

# Die Zeit drängt

## Wie das Quartett die Roadmap retten kann

von Felix Neugart

Eine neue Welle der Gewalt hat die nach dem Ende des Irak-Krieges genährten Hoffnungen auf einen schnellen Verhandlungsdurchbruch im festgefahrenen Kleinkrieg zwischen Israelis und Palästinensern vorerst zunichte gemacht. Der Rücktritt des palästinensischen Ministerpräsidenten Mahmut *Abbas* zeigt, dass der Versuch der politischen Isolierung *Yasser Arafats* durch externen Druck gescheitert ist. Insbesondere die jüngsten Überlegungen Israels, *Arafat* ausweisen oder gar exekutieren zu wollen, haben dessen Popularität in der palästinensischen Gesellschaft enorm gesteigert. Sein Anspruch, sich als Personifizierung des nationalen Strebens der Palästinenser nach Unabhängigkeit zu stilisieren, ist ein weiteres Mal untermauert und die zivilgesellschaftliche Opposition gegen seine autokratische Herrschaft geschwächt worden.

Eine echte Erneuerung der palästinensischen Führung kann nur von innen, in einem demokratisch legitimierten Prozess mit der klaren Perspektive staatlicher Souveränität erfolgen. Der neuerliche Rückschlag in den internationalen Bemühungen

um einen stabilen israelisch-palästinensischen Ausgleich spiegelt den Verlust des gegenseitigen Vertrauens und der produktiven Kommunikationsfähigkeit der Konfliktparteien wider.

Der israelische Ministerpräsident, Ariel *Sharon*, dessen Wahl die unmittelbare Reaktion der israelischen Öffentlichkeit auf das Scheitern des Friedensprozesses und auf den Ausbruch der Gewalt zu sein scheint, hatte den Osloer Friedensprozess nie unterstützt. Deshalb versuchte er, die Palästinenser durch den Einsatz von Militärgewalt dazu zu zwingen, sich zu unterwerfen und zerstörte außerdem vorsätzlich einen Großteil der palästinensischen Infrastruktur. Er hoffte, auf diese Weise die Ernennung einer neuen palästinensischen Führung diktieren zu können, die bereit sein würde, seinen Vorschlag einer ausweiteten „Interimslösung“ beruhend auf einem durch Enklaven zusammengesetzten palästinensischen „Staat“ zu akzeptieren. *Sharons* Scheitern im Libanon-Krieg erklärt seinen großen Wunsch, als israelischer Konsensträger wahrgenommen zu werden und den Eindruck zu erwecken, er stimme seine Politik eng mit den Amerikanern ab. Dennoch ist er zu keinem Zeitpunkt von den Strategien der israelischen Rechten abgewichen und hat für den politischen Prozess niemals eine wirkliche Perspektive angeboten.

Felix Neugart arbeitet am Projekt „Europa und der Nahe Osten“ in der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) an der Universität München.

Der Vorsitzende der Palästinensischen Autonomiebehörde billigte die terroristischen Angriffe gegen israelische Zivilisten als Teil der Intifada, welche er weder initiiert hatte noch vollständig kontrollierte. Im Gegensatz zur gängigen Meinung hegte *Arafat* keineswegs den Wunsch, den jüdischen Staat zu zerstören. *Arafat* hat ein gutes Gespür für die Stärke und Vitalität der israelischen Gesellschaft und für die überwältigende Schlagkraft seines Militärs. Da er jedoch zögerte, Teile der palästinensischen Gesellschaft gegen sich aufzubringen und sie sich möglicherweise zum Feind zu machen, war er nicht fähig, eine klare Wahl zu treffen oder schmerzhaft Entscheidungen zu fällen. Obwohl *Arafat* kaum als Demokrat bezeichnet werden kann, sucht er doch einen breiten Konsens in der palästinensischen Öffentlichkeit, bevor er Grundsatzentscheidungen trifft. So hat er in entscheidenden Augenblicken des Friedensprozesses, als sich die Aussicht auf ein Ende der Besatzung und auf die Errichtung eines palästinensischen Staates bot, nicht weitsichtig gehandelt, sondern gezauert, um seine Unterstützerbasis nicht zu gefährden.

## Oslo und danach

Die Grundidee von Oslo ist damit gescheitert, denn die Konzeption „Gaza und Jericho zuerst“ sah ja vor, über Zugeständnisse in Interimsabkommen eine Vertrauensbasis für die Lösung der schwierigen Kernprobleme (Grenzen, Siedlungen, Jerusa-

lem und Flüchtlinge) des Konflikts zu schaffen. Dennoch muss der Oslo-Prozess als historischer Durchbruch betrachtet werden, der den Abstand zwischen den Positionen von Israelis und Palästinensern entscheidend verringerte, eine Zwei-Staaten-Lösung legitimierte und die politisch-legalen Normen für die Diskussion der israelisch-palästinensischen Beziehungen schuf. Die Architektur von Oslo wies jedoch erhebliche Strukturschwächen auf, die zum Scheitern des Ansatzes beitrugen.

Das Ende des Oslo-Ansatzes bedeutet jedoch nicht, dass die Suche nach Frieden zwischen Israelis und Palästinensern hoffnungslos geworden ist. Und es bedeutet natürlich auch nicht, dass die bereits geschlossenen Abkommen keine Gültigkeit mehr hätten, im Gegenteil, sie bleiben das einzige organisierende Prinzip zwischen beiden Völkern. Das gegenwärtige „Endspiel“ nach Oslo ist durch ein Paradox gekennzeichnet. Auf der einen Seite sind die Umriss einer Lösung des Konflikts deutlich wie nie zuvor. Die externen Vermittler wie die meisten Akteure der Konfliktparteien wissen, dass ein Endstatusvertrag zwischen Israelis und Palästinensern auf der Substanz von mehreren Jahren offizieller und inoffizieller Verhandlungen bis zum Abbruch der Gespräche in Taba (2001) aufbauen muss. Auf der anderen Seite hat die seit vielen Monaten anhaltende gewaltsame Eskalation jegliches Vertrauen zwischen den Parteien zerstört, das den Abschluss eines Endstatusabkommens erlauben würde. Die Konfliktparteien selbst sind in dieser

Situation kaum zu einem echten Durchbruch in der Lage. Diese Einsicht legt einen starken, koordinierten Eingriff der wichtigsten externen Akteure nahe. Nur eine externe Kraft kann den Mangel an Vertrauen zwischen den Konfliktparteien ausgleichen und die Umsetzung von Abkommen garantieren.

Es ist wichtig, in diesem Zusammenhang auf die beachtlichen Parallelen zwischen der israelischen und palästinensischen öffentlichen Meinung hinzuweisen. Auf strategischer Ebene könnte man beide als „Tauben“ bezeichnen, da eine Mehrheit die Zwei-Staaten-Lösung befürwortet. Auf der taktischen Ebene ist jedoch während der letzten 32 Monate bewaffneten Kampfes die Mehrheit auf beiden Seiten zunehmend zu „Falken“ geworden: Die Palästinenser unterstützen weiterhin die Selbstmordanschläge, während die Israelis weiterhin das unerbittliche Vorgehen des Militärs akzeptieren, einschließlich Präventivschlägen und gezielten Tötungen. Vieles wird davon abhängen, wie sich der innere politische Prozess auf beiden Seiten entwickelt. Seit der Einführung der direkten Wahl des Ministerpräsidenten im Jahre 1996 war das politische System Israels von mehreren recht instabilen und kurzlebigen Regierungen geprägt. Die großen Parteien haben eine beachtliche Anzahl an Wählern verloren, während kleine und mittlere Parteien, die sich auf eine bestimmte Wählergruppe und eine begrenzte Zahl von Themen konzentrieren, in ungekannter Weise gestärkt wurden. Die neuerliche Rückkehr zu einem rein parlamentarischen System

könnte, zumindest auf lange Sicht, die Bildung von stabileren, verantwortlichen und weitsichtigeren Regierungen ermöglichen. Innerhalb des palästinensischen politischen Systems hat es Versuche gegeben, einen nationalen Dialog zu etablieren, um eine Verständigung über einen umfassenden Waffenstillstand zu erreichen. Die von Ägypten geförderten Mehrparteiengespräche, die in Kairo stattfanden, haben keinerlei konkrete Ergebnisse gezeitigt. Eine Neuauflage dieses Dialogs sollte allerdings nicht nur einen Waffenstillstand, sondern auch andere wichtige Fragen über die Natur des zukünftigen palästinensischen Staates und seine Beziehungen zu Israel umfassen.

Seit dem Scheitern der Verhandlungen in Taba ist die Option des unilateralen Rückzugs ein zentrales Thema in der israelischen Politik gewesen. Die Befürworter argumentieren, dass der Versuch einer dauerhaften Einigung einstweilig gescheitert ist und die Spirale der Gewalt nur durch die physische Trennung beider Völker stabilisiert werden kann. Diese Trennung würde durch die Errichtung eines Sicherheitszauns erreicht werden, der ungefähr dem Grenzverlauf von 1967 entspricht. Gewaltsame Zusammenstöße könnten auf diese Weise minimiert und Terroristen daran gehindert werden, nach Israel vorzudringen. Der Sicherheitszaun um den Gazastreifen wird oft als erfolgreiches Modell angeführt. Die meisten Palästinenser lehnen diese Idee ab, da sie als israelischer Versuch gesehen wird, sich der Verpflichtung zu entziehen, eine Einigung auf dem

Verhandlungsweg zu suchen. Durch den Sicherheitszaun wird in der gegenwärtigen Planung ein großes Stück des Gebiets des Westjordanlands mit einigen tausend palästinensischen Bewohnern dem israelischen Territorium zugeschlagen (s. die Karte auf S. 43). Es gibt auch Befürchtungen, dass Israel das Jordantal annektiert und somit das Westjordanland von seinem jordanischen Hinterland isolieren wird. Die Palästinenser sehen daher in dem Projekt einen Versuch der kollektiven Bestrafung, Kanonisierung oder sogar einer Art Apartheid.

## Roadmap mit Schwächen

**E**in Ausbruch aus der Gewaltspirale ist nur durch die intelligente Verknüpfung eines Endes der Kampfhandlungen mit der Perspektive auf substanziellen Fortschritt im politischen Bereich möglich. Die Grundbedürfnisse der beiden Völker – Sicherheit in anerkannten Grenzen für die Israelis und das Ende der Besatzung für die Palästinenser – müssen in gleicher Weise verwirklicht werden. Der Dreistufenplan des Vermittler-Quartetts von UN, EU, USA und Russland, die Roadmap, ist daher ein wichtiger Schritt in diese Richtung und gegenwärtig für die Akteure die einzige Verhandlungsoption. Verglichen mit allen vorherigen Versuchen ist sie ein bedeutender Fortschritt auf dem Weg zu einer dauerhaften israelisch-palästinensischen Einigung. Sie geht über den Mitchell-Bericht und

den Tenet-Plan hinaus, indem sie einen sicherheitsorientierten Ansatz, eine umfassende politische Perspektive und die Reform der palästinensischen Institutionen kombiniert. Sie schließt sowohl die Resolution 1397 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen ein, die einen palästinensischen Staat fordert, als auch die saudische Initiative, welche als Gegenleistung für ein Ende der Besatzung die Anerkennung des Staates Israel anbietet. Die Roadmap enthält zwei Schlüsselemente, die in Resolution 242 fehlen und vom amerikanischen Präsidenten George W. Bush in seiner Rede vom 24. Juni 2002 eingebracht wurden: das Bekenntnis zu einem palästinensischen Staat und einen Zeitplan für seine Entstehung. Sie bietet Israel Garantien, dass der Prozess ohne echte palästinensische Reformen und die Einhaltung von Sicherheitsforderungen nicht voran kommen wird; und den Palästinensern wird zum ersten Mal zugesichert, dass Israel bereits in der Anfangsphase damit beginnen muss, Siedlungen zu räumen. Obwohl die Umsetzung der Roadmap in großem Maße von den Vereinten Staaten abhängen wird, trägt das Dokument doch den Stempel der Europäischen Union, die seit mehr als zwei Jahrzehnten beständig für die Kombination des palästinensischen Rechts auf Selbstbestimmung und des Rechts Israels auf eine Existenz in sicheren Grenzen eingetreten ist.

Trotz ihrer offensichtlichen Vorteile weist die Roadmap erhebliche Schwächen auf. Das Konzept beruht auf einem Drei-Stufen-Plan, obwohl der Oslo-Prozess gezeigt hat, dass dies

die Intervention von Extremisten auf beiden Seiten erleichtert. Der jüngste Ausbruch neuer Gewalt macht deutlich, dass die Gegner des Friedensprozesses zunächst isoliert werden müssen. Die Erfahrung von Oslo hat bewiesen, dass die Überwachung der Umsetzung von Abkommen ebenso wichtig wie deren Abschluss ist. Die Roadmap sieht nur eine sehr vage internationale Rolle bei der Umsetzung der Vereinbarungen vor und beinhaltet keine Schiedsinstitution bei Meinungsverschiedenheiten über die Interpretation der Vereinbarungen. Viele Beobachter wie UN-Generalsekretär Kofi *Annan* haben sich für die massive Intervention einer dritten Partei ausgesprochen, z.B. in Form eines Puffers zwischen Israelis und Palästinensern, um die Gefahr von Zusammenstößen zu minimieren und die Umsetzung der Beschlüsse zu überwachen.

Hierbei darf jedoch nicht vergessen werden, dass eine internationale Friedenstruppe kein Ersatz für die ehrliche Verpflichtung beider Seiten sein kann, die Roadmap tatsächlich umzusetzen. Die Gefahr des Einsatzes einer Friedenstruppe in einer asymmetrischen Konfliktsituation, in der Guerrillagruppen gegen eine reguläre Armee kämpfen, ist in dem problematischen Verlauf der UNIFIL-Mission in Südlibanon mehr als deutlich geworden. Eine weitere Möglichkeit ist die Einrichtung einer von den Vereinigten Staaten geführten Treuhandschaft, die die Gebiete der Palästinensischen Autonomiebehörde während einer Übergangsphase mit dem Ziel der staatlichen Unabhängigkeit ver-

waltet. Die Idee beruht auf der Annahme, dass es keine mächtige und glaubwürdige Institution gibt, die den Terrorismus in einer für die Israelis akzeptablen Form bekämpfen kann. Die Treuhänder würden die Palästinensische Autonomiebehörde ersetzen, die Terroristen entwaffnen und den Aufbau demokratischer Institutionen beaufsichtigen. Jedoch ist es schwer vorstellbar, dass eine internationale Streitmacht bei der Bekämpfung des palästinensischen Terrorismus erfolgreicher sein könnte als engagierte und gut ausgestattete palästinensische Sicherheitskräfte. In Anbetracht dieser Unwägbarkeiten sollte sich das Quartett auf folgende Maßnahmen konzentrieren:

Das Quartett sollte auf der Umsetzung der Roadmap bestehen und die aktive Einbeziehung von Präsident *Bush* anstreben. Die Vermittler sollten den unveränderlichen Charakter des Dokuments hervorheben und sich allen Versuchen der israelischen Regierung widersetzen, die Forderungen gegenüber den Palästinensern auszuweiten oder die in dem Dokument vorgesehenen parallelen Schritte in eine Sequenz umzuwandeln.

Das Quartett sollte beide Parteien davon überzeugen, dass Gewaltakte gegen Zivilisten den ganzen Prozess sehr schnell zum Erliegen bringen werden. Die israelische Regierung sollte davon überzeugt werden, dass die gezielte Tötung von militanten Palästinensern schlicht und einfach die Fähigkeit der Autonomiebehörde untergräbt, die in der Roadmap aufgeführten Verpflichtungen zu erfüllen; vor allem dann, wenn solche Ope-

rationen „Kollateralschäden“ in Form zahlreicher unschuldiger Opfer unter der Zivilbevölkerung mit sich bringen. Umgekehrt sollten die Palästinenser dazu gedrängt werden, einen umfassenden Waffenstillstand anzukündigen und zügig und entschieden gegen jede Gruppe vorzugehen, die dessen Einhaltung verweigert.

Das Quartett sollte den Einsatz einer internationalen Streitmacht, möglicherweise geführt durch die NATO, erwägen, um sowohl Fortschritte zu überwachen als auch die Umsetzung eines endgültigen Abkommens zu sichern. Die Präsenz einer solchen Streitmacht würde die Einwilligung beider Parteien und ihre eindeutige Verpflichtung erfordern, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um eine Einigung zu erreichen. Der israelische Rückzug aus Teilen des Westjordanlands und des Gazastreifens könnte im Rahmen einer unilateralen Abtrennung den Weg für einen derartigen Einsatz ebnen. Außerdem sollte das Quartett einen Mechanismus zur Zwangsschlichtung einrichten, um jeden Disput, der zwischen den Parteien bezüglich der Umsetzung eines endgültigen Abkommens entstehen könnte, beizulegen.

Weiterhin sollte das Quartett Vorschläge zur Lösung der Endstatusfragen, wie z.B. Jerusalem, den endgültigen Grenzen und den Flüchtlingen, erarbeiten und sich dabei auf die Verhandlungen von Camp David und Taba sowie auf die Clinton-Vorschläge beziehen. Die Zeit für die Einigung auf der Basis des Zwei-Staaten-Prinzips

drängt. Bevölkerungsprojektionen zeigen, dass in dem Gebiet zwischen Mittelmeer und Jordan spätestens im Jahr 2020 israelische Juden in der Minderheit und palästinensische Araber in der Mehrheit sein werden. Ein weiterer Ausbau der jüdischen Siedlungen in den besetzten Gebieten würde in nicht allzu ferner Zukunft die physische Trennung der beiden Volksgruppen praktisch unmöglich machen

Vergleichbar mit der Situation in Südafrika zur Zeit der Apartheid würde eine jüdische Minderheit direkt oder indirekt über eine arabische Mehrheit herrschen, die entweder innerhalb Israels oder in den besetzten Gebieten lebt. Die Palästinenser könnten dann konsequenterweise das Prinzip einer Zwei-Staaten-Lösung aufgeben und einfach das demokratische Mehrheitsprinzip einfordern. Der gesamte Konflikt würde einen andere Dynamik annehmen, die einen dauerhaften Ausgleich zwischen Israelis und Palästinensern wesentlich schwieriger, wenn nicht unmöglich machen würde.

Der Beitrag beruht in Teilen auf dem Strategiepapier des Centrums für angewandte Politikforschung für die VIII. Kronberger Gespräche am 10.–12. Juli 2003, organisiert durch Christian-Peter Hanelt (Bertelsmann-Stiftung). In den Text sind Ideen aus den Beiträgen von Joseph Alpher, „The Israeli-Arab Peace Process in the aftermath of the Iraq War“, präsentiert auf dem Workshop „A new Arab Coalition for Dialogue and Peace“ (8.–10.5.2003, Sevilla) und Henry Siegman, „After Iraq: Is the Israeli-Arab Conflict Closer to Resolution?“, präsentiert auf dem Workshop „Europe and the Middle East after the Iraq Crisis“ (30.3.–1.4.2003, Bologna) eingeflossen.