

Die blockierte Reform der Arabischen Liga

Alexandra Samoleit und Hanspeter Mattes

Im Jahr 2001 wurde der ägyptische Außenminister Amr Musa zum neuen Generalsekretär der Arabischen Liga ernannt. Unter seiner Führung sollte eine Ära der Reform und Modernisierung in der Regionalorganisation sowie in der gesamten Arabischen Welt anbrechen. Sieben Jahre später, im Vorfeld der vom 27. bis 29. März 2008 in Damaskus geplanten Gipfelkonferenz der Liga, gibt es noch immer keinen Reformplan, der von allen Mitgliedern unterstützt wird. Gescheiterte Konferenzen, politische Machtkämpfe innerhalb der Liga und öffentliche Kritik an den mangelnden Ergebnissen ihrer Arbeit werfen die Frage auf, wie fähig und willens zur Reform die Arabische Liga tatsächlich ist.

Analyse:

Die Arabische Liga ist in ihrem gegenwärtigen Zustand arbeitsunfähig. Die Meinungen über eine Lösung dieses Problems gehen allerdings weit auseinander. Einige arabische Staaten proklamieren bereits den Tod der Liga, während andere bemüht sind, die Organisation zur modernen politischen Institution umzugestalten, die sowohl den Gegebenheiten der arabischen Welt als auch globalen Entwicklungen Rechnung trägt. Weiterbestehen und Funktion der Arabischen Liga sind dabei von verschiedenen Faktoren abhängig:

- Die ursprünglichen Gemeinsamkeiten wurden inzwischen von Differenzen zwischen den einzelnen Mitgliedern überlagert. Darüber hinaus haben die Mitgliedsstaaten begonnen, sich politisch und wirtschaftlich stärker außerhalb der arabischen Region zu orientieren. Geopolitische Veränderungen haben dazu geführt, dass die regionale Homogenität im Nahen Osten und in Nordafrika aufgebrochen ist. Die daraus resultierenden Konflikte erschweren ein einheitliches Agieren der arabischen Staaten.
- Neben interner Kritik gibt es spätestens seit dem 11. September 2001 auch verstärkt externen Druck auf die Liga, ein Reformprojekt in der gesamten Region voranzutreiben. Im Zuge des Irakkrieges entwickelten die USA die „Greater Middle East Initiative“, welche die Demokratisierung des Nahen Ostens über die Grenzen der arabischen Welt hinaus anstrebt. In der Arabischen Liga herrscht jedoch Uneinigkeit über den Umgang mit externen Initiativen, obwohl alle arabischen Regierungen betonen, dass eine Modernisierung der Region nur aus einem arabischen Kontext heraus entstehen kann.
- Ereignisse wie die Entwicklung im Irak seit 2003, die gegenwärtige Krise im Libanon um die Wahl des Präsidenten und vor allem der nach wie vor ungelöste Nahostkonflikt behindern die Arbeit der Liga nachhaltig.

Schlagwörter: Arabische Liga, innerarabische Beziehungen, Reformpolitik

1. Einleitung

Die Arabische Liga wurde am 22. März 1945 – angeregt durch die Kolonialmacht Großbritannien – in Kairo gegründet (vgl. Tabelle 1). Die sieben Gründungsmitglieder waren Ägypten, der Irak, der Jemen, der Libanon, Saudi-Arabien, Syrien und Transjordanien.

Tabelle 1: Mitgliedschaft von Staaten in der Arabischen Liga

Mitgliedsstaaten	Mitgliedschaft seit
Ägypten ¹	1945
Irak	1945
Jemen ²	1945
Jordanien	1945
Libanon	1945
Saudi-Arabien	1945
Syrien	1945
Libyen	1953
Sudan	1956
Marokko	1958
Tunesien	1958
Kuwait	1961
Algerien	1962
Bahrain	1971
Katar	1971
Oman	1971
Vereinigte Arabische Emirate	1971
Mauretanien	1973
Somalia	1974
Palästinensische Autonomiegebiete ³	1976
Dschibuti	1977
Komoren	1993

¹ Suspendiert 1979-1989.

² Südjemen 1967-1990 separate Mitgliedschaft.

³ Zunächst durch die PLO vertreten.

Quelle: Zusammenstellung der Autorin und des Autors.

Die Regionalorganisation war als kollektiver Rahmen für die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung der zu Beginn des 20. Jahrhunderts unabhängig gewordenen Staaten konzipiert.¹ 1950 wurde zur Konsolidierung der Zusammenarbeit ein gemeinsamer Verteidigungsvertrag unterschrieben. Auf der Gipfelkonferenz der Liga 1964 beschlossen die Staatshäupter aufgrund einer Initiative des ägyptischen Präsidenten Gamal Abdel Nasser die Gründung der Palestine Liberation Organisation (PLO), die das palästinensische Volk in der Liga repräsentieren sollte.

¹ Die Gründungscharta der Liga wurde ebenfalls 1945 ratifiziert und besteht aus 22 Kapiteln, die neben Struktur und Funktion der Organisation auch Richtlinien für die Schlichtung von Konflikten zwischen Mitgliedern sowie die Anerkennung der (angestrebten) Unabhängigkeit Palästinas festlegen. Untergliedert ist die Liga in verschiedene Organe, zu denen die Gipfelkonferenz, die Außenministerkonferenz, der Ligarat ständiger Vertreter, der Generalsekretär und ständige Ausschüsse zählen. Vgl. www.middleeastnews.com/arabLeagueCharter.html.

Das System der arabischen Zusammenarbeit zerfiel aber bereits Ende der 1970er Jahre. Die ersten Verhandlungen in Camp David endeten im März 1979 mit einem Friedensvertrag zwischen Israel und Ägypten, woraufhin die anderen arabischen Staaten Ägypten politisch isolierten und aus der Liga ausschlossen. Das Hauptquartier wurde von Kairo nach Tunis verlegt. Erst 1989 erhielt Ägypten seinen Mitgliedsstatus im Zuge der Bemühungen um einen Friedensplan für den Libanon zurück.

Den nächsten schweren Schlag für die Arabische Liga stellte der Krieg 1990 zwischen dem Irak und Kuwait dar. Zum ersten Mal hatte ein arabisches Land ein anderes besetzt und damit konkrete Richtlinien der Liga verletzt. Dieses Ereignis und die mangelnde Reaktion der Arabischen Liga, die weder den Konflikt entschärfen noch den Verstoß gegen die eigenen Prinzipien ahnden konnte, machten den beginnenden Verlust ihres Einflusses offensichtlich.²

Forderungen, einen arabischen Gerichtshof einzurichten, um in Zukunft ähnliche Verstöße sanktionieren zu können, blieben allerdings ebenfalls ohne Ergebnis.

Verschiedene Mitgliedsstaaten, darunter Ägypten, Saudi-Arabien und Syrien, forderten angesichts der Krise der Arabischen Liga wiederholt eine Revision der Gründungscharta der Organisation. Ende der 1990er Jahre kam es aufgrund dieser Aufforderungen zur Einrichtung eines Komitees, das sich mit notwendigen Änderungen in der Charta der Liga auseinandersetzen sollte. Vor allem die Fragen nach Kontrollinstanzen innerhalb der Organisation und der Autorität der Charta im Verhältnis zu anderen bi- und multilateralen Verträgen der einzelnen Mitgliedsstaaten standen im Mittelpunkt. Das Komitee erarbeitete ein Modernisierungskonzept, doch keine der Überlegungen wurde in den folgenden Jahren in konkrete Reformvorhaben umgesetzt, obwohl die Mängel in der Organisationsstruktur explizit dargelegt worden waren:

- Keine der Erklärungen und Beschlüsse der Liga ist zwingend bindend für alle Mitglieder und es

² Im Zuge des Golfkrieges kam es 1990 zur Spaltung innerhalb der Arabischen Liga aufgrund einer Resolution, die den irakischen Angriff auf Kuwait verurteilte. Algerien, der Irak, der Jemen, Jordanien, Libyen, Mauretanien, die PLO, der Sudan und Tunesien unterstützten diese Resolution nicht. Daraufhin wurde scharfe Kritik am tunesischen Generalsekretär der Liga, Chedi Klibi, hinsichtlich seiner Passivität in Bezug auf den Golfkrieg geäußert. Klibi legte als Konsequenz sein Amt nieder und auf der Außenministerkonferenz im September wurde daraufhin die Rückverlegung des Hauptquartiers nach Ägypten beschlossen.

gibt keine Komitees, um die Durchsetzung von Beschlüssen zu überwachen.

- Es besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen dem panarabischen Anspruch der Liga und dem Bemühen der einzelnen Mitglieder, durch internationale Beziehungen und Verträge globale Optionen für sich zu nutzen.
- Verstöße gegen die Richtlinien der Liga werden nicht geahndet.
- Aufgrund von Uneinigkeiten stoppen Mitgliedsstaaten die Beitragszahlungen oder investieren kein Geld in neue Projekte. Dies führt immer wieder zu erheblichen finanziellen Engpässen.

Alle Entscheidungen werden im Konsens getroffen. Dies verzögert den Politikprozess, da die Beziehungen der einzelnen Mitglieder untereinander zu großen Einfluss haben und den institutionellen Fortschritt blockieren.

Der Golfkrieg 1990/91 hatte die Arabische Liga schließlich gänzlich paralyisiert und sie stellte ihre ohnehin unzureichenden Aktivitäten bis 1999 fast gänzlich ein.³ Anhand dieser Bilanz erhebt sich schon länger die Frage, ob die Liga überhaupt das Potenzial zur Reform besitzt oder ob ihre Zeit bereits abgelaufen ist.⁴

2. Die neue Ära unter Generalsekretär Amr Musa

Im Mai 2001 wurde der Ägypter Amr Musa zum sechsten Generalsekretär der Arabischen Liga ernannt.⁵ Er war seit 1958 als Botschafter im ägyptischen Außenministerium tätig gewesen und hatte seit 1991 den Ministerposten innegehabt. Als Diplomat genoss er bei den arabischen Regierungen einen sehr guten Ruf, ein Faktor der ihm bei seiner neuen Aufgabe die nötige Unterstützung garantieren sollte.⁶

Bereits in seiner Rede auf der Jahreskonferenz am 27./28. März 2001 in Amman sprach Musa davon, dass die Reaktivierung der Arabischen Liga sowie eine umfassende Reform der Strukturen und Funk-

tionen der Organisation in den nächsten Jahren die oberste Priorität erhalten müssten. Er betonte unter anderem die Notwendigkeit jährlicher Gipfelkonferenzen, wie sie in Artikel 11 der Charta vorgesehen, jedoch seit Bestehen der Liga nur unregelmäßig einberufen worden waren.

Das Hauptaugenmerk des Modernisierungsprozesses liege laut Amr Musa auf der Herstellung arabischer Einigkeit und der regelmäßigen Zusammenarbeit der Liga-Mitglieder in ökonomischen und politischen Fragen. Gleichzeitig sollten die Beziehungen zu nichtarabischen Ländern wie Türkei und Iran gestärkt werden.

Das Versagen der Liga in der Vergangenheit mache zwar die internen Probleme der Organisation deutlich, doch die Zukunft lag nach Musas Meinung nicht in der Auflösung der Liga, sondern in einer Reform, um sie den Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts anzupassen.⁷ Der neue Generalsekretär bat die arabischen Staaten deshalb darum, in ihren Medien verstärkt über die Notwendigkeit von Reformen in der Arabischen Liga zu berichten. Gleichzeitig bemühte er sich durch Treffen mit den einzelnen Staatshäuptern um Unterstützung für seine Initiative und den Abbau von Spannungen zwischen einzelnen Mitgliedern.

Die Diskussion um die Arabische Liga wurde aber nicht nur in ihren eigenen Gremien, sondern auch in der Öffentlichkeit geführt. Intellektuelle und zivilgesellschaftliche Organisationen in arabischen Staaten verlangten die Einrichtung von Organen, die sich mit Menschenrechtsverletzungen und sozialen Diskrepanzen auseinandersetzen sollten. Gleichzeitig wurde die mangelnde Unterstützung der Liga für die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Nordafrika und Nahost kritisiert.

Amr Musa begann mit der Umsetzung seiner Reformideen zunächst im Generalsekretariat der Liga. Durch eine Umstrukturierung wurden einzelne Abteilungen geschaffen, die unabhängig agieren und auf bestimmte Bereiche wie Wirtschaft, Politik, Kultur oder Medien spezialisiert sind, wobei alle Bereiche formal die gleiche Priorität erhalten. Zusätzlich sollte das Generalsekretariat in Zukunft mit der Nachbearbeitung der Liga-Beschlüsse betraut werden. Doch weiter als über die Umorganisation des Generalsekretariats kam der Reformplan Amr Musas nicht hinaus.

³ Mit Ausnahme einer außerordentlichen Gipfelkonferenz 1996 fanden bis 2000 keine Treffen der Staatshäupter statt. Erst der Ausbruch der 2. Intifada und das Ende des Friedensprozesses zwischen Israel und den palästinensischen Autonomiegebieten löste eine Reaktivierung der Liga aus. 2001 fand nach 14 Jahren die erste reguläre Gipfelkonferenz statt.

⁴ Vgl. Al-Jazeera Online, 25.03.2005 (Arab League: Reform or Retire?).

⁵ Frühere Generalsekretäre waren: Abdul-Razzaq Azzam 1945-52, Abdul-Khaleq Hassouna 1952-72, Mahmud Riyadh 1972-1979, Chedi Klibi 1979-90, Dr. Ahmad Esmat Abd al-Maguid 1991-2000.

⁶ Vgl. Al-Ahram Weekly, 01.-07.03.2001 (A new Arab order).

⁷ Vgl. Al-Ahram Weekly, 26.06.-02.07.2003 (No two ways about the League).

Auf den Jahreskonferenzen der Liga 2002 und 2003 bestimmten statt seiner Reforminitiative der 11. September 2001 und seine Konsequenzen für die Region, die saudi-arabische Friedensinitiative für den Israel-Palästina-Konflikt und der nahende Irakkrieg die Agenda. Die Uneinigkeit der Mitglieder bezüglich der Bewertung eines US-amerikanischen Angriffs auf den Irak verdeutlichte noch einmal, wie handlungsunfähig die Liga tatsächlich war. Die Abschlusserklärung der Konferenz am 1./2. März 2003 in Sharm al-Shaikh sprach sich gegen einen Irakkrieg aus, obwohl ihn die Hälfte der Mitglieder unterstützte.

3. 2003 – das Jahr der Reformvorschläge

Um zu verhindern, dass sein geplantes Modernisierungsprogramm bereits vor Beginn scheitern würde, richtete Generalsekretär Amr Musa noch einmal den expliziten Aufruf an alle Mitglieder der Liga, bis zur Jahreskonferenz 2004 Reformvorschläge einzureichen. Seiner Bitte kamen die Regierungen Ägyptens, des Jemen, Katars, Libyens, Saudi-Arabiens und des Sudan nach.⁸

Der ägyptische Vorschlag: Die ägyptische Regierung betonte, dass zur Verbesserung der innerarabischen Beziehungen und zur erfolgreichen Zusammenarbeit in der Region die Arabische Liga wieder die zentrale Institution werden müsse, die arabische Interessen nach innen und nach außen artikuliert. Konkret forderte die ägyptische Regierung, eine Reihe neuer Organe zu schaffen:

- einen arabischen Gerichtshof, der mit der Prävention und der Lösung von Konflikten zwischen den Mitgliedern betraut sein sollte,
- ein arabisches Parlament, in dem sowohl nationale Regierungen als auch die Zivilgesellschaft vertreten sein sollten und das als Kontrollinstanz der Liga fungieren sollte,
- ein regionales arabisches Sicherheitssystem in Form eines Arabischen Sicherheitsrates oder eines Arabischen Sicherheitsforums,
- ein Komitee für kollektive diplomatische Belange, das eine gemeinsame Außenpolitik formulieren sollte.

Zudem sollte bei Abstimmungen das Konsensprinzip durch das Mehrheitsprinzip abgelöst werden.

Der jemenitische Vorschlag: Der Jemen empfahl, die Arabische Liga zugunsten einer Arabischen Union nach Vorbild der EU aufzulösen. Dabei sollte die Souveränität der Staaten bezüglich innenpolitischer Angelegenheiten unangetastet bleiben. Abstimmungen würden zukünftig nach Mehrheitsregel entschieden und nur für die Aufnahme neuer Mitglieder einen Konsens erfordern. Der Vorschlag sah außerdem vor, verschiedene Organe einzurichten:

- einen Rat der Staatsführer mit jährlich rotierender Ratspräsidentschaft als höchste Autorität innerhalb der Union,
- eine Nationalversammlung mit zwei Kammern, in der sowohl die Regierungen als auch die Bevölkerung der einzelnen Staaten vertreten sein sollten,
- einen Exekutivrat,
- verschiedene Ministerialräte, welche die Bemühungen der nationalen Ministerien in verschiedenen Bereichen bündeln.

Der Vorschlag Katars: Die Regierung Katars unterbreitete Ideen, jedoch keine konkreten Umsetzungsvorschläge. Sie betonte die Notwendigkeit wirtschaftlicher Integration sowie kurz- und mittelfristiger Strategien, um auf die neuen Gegebenheiten in der Region zu reagieren. Dafür seien vor allem ein gemeinsamer Markt, partnerschaftliche Beziehungen auch in andere Weltregionen und zivilgesellschaftliche Organisation notwendig. Gleichzeitig rief Katar in seinem Vorschlag alle Mitglieder der Liga dazu auf, in Zukunft ihren politischen und finanziellen Verpflichtungen nachzukommen.

Der Vorschlag Libyens: Libyen plädierte ebenfalls für eine Arabische Union und unterbreitete daher den Entwurf einer möglichen Charta. Ziel des neuen Bündnisses wäre es, die Sektorpolitiken der arabischen Staaten in den Bereichen Handel, Verteidigung, Außenpolitik und Finanzen sowie die Kultur- und Sozialpolitik anzugleichen, ohne dabei die Souveränität der Staaten zu verletzen. Die Mitgliedschaft in der Union sollte den Abschluss separater bilateraler Verträge erlauben, aber militärische Abkommen mit Nichtmitgliedern untersagen. Die Entscheidungsfindung würde auf einer Zweidrittelmehrheit basieren und die fortlaufende Arbeit der Union würde von verschiedenen Organen und Komitees (z. B. Sicherheitsrat, Verteidigungsrat, Gerichtshof und Sozioökonomischer Rat) übernommen.

Der Vorschlag Saudi-Arabiens: Die Empfehlung Saudi-Arabiens sah zunächst vor, eine neue Charta aus-

⁸ Vgl. Al-Ahram Weekly, 01.-07.05.2003 (It's all about political will); Al-Ahram Weekly 31.07.-06.08.2003 (Time for change).

zuarbeiten, deren Kern die Koordinierung der arabischen Außenpolitik sichern und mit deren Hilfe in Zukunft Aggressionen zwischen arabischen Staaten verhindert werden sollten. Darüber hinaus legte der Reformplan Richtlinien zur Erschließung kollektiver Verteidigungsmöglichkeiten und zur Diskussion gemeinsamer Verteidigungsfragen dar. Außerdem sah der Reformvorschlag die Einrichtung einer Freihandelszone und einer arabischen Wirtschaftsunion vor.⁹

Der Vorschlag des Sudan: Der Sudan betonte schließlich die Bedeutung der arabischen Kooperation zum Schutz vor internationaler Bedrohung. Dafür wurden verschiedene Strategien dargelegt, um eine arabische Gemeinschaft zu konsolidieren:

- die Beendigung des Nahostkonfliktes,
- die Unterstützung des Irak gegen die US-amerikanische Bedrohung,
- die wirtschaftliche Integration durch eine Freihandelszone und einen gemeinsamen Markt,
- Reformen in den einzelnen Mitgliedsstaaten, um den Entwicklungsstandard zu anderen Weltregionen auszugleichen,
- die Unterstützung der arabischen und muslimischen Gemeinden weltweit, um eine positive Rückwirkung auf die Ursprungsländer zu erzielen.

Bei der Analyse der verschiedenen Vorschläge wird offenbar, dass sie alle gemeinsame Grundsatzpunkte enthalten – wie wirtschaftliche Integration, gemeinsame diplomatische Bemühungen, die Notwendigkeit von Reformen in den arabischen Staaten – und neue administrative Strukturen innerhalb einer Organisation fordern, welche die arabischen Staaten als Gemeinschaft repräsentiert.

Doch es werden auch grundlegende Unterschiede deutlich. Uneinigkeit herrscht vor allem darüber, ob die Arabische Liga reformiert oder durch eine neue Organisation (Arabische Union) ersetzt werden soll. Der Vorschlag, dabei dem Vorbild der Europäischen Union zu folgen, stieß dabei auf keine generelle Zustimmung, denn obwohl das Konzept der Regionalität und die Schaffung einer überregionalen Einheit

in der arabischen Welt durchsetzbar wären, würde – so arabische Beobachter – eine Union, die auf demokratischen Prinzipien aufbaut, von vornherein scheitern.¹⁰ In den Reformplänen bleibt ebenfalls unklar, wie weit die Befugnisse der Arabischen Liga in Zukunft gehen sollen und in welchen Bereichen die Souveränität der Staaten angetastet würde. Einige Vorschläge betonten dabei explizit, dass die bestehenden einzelstaatlichen Souveränitätsrechte nicht angegriffen werden sollen. Darüber hinaus beinhaltet keines der Konzepte klare Vorstellungen zur operativen Umsetzung der einzelnen Reformelemente.

4. Die Serie von Misserfolgen der Arabischen Liga bis 2008

Im Vorfeld der Gipfelkonferenz der Liga am 29./30. März 2004 in Tunis, auf deren Agenda die Diskussion der Reforminitiative oberste Priorität erhalten sollte, hatte Generalsekretär Musa die einzelnen Vorschläge zusammengefasst und an alle Mitgliedsstaaten weitergeleitet. Der von ihm vorgestellte kompakte Reformplan enthielt die folgenden Punkte:

- die Erweiterung der Autorität des Außenministerates, um regionale und internationale außenpolitische Beschlüsse durchzusetzen,
- die Gründung eines Arabischen Parlamentes, um die Liga politisch, legislativ und finanziell zu kontrollieren,
- die Schaffung eines Arabischen Sicherheitsrates, bestehend aus Mitgliedern der nationalen Verteidigungsministerien und unabhängigen Experten,
- die Einrichtung eines Arabischen Gerichtshofes als rechtliche Autorität innerhalb der Liga, der von den Konfliktpartnern freiwillig in Anspruch genommen werden könnte,
- eine Reform des Systems der Entscheidungsfindung, das abhängig von der Priorität der zu entscheidenden Fragen entweder auf einer Mehrheits- oder einer Konsensentscheidung beruht und dessen Ergebnisse bindend für alle Mitglieder sind,
- die Unterstützung anderer gesamtarabischer Organisationen und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Form von NGOs.

Doch bereits Anfang des Jahres 2004 fanden hitzige innerarabische Diskussionen über Amr Musas Reformpaket statt. Einige Staaten äußerten sich negativ

⁹ Der Vorschlag entsprach damit weitestgehend dem bereits 2002 vorgestellten Plan des saudischen Kronprinzen Abdallah, der eine Nahostfriedensinitiative und Reformanregungen enthielt. Der Rückzug Israels in die Grenzen von 1967 und die Gründung eines unabhängigen palästinensischen Staates sollten die Bedingungen dafür sein, dass die arabischen Staaten ihre Beziehung zu Israel normalisieren. Dieser Frieden würde gleichzeitig die Basis für Reformen in der arabischen Welt darstellen, zu denen die stärkere politische Partizipation der Bevölkerung, eine gemeinsame Verteidigungsstrategie und eine arabische Wirtschaftsunion zählen.

¹⁰ Vgl. Al-Hayat, 21.02.2008 (Dhikra al-jumhuriya al-arabiya al-muttahhida).

zum Reformplan; den Golfstaaten gingen Vorschläge wie die Einrichtung eines arabischen Parlamentes zu weit, während Libyen und jene Mitgliedsstaaten, die im Vorfeld der Konferenz Reformpläne vorgestellt hatten, ihr Engagement nicht genügend gewürdigt sahen. Trotz dieser Streitigkeiten betonte der Generalsekretär gegenüber der Öffentlichkeit und den Medien weiterhin die Notwendigkeit und den Willen zur Reform innerhalb der Liga.¹¹

48 Stunden vor Beginn der Konferenz sagte die tunesische Regierung die Veranstaltung mit der Begründung ab, dass einige Mitglieder kein ernsthaftes Interesse an einer Reform hätten und das Treffen damit von vornherein zum Scheitern verurteilt sei. Nach Gesprächen zwischen Generalsekretär Musa und der tunesischen Regierung wurde die Jahreskonferenz zwar vom 23. bis 25. Mai 2004 nachgeholt; allerdings bestätigten sich die Befürchtungen, daß die Divergenzen eine Einigung verhinderten.

Der Aspekt des ägyptischen Einflusses, der von vielen Mitgliedsstaaten in der Arabischen Liga als überproportional wahrgenommen wird, sorgte besonders nach dem Debakel der Konferenz 2004 immer wieder für Diskussionen. Die beiden ausschlaggebenden Punkte waren dabei das ägyptische Monopol bei der Besetzung des Postens des Generalsekretärs und die zu unnachgiebige Position Ägyptens gegenüber Reforminitiativen externer Akteure wie der USA oder der EU. Hatte Ägypten in den 1950 und 1960er Jahren noch eine regionale Vormachtstellung besessen, so hatte sich dieser Einfluss vor allem aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs in den Golfstaaten und des zunehmenden energiepolitischen Gewichtes der Erdöl produzierenden Staaten immer weiter reduziert.

Der Vorwurf, dass Ägypten seine Dominanz in der Liga durch die Besetzung des Postens des Generalsekretärs sichern würde, wies die ägyptische Regierung wiederholt mit Verweis auf die Charta der Liga zurück. Vorgeschrieben ist dort in Artikel 12, dass der Generalsekretär durch eine Zweidrittelmehrheit aller Mitgliedsstaaten gewählt wird. Damit ist der Einfluss eines einzelnen Staates formal von vornherein eingeschränkt. Seit Bestehen der Liga war aus praktischen Gründen jedoch jeweils ein Generalsekretär aus dem Land gewählt worden, in dem sich der Sitz der Liga befand. Mit Ausnahme der Jahre 1979-1989 war dies Ägypten gewesen. Die Ernennung ägyptischer Generalsekretäre entsprach damit der Charta

und der Gewohnheitsregelung. Es erstaunte deshalb nicht übermäßig, dass Ägypten die Diskussion über einen algerischen Vorschlag im Vorfeld der Gipfelkonferenz 2005, der ein nationales Rotationsprinzip für den Posten vorsah, sofort unterband.

Hinsichtlich Reforminitiativen wie der US-amerikanischen „Greater Middle East Initiative“ hatte Ägypten immer wieder die Notwendigkeit des arabischen Einflusses auf jedwedes Reformprojekt in der Region betont. Doch der ägyptische Vorschlag, dem zufolge alle Reformmaßnahmen durch die Arabische Liga initiiert werden sollten, wurde nicht in die Abschlusserklärung der Konferenz 2004 in Tunis aufgenommen.

Die Konferenz in Algier am 22./23. März 2005, in deren Vorfeld Generalsekretär Musa noch einmal die Notwendigkeit einer Einigung bezüglich des 12-Punkte-Reformplanes mit dem Verweis darauf betonte, dass ein Scheitern die Türen für externe Einflussnahme auf den Reformprozess öffnen würde, brachte dennoch kein Ergebnis. Insgesamt waren nur zwei Drittel der Mitglieder anwesend, so dass die Konferenz die Zerrissenheit der arabischen Welt in offensichtlichster Weise demonstrierte. In der Diskussion um die Beziehungen zwischen Syrien und dem Libanon wurde der syrischen Regierung Unterstützung in Hinblick auf die internationale Verurteilung als „Paria“-Staat zugesprochen, während das Problem Libanon ausgeklammert blieb. Auf der Abschlussveranstaltung erfolgte dann der beinahe schon routinemäßige Eklat durch den libyschen Revolutionsführer Mu‘ammar Al-Qaddafi. In seiner Rede bezeichnete er u. a. die palästinensischen Vertreter als Verräter, weil sie eine Zwei-Staaten-Lösung akzeptierten, während er den anderen anwesenden Staatschefs insbesondere Korruption vorwarf und ihre Regierungssysteme für die Entstehung des Terrors mit verantwortlich machte.¹²

Die nachfolgenden Gipfelkonferenzen im März 2006 in Khartum im Sudan und im März 2007 im saudischen Riad zeichneten sich ebenfalls durch Ineffizienz aus; keiner der zentralen Punkte auf der Reformagenda wurde mittels eines positiven Votums abgehakt. In Khartum waren von den insgesamt 22 Mitgliedsstaaten nur zwölf anwesend¹³, während Libyen die Konferenz in Riad im März 2007 als eine US-amerikanische Farce bezeichnete und die Veranstaltung nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund lang-

¹¹ Vgl. Al-Jazeera Online, 19.05.2004 (Arab League and the future of reform).

¹² Vgl. Gulf News, 30.03.2005 (The Arab League is long past its use-by date).

¹³ Vgl. Al-Jazeera Online, 29.03.2006 (Arab summit ends on note of apathy).

jährig bestehender libysch-saudischer Auseinandersetzungen boykottierte. Reformbemühungen fanden sich nicht auf der Agenda der jeweiligen Gipfeltreffen und auch zu so zentralen Themen wie dem Konflikt zwischen Hamas und Fatah in den palästinensischen Autonomiegebieten oder den Ausschreitungen zwischen Sunniten und Schiiten im Irak gelang es kaum, auch nur einen Minimalkonsens zu erreichen.¹⁴

5. Fazit

Abgesehen von der Einrichtung einer Freihandelszone zwischen 17 Mitgliedern der Liga zum Jahreswechsel 2004/2005 konnte die Arabische Liga hinsichtlich einer umfassenden Reform bisher keine Erfolge verbuchen. Die einzige positive Ausnahme erfolgreicher Zusammenarbeit der Mitglieder stellen Bemühungen um eine gemeinsame regionale Sicherheitspolitik dar. Der Rat der Innenminister, der seit 1982 regelmäßig in Tunis tagt, sowie der Rat der Justizminister erarbeiten Konventionen zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität in der arabischen Welt.¹⁵

Seit 2005 gab es kaum noch ernsthafte Bemühungen, die überfällige politische Modernisierung in die Tat umzusetzen. Daher stellt sich immer wieder die Frage, ob das zentrale Problem der Arabischen Liga tatsächlich die 1945 in der Charta niedergelegte Struktur der Regionalorganisation oder vielmehr die mangelnde Reformbereitschaft ihrer Mitglieder ist.

Die vielfältigen Differenzen darüber, ob eine neue Charta eher die Gemeinsamkeiten oder eher die Unterschiede zwischen den Mitgliedern widerspiegeln soll, und die offensichtliche Disharmonie innerhalb der Liga legen die Gültigkeit der zweiten Annahme nahe. Zahlreiche Staaten wie Algerien, Libyen oder Saudi-Arabien machen Ägypten den in den 1950er und 1960er Jahren unbestrittenen Führungsanspruch streitig, sie konkurrieren um Macht und Einfluss innerhalb der Liga und vertiefen die traditionelle Spaltung zwischen Maghreb und Mashrek. In diesem Gegeneinander der Interessen und angesichts der unterschiedlichen Außenorientierung der einzelnen Staaten ist es kaum verwunderlich, dass es

innerhalb der Liga bei den grundsätzlichen Fragen der arabischen Reformpolitik, der Umsetzung einer Nahostfriedensinitiative und der Haltung gegenüber der US-amerikanischen Nahostpolitik zu keiner einheitlichen Position kommt.

An dieser Situation kann zwangsläufig auch eine Reform der Arabischen Liga, wenn sie denn überhaupt zustande käme, nicht viel ändern. Da die Liga nicht unabhängig von den Regierungen der arabischen Staaten agiert, wird es innerhalb ihrer Strukturen keine Modernisierungsinitiativen geben, solange die einzelnen Länder selbst Reformen im nationalen Rahmen nur zögerlich in Angriff nehmen. Am deutlichsten wird dieses Dilemma bei dem Reformvorschlag, ein Arabisches Parlament einzuführen, dem die Mitgliedsstaaten der Liga schwerlich mehr Kompetenzen und Kontrollrechte einzuräumen bereit sind als in der jeweiligen nationalen Verfassung.

Daher richtete sich die Kritik insbesondere der arabischen Oppositionsparteien und Menschenrechtsorganisationen auch zunehmend an die Staatsführungen, denen vorgeworfen wird, die Sicherung des eigenen Herrschaftsanspruches vor das „Gemeinwohl der arabischen Welt“ zu stellen und folglich auch bei Tagungen der Liga Themen wie die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, Menschenrechte und Demokratisierung nicht auf ihrer Agenda zu haben.

Einen Monat vor der Jahreskonferenz der Arabischen Liga vom 27. bis 29. März 2008 in Damaskus stehen die Zeichen nach wie vor nicht auf Reform. Von einer gemeinsamen Agenda kann nicht die Rede sein; bereits im Vorfeld gab es Proteste am gewählten Austragungsort, vor allem aufgrund Syriens schwieriger hegemonialer Beziehung zum Libanon und der weiterhin bestehenden Achse Damaskus-Teheran. So drohte Saudi-Arabien bereits damit, der Gipfelkonferenz fernzubleiben. Der Libanon wiederum verfügt augenblicklich nicht einmal über einen Staatschef, der das Land in der Arabischen Liga vertreten könnte.¹⁶

¹⁴ Vgl. Al-Jazeera Online, 29.03.2007 (Saudi king calls for unity).

¹⁵ Ebenfalls in den Bereich regionaler Sicherheitspolitik gehört die am 12. Februar 2008 von den arabischen Informationsministern ratifizierte Charta zur Kontrolle und Regulierung privater Satellitenfernsehsender. Durch den Entzug von Lizenzen soll es auf Basis des Erlasses in Zukunft möglich sein, regierungs- oder religionsfeindliche Inhalte zu zensieren. Vgl. Al-Jazeera Online, 12.02.2008 (Arab countries seek broadcast curbs).

¹⁶ Vgl. Daily Star, 20.02.2008 (Lack of Lebanese president will sink Arab summit).

■ Literatur

- Al-Ahram Center for Political & Strategic Studies: The Arab League Performance, in: Arab Strategic Report 2004, <http://acpss.ahram.org.eg/eng/ahram/2004/7/5/ARAB13.HTM>.
- Al-Ahram Center for Political & Strategic Studies: Initiatives to Reform the Arab Regional System, in: Arab Strategic Report 2003-2004, <http://acpss.ahram.org.eg/eng/ahram/2004/7/5/ARAB30.HTM>.
- Arabische Liga, in: Mattes, Hanspeter / Koszinowski, Thomas (Hg): Nahost Jahrbuch 1987-2004, Opladen, 1988-2005.
- Blanford, Nicholas: The Arab League and Political Reform: A Vague Commitment, in: Arab Reform Bulletin, Vol. 2, No. 6, June 2004.
- Podeh, Elie: Between Stagnation and Renovation: The Arab System in the Aftermath of the Iraq War, in: The Middle East Review of International Affairs, Vol. 9, No. 3, September 2005.
- Schwedler, Jillian / Milligan, Maren: Middle East Reform: Right Idea, Wrong Plan, in: Pittsburgh Post-Gazette, 20.06.2004.
- Soliman, Mahmoud Abdel-Hamid: Reforming the Arab League, in: Al-Siyassa Al-Dawliya, July 2005, www.siyassa.org.eg/esiyassa/ahram/2005/7/1/REPO4.HTM.
- The Arab League of States Official Website: www.arableagueonline.org/las/index.jsp (zurzeit nur in arabischer Sprache).

■ Die Autorin und der Autor

Alexandra Samoleit B.A. (2006) ist Studentin der Westasiatischen Geschichte an der Universität Erfurt. Masterarbeit zur palästinensischen Frauenbewegung.
E-Mail: alexandrasamoleit@hotmail.com.

Dr. Hanspeter Mattes ist stellvertretender Direktor des GIGA Institut für Nahost-Studien. Spezialgebiete: Innen- und Außenpolitik der nordafrikanischen Staaten, wirtschaftliche Transformationsprozesse, *soft-security*-Probleme.
E-Mail: mattes@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/mattes>.

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Fragen der Regionalorganisationen und regionaler Führungsmächte werden im Rahmen des FSP 2 „Gewalt, Macht und Sicherheit“ bearbeitet; in diesem Kontext forscht Henner Fürtig zu Ägypten, u. a. dazu, in welcher Form Ägypten gegenwärtig noch die Funktion einer regionalen Führungsmacht wahrnimmt.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Nahost* wird vom Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.
Redaktion: Hanspeter Mattes; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler
Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Nahost-Studien

IMPRESSUM