

Muriel Asseburg

Auswirkungen des 11. September 2001 auf den Friedensprozess im Nahen Osten

Der vorliegende Beitrag versucht folgende Fragen zu beantworten: Ist im Gefolge des 11. September 2001 eine neue Chance für die Lösung des Kernkonflikts im Nahen Osten, des israelisch-palästinensischen Konflikts, entstanden? Was sind die Aussichten für eine baldige Konfliktlösung oder zumindest für die Rückkehr zum kooperativen Konfliktmanagement? Dazu wird im folgenden einleitend die Situation in Israel und den palästinensischen Gebieten skizziert. Im Anschluss daran werden die durch die Terroranschläge veränderten Interessen und Aktivitäten der USA und ihrer Verbündeten in Bezug auf den Nahostkonflikt sowie die Positionierung der beiden Konfliktparteien dargestellt. Letztlich wird auf die Möglichkeit einer Verhandlungslösung sowie die Chance, kurz- bis mittelfristig zu einer solchen zu gelangen, eingegangen.

Die Intifada und ihre Auswirkungen

Mit den gewalttätigen Auseinandersetzungen der Al-Aqsa Intifada, die mittlerweile seit fast 14 Monaten zwischen Israel und den Palästinensern andauert, ist der Oslo-Rahmen des gemeinsamen Konfliktmanagements zerbrochen. Dies hat für beide Seiten, wenn auch nicht in gleichen Maße, verheerende Folgen gehabt.

Mittlerweile hat der Konflikt zu etwa 1000 Toten, davon fast 850 Palästinensern und über 150 Israelis, sowie rund 17 000 zum Teil schwer Verletzten geführt. Über 50 palästinensische Aktivisten sind von Israel gezielt liquidiert worden. Während es in Israel einen deutlichen Konjunkturunbruch, vor allem im Tourismussektor, gegeben hat, sind in den palästinensischen Gebieten die wirtschaftlichen Aktivitäten nahezu vollständig zum Erliegen gekommen. Dies ist in erster Linie auf die fast durchgehend vollständige Abriegelung der palästinensischen Gebiete von Israel, voneinander und von der Außenwelt (Jordanien, Ägypten) sowie auf die Kantonisierung der palästinensischen Gebiete innerhalb von Westbank und Gazastreifen zurückzuführen. Allein die Westbank ist heute in über 60 Kantone unterteilt, zwischen denen Palästinenser sich, wenn überhaupt, nur mit großen Mühen bewegen können. So ist die Arbeitslosigkeit mittlerweile auf über 40 Prozent angestiegen, und es muss von Massenarmut gesprochen werden – mindestens ein Drittel der Bevölkerung lebt nach konservativen Schätzungen der Weltbank unter der Armutsgrenze. Die Palästinensische Autorität (PA) steht infolge der angespannten Wirtschaftslage und der von Israel zurückgehaltenen Transfer-

zahlungen – die Zahlungen stehen der PA nach dem Pariser Abkommen von 1994 zu – vor dem finanziellen Kollaps und ist zur Deckung ihrer laufenden Ausgaben nahezu vollständig auf finanzielle Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft angewiesen.

Die Legitimität der PA in der palästinensischen Bevölkerung ist seit Ausbruch der Intifada weiter zurückgegangen; ebenso ist die Unterstützung für die Mehrheitspartei Fatah auf einen Tiefpunkt gesunken, während die islamistischen Gruppierungen einen starken Zulauf verzeichnen. Insgesamt ist, was die Form der Konfliktaustragung und seine Lösung betrifft, eine Verhärtung der Positionen zu konstatieren: Über 85 Prozent der Palästinenser plädieren für die Fortführung der Intifada, über 70 Prozent sind dabei auch für den Einsatz militärischer beziehungsweise gewalttätiger Mittel, und über 70 Prozent halten auch Selbstmordattentate gegen israelische Zivilisten innerhalb der Grünen Linie für gerechtfertigt. Nur noch knapp über 40 Prozent glauben, dass der Konflikt sich durch ein Zwei-Staaten-Modell lösen lässt.

Diese Verhärtung findet ihr Spiegelbild in der öffentlichen Meinung in Israel: Hier halten über 70 Prozent der Befragten die temporäre Wiederbesetzung von A-Gebieten (also denjenigen Gebieten, in denen der PA nach den Oslo-Abkommen nicht nur Selbstverwaltungskompetenzen zukommen, sondern auch die alleinige Verantwortung für innere Ordnung und Sicherheit) sowie die Liquidation von Intifada-Aktivisten für die richtigen Mittel, um die Intifada niederzuschlagen. Nur noch knapp 40 Prozent halten eine friedliche Lösung und ein friedliches Zusammenleben mit ihren palästinensischen Nachbarn für möglich. Insgesamt wird so der Konflikt in der Öffentlichkeit beider Seiten wieder zunehmend als Existenzkampf und nicht mehr als eine Auseinandersetzung um die Form der Beendigung der Besetzung in den 1967 von Israel besetzten palästinensischen Gebieten perzipiert. Illustriert wird dies durch die mittlerweile in Israel weitverbreitete These, der Unabhängigkeitskrieg von 1948 sei noch nicht zu Ende gefochten. Das gegenseitige Vertrauen ist auf einem absoluten Tiefpunkt angelangt.

Was hat sich nach dem 11. September 2001 geändert? – Die Interessen und Aktivitäten der USA und ihrer Verbündeten

Das Hauptinteresse der USA nach dem 11. September 2001 war und ist es, die Anti-Terror-Koalition auf eine breite Basis zu stellen und die arabischen Staaten in diese einzubinden. Die arabischen Staaten haben, mit Ausnahme des Irak, ihre Unterstützung für die Koalition deutlich gemacht. Sie haben allerdings, und das gilt insbesondere für Saudi-Arabien und Ägypten, ihre Unterstützung im Hinblick auf Fortschritte im Nahost-Konflikt konditioniert. Außerdem haben viele arabische Staaten darauf hingewiesen, dass zwischen Terrorismus und legitimem Widerstand gegen Besetzung zu unterscheiden sei. Es wurde in der Folge offensichtlich, dass die Einbindung der arabischen Staaten in die internationale Terrorismusbekämpfung ein stärkeres Engagement

der USA im Nahen Osten erfordert, als dies bislang unter der Bush-Administration der Fall war. Dieses Engagement sollte darauf gerichtet sein, kurzfristig die Lage zu stabilisieren, eine weitere Eskalation der israelisch-palästinensischen Auseinandersetzungen zu verhindern und mittelfristig einen Beitrag zur Konfliktlösung zu leisten und damit *eine* Ursache von Terrorismus und regionaler Destabilisierung zu beseitigen.

In der Tat hat es seit dem 11. September beträchtliche Bemühungen um eine Deeskalation der israelisch-palästinensischen Auseinandersetzungen gegeben. Im Sinne einer „Staffeldiplomatie“ haben mehrere europäische Minister und Regierungschefs (etwa Fischer und Blair) sowie Vertreter der EU die Region besucht und auf Zurückhaltung gedrängt. Darüber hinaus hat es intensive Konsultationen zwischen den USA, der EU und Russland hinsichtlich einer Nahost-Initiative gegeben. Der 11. September hat also sehr wohl ein stärkeres Engagement der internationalen Gemeinschaft im Nahen Osten bewirkt.

Die Positionierung der Konfliktparteien

Der palästinensische Präsident Jasir Arafat hat nach dem 11. September schnell seine Unterstützung für die Anti-Terror-Allianz deutlich gemacht. Er hat dies nicht nur getan, indem er sich klar von Ben Laden und seinem Anspruch, für die Befreiung Palästinas einzutreten, distanziert hat und indem er seine Solidarität mit den amerikanischen Opfern durch Blutspenden und Anordnung öffentlicher Trauer bekundet hat, sondern vor allem auch, indem er dem amerikanischen Wunsch nach einer Beruhigung der Situation im Nahen Osten insofern gefolgt ist, als er binnen einer Woche einen umfassenden einseitigen Waffenstillstand verkündet hat. Diese eindeutige Positionierung beruhte wohl auf mehreren Überlegungen: In erster Linie ging es darum, eine internationale Isolierung der PA zu vermeiden und der Weltöffentlichkeit davon zu überzeugen, dass die Gleichsetzung Sharons, Arafat sei der Ben Laden Israels, keine Gültigkeit beanspruchen konnte. Schon einmal, nämlich durch die Haltung, die die PLO während des Zweiten Golfkrieges eingenommen hatte, hatte man sich falsch positioniert – unter den verheerenden Folgen leiden die PLO und die Palästinenser bis heute. Zweitens sah Arafat wohl eine Chance, das zu erreichen, was durch die Intifada nur bedingt gelungen war, nämlich eine Internationalisierung des Konfliktes. Und drittens bot die veränderte weltpolitische Lage der PA-Führung die Chance, die Intifada zu beenden, ohne das Gesicht zu verlieren. Denn die Intifada hat sich als ein Kampf entpuppt, bei dem die PA nur verloren hat: an Legitimität, da sich für die palästinensische Bevölkerung radikalere Gruppierungen als glaubwürdigere Widerstandsbewegungen präsentiert haben; in Bezug auf die Aufrechterhaltung eines ohnehin nur mangelhaft durchgesetzten Gewaltmonopols infolge der fortschreitenden Militarisierung der palästinensischen Gesellschaft; bezüglich des internationalen Ansehens der PA, da diese ihre „Hauptaufgabe“ entsprechend der Oslo Abkommen nicht mehr erfüllte, nämlich die Gewährleistung einer friedlichen Konfliktaustragung. Und sie war

zunehmend durch finanziellen Kollaps und durch direkte Vernichtung ihrer Infrastruktur und ihres Personals bedroht.

Als problematisch für die PA hat sich erwiesen, dass die palästinensische Bevölkerung auch nach dem 11. September nicht bereit war, einen Kurswechsel mitzutragen und die Intifada zu beenden. Es war für die überwiegende Mehrheit nicht einsichtig, warum und wie ein Ende des Aufstandes zu einer Verbesserung der Situation führen sollte. Von Verhandlungen mit der Sharon-Regierung, deren Ziel nicht das Ende der Besatzung, sondern eine langfristige Autonomielösung ist, versprach sie sich nichts. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass die Bruchlinie hinsichtlich der Fortführung der Intifada hier keineswegs zwischen den säkularen Gruppierungen und der PA auf der einen Seite und den Islamisten auf der anderen Seite verläuft, sondern zwischen der PA-Führung auf der einen und dem Großteil der Bevölkerung und den Aktivisten gleich welcher politisch-religiösen Orientierung auf der anderen Seite.

Wie schwierig es für die PA-Führung ist, den neuen Kurs durchzusetzen und gewalttätige Aktionen zu verhindern, hat der Mord an dem israelischen Tourismusminister Rehavam Zeevi Anfang Oktober 2001 gezeigt. Man kann wohl zu Recht behaupten, dass Arafat solche Attentate (nicht zuletzt aufgrund der Beschränkungen seiner eigenen Mobilität) nicht verhindern kann. Er hat allerdings großen Einfluss darauf, ob sie als legitim beziehungsweise akzeptabel oder eben als illegitim und unerwünscht angesehen werden. Anzumerken ist hierzu auch, dass sich die Kontrolle der islamistischen Gruppierungen Hamas und Islamischer Dihad in der Regel deshalb einfacher gestaltet, weil sie klare zivile und militärische Ansprechpartner haben, während ein Großteil der Aktivitäten der Fateh-nahen Gruppierungen von Zellen durchgeführt werden, die keiner klar zuzuordnenden Kommandostruktur oder Führung unterstehen.

Letztlich lavierte Arafat auch nach dem 11. September hinsichtlich der vollständigen Durchsetzung des Waffenstillstands und vor allem der geforderten Verhaftung von Aktivisten. Schließlich ist es für ihn existentiell, in der eigenen Bevölkerung nicht als reiner Handlanger Israels perzipiert zu werden. Die Vorfälle im Gazastreifen im Oktober und in Jenin im November 2001, bei denen es zu massiven, bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Angehörigen der PA und überwiegend, aber keineswegs ausschließlich, Anhängern der islamistischen Gruppierungen gekommen ist und bei denen es nicht nur Tote unter den Demonstranten, sondern auch massive Sachschäden und Angriffe auf Einrichtungen der palästinensischen Polizei gegeben hat, zeigen, wie wackelig die PA mittlerweile im Sattel sitzt und wie stark ihr Gewaltmonopol in Frage gestellt ist.

Die Sharon-Regierung hat versucht, sich die weltpolitische Stimmung gegen Terrorismus zunutze zu machen, um die Intifada niederzuschlagen und ungehindert Verhaftungs- und Liquidierungsaktionen in den A-Gebieten durchzuführen. Sie sehe sich angesichts des von den Palästinensern ausgeübten Terrors schließlich in der gleichen Situation wie die USA. Noch am Abend des

11. Septembers ist die israelische Armee in mehreren palästinensischen Städten (Jenin, Jericho) einmarschiert, um „den Terror zu bekämpfen“. Nach dem Mord an Tourismusminister Zeevi hat sie mit der temporären und teilweisen Wiederbesetzung der palästinensischen Städte in der Westbank, verbunden mit weiteren Verhaftungs- und Liquidierungswellen, eine neue Eskalationsphase eingeleitet. Infolge deutlicher Kritik seitens der Vereinigten Staaten, hat die Sharon-Regierung ihrer Sorge Ausdruck gegeben, dass Israel analog zum Münchner Abkommen der Anti-Terror-Koalition geopfert werden solle. Sharon beharrt nach wie vor darauf, dass es zunächst eine Frist von sieben Tagen geben müsse, in der absolute Ruhe herrscht, bevor man überhaupt wieder verhandeln könne. Gleichzeitig hat Sharon selbst keinerlei Bemühungen zur Deeskalation gezeigt. Angesichts der andauernden Absperrungen, Hauszerstörungen und Liquidationen drängt sich vielmehr der Eindruck auf, es solle gar keine Ruhe eintreten und die israelische Regierung wolle gar nicht zurück an den Verhandlungstisch.

Letztlich ist zu konstatieren, dass beide Konfliktparteien auch nach dem 11. September kein ernsthaftes Bemühen an den Tag gelegt haben, zur Deeskalation beizutragen, und kein Interesse gezeigt haben, zum Verhandlungstisch zurückzukehren. Damit die gewalttätigen Auseinandersetzungen ein Ende finden, besteht daher die Notwendigkeit einer internationalen Initiative, die die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zurückbringt.

Die Lösung liegt auf dem Tisch – aber wie stehen die Chancen, dorthin zu gelangen?

Trotz der andauernden gewalttätigen Auseinandersetzungen sollte nicht vergessen werden, dass es in den israelisch-palästinensischen Verhandlungen über den endgültigen Status Anfang 2001 wichtige Annäherungen gegeben hat. Mithin liegen die Grundzüge einer Friedenslösung seit den Verhandlungen von Taba im Januar 2001 vor. Diese sehen eine Zwei-Staaten-Lösung mit einem palästinensischen Staat in den 1967 besetzten Gebieten vor, der weitgehende territoriale Kontinuität hat. Im Austausch für die Annexion der großen Siedlungsblöcke durch Israel soll den Palästinensern gleichwertiges Land in Israel zugesprochen werden. In Jerusalem wird es de facto geteilte Souveränität geben, und auch in der Flüchtlingsfrage hat es eine Annäherung hinsichtlich einer pragmatischen Regelung gegeben. Diese würde die grundsätzliche Anerkennung des Rückkehrrechts durch Israel beinhalten sowie eine Umsetzung dieses Rechts, die den jüdischen Charakter Israels nicht gefährdet.

Der Weg, um zurück zu Verhandlungen zu kommen, die die Einigung auf eine entsprechende Lösung ermöglichen, ist durch das Tenet-Agreement (den von CIA-Direktor George Tenet im Juni 2001 vermittelten Waffenstillstand) und den Mitchell-Report (der neben einem Waffenstillstand und einer Abkühlungsphase auch vertrauensbildende Maßnahmen, etwa einen vollständigen Siedlungsstopp, vorsieht) vorgezeichnet. Allerdings ist die erste Chance, infolge

des 11. September die Spirale der Gewalt zu durchbrechen, verpasst worden. Ein schnelles Handeln hätte es beiden Seiten ermöglicht, ohne allzu große Gesichtsverluste eine neue Richtung einzuschlagen. Dieses Fenster schien schon nach wenigen Monaten voller Gewalt und Blutvergießen wieder geschlossen.

In einer Nahost-Rede hat der amerikanische Außenminister Collin Powell am 19. November 2001 die Entsendung von General Anthony Zinni und dem Sondergesandten William Burns in die Region angekündigt, um einen neuerlichen Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien auszuhandeln und seine Implementierung zu überprüfen. Zwar hat Powell in seiner Rede deutliche Worte gefunden, was eine Konfliktbeendigung erfordert, nämlich auf der einen Seite ein Ende der Gewalt, auf der anderen ein Ende der Besetzung. Doch ließ sich aus der Rede nicht schließen, dass die USA beabsichtigen, sich intensiv im Hinblick auf die Herbeiführung einer Verhandlungslösung zu engagieren. Ein Waffenstillstand aber, der nicht mit vertrauensbildenden Maßnahmen und einer Verhandlungsperspektive einhergeht, wird nicht von Dauer sein. Dies haben die bisher vereinbarten Waffenstillstände – nicht zuletzt der von Tenet vermittelte – seit Beginn der Intifada gezeigt.

Eine internationale Initiative, die die Konfliktparteien wieder zu einem gemeinsamen Konfliktmanagement bringen kann, muss daher sowohl die Lehren der letzten Zeit als auch die der Oslo-Abkommen berücksichtigen, will sie Erfolg haben. Sie muss für beide Parteien deutliche Anreize setzen, damit diese einen Sinn darin sehen, konstruktiv mitzuarbeiten und zum Verhandlungstisch zurückzukehren, statt alles zu tun, um sich ihrer Verpflichtungen zu entledigen. Hilfreich könnte in diesem Zusammenhang sein, die Parteien davon zu überzeugen, zunächst mit einigen symbolischen Handlungen ihren guten Willen zu demonstrieren, ohne dafür von der anderen Seite Zugeständnisse zu erwarten. Der stärkeren Seite sollten solche Schritte leichter fallen – etwa durch das Zulassen der Wiedereröffnung des Orient-Hauses in Ost-Jerusalem, die Räumung einiger kleinerer Siedlungen oder die Freilassung von palästinensischen Häftlingen. Für die Palästinenser wird es in erster Linie darum gehen, die israelische Bevölkerung davon zu überzeugen, dass das Ziel der Intifada das Ende der Besetzung in der Westbank, im Gazastreifen und in Ost-Jerusalem, aber nicht die Vernichtung Israels ist. Dies wird nur gelingen, wenn auch die palästinensische Bevölkerung davon (wieder) überzeugt ist.

Natürlich kann die internationale Gemeinschaft die Verhandlungslösung nicht diktieren, sie kann aber anbieten, als ersten Schritt die bisherigen Ergebnisse als Verhandlungsgrundlage zusammenzufassen. Der Wiedereinstieg in ein kooperatives Konfliktmanagement sollte dann einen Zeitrahmen für den Abschluss von Verhandlungen und die Umsetzung der Vereinbarungen sowie einen detaillierten Implementierungsplan und eine Schiedsgerichtsbarkeit beinhalten. Von internationaler Seite sollte nicht nur das Angebot der finanziellen Abfederung von Verhandlungslösungen gemacht werden – etwa was die materielle Seite der Lösung der Flüchtlingsfrage angeht –, sondern auch die Bereitschaft zu internationalen Garantien für die

Umsetzung bestehen, etwa durch ein Monitoring vereinbarter Abkommen.

Allerdings ist derzeit weder in den USA noch in Europa der Wille sichtbar, sich tatsächlich auf ein derart intensives Engagement im Nahostkonflikt einzulassen und massiv Druck auf die Konfliktparteien auszuüben. Es besteht deshalb durchaus die Gefahr einer weiteren Eskalation der Auseinandersetzungen sowie nahezu Gewissheit darüber, dass die Gewalt anhalten und die Polarisierung zwischen den beiden Völkern sich verstärken wird. Das heißt aber auch, dass der „Unruheherd“ Naher Osten nicht beruhigt wird und dass sowohl terroristische Organisationen als auch arabische Regime den Konflikt weiterhin für ihre Zwecke instrumentalisieren können – sei es zur Rechtfertigung von Gewalt, sei es zur Rechtfertigung für repressive Maßnahmen gegen die eigene Bevölkerung. Dies bedroht mittelfristig auch die Stabilität der Region. Diese Bedrohung würde kurzfristig allerdings von militärischen Schlägen gegen den Irak noch deutlich übertroffen. Diese dürften nicht nur ein Zerschlagen der Anti-Terror-Allianz nach sich ziehen, sondern hätten vor allem extrem negative Rückwirkungen auf die Stabilität der Regime in der Region.