

Asseburg, Muriel

**Research Report**

## Ein Neuanfang im Nahost-Friedensprozeß? Innere Reformen und internationales Engagement

SWP-Aktuell, No. 17/2002

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Asseburg, Muriel (2002) : Ein Neuanfang im Nahost-Friedensprozeß? Innere Reformen und internationales Engagement, SWP-Aktuell, No. 17/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254374>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Ein Neuanfang im Nahost-Friedensprozeß?

Innere Reformen und internationales Engagement

*Muriel Asseburg*

Nach den großangelegten Militäraktionen der israelischen Armee im März/April in der West Bank und nach der Aufhebung des faktischen Hausarrests, unter dem der palästinensische Präsident seit Anfang Dezember letzten Jahres stand, ist in den israelisch-palästinensischen Auseinandersetzungen zunächst eine Atempause eingetreten. Zugleich ist in den palästinensischen Gebieten die Diskussion über Reformen des politischen Systems in Gang gekommen. Diese Entwicklungen bergen die Chance für einen Neuanfang im Friedensprozeß. Die Wahrscheinlichkeit, daß es in naher Zukunft zu einem dauerhaften Waffenstillstand kommt oder Ansätze einer Konfliktlösung realisiert werden, ist dennoch äußerst gering. Nur ein massives internationales Engagement könnte Bewegung in die verfahrenene Situation bringen und zumindest mittelfristig Anreize für eine Friedenslösung schaffen.

Kurzfristig konnten die israelischen Militäraktionen der letzten Wochen insofern als erfolgreich betrachtet werden, weil sie durch Verhaftungen, Liquidierungen und die Beschlagnahme von Waffen und waffentauglichem Material Mittel und Möglichkeiten palästinensischer Kämpfer zu bewaffneten Angriffen dezimiert haben. Daß sie allerdings die Sicherheitslage nicht anhaltend verbessern konnten, zeigt die erneute Eskalation von Gewalt und Gegengewalt seit Mitte Mai.

Mittel- und langfristig wird das Vorgehen der israelischen Armee katastrophale Auswirkungen haben. Denn durch die Invasionen ist der Leidensdruck der palästinenschen

Bevölkerung, die mehrheitlich wochenlang unter Ausgangssperre gestellt war und in Angst vor Beschuß, Durchsuchungen und Erniedrigungen lebte, gewaltig gestiegen. Die Wiederbesetzung der palästinensischen Städte ist als Kollektivstrafe wahrgenommen worden, die die Lebensfähigkeit des palästinensischen Gemeinwesens zerstören und die Palästinenser in die Knie zwingen sollte. Infolgedessen haben sich eine völlige Perspektivlosigkeit hinsichtlich der Möglichkeit einer politischen Lösung und das Gefühl eingestellt, von der Welt allein gelassen zu werden. Der Boden für neue Attentate ist bereitet.

Im Zuge der gewalttätigen Auseinandersetzungen der letzten 20 Monate, aber vor allem der Militäraktionen der letzten Wochen sind überdies die palästinensischen und internationalen Anstrengungen zur Errichtung eines funktionsfähigen palästinensischen Gemeinwesens weitgehend zunichte gemacht worden: Große Teile der palästinensischen Infrastruktur und viele Institutionen der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) sind physisch zerstört. Die Zerstörungen haben sich verheerend auf die Ordnungs- und Selbstverwaltungskapazitäten der PA ausgewirkt. So ist nicht nur deren Fähigkeit, die Grundversorgung der Bevölkerung vor allem in den Bereichen Gesundheit und Bildung zu gewährleisten, stark eingeschränkt worden. Die PA ist heute auch weder in der Lage, gegenüber bewaffneten Gruppierungen ihr Gewaltmonopol zu behaupten, um etwa Lynchjustiz zu verhindern, noch kann sie bewaffnete Angriffe auf israelische Bürger und Einrichtungen effektiv unterbinden. Letztlich betreffen die Zerstörungen auch die Aufbauleistungen der palästinensischen Zivilgesellschaft – vor allem waren Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Schutz der Menschenrechte und für Demokratisierung einsetzen, durch Verwüstung ihrer Büroräume und Vernichtung ihrer Akten in Mitleidenschaft gezogen worden.

Es ist unbestritten, daß schnell humanitäre Hilfe geleistet werden muß – allein im Flüchtlingscamp von Jenin sind rund 4000 Menschen obdachlos geworden; nach Angaben des Welternährungsprogramms sind rund 500 000 Palästinenser akut von Mangelernährung bedroht. Schon haben die ersten Geberkonferenzen stattgefunden, schon hat die internationale Gemeinschaft für Nothilfe, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und den Wiederaufbau palästinensischer Infrastruktur und Institutionen Mittel zugesagt.

### **Blockaden nachhaltiger Entwicklung**

Dabei ist kaum zu erwarten, daß die Mittel effektiv eingesetzt und der Grundstein für

eine nachhaltige Entwicklung in den palästinensischen Gebieten gelegt werden kann, solange die gewalttätigen Auseinandersetzungen andauern und die Hauptblockaden wirtschaftlicher Entwicklung weiterbestehen: allen voran die Besetzung und die mit ihr verknüpfte Abriegelungs- und Siedlungspolitik.

Die israelische Abriegelungspolitik beschneidet die Bewegungsfreiheit der palästinensischen Bevölkerung massiv, verhindert effektiv Handel und ökonomische Entwicklung und erzwingt die Vervielfältigung palästinensischer Institutionen; denn anders ist die Versorgung der Bevölkerung in den voneinander isolierten Landesteilen nicht zu gewährleisten. Im Mai ist eine neue Regelung in Kraft getreten, nach der Palästinenser bei der wieder eingerichteten Zivilverwaltung einen Antrag stellen müssen, wenn sie sich innerhalb der West Bank von einer Stadt in eine andere begeben wollen.

Nach einem Bericht der Weltbank vom März 2002 übertreffen die Schäden, die der palästinensischen Wirtschaft durch Absperungen zugefügt werden, die militärischen Zerstörungen bei weitem. Während die direkten materiellen Schäden der Militäraktionen im Zeitraum von Oktober 2000 bis Dezember 2001 mit rund 500 Mio. US-Dollar veranschlagt werden, schätzt man die wirtschaftlichen Verluste aufgrund von Abriegelungen im gleichen Zeitraum auf 2,4 Mrd. US-Dollar. Die Siedlungspolitik hat zudem eine immer stärkere Zerstückelung des palästinensischen Territoriums zur Folge, verbunden mit einer einseitigen Zuweisung von Ressourcen an die Siedler.

Noch ist kein Schritt in Richtung einer dauerhaften Beruhigung der Lage, eines tragfähigen Waffenstillstands oder gar einer Konfliktlösung getan worden. Schon haben sich weitere Attentate auf israelische Siedlungen und Zivilisten ereignet. Und die israelischen Verhaftungs-, Liquidierungs- und Vergeltungsaktionen in der West Bank und im Gaza-Streifen werden fortgesetzt – wenn auch nach Abschluß der »Operation Defensive Shield« nunmehr in Form kurzer,

limitierter und gezielter Invasionen, die als solche von den internationalen Medien nahezu unbeachtet bleiben. Die Militäroffensive im Gaza-Streifen ist zwar vorläufig aufgeschoben, aber noch nicht abgesagt worden. Palästinensische und israelische Beobachter sind sich einig, daß sie zu erbitterten Kämpfen, schweren Verlusten für beide Seiten und massiven materiellen Zerstörungen führen würde.

Ein Ausstieg aus der Gewaltspirale, ein dauerhafter Waffenstillstand oder gar die Rückkehr zu ernsthaften politischen Verhandlungen sind von den Konfliktparteien in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Wahrscheinlich ist eine andauernde Blockade des politischen Prozesses oder gar eine weitere Eskalation, die auch die Gefahr einer massiven Destabilisierung der ganzen Region birgt.

Nicht nur sprechen beide Führungen der jeweils anderen Seite jegliche Friedensbereitschaft ab, sie haben auch selbst keine Strategie, das Ziel eines friedlichen Miteinanders zu erreichen. Auch wenn Sharon wiederholt von einem palästinensischen Staat gesprochen hat und seit der Abstimmung im Likud-Zentralkomitee Anfang Mai – bei der gegen seinen Willen die Etablierung eines palästinensischen Staates kategorisch ausgeschlossen wurde – geradezu als Taube erscheint, sollte man sich keinen Illusionen hingeben. Sharon hat kein Interesse an Verhandlungen über einen endgültigen Status, der einen lebensfähigen palästinensischen Staat in den seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten etabliert. Er wird auch weiterhin alles tun, um einen Einstieg in solche Verhandlungen zu verhindern. Israels Premier hat zur Genüge deutlich gemacht, daß er einen langfristigen Interimszustand anstrebt, bei dem die israelischen Siedlungen in der West Bank und im Gaza-Streifen fortbestehen können und die Palästinenser lediglich funktionelle Autonomie innehaben. Aber auch sein Gegenspieler Arafat wird sich nicht auf einen politischen Prozeß einlassen und nicht sein ganzes Gewicht zur Verhinderung bewaffneter Angriffe gegen

Israel einsetzen, solange er von Verhandlungen keine substantiellen Fortschritte erwartet oder doch wenigstens Zugeständnisse, die ihm helfen, vor der eigenen Bevölkerung das Gesicht zu wahren.

## Wiederaufbau und Reformen

Der Entwicklung Palästinas stehen auch »innere« Blockaden entgegen. Hier bieten die Ansätze einer Reformbewegung in den palästinensischen Gebieten eine Chance, diejenigen Hindernisse abzubauen, die auf das Herrschaftssystem der PA und ihre Patronagepolitik zurückzuführen sind. Dies ist im Sinne der palästinensischen Bevölkerung: Meinungsumfragen in den palästinensischen Gebieten zeigen, daß ein sehr hoher Anteil (über 80% Mitte Mai) Maßnahmen gegen Korruption befürwortet, ein effizienteres Justizsystem, mehr Partizipation und regelmäßige Wahlen fordert und die kommunalen Einrichtungen gestärkt sehen möchte. Seit Jahren fordern Abgeordnete des Palästinensischen Legislativrates, Vertreter der palästinensischen Zivilgesellschaft und der politischen Parteien ein Ende der Selbstbereicherung der politischen Führungsschicht, die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament, Wahlen auf kommunaler Ebene – kurz ein partizipatives und rechtsstaatliches politisches System.

Ein nicht unmaßgeblicher Teil der Frustration der palästinensischen Bevölkerung, die sich im Herbst 2000 in der Intifada Bahn brach, richtete sich gegen die eigene Führung. Nicht zuletzt deshalb sah Arafat sich gezwungen, sich an die Spitze der Intifada zu setzen, statt sie zu unterdrücken. Und auch jetzt hat Arafat erkannt, daß er sich dem internationalen und innenpolitischen Druck auf Reformen nicht vollständig entziehen kann. Er hat deshalb Mitte Mai Reformen und Wahlen binnen sechs Monaten angekündigt. Allerdings steht zu befürchten, daß Arafat nicht wirklich geneigt ist, Wort zu halten.

Der Reformausschuß des Palästinensischen Legislativrates hat die Ernennung

eines neuen, deutlich verkleinerten Kabinetts innerhalb von 45 Tagen gefordert, Kommunalwahlen vor Jahresende, allgemeine Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im nächsten Frühjahr, eine Reform des Sicherheitssektors im Sinne einer Vereinheitlichung der Sicherheitsdienste unter ziviler Kontrolle, die Inkraftsetzung der vom Parlament schon 1997 verabschiedeten Verfassung, die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Gerichte und die Kontrolle aller Staatseinnahmen durch das Finanzministerium. Diskutiert wurde überdies der von der (von Arafat zwar angeführten, aber keineswegs kontrollierten) Fatah-Fraktion eingebrachte Vorschlag, nach dem die Tagesgeschäfte der Regierung in Zukunft von einem Premierminister geführt werden sollen, was die Machtfülle des amtierenden Präsidenten beschneiden würde.

### **Welche Reformen unterstützen?**

Die Reformbereitschaft weiter Teile der palästinensischen politischen Klasse sollte von der internationalen Gemeinschaft nachdrücklich unterstützt werden. Das bedeutet auch, Druck auf die Führungsschicht auszuüben, die Interesse am Fortbestand ihrer Privilegien hat. Insofern sollten Unterstützungsleistungen noch wesentlich stärker als bisher nicht nur an die Bedingung finanzieller Transparenz, sondern auch an die Einhaltung von Menschenrechten und die Einleitung eines demokratischen Transformationsprozesses geknüpft werden. Bislang war von Vertretern der PA eine Ausweitung der Selbstbestimmung im Innern mit dem Hinweis auf die blockierte äußere Selbstbestimmung und die Notwendigkeit einer Bündelung aller Kräfte aufgeschoben worden. Rechtsstaatliche Verfahrensweisen, ein transparenter und demokratischer Prozeß der Entscheidungsfindung und eine verantwortliche Regierungsführung sind aber auch unter den Bedingungen des andauernden Unabhängigkeitskampfes kein Luxus.

Ariel Sharon hat eine Reform der PA als Vorbedingung für den Wiederbeginn von

Verhandlungen gefordert. Unterfüttert wird diese Forderung – genauso wie die amerikanischen und die europäischen Forderungen – durch Vorwürfe der Korruption, mangelnden Transparenz und Verwicklung der PA-Führung in terroristische Aktivitäten. Diese Anschuldigungen sind zunächst mit Vorsicht aufzunehmen. Denn es gibt allen Grund für die Annahme, daß es dem israelischen Premier weniger um die Demokratisierung der PA geht, als vielmehr darum, die Position Arafats zu schwächen bzw. ihn auszuschalten, die palästinensischen Sicherheitskräfte unter Umgehung der politischen Ebene in eine neue Form der direkten Zusammenarbeit einzubinden und die Wiederaufnahme der Verhandlungen weiter hinauszuschieben.

Tatsächlich, so hält ein gerade erschie- nener Bericht des US State Department fest, habe die palästinensische Führung zwar bewaffnete Angriffe nicht aktiv verhindert, eine direkte Involvierung, also die Planung oder Genehmigung von Attentaten, sei ihr aber nicht nachzuweisen. Auch das in der internationalen Öffentlichkeit verbreitete Bild, das die PA gleichsetzt mit Korruption, Inkompetenz und Menschenrechtsverletzungen, läßt sich so nicht aufrechterhalten. Es wird zumindest den Leistungen beim Aufbau der Selbstverwaltung wie auch dem persönlichen, unter außergewöhnlich schwierigen Bedingungen geleisteten Einsatz vieler Angestellter des öffentlichen Dienstes nicht gerecht, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitswesen und der Polizei. Die Berichte der Geberorganisationen (IWF, Weltbank, EU) und der von ihnen eingesetzten Gremien, die die Verwendung von Unterstützungsleistungen einer strengen Kontrolle unterziehen, lassen erkennen, daß in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte bei der Herstellung finanzieller Transparenz gemacht wurden. Nach ihrer Aussage hat eine Fehlleitung der internationalen Hilfe in großem Stile nicht stattgefunden. Anders als in anderen arabischen Staaten, auch das sei hier angemerkt, besteht unter der PA die Möglichkeit, einer großen Vielfalt von Meinungen

Ausdruck zu geben und rege politische Debatten zu führen, und es herrscht eine vergleichsweise milde Repression.

Dennoch ist die Forderung nach Reformen nicht von der Hand zu weisen. Denn auch wenn die Mittelflüsse zunehmend transparenter wurden, und auch wenn in den palästinensischen Gebieten eine aktive Zivilgesellschaft und politischer Pluralismus existieren, so ist doch das palästinensische politische System nach wie vor nur formal demokratisch. Zwar wurden Präsident Arafat und die Abgeordneten des Palästinensischen Legislativrates 1996 in freien und fairen Wahlen gewählt, doch ist keine Verantwortlichkeit der Führung gegenüber dem Parlament etabliert worden. Die PLO-Elite kann sich unverändert über Monopole und Lizenzen bereichern und Patronage betreiben. Die vom Legislativrat schon 1997 verabschiedete Verfassung für die Interimsperiode ist vom Präsidenten nie in Kraft gesetzt, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit sind nicht institutionalisiert worden. Und bislang hatte die Bevölkerung keine Möglichkeit, ihrer wachsenden Unzufriedenheit mit der Führung in Neuwahlen Ausdruck zu geben.

Hier muß sich die internationale Gemeinschaft auch den Vorwurf eigener Versäumnisse gefallen lassen. Schließlich maß sie jahrelang der Tatsache, in Arafat einen unangefochtenen Partner im Friedensprozeß zu haben, der die Anti-Oslo-Opposition effektiv unterdrückt, eine so große Bedeutung bei, daß sie über seinen autoritären Führungsstil, den Mangel an Rechtsstaatlichkeit und an Partizipationsmöglichkeiten sowie über Menschenrechtsverletzungen großzügig hinweggesehen hat. Und Israel hat die Ausweitung der palästinensischen Sicherheitsdienste weit über das vorgesehene Kontingent hinaus hin-genommen, solange Arafat als Garant israelischer Sicherheit fungierte. Außerdem hat Israel dazu beigetragen, daß Arafat bis April 2000 Patronagemittel zur Verfügung standen, um sich Loyalität zu erkaufen. Denn Israel hat im Rahmen des Pariser Abkommens für Steuern, die es auf Mineral-

ölimporte in die palästinensischen Gebiete erhebt, Gelder erstattet, die direkt auf Arafats Privatkonto überwiesen wurden.

Ziel von Reformen kann nicht einfach nur der Austausch des palästinensischen Führungspersonals sein. Es muß vielmehr darum gehen, lebensfähige, effiziente und rechtsstaatliche Institutionen aufzubauen. Und: Reformen und eine Demokratisierung des politischen Systems sind notwendig, sie dürfen aber nicht zur Vorbedingung für eine Wiederaufnahme der Verhandlungen gemacht werden. Reformen können nur dann erfolgreich sein, wenn sie mit einem Friedens- und Unabhängigkeitsprozeß Hand in Hand gehen und von der palästinensischen Bevölkerung als in ihrem Sinne wahrgenommen werden. Kein Erfolg dürfte insofern Versuchen beschieden sein, das palästinensische politische System vollständig an israelischen Sicherheitsinteressen auszurichten oder gar ein Marionettenregime einzusetzen, das als Garant israelischer Sicherheit agiert. Denn nur eine palästinensische Führung, die mehr am Gemeinwohl orientiert ist, kann den Grundstein für ein lebens- und friedensfähiges palästinensisches Gemeinwesen legen, revanchistischen Kräften die Basis entziehen und auf Dauer ein verlässlicher Partner im Friedensprozeß sein.

### **Konkrete Schritte**

Im Vordergrund der Reformen sollte die Schaffung einer partizipativen, rechtsstaatlichen Ordnung stehen, in der die Regierung in ein gewaltenteiliges System der »checks and balances« eingebunden ist und in der keine Gewalt über dem Gesetz steht. Dazu liegt bereits ein lange und gründlich diskutiertes Grundgesetz vor. Die Ausfertigung dieser Verfassung könnte, eingebettet in einen umfassenderen politischen Prozeß, einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Unabhängigkeit markieren. In die gleiche Richtung weist der bereits 1999 veröffentlichte »Rocard-Bericht«, der im Detail aufzeigt, in welchen Bereichen Reformen anzusetzen haben, um die Kapazität und

Effizienz öffentlicher Institutionen zu stärken.

Als Prioritäten des Reformprozesses werden genannt: klare Kompetenzabgrenzungen zwischen den Gewalten, insbesondere Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz; Steigerung der Kapazität der öffentlichen Institutionen, unter anderem durch eine Einstellungspraxis, die in erster Linie an Qualifikation orientiert ist; Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung; politische und finanzielle Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Palästinensischen Legislativrat; zivile Kontrolle des Sicherheitsapparats. Empfehlenswert wäre die Einsetzung eines dem Parlament verantwortlichen Teams angesehener Persönlichkeiten, das mit fachlicher Unterstützung auf der Basis der Verfassung einen detaillierten Reformplan ausarbeitet und seine Implementierung überwacht.

Vorwärtsweisend ist auch die Forderung nach einer Zusammenführung der unterschiedlichen palästinensischen Sicherheitsdienste zu einem Verband mit klarer Kommandostruktur und eindeutig definierten Kompetenzen, unter ziviler Führung und parlamentarischer Kontrolle. Dadurch ließe sich bis zu einem gewissen Grade verhindern, daß Teile des Sicherheitsapparates als Milizen agieren oder sich verselbständigen. Es könnte auch die Wahrnehmung der Bevölkerung korrigieren, die in den Sicherheitsapparaten Repressionsinstrumente sieht. Dazu müßte der vereinheitlichte Sicherheitsapparat dann aber auch im Interesse der palästinensischen Bevölkerung agieren – und zwar sowohl was die innere Ordnung angeht (das heißt, daß er nicht repressiv gegen Andersdenkende vorgeht und sich auf rechtsstaatliche Methoden beschränkt), als auch was die Sicherheitszusammenarbeit mit Israel betrifft.

### **Die Bedeutung von Wahlen**

Ein wichtiger Schritt in einem Reformprozeß wäre insbesondere die Einleitung von Wahlen, auf kommunaler wie auch auf der »nationalen« Ebene – also Neuwahlen

von Legislativrat und Präsident. Auch wenn solche Wahlen nicht von einem vollständigen Ende der Besatzung abhängig sind, versprechen sie doch nur Erfolg, wenn tatsächlich eine Perspektive für einen Neuanfang im Friedensprozeß besteht. Dann kann die palästinensische Bevölkerung diejenigen Repräsentanten wählen, denen sie die Verhandlungen über einen endgültigen Status und die Ausgestaltung des politischen Systems zutraut. Diesmal besteht durchaus die Chance, daß die islamistischen Gruppierungen Hamas und Islamischer Djiha anders als 1996 an den Wahlen teilnehmen. Sie würden sich als positiv gestaltende Kraft präsentieren müssen und könnten ins System und die politischen Spielregeln eingebunden und für ihr Verhalten politisch verantwortlich gemacht werden. Sollten Wahlen allerdings ohne Aussicht auf einen Neubeginn im israelisch-palästinensischen Verhältnis abgehalten werden, besteht die Gefahr einer massiven Radikalisierung der politischen Gremien und Führungspositionen.

Wahlen könnten auch als Instrument dienen, um neue Bewegung ins israelisch-palästinensische Verhältnis zu bringen. Denn sie können nur stattfinden, wenn der Bevölkerung schon im Wahlkampf weitestgehende Bewegungsfreiheit gewährt wird. Israel würde sich, wenn es zu seiner Forderung nach demokratischen Reformen steht, dafür aus den palästinensischen Bevölkerungszentren zurückziehen und diese Bewegungsfreiheit gewährleisten müssen. Alle Parteien müßten – wenn auch aus durchaus unterschiedlichen Gründen – ein Interesse daran haben, daß die Wahlen frei und fair ablaufen und daß internationale Beobachter dies bestätigen. Die Anwesenheit von Beobachtern könnte, über die Wahlen hinaus, deeskalierend wirken. Aufbauend auf den Erfahrungen von 1996 könnte die EU einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie die detaillierten Vorkehrungen, die notwendig sind, um mittelfristig freie und faire Wahlen durchführen zu können, mit den Konfliktparteien aushandelt, die Wahlvorbereitungen technisch

unterstützt und die internationale Wahlbeobachtung koordiniert.

## Der Wiedereinstieg in Verhandlungen

Die Einberufung einer Friedenskonferenz unter Ägide des Quartetts (USA, UNO, EU, Rußland), wie von Außenminister Colin Powell angekündigt, könnte eine Chance bieten, daß die Blockade des Friedensprozesses durchbrochen wird. Dazu müssen allerdings wichtige Vorbedingungen erfüllt sein, etwa daß keine der Konfliktparteien und keiner ihrer Vertreter von der Konferenz ausgeschlossen wird. Insbesondere aber ist zweierlei erforderlich: erstens, Einigkeit über die Ziele der Konferenz und, zweitens, die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, sich intensiv zu engagieren, damit die Ziele auch erreicht werden. Bei deren Festlegung müssen die Lehren aus dem Scheitern des in Oslo vereinbarten Phasen-Ansatzes zur Lösung des Konflikts berücksichtigt werden.

Es muß also darum gehen, einen neuen Friedensprozeß in Gang zu setzen, der, **erstens**, nicht »open-ended« ist, sondern klare Zielvorgaben hat. Dabei kommt einzig eine Zwei-Staaten-Option als Lösung in Frage, die grundsätzlich auf den Grenzen vom 4. Juni 1967 basiert, aber auch einen begrenzten, gleichwertigen Landtausch vorsehen kann. Die Lösung wird zur Etablierung eines souveränen, wenn auch entmilitarisierten palästinensischen Staates führen. Jerusalem wird zwei nebeneinander bestehende Hauptstädte umfassen. Die Lösung des Flüchtlingsproblems wird sowohl das grundsätzliche Recht auf Rückkehr als auch den jüdischen Charakter des israelischen Staates in Rechnung stellen müssen. Die Details werden zwischen den Konfliktpartnern zu verhandeln sein. **Zweitens** muß ein genauer und enger Zeitplan zur Umsetzung der einzelnen Schritte auf dem Weg zum vorgegebenen Ziel aufgestellt werden. Vorstellbar wäre etwa eine Frist von zwei Jahren bis zum Abschluß der Detailverhandlungen, der Beendigung der

Besatzung und der Etablierung des endgültigen Status. Dabei ist es wichtig, daß an Zeitvorgaben für die Implementierung von Vereinbarungen gerade auch angesichts absehbarer Störversuche strikt festgehalten wird. **Drittens** muß ein Konfliktlösemechanismus mit einem unparteiischen Dritten als Schiedsrichter etabliert werden. Das Quartett muß sowohl Garantien für die Umsetzung der einzelnen Schritte als auch für die Absicherung einer endgültigen Lösung anbieten. Um einen »kick off«-Effekt zu erzielen, müßten auf der Konferenz darüber hinaus vertrauensbildende Sofortmaßnahmen beschlossen und schnellstmöglich eingeleitet werden.

Es erscheint derzeit allerdings weder realistisch, daß sich die Konfliktparteien auf eine solche Zielsetzung einigen, noch hat es den Anschein, daß die internationale Gemeinschaft zu dem erforderlichen umfangreichen Engagement bereit ist. Eine Konferenz, die lediglich initiiert wird, um einen unverbindlichen Gesprächsanfang zu machen und die Lösung der konkreten Probleme einmal mehr aufzuschieben, wird nicht dazu beitragen, die Lage zu beruhigen. Da sie Erwartungen enttäuschen wird, birgt sie im Gegenteil die Gefahr einer weiteren Eskalation. Selbst ein dauerhafter Waffenstillstand wird nur dann zu erreichen sein, wenn die Einleitung eines weiterführenden politischen Prozesses gelingt, der auf ein absehbares Ende der Besatzung abzielt, und wenn Israel seine Verhaftungs- und Liquidierungsaktionen einstellt. Werden diese Bedingungen nicht erfüllt, wird die palästinensische Bevölkerung ihrer Führung die Unterstützung versagen, die nötig ist, um bewaffnete Angriffe auf israelische Ziele zu verhindern und gegen Attentäter vorzugehen. Und, in diesem Punkt sollte man sich keinen Illusionen hingeben: Das würde genauso für eine alternative palästinensische Führung gelten, sei sie nun eingesetzt oder demokratisch gewählt.



## Anreize für eine Friedenslösung

Letztlich wird es Sache der Konfliktparteien sein, sich auf die Details der Konfliktbeendigung zu einigen. Die internationale Gemeinschaft kann aber die Friedensbereitschaft der Bevölkerungen und ihrer Führungen fördern, indem sie die Anreize für eine Friedenslösung erhöht.

Dabei sollten auch die arabischen Staaten noch enger eingebunden werden. Sie haben in letzter Zeit konstruktiv dazu beigetragen, daß eine weitere Eskalation vermieden wurde. Insbesondere Ägypten und Saudi-Arabien haben arbeitsteilig auf Arafat und auf die islamistischen Gruppierungen in den palästinensischen Gebieten eingewirkt und sie angehalten, Attentate auf die israelische Zivilbevölkerung zu unterbinden bzw. zu unterlassen. Der vom saudischen Kronprinzen lancierte und Ende März von den Staaten der Arabischen Liga verabschiedete Friedensplan ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Denn er zielt darauf ab, die Angst vieler Israelis abzubauen, daß die Räumung der besetzten Gebiete für die arabischen Staaten nur eine erste Etappe auf dem Weg darstellen könnte, der in die Vernichtung Israels einmündet: Im Austausch für eine Beendigung der Besetzung arabischen Landes und eine einvernehmliche Lösung der Flüchtlingsfrage macht der Plan Israel das Angebot gutnachbarlicher Beziehungen und eines friedlichen Nebeneinanders in der Region.

Konkret geht es, wie angesprochen, zunächst um das Angebot einer sicherheitspolitischen und militärischen Absicherung einer politischen Lösung, wie sie etwa der »Sieben-Punkte-Plan« von Außenminister Fischer vorsieht. Darüber hinaus kann die internationale Gemeinschaft durch konkrete Angebote die Lösung in einzelnen Problemfeldern erleichtern – etwa indem sie großzügig finanzielle Mittel zu einem Fonds beisteuert, aus dem Flüchtlinge entschädigt werden und mit dessen Hilfe die Integration von Flüchtlingen im palästinensischen Staat und in den derzeitigen Aufnahmeländern finanziert werden kann. Einem Teil der Flüchtlinge kann die Auf-

nahme in europäischen Staaten angeboten werden. Schließlich sollte auch über unkonventionelle Schritte nachgedacht werden – etwa über noch stärkere politische Anreize durch die Zusage einer engeren Anbindung beider Staaten an oder gar die mittelfristige Aufnahme in die EU.

Die Verbindung von Anreizen und Sicherheitsgarantien könnte nicht zuletzt das israelische Friedenslager stärken und ihm helfen, eine Perspektive zu entwickeln, die sie zu einer bedeutenden politischen Kraft machen kann. Die Palästinenser könnte eine solche Perspektive davon überzeugen, daß es sich lohnen kann, auf Verhandlungen statt auf Gewalt zu setzen. Denn nur wenn ein Friedensabkommen letztlich von der Mehrheit der beiden Bevölkerungen getragen wird, kann es Erfolg und Bestand haben. Die Grundvoraussetzung dafür ist gegeben: Meinungsumfragen zeigen, daß – trotz aller Skepsis – nach wie vor eine Mehrheit auf beiden Seiten grundsätzlich die Zwei-Staaten-Lösung unterstützt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org