

Daniel Levy

## Hindernisse auf dem Weg zu einer europäisch-amerikanischen Nahost-Initiative

*Die amerikanisch-europäische Zusammenarbeit im Nahost-Friedensprozess während der Ära Bush war ernüchternd. Welche Lehren sollte man aus den Erfahrungen der letzten Jahre ziehen? Welche politische Linie sollte in den kommenden Jahren von der neuen US-Administration verfolgt werden?*

### Daniel Levy

ist Direktor der *Prospects for Peace Initiative* der *Century Foundation* sowie der *Middle East Initiative* der *New America Foundation*. Er war als Berater des israelischen Ministerpräsidenten Ehud Barak und des früheren Justizministers Yossi Beilin tätig.

cschael@idc.ac.il



April 2003. Das kürzlich gegründete Nahost-Quartett mit Vertretern der Europäischen Union, Russland, den USA und den Vereinten Nationen legt einen ersten, umfassenden Plan zur Beilegung der seit Ausbruch der zweiten *Intifada* herrschenden Gewalt und zur Wiederaufnahme des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses vor.

Die Gunst der Stunde ist spürbar. Die EU mit ihrem dänischen Ratsvorsitzenden hat sich aktiv an der Gestaltung der *Roadmap* beteiligt. Diese beinhaltet Lösungsansätze für den Konflikt zwischen Israel und Palästina. Europa drängt die USA, sich erneut in diesen Prozess einzuschalten. Das neue Quartett will beweisen, dass es eine wirksame Alternative zum Alleingang der Clinton-Administration im Hinblick auf einen Frieden im Nahen Osten gibt, und dass es sich nicht nur als Debattierklub versteht, sondern echte Lösungen vorschlägt.

Die Zeit ist reif, um den zerstrittenen Kriegsparteien die *Roadmap* vorzustellen. Die Vertreter des Quartetts legen am 30. April dem neu ernannten palästinensischen Ministerpräsidenten, Mahmoud Abbas, den Plan vor. Danach ist Israel an der Reihe. Ministerpräsident Sharon erkennt das Quar-

tett nicht an und weigert sich, die Vertreter zu empfangen. Er ist nur bereit, den Plan von einem amerikanischen Vertreter entgegenzunehmen. Das Treffen zwischen Botschafter Kurtzer und Premier Sharon findet noch am selben Tag ohne Beteiligung der anderen Quartett-Parteien statt.

Diese Episode ist charakteristisch sowohl für die Chancen als auch für die Ernüchterungen in der amerikanisch-europäischen Zusammenarbeit im Nahost-Friedensprozess während der Ära Bush.

### Im Schatten des 11. September

An dieser Stelle werden nicht die Schwächen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) im Allgemeinen und der Nahostpolitik der EU neu aufgezeigt. Sicherlich müssen einzelne Faktoren, die Einfluss auf die Politik der EU haben, in Betracht gezogen werden: die weiterhin komplizierte Entscheidungsfindung, die Einführung neuer Strukturen und die voranschreitende Erweiterung. Ebenso müssen die Besonderheiten des Nahost-Friedensprozesses, ein relativ widersprüchliches und nicht konsensfähiges politisches Umfeld, hervorgerufen durch sehr unterschiedlich geprägte historische Beziehungen der Mitgliedsstaaten zu Israel, sowie die anerkannte amerikanische Führungsrolle berücksichtigt werden.

Trotz allem ist der Nahostkonflikt ein ständiges Thema in den Ratssitzungen und der Außenministerkonferenz. Häufig gibt die EU Erklärungen und Stellungnahmen

ab, sie hat einen Sonderbeauftragten, derzeit Botschafter Marc Otte, benannt und es gibt ständig sowohl gemeinsame als auch individuelle Bestrebungen, um die Situation zu beeinflussen.

Die Nahostpolitik der letzten Jahre steht allerdings im Schatten des 11. Septembers und des Irakkrieges. Die Berichterstattung der EU und der USA scheinen zwar oft identisch, aber in der Kernfrage über den globalen Kampf gegen den Terrorismus herrscht tiefgehende Unstimmigkeit. Ein Großteil der außenpolitischen Elite in Europa misstraut den definierten Zielen der Bush-Administration für die Zeit nach dem 11. September, insbesondere bezüglich Demokratisierung und Führungswechsel. Die traditionelle europäische Position – und anfänglich auch die amerikanische – legte ihre Schwerpunkte auf diplomatische Konfliktlösungen, Stabilisierung, die Förderung einer schrittweisen Reform und den Aufbau einer Zivilgesellschaft mit Rechtsstaatlichkeit, Handel und Öffnung. Die Interessenvereinbarungen zwischen der EU und den arabischen Mittelmeer-Anrainern sowie der *Barcelona-Prozess* waren bezeichnend für dieses Vorgehen. Zudem gibt es unterschiedliche Meinungen über die politische Bedeutung des ungelösten Konflikts für die Entwicklung in der Region.

Insbesondere für die, George Bushs Nahostpolitik dominierenden, neokonservativen Positionen ist die Palästinensische Frage nur eine Ablenkung und ein Anzeichen für den ungeordneten Zustand der arabischen Politik und Gesellschaft. Vielmehr existiert diese Frage für sie gar nicht. Sie sind der Meinung, wenn sich die arabische Welt demokratisieren, ihre Regierungen ablösen und sich modernisieren würde, dann würden sie auch Israel akzeptieren. Sie würden die Palästinenser auffordern, dankbar zu akzeptieren, was ihnen angeboten wird, damit zu leben und aufzuhören, soviel Aufhebens um Besetzung, Siedlungen und ähnliches zu machen.

Die Neokonservativen finden auch in Europa Gehör, insbesondere nach den Bombenanschlägen von London und Madrid, als die Rede vom Islam-Faschismus und der Islam-Phobie aufkam. Die Resonanz in politischen Kreisen hält sich allerdings in Grenzen.

### **Der Graben zwischen Europa und den USA**

Die meisten Europäer empfinden – aus meiner Sicht zu Recht – die Besetzung von palästinensischen Gebieten als echten Missstand, welcher die anti-westliche Stimmung in der arabischen und islamischen Welt schürt. Selbstverständlich hat Israel das Recht, in Sicherheit zu leben. Allerdings bietet die anhaltende Besetzung der Westbank, Gazas und Ostjerusalems – mit allen Folgen wie den Siedlungsgebieten, Blockaden und der Gewalt – und die Vorstellung, dass der Westen dies alles scheinheilig unterstützt, Al Qaida und anderen Extremisten ein Rekrutierungsinstrument und versetzt gemäßigte Araber und westliche Verbündete in eine unkomfortable Situation. Dies alles führt auch zunehmend zu Konflikten in Europa.

Diese Einschätzung wird von einem Großteil der amerikanischen außenpolitischen Elite geteilt. Allerdings hat der 43. Präsident kein offenes Ohr für diesen Standpunkt.

Die Bush-Administration bestreitet den Zusammenhang zwischen dem israelisch-palästinensischen Konflikt und der allgemeinen Instabilität der Region. Zudem vernachlässigt sie das Thema zunehmend. Dies hat den Graben zu den Europäern vertieft, die für eine Wiederaufnahme der Gespräche plädieren, um die israelisch-palästinensische Gewalt zu entschärfen und den Friedensprozess wieder anzukurbeln. In seinem umfassenden, gut argumentierenden und unterhaltsamen neuen Buch *The Much Too Promised Land: Ame-*

rica's Elusive Search for Arab-Israeli Peace beschreibt Aaron Miller, ehemaliger Berater und Friedensdelegierter von sechs Außenministern, George W. Bush als »Rückzieher« (*Disengager*) an der arabisch-israelischen Front. Die meisten europäischen Politiker teilen diese Ansicht und sind darüber besorgt. Selbst der ehemalige britische Ministerpräsident, Tony Blair, drängte den Präsidenten in seiner Rede beim *World Affairs Council* in Los Angeles, im Zusammenhang mit dem Irakeinsatz, aktiv in den israelisch-palästinensischen Konflikt einzugreifen: »Fortschritte wird es nur dann geben, wenn wir unseren Fokus, Anstrengungen und Einsatz radikal ändern, insbesondere gegenüber den Palästinensern. Dazu ist eine aktive, amerikanische Führungsrolle ausschlaggebend. Nichts ist wichtiger für den Erfolg unserer Außenpolitik.«

Vor diesem Hintergrund versuchten Europäer und Amerikaner bis Ende 2007 im Nahost-Friedensprozess, oder was davon noch übrig war, zu kooperieren.

Die bereits erwähnte *Roadmap*, anfänglich totgesagt und kürzlich wiederbelebt, ist eines der unrühmlichen Beispiele, wie Amerikaner und Europäer in den vergangenen Jahren aneinander vorbeigeredet haben. Ohne zu hart zu sein, kann man sagen, die Europäer haben stets in der Auseinandersetzung verloren, sich dann zögernd der amerikanischen Führung unterworfen und die Verantwortung für immer kostspieligere Misserfolge mitgetragen.

### **Europas Einwände bleiben ungehört**

Die Gründung des Quartetts war ein viel versprechender und verheißungsvoller Neubeginn. Dies brachte Europa und andere internationale Partner mit den USA in Fragen der Nahostpolitik an einen Tisch und ermöglichte weitergehende Koordinierung. Zu oft allerdings war das Gespräch am runden Tisch bereits der Anfang vom

Ende. Mit seinem Beitritt zum Quartett verlor Europa an Kreativität und Durchsetzungsfähigkeit. Europa muss sich rechtzeitig überlegen, wie das Potenzial des Quartetts nach dem Regierungswechsel in Washington im nächsten Jahr eingesetzt werden soll.

Im Frühjahr 2004 stellte der damalige israelische Ministerpräsident, Ariel Sharon, seinen Plan für einen einseitigen Abzug aus dem Gazastreifen vor. Die europäischen Politiker erkannten neue Erfolgchancen für einen umfassenden Friedensprozess. Unter Führung des irischen Ratspräsidenten legte die EU fünf Bedingungen für die Unterstützung der Entflechtung vor: Die *Roadmap* muss die Grundlage sein; ein Schritt in Richtung Zweistaatenlösung muss getan werden; eine Verlagerung von neuen Siedlungen in die Westbank muss ausgeschlossen werden; es soll eine organisierte und vereinbarte Übergabe der Verantwortung an die Palästinensische Administration erfolgen; Israel muss die Möglichkeit des Wiederaufbaus im Gazastreifen gegeben werden. Geschehen ist allerdings nichts.

Die Amerikaner haben Sharons Plan mit wenigen Auflagen befürwortet. In einem Unterstützungsschreiben haben sie ihm die Lösung für strittige Punkte zugesichert. Dies brachte die aktuelle Verhandlungsrunde in Bedrängnis. Schlussendlich unterstützte Europa den einseitigen Abzug trotz Kritik und half bei dessen Umsetzung einschließlich der Stationierung von Beobachtungstruppen an der Grenze bei Rafah. 2005, nach der Ablösung Arafats durch Abbas, wurde der Plan wie ursprünglich vorgesehen einseitig weiterverfolgt. Keiner der europäischen Einwände wurde berücksichtigt und die erwarteten negativen Folgen traten ein. Die europäische Version für einen israelischen Rückzug setzte sich nicht durch; trotzdem stellte Europa keine weiteren Bedingungen für die Unterstützung beim einseitigen Abzug.

Es dauerte über zweieinhalb Jahre nach Abbas' Wahl zum Präsidenten der

Palästinensischen Autonomiebehörde, bis die Amerikaner den Friedensprozess wieder aufnahmen. Zwar hatte die EU diesen beständig gefördert, aber die Umstände hatten sich zu diesem Zeitpunkt bereits wesentlich verändert.

### Der Sieg der Hamas

Im Januar 2006 gewann die der *Hamas* nahe stehende Liste *Change and Reform* die palästinensischen Parlamentswahlen mit einem kleinen Vorsprung (44 % gegenüber 42 % für die *Fatah*). Für die Sitzverteilung im PLC (*Palestinian Legislative Council*) war dies jedoch ein massiver Umbruch (verursacht einerseits durch ein Wahlsystem, das auf einer Kombination von Verhältnis- und relativer Mehrheit basiert, andererseits auf der klaren organisatorischen Struktur der Liste im Gegensatz zu den chaotischen internen Kämpfen innerhalb der *Fatah*). Die Wahlen wurden von internationalen Beobachtern und der EU-Mission als frei und fair bewertet.

Ermutigt durch eine angeschlagene *Fatah*-Führung, strebten Israel und die USA einen internationalen Boykott der neuen *Hamas*-Regierung an. Europa folgte dem Anliegen. Es wäre sicherlich angebrachter gewesen, die neue *Hamas*-Regierung aufzufordern, ihre Beteiligung, Unterstützung und Tolerierung von Gewalt gegenüber israelischen Zivilisten einzustellen. Aber die Voraussetzungen, dies zu akzeptieren, sprachen für die *Hamas* gegen eine Anerkennung Israels und bestehender PLO-Israel-Abkommen. Nirgends war auch die Rede von Rechtsordnung, Demokratie, Menschenrechten oder Zusicherung von zukünftigen Wahlen. Im Gegenteil entsprangen die internationalen Forderungen gegenüber der *Hamas* ausschließlich aus den Beziehungen zu Israel. Die EU bildete da keine Ausnahme. Zwar war es auf EU-Seite gerechtfertigt, finanzielle Leistungen an eine von ihr als terroristisch klassi-

fizierte Organisation einzustellen, nicht aber die Bemühungen, alle Zuflüsse an Finanzhilfen von Außen zu kappen.

### Von Mekka nach Annapolis

Manche Mitgliedsstaaten wollten ausprobieren, welchen Effekt die Regierungsverantwortung auf *Hamas* haben würde, während andere versuchten, Kommunikationskanäle aufzubauen. Die offizielle Haltung war jedoch identisch mit derjenigen der USA. Im Vorfeld zum Mekka-Abkommen Anfang 2007, das der Bildung einer Einheitsregierung zwischen Abbas' *Fatah* und der *Hamas* diente, wichen die amerikanischen und die europäischen Standpunkte erneut voneinander ab. Führende europäische Stimmen befürworteten den internen palästinensischen Dialog und vertraten die Meinung, dass die Schaffung einer Basis für eine Annäherung die zuvor auferlegte Isolation beenden könnte. Diese Ziele des Mekka-Abkommens stießen jedoch auf geteilte Meinungen innerhalb der EU, wobei diese sich der USA widersetzte und es keine Änderung ihrer Politik gab. All dies beschleunigte möglicherweise den Zusammenbruch des Einigungsversuchs und führte zu den Zusammenstößen in Gaza und später zur Bildung von zwei konkurrierenden Autoritäten in der Westbank und im Gazastreifen.

Europa unterstützte die Wiederaufnahme des Friedensprozesses durch die USA auf der Annapolis-Konferenz im November 2007 vehement. Zu später Stunde überzeugte Außenministerin Rice die Regierung, dass die angeschlagene palästinensische Situation die ganze Region bedrohe und dass die Angelegenheit mit Dringlichkeit und Nachdruck bearbeitet werden müsse.

Die wegweisende Konferenz führte zu anhaltenden israelisch-palästinensischen Verhandlungen über die seit sieben Jahren vernachlässigten Kernfragen und erneuten Bestrebungen, die Situation in den Ge-

bieten auf Basis der *Roadmap* zu verbessern. Europa spielte dabei vor allem als Geldgeber und Förderer für die Entwicklung der Ökonomie und öffentlicher Bauten eine Rolle. Im Dezember 2007 fand in Paris eine Geberkonferenz statt, gefolgt von einem im Mai 2008 in London einberufenen Forum und einer weiteren Zusammenkunft in Berlin im Juni 2008.

### Warten auf die neue US-Regierung

Doch die Anstrengungen brachten bisher nur dürftige Ergebnisse hervor. Die Gewalt geht weiter, Verhandlungen sind ergebnislos, Blockaden und Siedlungsbau schreiten sehr schnell voran und Gaza bleibt weiterhin von der Welt abgeschnitten. Dies hat verheerende soziale und wirtschaftliche Konsequenzen für die Bevölkerung. Alle Bemühungen laufen auf eine Verschlimmerung statt einer Verringerung der palästinensischen Zersplitterung und auf den Ausschluss der *Hamas* hinaus. Dieser Ansatz ist jedoch eher kontraproduktiv als Erfolg versprechend. Was kann in dieser Hinsicht in Zukunft verbessert werden?

Europa muss sich selbst zunächst fragen, ob der ungelöste israelisch-palästinensische Konflikt Priorität hat. Es gibt gute Argumente für diese Annahme. Der Konflikt ist auch ein Mobilisierungswerkzeug für die Extremisten in der Region. Darüber hinaus verunsichert und untergräbt er moderate und pragmatische Kräfte und schwächt die Möglichkeiten des Westens zur Bildung starker Allianzen.

Sobald entschieden wird, »ob« etwas geschehen muss, lautet die nächste Frage, »wie« dies im Hinblick auf die Vorgehensweise und die politische Linie anzupacken ist.

Das Quartett ist nur sinnvoll, wenn es sowohl in der Planung als auch in der Umsetzung von politischen Strategien effizienter wird. Es lohnt sich, dem Quartett neues Leben einzuhauchen. Die USA könn-

ten wie die anderen drei Mitgliedsstaaten einen Gesandten ernennen. Die Partner könnten die Aktivitäten gemeinsam vor Ort leichter koordinieren. Wenn solche Anstrengungen aber keine Resultate zeigen, sollte das Quartett aufgelöst werden. Besser eine starke bilaterale europäisch-amerikanische politische Diskussion mit Meinungs-differenzen und ausgesprochener Uneinigkeit als ein permanenter Debattierklub, der den unabhängigen europäischen Handlungsspielraum neutralisiert.

Die nächste US-Regierung wird versuchen, die Situation im Irak und in Afghanistan zu stabilisieren und bei Bedarf europäische Unterstützung anzufragen. Sollte Europa mitmachen, könnte dies zu einer Hebelwirkung für eine Agenda für den gesamten Mittleren Osten und zu einer vorgezogenen Lösung für den israelisch-palästinensischen Konflikt führen.

Um die Erfolgchancen zu steigern, sollte Europa auf einem umfassenden Ansatz bestehen. Sich auf einen Gegner einzulassen, bedeutet weder Zustimmung noch Beschwichtigungspolitik, sondern ist der Kern strenger, lösungsorientierter Diplomatie. Dies ist auch für den Friedensprozess im Nahen Osten unerlässlich. Auf palästinensischer Seite heißt das direkt oder indirekt den Puls der *Hamas* zu fühlen und den innerpalästinensischen Dialog und die Aussöhnung anzustreben. Norwegen und die Schweiz pflegen einen offenen und fortlaufenden Dialog mit der *Hamas*. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sollten gleichziehen und Israel und Amerika Vermittlerdienste anbieten. Sich nur auf die ägyptische Vermittlung mit der *Hamas* zu stützen ist problematisch, auch für Ägypten selbst. Niemand profitiert von dieser Isolation. Wir verstehen die *Hamas* immer weniger und sind deshalb in einer schlechten Ausgangslage, ihre Entscheidungen zu beeinflussen und sie ihrerseits haben wenig Verständnis für unseren Standpunkt.

Die palästinensische Bevölkerung übertrug die Verantwortung durch die Wahl an

die *Hamas*. Diese wird gezwungenermaßen Mitspieler jeder zukünftigen Sicherheitsarchitektur und politischen Übereinkunft sein. Je länger wir den Dialog mit der *Hamas* unterlassen, desto länger verzögern wir jede Erfolgchance für einen wirklichen Fortschritt.

Dies allerdings erfordert eine grundsätzliche Haltung gegenseitiger Verpflichtung und Zugehörigkeit, welche weit über den Israel-Palästina-Konflikt hinausgeht, diesen aber stark beeinflusst und auschlaggebend sein wird für eine erfolgreiche und realistische Politik in der Region.

Die Politik gegenüber Syrien, Iran und anderen islamischen, nicht Al Qaida-freundlichen Politikern, insbesondere der Muslimbrüder, erfordert ein Umdenken

und eine Anpassung in ähnlichem Sinne.

Diese Handlungen beeinflussen maßgeblich den Zusammenhang und das Umfeld, in welchem der israelisch-palästinensische Friedensprozess stattfindet und in welchem *Hamas* und andere ihre Entscheidungen abstimmen. Ohne Fortschritte auf dieser Linie wird eine dauerhafte israelisch-palästinensische Lösung schwierig, wenn nicht gar unmöglich sein. Schlussendlich muss Europa gemeinsam mit den USA die Gestaltung einer umfangreichen, regionalen Sicherheitsarchitektur planen. Doch wenig überraschend setzt auch dieses Ziel eine Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts voraus.

*(Aus dem Englischen von der Übersetzer-gemeinschaft Sternheimer.)*

*Gespräch mit Frank-Walter Steinmeier*

## Was kann Europa tun?

**NG/FH:** Der ehemalige israelische Botschafter in Deutschland, Avi Primor, vertritt in einem Beitrag zum 60. Jahrestag der Staatsgründung Israels die Auffassung, die einzig mögliche Lösung des Nahostkonflikts läge mit der Genfer Initiative von 2003 seit langem auf dem Tisch. Aber allein eine von der Europäischen Union gegebene Garantie könne den Friedensprozess im Nahen Osten voranbringen. Kann Europa eine solche Rolle spielen? Wie ist die deutsche Position?

**Frank-Walter Steinmeier:** Keiner von uns kann Frieden im Nahen Osten garantieren oder gar diktieren – weder Europäer noch Amerikaner. Wir können die Konfliktparteien nur immer wieder in ihren Bemühungen unterstützen, um Fortschritte zu werben, die Gespräche voranbringen. Den Mut und den politischen Willen zur Einigung müssen Israelis und Palästinenser selbst aufbringen.

Es wird immer darauf hingewiesen, wie weit die Friedensverhandlungen der Vergangenheit in den verschiedenen Endstatusfragen bereits gekommen waren –