

NACH ANNAPOLIS:

FRAGILER FRIEDENSPROZESS IM NAHEN OSTEN

An der Nahostkonferenz in Annapolis versammelte sich eine Koalition der Bedrängten. Der Machtzuwachs islamistischer Bewegungen und des Iran hat die USA, Israel und die sunnitischen Regime näher zusammenrücken lassen. Im Fall des israelisch-palästinensischen Konflikts beschränken sich die gemeinsamen Interessen vorläufig aber auf die Wiederbelebung eines vagen Friedensprozesses. Daran ändert auch die US-Neubewertung des iranischen Atomprogramms nichts. Ein Scheitern der Friedensverhandlungen droht die radikalen Kräfte in der Region weiter zu stärken.



Präsident Abbas an der Annapolis-Konferenz, 27. November 2007

Jim Young/Reuters

Die Nahostkonferenz von Annapolis von Ende November 2007 hinterlässt einen zwiespältigen Eindruck. Auf der positiven Seite ist zu vermerken, dass Israel und die Palästinenser nach Jahren der Gewalt erstmals wieder Friedensverhandlungen führen. Auch signalisiert die Konferenz eine Dynamisierung der Nahostpolitik der Administration Bush, die dem israelisch-palästinensischen Konflikt zuvor wenig Aufmerksamkeit geschenkt hatte. Das erklärte Ziel, bis Dezember 2008 einen Friedensvertrag auszuarbeiten, eröffnet Bush zudem ein grösseres Zeitfenster, als es im Jahr 2000 dem abtretenden Präsidenten Clinton im Rahmen der Gespräche von Camp David und Taba zur Verfügung stand.

Bemerkenswert ist ebenfalls die breite Abstützung des neulancierten Friedensprozesses. Annapolis war die erste internationale Nahostkonferenz seit 1991.

Vertreten waren um die 50 Staaten und internationale Organisationen. Besondere Bedeutung kam der Anwesenheit von 16 arabischen Staaten zu, zumal diese mit Ausnahme von Ägypten und Jordanien keine diplomatischen Beziehungen mit Israel unterhalten. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass auch die Methodik der Friedensverhandlungen verbessert wurde. Zwar ist die Road Map des Nahost-Quartetts nach wie vor Grundlage der Friedensbemühungen. Deren umstrittene Stufenregelung wurde aber aufgegeben. Statt vertrauensbildende Massnahmen in Form einer effektiven palästinensischen Bekämpfung des Terrorismus und eines israelischen Siedlungsstopps zur Voraussetzung für Endstatusverhandlungen zu machen, finden nun beide Prozesse parallel statt. Auch übernehmen die USA fortan eine Schiedsrichterfunktion bezüglich der Umsetzung der Road Map.

Viel Prozess, wenig Inhalt

Annapolis gibt aber auch Anlass zu Skepsis. So wurde das ursprünglich von Außenministerin Rice angestrebte Konferenzergebnis deutlich verfehlt. Anders als in den bisherigen Friedensverhandlungen wollten die USA diesmal eine israelisch-palästinensische Annäherung in den zentralen Streitpunkten – Grenzen, Jerusalem, palästinensische Flüchtlinge, israelische Sicherheit – bereits vor der Konferenz erzielen. Dieses Vorhaben scheiterte trotz intensiver Vorverhandlungen. Anstatt der internationalen Gemeinschaft in Annapolis ein Grundlagendokument mit substantiellen Kompromissen in Endstatusfragen vorlegen zu können, rangen die USA bis zur letzten Minute darum, Israel und die Palästinenser überhaupt zu einer gemeinsamen Erklärung zu bewegen.

Die Konferenz wurde deshalb zu einem zeremoniellen Anlass, an welchem die Konfliktparteien lediglich ihre Bereitschaft verkündeten, neue Friedensgespräche aufzunehmen. Zwar verpflichteten sich Olmert und Abbas, alle Kernfragen zu behandeln. Bezeichnenderweise werden diese in der Erklärung aber nicht aufgelistet. Stattdessen liegt der Schwerpunkt auf der Definition des Verhandlungsprozesses. Ein kontinuierlich tagender Steuerungsausschuss, die Einsetzung sachspezifischer Verhandlungsteams und zweiwöchentliche Treffen zwischen Olmert und Abbas werden alleine aber keinen Frieden bringen.

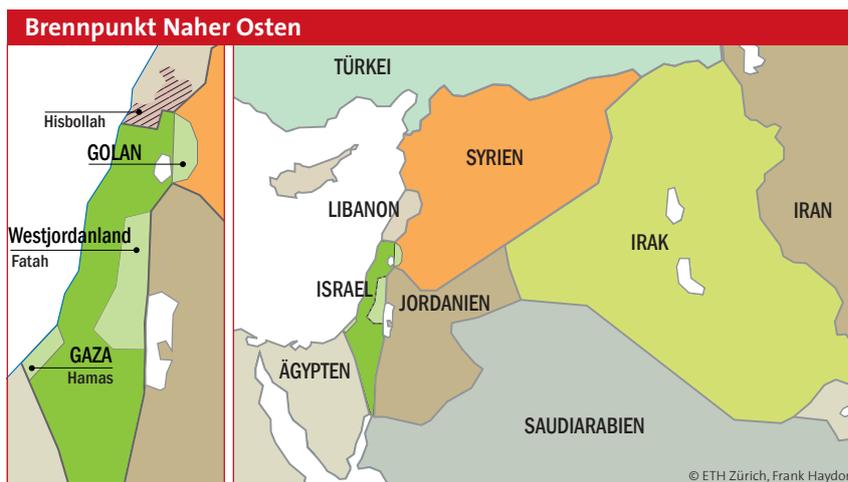
Es ist zu bezweifeln, dass alle involvierten Akteure willens und fähig sind, sich auf die Konturen eines palästinensischen Staates

festzulegen und eine Zweistaatenlösung umzusetzen. Mit Olmert, Abbas und Bush sind die zentralen Akteure der Friedensgespräche innenpolitisch geschwächt. Die gemeinsame Antriebsfeder der neuen Verhandlungen bildet zudem weniger der Wunsch nach einer Lösung des Konflikts als die regionalen Machtverschiebungen zugunsten des Iran und islamistischer Bewegungen wie der Hamas und der Hisbollah. In der Wiederbelebung eines vagen Friedensprozesses droht sich der Konsens der Beteiligten denn auch bereits zu erschöpfen.

Von Bagdad nach Annapolis

An einer Fortführung der Vermittlungsdiplomatie Clintons zeigte Bush lange kein Interesse. Die Aufmerksamkeit seiner Administration galt hauptsächlich Irak, dessen Demokratisierung Ausgangspunkt einer regionalen Neuordnung sein sollte. Im Nahostkonflikt verfolgten die USA eine einseitig pro-israelische Linie. So unterstützten sie die israelische Ablehnung Arafats als Gesprächspartner. Nach dem Sieg der Hamas an den Urnen im Frühjahr 2006 boykottierten sie die neue palästinensische Regierung, obwohl sie zuvor auf Wahlen gedrängt hatten. Im Libanonkrieg 2006 zögerten sie die Forderung nach einem Waffenstillstand lange hinaus. Auch in den umstrittenen Endstatusfragen vertrat Bush eine ungewöhnlich parteiische Position. Dem damaligen Regierungschef Sharon versicherte er 2004, dass Israel die grossen Siedlungsblöcke im Westjordanland behalten könne und den palästinensischen Flüchtlingen kein Rückkehrrecht nach Israel zustehe.

Zwei Faktoren veranlassten die USA im Sommer 2007 zu einer teilweisen Korrektur ihrer Nahostpolitik. Erstens bot die Machtübernahme der Hamas in Gaza und das damit verbundene palästinensische Schisma aus Sicht Washingtons die Chance, die in Bedrängnis geratene säkulare Fatah unter Abbas zu stärken und die Islamisten zu isolieren. Ein neuer Friedensprozess und Wirtschaftshilfe für die Notstandsregierung im Westjordanland soll der palästinensischen Bevölkerung vor Augen führen, dass nur die Unterstützung moderater Kräfte ihre Lebensbedingungen verbessern lässt. Zweitens hatte die Administration Bush erkannt, dass die Europäer und vor allem die arabischen Staaten nur durch ein Engagement für Frieden in Nahost zu einer härteren Gangart gegenüber dem Iran zu bewegen wären. Die sunnitischen Herrscher im Nahen Osten sehen sich zwar ebenso wie die USA durch den Machtzuwachs Teherans



seit dem Sturz Saddam Husseins in die Defensive gedrängt. Ohne Fortschritte in der Palästinenserfrage ist ihnen ein enges Zusammengehen mit den USA gegen die schiitische Theokratie aber kaum möglich. Zu diskreditiert ist Washington seit der Irak-Intervention in der arabischen Welt.

Eine Koalition der Bedrängten

Der von den USA angestossene Annapolis-Prozess liegt sowohl im Interesse von Abbas als auch von Olmert, die beide innenpolitisch unter Druck stehen. Für den Palästinenserführer sind die Friedensgespräche zu einer politischen Überlebensfrage geworden. Seine Notstandsregierung hat keine Kontrolle über die fast 1,5 Mio. Palästinenser in Gaza, ist im Westjordanland nur begrenzt handlungsfähig und leidet an einem Legitimitätsdefizit. Die von ihm angeführte Fatah-Partei ist wenig effektiv und verliert ihren verbleibenden Einfluss im Westjordanland weitgehend der Unterdrückung der Hamas durch die israelischen Streitkräfte. Nach dem Scheitern der nationalen Einheitsregierung im Juni 2007 hat Abbas konsequent die forcierte Spaltung der Palästinenser durch die USA, die EU und Israel mitgetragen. Damit hat er sich in eine ausgeprägte Abhängigkeit von Olmert und Bush gegeben, die er innenpolitisch nur mit Fortschritten in den Friedensgesprächen rechtfertigen können.

Olmert seinerseits braucht eine neue Friedensvision, um der seit dem Libanonkrieg 2006 stark verunsicherten israelischen Bevölkerung neue Perspektiven bieten zu können. Vorwürfe inkompetenter Kriegsführung und innenpolitische Skandale haben seine Zustimmungsraten in Israel dramatisch sinken lassen. Sein Wahlversprechen, Sharons Strategie des unilateralen Konfliktmanagements durch einen Teilabzug aus dem Westjordanland fortzuführen, ist

heute obsolet. Die Raketenangriffe durch die Hisbollah und die Hamas aus dem Südlibanon und Gaza haben den Israeli vor Augen geführt, dass eine einseitige Festlegung der Grenzen ohne Absprache mit den arabischen Nachbarn keine Sicherheit bieten kann. Mit einem neuen Friedensprozess wird sich Olmert zudem einen internationalen Popularitätsgewinn Israels versprechen. Nicht zuletzt in Europa hat Israel in den vergangenen Jahren mit umstrittenen Massnahmen wie dem Bau einer Sperranlage viel Kritik ausgelöst.

Zur Koalition der Bedrängten gehören aber auch die in Annapolis anwesenden arabischen Staaten. Zusätzlich zur äusseren Bedrohung durch den Aufstieg der Schiiten sehen sich die säkularen sunnitischen Herrscher immer mehr mit islamistischen Herausforderungen im Innern konfrontiert. Den Niedergang des arabischen Nationalismus führen sie nicht zuletzt auf den seit sechs Jahrzehnten ungelösten Nahostkonflikt zurück, weshalb sie in den letzten Jahren ihre Vermittlungsbemühungen intensiviert haben. Mit ihrer Friedensinitiative von 2002 bieten die Mitglieder der Arabischen Liga Israel einen umfassenden Frieden im Gegenzug für einen Rückzug aus allen seit 1967 besetzten Gebieten an.

Geringe Friedensfähigkeit

Die innenpolitische Schwäche der involvierten Akteure ist nicht nur eine wichtige Grundlage für die Wiederbelebung des Friedensprozesses. Sie ist gleichzeitig auch ein zentrales Hindernis, um eine Friedenslösung zu erzielen und umzusetzen. Abbas kann nicht im Namen des gesamten Volkes verhandeln, was die Bedeutung etwaiger Konzessionen etwa bezüglich des Rückkehrrechts palästinensischer Flüchtlinge stark relativiert. Die Umsetzung allfälliger Abkommen dürfte am Widerstand der

Hamas scheitern, die das Existenzrecht Israels nicht anerkennt und im Falle von palästinensischen Konzessionen mit einer weiteren Intifada gedroht hat.

Ähnlich gering ist die Friedensfähigkeit Olmerts. Widerstände in seiner Koalition waren ausschlaggebend dafür, dass die Annapolis-Erklärung weitgehend substanzlos blieb. Ob er im Falle von Zugeständnissen die unvermeidlichen Neuwahlen gewinnen würde, ist zu bezweifeln. Die Widerstände der einflussreichen Siedlerlobby und anderer nationalistischer und religiöser Kreise gegen Gebietsabgaben sind sehr gross. Sie kämen wohl selbst aus seiner Kadima-Partei, die 2005 auf der Basis der Persönlichkeit Sharons und der Strategie des unilateralen Rückzugs gegründet wurde und sich heute in einer ZerreiSSprobe befindet. Die Tatsache, dass derzeit mit Netanyahu der Führer der Likud-Partei die besten Umfrageresultate erzielt, widerspiegelt das Bedürfnis der israelischen Bevölkerung nach Sicherheit. Netanyahu steht nicht nur für eine Politik der harten Hand und der Siedlungsexpansion, sondern war in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auch für das Scheitern des Oslo-Prozesses mitverantwortlich. Nichts deutet darauf hin, dass er dem Annapolis-Prozess gegenüber eine wohlwollendere Haltung einnimmt.

Divergierende Prioritäten

Anlass zu Pessimismus bietet auch die unterschiedliche Interessenlage bezüglich der Funktion des neuen Friedensprozesses. Abbas ist zwingend darauf angewiesen, dass die Friedensgespräche rasche und substantielle Fortschritte bringen. Internationale Wirtschaftshilfe alleine wird seine Stellung nur unzureichend stärken. Ein Scheitern der Gespräche wäre ein Triumph für die radikalen Kräfte in der palästinensischen Gesellschaft. Für Olmert hingegen ist der Prozess wichtiger als die schnelle Realisierung einer Zweistaatenlösung. Aus der Sicht vieler Israeli droht nur schon eine Aufhebung von Strassensperren im Westjordanland ihre Sicherheitslage zu verschlechtern. Auch ist zweifelhaft, ob Israel den politischen Willen hat, die für ein zusammenhängendes palästinensisches Staatswesen erforderlichen Konzessionen zu machen. Durch fortschreitenden Siedlungsbau hat Israel in den vergangenen Jahrzehnten Fakten in den besetzten Gebieten geschaffen, die eine für die palästinensische Seite akzeptable Lösung enorm erschweren. Seit dem Beginn des Oslo-Prozesses 1993 ist die Zahl der Siedler von 281'000 auf über 460'000 gestiegen, was zu einer starken geografischen

Kerndaten: Besetzte Gebiete und Friedensverhandlungen seit 1967

- 1967: Israel besetzt Ostjerusalem, die Golanhöhen, das Westjordanland, Gaza und den Sinai
- 1978: Friedensvertrag mit Ägypten, Rückgabe des Sinai
- 1980: Israel erklärt Jerusalem zu seiner ewigen, ungeteilten Hauptstadt
- 1991: Internationale Nahostkonferenz in Madrid
- 1993: Oslo-Friedensprozess: Gegenseitige Anerkennung PLO und Israel, begrenzte palästinensische Autonomie im Westjordanland und in Gaza
- 1994: Friedensvertrag mit Jordanien
- 2000/01: Verhandlungen zwischen Arafat und Barak in Camp David und Taba
- 2005: Unilateraler Rückzug Israels aus Gaza
- 2007: Internationale Nahostkonferenz in Annapolis

Fragmentierung der palästinensischen Gesellschaft geführt hat.

Fraglich ist zudem, ob eine Mehrheit der Israeli Ostjerusalem als Hauptstadt Palästinas akzeptieren würde. Was die Frage des Rückkehrrechts der mehr als vier Millionen palästinensischen Flüchtlinge nach Israel betrifft, so werden hier vor allem die Palästinenser Zugeständnisse machen müssen. Da dies aber das grösste Pfand in ihrer Hand ist, werden sie dies nicht vor einer Paketlösung am Ende von Verhandlungen tun. Indem Olmert die Anerkennung Israels als «Staat der Juden» durch die Palästinenser zur Voraussetzung für Endstatusverhandlungen nach Annapolis erklärt hat, hat er den diplomatischen Spielraum bereits frühzeitig eingeengt. Dies ist ganz im Sinne jener grossen Zahl israelischer Entscheidungsträger und Analysten, die eine Eindämmung des Iran für drängender halten als einen historischen Kompromiss mit den Palästinensern.

US-Neubeurteilung des Iran

Substantielle Ergebnisse dürften die Friedensgespräche auch deshalb nicht zeitigen, weil Bush ähnlich wie Olmert hauptsächlich am Prozess interessiert scheint. Der US-Präsident hat deutlich signalisiert, dass er sich nicht direkt an den Verhandlungen beteiligen werde und es an den Konfliktparteien liege, eine Lösung zu finden. Bemerkenswert ist zudem, dass er in Annapolis erneut pro-israelische Positionen vertrat, als er Israel explizit als «Staat der Juden» bezeichnete und lediglich ein Ende der Siedlungsexpansion forderte. Eine zusätzliche Ernüchterung für die arabische Seite war die Tatsache, dass die USA unmittelbar nach der Konferenz wieder zu ihrer traditionellen Syrien-Politik zurückkehrten und eine Einbindung von Damaskus in den Friedensprozess von einem vorgängigen Kurswechsel in der Iran- und Libanonpolitik abhängig machten.

Die fundamentale Neubeurteilung des iranischen Nuklearprogramms durch die

US-Nachrichtendienste, die anfangs Dezember 2007 veröffentlicht wurde, dürfte an der begrenzten Rolle der USA in den Friedensgesprächen nicht viel ändern. Der Befund, wonach Teheran den militärischen Teil des Programms wahrscheinlich bereits 2003 eingestellt hat, wirft zwar erneut Fragen bezüglich der Zuverlässigkeit der Geheimdienste und der Glaubwürdigkeit der Administration Bush auf. Die Tatsache, dass damit die Option von Militärschlägen vorderhand vom Tisch ist, lässt aber noch nicht auf ein aktiveres Engagement Bushs im israelisch-palästinensischen Konflikt schliessen. Auch wenn eine Entspannung in der Iranfrage für die USA neue Handlungsspielräume in der Palästinenserfrage schafft, verringert sie doch gleichzeitig den Handlungsdruck.

Ein Scheitern des Annapolis-Prozesses würde die radikalen Kräfte in der Region weiter stärken. Andererseits kann ein Friedensprozess, der eine vertiefte Spaltung der Palästinenser in Kauf nimmt, mit Blick auf die angestrebte Schaffung eines palästinensischen Staats nicht zielführend sein. Eine Wiederannäherung zwischen Fatah und Hamas erscheint für nachhaltige Fortschritte in der Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts unabdingbar. Die USA werden dazu allerdings kaum Hand bieten. Die Schweiz, die nach dem Wahlsieg der Hamas 2006 als einziger westlicher Staat auf Dialog mit den Islamisten und eine innerpalästinensische Versöhnung setzte, wurde bezeichnenderweise nicht nach Annapolis eingeladen. Auch wenn eine eigenständige Friedensförderungs politik in Nahost im Kontext des US-Kriegs gegen den Terror schwieriger geworden ist: Den Vermittlungsbemühungen zur Bildung einer palästinensischen Einheitsregierung sollte weiterhin hohe Priorität zukommen.

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch