritik an der Politik Saddam Husseins geübt hatte. Ferner fiel das Fehlen einer Delegation der Baath-Partei auf dem Parteitag

auf. Der Krieg wurde jedoch für eine heftige antiamerikanische Propaganda-Kampagne genutzt, in der die USA beschuldigt wurden, durch ihre verstärkte Militär- und Flottenpräsenz die Krisen in Nah- und Mittelost sowie im Indischen Ozean zu eskalieren und die Kriegsgefahr zu erhöhen.

VIII. Friedenspläne

Obwohl die antiamerikanische Propaganda unter den Arabern nicht ganz wirkungslos war, zeigte sich doch, daß es die USA waren, die etwas (freilich wenig genug) bewegen konnten. Da war Camp David, das von der Mehrheit der Araber abgelehnt wurde. Da war aber auch der zwischen den USA, Libanon und Israel ausgehandelte Abzug der PLO aus Beirut, der freilich das Stigma hat, daß die bewaffneten Verbände mit US-Hilfe evakuiert wurden, während die Wehrlosen zurückblieben — die Opfer von Sabra und Chatila. Da war ferner der — allerdings fruchtlose — Versuch, über Jordanien mit der PLO mittelbar ins Gespräch zu kommen.

Und es gab Anzeichen, als sei auch die arabische Seite der Einsicht nicht mehr unzugänglich, daß die Nahostkrise mit aussichtslosen Kriegen nicht zu lösen sei. Der Friedensplan des heutigen Königs von Saudi-Arabien, Fahd, (7. August 1981) sah die Errichtung eines Staates Palästina im Westjordanland und im Gaza-Streifen vor und implizierte die Anerkennung Israels, indem er Sicherheit für alle Staaten der Region forderte. Zu fragen bleibt freilich, ob Saudi-Arabien Israel als Staat anerkennt. Hier wurde die PLO nicht erwähnt. Der Plan scheiterte am Widerstand der radikalen Araber-Staaten, besonders Syriens — Arafat hatte ihm durchaus positive Seiten abgewonnen.

Der nächste Vorschlag kam von US-Präsident Reagan: Dieser wollte den Palästina-Arabern Selbstbestimmung über Land und Volk gewähren, einen israelischen Siedlungsstopp erreichen, sah freilich keinen unabhängigen Staat vor, sondern eine Assoziation mit Jordanien. Auch er erwähnte die PLO nicht.

Wenig später verabschiedete der Araber-Gipfel in Fez einen weiteren Plan, der weitgehend mit dem Fahd-Plan identisch ist. Nur

wurde hier der PLO eine führende Rolle zuteil, und statt der Kontrolle durch die UN sollte die Kontrolle durch den Sicherheitsrat erfolgen, was der UdSSR stärkeren Einfluß verschafft hätte.

Zwischen diesen Plänen und den Vorstellungen der oppositionellen israelischen Arbeiterpartei gab es Gemeinsamkeiten. Daher legte der inzwischen verstorbene Generalsekretär Breznew Mitte September 1982 ebenfalls einen Friedensplan vor, der den Rückzug Israels aus den 1967 besetzten Gebieten und die Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimat vorsah, sowie die Schaffung eines unabhängigen Staates Palästina mit Ost-Jerusalem als Hauptstadt. Auffällig ist, daß auch er die PLO nicht erwähnt und auch keine Aufgabe der israelischen Siedlungen fordert. Der Breznew-Plan ist in der arabischen Welt weitgehend ignoriert worden.

Die Auffassung, bei jeder denkbaren Nahost-Lösung müsse die UdSSR eine Rolle spielen, ist weitverbreitet. Zu fragen bleibt, ob sie über die Mittel verfügt, ihre Klienten von Aktionen abzuhalten, die diese als vorteilhaft für sich selbst ansehen, sowie ferner, ob sie eigene Interessen verfolgt, die von denen ihrer Klienten unabhängig sind, und schließlich, ob sie geneigt ist, eigene Interessen gegenüber ihren Klienten durchzusetzen.

Die erste Frage ist zu verneinen. Die Unfähigkeit, wirkliche Kontrolle auszuüben, ist ein Haupthindernis für die sowjetische Politik in der Region. Die Frage nach sowjetischen Interessen ist kurz beantwortet: Positionen bewahren und ausbauen. Dabei muß Moskau auf innerarabische Empfindlichkeiten ebenso Rücksicht nehmen, wie auf das politische Geschehen außerhalb der Region, d. h. es darf die Entspannungspolitik allgemein nicht durch allzu harte Konfrontationen gefährden.

Die Lösung kann nur in einem Kompromiß zwischen den territorialen Forderungen der

¹⁴⁾ Pravda vom 2. 3. 1981.

Friedenspläne für Mittelost

Plan	Fahd-Plan 7. 8. 1981	Fez-Plan 15. 9. 1982	Reagan-Plan 1. 9. 1982	Brežnev-Plan 18. 9. 1982	Israelische Arbeiterpartei
Grenzen	Rückzug Israels aus allen 1967 besetzten Gebieten einschließlich Jerusalems		Verhandlungen. Keine israelischen Siedlungen als extraterritoriale Vorposten	Rückzug aus Westbank und Gaza-Streifen	Rückzug mit Sicherheitskordon am Jordan
Siedlungen	Beseitigung aller seit 1967 errichteten Siedlungen		Siedlungsstopp während Übergangsprozeß	Keine Erwähnung	Siedlungsstopp. Räumung von einigen
Palästina-Araber	Recht auf Rückkehr, Entschädigungen	Selbstbestimmung unter der PLO	Legitime Rechte, Selbstbestimmung über Land und Volk	Rückkehr in Heimat und Entschädigung	Keine Stellungnahme
Staat	Unabhängiger Staat, Hauptstadt Jerusalem	Wie Fahd-Plan. In der Übergangszeit UN-Kontrolle	Assoziation mit Jordanien, nicht genau definiert	Unabhängiger Staat	Demilitarisierte jordanische Provinz
PLO	Keine Erwähnung	Legitime Vertreterin	Keine Erwähnung	Keine Erwähnung	Keine Anerkennung
Jerusalem	Hauptstadt des Staates Palästina		Verhandlungsfähig. Keine neue Teilung	Ostjerusalem Teil des Staates Palästina	Keine Teilung. Hauptstadt von Israel
Sicherheit	Sicherheit für alle Staaten. UN-Kontrolle	Sicherheit für alle Staaten. Kontrolle des UN-Sicherheitsrates	Sicherung des Rechtes Israel auf eine sichere Zukunft	Recht aller Staaten auf Sicherheit	Sicherheitsgürtel aus Siedlungen

Araber und Israels Sicherheitsinteressen bestehen, für die auch Moskau implizit eintritt.

Ägypten, Somalia, aber auch Syrien in der Libanonkrise oder der Irak im Golfkrieg sind Beispiele dafür, daß Moskau kaum in der Lage ist, seine Wünsche gegen die seiner Klienten durchzusetzen. Die Androhung von Gewalt verbietet sich zur Stunde. Überredung, wirtschaftlicher Druck, auch Subversion stehen dagegen zur Verfügung.

Drei Lager zeichnen sich heute in der arabischen Welt ab: Das westliche mit dem Zen-

trum Kairo und den Monarchien Marokko und Oman als westlichem und östlichem Vorposten. Saudi-Arabien, die Golf-Emirate, Jordanien und zunehmend Irak bilden eine weitere Gruppe, die Äquidistanz zu den Supermächten anstrebt. Die dritte Gruppe — Libyen, Syrien, Südjemen, Algerien und die PLO — ist auf Moskau fixiert und Kompromissen im Konflikt am stärksten abgeneigt. Außer ihrer sowjetischen Orientierung und ihrer kompromißlosen Haltung hat sie keine gemeinsame Bindungen.

Die PLO im regionalen Dreieckskonflikt

Vor, während und nach dem ersten Nahostkrieg 1948/49 zwischen Israel und den arabischen Staaten flüchteten ungefähr 900 000 Araber¹⁾ aus ihrer Heimat Palästina in drei Richtungen: nach Syrien und in den Libanon, in den arabisch besetzten Teil Palästinas und das Westjordanland sowie nach Ägypten und in den Gazastreifen. Ihre Zahl steigerte sich in den weiteren vier Kriegen auf ungefähr 3,5 Millionen²⁾. 500 000 weitere Palästinenser leben noch in Israel. Dies war der Ausgangspunkt eines langen und zum Teil blutigen Konflikts, der auf drei Ebenen verlief und dessen Ende keineswegs abzusehen ist: Die Differenzen bestehen erstens zwischen dem palästinensischen Volk und den arabischen Staaten, zweitens innerhalb der palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) und drittens zwischen Israel und der PLO.

Der Verlauf der Beziehungen auf diesen drei Konfliktebenen, die überdies nicht isoliert bestehen, sondern in Wirklichkeit mannigfaltig ineinander verwoben sind, zeigt, daß die PLO offensichtlich noch keinen gangbaren Ausweg aus diesem politischen Dreiecksdilemma finden konnte. So stieß schon die Verteilung der ersten Flüchtlinge auf die arabischen Staaten und ihre dortige Integration auf den national motivierten Widerstand der Flüchtlinge selbst wie auf den der Bevölkerung in

den Aufnahmeländern. Jene nutzen das Schicksal der Flüchtlinge zum Teil zur Verwirklichung ihrer eigenen Zielvorstellungen, z. B. zur Ablenkung von eigenen inneren Problemen. An einer eigenständigen palästinensischen Führung war den am Krieg mit Israel beteiligten sogenannten Frontstaaten wenig gelegen. Die jordanische Monarchie der Hachemiten verfolgte vielmehr das nationale Ziel einer jordanischen Kontrolle über einen möglichst großen Teil Palästinas und annektierte deshalb 1950 das Westjordanland. Daher fürchtete Jordanien die Errichtung eines eigenständigen Staates Palästina; denn dieser könnte sich eines Tages gegen Jordanien selbst wenden³⁾. Während viele Palästinenser zunächst die arabische Einheit als den geeignetsten Weg zur Befreiung ihrer Heimat Palästina ansahen und deshalb eine pan-arabische Lösung des Nahostkonflikts befürworteten, war es im Gegensatz dazu von Anfang an das Ziel der in den fünfziger Jahren gegründeten „Bewegung zur Befreiung Palästinas“ (al-Fatah), einen eigenen nationalen und unabhängigen Staat Palästina zu gründen; die arabische Einheit sei nur durch die Befreiung Palästinas erreichbar. Dieser Basisdissens zwischen der von der al-Fatah dominierten PLO und den Kontrollbestrebungen der arabischen Staaten konnte bis heute nicht beigelegt werden.

I. Zwischen Unterdrückung und Emanzipation: Das Verhältnis zwischen pan-arabischer Idee und palästinensischem Nationalismus

Die Fatah folgte ihrem Vorbild, der algerischen Befreiungsbewegung FLN, und strebte eine enge Verbindung zu den palästinensi-

schen Volksmassen, die Überwindung des religiösen Gegensatzes zwischen Muslimen und Christen sowie die völlige Unabhängigkeit von den arabischen Staaten an. Das Auseinanderbrechen der syrisch-ägyptischen Union, der „Vereinigten Arabischen Republiken“, im Jahr 1961 versetzte der pan-arabischen Idee als Weg zur Befreiung Palästinas einen ersten schweren Rückschlag, wodurch der von der

¹⁾ Vgl. W. Köhler, Die Palästinenser in der arabischen Welt, in: K. Kaiser/U. Steinbach (Hrsg.), Deutsch-arabische Beziehungen, München-Wien 1981, S. 78. Die Zahlenangaben schwanken je nach Quelle.

²⁾ Zur Verteilung der palästinensischen Flüchtlinge auf die arabischen Länder vgl. die Angaben „Die palästinensische Befreiungsorganisation (PLO)“, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, 20 (1982) 1, S. 62.

³⁾ Vgl. W. Köhler, a. a. O. (Anm. 1), S. 79.

Fatah propagierte palästinensische Nationalismus an Boden gewann.

Der militärische Arm der Fatah, al-Assifa („der Sturm“), wurde 1962 mit dem Ziel gegründet, mittels Guerilla-Aktionen den Spannungszustand zwischen den arabischen Staaten und Israel zu erhalten, zwischen beiden einen Krieg herbeizuführen und gleichzeitig die Unabhängigkeit der Palästinenser durch ihre Aktionsfähigkeit zu demonstrieren. Damit hoffte die Fatah, Einfluß auf die gesamt-arabischen Entscheidungen zu erlangen⁴⁾. In dieser Zeit war der ägyptische Staatspräsident Nasser unbestrittener Führer der arabischen Nation. Sein Charisma verhalf der pan-arabischen Idee zu großem politischen Einfluß unter der arabischen Bevölkerung. Um der durch die Fatah drohenden Gefahr, die Kontrolle über die Palästinenser zu verlieren, auszuweichen, faßte die Gipfelkonferenz von 13 arabischen Staatshäuptern 1964 in Kairo auf Vorschlag Nassers den Beschluß, daß eine palästinensische Befreiungsorganisation gegründet werden sollte, die als offizielle Vertretung des arabischen Volkes von Palästina anerkannt, aber unter der Kontrolle der Arabischen Liga stehen sollte. Daraufhin trat am 1. Juni 1964 der 1. Palästinensische Nationalrat zusammen und beschloß die Gründung einer „Organisation zur Befreiung Palästinas“, ein „Grundgesetz“, eine „palästinensische Nationalcharta“ und die Schaffung einer „palästinensischen Befreiungsarmee“ (PLA). Die palästinensische Befreiungsarmee wurde in Syrien, Ägypten und im Irak aufgestellt, unterstand aber dem Oberbefehl der jeweiligen Gastgeberländer.

Die arabische Niederlage gegen Israel im Juni-Krieg 1967, die zur israelischen Besetzung des Westjordanlandes und der Sinai-Halbinsel führte, versetzte der palästinensischen Hoffnung und dem Vertrauen auf die Fähigkeiten der arabischen Staaten, Israel besiegen und Palästina militärisch befreien zu können, einen zweiten schweren Rückschlag. Unter der palästinensischen Bevölkerung gewannen die Idee der Unabhängigkeit und Eigenständigkeit sowie die Ziele der Fatah weiter an Einfluß, so daß die PLO der Kontrolle der arabischen Staatshäupter zusehends entglitt. Darüber hinaus gelang es ihr, eigene zivile Organisationsstrukturen zu bilden, was ihr Ansehen noch weiter anhub⁵⁾.

König Hussein von Jordanien sah seine Herrschaftsgewalt bedroht, zumal er israelische Vergeltungsmaßnahmen auf von Jordanien aus vorgetragene palästinensische Guerilla-Aktionen befürchten mußte. Deshalb stellte er in einem blutigen Krieg zwischen der jordanischen Armee und den PLO-Kämpfern, die so aus Jordanien vertrieben wurden, im „Schwarzen September“ 1971 die jordanische Souveränität wieder her. Allerdings hinterließ diese offene Schlacht unter den arabischen „Brüdern“ und die ausbleibende Unterstützung insbesondere der Syrer bei den palästinensischen Freischärlern einen nachhaltigen Eindruck, der ihren Willen zur Unabhängigkeit und zur Eigenständigkeit nur noch verstärkte. So lehnte die PLO auch den Hussein-Plan vom 15. März 1972⁶⁾ ab, der die Gründung eines demokratischen und föderativen „Vereinigten Arabischen Königreiches“ im Westjordanland und Jordanien unter Husseins Herrschaft vorsah. Als politische Konsequenz der fortschreitenden palästinensischen Emanzipation mußten die arabischen Staatshäupter auf den Gipfelkonferenzen in Algier 1973⁷⁾ und in Rabat 1974⁸⁾ zunächst gegen den Widerstand König Husseins die PLO als die einzig legitime Vertreterin des arabischen Volkes von Palästina anerkennen, die das Recht habe, auf jedem Teil des befreiten Gebiets eine unabhängige, nationale Autorität zu errichten. Die Ambivalenz dieser Beschlüsse liegt jedoch darin, daß die PLO nicht gleichzeitig das Recht und die Möglichkeit zur konkreten Verwirklichung dieses Zieles zugestanden erhielt⁹⁾. Einen weiteren Erfolg der internationalen politischen Anerkennung verzeichnete die PLO durch den Auftritt und die Rede Yassir Arafats vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 13. November 1974¹⁰⁾ und die Anerkennung der PLO durch die Mehrheit der UNO-Mitgliedstaaten. Die PLO erhielt in der UNO Beobachterstatus. Bei der Palästina-Konferenz der Vereinten Nationen Anfang September 1983 war die PLO sogar mit einer gleichberechtigten Delegation vertreten.

Dieser politische „Höhenflug“ konnte dennoch nicht über die weitgehenden Meinungsunterschiede in der arabischen Welt hinwegtäuschen, wie eine Regelung des Nahostkon-

⁴⁾ Vgl. A. Plascov, A Palestinian State? Examining the Alternatives, in: Adelphi Papers, No. 163, London 1981, S. 10, W. Köhler, a. a. O. (Anm. 1), S. 83.

⁵⁾ Vgl. A. Frangi, PLO und Palästina, Frankfurt 1982, S. 205 ff.

⁶⁾ Vgl. Archiv der Gegenwart, 42 (1972), S. 1700.

⁷⁾ Vgl. Europa-Archiv, 29 (1974) 14, S. D 311.

⁸⁾ Vgl. Europa-Archiv, 30 (1975) 23, S. D 615 f.

⁹⁾ Vgl. R. Büren, Ein palästinensischer Teilstaat?, Baden-Baden 1982, S. 22.

¹⁰⁾ Vgl. Europa-Archiv, 30 (1975) 23, S. D 619 ff.

flikts erreicht werden sollte. Ägypten, Syrien und die konservativen arabischen Staaten (mit Ausnahme Jordaniens) befürworteten im Gleichklang mit den beiden Supermächten USA und UdSSR eine Lösung gemäß den UN-Resolutionen 242 und 338, die der Sicherheitsrat der UNO 1967 und 1973 beschlossen hatte¹¹⁾. Ägypten und Syrien erreichten durch den Abschluß bilateraler Truppenentflechtungsabkommen mit Israel als Ergebnis der „Pendeldiplomatie“ des damaligen amerikanischen Außenministers Henry Kissinger Teilerfolge. Der Irak, Libyen, die Volksrepublik Jemen und die PLO lehnten demgegenüber jede Art von Teillösungen des Palästina-Problems ab. Der PLO ging es dabei insbesondere um ihr in diesen Resolutionen nicht erwähntes Recht auf Selbstbestimmung einschließlich Staatsgründung auf palästinensischem Boden.

Schauplatz dieser inner-arabischen Auseinandersetzungen wurde der innenpolitisch labile Libanon, in dem sich die PLO nach ihrer Niederlage im „Schwarzen September“ eine neue Basis geschaffen hatte¹²⁾. Als aber die syrische Armee im Sommer 1976 in den zwischen den verschiedenen religiösen Gruppen tobenden Bürgerkrieg eingriff, kam es auch zu der unvermeidlichen bewaffneten Auseinandersetzung mit palästinensischen Verbänden. Durch die Beschlüsse der Arabischen Liga¹³⁾, die die Entsendung einer arabischen Friedenstruppe in den Libanon (vorwiegend schon dort kämpfende syrische Einheiten) nachträglich befürworteten und die schließlich zum Waffenstillstand im Libanon führten, wurde verdeckt, daß die arabischen Staaten den syrischen Versuch zur Disziplinierung der PLO billigten. Im Gegenzug wurde die PLO allerdings Vollmitglied der Arabischen Liga — vorher hatte sie dort lediglich Beobachterstatus ohne Stimmrecht, was ihre Stellung in der arabischen Welt bis 1976 zusätzlich kennzeichnet.

Mit der Mehrheit der arabischen Staaten war sich die PLO erst wieder in der gemeinsamen Ablehnung der Politik des ägyptischen Staatspräsidenten Sadat einig: Durch die Verträge von Camp David 1978 und 1979¹⁴⁾ er-

kannte Ägypten Israel positiv an, d. h., es schloß nicht nur Frieden, sondern nahm auch diplomatische und wirtschaftliche Beziehungen mit Israel auf, ohne dafür konkrete Zusagen in der Frage des besetzten Westjordanlandes und des Gazastreifens bzw. eines palästinensischen Teilstaates zu erreichen. Präsident Sadat räumte vielmehr mit dem Vertragsabschluß den national ägyptischen Interessen (die Rückgewinnung des Sinai) Vorrang vor den gesamtarabischen und den palästinensischen ein. Aus der Sicht der PLO bedeutete das, daß der militärisch stärkste Gegner Israels aus der arabischen Front herausgebrochen worden war und somit die Chancen einer militärischen Befreiung Palästinas vollends auf Null sanken.

Trotzdem gelang es nicht, alle verbleibenden arabischen Parteien auf den Friedensplan des saudi-arabischen König Fahd¹⁵⁾ festzulegen, obwohl Yassir Arafat an seinem Zustandekommen beteiligt gewesen war. Der israelische Feldzug im Libanon und der Auszug der PLO-Kämpfer aus Beirut im Sommer 1982 machten darüber hinaus deutlich, daß die PLO in ihrem Kampf um das Selbstbestimmungsrecht und einen eigenen Staat zwar auf die verbale, nicht aber auf eine tatkräftige militärische Unterstützung ihrer „arabischen Brüder“ und der Sowjetunion zählen kann. Arafat lehnte auch das syrische Angebot, die auf verschiedene arabische Länder verteilten Kämpfer der PLO aufzunehmen, im Herbst 1982 ab, weil er befürchtete, die PLO könnte völlig unter syrische Kontrolle geraten. Er entschied sich für die Errichtung eines neuen palästinensischen Zentrums in Tunis¹⁶⁾.

Auf dem Gipfeltreffen der arabischen Spitzenpolitiker in Fes im September 1982 konnte endlich ein gemeinsamer Plan¹⁷⁾ zur Lösung des Palästina-Konflikts beschlossen werden; der Fahd-Plan wurde abgelehnt, obwohl er sich nur in wenigen Punkten vom sogenannten Fes-Plan unterschied. Die Beschlüsse von

Europa-Archiv, 34 (1979) 9, S. D 235 ff.; Analyse der Verträge in R. Büren, a. a. O. (Anm. 9), S. 205 f.

¹¹⁾ Vgl. Europa-Archiv, 37 (1982) 20, S. D 521 ff. Eine Gegenüberstellung der neueren Nahost-Friedenspläne ist enthalten in G. Linde, *Mittelost: Viele Pläne — kein Frieden*, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, *Aktuelle Analysen* (1982) 28.

¹²⁾ Vgl. A. Hottinger, *Syrien im Widerstand gegen einen „amerikanischen“ Frieden*, in: Europa-Archiv, 38 (1983) 3, S. 69, *International Institut for Strategic Studies* (Ed.), *The PLO after Beirut*, in: *Strategic Survey 1982—1983*, London 1983, S. 76.

¹³⁾ Vgl. Europa-Archiv, 37 (1982) 21, S. D 566 ff.

¹¹⁾ Vgl. Europa-Archiv, 24 (1969) 24, S. D 578 f., und Europa-Archiv, 29 (1974) 14, S. D 313.

¹²⁾ Die Palästinenser beriefen sich dabei auf das Kairoer Abkommen vom November 1969; vgl. A. Frangi, a. a. O. (Anm. 5) S. 172.

¹³⁾ Vgl. *Archiv der Gegenwart*, 46 (1976), S. 20402 und S. 20462, W. Köhler, a. a. O. (Anm. 1), S. 91.

¹⁴⁾ Vgl. Europa-Archiv, 34 (1979) 2, S. D 47 ff., und

Fes heben die Rolle der Palästina-Araber hervor und postulieren eine Existenzgarantie für alle Staaten in dieser Region einschließlich eines Palästina-Staates durch den UN-Sicherheitsrat. Israel wird nicht ausdrücklich erwähnt. Dennoch wird seine stillschweigende Anerkennung in diesem Plan ausgedrückt, weil die wichtigsten Staaten des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, die USA und die Sowjetunion, Israel seit seiner Gründung anerkennen und mehrfach bekundet haben, auch seine Sicherheit garantieren zu wollen. Der Sowjetunion geht es dabei in erster Linie um ein gewisses Mitspracherecht in einer Region, die sich in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft befindet, worauf sie ständig hingewiesen hat. Eine Garantie würde überdies ihrem Supermachtprestige nützen. Daher ist sie daran interessiert, Garantiemacht für einen Frieden in Nahost zu werden; sie hat mehrmals ihre Bereitschaft zu Sicherheitsgarantien für alle Staaten der Region einschließlich Israels erklärt. Aber auch konservative arabische Staaten neigen offenbar dazu, der Sowjetunion ein gewisses Mitspracherecht zu konzederen¹⁸⁾. Die von arabischer Seite in Fes geforderte israelische Gegenleistung besteht in der Gründung eines Staates Palästina unter Führung der PLO. Der nicht zu unterschätzende Erfolg des Feser Gipfeltreffens besteht in erster Linie darin, daß die negative Einigkeit der Araber, die Feindschaft zu Israel, endlich in eine positive, den Vorschlag für eine Konfliktbeilegung, umgesetzt werden konnte. Dennoch erscheint eine gewisse Skepsis angebracht, wenn es in Zukunft darum geht, dem Fes-Plan die Tat folgen zu lassen. Nicht nur, daß Israel einen Staat Palästina kategorisch ablehnt (es sieht in diesen Vorstellungen die eigene Vernichtung), sondern auch der Verlauf der Beziehungen zwischen der PLO und den arabischen Staaten zeigt, daß zwar rhetorische Einigungen möglich sind, die Absicht der arabischen Staaten, möglichst die Kontrolle über die Politik der PLO zu behalten, aber weiter fortbesteht.

Die zwischen dem jordanischen König Hussein und Arafat im April 1983 ausgehandelte Einigungsformel scheiterte am Widerstand der „Radikalen“ in der PLO¹⁹⁾. Sie hatte eine

¹⁸⁾ Vgl. G. Linde, Friedenssuche in Mittelost — Tauziehen am Gordischen Knoten, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, (1983) 21, S. 11.

¹⁹⁾ Vgl. die jordanische Regierungserklärung vom 10. 4. 1983 über das Scheitern in: Europa-Archiv, 38 (1983) 9, S. Z 77; Arafats Interviews in: Der Spiegel,

palästinensische Staatsgründung mit anschließender freiwilliger jordanisch-palästinensischer Konföderation vorgesehen, welche Erinnerungen an den Hussein-Plan von 1972 weckte. Einer gemischten gemeinsamen Delegation für Verhandlungen über eine Nahostlösung sollten auf der palästinensischen Seite Persönlichkeiten aus den besetzten Gebieten, die formal nicht PLO-Mitglieder sind, angehören. Dies war eine wesentliche Konzession Arafats in Richtung Reagan-Plan, weil er auf die Forderung, die PLO sei die einzig legitime Vertretung des palästinensischen Volkes, verzichtet hatte. Jedoch lehnten andere führende PLO-Vertreter den Arafat-Hussein-Entwurf ab, weil er nicht mit den Beschlüssen des 16. Nationalrats vom Februar 1983 in Einklang stand. Dort war der Reagan-Plan als Lösungsgrundlage für den Nahost-Konflikt abgelehnt und die PLO als einzig legitime Vertreterin des palästinensischen Volkes bezeichnet worden, die folglich auch in einer gemischten Verhandlungsdelegation mit Jordanien vertreten sein mußte. Die PLO wollte nicht über ihre politische Minimalforderung, den Fes-Plan, hinausgehen²⁰⁾.

Syrien unterstützte — teils offen, teils verdeckt — die gegen Arafat gerichtete „Rebellion“ in der Fatah und wies ihn im Juni 1983 überraschend aus Syrien aus. Die ihm treuen Militärverbände forderte Syrien auf, ihre Stellungen in der libanesischen Bekaa-Ebene zu räumen. Nach einem Gespräch zwischen dem Führer der „Volksfront zur Befreiung Palästinas“, George Habasch, und dem syrischen Präsidenten Assad unterstrichen beide die Notwendigkeit, die verschiedenen Palästinensergruppen sowohl einheitlich untereinander als auch mit den syrischen Streitkräften zu koordinieren. Die syrische Regierungszeitung al Thaura schrieb, Syrien werde „weiter die gerechten und nationalen Forderungen der Reformisten unterstützen“. Allerdings könne die Palästinenserfrage nicht im Alleingang gelöst werden, sondern sei eine „nationale pan-arabische (!) Angelegenheit“²¹⁾.

Der Basisdissens zwischen dem palästinensischen Nationalismus und den pan-arabischen

37 (1983) 29, S. 94; A. Kohlschütter, Nach jeder Nacht kommt der Morgen, in: Die Zeit, 38 (1983) 38, S. 4; W. Köhler, „Die PLO ist friedenswillig, aber nicht friedensfähig“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. 4. 1983.

²⁰⁾ Vgl. Archiv der Gegenwart, 53 (1983), S. 26388 f.; G. Linde, a. a. O. (Anm. 18), S. 27; International Institut for Strategic Studies (Ed.), a. a. O. (Anm. 16), S. 78.

²¹⁾ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 11. 7. 1983.

Bestrebungen ist durch eine Reihe von Zugeständnissen, z. B. die Finanzierung der PLO vorwiegend durch Saudi-Arabien oder die Vollmitgliedschaft in der Arabischen Liga usw., nicht überbrückt, sondern lediglich gemildert und verschleiert worden. Staaten wie Ägypten, Syrien oder Jordanien ließen aus nationalen Interessen keine Chance ungenutzt, die PLO politisch zu kontrollieren. Dies führte, wie beschrieben, zu teilweise schwe-

ren militärischen Auseinandersetzungen. Daher hat auch Yassir Arafat an den wahren Absichten der „arabischen Bruderstaaten“ keinen Zweifel gelassen. In seiner Rede vor dem 16. palästinensischen Nationalrat im Februar 1983 sagte er, die PLO könne auf diese Staaten nicht zählen; kein arabischer Staat sei wirklich bereit, den Palästinensern zu ihrem Staat zu verhelfen²²⁾.

II. Der inner-organisatorische PLO-Konflikt

Die politische Willensbildung innerhalb der PLO ist ein äußerst schwieriges Unterfangen, weil im palästinensischen Nationalrat, dem „Exilparlament“ der PLO, das Konsensprinzip herrscht, d. h., Beschlüsse können nur gefaßt oder geändert werden, wenn sich dafür eine gemeinsame Haltung gebildet hat. Die heterogene Struktur dieses Gremiums — wie der PLO insgesamt — erfordert großes Verhandlungsgeschick, wenn die unterschiedlichen politischen und zum Teil ideologischen Zielvorstellungen konstruktiv unter ein Dach gebracht werden müssen. Diese Tatsache engt den außenpolitischen Handlungsspielraum der PLO von vornherein erheblich ein.

Die wichtigste Mitgliedsorganisation der PLO ist die al-Fatah unter der Führung von Yassir Arafat. Ihren stetigen Aufstieg verdankt sie vor allem ihren national-palästinensischen Zielsetzungen, da die pan-arabischen Vorstellungen aus der Sicht des palästinensischen Volkes in den sechziger Jahren ihre Attraktivität einbüßten. Einen gewissen Wendepunkt in dieser Entwicklung markierte die „Schlacht von Karameh“ 1968. Hier konnte die al-Assifa zusammen mit jordanischen Streitkräften den Mythos von der „Unbesiegbarekeit der israelischen Armee“ zerstören²³⁾ und der Fatah zusätzliches Prestige verschaffen. Yassir Arafat wurde 1969 Vorsitzender des PLO-Exekutivkomitees und organisierte die PLO nach den Vorstellungen der Fatah in einen Dachverband aller palästinensischen Gruppen und Organisationen um.

Die „großsyrische Fraktion“ in der PLO, die Saika, wurde aus den palästinensischen Bataillonen der syrischen Armee gebildet, die

noch heute deren organisatorischer Bestandteil sind und daher z. B. im libanesischen Bürgerkrieg gegen andere PLO-Einheiten auf syrischer Seite kämpften. Wie Syrien vertritt die Saika die Auffassung, Palästina sei ein Bestandteil Groß-Syriens und müßte daher wieder unter syrische Herrschaftsgewalt gebracht werden.

Unter den „Radikalen“ ist die sozialrevolutionäre Linke zu verstehen, die zur Zersplitterung neigt. Ihr gehören besonders die „Volksfront zur Befreiung Palästinas“ (PFLP) unter der Führung von George Habasch, die „Volksfront zur Befreiung Palästinas — Generalkommando“ (PFLP-GC) unter der Führung von Achmed Dschebril und die „Demokratische Front zur Befreiung Palästinas“ (PDFLP) unter der Führung von Nayef Hawatmeh an. Die Unterschiede zwischen ihnen zeigen sich besonders im ideologischen Bereich, wie zum Beispiel in der Frage des Theorie-Praxis-Verhältnisses. Die PDFLP wird allgemein als moskautreuer und die PFLP-GC als libyenfreundlich bezeichnet. Alle drei Gruppierungen begreifen den palästinensischen Kampf für einen eigenen Staat in einem größeren Rahmen sozialer Revolutionen innerhalb der arabischen Welt²⁴⁾. Politische Kompromißlösungen lehnen sie gemeinhin ab.

Solange die PLO ihr zunächst sehr weit gestecktes Ziel, die völlige Befreiung Palästinas von der israelischen Besetzung, wie es in der Nationalcharta²⁵⁾ festgelegt wurde, nur durch das Mittel des militärischen Kampfes an der Seite der arabischen Staaten zu erreichen hoffte, fielen die grundlegenden politischen Auffassungsunterschiede innerhalb der PLO

²²⁾ Vgl. Neue Züricher Zeitung vom 25. 2. 1983.

²³⁾ Vgl. T. Koszinowski, Die Palästinenser und der Arabisch-Israelische Konflikt, in: K. Kaiser/U. Steinbach (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 1), S. 290.

²⁴⁾ Vgl. Die palästinensische Befreiungsbewegung (PLO), in: a. a. O. (Anm. 2), S. 63.

²⁵⁾ Vgl. D. Zuhair (Ed.), International Documents on Palestine 1968, Beirut 1971, S. 393 ff.

kaum ins Gewicht. Mit der stetigen Aufwertung im arabischen Lager und innerhalb der UNO bzw. durch die Anerkennung mehrerer Staaten wurde die PLO zu einem regionalen politischen Machtfaktor. Als gemeinsames Ziel aller PLO-Gruppierungen wurde deshalb die Errichtung eines „demokratischen, säkularen Staates“ in Palästina genannt, in dem Christen, Juden und Moslems gleichberechtigt mit- und nebeneinander leben könnten²⁶⁾. Jedoch schieden sich die Geister innerhalb der PLO, wenn es um die Interpretation dieses Zieles ging. In der Grenzfrage und in der Anerkennung Israels wurde dies besonders deutlich: Der Zwang zum Konsens in den Beschlüssen hat bislang verhindert, daß die PLO ihre Ziele auf eine Staatsgründung im Westjordanland und im Gazastreifen eingrenzt und gleichzeitig das Existenzrecht Israels anerkennt. Die „Radikalen“ lehnen jeden Kompromiß ab, dessen Preis für die Errichtung eines Staates die Anerkennung Israels, die Versöhnung, sichere Grenzen und die Aberkennung des historischen Rechts auf Rückkehr ist.

Dennoch konnten die „Gemäßigten“ in der PLO, zu denen auch Yassir Arafat zu rechnen ist²⁷⁾, in den Beschlüssen des palästinensischen Nationalrats einige Korrekturen zur Auflockerung der allzu konfrontativen Zielsetzung und der viel zu militanten Sprache durchsetzen: Auf der 12. Nationalratstagung 1974 wurde schon die Errichtung einer „nationalen, unabhängigen und kämpfenden Autorität auf jedem Teil des zu befreienden Territoriums“ als Interimsziel angestrebt und zum ersten Mal betont, daß der bewaffnete Kampf nicht das alleinige Mittel zur Verwirklichung dieses Zieles sei²⁸⁾. Auf der 13. Nationalratstagung im März 1977 wurde die Formulierung von der zu errichtenden „unabhängigen, nationalen und kämpfenden Autorität“ in die „Errichtung eines unabhängigen, palästinensischen Staates auf palästinensischem Staatsgebiet“²⁹⁾ abgemildert. Dennoch hat die PLO mit

Rücksicht auf ihren radikalen Flügel bis heute nicht ausdrücklich auf die „völlige Befreiung des besetzten palästinensischen Territoriums“, was der Vernichtung des israelischen Staates gleichkäme, verzichtet, oder das israelische Existenzrecht anerkannt³⁰⁾. Yassir Arafat hat dazu mehrmals betont, daß die PLO Israel solange nicht anerkennen könnte, wie Israel sich umgekehrt weigere, dafür die PLO als Sprecherin für das palästinensische Volk anzuerkennen, der das Recht auf Selbstbestimmung und der Gründung eines eigenen Staates in einem Teil Palästinas zustehe. Daraus spricht die Bereitschaft des PLO-Exekutivkomiteevorsitzenden, in Verhandlungen die gegenseitige Anerkennung zu vereinbaren.

Ein weiterer Beleg für diese Bereitschaft der PLO ist implizit den Beschlüssen des 16. Nationalrats zu entnehmen, da dort die Unterstützung des „Breschnew-Plans“³¹⁾ bekräftigt wurde. Dieser Plan des verstorbenen Generalsekretärs der KPdSU sieht aber die Errichtung eines unabhängigen Palästina im Westjordanland und im Gazastreifen nach einem israelischen Rückzug aus diesen Gebieten, die Garantie für die Sicherheit aller Staaten in der Region und die Respektierung der gegenseitigen Souveränität zwischen Israel und Palästina vor. Diese ausdrückliche Unterstützung des sowjetischen Plans durch die PLO belegt, daß die Anerkennung Israels durch die PLO instrumentale Funktion angenommen hat, um das Selbstbestimmungsrecht und die Staatsgründung durchzusetzen. In der Tat schienen die Beschlüsse dieses letzten Nationalrats³²⁾ den Weg für eine politische Lösung des Nahost-Konflikts zu ebnet, da sie zwar den Reagan-Plan als Grundlage ablehnten, weil er einige unverzichtbare palästinensi-

lichen Ziels, weil die PLO Israel nun etappenweise vernichten wollte. Vgl. G. Linde, *Mittelost: Ausdehnung eines Konflikts*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (1977) 55, S. 24 ff.

³⁰⁾ Zur zweideutigen Haltung der PLO zur Teilstaatslösung und Nichtanerkennung Israels vgl. H. C. Kelman, a. a. O. (Anm. 27), S. 125.

³¹⁾ Vgl. Europa-Archiv, 37 (1982) 21, S. D 568 f. Der 16. palästinensische Nationalrat hält zur Sowjetunion in seinen Beschlüssen fest: „Der PNC würdigt und unterstützt die Vorschläge, die in dem am 16. September 1982 von Präsident Breschnew vorgelegten Plan enthalten sind.“ Archiv der Gegenwart, 53 (1983), S. 26388. Linde bestreitet, daß sich der Nationalrat mit dem „Breschnew Plan“ befaßt habe; vgl. G. Linde, a. a. O. (Anm. 18), S. 27.

³²⁾ Vgl. Archiv der Gegenwart, 53 (1983), S. 26387 ff.

²⁶⁾ Vgl. z. B. Yassir Arafat in seiner UNO-Rede, in: Europa-Archiv, 30 (1975) 23, S. D 621; Artikel 16 der Nationalcharta (Anm. 25); G. Linde, Moskau und die Fedayeen seit dem Yom-Kippur-Krieg, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, (1976) 7, S. 10.

²⁷⁾ Vgl. H. C. Kelman, Talk with Arafat, in: Foreign Policy, (1982/83) No. 49, S. 127 ff.

²⁸⁾ Vgl. Archiv der Gegenwart, 44 (1974), S. 18765.

²⁹⁾ Vgl. Europa-Archiv, 32 (1977) 18, S. D 507 f. Die Beurteilung dieser „Mäßigung“ ist in der Literatur unterschiedlich: Koszinowski nennt sie die endgültige Anerkennung der Realitäten. Vgl. T. Koszinowski, a. a. O. (Anm. 23), S. 298; Linde beurteilt diese „Mäßigung“ als Verschleierung des ursprüng-

sche Forderungen nicht erfülle, die Tür für eine jordanisch-palästinensische Konföderation aus zwei unabhängigen Staaten andererseits ausdrücklich offen ließen und damit Arafat die Chance für weitere Verhandlungen mit König Hussein ermöglichten. Hinzu kommt, daß sich die „Radikalen“ mit ihrer Forderung nach Ablehnung des Fes-Plans nicht durchsetzen konnten³³). Schließlich war die in den Beschlüssen erwähnte Möglichkeit, daß ein unabhängiger Staat Palästina eine Konföderation mit Jordanien eingehen könnte, nicht im Sinne der „Radikalen“.

Ihr weiteres Bestreben richtete sich in der Folge darauf, einer palästinensischen Konzessionsbereitschaft, der sie offenbar nur unter erheblichem Druck zugestimmt hatten, Einhalt zu gebieten: Erstens wurde nach einer gemeinsamen Tagung der PFLP und der PDFLP im April 1983 erstmals ein gemeinsames Kommuniqué³⁴) veröffentlicht, das weitere Konzessionen in Richtung Reagan-Plan oder bei den jordanisch-palästinensischen Verhandlungen ablehnte. Dagegen wurden eine Zusammenarbeit der beiden Gruppen, weitere Schritte zur wechselseitigen Angleichung der Ideologien und eine Koordination ihrer Aktionen vereinbart. Ihr Ziel ist die Schaffung eines Bündnisses zur Verhinderung künftiger palästinensischer Konzessionen im Hinblick auf eine Friedenslösung im Sinne amerikanischer Vorstellungen. Sie streben den Ausbau ihrer „Zellen“ in den besetzten Gebieten, eine Normalisierung der Beziehungen zu Syrien und die Bildung einer vereinigten palästinensischen Nationalarmee zur Vorbereitung eines neuen Krieges an. Daher bildeten beide Gruppen am 26. Juni eine gemeinsame politische und militärische Führung ihrer Organisationen, die für die politischen Angelegenheiten und Standpunkte sowie für die bewaffneten Streitkräfte zuständig sein soll³⁵). Zweitens kam es im Mai in Arafats Fatah durch einige Offiziere und ihre Mannschaften zu einer „Rebellion“, deren äußerer Anlaß zwei militärische Personalentscheidungen Arafats waren. Die „Revolte“ wird von Oberst Abu Musa, einem militärischen Haudegen³⁶), als dem militärischen und Nimr Saleh als dem politischen Kopf angeführt. Die „Meuterei“ eskalierte bis hin zur militärischen Konfrontation zwischen Anhän-

gern und Feinden Arafats in der Bekaa-Ebene. Die wichtigsten Forderungen der „Rebellen“ beschränken sich keineswegs auf jene Personalfragen (die umstrittenen Entscheidungen mußten im Juli wieder zurückgenommen werden), sondern betreffen tiefgreifende institutionelle und politische Reformen³⁷). Institutionell fordern die „Rebellen“:

— die Bildung einer militärischen Führungszentrale unter gerechter Beteiligung aller PLO-Gruppen;

— die Einführung einer „kollektiven Führung“ in der Fatah;

— die Einsetzung einer Kommission zur Untersuchung des Finanzgebarens der PLO-Führung;

— die Bildung einer außerordentlichen Kommission zur Auswahl von Konferenzdelegierten und die Einberufung einer Fatah-Generalversammlung.

Politisch fordern sie:

— die vollständige Befreiung Palästinas;

— die Rückkehr zum bewaffneten Kampf als dem einzigen Mittel zur Zielverwirklichung;

— die Beendigung der „sinnlosen“ Verhandlungspolitik (Arafat solle sich vom Fes-Plan, dem Reagan-Plan, den Verhandlungen mit König Hussein, einer palästinensisch-jordanischen Konföderation und den Gesprächen mit der ägyptischen Regierung öffentlich distanzieren);

— die Beendigung von Gesprächen mit oppositionellen Israelis³⁸).

Wenn sich diese „Reformen“ durchsetzen, so bedeutet das einen Rückfall der PLO in die Jahre vor 1974.

Arafat selbst beurteilt den Aufstand innerhalb der PLO als eine „arabische Einmischung“, zu der Syrien und Libyen die PFLPGC und die Saika benützten³⁹). Obwohl die PFLP und die PDFLP mit den politischen Forderungen der „Rebellen“ übereinstimmen, leh-

³⁷) Vgl. zu den Reformforderungen ebd., Neue Züricher Zeitung vom 9. 7. 1983, Süddeutsche Zeitung vom 7. 6., 20. 6., 22. 6., 23. 6., 5. 7. und 9./10. 7. 1983, Der Spiegel, 37 (1983) 23, S. 90 ff. Zum Hintergrund der „Rebellion“ vgl. Archiv der Gegenwart, 53 (1983), S. 26647 f., G. Linde, a. a. O. (Anm. 18), S. 28 ff.

³⁸) Zum Dialog zwischen israelischen Oppositionellen und Palästinensern vgl. J. Bunzl (Hrsg.), Der Nahostkonflikt, Frankfurt/M.—Wien 1981, besonders Kap. 3, S. 113 ff.

³⁹) Vgl. das Spiegel-Gespräch mit Yassir Arafat, in: Der Spiegel, 37 (1983) 29, S. 92; „Weder eine Meuterei noch eine Spaltung. Eine arabische Einmischung hat stattgefunden, mit palästinensischer Deckung“, A. Kohlschütter, a. a. O. (Anm. 19), S. 4.

³³) Vgl. G. Linde, a. a. O. (Anm. 18), S. 27.

³⁴) Vgl. Neue Züricher Zeitung vom 25. 4. 1983.

³⁵) Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 27. 6. 1983.

³⁶) Vgl. A. Kohlschütter, Ein Haudegen kämpft gegen Arafat, in: Die Zeit, 38 (1983) 35, S. 2.

nen sie dennoch die Reform der institutionellen Struktur der PLO als „übertrieben“ ab.

Als Ergebnis von Vermittlungsbemühungen⁴⁰⁾ führte die Fatah auf Beschluß ihres Zentralkomitees im Juli eine kollektive Führung mit sechs Ausschüssen ein: für Finanzen und Militärwesen unter Arafats Leitung, für auswärtige Beziehungen unter der Leitung des „PLO-Außenministers“ Faruk Kaddumi, für Finanzkontrolle und Mobilisierung sowie ein Informationskomitee. Auch der Einberufung des palästinensischen Zentralrats mußte Arafat zustimmen, der die Bildung einer Sonderkommission zur Beilegung der blutigen Kämpfe zwischen den verfeindeten Palästinensergruppen im Libanon und des Streits mit Syrien sowie zur Überwindung der drohenden Spaltung der PLO beschloß. Zwar scheint dadurch die Anhängerschaft Abu Musas erheblich geschrumpft zu sein, aber es ist dennoch zu früh, um die Machtkämpfe in der PLO für beendet zu erklären. Arafat hält weiter an seinen politischen Grundüberzeugungen fest:

— er lehnt den Reagan-Plan als Grundlage für eine Lösung des Nahost-Konflikts ab, weil er den Palästinensern das Selbstbestimmungsrecht verweigere, und wartet auf Beweise für die Ernsthaftigkeit und die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Absichten;

— er hält am Fes-Plan fest und möchte den Dialog mit Jordanien neu eröffnen;

— er hält am Dialog mit „progressiven“ israelischen Oppositionellen fest;

— er distanziert sich persönlich vom bewaffneten Kampf gegen Israel, obwohl er ihn als Option bezeichnet, die andere Palästinenser wählen, die er nicht hindern könnte;

— er verknüpft sein politisches Schicksal mit seinem politischen Programm: „Ich bleibe unserem politischen Programm treu oder trete zurück. Es ist mir unmöglich einen Kurs zu steuern, an dessen Erfolg ich nicht glaube.“⁴¹⁾

III. Die Feindschaft zu Israel

Die Uneinigkeit in der arabischen Welt und der Verweis auf die radikalen Ziele der palästinensischen Nationalcharta enthoben Israel bislang der Aufgabe, sich konstruktiv mit der Möglichkeit eines von der PLO geführten

Arafat hat sich also zu institutionellen Reformen bereit gefunden, ohne deshalb politische Konzessionen an die „Rebellen“ und die „Radikalen“ zu machen. Mit den jüngsten militärischen Kämpfen um die nordlibanesischen Hafenstadt Tripoli hat die Auseinandersetzung zwischen Arafat und den von Syrien massiv unterstützten „Rebellen“ um Abu Musa eine neue Qualität erreicht, die den Bestand der PLO in ihrer bisherigen Form in Frage stellt. Syrien geht es offenkundig darum, mit der Hilfe der al-Fatah-„Rebellen“ und dem „Volksfront für die Befreiung Palästinas-Generalkommando“ den arabisch-palästinensischen Basisdissens endgültig zu eigenen Gunsten zu entscheiden. Nach wie vor kann Arafat auf politische (nicht militärische!) Unterstützung von außen zählen: Die Sowjetunion hat von Syrien gefordert, die Kämpfe gegen Arafat zu beenden und die Einigkeit in der PLO wieder herzustellen; die im sogenannten Golfat zusammengeschlossenen konservativen arabischen Golfanrainerstaaten versuchten mit einer Delegation in Damaskus zwischen den verfeindeten Arabern zu vermitteln, erreichten aber nur einen vorübergehenden Waffenstillstand; Kuwait stellte sogar seine Finanzhilfe für Syrien ein; trotz ihrer politischen Kritik an Arafat empfinden die Führer der PFLP und der PDFLP seine Vernichtung als großes Übel für die PLO im allgemeinen und ihrer Organisation im besonderen; und schließlich kam es in vielen Flüchtlingslagern — besonders in Syrien — und im Westjordanland zu Sympathiedemonstrationen der palästinensischen Zivilbevölkerung für Arafat. Aber an dieser Auseinandersetzung zeigt sich wiederum die zweideutige Haltung der PLO, der es offenkundig nicht gelingt, eine einheitliche gemeinsame Position zu finden. Ihren politischen Gegnern, besonders Israel, muß dies nach wie vor als schiere Taktik („the good guy and the bad guy“) erscheinen.

Staates im Westjordanland und dem Gazastreifen zu befassen. Es kann dennoch kein Zweifel bestehen, daß Israel eine derartige Lösung in Bausch und Bogen ablehnt⁴²⁾. Spä-

⁴⁰⁾ Vgl. Neue Züricher Zeitung vom 9. 7. 1983, Süddeutsche Zeitung vom 9./10. 7., 26. 7., 5. 8. 1983.

⁴¹⁾ A. Kohlschütter, a. a. O. (Anm. 19), S. 4.

⁴²⁾ Eine systematische und langfristige außenpolitische Planung ist in Israel nicht festzustellen, vgl. A. Yaniv/A. Shlaim, Die innenpolitischen Determinanten der israelischen Außenpolitik, in: Aus Poli-

testens die Regierung Begin verwies die Vorstellungen von einem palästinensischen Teilstaat nach einem israelischen Rückzug aus den 1967 besetzten Gebieten in die Welt der Träume. Das Westjordanland und der Gazastreifen, die in Begin's Regierung und wohl auch unter seinem Nachfolger Schamir „Judäa“ und „Samaria“ genannt werden, seien Teil des biblischen „Erez Israel“ (Land Israel) und müßten deshalb unter israelischer Souveränität bleiben. Den Palästinensern will Israel kein Selbstbestimmungsrecht im Sinne einer Staatsgründung, sondern nur eine gewisse Autonomie einräumen. Der von der Knesset am 28. Dezember 1977 gebilligte 26-Punkte-Plan⁴³⁾ sieht deshalb lediglich eine koordinierte gemeindliche Selbstverwaltung ohne Hoheitsrechte für die Palästinenser vor, die in den besetzten Gebieten leben. Die israelische Kontroll- und Verfügungsgewalt über diese Gebiete bliebe erhalten, und für die weitere Errichtung jüdischer Siedlungen bestünde im Falle der Verwirklichung dieses Planes eine legale Grundlage. Überdies behielte Israel die Kontrolle darüber, wieviele palästinensische Flüchtlinge aus der Diaspora in ihre Heimat zurückkehren könnten. Begin's Plan negiert die für einen palästinensischen Staat konstitutiven Merkmale (Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt), so daß sich Israel im Falle der Durchführung dieses Autonomieplans des drohenden Problems eines palästinensischen Teilstaates endgültig entledigt hätte⁴⁴⁾.

Kaum zu bestreiten ist, daß Israel auf dem Weg zu seinen Zielen einige nicht unbedeutende Erfolge verbucht hat: die weitgehende Festlegung seines wichtigsten Verbündeten, der Vereinigten Staaten, auf die eigene Politik, die Vereinzelung der verschiedenen arabischen Gegner und die Errichtung sicherer Verteidigungslinien.

Schon in einem zunächst geheim gehaltenen Zusatzmemorandum⁴⁵⁾ zum zweiten Sinai-Abkommen zwischen Israel und Ägypten verpflichteten sich die USA gegenüber Israel dazu, erstens mit der PLO nicht zu verhandeln oder sie gar anzuerkennen, solange diese nicht das Existenzrecht Israels und die Resolutionen 242 und 338 des UN-Sicherheitsrates anerkannt hat, und zweitens die israelisch-arabischen Verhandlungen auf die bilaterale Ebene zu beschränken. Im Klartext heißt das, die PLO müßte durch die Anerkennung der UN-Resolutionen, die die Palästinenser nicht als Volk, sondern als „Flüchtlinge“ behandeln, selbst ihre Minimalforderung, die einzig legitime Vertreterin des palästinensischen Volkes zu sein, aufgeben, da sie implizit die Nichtexistenz dieses Volkes anerkennen würde. Weiterhin kann Israel auf dieser Grundlage und mit der Unterstützung der USA mit jedem arabischen Staat einzeln, ohne den Zwang einer umfassenden und multilateral auszuhandelnden Lösung, bilateral verhandeln. Dabei ist der israelische Verhandlungsspielraum ungleich größer.

Den ersten Erfolg konnte Israel denn auch mit den Camp-David-Verträgen einstreichen: Es gelang nicht nur, mit dem militärisch gefährlichsten Gegner Frieden zu schließen, sondern ihn noch zusätzlich durch die Aufnahme normaler diplomatischer und wirtschaftlicher Beziehungen positiv zu sichern. Darüber hinaus erreichte Israel eine noch detailliertere Festlegung der USA auf seine Politik gegenüber der PLO. Israel erhielt eine umfassende amerikanische Bestandsgarantie und die Zusage amerikanischer Unterstützung in der UNO und gegenüber der Sowjetunion sowie bei einer Wiederaufnahme der Genfer Nahostfriedenskonferenz, die allerdings seit zehn Jahren ruht. Demgegenüber erreichte Ägypten seine weiter gesteckten Ziele nicht. Noch 1977 hatte Präsident Sadat eine separate Friedenslösung mit Israel abgelehnt und eine gerechte Regelung des Palästinenser-Problems sowie den vollständigen Rückzug Israels aus den 1967 besetzten Gebieten als unabdingbar gefordert⁴⁶⁾. In Camp David gelang es Ägypten nicht, Israel zwei-

⁴³⁾ Vgl. ebd., S. 181.

⁴⁶⁾ Vgl. Sadats Rede vor der israelischen Knesset am 20. 11. 1977, in: Europa Archiv, 33 (1978) 4, S. D 105, A. el-Sadat, Unterwegs zur Gerechtigkeit. Die Geschichte meines Lebens, München u. a. 1982³, S. 342 f.; ferner: A. Hottinger, Präsident Sadats Friedensoffensive. Ein Dialog mit Mißverständnissen, in: Europa Archiv, 33 (1978) 4, S. 95.

tik und Zeitgeschichte, B 14/1981, S. 27 ff. Für die Politik in den besetzten Gebieten ist jedoch wesentlich, daß sich die demographische Struktur, das Verhältnis zwischen Juden europäischer und orientalischer Herkunft zugunsten der letzteren Gruppe verschoben hat, vgl. M. Wolffsohn, Israels zweite Staatsgründung, in: Europa Archiv, 32 (1977) 18, S. 603 ff.; G. Sheffer, Israelische Einstellungen zum palästinensischen Problem, in: Europa Archiv, 38 (1983) 10, S. 305 ff., H. Bierhoff, Das andere Israel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/1982, S. 13 ff. Zur Politik der Regierung Begin vgl. seine Regierungserklärung vom 20. Juni 1977, in: Europa Archiv, 32 (1977) 18, S. D 512 ff.

⁴³⁾ Vgl. Europa Archiv, 33 (1978) 4, S. D 120 ff., R. Büren, a. a. O. (Anm. 9), S. 199 ff. Ferner: A. Plascov, a. a. O. (Anm. 4).

⁴⁴⁾ Vgl. R. Büren, a. a. O. (Anm. 9), S. 199 f.

felsfrei auf diese Ziele festzulegen. In weiteren Verhandlungen fehlt nun möglicherweise der entscheidende Anreiz bzw. Druck auf Israel, das Westjordanland und den Gazastreifen als Preis für Frieden und Sicherheit mit allen seinen arabischen Nachbarn räumen zu müssen⁴⁷⁾. Dagegen hat Israel klargestellt, daß seine Interpretation der Camp-David-Verträge mit dem Autonomieplan von 1977 im Einklang stehe.

Die Sicherung der zweiten israelischen Front, der syrischen, gelang mit der Annektion der Golanhöhen im Dezember 1981. Damit sind jene militärischen Linien besetzt und dauerhaft gesichert, die eine sichere Verteidigung im Falle eines syrischen Angriffs gewährleisten. Die Sicherung seiner dritten Front erreichte Israel durch den Feldzug in den Libanon im Sommer 1982 und durch das israelisch-libanesische Abkommen über Truppenrückzug vom 17. Mai 1983⁴⁸⁾. Das Abkommen soll zwar erst mit dem Rückzug aller ausländischen Streitkräfte aus dem Libanon in Kraft treten, und gibt mithin Syrien und der PLO implizit ein Veto-Recht, dennoch bleibt bis dahin die israelisch-libanesische Grenze auch nach dem Teiltrückzug bis zum Awali-Fluß militärisch durch im Libanon stationierte israelische Streitkräfte gesichert. Nach dem Inkrafttreten des Truppenrückzugsabkommens gilt eine dreifache Sicherung durch militärische, politisch-diplomatische und wirtschaftliche Maßnahmen, die den Libanon als zweiten arabischen Frontstaat nach Ägypten unter den arabischen Feinden Israels neutralisieren: Die militärischen Sicherheitsvereinbarungen sehen unter anderem eine ungefähr 45 km breite Sicherheitszone bis zum Awali-Fluß, die Bildung einer gemeinsamen Sicherheitskommission und ein Aufenthaltsverbot für ausländische Streitkräfte in beiden Ländern vor, sofern ihre Entsendestaaten nicht diplomatische Beziehungen zu Libanon und Israel unterhalten. Die politisch-diplomatischen Sicherheitsvereinbarungen bestehen in der Errichtung von Verbindungsbüros in den jeweiligen Hauptstädten, in Verhandlungen über ein Abkommen über den Austausch von Waren und Personen und in der beiderseitigen Verpflichtung, alle Verträge, Gesetze und Regelungen zu annullieren, die im Widerspruch zu diesem Abkommen stehen. Wirtschaftlich wird das Abkommen durch die Entwicklung der Beziehungen einschließlich des Personen-

und Warenverkehrs gesichert. Zwar wurde damit kein formeller Friedensvertrag zwischen beiden Staaten geschlossen und die rechtliche Fixierung einer „Normalisierung“ der Beziehungen vermieden, de facto wird diese Normalisierung jedoch durch die Ausfüllung der Einzelbestimmungen erreicht werden.

Daher bliebe für Israel eine Regelung an der jordanisch-palästinensischen Front, im Westjordanland, und dem Gazastreifen übrig. Die israelische Invasion im Libanon verfolgte neben dem öffentlich proklamierten Ziel, „Frieden für Galiläa“, auch das Ziel, die politische und militärische Struktur der PLO zu zerschlagen. Israel erhoffte, damit freie Hand in den besetzten Gebieten zu erlangen. Der israelische Teilerfolg in diesem fünften Nahostkrieg ist unter anderem darin zu sehen, daß die PLO militärisch vollkommen besiegt und ihre politische Struktur durch die Verteilung der militärischen und politischen Führung auf mehrere arabische Staaten wesentlich geschwächt wurde. Damit war auch eine wichtige Voraussetzung für die innerorganisatorische Opposition gegen Yassir Arafat geschaffen worden. Was die besetzten Gebiete betrifft, so kam eine kürzlich unter der Leitung des israelischen Wissenschaftlers Meron Benvenisti entstandene Studie zu dem überraschenden Ergebnis, daß Israel das Westjordanland de facto bereits annektiert habe und die formal-rechtliche Annektion angesichts der wirtschaftlichen Integration dieser Gebiete und der israelischen Politik der vollendeten Tatsachen praktisch belanglos sei⁴⁹⁾.

Vor diesem Hintergrund mutet der „Reagan-Plan“⁵⁰⁾ vom 1. September 1982, der als Fortschreibung des Camp-David-Prozesses auf der Grundlage der Resolution 242, die die Unzulässigkeit des Gebietsverlusts durch Krieg feststellt und den Abzug der israelischen Truppen „from territories occupied in the recent conflict“ (aus [den?] 1967 besetzten Gebieten) fordert⁵¹⁾, äußerst unglaubwürdig an. Präsident Reagan lehnte zwar die Bildung eines

⁴⁷⁾ Vgl. R. Büren, a. a. O. (Anm. 9), S. 217.

⁴⁸⁾ Vgl. Archiv der Gegenwart, 53 (1983), S. 26635 f.

⁴⁹⁾ Vgl. H. M. Broder, Begins kalte Annektion, in: Die Zeit, 38 (1983) 16, S. 7; ferner: D. K. Shipler, Israel Changing Face of West Bank, in: New York Times vom 12. 9. 1982; A. Hertzberg, Israel and the West Bank: The Implications of Permanent Control, in: Foreign Affairs, 61 (Sommer 1983) 5, S. 1064 ff.

⁵⁰⁾ Vgl. Europa Archiv, 37 (1982) 21, S. D 557 ff.

⁵¹⁾ Zur Entstehungsgeschichte und zu den Interpretationsdifferenzen der Resolutionen vgl. J. W. Brügel, Die Resolutionen 242 und 338, in: Europa Archiv, 29 (1974) 4, S. 123 ff.

palästinensischen Teilstaates ab, betonte aber, daß die USA eine fortdauernde israelische Kontrolle oder gar Souveränität in den besetzten Gebieten nicht unterstützen würden. Die jüngsten amerikanischen Vorstellungen von einer Konfliktbeilegung laufen auf eine

weitgehende Selbstverwaltung der Palästinenser unter Assoziierung an und unter Kontrolle von Jordanien hinaus. Israel hat jedoch diesen Plan zurückgewiesen und dementsprechend konsequent seine Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten fortgesetzt.

IV. Arafat in der Zwickmühle

Die PLO-Führung um den Exekutivkomiteevorsitzenden Yassir Arafat befindet sich in keiner beneidenswerten politischen Position:

Erstens sieht sie sich dem Widerspruch zwischen den national-palästinensischen Unabhängigkeits- und Eigenständigkeitsinteressen und den Interessen einiger arabischer Staaten, die die Politik der PLO unter ihre Kontrolle zu bringen wünschen, ausgesetzt,

zweitens steht sie unter Zeitdruck, weil die israelische Siedlungspolitik im Westjordanland irreversible Tatsachen zu schaffen droht, und

drittens formierte sich die Opposition innerhalb der PLO gegen Arafat und gegen eine Verhandlungslösung des Nahost-Konflikts nach der 16. Nationalratstagung im Februar neu. Sie tritt für eine weitere bewaffnete Auseinandersetzung mit Israel, die das regionale Kräfteverhältnis zugunsten der arabischen Seite verschieben soll, ein.

Aus dieser politischen Einkreisung einen gangbaren Ausweg zu finden, scheint deshalb nahezu unmöglich, weil ein Fortschritt auf der einen Seite des Dreiecksdilemmas fast automatisch den unüberwindlichen Widerstand auf mindestens einer anderen Seite hervorruft. Arafat ist zweifellos in eine politische Zwickmühle geraten. Sein Lösungsversuch mittels Verhandlungen mit König Hussein durch partielle Zugeständnisse beim Alleinvertretungsanspruch und der Unabhängigkeitsfrage wurde von den „Radikalen“ in der PLO zu Fall gebracht und hat die innere Opposition gegen ihn geeinigt und gestärkt. Die denkbare Schaffung eines stärkeren Konsenses innerhalb der PLO durch eine vermehrte Betonung der Zielsetzung aus der Nationalcharta und die Rückkehr zum bewaffneten Kampf als einzigem Mittel zur vollständigen Befreiung Palästinas würde Israels Bedrohungsängste verstärken, die innerisraelische Opposition schwächen, die israelische Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten be-

schleunigen und eine Verhandlungslösung in weite Ferne rücken. Schließlich kollidiert die Möglichkeit, die Palästinafrage im Rahmen der pan-arabischen Einigung, beispielsweise durch Syrien, lösen zu lassen, mit der palästinensischen Forderung nach nationaler Unabhängigkeit. Auch die Rückkehr zum bewaffneten Kampf als einzigem Mittel würde die einseitige Abhängigkeit von Syrien als Frontstaat und von anderen arabischen Geldgebern erhöhen. Dieses Argument scheinen die „Radikalen“ bislang außer acht gelassen zu haben.

So enthält die Lage der PLO nach dem Auszug aus Beirut keine grundlegende Neuerung ihres Drei-Fronten-Dilemmas, wohl aber eine Verschlechterung ihrer politischen Position als regionaler Machtfaktor im Nahostkonflikt: Die Verteilung der PLO-Kämpfer auf verschiedene arabische Länder macht die Kommunikation schwierig und fördert die Eigenständigkeit von kleinen, radikalen Gruppen in der PLO. Sie erhöht die palästinensische Abhängigkeit von den arabischen Staaten. Der Glaube und die Hoffnung der Palästinenser, die in den besetzten Gebieten leben, daß die PLO eine Lösung auf die eine oder andere Weise erreichen kann, sind nach der Niederlage von Beirut gesunken. Israel setzt seine Siedlungspolitik unvermindert fort. Dies wird sich auch unter der neuen Regierung Schamir nicht ändern.

Nach den jüngsten Ereignissen scheinen zwei prinzipiell alternative Entwicklungen denkbar:

Erstens, Arafat verliert den Kampf in Tripoli. Dann gerät die PLO unter die Kontrolle der neuen und gestärkten Regionalmacht Syrien. Damit wären alle Chancen einer politischen Lösung des Palästinenser-Problems erloschen — zumindest auf die lange Bank geschoben. Die PLO würde zum bloßen Faktor des syrischen politischen Machtkalküls verkommen. Zweitens, Arafat gelingt das Kunststück, sich doch noch aus der militärisch aussichtslosen

Position in Tripoli zu befreien. Dann würde die PLO ihre Unabhängigkeit bewahren. Einzelne Gruppen, wie die „Rebellen“ um Abu Musa oder das PFLP-GC, würden aus dem palästinensischen Dachverband ausgestoßen und die PLO institutionell reformiert werden. Arafat würde mit dieser Rumpf-PLO einen neuen Anlauf zu einer politischen Lösung des

Nahost-Konflikts versuchen. Aufgrund der seit dem Kampf um Beirut immer weiter geschrumpften politischen Machtbasis der PLO dürfte dies aber ein noch schwierigeres Unterfangen als bisher sein. Zwischen diesen beiden alternativen Entwicklungen dürfte sich das künftige Schicksal der PLO und des Palästinenserproblems bewegen.

Ein zweiter Iran im Nahen Osten?

Ägypten und die krisenhafte Entwicklung seiner Binnenstrukturen

Nach dem Ausbruch der von dem islamisch-schiihischen Klerus getragenen und unter Rückgriff auf den Islam legitimierten politischen Erhebung gegen das Schah-Regime in Iran hat sich die internationale und regionale sicherheitspolitische Situation im Nahen Osten erheblich verändert. Nicht nur für Politiker, sondern sogar für die meisten wissenschaftlichen Experten kam diese „Islamische Revolution“ unerwartet. Einige dieser Experten erwarteten sogar die Rückkehr des Schah nach Iran nach dem Muster der Ereignisse von 1953, als der Schah seinerzeit nach seiner Entmachtung mit amerikanischer Hilfe zurückkehren konnte. Die Erwartung hat sich nicht erfüllt. Es etablierte sich ein neues Regime und der Iran blieb nicht der einzige Unruheherd in der Region. Die „Spillover“-Effekte der iranischen Revolution haben sogar eine destabilisierende Wirkung auf die gesamte Region ausgeübt.

Leider sind viele Experten dazu übergegangen, ihre Unfähigkeit, die „islamische Revolution“¹⁾ in Iran seinerzeit zu prognostizieren, dadurch zu kompensieren, daß sie nunmehr in jeder destabilisierenden Veränderung in der Region einen neuen Fall nach iranischem Muster sehen. Ägypten stand bei solchen Fehleinschätzungen im Mittelpunkt. Neben Iran unter dem Schah war Ägypten der zweitwichtigste Regionalakteur im Nahen Osten. Eine „islamische Revolution“ in Ägypten, das die autoritativste Lehrstätte des sunnitischen Islam, die Azhar-Universität, beherbergt, würde unvergleichbar größere „Spillover“-Effekte auf die ganze, vorwiegend sunnitische Region haben, als die schiihische und dazu auch nicht-arabische Revolution in Iran je

hatte. Nach Sadats Ermordung meinten viele Experten voreilig, daß Ägypten nun vor einer „islamischen Revolution“ stünde. Das neue Mubarak-Regime hat sich aber trotz dieser Voraussagen etabliert, und es wird heute selbst von eben jenen Experten als stabil eingeschätzt.

Politische Prognosen dürfen nicht in Windeseile formuliert werden; sie bedürfen zuvor der gründlichen Expertise. Die vorliegende Abhandlung hat einen bescheidenen Anspruch; sie will lediglich zu einer solchen Expertise beitragen, zu deren Erfüllung weitere Bemühungen erforderlich sein werden. Es geht hier um einige Aspekte der Sicherheitspolitik im Nahen Osten unter der Perspektive der Entwicklung innerer Strukturen regionaler Vormächte und deren Einbettung in das regionale Gebilde bzw. in das internationale System. Ägypten ist trotz seiner Isolierung im Gefolge des Camp-David-Abkommens immer noch eine regionale Vormacht, deren Entwicklung für die gesamte Region von zentraler Bedeutung ist²⁾. Saudi-Arabien hat sich im Rahmen des „Öl-Bonanza“ seit 1973 zu dem wichtigsten Regionalzentrum im Nahen Osten entwickelt³⁾. Sowohl der Niedergang des Nasserismus als auch der Sturz der Pahlawi-Dynastie haben diese neue Stellung verstärkt. Eine effektive Außenpolitik eines regionalen Zentrums erfordert aber das Vorhandensein außenpolitischer Instrumente, über die das strukturell weitgehend unterentwickelte beduinische Saudi-Arabien⁴⁾ nicht verfügt. Ölreichtum ist ein wichtiges außenpolitisches Instrument. Es reicht alleine aber nicht aus, um eine regionale Vormacht-Au-

¹⁾ Eine kompetente politische Geschichte hierüber vermittelt N. R. Keddie, *Roots of Revolution. An Interpretative History of Modern Iran*, New Haven 1981; eine gute Analyse des iranischen Islam als Hintergrund der Revolution legte vor: M. M. Fischer, *Iran. From Religious Dispute to Revolution*, Cambridge (Mass.) 1980; eine Einordnung in den internationalen Rahmen unternimmt B. Tibi, *Die iranische Revolution und die Re-Islamisierung im Lichte des Nord-Süd-Konflikts*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14/81, S. 12—26.

²⁾ Vgl. B. Tibi, *Ägypten und seine arabische Umwelt. Eine historische Retrospektive über Ägyptens Abkopplung nach Sadats Friedensinitiative*, in: *Beiträge zur Konflikt-Forschung*, 12 (1982) 4, S. 33—60.

³⁾ Siehe besonders T. R. McHale, *A Prospect of Saudi Arabia*, in: *International Affairs*, 56 (1980) 4, S. 622—647, und L. Turner/J. Bedore, *Saudi Arabia: The Power of the Purse-Strings*, in: *International Affairs*, 54 (1978) 3, S. 405—420.

⁴⁾ Vgl. die ausgezeichnete Untersuchung von Ch. Helms, *The Cohesion of Saudi Arabia*, London 1981.

Benpolitik zu betreiben. Hieraus entspringt die Bedeutung Ägyptens als des am meisten strukturell entwickelten Landes der gesamten Region. Ein ehemaliger Wirtschaftsminister Nassers, der gegenwärtig als Berater in einem arabischen Golf-Scheichtum arbeitet, sagte dem Autor auf einer Konferenz: „Ägypten kann ohne die anderen Araber leben, diese können aber auf Ägypten nicht verzichten.“ Diese Aussage charakterisiert adäquat die Lage in der Region. Ägyptens Bedeutung hat seit der „iranischen Revolution“ selbst für Saudi-Arabien erheblich zugenommen, da die arabischen Öl-Staaten sich alleine gegen die universellen Ansprüche Khomeinis, sein Revolutionsmodell in die gesamte islamische

Welt (vierzig Staaten mit einer Bevölkerung von 800 Mio.) zu exportieren, nicht wehren können⁵⁾. Ohne die ägyptische Militärhilfe hätte der Irak z. B. seinen von Saudi-Arabien und Kuwait finanzierten Krieg gegen Iran nicht so lange durchhalten können.

Diese Bemerkungen illustrieren die zentrale Bedeutung der sicherheitspolitischen Position Ägyptens für die gesamte Region des Nahen Ostens. Diese Arbeit stellt die innenpolitische Entwicklung Ägyptens in ihren Mittelpunkt, wobei der Analyse der wirtschaftlichen und sozio-politischen Strukturen und deren Verflechtungszusammenhängen eine zentrale Bedeutung zugemessen wird.

I. Ägypten als ein regionales Zentrum der nahöstlichen Region

Aus der zeitgeschichtlichen Perspektive mögen folgende Hinweise genügen, um die dieser Abhandlung zugrunde liegende These zu illustrieren, Ägypten sei das wichtigste regionale Zentrum des Nahen Ostens: Nach Indien ist Ägypten der größte Empfänger deutscher Entwicklungshilfe in Form von Kapitalhilfe⁶⁾, und die Sowjetunion hat ihrerseits im Rahmen der regionalen Spezifizierung ihrer außenpolitischen Dritte-Welt-Strategie Ägypten die Stellung einer Schlüsselfigur zuerkannt⁷⁾. Nach dem Tode Nassers und der danach von Sadat durchgesetzten Hinwendung zum Westen haben die USA zur Festigung ihrer regionalen Position „das seit dem Marshall-Plan größte und umfassendste Wirtschaftshilfe-Programm“⁸⁾ in Ägypten getragen, wie der Kairoer Direktor der US-Agency for International Development, Donald Brown, hervorhebt.

Aus der Perspektive der neueren Geschichte stellt Ägypten neben dem türkischen Kernland des Osmanischen Reiches das zweite Begegnungsforum zwischen Orient und Okzi-

dent im modernen Zeitalter dar. Napoleons Ägypten-Expedition im Jahre 1798 leitete das ein, was der britische Wirtschaftshistoriker Roger Owen den Eintritt des Nahen Ostens in die Weltwirtschaft nannte⁹⁾. In Ägypten wird die islamische Kultur am gründlichsten mit der europäischen Moderne konfrontiert¹⁰⁾. Dort entstehen die führenden modernen Eliten der gesamten Region. Unter Mohammed Ali wird in Ägypten während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts der erste Versuch im Nahen Osten unternommen, einen modernen, säkular orientierten Staat aufzubauen¹¹⁾, der allerdings durch die koloniale Penetration des Landes unterminiert und beendet wird. Ägypten wird im Jahre 1882 zu einer britischen Kolonie. Die ägyptische Nationalbewegung des 19. Jahrhunderts und ihr Symbol, der ‚Urabi-Aufstand‘, prägen den Einbruch nationaler Orientierungen in die islamisch-universell orientierte arabische Region¹²⁾. Die ersten säkular-national ausgerichteten Parteien im modernen Sinne wurden in Ägypten gegründet, und schließlich erlangte

⁵⁾ B. Tibi, Die Folgen der Re-Islamisierung für Weltpolitik und Weltwirtschaft, in: Gegenwartskunde, Bd. 30 (1981), S. 187—196 (überarbeitete Fassung des Vortrages vor dem Industrie-Club, Düsseldorf).

⁶⁾ Bericht „Ägypten“, in: Internationales Afrika-Forum, 18 (1982), S. 117ff., hierzu S. 119.

⁷⁾ Vgl. R. O. Freedman, Soviet Policy towards the Middle East since 1970, New York 1978², S. 12ff., 19ff.

⁸⁾ D. S. Brown, Egypt and the United States: Collaborators in Economic Development, in: The Middle East Journal, 35 (1981), S. 3—14, hierzu S. 8.

⁹⁾ Vgl. R. Owen, The Middle East in the World Economy 1800—1914, London-New York 1981, bes. S. 65ff.

¹⁰⁾ Hierüber ausführlich I. Abu-Lughod, The Arab Rediscovery of Europe. A Study in Cultural Encounters, Princeton (N. J.) 1963, und B. Tibi, Nationalismus in der Dritten Welt am arabischen Beispiel, Frankfurt/M. 1971 (Engl.: London 1981; Amerika: New York 1981), bes. S. 64ff.

¹¹⁾ Vgl. H. Dodwell, The Founder of Modern Egypt. A Study of Mohammed Ali, Cambridge 1931.

¹²⁾ Vgl. A. Schölch, Ägypten den Ägyptern, Zürich-Freiburg/Br. 1972 (Engl.: London 1981).

Ägypten als erstes arabisches Gebiet im Jahre 1922 seine völkerrechtliche Souveränität und führte als erstes arabisches Land das parlamentarische Mehrparteiensregierungs-system als Regierungsform ein¹³). Der militärische Coup d'État der „Freien Offiziere“ unter Nasser vom 23. Juli 1952 beendete den ägyptischen Parlamentarismus und brachte das revolutionäre Regime der militärischen Elite als Alternative¹⁴).

In allen angeführten Phasen und bei allen Innovationen galt Ägypten für die ganze Region als Vorbild. Zwar kannten auch Syrien und zuvor der Irak das parlamentarische Regierungssystem und sogar noch vor Ägypten die militärische Intervention in die Politik; aber der ägyptische Parlamentarismus stand als Modell für die Einführung dieser Regierungsform in die arabo-islamische Region. Der Niedergang des ägyptischen Parlamentarismus leitete überregional das Ende dieses Regierungssystems in den arabischen Ländern ein. Der Nasserismus war entsprechend die überregionale Alternative hierfür. Die arabische Niederlage im Sechs-Tage-Krieg von 1967 schwächte die Legitimität von Nassers Regime und beraubte die Ideologie des Nasserismus ihrer überregionalen Wirkung¹⁵). Auch diesmal ist es Ägypten, wo die Alternative entfaltet wird: Die Wiedergeburt des politischen Islam, aus der das wiederum überregionale Wiedererstarben des Islam hervorgegangen ist¹⁶), hat in Ägypten und nicht in Iran begonnen.

Unter Nasser hat die Sowjetunion den Höhepunkt ihres Einflusses in der gesamten Region gehabt¹⁷). Seit dem Tode Nassers und seit Sadats Aufstieg zur Macht, der mit der Ausschaltung des linken Flügels der Staatspartei „Arabische Sozialistische Union“ (ASU)

bzw. mit der Ausweisung der sowjetischen Militärberater aus Ägypten eingeleitet wurde¹⁸), beginnt in Ägypten eine Tendenzwende, die für die gesamte Region gilt. Parallel zu Ägyptens Hinwendung zum Westen wird die Rückkehr der meisten arabischen Länder in das westliche Lager ermöglicht. Innenpolitisch hat diese Wende in Ägypten mit der Politik der wirtschaftlichen, aber auch der politischen Liberalisierung „der Infitah“¹⁹) (wortwörtlich: Öffnung) begonnen. Der regionale Ausdruck dieser Wende ist der Aufbau eines saudi-ägyptischen Gegengewichts am Roten Meer zu dem Übergewicht am Arabisch-Persischen Golf, das von Iran unter dem Schah als regionaler Ordnungsmacht getragen wurde²⁰).

Sadat war sich der Legitimitätskrise des Nasserismus und des Wiedererstarbens des Islam bewußt. Sowohl um die ASU-Linke, die Nasser mitgetragen hat, zu schwächen, als auch um die „islamische Tendenz“ für seine eigene Legitimität zu mobilisieren, entließ Sadat die unter Nasser zu Tausenden in Gefängnissen inhaftierten Muslim-Brüder²¹) und gab sein Regime u. a. dadurch als islamisch aus, daß er eine neue Verfassung erließ, in der das islamische Recht, die „Schari'a“, zur Hauptquelle der Rechtsprechung deklariert wurde²²).

Zwei unerwünschte Störfaktoren haben diese Entwicklung beeinträchtigt und kumulierten in der Ermordung Sadats durch islamische Fundamentalisten, die er anfänglich protegiert hatte. Zum einen stand Sadat unter er-

¹³) Vgl. Kap. Die Armee, die Staatspartei und der politische Aufstieg Sadats, in: B. Tibi, a. a. O. (Anm. 14), S. 319ff.

¹⁴) Vgl. G. G. Klöwer, Ägypten. Zwischenbilanz und Perspektiven Sadatischer Entwicklungspolitik, Arbeiten der Abteilung Entwicklungsländer-Forschung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Heft Nr. 42, Bonn 1976.

¹⁵) Siehe U. Steinbach, Arabische Politik um das Horn von Afrika, in: Außenpolitik, 28 (1977), S. 300—311, bes. S. 307ff.

¹⁶) Die zweifellos grundlegende Geschichte der Muslim-Brüder legte vor: R. Mitchell, The Society of the Muslim Brothers, Oxford 1969, zur Periode unter Nasser S. 105ff; Mitchell betreibt gegenwärtig Feldforschung in Ägypten, um entsprechende Materialien über die Nachfolgeorganisationen zu sammeln; in dem sehr informativen Aufsatz von M. Wenner/A. Said Aly, Modern Islamic Reform Movements: The Muslim Brotherhood in Contemporary Egypt, in: The Middle East Journal, 36 (1982), S. 336—361, werden Informationen vermittelt, die zeitlich gesehen über die Arbeit von Mitchell hinausgehen (Mitchell ist inzwischen in Kairo verstorben).

¹⁷) J. P. O'Kane, Islam in the New Egyptian Constitution, in: The Middle East Journal, 26 (1972), S. 137—148.

¹³) Vgl. N. Safran, Egypt in Search of Political Community. An Analysis of the Intellectual and Political Evolution of Egypt 1804—1952, Cambridge (Mass.) 1961, bes. S. 101ff.

¹⁴) Vgl. die immer noch grundlegende Studie hierüber von A. Abdel-Malek, Ägypten: Militärgesellschaft, Frankfurt/M. 1971 (Orig. Franz., Paris 1962), bes. S. 93ff., und B. Tibi, Militär und Sozialismus in der Dritten Welt, Frankfurt/M. 1973, darin das Kap. über Ägypten, S. 193ff.

¹⁵) Vgl. die Diskussion über Ägyptens Bedeutung und zum historischen Stellenwert des Nasserismus in F. Ajami, The Arab Predicament. Arab Political Thought and Practice since 1969, Cambridge 1981, S. 77ff. und bes. S. 122ff.

¹⁶) Vgl. hierüber B. Tibi, Die Krise des modernen Islam. Eine vorindustrielle Kultur im wissenschaftlich-technischen Zeitalter, München 1981, S. 59ff.

¹⁷) Vgl. R. O. Freedman, a. a. O. (Anm. 7), Kap. II.

heblichem innenpolitischen Druck, schnelle Lösungen für die Probleme, die aus dem ungeheuren demographischen Wachstum und der gleichzeitigen Stagnation der ägyptischen Wirtschaft bei einem erheblichen Anteil der Militärausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben herrühren²³⁾, zu bieten. Unter diesem Druck handelte Sadat, als er seinen Blitzbesuch nach Jerusalem unternahm und im Anschluß daran Camp David bzw. das ägyptisch-israelische Friedensabkommen unterschrieb²⁴⁾. Der erste Störfaktor war in diesem Zusammenhang die „arabisch-ägyptische Konfrontation“²⁵⁾, die aus der arabischen Ablehnung von Camp David hervorging und die zu der politischen Isolierung Ägyptens beitrug. Sadat verkalkulierte sich, als er davon ausging, daß zumindest Saudi-Arabien, das ökonomische regionale Zentrum des Nahen Ostens, bei seiner Friedensinitiative mitziehen würde. Saudi-Arabien, das sicherlich mitgezogen hätte, um den Nahen Osten durch die Beendigung der Kriegssituation mit Israel zu befrieden und somit eine Atmosphäre für saudisch-finanzierte Investitionen zu schaffen²⁶⁾, stand vor der Alternative, sich wie Ägypten zu isolieren oder zumindest durch Anschluß an die arabische Mehrheitsfront auf sie beschwichtigend einwirken zu können. Die Zeit für eine gründliche Abwägung dieser Alternative war nicht ausreichend genug und wurde durch den Ausbruch der Revolution in Iran erheblich verkürzt. Zudem wurde der

Handlungsspielraum durch die neue Situation immens eingengt. Saudi-Arabien ist eine islamisch legitimierte Monarchie²⁷⁾ und stellt den Islam auch als eine der wichtigsten Stützen ihrer Außenpolitik dar²⁸⁾. Iran unter Khomeini dagegen spricht den Saudis ab, den Islam zu vertreten und nimmt diese Rolle für sich selbst monopolistisch in Anspruch.

Hierin liegt der zweite Störfaktor, mit dem Sadat nicht kalkulieren konnte. Die Saudis hätten Sadats Friedensvertrag mit Israel auf keinen Fall unterstützen können, gerade in einer Situation, in der der Zionismus auch von Iran als der „Feind des Islam“ angeklagt wurde, zumal die Saudis gerade beanspruchen, den Islam zu vertreten. Gegen Khomeinis Vindikation dieser Rolle bliebe den Saudis, im Falle einer Rückendeckung für Sadat, keine legitimatorische Stütze mehr. Für Sadat selbst wirkte diese neue Situation im Hinblick auf seine Legitimität verheerend. Die islamischen politischen Gruppen, denen er nach jahrelanger politischer Unterdrückung durch Nasser einen politischen Handlungsspielraum gewährt hatte, begannen gegen ihn zu agitieren und ihn als „Feind des Islam“ zu inkriminieren. Schließlich ermordeten sie ihn. Neben diesen außenpolitischen Störfaktoren für die Sadatsche Politik zeitigte die Wirtschaftspolitik der „Infitah“ keine großen Erfolge; sie verschärfte sogar die innenpolitische Situation.

II. Ägyptens interne Entwicklung von Nasser zu Mubarak: Sadats Erbe

Als die „Freien Offiziere“, zu denen sowohl Nasser als auch Sadat gehörten, 1952 die Macht in Ägypten eroberten, hatten sie keine

gesellschaftspolitische Konzeption; sie empfanden lediglich den Status quo als ungerecht und somit als veränderungsbedürftig. Das war das Motiv ihrer Erhebung. Auf verschiedenen Etappen der Entwicklung ihres politischen Regimes hatten sie unter Nassers Führung eine Agrarreform eingeführt und später den Handel sowie die Industrie verstaatlicht²⁹⁾. Viele Armeeoffiziere avancierten im Rahmen dieser Reformen zu Direktoren staatlicher Be-

²³⁾ Hierüber informiert im einzelnen die ausgezeichnete Analyse von J. Waterbury, *Egypt. Burdens of the Past/Options for the Future*, Bloomington 1978, bes. S. 113ff., 125ff. und 201ff. Waterbury forschte und lehrte sieben Jahre in Ägypten.

²⁴⁾ Eine Analyse sowie eine Dokumentierung dieses Friedensprozesses sind enthalten in P. A. Jureidini/R. D. McLaurin, *Beyond Camp David. Emerging Alignments and Leaders in the Middle East*, Syracuse 1981 (Dokumente auf S. 105ff.); vgl. auch B. Tibi, a. a. O. (Anm. 2), S. 47ff.

²⁵⁾ A. R. Taylor, *The Arab Balance of Power*, Syracuse 1982, S. 73ff.

²⁶⁾ So lautet auch die Interpretation des Ökonomen O. Hamed, *Egypt's Open Door Economic Policy: An Attempt at Economic Integration in the Middle East*, in: *International Journal of Middle East Studies*, 13 (1981), S. 1—9, hierzu S. 6ff.

²⁷⁾ Vgl. B. Tibi, *Zum Verhältnis von Religion, Politik und Staat in islamisch legitimierten Monarchien. Eine komparative Studie über Marokko und Saudi-Arabien*, in: *Orient*, 21 (1980), S. 158—174.

²⁸⁾ Hierüber im einzelnen A. I. Dawisha, *Internal Values and External Threats: The Making of Saudi Foreign Policy*, in: *Orbis*, 23 (1979) 1, S. 129—143.

²⁹⁾ Hierüber ausführlich die entsprechenden Kapitel in B. Tibi, a. a. O. (Anm. 14), S. 194ff., S. 223ff.

triebe. Zu der politisch herrschenden militärischen Elite, die das ägyptische Regime getragen hat, kam somit ein neues Segment hinzu, das A. Perlmutter „strategische Elite“³⁰⁾ nennt und die als zivil gekleidete Militärs zu charakterisieren ist³¹⁾.

Nach Nassers Tod befand sich Ägypten in einer tiefgreifenden wirtschaftlichen Krise, die eine Kursänderung auf allen Ebenen erforderlich machte. Das waren die Rahmenbedingungen, innerhalb derer Nassers Nachfolger Sadat handelte: Innenpolitisch liberalisierte er, indem er das Einparteiensystem und somit die Staatspartei ASU allmählich auflöste. Wirtschaftspolitisch führte er den Markt wieder ein, indem er die dirigistische Staatspolitik aufgab und weite Teile des öffentlichen Sektors in Industrie und Landwirtschaft reprivatisierte. Außenpolitisch koppelte er Ägypten vom sowjetischen Lager ab und ging eine Allianz mit den Vereinigten Staaten ein.

1. Die ägyptische Wirtschaft und ihre zentralen Probleme

Man kann weder retrospektiv eine Bewertung der wirtschaftspolitischen Leistungen des ägyptischen Militärregimes unter Nasser vornehmen, noch eine Einschätzung der Liberalisierungsmaßnahmen unter Sadat wagen, um das von Mubarak übernommene Erbe adäquat einzuschätzen, wenn man nicht auf die Strukturprobleme Ägyptens eingeht, mit denen jedes Regime, gleich welcher Art, unmittelbar konfrontiert wird.

Ägypten gehört zwar zu den am meisten entwickelten arabischen Ländern, aber gleichermaßen zu den ärmsten. Mit einer noch größeren Bevölkerungsdichte als Bangladesch hat Ägypten heute eine Bevölkerung von 43 Mio., die jährlich um 2,8 % wächst, so daß es ca. alle zehn Monate eine Million Ägypter mehr gibt, die behaust und ernährt werden müssen³²⁾. Das Land hat zwar eine Fläche von 1 001 000 km², von der allerdings nur die beiden Nil-Ufer und das Nil-Deltagebiet bevölkert werden können. Erschwerend kommt noch hinzu, daß das Land vergleichbar arm an Ressourcen ist. Jede Wachstumsrate wird von

der Bevölkerungswachstumsrate, aber auch von den steigenden Militärausgaben aufgesogen. Ägypten ist nämlich nicht nur das bevölkerungsreichste Land der Region, sondern hat auch — abgesehen von Israel — die stärkste (367 000 Soldaten) und somit kostspieligste Armee der Region.

Der in Ägypten geborene und aufgewachsene, heute in Oxford lehrende Ökonom Robert Mabro wiederholt in seinem Standardwerk über die Entwicklung der ägyptischen Wirtschaft während der Nasser-Ära unermüdlich, daß man hierüber nicht gerecht urteilen würde, wenn man nicht gleichzeitig die Rahmenbedingungen und die kaum überwindbaren sachlichen Schwierigkeiten berücksichtigt³³⁾. Nur unter dieser Einschränkung stellt er fest, daß die Bilanz der Nasser-Ära ausgesprochen bescheiden ist. Nun muß man aber zwischen einzelnen Perioden differenzieren: Während zu Beginn der sechziger Jahre eine Wachstumsrate von 4,2 % verzeichnet werden konnte, sank diese im Zeitraum 1966—1973 auf maximal 1 %³⁴⁾. Hierfür waren nicht nur die Bevölkerungsprobleme verantwortlich. Nasser demokratisierte das Bildungssystem und blähte es dermaßen unproportional auf, daß nicht nur sehr viele nicht benötigte Universitätsabsolventen ausgebildet wurden, sondern auch Erwartungen entstanden, die Ägypten mit seinen geringen Ressourcen nicht befriedigen konnte. Nasser erließ ein Gesetz, das eine Beschäftigungsgarantie für jeden Universitätsabsolventen sicherte. Der Staatssektor wuchs somit ungeheuer und wurde unvorstellbar kostspielig, ohne parallel eine entsprechende produktive Leistung durch die Wirtschaft des Landes erbringen zu können. Hinzu kommt die kaum funktionsfähige Verwaltung der verstaatlichten Betriebe, die den

³⁰⁾ R. Mabro, *The Egyptian Economy 1952—1972*, Oxford 1974, bes. S. 228ff., vgl. auch D. Weiß, *Wirtschaftliche Entwicklungsplanung in der Vereinigten Arabischen Republik. Analyse und Kritik der ägyptischen Wachstumspolitik*, Köln-Opladen 1964. So wenig man Nassers Erbe positiv beurteilen kann, ist es für den Experten auch kaum zu übersehen, wie sehr dieses Erbe heute im Orient mit Mythen verhüllt wird. Nasser gilt einfach als der historische Held des modernen Nahen Ostens, auch wenn manchmal seine Fehler registriert werden. Die repräsentativste arabische Publikation hierzu ist das Sonderheft der großen Beirut-Zeitschrift *Qadaya Arabiyya*, an dem 30 führende arabische Publizisten und Wissenschaftler als Autoren mitgewirkt haben. Vgl. A. Sayigh (ed.), *Abd an-Nasir wa ma ba'd (Abdul Nasser und sein Nach-Zeitalter)*, Beirut 1980.

³⁴⁾ O. Hamed, a. a. O. (Anm. 26), hierzu S. 4f.

³⁰⁾ A. Perlmutter, *Egypt. The Pretorian Society*, New Brunswick 1974, S. 163ff.

³¹⁾ B. Tibi, a. a. O. (Anm. 14), S. 208.

³²⁾ Hierüber informiert sehr fundiert J. Waterbury, a. a. O. (Anm. 23), S. 67ff. (über die Bevölkerungsexplosion), S. 113ff. (über die Ernährungsprobleme), S. 177 (über die Behausungsprobleme).

öffentlichen Sektor konstituierten. Ein Höhepunkt dieser Malaise war die Niederlage im Sechs-Tage-Krieg, die das Land nicht nur wirtschaftlich erheblich ruinierte. Dieses wirtschaftliche Erbe hinterließ Nasser, als er im Jahre 1970 starb.

Die Kursänderung unter Sadat hatte zwar auch politische Gesichtspunkte; aber die wirtschaftlichen Aspekte standen im Mittelpunkt. Der Re-Privatisierung der Wirtschaft und der Hinwendung zum Westen lag die Annahme, ja der feste Glaube zugrunde, daß diese neue Politik einen unerschöpflichen Kapitalzufluß sowohl aus den westlichen Industrienationen als auch aus den arabischen erdölreichen Staaten mit sich bringen würde. In der Tat stieg die Wachstumsrate unter Sadat; Mubarak³⁵⁾ übernahm das Regierungsamt in einem Land mit einer Wachstumsrate von 8 %.

Ein Ökonom, der nicht nur mit Zahlen hantiert, würde sich aber von einer solchen hohen Wachstumsrate nicht blenden lassen. Zwar gibt es auf dem ägyptischen Markt nunmehr erheblich mehr Waren und auch eine höhere Geldliquidität als zuvor, aber ein Blick unter die Oberfläche zeigt, daß die produktiven Sektoren Landwirtschaft und Industrie nicht nur nicht die Quelle dieser Wachstumsrate sind, sondern sogar erheblich schrumpfen.

Der erwartete Kapitalzufluß aus dem westlichen und dem ölreichen arabischen Ausland ließ nicht sehr lange auf sich warten. Die arabischen Öl-Reichen haben die Finanzorganisation „Gulf Organization for the Development of Egypt“ gegründet, deren Mitglieder, Saudi-Arabien, Kuwait, Vereinigte Arabische Emirate (VAE) und Katar, zwei Milliarden US \$ für Ägypten aufbrachten, womit seinerzeit die für 1977 erwartete Zahlungsunfähigkeit des Landes überwunden werden konnte³⁶⁾. Für Saudi-Arabien stand damit der Plan einer neuen saudisch-kontrollierten Ordnung in der Region unter Nutzung der strukturell entwickelten ägyptischen Fazilitäten, an denen es in Saudi-Arabien mangelt, fest. Von westlicher Seite kam eine koordinierte westeuropäisch-amerikanische Wirtschaftshilfe. Wäh-

rend die US-Finanzhilfe im Jahre 1977 390 Mio. \$ betrug, erhöhte sie sich im Jahre 1980 auf 850 Mio. \$³⁷⁾. So hoch diese Summe sein mag, sie lag unterhalb der ägyptischen Erwartungen. Ein erheblicher Teil der amerikanischen Wirtschaftshilfe diente der Finanzierung der amerikanischen Nahrungsmittel-exporte nach Ägypten. Ägypten steht auf der internationalen Liste der Konsumenten amerikanischen Weizens an sechster Stelle. Unter dem Gesichtspunkt des amerikanischen Gesetzes „Public Law 480/Food Aid Program“ rangiert Ägypten an erster Stelle der Hilfeempfänger.

Solche Einfuhren von Nahrungsmitteln in ein Agrarland bringen die Frage nach der Lage der dortigen Landwirtschaft mit sich. Nach der Einschätzung der Weltbank muß die ägyptische Landwirtschaft eine jährliche Wachstumsrate von mindestens 4 % erreichen, um das Bevölkerungswachstum von 2,8 % unter dem Gesichtspunkt der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zu bewältigen. Nun stagnierten unter Nasser die landwirtschaftlichen Investitionen mit 20 % an den Gesamtinvestitionen, sanken aber im Rahmen der Liberalisierung (Open Door Policy, arab. Infitah) auf genau 8 %³⁸⁾. Wenn man sich diese Zahlen anschaut, dann kann man das folgende Urteil der beiden amerikanischen Ökonomen Parvin und Putterman verstehen: „Wenn man auch das Nahrungsmittelproblem in Ägypten als ein solches charakterisieren muß, das *selbst verursacht* in dem Sinne ist, daß sonst bei einer adäquaten Politik die landwirtschaftlichen Ressourcen zur Ernährung der Bevölkerung ausreichen würden, muß man anerkennen, daß es sich um ein allgemeines wirtschaftliches Problem handelt. Die *wichtigste Ursache* bleibt der Druck, der durch das Bevölkerungswachstum entsteht ...“³⁹⁾ In einem Postskript zu ihrer Analyse fügen sie hinzu, daß sie, trotz ihrer dramatischen Schlußfolgerungen, eher die Bedeutung der Disproportion in der Entwicklung der Nahrungsmittelerzeugung/Bevölkerungszunahme unterschätzt hätten.

Im Rahmen der Infitah-Liberalisierungspolitik haben die Landeseinnahmen an Devisen er-

³⁵⁾ Vgl. J. Merriam, Egypt after Sadat, in: Current History, 81 (1982), S. 5—8. Weniger fundiert dagegen ist leider: G. G. Klöwer, Ägypten unter Mubarak, in: Internationales Afrika-Forum, 18 (1982), S. 267—272.

³⁶⁾ D. Radke/H. H. Taake, Das internationale Management der Finanzkrisen Ägyptens und der Türkei, in: Europa-Archiv, 38 (1983), S. 53—62, hierzu S. 54f.

³⁷⁾ D. S. Brown, a. a. O. (Anm. 8), S. 5.

³⁸⁾ O. Hamed, a. a. O. (Anm. 26), S. 4.

³⁹⁾ M. Parvin/L. Putterman, Population and Food Dynamics: A Caloric Measurement in Egypt, in: International Journal of Middle East Studies, 12 (1980), S. 81—100, hierzu S. 98.

heblich zugenommen. Diese kamen aber vorwiegend weder aus der Landwirtschaft noch aus der Industrie, sondern aus folgenden vier Quellen: aus der Erdöl-Ausfuhr, den Überweisungen der ägyptischen Gastarbeiter in den ölfreieren Ländern, dem Suez-Kanal und schließlich aus dem Tourismus⁴⁰⁾.

Ägypten produziert täglich 675 000 Barrel Öl und erhielt im vergangenen Jahr 3,8 Milliarden \$ aus Erdölausfuhren. Hierzu kommen die Überweisungen von zwei Millionen Ägyptern (vom Professor bis zum Hilfsarbeiter), die vor allem in Saudi-Arabien und den Golfstaaten arbeiten. 1978 betrugen diese Überweisungen eine Milliarde Dollar, im Jahre 1980 waren sie schon auf 3,8 Milliarden \$ gestiegen. Es gehen zwar auch deutsche Touristen nach Ägypten, aber die 700 Mio. \$, die durchschnittlich pro Jahr dem Lande aus dem Tourismus zugute kommen, stammen nicht von westlichen, sondern von ölfreieren arabischen Touristen, die sich u. a. in der Night-Club-Straße in Kairo (al-Ahram Street) vergnügen können. Diese Straße war schon mehrmals eine Ursache innenpolitischer Unruhen, da ihre Etablissements in einer strengen islamischen Gesellschaft betrieben werden. Auch war sie einmal der Anlaß einer libysch-ägyptischen Krise. Schließlich ist noch der Suez-Kanal zu erwähnen, der dem Lande 1,8 Milliarden \$ im Jahre 1981 erbrachte. Die verzeichnete Wachstumsrate von 8 % bezieht sich auch auf das Wachstum dieser vier Wirtschaftsbereiche und nicht auf den produktiven Sektor.

Eine Entwicklung des produktiven Sektors der Wirtschaft (Landwirtschaft und Industrie) findet hingegen nicht statt. Die getätigten Investitionen lagen „meistens in Projekten im Bereich des Tourismus und des Bausektors: Neue Sheratons, Hiltons und Holiday Inns parallel zu den Coca-Cola- und Xerox-Fließbändern“⁴¹⁾. Fast alle Ökonomen, die über Ägypten arbeiten, stimmen darin überein, daß ein Großteil der Deviseneinnahmen des Landes über „inoffizielle Kanäle“ abgewickelt werden. Damit erklärt sich die in den siebziger Jahren in Ägypten verbreitete Wirtschaftskorruption, gegen die Mubarak sehr streng vorgeht. Es werden heute z. B. der Oppositionszeitung al-Ahali Schlagzeilen erlaubt wie „Die Nationale Partei (die Sadat-Partei,

B. T.) protegiert die Korruption und die Korrupten“ oder „Der geflüchtete Millionär Kafrawi verrät die Geheimnisse des Ismat Sadat (Sadats Bruder, B. T.)“⁴²⁾. Neben dieser Wirtschaftskorruption leidet Ägypten unter einer Inflationsrate von 30 bis 35 % und einer immensen internationalen Verschuldung. Die Tilgungsrate der Schuldzinsen beträgt alleine eine Milliarde \$ pro Jahr.

Mubarak ist sehr resolut an diese Probleme herangegangen. Er setzt zwar die liberale Wirtschaftspolitik seines Vorgängers fort, versucht aber aus innenpolitischen Überlegungen heraus, einige dieser Auswüchse unter Kontrolle zu bekommen. Ägyptens Probleme scheinen unlösbar zu sein, solange sein Bevölkerungsproblem nicht bewältigt wird. Eine erfolgreiche Politik kann unter den vorhandenen Rahmenbedingungen nur eine solche des sozialen Gleichgewichts und der proportionierten Allokation von Mitteln und Ressourcen sein.

2. Vom Einparteistaat zum Mehrparteienstaat der National-Demokratischen Partei (NDP)

Der neue ägyptische Präsident Mubarak setzt nicht nur die liberale Wirtschaftspolitik seines Vorgängers fort, sondern übernimmt auch die Gestaltung des politischen Systems so, wie sie unter Sadat ihre letzte politische Form angenommen hat. Es handelt sich um ein formales Mehrparteiensystem auf parlamentarischer Basis. Wie Sadats Wiedereinführung des Marktes nicht Liberalisierung, sondern Korruption und die schnelle Entstehung einer schmalen, sehr korrupten sozialen Schicht von Neureichen⁴³⁾ begünstigte, so war der Sadat'sche Parlamentarismus lediglich eine Fassade, hinter der Sadats eigene Partei, die NDP, eine absolute Mehrheit hatte. Die NDP-Parlamentsfraktion ist in dieser Hinsicht mit der bisherigen Nasser'schen Einheitspartei, der Arabischen Sozialistischen Union, durchaus vergleichbar⁴⁴⁾.

Mubaraks bisherige Leistungen sind positiv einzuschätzen, da er einerseits die Marktwirt-

⁴⁰⁾ Vgl. zu diesen Angaben die Aufsätze von J. Merriam, a. a. O. (Anm. 35), D. S. Brown, a. a. O. (Anm. 8) und O. Hamed, a. a. O. (Anm. 26).

⁴¹⁾ O. Hamed, a. a. O. (Anm. 26), S. 4.

⁴²⁾ al-Hizb al-Watani waffar al-himaya li'l-fasad wa'l-mufsidin, in: al-Ahali vom 30. 3. 1983 und al-Kafrawi al-millioner al-harib yakshuf asraran khathira 'an Ismat Sadat, in: al-Ahali vom 16. 3. 1983.

⁴³⁾ Siehe das Kapitel „fat cats“ über diese ägyptischen Neureichen in: D. Hirst/I. Beeson, Sadat, London 1982, S. 215 ff.

⁴⁴⁾ Zur ASU vgl. die Monographie von R. Büren, Die Arabische Sozialistische Union, Opladen 1970.

schaft beibehalten hat, die Korruption aber bekämpft und andererseits das Mehrparteiensystem weiterbestehen läßt, es aber nicht nur als Form ansieht. Mubarak scheint es mit dem Pluralismus ernst zu meinen, obwohl er von seiner Sozialisation her ein Offizier und kein Politiker ist. Ob das Gewähren von Liberalität lediglich einer Schaukelpolitik zwischen den Fraktionen oder einer grundsätzlichen Orientierung entspringt, kann allerdings in diesem Stadium der Entwicklung noch nicht ausgemacht werden.

Sadats Liberalität, die im Rahmen der „Korrektiv-Revolution“ nach 1971 in das politische System anstelle von Nassers Geheimdienstapparaturen und den anderen autoritären Staatsinstanzen eingeführt wurde, war eindeutig vom Anbeginn an ein taktischer Zug. Nach Nassers Tod entstand im damaligen Militärregime ein Vakuum, da das System nicht von Institutionen getragen wurde. Denn Nasser personifizierte den Staatsapparat und war selbst die Koordinationsinstanz zwischen allen Entscheidungsstufen. Die letzte Entscheidung lag immer bei ihm⁴⁵⁾. Alle Fraktionen ordneten sich ihm unter und akzeptierten seine Stellung im politischen System. Nach seinem Tode hatte keine dieser Fraktionen genügend Macht, um sein Erbe anzutreten. Sadat war sozusagen ein Interimspräsident, ein Kompromißkandidat, der ohne diese Fraktionen alleine nicht regieren durfte. Sadat hatte sich aber mit der Armee und dem Sicherheitsapparat arrangiert und es geschafft, in den Jahren 1971 bis 1973 seine „Korrektiv-Revolution“ gegen diese vor allem im öffentlichen Sektor und der Staatspartei ASU verankerte Staatsklasse (vor allem die Sabri-Fraktion) durchzusetzen. Er nannte sie „marakiz al-quwwa“ (Machtzentren) und verfolgte eine Politik der politischen Liberalisierung, die darauf abzielte, die ASU aufzulösen, gerade um dieses Segment der politischen Elite des Nasser-Regimes politisch zu neutralisieren. Deswegen wurde diese Politik auch mit dem Begriff der De-Nasserisierung umschrieben.

Der partielle ägyptische Sieg im Oktober-Krieg⁴⁶⁾ trug zu einer Stärkung der politi-

schen Position Sadats bei und verlieh ihm Legitimität. Während Nasser noch zu seinen Lebzeiten als der geschlagene Präsident des Sechs-Tage-Krieges von 1967 galt, stieg Sadat nun mit dem selbst verliehenen Titel „batal al-ubur“ (Held des Überquerens) empor, da die Überquerung des Suez-Kanals im Oktober 1973 unter seiner Führung zustande kam. Auf dieser Legitimität aufbauend, konnte er sowohl mit dem Gesetz Nr. 43 seine Wirtschaftspolitik der „Infitah“ einführen, als auch im August 1974 sein Reformpapier in bezug auf die ASU bekanntgeben⁴⁷⁾. Hiernach werden nun in der Staatspartei „Manabir“ (Foren) zugelassen, die entweder „die Rechte“, „die Linke“ oder „die Mitte“ vertreten. Sadats Fraktion repräsentierte die der Mitte. Sowohl die „Linke“ als auch die „Rechte“ waren Schlagworte zur Bezeichnung der politischen Kräfte der Opposition, mit der Sadat fertig werden mußte. Nasser hatte zuvor fast zwei Jahrzehnte lang eine ausbalancierende Politik der Bestrafung bzw. Belohnung aller politischen Kräfte je nach vorgegebener Situation verfolgt, deren Produkt ein stabiles Gleichgewicht unter seiner autoritären Herrschaft war. Sadat hatte ein ähnliches Spiel versucht, scheiterte jedoch.

Schon im November 1976 verkündete Sadat seinen Plan, die zugelassenen „Foren“ der ASU in Parteien transformieren zu lassen. Die ASU sollte eine Art Dachorganisation bleiben. Aber schon im Juli 1978 wurde die ASU für immer aufgelöst; Ägypten galt von nun an als ein parlamentarisches Regierungssystem. Das im Jahre 1977 erlassene Gesetz zur Einführung eines Mehrparteiensystems gewährt in seinen ersten Paragraphen allen Ägyptern das Recht, eine Partei zu gründen. Aber bereits der vierte Paragraph schränkt diese Freiheit ein. Allen Gruppen, die eine Partei auf einer die Nation spaltenden Basis (Klasse, Sekte, Fraktion etc.) gründen wollen, aber auch solchen, die Vertretungen im Ausland (die Linken) bzw. paramilitärische Organisationen (die rechten Muslimgruppen) hätten, kann das Recht auf Parteienbildung entzogen werden. Schließlich wurden vier Parteien zugelassen: Sadats eigene Partei, die National-Demokratische Partei (NDP), die Liberal-Sozialistische Partei (LSP), die als die zugelassene Rechte galt (Führung: Mustafa Kamil Murad), sowie die linke National-Progressive Unionistische Sammlung (NPUS, englische

⁴⁵⁾ Zur Diskussion der Problematik Personifizierung/Institutionalisierung der Macht als Merkmale politischer Unterentwicklung bzw. Entwicklung am Beispiel Ägyptens vgl. B. Tibi, Schwache Institutionalisierung als politische Dimension der Unterentwicklung. Der Fall Ägypten, in: Verfassung und Recht in Übersee, 13 (1980), S. 3—26.

⁴⁶⁾ Zum Oktober-Krieg vgl. die Beiträge in: N. H. Aruri, Middle East Crucible. Studies on the Arab-Israeli War of October 1973, Wilmette (Ill.) 1975.

⁴⁷⁾ Zum folgenden ausführlich B. Tibi, a. a. O. (Anm. 45), bes. S. 16ff.

Abkürzung NPUR) unter Führung von Khalid Muhieddin und schließlich die Wafd-Partei, die sich später selbst auflöste.

Der Schweizer Korrespondent der „Neuen Zürcher Zeitung“, Arnold Hottinger, berichtete seinerzeit aus Kairo über die Wahlen, die 1979 durchgeführt wurden: „Die Wahlen sind so angelegt, daß sie die Möglichkeit eines Machtwechsels von vornherein ausschließen. Die wirkliche Macht bleibt beim Präsidenten Sadat.“ Wahlurnen, die schon vor der Öffnung der Wahllokale vollgestopft waren, wie Hottinger sah, gehörten offenbar zum allgemeinen Bild dieser Wahl⁴⁸⁾.

Trotz dieser kritisierten Umstände der Demokratisierung Ägyptens im Rahmen der Überwindung der „Mukhabarat“ (= Geheimdienst)-Ära Nassers kann kein Kritiker leugnen, daß das öffentliche Leben in Ägypten unter Sadat liberal wurde, da Freiheiten eingeführt wurden, die unter Nasser unvorstellbar waren. Obwohl Sadat durch sein eigenartiges Verständnis von Demokratie dem neuen ägyptischen Parlamentarismus jene Prägung verlieh, die oben beschrieben wurde, beinhaltete das neu eingeführte Mehrparteiensystem den Ausbruch von Dissens und auch die Zulassung von Pluralität⁴⁹⁾. Die beiden Ägypten-Experten Shamir und Segev vermitteln in ihrem Ägypten-Bericht zu dem vom israelischen Shiloah Center herausgegebenen *Middle East Contemporary Survey* des Jahres 1978 folgende Einschätzung:

„Die Zulassung der Parteien kam wie die Öffnung der Büchse der Pandora, da dadurch Kräfte entfesselt wurden, die im Rahmen des Wachstums oppositioneller Gruppen die politische Struktur Ägyptens fragmentieren können. Die größte Drohung für das System kommt von drei Gruppen, die alle bisher nicht organisiert und somit ineffektiv waren: die Marxisten und Nasseristen, die Muslim-Brüder und schließlich die Wafdisten. Zunächst sahen diese Kräfte so aus, als würden sie eine Herausforderung für das politische Regime werden. Im Jahre 1977 versuchte Sadat mit dieser Herausforderung einerseits dadurch fertig zu werden, daß er das innere Sicher-

heitssystem verstärkte, und andererseits dadurch, daß er diese politischen Kräfte gegeneinander auszuspielen versuchte“⁵⁰⁾.

Der gefährlichste Teil dieses Spiels war die Entlassung der unter Nasser politisch verfolgten Muslim-Brüder aus den Gefängnissen und der Versuch, sie als Gegengewicht zu den Nasseristen/Marxisten, die bisher ihre Stütze im staatlichen Sektor bzw. in der ASU hatten, aufzubauen. Sowohl durch die Re-Privatisierung der verstaatlichten Betriebe als auch durch die Auflösung der ASU hat Sadat diese politische Fraktion erheblich geschwächt. Er hat sie für die Unruhen vom Januar 1977 verantwortlich gemacht und verfolgte sie seitdem mit Mitteln, die denen seines Vorgängers ähnelten⁵¹⁾. Parallel hierzu konnten die Muslim-Brüder, die zwar keine Partei gründen durften, öffentlich agitieren und ihre Publikationen, vor allem die Blätter ad-Da'wa und al-Itisam, veröffentlichen⁵²⁾. Sadat hatte scheinbar nicht das in diesen Organen gelesen, was Experten unübersehbar auffiel. Nicht nur wurde in beiden Organen zur Errichtung des „Islamischen Systems“ (an-Nizam al-Islami) aufgerufen; auch indirekt wurde Sadats Regime als unislamisch abqualifiziert, obwohl Sadat der Wiedereinführung des islamischen Rechts (Schari'a)⁵³⁾ als Orientierungsmaxime für die gesamte Gesetzgebung zustimmte. In den fundamentalistischen Blättern wurde der Name Sadat mit „ra'is al-gumhuriyya“ (Präsident der Republik) und nicht mit „al-mu'min“ (der Gläubige) oder „al-akh al-muslim“ (der islamische Bruder) angeführt. Nach der Iranischen Revolution wurde Khomeinis Name stets mit solchen Attributen versehen. Sadat behielt seine Obsession, daß sein Regime von den Nasseristen/Marxisten an erster Stelle

⁴⁸⁾ Sh. Shamir/R. Segev, Arab Republic of Egypt, in: C. Legum (ed.), *Middle East Contemporary Survey*, Bd. 1, New York-London 1978, S. 284ff., hierzu S. 300.

⁴⁹⁾ Vgl. hierzu den Abschnitt Die neue Phase des ägyptischen Militärregimes, in: B. Tibi, *Internationale Politik und Entwicklungsländer-Forschung*, Frankfurt/M. 1979, S. 127—135.

⁵²⁾ Wenn man berücksichtigt, daß die Christen-Kopten ca. 12 % der Bevölkerung Ägyptens ausmachen, dann versteht man, warum Sadat im Sinne von § 4 des Parteiengesetzes keine islamische Partei zulassen konnte, deren erklärtes Ziel die Errichtung eines islamischen Systems ist.

⁵³⁾ Zum islamischen Sakralrecht, der Schari'a, vgl. die Einführung von J. Schacht, *An Introduction to Islamic Law*, Oxford 1979; zu den Problemen dieses Rechts in einer Phase rapiden sozialen Wandels vgl. B. Tibi, *Topik, Islamisches Recht und Weltfriede*, in: *Orient*, 23 (1982), S. 93—105.

⁴⁸⁾ A. Hottinger, *Parlamentswahlen in Ägypten*, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* vom 8. 6. 1979, und ders., *Zweite Runde der ägyptischen Wahlen*, in: *NZZ* vom 16. 6. 1979.

⁴⁹⁾ Vgl. das Kap. *Sadat's Egypt takes form*, in: R. W. Baker, *Egypt's Uncertain Revolution under Nasser and Sadat*, Cambridge (Mass.) 1978, S. 132ff. und die einschränkenden Bemerkungen auf S. 161ff.

bedroht wurde, bis er von den islamischen Gruppen ermordet wurde, mit deren Hilfe er ein Gegengewicht zu der linken Opposition schaffen wollte. Noch kurz vor seiner Ermordung ließ er siebzig führende ägyptische Intellektuelle inhaftieren. Schon einige Wochen nach seinem Amtsantritt ließ der neue ägyptische Präsident diese Intellektuellen frei und empfing sie offiziell in seinem Präsidentenpalast. Zur gleichen Zeit ließ er fundamentalistische Aktivisten der islamischen Gruppen verhaften. Damit gab Mubarak ein Zeichen dafür, daß er fühlt, aus welcher Ecke das bestehende politische System Ägyptens gefährdet wird.

Über die Feststellung hinaus, daß Sadat, im Gegensatz zu Nasser, das Spiel des Gegeneinander-Ausspielens der unterschiedlichen politischen Kräfte nicht beherrschte, ist für die sicherheitspolitische Fragestellung dieser Abhandlung von besonderem Interesse, ob die islamischen Gruppen in Ägypten den Fall Iran auf ägyptischem Boden wiederholen können. Deswegen ist es wichtig, das Phänomen des Wiedererstarkens des Islam und seiner Ursachen näher unterhalb der Oberfläche zu beleuchten. Nur auf dieser Basis kann eine fundierte Antwort auf die anstehende Frage gefunden werden.

3. Der politische Islam als interner und regionaler sicherheitspolitischer Faktor: Iran in Ägypten?

Viele politische Beobachter fürchten eventuelle „Spillover“-Effekte der iranischen Revolution auf die regionale Umgebung. Eben diese Wirkung war auch ein erklärtes Ziel der iranischen Revolutionsführung⁵⁴). Bekannt ist, daß die gegenwärtige Variante des politischen Islam nicht in Iran, sondern in Ägypten ihre Wurzeln hat. Es wurde schon angedeutet, daß die Niederlage im Sechs-Tage-Krieg im Jahre 1967 eine erhebliche Legitimitätskrise in allen arabischen Ländern hervorgerufen hat, die einerseits die dominierenden säkularen Ideologien (Nationalismus, Sozialismus, Liberalismus) schwächte und andererseits das Wiedererstarken des Islam weitgehend be-

günstigte. Aber es kam in Iran zur Islamischen Revolution und nicht in Ägypten. Beide Länder unterscheiden sich nicht nur dadurch, daß Iran — im Gegensatz zu Ägypten — nicht zur arabischen Staatengemeinschaft gehört, sondern auch dadurch, daß in Ägypten — im Gegensatz zu Iran — der orthodoxe, d. h. der Sunna-Islam und nicht der Schi'a-, d. h. sektiererische (= wortwörtliche Übersetzung) Islam dominiert. Doch kann man mit diesen Hinweisen die möglichen Spillover-Effekte noch nicht abweisen.

Wichtiger ist der Hinweis darauf, daß Ägyptens Modernisierungsgeschichte einen erheblich längeren Zeitraum als die iranische vorweist, die in der Tat erst nach der Gründung der Pahlawi-Dynastie begonnen hatte. Die Erdölentdeckung im Jahre 1908 und der Wunsch des 1925 zur Macht gekommenen Reza Schah, die Erdölkonzessionen zentral abzuwickeln, d. h. auch selbst die Revenues zu bekommen, waren der Hintergrund des Aufbaus eines modernen zentralistischen Staates, der vorher nicht existierte⁵⁵). In Ägypten dagegen beginnt die Geschichte der Modernisierung schon im Jahre 1805 mit Muhammad Ali Reformen im Anschluß an die Expedition Napoleons. Schon während Napoleons Aufenthalt revoltierten die religiösen Autoritäten der Azhar-Universität gegen die von ihm eingeführten Neuerungen. Dies geschah auch unter Muhammad Ali, der allerdings die politische Macht der Ulama (islamische Schriftgelehrte/Klerus) sehr beschnitten hatte⁵⁶).

Ägypten ist sowohl die Wiege der Anpassung des Islam an die Moderne (islamischer Modernismus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts) als auch des islamischen Fundamentalismus, d. h. der defensiv-kulturellen Ablehnung der Moderne (Muslim-Bruderschaft)⁵⁷). Im 1922 unabhängig gewordenen Ägypten⁵⁸) bestimmten die liberal-säkularen Parteien die politische Szene — bis zum Coup d'état der „Freien Offiziere“ vom 23. Juli 1952. Die im Jahre 1928 gegründete Bewegung der „Muslimbruderschaft“ blieb aktiv im Unter-

⁵⁴) Zur Einordnung der Iranischen Revolution in ihre internationale Umwelt vgl. F. Halliday, *The Iranian Revolution in International Affairs: Programme and Practice*, in: A. M. Farid (ed.), *Oil and Security in the Arabian Gulf*, New York 1981, hierzu S. 18—35; zur Diskussion des Anspruches auf Übertragbarkeit der Iranischen Revolution siehe den Abschnitt *A Revolution for Export*, in: E. Mortimer, *Faith and Power. The Politics of Islam*, New York 1982, S. 353ff. und das Urteil auf S. 405.

⁵⁵) Vgl. N. R. Keddie, *Oil, Economic Policy and Conflict in Iran*, in: *Race and Class*, 21 (1979), S. 13—29, sowie ders., a. a. O. (Anm. 1), S. 86 ff.

⁵⁶) Hierzu B. Tibi, *Nationalismus in der Dritten Welt am arabischen Beispiel*, Frankfurt/M. 1979, S. 64 ff.

⁵⁷) Zum islamischen Modernismus siehe Ch. C. Adams, *Islam and Modernism in Egypt*, London 1933; zu den Muslim-Brüdern R. Mitchell, a. a. O. (Anm. 21).

⁵⁸) Hierzu A. L. al-Sayyid-Marsot, *Egypt's Liberal Experiment 1922—1936*, Berkeley 1977.

grund; sie wurde auch politisch mächtig, hatte aber nie die Möglichkeit einer revolutionären Eroberung der Macht. Es ist wichtig, hier anzuführen, daß der Sunna-Islam, der auch in Ägypten dominiert, im Gegensatz zum Schi'a-Islam eine legitimatorische Tradition hat, d. h. daß seine religiösen Institutionen stets ein Bestandteil des politischen Establishments waren und noch sind. Der Schi'a-Islam mit seiner Lehre des entrückten Imam spricht dagegen dem Staat die Legitimität ab, solange der zwölfte Imam in Verborgenheit lebt⁵⁹). Mit anderen Worten: Der Schi'a-Islam nimmt eine oppositionelle, ja eine ablehnende Haltung gegenüber jeder bestehenden Herrschaft ein. Die al-Azhar-Universität, die in diesem Jahr ihre 1000-Jahrfeier hatte, ist die autoritative Stätte des sunnitischen Islam; sie hat sich in der Regel legitim gegenüber den jeweiligen Regenten erwiesen. Die Muslim-Brüder opponieren jedoch, obwohl sunnitisch, nicht nur gegen das bestehende politische, sondern auch gegen das religiöse Establishment, das sie für korrupt halten.

Während der Jahre des Militärregimes unter Nasser wurden beide Islam-Richtungen in Ägypten politisch neutralisiert bzw. entmachtet. Die Azhar-Universität, die noch vor 1964 autonom war und nur die Islam-Wissenschaften (= Koran-Exegese, Hadith-Wissenschaft, d. h. die Beschäftigung mit der Überlieferung des Propheten, die Fiqh, d. h. islamische Jurisprudenz) beherbergte, wurde durch ein entsprechendes Gesetz im Jahre 1964 dem Präsidialamt, d. h. Nasser direkt, untergeordnet und erhielt durch ein Reformwerk⁶⁰) zusätzliche Fakultäten für Medizin, Ingenieurwissenschaft, Agrarwissenschaft, Ökonomie und für eine Reihe von säkularen geisteswissenschaftlichen Fächern. Somit verlor sie ihren exklusiven religiösen Charakter; sie bleibt aber bis heute die autoritative Stätte für alle Sunniten, da der Scheich der al-Azhar (Rektor) die höchste Fetwa- (= Rechtsgutachten) Instanz für alle Sunniten inauguriert. Schon vor der „Säkularisierung“ der al-Azhar hatte Nasser im Verlaufe der fünfziger Jahre durch die breit angelegte politische Verfolgung die Bewegung der Muslim-Brüder niedergeschlagen⁶¹). Ihre führenden Mitglieder landeten

entweder in Konzentrationslagern oder wurden gehängt. Nasser bemühte den Islam jedoch als Legitimität und deklarierte sich nicht wie Atatürk als Säkularist. Seine islamische Legitimität diente aber der Untermauerung seiner populistischen Ideologie, die faktisch säkular war. Nasser blieb bis zur Niederlage von 1967 ein überregional gefeierter Held in der ganzen Region. Um Mißverständnisse auszuräumen ist es wichtig hervorzuheben, daß unter Nasser der Islam entpolitisiert, nicht aber aus dem öffentlichen Leben entfernt wurde. Der Islam blieb als Volksreligion dominierend und prägte das öffentliche Leben in Ägypten, wie Berger⁶²) im einzelnen belegt hat. Die heutige Wiederkehr bezieht sich auf den politischen Islam, nicht aber auf den Islam schlechthin; neu ist nur die Re-Politisierung⁶³).

Sadat hat in seinem Kampf um Nassers Erbe, d. h. um seine Anerkennung als wirklichen Landesherrn und nicht bloß als Interimspräsident, den Islam als Legitimität mobilisiert. Die Muslim-Brüder wurden aus den Gefängnissen entlassen und erhielten volle politische Bewegungsfreiheit. Erst mit Camp David und noch mehr seit der Iranischen Revolution brach diese Zweckallianz zusammen und endete mit Sadats Ermordung durch islamische militante Fundamentalisten für immer. Weder Sadat noch die Muslim-Brüder selbst haben in dieser Allianz mehr als eine taktische Angelegenheit gesehen. Für Sadat waren die Muslim-Brüder eine Schachfigur gegen die fast paranoid perzipierten Nasseristen/Marxisten. Für die Muslim-Brüder war sie ein Bestandteil des Versuches, sich wieder nach ca. anderthalb Jahrzehnten totaler politischer Unterdrückung neu zu etablieren. Der bekannte französische Journalist Eric Rouleau berichtet aus einer vertraulichen Quelle über eine Sitzung Sadats mit seinen Sicherheitsberatern gegen Ende 1979, auf der Sadat die Empfehlung bekam, die erstarkenden fundamentalistischen Gruppen niederzuschlagen, ehe es zu spät sei. Sadat soll verärgert geant-

⁵⁹) M. Berger, *Islam in Egypt Today. Social and Political Aspects of Popular Religion*, Cambridge 1970; siehe auch M. Gilsenan, *Saint and Sufi in Modern Egypt. An Essay in the Sociology of Religion*, Oxford 1973.

⁶⁰) Über diesen Zusammenhang im einzelnen: B. Tibi, *The Renewed Role of Islam in the Political and Social Development of the Middle East*, in: *The Middle East Journal*, 37 (1983), S. 3—13 (ursprünglich ein Papier zu dem Harvard Middle East Seminar, Spring Term 1982, vgl. *Orient* (1982) 2, S. 183ff.).

⁵⁹) Über den Schi'a-Islam informieren S. H. M. Jafri, *The Origins and Early Development of Shi'a Islam*, London 1979, und aus schi'itisch-klerikaler Sicht A. S. M. H. Tabataba'i, *Shi'ite Islam* (aus dem Persischen von S. H. Nasr), London 1975.

⁶⁰) M. Wenner/A. Said Aly, a. a. O. (Anm. 21), hierzu S. 343.

⁶¹) R. Mitchell, a. a. O. (Anm. 21), S. 105ff.

wortet haben: „Ich bin nicht der Schah von Iran und unsere Muslime sind keine Khomeinisten.“ Am nächsten Tag wurde der Berater entlassen⁶⁴.

Eine umfassende Untersuchung der Bedingungsfaktoren des Wiedererstarkens des Islam⁶⁵) würde den Rahmen dieser Abhandlung sprengen. Hinzu kommt, daß der Islam nicht nur konfessionell (Sunna und Schi'a) bzw. in seiner Praktizierung (der theologische Islam der Ulama versus Volksislam⁶⁶)) unterschiedlich ist, sondern auch, daß er regional sehr weit voneinander abweichende Varianten hat⁶⁷). Es läßt sich zwar heute eine überregionale Islamisierung des politischen Lebens beobachten, die jedoch von einem Land bzw. von einer Region zur anderen stark variiert⁶⁸). Hier sei daher im wesentlichen nur die Fragestellung angesprochen: Welches sind die Bedingungsfaktoren des Wiedererstarkens des Islam mit der sicherheitspolitischen Perspektive eines zweiten Iran in Ägypten.

Dazu liegen zwei wertvolle Untersuchungen von zwei ägyptischen Sozialwissenschaftlern über diesen Gegenstand vor, die an Ort und Stelle entstanden sind. Besonders wichtig ist die Arbeit des an der American University of Cairo (AUC) lehrenden Saad Eddin Ibrahim⁶⁹), der mit einer Regierungsgenehmigung noch unter Sadat ein Forschungsteam leitete, das zwei Jahre lang in ägyptischen Gefängnissen inhaftierte islamische Fundamentalisten interviewte. Es handelte sich nicht um Muslim-Brüder, sondern um Mitglieder noch fanatischerer Gruppen wie „Takfir wa Higrā“⁷⁰) u. a.,

deren Ideologie sich wie die der Muslim-Brüder schlicht mit dem politischen Ziel der Errichtung des islamischen, auf dem Sakralrecht (schari'a) basierenden Systems (an-Nizam al-Islami) zusammenfassen läßt. Was steht hinter dieser politischen Ideologie?

Für das Verständnis des Gegenstandes sind zunächst folgende soziologische Aussagen über die ägyptische Gesellschaft von zentraler Bedeutung: Ägypten durchläuft schon seit dem 19. Jahrhundert Prozesse des rapiden und ungleichen sozialen Wandels⁷¹). Eines der Merkmale solcher Prozesse ist die ungleichmäßige Urbanisierung, von der Kairo am meisten betroffen wird. Am Ende des Zweiten Weltkrieges hatte Kairo ca. zwei Millionen Bewohner, heute aber schon über zehn Millionen. Immer noch leben ca. 56,1% der Ägypter auf dem Land, aber die Landflucht ist sehr hoch⁷²). Erschwerend zu der sehr hohen Urbanisierungsrate Kairos kommt hinzu, daß nach dem Sechs-Tage-Krieg 1967 auf einmal ca. 2 Mio. Flüchtlinge nach Kairo aus der Kanalregion strömten. Jeder Europäer, der Dritte-Welt-Verhältnisse nicht kennt, würde sich bei der Ankunft in Kairo über die Menschendichte auf den Straßen erschrecken und z. B. kaum verstehen können, wie Menschen ausgerechnet auf dem Friedhof (ca. 200 000 Kairoer) wohnen. Der Behausungsmangel in Kairo läßt den zugewanderten Bauern aber keine andere Möglichkeit. Im Elendsviertel Schubra unter einem Dach zu wohnen scheint noch ein Luxus im Vergleich hierzu zu sein⁷³).

Nach den soziologischen Daten der Professoren Ibrahim und Ayubi⁷⁴) kommen die Mitglieder der fundamentalistischen Gruppen in der Regel aus der unteren Mittelschicht und haben meistens eine akademische Ausbil-

⁶⁴) E. Rouleau, Who Killed Sadat?, in: MERIP-Reports, 12 (1982) 103, S. 3—5, hierzu S. 5.

⁶⁵) Vgl. B. Tibi, Krise des modernen Islam. Eine vorindustrielle Kultur im wissenschaftlich-technischen Zeitalter, München 1981.

⁶⁶) Siehe die exemplarische Fallstudie über den marokkanischen Volks-Islam von D. Eickelman, Moroccan Islam, Austin 1976.

⁶⁷) Siehe die komparative Studie von C. Geertz, Islam Observed. Religious Development in Morocco and Indonesia, Chicago 1971².

⁶⁸) Vgl. folgende Bände mit diversen Länder-Fallstudien: J. L. Esposito (ed.), Islam and Development, Syracuse 1980 (über Ägypten S. 49ff. und 71ff.), P. H. Stoddard et al (eds.), Change and the Muslim World, Syracuse 1981 (über Ägypten S. 49ff. von J. Waterbury).

⁶⁹) S. E. Ibrahim, Anatomy of Egypt's Militant Islamic Groups: Methodological Note and Preliminary Findings, in: International Journal of Middle East Studies, 12 (1980), S. 423—453; siehe auch N. N. M. Ayubi, The Political Revival of Islam: The Case of Egypt, in: International Journal of Middle East Studies, 12 (1980), S. 481—499; Ayubi hat in Kairo gelehrt und wirkt jetzt in den USA an der UCLA.

⁷⁰) Zur Bedeutung dieses Titels siehe F. Steppat,

Die politische Rolle des Islam, in: Zeitschrift der Deutschen Morgenländischen Gesellschaft, Supplement V (1983), S. 22—36, hierzu s. 33f.

⁷¹) Zu dieser Problematik im einzelnen siehe das ausgezeichnete Kapitel „Modernization and its Consequences“, in: M. Hudson, Arab Politics. The Search for Legitimacy, New Haven 1977, S. 126ff.

⁷²) Nach den Statistiken von 1976: J. Waterbury, a. a. O. (Anm. 23), S. 79; im Jahre 1966 war der Anteil der Landbevölkerung noch 59,5%; heute dürfte er noch gerade über 50% liegen.

⁷³) Die beste Darstellung über Kairo stammt von J. Abu-Lughod, Cairo: One Thousand-One Years of the City Victorious, Princeton 1971; sehr lesenswert ist auch das Kapitel über Kairo in J. Waterbury, a. a. O. (Anm. 23), S. 125ff. mit Karten- und Bildmaterial.

⁷⁴) S. E. Ibrahim, a. a. O. (Anm. 69), s. 443ff., und N. N. M. Ayubi, a. a. O. (Anm. 69), S. 488ff.

dung oder sind noch dabei, eine solche zu erlangen. Diese Menschen wohnen zwar in Kairo, aber sind herkunftsmäßig nicht urban und erst kürzlich nach Kairo eingewandert. Diese Menschen finden sich aus ihrer ländlichen Umwelt entwurzelt, fremd und verloren in einer überlauten, dicht bevölkerten und sehr schmutzigen Stadt, in der alles anonym ist. Sie haben ihr ländliches Milieu in der Erwartung einer besseren Zukunft durch Zuwanderung in die Stadt und den Erwerb einer akademischen Ausbildung verlassen und sehen sich nun in einer anomischen Situation⁷⁵⁾.

Äußerlich vermittelt Kairo einen westlichen Eindruck: Die Neon-Reklamen und die Produkte der modernen Technologie (Autos und Busse etc.) prägen das äußere Bild. In der Wahrnehmung der Fundamentalisten ist der Westen, einer der drei „Feinde des Islam“ (neben Kommunismus und Zionismus), an dieser Situation schuld. Nur durch die Rückkehr zum Islam und durch eine totale Ablegung all dessen, was vom Westen übernommen wurde, ist ihrer Meinung nach das Heil zu erwarten. Die Ideologie des islamischen Fundamentalismus ist in diesem Sinne eine Heilsideologie.

Um diese Gruppen (Gama'at al-Islamiyya/Islamische Gruppen) von der ursprünglichen Bewegung der Muslim-Brüder zu unterscheiden, werden sie in der Literatur als Neo-Fundamentalisten bezeichnet. Die Frage ist, ob es sich bei ihnen um eine soziale Bewegung oder um Randgruppen handelt, ob sie die islamische Bevölkerung mobilisieren können oder doch ein Randphänomen bleiben.

Das Vorhandensein dieser islamischen Militanten hängt nicht nur mit der beschriebenen sozialen Situation zusammen. Unter Nasser wurde das einst vorbildliche ägyptische Bildungssystem dermaßen ausgebaut und verflacht, daß nun sehr viele Akademiker mit einem Minimum an Fachwissen und einem Maximum an sozialen Erwartungen ausgebildet wurden. Das bundesrepublikanische Bildungssystem hat heute nicht unähnliche Züge. Aber in einer armen Gesellschaft wie der ägyptischen kann dieses Potential das ganze politische System erschüttern. Nasser versuchte mit einer Einstellungsgarantie für

⁷⁵⁾ Der Begriff Anomie stammt aus der klassischen Selbstmord-Studie von Durkheim und bezieht sich auf einen Zustand der Desintegration der Persönlichkeitsstruktur aufgrund des Auseinanderklaffens von normativer Bindung und gelebter Wirklichkeit.

alle Hochschulabsolventen — allerdings mit einem Minimalgehalt — den Auswüchsen seiner Bildungspolitik zu entkommen, doch heute plagen sie noch immer die ägyptische Gesellschaft.

Die Untersuchungen von Ibrahim und Ayubi, aber auch eigene Nachforschungen des Autors in Kairo belegen, daß diese Fundamentalisten sehr wenig über den Islam wissen, dessen System sie ja errichten wollen. Andererseits haben sie eine hohe Anziehungskraft auf die Studenten, die Saad Eddin Ibrahim so erklärt: „Die militanten islamischen Gruppen haben für die jüngeren, vom Land stammenden Menschen den Stellenwert eines Funktionaläquivalents ihrer bisherigen Großfamilie, da sie Brüderlichkeit, gegenseitiges Aufteilen und spirituelle Unterstützung gewähren. Mit anderen Worten, die islamischen Gruppen haben für ihre Mitglieder die Funktion einer entfremdungsaufhebenden Bezugsgruppe.“⁷⁶⁾ Ibrahim stellt Ähnlichkeiten zwischen diesen ägyptischen Gruppen und iranischen Mujaheddin fest und meint, daß ein Erfolg der iranischen Revolution in der Bewältigung der Folgen des rapiden sozialen Wandels die ägyptischen Militanten stärken würde. Ihr Mißerfolg dagegen würde der von diesen Gruppen propagierten Ideologie des „Islamischen Systems“ Abbruch tun. Heute, drei Jahre nach dieser Prognose, kann man vom Scheitern der iranischen Revolution sprechen und dennoch feststellen, daß diese militanten islamischen Gruppen nach wie vor in Ägypten als Gefahr existieren.

Obwohl der Mörder Sadats (Khalid al-Istanbuli) ein Armeeeoffizier war, wird hier die These vertreten, daß die militanten islamischen Gruppen wenig Einfluß in der Armee haben und daß ihr Tätigkeitsfeld immer noch vorwiegend der Untergrund und der Universitätscampus ist. Um politisch für eine Veränderung des bestehenden Systems relevant zu werden, müssen sie mindestens drei andere soziale Gruppen mobilisieren können: an erster Stelle die Armee, dann die Landbevölkerung bzw. die Zugewanderten vom Land; schließlich müßten sie wichtige Teile der ägyptischen politischen Elite für sich gewinnen können.

Man braucht nicht viel über Ägypten zu wissen, um gleich bei der Ankunft dort die überall dominierende Religiosität zu beobachten. Kann eine fundamentalistische Bewegung in

⁷⁶⁾ S. E. Ibrahim, a. a. O. (Anm. 69), S. 448.

dieser Atmosphäre mobilisieren? Zur Beantwortung dieser Frage muß man sich den schon angeführten islamischen Unterschied zwischen Sunna und Schi'a vergegenwärtigen. In Ägypten ist der al-Azhar die Säule des Islam. Im ägyptischen Fernsehen wenden sich fast täglich Azhar-Autoritäten und manchmal sogar der Azhar-Scheich persönlich gegen die islamischen Gruppen und stempeln sie als Irreführte bzw. als Fälscher des „wahren Islam“ ab. Die regierende National-Demokratische Partei, die Mubarak von Sadat geerbt hat, gibt die Wochenzeitung „al-Liwa'al-Islami“ (Das Islamische Banner) heraus, in der wiederum die Mitglieder des religiösen Establishments, das auf seiten des Regimes steht, schreiben und bestimmen, was „Islam“ ist. Somit ist das islamische Deutungsmonopol auf der Seite der Mubarak-Regierung.

In Iran ist die moderne, westlich gebildete Elite sehr dünn und kaum in der Gesellschaft verankert. In Ägypten, wie übrigens auch in der Türkei, gehen die Anfänge dieser westlich gebildeten Elite auf das beginnende 19. Jahrhundert zurück. Die erste große ägyptische Stipendiatengruppe, die selbst von einem Imam (at-Tahtawi) geleitet wurde, der später Rousseau und Voltaire übersetzte, ging schon in den zwanziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts nach Paris. In einer empirischen Untersuchung über die bürgerliche Elite in Kairo stellte Raymond Hinnebusch fest, daß die Angehörigen dieser Elite immer noch den „säkular-liberal-demokratischen“ Weg und die Bindung an die westlichen Industriestaaten bevorzugen⁷⁷⁾. Mit anderen Worten: Ein zweiter Iran ist in Ägypten nicht zu erwarten.

Unter Mubarak haben die Fundamentalisten nicht mehr den Handlungsspielraum, den sie einst unter Sadat hatten. Das Regime bemüht die islamischen Werte, übertreibt deren Heranziehung für die Untermauerung der eigenen Legitimität jedoch nicht. Ägypten bleibt eine islamische Gesellschaft ohne iranische Auswüchse.

Die Verneinung der Möglichkeit einer Wiederholung des iranischen Falles in Ägypten ist keine generelle Verneinung jeglicher „Spill-Over“-Effekte der iranischen Revolution auf ihre Umgebung. Der irakisch-iranische Krieg sowie die Exzesse des schiitischen Klerus und seines paramilitärischen Fußvolkes, der Pasdaran (Revolutionswächter), und nicht zuletzt der ausgebliebene Erfolg der islamischen Verheißung haben jedoch die Ausstrahlung der „iranischen Revolution“ weitgehend verringert. Jugendlich-militante Angehörige neofundamentalistischer Gruppen, die aus dem Land stammen und in Kairo und anderen Großstädten des Landes unter den Folgen ihrer Entwurzelung leiden, schauen zu Khomeini als Sympbol für die Lösung ihrer Probleme hinauf. Dies mag für Jugendsoziologen von Interesse sein. Von der sicherheitspolitischen Analyse der zwar krisenhaften, aber nicht destabilisierten Binnenstruktur Ägyptens her gesehen hat aber selbst kurz nach der Ermordung Sadats kein „Iran in Ägypten“ bestanden, obwohl der politische Islam der Gegenwart seinen Ursprung in Ägypten hat.

⁷⁷⁾ R. A. Hinnebusch, Children of the Elite: Political Attitudes of the Westernized Bourgeoisie in Contemporary Egypt, in: The Middle East Journal, 36 (1982), S. 353—561.

Christian Hacke: Chancen und Risiken der Nah- und Mittelost-Politik der USA

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/83, S. 3—19

Nach der Schritt-für-Schritt-Diplomatie Kissingers, die zur Eindämmung der militärischen Auseinandersetzungen in Nahost, der diplomatischen Aktivität der Sowjetunion und des Einflusses der PLO führte, bemühte sich die Carter-Administration zunächst, gegen den Willen der Israelis und auch Ägypter, die UdSSR wieder in den Konfliktlösungsprozeß einzubeziehen. Mit seiner Friedensinitiative gegenüber Israel erzwang Sadat die Wende in der auch innenpolitisch gescheiterten Nahost-Politik Carters. Die Abkommen von Camp David stellten schließlich eine Rückkehr zur Realpolitik Kissingers dar.

Die Politik der Reagan-Administration stützt sich nunmehr explizit auf den strategischen Konsens mit Israel, unter Einbeziehung Ägyptens und Saudi-Arabiens im Nahen Osten ein Bollwerk gegen jeden sowjetischen Einfluß zu bilden. Allerdings wurde der Konsens mit Israel durch Begins Politik, die auf die amerikanischen Interessenlagen wenig Rücksicht nahm, belastet; denn der Angriff auf den syrischen Atomreaktor und die Libanon-Politik Israels waren geeignet, die Friedensbemühungen der USA zu unterlaufen.

Die Friedensinitiative Reagans vom 1. September 1982 versuchte, wenn auch verspätet, auf der Grundlage von Camp David durch Kompromisse einer Verhandlungslösung des Nahost-Problems näherzukommen. Der Vorschlag einer Selbstregierung der Palästinenser auf der Westbank und im Gaza-Streifen im Rahmen einer Assoziation mit Jordanien versucht, dem israelischen Sicherheitsinteresse Rechnung zu tragen, indem kein souveräner Palästinenserstaat gefordert wird. Wenn auch der arabische Gipfel in Fes weiterhin auf einem unabhängigen Staat beharrte und die PLO erneut als Verhandlungspartner bestätigte, so schien doch auf diplomatischem Gebiet Bewegung entstanden zu sein.

Die Gespräche Arafats mit Hussein über ein gemeinsames Vorgehen hinsichtlich des Reagan-Plans scheiterten schließlich am Widerstand der radikalen, syrisch gesteuerten Gruppen in der PLO, die sich gegen Verhandlungen Husseins mit den USA und Israel über einen Palästinenserstaat wandten. Die zunehmende Kontrolle Syriens über die PLO verschlechtert die Aussichten für eine einvernehmliche Nahost-Regelung zusätzlich. Entscheidend aber ist, daß sich aufgrund der starren israelischen Politik die Menge der Handlungsoptionen für die USA verringert hat. Dennoch besitzen die Vereinigten Staaten in der Region ein politisches und ökonomisches Übergewicht gegenüber der Sowjetunion, das sie einsetzen müssen, um nach Arafats Niederlage im Libanon wieder die Kräfte in der PLO und den arabischen Staaten zu stärken, die die Lösung des Palästinenser-Problems im Rahmen einer jordanischen Option sehen.

Gerd Linde: Ziele und Grenzen sowjetischer Interessenpolitik in Nah- und Mittelost

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/83, S. 21—35

Die Anfänge einer aktiven sowjetischen Nah- und Mittelostpolitik fallen mit der Nach-Stalin-Ära, der Beendigung des Kolonialzeitalters, dem britischen Rückzug „east of Suez“ insbesondere, und der wachsenden amerikanisch-sowjetischen Rivalität zusammen. Die UdSSR konnte darauf verweisen, daß sie nicht als Kolonialmacht vorbelastet ist.

Die willkürlich gezogenen, aber nahezu überall beibehaltenen kolonialen Grenzen programmierten für die jungen Staaten Konflikte, deren Nutzung — nicht Schaffung — der Sowjetunion zusätzlichen Einfluß verschaffte. Fast überall in der Region, von Algerien bis Afghanistan, hat Moskau seinen Einfluß durch Waffenlieferungen und militärischen Beistand aufgebaut. Zivile Entwicklungshilfe folgte meist später.

In diese Zeit fällt auch die Parteinahme für die Araber im arabisch-israelischen Konflikt, die vorher, im Gegensatz zum im Kampf gegen die britische Mandatsmacht entstandenen jüdischen Staat, als bloße Marionetten des europäischen Imperialismus betrachtet wurden. Wo es galt, Positionen aufzubauen, war man seit Chruschtschow weitgehend bereit, über ideologische Differenzen hinwegzusehen, und später bemühte man sich auch um das Wohlwollen der konservativen arabischen Staaten. Dagegen ist die sowjetische Parteinahme für die PLO verhältnismäßig jungen Datums; sie begann Ende der sechziger Jahre. Der sowjetischen Nah- und Mittelostpolitik sind — zum Teil selbstverschuldete — Rückschläge nicht erspart geblieben. Die Intervention in Afghanistan und der Partnerwechsel von Somalia zu Äthiopien haben wesentlich dazu beigetragen, daß der sowjetische Einfluß, der sich noch 1972 in einer ununterbrochenen Kette von Algerien in den Irak erstreckte, zehn Jahre später auf Syrien, Libyen und den Südjemen reduziert ist.

Christian Tuschhoff: Die PLO im regionalen Dreieckskonflikt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/83, S. 37—48

Der erzwungene Auszug der PLO aus ihrem bisherigen Hauptquartier in Beirut im Sommer 1982 und die in der Folge ausgebrochene „Rebellion“ gegen den bis dahin unangefochtenen Führer, Yassir Arafat, hat das Ende des unaufhörlichen Aufstiegs der PLO zu einem regionalen Machtfaktor im krisengeschüttelten Nahen Osten sichtbar gemacht. Aber wiederum verschleierte die militärische Niederlage gegen Israel nur das ewige politische Dilemma der PLO seit ihrer Entstehung 1964: Auf der einen Seite sieht sich die PLO den arabischen Staaten gegenüber, die ihr einerseits finanzielle, verbale und moralische Unterstützung zukommen lassen, sie aber andererseits auch politisch kontrollieren und sogar, wie im Falle Syriens, für eigene Interessen instrumentalisieren wollen. Zweitens bildet die Fatah von Yassir Arafat die stärkste Fraktion innerhalb dieses palästinensischen Dachverbandes; da aber in der PLO das Konsensprinzip herrscht, ist kleineren, radikalen PLO-Gruppierungen, die sich überdies noch an andere Mächte wie die Sowjetunion, Libyen oder Syrien anlehnen, die Möglichkeit gegeben, politische Vorstöße Arafats in Richtung auf eine Annäherung an die gemäßigten, konservativen arabischen Staaten und die USA mit dem Ziel einer friedlichen Lösung des Nahost-Konflikts zu torpedieren. Drittens steht mit Israel der PLO die Regionalmacht gegenüber, die auf Grund ihrer militärischen Stärke und ihres gefestigten Bündnisses mit den USA die Möglichkeit einer kriegerischen Lösung des Palästina-Konflikts für die PLO unmöglich macht. Darüber hinaus sind alle israelischen Regierungen seit Beginn sämtlichen Kompromißvorschlägen in Richtung eines palästinensischen Teilstaates im Westjordanland und im Gazastreifen ablehnend entgegengetreten. Für Yassir Arafat ist dieser Dreieckskonflikt zur Zwickmühle geworden, und er läuft Gefahr, zwischen den Fronten zerrieben zu werden. Die Zeit drängt, denn Israel betreibt in den besetzten Gebieten eine Politik der vollendeten Tatsachen. Die USA sind offenkundig nicht in der Lage, diesen Prozeß aufzuhalten. Wenn Arafat sich politisch öffnet, um seinen diplomatischen Verhandlungsspielraum zu erweitern, wird er aus den eigenen Reihen heraus blockiert. Dies gibt wiederum den Israelis den Vorwand an die Hand, von Anfang an jegliche Konstruktion einer wie auch immer garteten palästinensischen Eigenstaatlichkeit als existenzielle Bedrohung des Staates Israel abzublocken. Schließlich hat die Verteilung der PLO-Kämpfer und ihrer politischen Führung auf mehrere arabische Staaten diesen Staaten die Möglichkeit zu verstärkter politischer Kontrolle eröffnet.

Bassam Tibi: Ein zweiter Iran im Nahen Osten? Ägypten und die krisenhafte Entwicklung seiner Binnenstrukturen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/83, S. 49—62

Von der empirischen Feststellung ausgehend, daß die iranische Revolution in einer Periode überregionaler Politisierung des Islam stattgefunden hat, wird die Frage gestellt, ob in Ägypten angesichts der krisenhaften Entwicklung seiner Binnenstrukturen eine solche islamisch legitimierte Revolution stattfinden könnte. Unter Berücksichtigung der besonderen strategischen Bedeutung Ägyptens ließe eine solche Wiederholung des iranischen Falles in jenem Land weitgehende sicherheitspolitische Folgen befürchten. Die vorliegende Untersuchung wird mit der Erläuterung der überregionalen Bedeutung Ägyptens als regionalem Zentrum der nahöstlichen Region eingeleitet, die der Illustrierung der angesprochenen sicherheitspolitischen Folgen dient. Der Frage, ob das iranische Modell sich in Ägypten wiederholen könnte, wird auf drei Ebenen nachgegangen. Zunächst wird die wirtschaftliche Entwicklung Ägyptens untersucht. Der Staatsdirigismus unter Nasser hat die ägyptische Wirtschaft bis auf eine jährliche Wachstumsrate von einem Prozent heruntergebracht. Mit Hilfe der Liberalisierungspolitik Sadats wird eine Verbesserung der Wachstumsrate bis auf 8 Prozent jährlich erreicht. Es wird aber festgestellt, daß dieser wirtschaftliche Aufschwung nicht auf Investitionen im produktiven Sektor (Landwirtschaft und Industrie) beruhte und zudem eine auffällige Korruption begünstigte. Anschließend wird die politische Entwicklung unter Sadat und Mubarak von einem Einpartei- zu einem Mehrparteiensystem untersucht und gezeigt, daß eine partielle Demokratisierung, nicht aber die erforderliche demokratische Partizipation erreicht wurde. Abschließend wird die Frage gestellt, ob die in den ägyptischen Städten, vor allem in Kairo, agierenden islamistisch-neofundamentalistischen Gruppen unter den vorhandenen Bedingungen die islamische Bevölkerung Ägyptens nach dem iranischen Vorbild mobilisieren und das von ihnen angestrebte islamische System einführen könnten. Die Analyse der Rahmenbedingungen, der Entstehung und Entfaltung dieser Gruppen zeigt, daß sie nicht in der Lage sind, weder das religiöse Establishment noch die modern gebildete Elite für sich gewinnen zu können. Die Schlußfolgerung aus der Analyse der wirtschaftspolitischen, innenpolitisch-institutionellen und religiösen Bedingungen führt zur Verneinung der sicherheitspolitischen Befürchtung einer Wiederholung des iranischen Falles in Ägypten.