

FRIEDEN IM NAHEN OSTEN?

VERLAG FÜR INTERNATIONALE POLITIK GMBH BONN
1997

ANALYSEN

Hilfreiche Konkurrenz?

Die Nahost-Politik der USA und der EU im Vergleich

von Ludwig Watzal

Die Region des Nahen Ostens birgt auch nach der Unterzeichnung des Gaza-Jericho-Abkommens das Potential für einen größeren Konflikt in sich, obwohl einige „Minen“ entschärft werden konnten. Durch die Entschärfung der Palästinenser-Frage hat sich auch das Verhältnis Israels zu den anderen arabischen Staaten entspannt bzw. „normalisiert“. Marokko eröffnete ein Informationsbüro in Israel. Jordanien schloß am 24. Oktober 1994 mit dem Land einen Friedensvertrag, der Golf-Kooperationsrat beendete den Wirtschaftsboykott, und andere Staaten, die bis dahin noch keine diplomatischen Beziehungen zu Israel hatten, nahmen diese auf, wie z.B. die Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes, China und Indien. Auf der Ende Oktober 1994 in Casablanca abgehaltenen arabischen Wirtschaftskonferenz wurde Israel endgültig seines Pariastatus in der Region enthoben.

Wie die Ereignisse zeigen, war Israels diplomatischer Erfolg total, er wird nur noch durch die Gründung des Staates im Jahre 1948 übertroffen. Durch die „diplomatische“ Anerkennung der israelischen Besatzungspolitik von seiten Yasser Arafats wurde das Nahost-Problem von einer internationalen auf eine bilaterale Ebene

zurückgestuft. Die machtpolitische Konsequenz daraus ist weitreichend: Beide, Israel und die Palästinenser, müssen sich bilateral über einen Modus vivendi über ein von beiden beanspruchtes Gebiet verständigen.

Die aktuelle Nahost-Politik der USA

Zum nationalen Interesse der USA gehört es, die Existenz Israels zu garantieren. Kein anderer Staat der internationalen Gemeinschaft zeigt in seiner Pro-Israel-Politik eine solche Kontinuität wie die USA. Von arabischer und palästinensischer Seite wird die amerikanische Nahost-Politik immer noch mit Argwohn betrachtet. Die von den USA beanspruchte Rolle des „ehrlichen Maklers“ wird von ihnen mit Recht in Frage gestellt, wie das jüngste amerikanische Veto im UN-Sicherheitsrat vom Mai 1995 zeigt.

Die USA sind seit der Nahost-Konferenz von Madrid¹ im Jahre 1991 der dritte bestimmende Akteur im Nahen Osten. Sie spielen einen wichtigen Part als Vermittler in den bilateralen Verhandlungen zwischen Israel und der PLO, obwohl das Land immer wieder offiziell darauf hinweist, daß alle Streitfragen zwischenstaatlich gelöst werden sollten, ohne die Einmischung von dritter Seite. Auch haben die USA einen nicht unerheblichen wirtschaftlichen Einfluß auf beide

Dr. Ludwig Watzal,
Redakteur und freier Journalist, Bonn.

Parteien, insbesondere aber auf Israel. Sie gehören zum Kreis der Geberländer für die besetzten Gebiete und sind Kreditgeber für Israel. Als einflußreichstes Mitglied im UN-Sicherheitsrat haben die USA permanent ihren Einfluß zur Erreichung eines nahöstlichen Friedens sowohl in den Vereinten Nationen als auch im multilateralen Rahmen geltend gemacht.

Seit dem Ende der Bipolarität verfolgen die USA im israelisch-palästinensischen Dialog eine „hands-off“-Politik, die die Regierung Bill Clinton sowohl gegenüber Drittstaaten, als auch gegenüber der Vollversammlung der Vereinten Nationen durchzusetzen versucht. Mit dieser Politik der Stärke sind die USA in die Lage versetzt worden, die Monroe-Doktrin auf den Nahen Osten auszudehnen. Konkret bedeutet dies, daß die Frage der Siedlungen, der besetzten Gebiete, des Status von Jerusalem, die Frage der Flüchtlinge und alle mit dem Konflikt verbundenen Streitfragen auf bilateraler Ebene zu lösen sind.

Der Wandel in der amerikanischen Nahost-Politik kam auch bei der Verabschiedung der UN-Sicherheitsratsresolution 904 vom 18. März 1994 zum Ausdruck, in der das Massaker von Hebron verurteilt wurde. Auf Antrag der USA stimmte der Sicherheitsrat über jeden Absatz gesondert ab. Die US-Regierung enthielt sich der Stimme, als es um die Frage der Zugehörigkeit von Ost-Jerusalem zu den besetzten Gebieten ging, während der zweite Absatz den Schutz der palästinensischen Zivilbevölkerung unterstreicht. Die USA begründeten ihre Enthaltung damit, daß diese Fragen

den bilateralen Verhandlungen vorbehalten bleiben müssen. Aus verschiedenen Äußerungen von hohen Regierungsvertretern wird deutlich, daß die positiven Veränderungen vor Ort den Friedensprozeß förderten, ungeachtet aller Kritik seitens der internen Opposition.

Mit ihren Vorstößen in den Vereinten Nationen versuchen die USA, die Geschichte des Nahost-Konflikts in ihrem Sinne umzuschreiben. Indem man die völkerrechtswidrige Besetzung fremden Territoriums von der internationalen Ebene auf eine bilaterale herabstuft, wird aus einer generell völkerrechtswidrigen Aktion eine Streitfrage über Gebiete, auf die beide Seiten gleiche Ansprüche haben. Die Lösung ist dann auch eine technische Frage, die des politischen Kompromisses bedarf. Diesen Umdeutungsprozeß betreibt die amerikanische UN-Botschafterin Madeleine Albright mit großem Engagement. In dem erwähnten Kommuniqué forderte sie von der Vollversammlung die Unterstützung zur Zurücknahme von „umstrittenen Resolutionen, die politische Differenzen betonen, ohne Lösungen zu fördern“. Diese Resolutionen, die den Kern des israelisch-palästinensischen Konflikts enthalten, sollten „eliminiert“ werden. 1993 hat die Vollversammlung diesem Druck noch widerstanden. Sollten diese Resolutionen zurückgenommen werden, würde ex post factum völkerrechtswidriges Verhalten legalisiert. Kann die Legalisierung von Völkerrechtsbruch die Verhandlungen zwischen Israel und der PLO wirklich fördern, wie die amerikanische Seite implizit unterstellt?

Ebenso versuchen die USA, die arabischen Staaten davon zu überzeugen, den Wirtschaftsboykott gegen Israel gänzlich aufzuheben. Der Golf-Kooperationsrat hat dies bereits getan. Damit soll der israelischen Öffentlichkeit bewußt gemacht werden, daß sich in den arabischen Staaten tatsächlich ein Wandel gegenüber Israel vollzieht und Israel diese Chance nutzen sollte.² Im nationalen Interesse der USA liegt es also, daß sich neben den bilateralen Verbindungen auch das politische Klima in der Region positiv entwickelt, und dies ein politisches Momentum beibehält. Dazu dienen auch die Reisen des amerikanischen Außenministers in den Nahen Osten, um Syrien, das eine Schlüsselrolle in dem Konflikt spielt, zu überzeugen, Konzessionen gegenüber Israel bezüglich der Golan-Höhen zu machen. Ob sich der syrische Präsident, Hafez al-Assad, jedoch mit einem Teilrückzug Israels zufriedengeben wird, darf bezweifelt werden.

Die USA wollen durch ihre Unterstützung Wirtschaftswachstum und Demokratie fördern. Dazu ist es unabdingbar, eine institutionelle und materielle Infrastruktur in den „autonomen Gebieten“ aufzubauen. Um dies zu erreichen, wollen die USA über einen Zeitraum von fünf Jahren 500 Millionen Dollar bereitstellen.

Die amerikanische Politik gegenüber Israel und der PLO-Administration läßt sich in fünf Schwerpunkten zusammenfassen:

1. Die Annahme und die Förderung einer „hands-off“-Politik sowie die Unterbreitung von Lösungen für bilaterale Streitfragen.

2. Die Isolierung des Verhandlungsprozesses von Entwicklungen, die die US-Regierung als externe und als potentielle Gefahr einschätzt. Zu diesen zählen überraschenderweise auch solche Vorfälle, die unter die Kategorie „Verletzung der Menschenrechte“ fallen.

3. Diejenigen Kräfte in Israel, die den Friedensprozeß unterstützen, sollen dadurch gestärkt werden, indem man Israels militärischen Vorteil gegenüber den arabischen Staaten aufrechterhält und gleichzeitig versucht, die totale Aufhebung des arabischen Wirtschaftsboykotts zu erreichen.

4. Die Initiierung von Veränderungen vor Ort in der Westbank und dem Gaza-Streifen, hauptsächlich durch wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen.

5. Das Bemühen, Syrien vom Friedenswillen und der Konzessionsbereitschaft Israels zu überzeugen.

Die Nahost-Politik der Europäischen Union

Neben der bilateralen Nahost-Politik der europäischen Staaten gibt es seit Mai 1971 eine koordinierte Politik im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) – (nach dem Vertrag von Maastricht = GASP). Diese EPZ-Politik oszilliert zwischen der pro-arabischen Politik Frankreichs und der pro-israelischen Deutschlands. In einer ersten Gemeinsamen Erklärung vom 13. Mai 1971 wurde Israel aufgefordert, sich aus den Gebieten, die es während des Sechstageskriegs erobert hatte, zurückzuzie-

hen. Ferner forderte man die Rückkehr und Entschädigung der Flüchtlinge, sichere Grenzen für Israel und die Internationalisierung Jerusalems. Mit der Erklärung vom 6. November 1973 erfuhr das Palästinenser-Problem erstmals eine Aufwertung. Die Europäer forderten eine Lösung im Rahmen der UN-Sicherheitsratsresolutionen 242 und 338, verlangten den Rückzug Israels aus allen besetzten palästinensischen Gebieten und erkannten ausdrücklich die „legitimen Rechte“ der Palästinenser an.

Für diplomatische Turbulenzen sorgte die Erklärung vom 13. Juni 1980 in Venedig. Fußend auf den Resolutionen 242 und 338 forderte die EPZ die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts für das palästinensische Volk – „mit allen Konsequenzen“ – und die Beteiligung der PLO am nah-östlichen Friedensprozeß sowie die Sicherheit aller Staaten in der Region, einschließlich Israels. In der Erklärung wurde Israel heftig kritisiert, insbesondere seine Siedlungspolitik.³ Diese Grundpositionen wurden anlässlich des Palästinenseraufstands (Intifada) am 27. Juni 1989 in Madrid wiederholt. Während der Intifada verfolgte die Union eigene politische Ziele. So trat man für den Schutz der palästinensischen Zivilbevölkerung unter israelischer Besatzung, die Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung der Vierten Genfer Konvention ein. 1990 beantragte die EU-Kommission bei der israelischen Regierung die Entsendung eines Abgesandten für die besetzten Gebiete.

Nach dem Golf-Krieg und im Laufe des Jahres 1991 geriet die Europäische

Union mit ihrer Nahost-Politik gegenüber den Amerikanern ins Hintertreffen. Die „Shuttle-Diplomatie“ von Außenminister James Baker bereitete den Boden für die gemeinsam mit der Sowjetunion unterstützte Nahost-Konferenz vom Oktober 1991 in Madrid. Die Zusammensetzung der Teilnehmer entsprach nicht europäischen Vorstellungen. Die EU hatte immer eine Konferenz unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und unter Teilnahme der PLO gefordert. Bei der Eröffnung der Konferenz spielte die EU (wie die Vereinten Nationen) nur eine Statistenrolle; ihr wurde schnell bewußt, daß ihr Einfluß außerhalb der begonnenen Verhandlungen eher begrenzt war. Die Europäische Union konnte sich nur in den multilateralen Gesprächen einbringen, die durch die Madrider Konferenz ebenfalls ins Leben gerufen wurden; dabei ging es hauptsächlich um regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Da die Union die größte Geberorganisation für die besetzten Gebiete und Israels größter Handelspartner ist sowie den Vorsitz in der multilateralen regionalen Arbeitsgruppe für wirtschaftliche Entwicklung innehat, sollte kurz auf ihr wirtschaftliches Engagement gegenüber Israel und den Palästinensern eingegangen werden.

Die EU, Israel und die Palästinenser

Die ökonomischen Beziehungen zwischen Israel und der EU beruhen auf dem Freihandelsabkommen aus dem Jahre 1975, das Israel Zollsens-

kungen für seine wirtschaftlichen Ausfuhren im landwirtschaftlichen Bereich einräumte. Mit der Abschaffung der letzten verbliebenen Zölle gegenüber der Gemeinschaft durch Israel wurde ab 1. Januar 1989 eine Freihandelszone im Bereich der Industrieprodukte verwirklicht. Im Laufe des Jahres 1991 bemühten sich israelische Regierungsvertreter, dieses Abkommen zu erweitern, damit Israel einen ähnlichen Status erhalten sollte wie die EFTA-Staaten, mit denen das Land 1992 ein Freihandelsabkommen abgeschlossen hat.

Die EU machte wirtschaftliche Fortschritte aber immer von Fortschritten im nahöstlichen Friedensprozeß abhängig. Nach der Wahl Yitzhak Rabins zum israelischen Ministerpräsidenten erklärte die EU, daß sie bereit sei, „Informationsgespräche“ mit Israel über ein neues Kooperationsabkommen zu beginnen. Die Deportation von über 400 Palästinensern im Dezember 1992 in den Libanon hätte diese Gespräche fast zum Scheitern gebracht.

Nach der Unterzeichnung der „Prinzipienerklärung“ machten die Außenminister der EU auf ihrer Sitzung in Belgien deutlich, daß die Vereinbarung zwischen der EU und Israel als „Belohnung“ für den Fortschritt im Friedensprozeß anzusehen sei. Unter der deutschen EU-Präsidentschaft wurden die Verhandlungen mit Israel bis auf einige Detailfragen erfolgreich abgeschlossen. Dem Engagement Bundeskanzler Helmut Kohls beim EU-Ratsgipfel vom 10./11. Dezember 1994 in Essen ist es zu danken, daß Israel in der gemeinsamen Erklä-

rung eine privilegierte Stellung eingeräumt wurde. Damit ist Israel dem Status eines Mitglieds des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sehr nahe gekommen.

Der Israel-Besuch einer hochrangigen EU-Delegation unter Leitung des damaligen französischen Außenministers Alain Juppé vom 8. Februar 1995 zeigte, daß noch nicht alle Detailfragen zwischen Israel und der EU gelöst sind. Beide Seiten machten sich heftige Vorwürfe. Die Europäer halten Israel die Abriegelung der Gebiete vor, die sie als Kollektivstrafe auffassen, und kritisieren den Ausbau der Siedlungen in der Westbank und um Jerusalem herum und fordern eine einflußreichere Rolle im nahöstlichen Friedensprozeß. Israel warf den Europäern vor, seine Risikobereitschaft in den Friedensbemühungen nicht genügend zu honorieren. Juppé machte kein Hehl daraus, daß Israel nicht die Vorteile der osteuropäischen Staaten erwarten dürfe, die der EU später beitreten. Grundlage für eine Zusammenarbeit mit den Palästinensern aus den besetzten Gebieten ist die Resolution der EU über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung vom 28. November 1991. Im Herbst 1993 legte die EU ein ehrgeiziges Entwicklungsprogramm für die besetzten Gebiete vor, das das der USA noch um 100 Millionen Dollar übersteigen sollte. Die EU konzentrierte sich auf die Finanzierung der palästinensischen Polizei und die Starthilfe für die palästinensische Verwaltung im Gaza-Streifen und Jericho. Dadurch will man zu einem dauerhaften und umfassenden Frieden beitragen.

Konzessionen: Ein Weg aus der Sackgasse

Trotz intensivsten Engagements seitens der USA befindet sich der nahöstliche Friedensprozeß in einer Sackgasse. Die zahlreichen „Durchbrüche“ erwiesen sich als politische Flops. Das Gaza-Jericho-Abkommen hat zwar die Sprachlosigkeit der beiden Hauptkontrahenten beendet, aber wenig reale Veränderung bewirkt. So hat sogar Israels Außenminister Shimon Peres das Abkommen in der französischen Tageszeitung *Le Figaro* vom 25. März 1995 als politisches Desaster bezeichnet. Der Terminus „autonome Gebiete“ ist ein Etikettenschwindel, da der Gaza-Streifen zu fast 50 Prozent weiter von Israel besetzt ist, auf dem Rest tummeln sich 800 000 Palästinenser. Keine Siedlung wurde aufgelöst, sie sind quasi exterritorial. Die Militärverordnungen sind weiter in Kraft. Wer ein- und ausreist, bestimmt ausschließlich Israel. Israel kann jederzeit die Gebiete abriegeln; die zahlreichen Genehmigungen für das alltägliche Leben erteilt letztlich Israel. Die Arafat-Behörde hat zwar Autorität über ihre Fahne, Pässe, Briefmarken sowie eine starke Polizei und sechs Geheimdienste, aber auf allen Gebieten bedarf es der Zustimmung Israels. Diese abhängige Position Arafats hat ihn in den Augen seiner Landsleute völlig diskre-

ditiert; sie und das schlecht ausgehandelte Abkommen sind die Ursachen des Widerstands gegen seine Herrschaft.

Soll der Friedensprozeß noch eine Chance haben, müssen die USA und die EU gemeinsam ihren Einfluß auf Israel geltend machen, daß es endlich substantielle Konzessionen einräumt. Dazu gehört die Einstellung des Siedlungsbaus und nicht seine Ausweitung, wie Ende Januar 1995 beschlossen, die Abhaltung von Wahlen unter internationaler Kontrolle und nicht unter Kontrolle der israelischen Besatzungsarmee, die Achtung der Menschenrechte, die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts des palästinensischen Volkes und eines eigenen Staates, die Rückkehrerlaubnis für palästinensische Flüchtlinge und die Klärung des Status von Jerusalem. Solange man diese wesentlichen Punkte immer wieder auszuklammern oder zu umgehen versucht, werden die Verhandlungen zwischen Israel und der PLO keinen wirklichen Fortschritt bringen. Parallel dazu geht die Schaffung vollendeter Tatsachen von seitens Israels weiter, bis eines Tages der Zeitpunkt gekommen sein wird, da man über nichts mehr zu verhandeln braucht. Sollten an diesem Ende nur Autonomiefetzen übrig bleiben, wird dies dem Frieden in der Region gewiß nicht dienlich sein.

Der Beitrag ist erschienen in: Internationale Politik, 7/1995, S. 37–42.

Anmerkungen

¹ Vgl. dazu die Dokumente in: *Europa-Archiv (EA)*, 4/1992, S. D 123 ff.

² Remarks by Dennis Ross to the State Department, National Foreign Policy Forum vom 18.4.1994.

³ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die EPZ-Erklärungen über den Nahen Osten und zum europäisch-arabischen Dialog in Venedig vom 13.6.1980, in: *EA*, 14/1980, S. D 382 f.