

NAHOSTKONFLIKT: VERÄNDERTE VORZEICHEN, NEUE DYNAMIK

Die Umwälzungen in der arabischen Welt haben neue Bewegung in den Nahostkonflikt gebracht. Israel sieht sich zunehmend isoliert und steht unter wachsendem Handlungsdruck. Die Palästinenser haben sich auf ein Versöhnungsabkommen einigen können, was ihren Forderungen nach Eigenstaatlichkeit mehr Gewicht verleiht. Auch die USA und die EU stehen vor wichtigen Weichenstellungen in ihrer Nahostpolitik. Ohne eine pragmatischere Haltung gegenüber der Hamas wird eine tragfähige Zweistaatenlösung nicht zu realisieren sein.



Hamas-Chef Meshal und Präsident Abbas unterzeichnen das Versöhnungsabkommen in Kairo, 4. Mai 2011

Der fundamentale Umbruch, der sich in der arabischen Welt derzeit ereignet, hat den Blick auf die Region verändert. Die sich immer weiter ausbreitenden Demonstrationen und Revolten gegen die autoritären Regime haben die Frage der inneren Verfasstheit der arabischen Staaten ins Zentrum der internationalen Debatten rücken lassen. Die Einforderung von Bürgerrechten, wirtschaftlichen Perspektiven und generell besserer Regierungsführung durch eine neue Generation von Arabern wird im Nahen und Mittleren Osten tiefgreifende Veränderungen hervorrufen. Das Ausmass, die Stossrichtung und die Nachhaltigkeit der Reformen werden dabei von Staat zu Staat variieren und sind noch kaum vorhersehbar.

Aufgrund dieser überraschenden Umwälzungen sind traditionelle Sicherheitsthemen der Region wie die innen- und zwischenstaatlichen Konflikte, die nukle-

are Proliferation, der Islamismus und der dschihadistische Terrorismus in den letzten Monaten in den Hintergrund gerückt. Die Massenproteste drehen sich kaum um diese Fragen. Bezeichnenderweise sind mit Ägypten und Syrien zwei der wichtigsten arabischen Staaten, deren Positionen gegenüber den USA und Israel bisher stark divergierten, beide von den Revolten erfasst worden.

Allerdings verändern sich die Rahmenbedingungen für die Bewältigung dieser sicherheitspolitischen Herausforderungen aufgrund des politischen Wandels in der Region grundlegend. Dies trifft auch und vor allem auf den Nahostkonflikt zu. Nach den gescheiterten Bemühungen der USA, Israel zu einem umfassenden Siedlungsstopp als Grundlage für direkte Friedensgespräche zu bewegen, war die Lage noch Ende 2010 durch verhärtete Fronten und verbreitete Perspektivlosigkeit gekenn-

zeichnet. Seither haben sich die Vorzeichen des Konflikts jedoch gewandelt.

So hat der Handlungsdruck aufseiten Israels als Folge des regionalen Wandels markant zugenommen. Die Palästinenser ihrerseits haben sich endlich auf die Überwindung ihrer seit 2007 andauernden Spaltung einigen können. Verändert hat sich damit auch die Ausgangslage für die USA und die Europäer, die zugleich ihre regionale Politik gegenüber der arabischen Welt rekalisieren müssen. Rasche Fortschritte in Richtung einer tragfähigen Zweistaatenlösung sind auch unter den neuen Umständen nicht zu erwarten. Mit einer den lokalen Realitäten angepassten Nahostpolitik können die westlichen Akteure aber dazu beitragen, dass sich die Voraussetzungen für eine Lösung dieses Konflikts verbessern.

Israel in der Defensive

Israels Wille zu einer Einigung mit den Palästinensern war in den letzten Jahren eng begrenzt. Seine militärische Überlegenheit und die Partnerschaft mit den USA haben dem Land über Jahrzehnte hinweg das Gefühl relativer Sicherheit verliehen. Eine Lösung des Nahostkonflikts, die für Israel zwangsläufig mit weitreichenden Konzessionen verbunden ist und in den Augen vieler Israeli eine Verschlechterung der Sicherheitslage mit sich bringen dürfte, ist deshalb immer wieder als wenig dringlich eingeschätzt worden. Stattdessen konzentrierte sich das Land auf Konfliktmanagement, basierend auf militärischer Abschreckung und Vergeltung, dem Aufbau eines Raketenabwehrsystems (dessen taktische Komponente gegen Kurzstreckenraketen

aus dem Gazastreifen im April 2011 erstmals eingesetzt wurde), der physischen Abgrenzung durch Sperranlagen und einer selektiven Zusammenarbeit mit den Palästinensern in den besetzten Gebieten.

Mit den Umwälzungen in der arabischen Nachbarschaft hat sich das strategische Umfeld für Israel allerdings verschlechtert. Der Friede mit Mubaraks Ägypten war ein strategischer Pfeiler in der israelischen Sicherheitskonzeption. Zwar wird auch das neue Ägypten den Friedensvertrag von 1979 kaum auflösen, zumal das Land auf die Weiterführung der enormen Finanzhilfen der USA angewiesen ist. Mit einem pluralistischeren politischen System, in dem der öffentlichen Meinung mehr Rechnung getragen werden muss, wird Ägyptens Aussenpolitik aber israelkritischer ausfallen. Neben einer Normalisierung der Beziehungen zum Iran hat die Übergangsregierung denn auch bereits die Beendigung der Blockade des Gazastreifens angekündigt und damit ihre Unterstützung der israelisch-westlichen Hamas-Politik eingestellt. Sollte Ägypten dereinst wieder zur arabischen Führungsmacht aufsteigen, dürfte die Grundhaltung gegenüber Israel in der Region insgesamt um einiges skeptischer ausfallen als heute.

Mit grosser Sorge verfolgt Israel auch die Entwicklung der Protestbewegung in Jordanien, seinem östlichen Nachbarn und zweiten arabischen Friedenspartner. Im Libanon an Israels Nordgrenze hat die Hisbollah bereits im Januar 2011 den prowestlichen Premier Hariri zu Fall gebracht und die Machtverhältnisse in der Regierung zu ihren Gunsten verändert. Ebenfalls bereits vor dem arabischen Frühling ist es zum Bruch mit der Türkei gekommen. Noch gravierender als diese Entwicklungen erachten viele Israeli die aus ihrer Sicht kontraproduktive und unzuverlässige Politik der Obama-Administration in der Region. Dass die USA den langjährigen Verbündeten Mubarak fallenliessen, gleichzeitig aber wenig gegen Asad in Syrien unternehmen, hat in Israel teilweise Kopfschütteln ausgelöst. Washingtons abnehmender Einfluss in der arabischen Welt ist den Israeli nicht entgangen. Gleichzeitig muss das Land damit rechnen, dass sein eigener Stellenwert im strategischen Kalkül der USA als Folge der regionalen Transformation abnimmt.

Israels derzeitige Verunsicherung geht umso tiefer, als es sich aufgrund seiner Siedlungspolitik und der nationalistischen Rhetorik seines Aussenministers interna-

tional zunehmend isoliert sieht. Die Beziehungen der Regierung Netanyahu zum Weissen Haus und zum State Department sind ebenso frostig wie zu den Europäern. Hinzu kommt, dass sich Israel aufgrund unilateraler Massnahmen der Palästinenser zur Schaffung eines eigenen Staates (siehe unten) zunehmend unter Zeitdruck sieht.

All diese Faktoren tragen dazu bei, dass in Israel die Einsicht in die Notwendigkeit wächst, eine Zweistaatenlösung voranzutreiben. Dies gilt grundsätzlich auch für Premier Netanyahu. Dieser tut sich jedoch schwer, diese Einsicht in eine operative Politik umzusetzen, geht er doch davon aus, dass ein palästinensischer Staat schon bald unter dem Einfluss des Irans und der Islamisten stehen würde. Dabei setzen er wie auch andere Regierungsmitglieder die national-islamistische Hamas immer wieder krude mit dem dschihadistischen Terrornetzwerk der Kaida gleich. Aber selbst wenn Netanyahu ein Konzept zur Lösung des Nahostkonflikts hätte, bliebe sein Handlungsspielraum infolge seiner Koalition mit den ultranationalistischen Rechten sehr begrenzt. Mit der jetzigen Regierung droht sich Israel in der Palästinafrage zunehmend in eine Sackgasse zu manövrieren.

Palästinensische Versöhnung

Bereits handfeste Ergebnisse hat der Wandel des regionalen Umfelds auf palästinensischer Seite hervorgebracht. Die neue Einheitsregierung wird ihre Handlungsfähigkeit zwar erst noch beweisen müssen. Der angestrebte Schulterschluss zwischen Fatah und Hamas stellt aber eine zentrale Voraussetzung für eine Zweistaatenlösung dar. Mit dem Kairoer Versöhnungsabkommen kommt damit potentiell Bewegung in den Nahostkonflikt.

Sowohl die säkulare Fatah im Westjordanland als auch die islamistische Hamas im Gazastreifen sahen sich in den letzten Monaten einem vergleichsweise geringen Druck der Strasse ausgesetzt. Die ausgesprochen schnell wachsende, sehr junge palästinensische Bevölkerung wirkt heute weniger politisiert als in früheren Jahrzehnten. Dennoch fanden auch in den besetzten Gebieten Proteste statt, wobei die häufig zu hörende Forderung nach innerpalästinensischer Versöhnung die beiden Traditionsparteien unter Zugzwang brachte. Mindestens ebenso wichtig für die überraschende Einigung in Kairo dürfte

aber gewesen sein, dass mit Mubarak der wichtigste arabische Verbündete der Fatah gestürzt wurde und die Zukunft Syriens als Schutzmacht der Hamas aufgrund der Eskalation der Proteste gegen Asad ungewiss wurde.

Zudem sah sich die Fatah aufgrund der Spaltung mit einer wachsenden Legitimitätskrise konfrontiert. So konnten verschiedene Wahlen nicht durchgeführt werden. Die Amtszeit von Präsident Abbas ist formal längst abgelaufen. Die Technokratenregierung von Premier Fayyad wiederum agiert ohne parlamentarische Aufsicht. Die palästinensische Verhandlungsdelegation kann kaum

«Der Schulterschluss zwischen Fatah und Hamas ist Voraussetzung für eine Zweistaatenlösung.»

glaubwürdig als Vertreter der ganzen palästinensischen Bevöl-

kerung agieren. Gleichzeitig ist die Fatah-Strategie einer engen Kooperation mit Israel und dem Westen bei gleichzeitiger Diskreditierung der Hamas auf wachsende Skepsis gestossen. Zwar haben sich die Lebensbedingungen vieler Palästinenser im Westjordanland dank dieser Zusammenarbeit verbessert. Eine realistische Perspektive zur Umsetzung einer Zweistaatenlösung kann die Fatah aber auch zwei Jahrzehnte nach Beginn des Friedensprozesses nicht vorweisen, zumal sich die Zahl israelischer Siedler in den besetzten Gebieten in dieser Zeit verdoppelt hat. Eine Wiederankurbelung des Friedensprozesses ist in den letzten Jahren denn auch hauptsächlich an der Siedlungsfrage gescheitert.

Die Hamas ihrerseits war zwar mit ihrer rigiden anti-israelischen Rhetorik und Politik ebenfalls wenig erfolgreich. Insgesamt war sie jedoch in geringerem Masse als die Fatah auf eine Versöhnung angewiesen, zeichnete sich nach dem Sturz Mubaraks doch eine Öffnung der Grenze zwischen dem Gazastreifen und Ägypten ab. Dementsprechend vermochte sie der Fatah im Versöhnungsabkommen wichtige Konzessionen abzurufen. So ist keine Rückkehr von Fatah-Truppen nach Gaza vorgesehen. Zudem soll die traditionelle Dachorganisation der Palästinenser, die PLO, unter Einbeziehung der Hamas restrukturiert werden. Kern des Abkommens ist aber die Bildung einer gemeinsamen Übergangsregierung, die Parlaments- und Präsidentenwahlen binnen eines Jahres vorbereiten und die Versöhnung vorantreiben soll. Daneben bleiben zahlreiche Fragen offen. Insbesondere die Haltung gegenüber Israel dürfte ein Streitpunkt bleiben. Die Tragfähigkeit

des Kairoer Abkommens bleibt denn auch ungewiss.

Unilaterale Staatserklärung?

Sollte die Vereinbarung allerdings Bestand haben, so wird sie den palästinensischen Forderungen nach einem Staat mehr Gewicht verleihen. In diesem Zusammenhang kommt der bereits vor Monaten erfolgten palästinensischen Ankündigung, im September 2011 vom UNO-Sicherheitsrat oder (im Falle eines Vetos) von der UNO-Generalversammlung einen eigenen Staat anerkennen zu lassen, noch grössere Bedeutung zu. Die Wahl des September-Datums hängt dabei einerseits damit zusammen, dass Obama selber bis dahin eine Lösung des Nahostkonflikts erzielt haben wollte. Andererseits endet dann auch der zweijährige Staatsbildungsprozess Fayyads, der den Aufbau öffentlicher Institutionen und Infrastrukturen nach westlichem Vorbild vorangetrieben hat, um so die technischen Voraussetzungen für einen palästinensischen Staat zu schaffen. Der Erfolg dieser unilateralen Staatsbildung von unten manifestiert sich allein schon in der Bescheinigung der Weltbank, des IMF und der UNO vom April 2011, dass die Palästinenser aus institutioneller Warte für einen Staat bereit wären.

Bisher war die UNO-Option primär ein Druckmittel gegenüber Israel, sich endlich auf ernsthafte Friedensgespräche einzulassen. Mit einer Einheitsregierung nimmt aber die Wahrscheinlichkeit zu, dass die Palästinenser tatsächlich den Gang zur UNO wählen und die von der PLO bereits 1988 ausgerufene Eigenstaatlichkeit von der Generalversammlung anerkennen lassen und allenfalls mit den Grenzen von 1967 territorial präzisieren. Dabei haben die Palästinenser die berechtigte Hoffnung, die erforderliche Mehrheit zu erzielen, wird Palästina doch bereits heute von über 110 Staaten anerkannt.

Allerdings wäre ein solcher Schritt für die Palästinenser durchaus mit hohen Risiken verbunden. Die Anerkennung durch die Generalversammlung wäre symbolischer, nicht rechtlicher Natur und würde die reale Besetzung durch Israel nicht beenden. Zugleich könnte Israel in diesem Fall auf Konfrontation gehen und allenfalls gar seine eigenen Besitzansprüche im Westjordanland demarkieren. Schliesslich dürfte die palästinensische Abkehr vom Osloer Prinzip einer Verhandlungslösung auch in verschlechterten Beziehungen mit den USA resultieren. Ähnlich wie Israel stehen

Diplomatischer Anerkennung Palästinas (Stand 2. Mai 2011)

Bisher haben mehr als 110 Staaten den Staat Palästina diplomatisch anerkannt, davon:

- EU-/EFTA-/NATO-Staaten: Albanien, Bulgarien, Malta, Norwegen, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, Zypern
- BRICS: Brasilien, China, Indien, Russland, Südafrika

damit auch die Palästinenser vor schwierigen Entscheiden.

Hamas: Die EU als Vorreiterin?

Dasselbe gilt für den Westen. Wie so oft im Nahostkonflikt mangelt es dabei an Handlungsoptionen, deren Konsequenzen klar vorhersehbar sind. Die in den letzten Monaten vor allem von den Europäern angestrebte Neulancierung von Friedensverhandlungen durch das Festlegen von Parametern, Benchmarks und einem Monitoring durch das Nahostquartett dürfte im jetzigen Kontext allerdings kaum zielführend sein. Einerseits sind die Palästinenser vor ihren Wahlen 2012 nur begrenzt handlungsfähig. Andererseits hat der bisherige Verlauf des Friedensprozesses gezeigt, dass die beiden Konfliktparteien die für eine Lösung notwendigen Kompromisse ohne internationalen Druck nicht schliessen werden. Das US-Veto im UNO-Sicherheitsrat gegen die Forderung nach einem sofortigen und umfassenden Siedlungsstopp Israels im Februar 2011 zeigte einmal mehr, wie eng der diesbezügliche innenpolitische Spielraum Obamas ist. Vor den nächsten US-Präsidentenwahlen dürfte Obama keine Konfrontation mit Israel riskieren. Die Europäer ihrerseits haben bisher ebenfalls wenig von ihren vorab wirtschaftlichen Druckmitteln gegenüber Israel Gebrauch gemacht. Nicht mehrheitsfähig ist zudem die Idee einer Maximierung europäischer Anreize im Sinne einer Mitgliedschaft Israels in der EU als Teil eines Nahostfriedens.

Mit der Veröffentlichung inhaltlicher Parameter könnte das Nahostquartett zwar ein wichtiges grundsätzliches Bekenntnis zum immer mehr in Frage gestellten Friedensprozess ablegen und einen Referenzpunkt für die mit Spannung erwartete Rede Netanyahus vor dem US-Kongress Ende Mai 2011 definieren. Priorität für den Westen sollte in den nächsten Monaten aber die Politik gegenüber der palästinensischen Einheitsregierung haben. Dabei wird es in erster Linie darum gehen, einen pragmatischeren Kurs gegenüber der Hamas zu entwickeln und die Versöhnungsbemühungen nicht wie 2007 zu unterminieren. Gefragt sind erstens kreative Lösungen, die Palästinensische Autonomiebehörde wei-

terhin finanziell zu unterstützen. Zweitens drängt es sich auf, das Quartett-Prinzip einer Anerkennung des Existenzrechts Israels durch die Hamas nicht mehr länger als Vorbedingung für Kontakte zu den Islamisten, sondern als unverzichtbaren Endpunkt eines Friedensprozesses zu interpretieren.

Die Hamas ist ein zu bedeutender Faktor in der palästinensischen Politik, als dass eine dauerhafte Friedenslösung ohne sie realisierbar wäre. Der vielbeachtete Dialog der Schweiz mit der Hamas hat dabei erkennen lassen, dass deren Politik der Nichtanerkennung in erster Linie als Faustpfand zu verstehen ist, das im Falle einer Zweistaatenlösung durchaus verhandelbar ist. Eine Überprüfung der westlichen Hamas-Politik drängt sich auch vor dem Hintergrund der regionalen Umwälzungen auf, im Zuge derer der politische Einfluss von Islamisten bald auch in anderen Staaten wie Ägypten zunehmen dürfte.

Eine Neujustierung der Politik gegenüber der Hamas könnte an die Bedingungen geknüpft werden, dass die palästinensische Einheitsregierung einem langfristigen Waffenstillstand zustimmt, den israelischen Soldaten Shalit freilässt und auf den Gang in die UNO im September verzichtet. Sollten Israel und die USA von einem Kurswechsel absehen, könnte in dieser Schlüsselfrage allenfalls die EU eine Vorreiterrolle übernehmen. Diese hat bisher nicht zuletzt mit Rücksicht auf stabile transatlantische Beziehungen auf eine – intern intensiv diskutierte – Modifikation ihrer Haltung gegenüber der Hamas verzichtet. Aufgrund ihrer enormen finanziellen Investitionen in den Aufbau eines Palästinenserstaats und dem sich abzeichnenden mangelnden Konsens bezüglich der Anerkennung dieses Staats ohne Verhandlungslösung muss der EU aber mehr denn je daran gelegen sein, die bestmöglichen Voraussetzungen für die Fortführung des Friedensprozesses zu schaffen.

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

■ Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch