

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Muriel Asseburg

Die EU und der Friedensprozeß im Nahen Osten

S 28
Juli 2003
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Einleitung 7

EU-Unterstützung für den Nahost-Friedensprozeß nach Oslo 8

Finanzielle und ökonomische Unterstützung 8

Regionale Stabilisierung und die
Stärkung multilateraler Foren 11

Die Regional Economic Development Working Group 11

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) und

Finanzhilfen für die Region 12

Konfliktlösung und Vertrauensbildung

im Rahmen der EMP? 12

Regionale und multilaterale Ansätze 13

Politische Zurückhaltung 13

Bilanz 1993–2000 15

EU-Engagement seit dem

Ausbruch der Zweiten Intifada 17

Finanzielle und materielle Unterstützung 17

Exkurs: »Arafat bombt, die EU zahlt«? 20

Bilanz der europäischen Unterstützung seit 2000 23

Krisenintervention und Krisenmanagement 23

Deklaratorische Politik 24

Dialog und Diplomatie 26

Das Quartett 26

Die »road map« und ihre Chancen 28

Fortschritte gegenüber früheren Friedensinitiativen 28

Die drei Phasen der »road map« 29

Defizite in der Architektur 30

Schwierigkeiten und Blockaden 30

Amerikanisches Engagement? 31

Empfehlungen 33

Rolle der EU im Quartett 33

Glaubwürdige, konsistente EU-Politik 33

Die EU und Israel 34

Herbeiführung einer tragfähigen Waffenruhe 34

Unterstützung bei der Konfliktlösung 34

Finanzielle Unterstützung und humanitäre Hilfe 35

Wahlen 35

Reformen der PA 35

Stärkung der Zivilgesellschaft 35

Abkürzungen 36

Die EU und der Friedensprozeß im Nahen Osten

Mit der Veröffentlichung der sogenannten *road map* des Nahost-Quartetts (USA, EU, Rußland und die Vereinten Nationen) Ende April 2003 und dem Gipfel von Aqaba Anfang Juni 2003, auf dem sich der israelische und der palästinensische Premierminister auf die Umsetzung des Friedensplans verpflichtet haben, ist Hoffnung auf eine Wiederaufnahme des Konfliktlösungsprozesses in Nahost geweckt worden. Erste wichtige Schritte zur Beendigung der gewalttätigen Auseinandersetzungen sind getan: die Ankündigung einer dreimonatigen Waffenruhe seitens der militanten palästinensischen Gruppierungen, beginnend im Juli 2003, und der Abzug israelischer Truppen aus dem nördlichen Gaza-Streifen und aus dem Stadtgebiet von Bethlehem.

Die *road map* könnte in der Tat ein Instrument darstellen, um den Nahost-Friedensprozeß wiederzubeleben. Ob dieser Prozeß erfolgreich sein wird, wird nicht nur vom Verhalten der Konfliktparteien abhängen, sondern auch von einem intensiven und nachhaltigen Engagement der internationalen Gemeinschaft. Eine aktive Rolle dieser Gemeinschaft sollte letztlich auch die Entsendung einer militärischen oder zivilen internationalen Präsenz beinhalten, um die Zwischenschritte und eine endgültige Regelung politisch und militärisch abzusichern – wenn die Konfliktparteien dies wünschen. Dabei wird es in erster Linie nach wie vor auf die USA ankommen, ob der Friedensplan auch umgesetzt wird. Denn sie haben als einzige das Potential, sowohl die Existenz des Staates Israel als auch eine regionale Ordnung im Nahen Osten politisch und militärisch zu garantieren. Eine EU-Politik, die den Ansatz der USA konterkariert, wird daher ohne Wirkung bleiben.

Es wird eine der Hauptherausforderungen für die EU sein, ein nachhaltiges amerikanisches Engagement einzufordern, um den Quartett-Prozeß voranzutreiben und Druck auf beide Konfliktparteien auszuüben, die vorgesehenen Schritte simultan und vollständig umzusetzen. Gleichzeitig kann die EU direkt zu einer Konfliktlösung beitragen. Dabei sollten die Herbeiführung einer dauerhaften Waffenruhe, die Unterstützung einer Verhandlungslösung und der Aufbau eines lebensfähigen palästinensischen Gemeinwesens im Vordergrund stehen.

Eine dauerhafte Waffenruhe. Dem neuen palästinensischen Premierminister wird es nicht gelingen, die Waffenruhe aufrechtzuerhalten, wenn Israel weiterhin Führungspersonal und Aktivisten der militanten Gruppierungen verhaftet oder liquidiert, wenn er keine nennenswerten Erfolge bei der Freilassung von palästinensischen Häftlingen vorweisen kann und wenn die palästinensische Bevölkerung weiterhin unter Absperrungen, Ausgangssperren und Militärinterventionen leidet. Die EU sollte den neuen palästinensischen Premierminister darin unterstützen, dauerhafte Maßnahmen zur Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzungen einzuleiten. Dazu sollte sie im Verein mit den USA auch:

- ▶ noch stärker als bisher auf Israel einwirken, von Kollektivstrafen, Liquidierungen beziehungsweise Verhaftungen und militärischen Vergeltungsaktionen abzusehen;
- ▶ auf die Staaten in der Region, insbesondere Saudi-Arabien, Syrien und Iran einwirken, ihre unmittelbare finanzielle beziehungsweise logistische Unterstützung für terroristische Aktivitäten palästinensischer Gruppierungen ebenso einzustellen wie die mittelbare Unterstützung durch private Organisationen.

Unterstützung einer Verhandlungslösung. Die EU sollte konkret zu einer Konfliktlösung beitragen und ihre Bemühungen auf die endgültige Regelung konzentrieren, statt Zeit und Ressourcen für Interimsverhandlungen aufzuwenden. Konkret sollte sie:

- ▶ dazu beitragen, daß im Rahmen des Quartetts die Umrisse einer tragfähigen Konfliktlösung ausgearbeitet und diese den Konfliktparteien als Verhandlungsgrundlage zugeleitet werden;
- ▶ auch weiterhin sogenannte *track-two*-Verhandlungen unterstützen, in denen Konzepte und Detailfragen vorsondiert und kompromißfähige Positionen ausgelotet werden können – in bezug auf die künftige Grenzgestaltung, wirtschaftliche Kooperation, die Existenz zweier Hauptstädte in Jerusalem, die Regelung des Flüchtlingsproblems etc.;
- ▶ großzügige Unterstützung bei der Lösung der komplexen Probleme des endgültigen Status anbieten. Dabei wird es zum Beispiel um einen finanziellen Beitrag zu einem Flüchtlingsfonds für Entschädigungsleistungen und Eingliederungshilfen gehen. Die EU sollte die Initiative zur Errichtung eines solchen Fonds ergreifen.

Aufbau eines lebensfähigen palästinensischen Gemeinwesens. Im Rahmen eines Friedensprozesses sollte die EU den Wiederaufbau in den palästinensischen Gebieten finanziell und technisch unterstützen. Er ist Mitvoraussetzung für das Entstehen eines lebensfähigen palästinensischen Gemeinwesens. Dabei sollte sie:

- ▶ diese Unterstützung auch weiterhin strikt konditionieren, damit transparente, effiziente und rechenschaftspflichtige Institutionen entstehen;
- ▶ anstreben, so rasch wie möglich von direkter Budgethilfe (bzw. Unterstützung für die Schuldentilgung) zu projektgebundener Unterstützung überzugehen;
- ▶ weiterhin humanitäre Hilfe für die notleidende palästinensische Bevölkerung leisten und gegenüber Israel noch mehr als bislang darauf drängen, daß die humanitären Organisationen ihre Arbeit ungehindert durchführen können; und sie sollte humanitäre Hilfe zusätzlich und nicht anstelle von mittel- und langfristigen Entwicklungs- und Infrastrukturprojekten anbieten, da ohne letztere die langfristige Entwicklung in den palästinensischen Gebieten gefährdet ist.

In diesem Zusammenhang ist auch die weitere Reform des palästinensischen Regierungssystems essentiell. Die EU sollte daher:

- ▶ weiterhin Reformen und insbesondere die baldige Abhaltung von Wahlen unterstützen, um die Bevölkerung und zumindest einen Teil der militanten Gruppierungen in den politischen Prozeß einzubeziehen. Sie sollte:
- ▶ für die Wahlen technische und finanzielle Unterstützung leisten;
- ▶ darauf hinwirken, daß die notwendigen Bedingungen für erfolgreiche Wahlen erfüllt sind; so ist etwa sicherzustellen, daß die palästinensische Bevölkerung Ost-Jerusalems an den Wahlen teilnehmen kann und daß es eine internationale Wahlbeobachtung gibt;
- ▶ basierend auf der Erfahrung mit den Wahlen 1996 wieder eine führende Rolle bei der internationalen Wahlbeobachtung spielen.

Einleitung

Die Studie analysiert das bisherige Engagement der EU im Friedensprozeß, zeigt Problemfelder auf und formuliert Empfehlungen für eine wirkungsvollere Politik. In einem ersten Schritt werden Zielsetzung, Ansatz und Maßnahmen der EU-Unterstützung für den Friedensprozeß in der Zeit nach den Osloer Abkommen bis zum Ausbruch der Intifada untersucht, also in der Phase von Herbst 1993 bis Herbst 2000. In einem zweiten Schritt geht es um das EU-Engagement seit dem Ausbruch der Zweiten Intifada. Auch hier sollen sowohl Zielsetzung und Maßnahmen der EU-Unterstützung dargestellt als auch Problemfelder aufgezeigt und diskutiert werden. In einem dritten Schritt werden die Chancen für den erfolgreichen Wiedereinstieg in einen Friedensprozeß im Sinne der vom Nahost-Quartett erarbeiteten *road map* erörtert. Unter Einbeziehung der Lehren aus dem Scheitern des Oslo-Prozesses und aus der Bilanzierung des bisherigen EU-Engagements werden Empfehlungen für eine effektivere EU-Politik entwickelt.

Die Studie wird durch eine gesondert erscheinende »Materialsammlung zum Friedensprozeß im Nahen Osten« ergänzt, die einen Überblick über die finanzielle Unterstützung der EU gibt sowie Texte wichtiger EU-Deklarationen und internationaler Friedensinitiativen enthält. Zudem werden in einem Rückblick die wichtigsten Entwicklungen des mit der Konferenz von Madrid 1991 eingeleiteten Nahost-Friedensprozesses rekapituliert.

EU-Unterstützung für den Nahost-Friedensprozeß nach Oslo

Nach dem historischen Durchbruch der Verhandlungen von Oslo und der gegenseitigen Anerkennung Israels und der PLO im September 1993 lag der EU daran, sich im nachfolgenden Friedensprozeß zu engagieren, um zur Verstetigung der Friedensbemühungen und zur Stabilisierung der Nachbarregion Nahost beizutragen. In den darauf folgenden Jahren konzentrierte die EU ihre Bemühungen in erster Linie auf die Rahmenbedingungen für einen dauerhaften Frieden in der Region. Der Schwerpunkt lag einerseits auf der finanziellen und ökonomischen Unterstützung der am Nahost-Friedensprozeß beteiligten Parteien; sie galt insbesondere dem Aufbau der Infrastruktur in den palästinensischen Gebieten und der Errichtung palästinensischer Regierungsinstitutionen. Andererseits engagierte sich die EU beim Aufbau regionaler Kooperationsstrukturen und multilateraler Prozesse. Mit einem direkten Beitrag zu einer politischen Konfliktlösung hielt sie sich hingegen zurück. Ihre Unterstützung sollte vielmehr komplementär und parallel zu den politischen Verhandlungen unter amerikanischer Vermittlung erfolgen.

Finanzielle und ökonomische Unterstützung

Seit Beginn des Oslo-Prozesses stand die finanzielle und ökonomische Unterstützung im Zentrum des europäischen Ansatzes. Im Zeitraum von 1993 bis 2000 waren die EU und ihre Mitgliedstaaten der größte Geber finanzieller Hilfe sowohl für die palästinensischen Gebiete als auch für den Nahost-Friedensprozeß insgesamt: Zwischen 1994 und 1998 kamen die EU und ihre Mitgliedstaaten für über 50 Prozent der internationalen Geberleistungen an die Palästinenser auf. Insgesamt umfaßte die Unterstützung der EU für die palästinensischen Gebiete im genannten Zeitraum nach Angaben der EU-Kommission 1,5 Milliarden Euro. Zusätzlich steuerte die EU 505 Millionen Euro zur regelmäßigen Budgetunterstützung von UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) bei – Gelder, die im wesentlichen für die Gesundheitsversorgung und Ausbildung von palästinensischen Flüchtlingen in den besetzten Gebieten und den arabischen Nachbar-

staaten verwendet wurden.¹ Hinzu kamen die bilateralen Leistungen der EU-Mitgliedstaaten. Unter den europäischen Staaten war Deutschland mit einem Anteil von rund 25 Prozent an den Gemeinschaftsmitteln (inklusive aller bilateralen Unterstützungsleistungen) der größte Geber für die palästinensischen Gebiete. Zugleich waren die Palästinenser pro Kopf Hauptempfänger deutscher Entwicklungshilfemittel.²

Dabei basierte die technische und finanzielle Hilfe auf folgenden Prämissen:

- ▶ Durch ökonomische Entwicklung, die zu einer spürbaren Verbesserung der Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung führen würde, würde jeder einzelne Palästinenser konkret vom Friedensprozeß profitieren und von dessen Nutzen überzeugt werden. Radikalen Positionen könnte so der Boden entzogen werden.
- ▶ Die Schaffung eines demokratischen, existenzfähigen und friedlichen souveränen palästinensischen Staates wäre die beste Garantie für die Sicherheit Israels und für seine Anerkennung als gleichwertiger Partner in der Region.³
- ▶ Durch gemeinsame Projekte auf der Ebene der Zivilgesellschaft könnte Feindschaft zwischen den Bevölkerungen abgebaut und Versöhnung ermöglicht werden.

Folglich konzentrierten sich die europäischen Unterstützungsbemühungen im wesentlichen auf drei Bereiche:

¹ Für die Zahlenangaben vgl. die Zusammenstellung der Kommission im Anlageband, S. 13.

Nach anderen Angaben ist der Anteil der EU-Leistungen an den tatsächlich ausgezahlten Hilfsleistungen im genannten Zeitraum niedriger und liegt bei knapp über 40 Prozent. Vgl. etwa für den Zeitrahmen 1993–1997: *Europeaid Evaluation Unit*, Evaluation of the EC Programme of Assistance to the West Bank and Gaza Strip, Ref. 951403, Januar 1999, <<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/med/951403.pdf>>.

² Website der Bundesregierung zur Entwicklungszusammenarbeit, Update vom 15.5.2000, <http://www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_9099.htm>.

³ Vgl. die sogenannte »Berliner Erklärung«: Europäischer Rat Berlin, 24. und 25. März 1999. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: *Europe (Bruxelles)*, 27.3.1999. Siehe den Textauszug im Anlageband, S. 16.

1. Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung in den palästinensischen Gebieten;
2. Aufbau von demokratischen und effizienten palästinensischen Regierungsinstitutionen;
3. Projekte israelisch-palästinensischer zivilgesellschaftlicher Kooperation.⁴

Ziel 1

Wirtschaftliche Entwicklung und Verbesserung der Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung

Der Großteil europäischer finanzieller und technischer Unterstützungsleistungen kam zunächst Projekten zugute, die auf die Verbesserung der Infrastruktur in den palästinensischen Gebieten abzielten – das Straßennetz, Wasserbrunnen und -leitungen, Müll- und Abwasserentsorgung, Verwaltungsgebäude, den Hafen und Flughafen im Gaza-Streifen, Krankenhäuser und Schulgebäude – und damit den Grundstein für menschliche und wirtschaftliche Entwicklung legen sollten.⁵ Gleichzeitig sollten Beratungsmaßnahmen die zuständigen Ministerien in die Lage versetzen, den Rahmen für den Aufbau einer freien Marktwirtschaft zu schaffen. Privatwirtschaftliche Initiativen wurden etwa durch Existenzgründerprogramme gefördert, die schulische, gewerblich-technische und universitäre Ausbildung wurde finanziell unterstützt.⁶

In den für die Haltung der palästinensischen Bevölkerung entscheidenden frühen Jahren des Oslo-Prozesses konnten die Palästinenser allerdings nicht, wie avisiert, eine individuelle ökonomische Friedensdividende ernten, die sie vom Nutzen des Friedensprozesses hätte überzeugen können. Im Gegenteil: In den Jahren 1992–1996 sank das Pro-Kopf-Einkommen in den palästinensischen Gebieten um rund 35 Prozent; die Arbeitslosenrate stieg auf bis zu 30 Prozent. Dabei war der wirtschaftliche Einbruch Folge einer Kombination von Faktoren, deren wichtigster die 1993 von Israel eingeführte Abriegelungspolitik war und

der daraus resultierende Arbeitsplatzverlust der meisten Palästinenser, die in Israel beschäftigt waren. Unter der Netanjahu-Administration wurde ab 1997 eine Periode eingeleitet, in der es relativ wenige Ab-sperrungen gab, so daß die makroökonomischen Indikatoren gegen Ende des Jahres eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation signalisierten.

Aber auch in den folgenden Jahren konnte die einseitige Abhängigkeit der palästinensischen Gebiete von Israel – insbesondere in bezug auf Arbeitsnachfrage und Handel – nicht abgebaut werden. Das hohe Bevölkerungswachstum von rund vier Prozent stand einem positiven Pro-Kopf-Wachstum ebenfalls im Wege. Der Mangel an Rechtsstaatlichkeit unter der PA und die Errichtung eines Systems von Monopolen, Lizenzen und PA-eigenen Firmen sowie die Unsicherheiten über die weitere Entwicklung des Friedensprozesses führten dazu, daß private Investitionen weitgehend ausblieben. Öffentliche Investitionen wurden vor allem in unproduktiven Wirtschaftszweigen getätigt, der Großteil der Ausgaben floß in die Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Eine Basis für nachhaltige Entwicklung wurde in den palästinensischen Gebieten während der Interimsperiode insofern nicht gelegt.⁷

Die beabsichtigten Ziele einer ökonomischen Entwicklung und einer Verbesserung der Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung ließen sich folglich trotz der finanziellen, technischen und ökonomischen Unterstützung der EU und anderer Geber nicht verwirklichen. Die Unterstützungsleistungen der internationalen Gebergemeinschaft für die palästinensischen Gebiete konnten zwar eine deutlich dramatischere Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage verhindern, aber nicht einmal die ökonomischen Verluste infolge von Abriegelungen ausgleichen.⁸ Es zeigte sich, daß nachhaltige Entwicklung angesichts der israelischen Abriegelungspolitik und der Fragmentierung der palästinensischen Gebiete durch den fortgesetzten Siedlungs- und Verbindungsstraßenbau keine Chance hat.

⁴ Für eine Beschreibung der Prioritäten der europäischen Unterstützung vgl. etwa *Commission of the European Union, Communication from the Commission to Council and Parliament on Future European Union Economic Assistance to the West Bank and the Gaza Strip*, Doc. COM (95) 505.

⁵ Für Bau- und Infrastrukturprojekte wurden nach Angaben von *Europeaid* im Zeitraum 1994–1998 rund 40 Prozent der gesamten EU-Hilfen ausgegeben; *Europeaid Evaluation Unit, Evaluation of the EC Programme of Assistance* [wie Fn. 1].

⁶ Vgl. die Übersicht *European Community Representation Office West Bank and Gaza Strip, EC Funded Projects in the West Bank and Gaza Strip 1993–1999*, <<http://www.eudel-wbgaza.org/projectlist.htm>>.

⁷ Vgl. Sarah Roy, *Palestinian Society and Economy. The Continued Denial of Possibility*, in: *Journal of Palestine Studies*, 30 (2001) 4, S. 5–20; Ishac Diwan/Shaban A. Radwan (Hg.), *Development under Adversity. The Palestinian Economy in Transition*, Washington: Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)/The World Bank, 1999.

⁸ Vgl. etwa UNSCO (*United Nations Special Coordinator in the Occupied Territories*), *The Impact of Closure and Other Mobility Restrictions on Palestinian Productive Activities*, 1 January 2002–30 June 2002, Gaza 2002, <<http://www.arts.mcgill.ca>>.

Ziel 2

Aufbau finanziell eigenständiger, demokratischer und effizienter Regierungsinstitutionen

Nach Oslo wurde ein bedeutender Anteil europäischer Hilfe zum Aufbau palästinensischer Selbstverwaltungsinstitutionen verwendet.⁹ In den schwierigen Anfangsjahren der PA war die – in der Regel projektgebundene – Budgethilfe für Schlüsselministerien zweifellos entscheidend, um den Aufbau und das finanzielle Überleben palästinensischer Regierungsinstitutionen zu ermöglichen. Erst ab 1998 war die PA weitgehend in der Lage, zumindest das laufende Budget durch Einnahmen aus Steuern und Gebühren sowie durch die Einnahmeverrechnung mit Israel im Rahmen des Pariser Protokolls zu decken. Damit konnte die PA zwar in diesem Bereich ihre Abhängigkeit von Geberzahlungen abbauen, rund zwei Drittel des laufenden Haushalts deckte sie aber nunmehr mit den Transferleistungen aus Israel.¹⁰

Neben der Budgethilfe leistete die EU finanzielle und materielle Unterstützung sowie technische Hilfe beim Aufbau von palästinensischen Regierungsinstitutionen, allen voran den Schlüsselministerien und Behörden, dem Legislativrat, der Polizei, dem Statistischen Amt, der *Palestinian Broadcasting Corporation* (Radio und TV) und den Kommunalverwaltungen. In der Absicht, der PA und dem Friedensprozeß zu demokratischer Legitimation zu verhelfen, leistete die EU zudem für die ersten palästinensischen Wahlen 1996 massive finanzielle und technische Hilfe, entsandte Wahlbeobachter und koordinierte die internationale Wahlbeobachtung.¹¹

⁹ Stetter etwa gibt den Anteil derjenigen Maßnahmen, die im Zeitraum 1994–1998 direkt oder indirekt auf den Aufbau demokratischer Institutionen abzielten, mit 52,6 Prozent der europäischen Gesamtzusagen an; Stephan Stetter, *Democratization without Democracy? The Assistance of the European Union for Democratization Processes in Palestine*, in: Annette Jünemann (Hg.), *Securitization and Democratization in the Mediterranean. Shifting Priorities in a Changing World?*, Sonderausgabe von *Mediterranean Politics*, 8 (Frühjahr 2003) 2, im Erscheinen.

¹⁰ *Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)*, *MAS Economic Monitor*, (Dezember 2000) 7, S. IV. Diese Zahlungen wurden von Israel immer wieder aus politischen Gründen verzögert und bald nach dem Ausbruch der Intifada für zwei Jahre (2001 und 2002) vollständig ausgesetzt.

¹¹ Im Januar 1996 wurden der Präsident der PA und die Abgeordneten des Legislativrates in Wahlen bestimmt, die die internationalen Beobachter im großen und ganzen als frei und fair bewerteten. Vgl. Helga Baumgarten, *Die palästinensischen Wahlen 1996*, in: *Orient*, 37 (Dezember 1996) 4, S. 599–618; Muriel Asseburg/Volker Perthes, *Wahlen in Palä-*

Allerdings waren die Ergebnisse palästinensischer Staats- und Institutionenbildung während der Interimsperiode alles andere als überzeugend. Zwar gelang es der PA, ein umfassendes Regierungssystem mit Ministerien, einem Legislativrat, Gerichten und einem Sicherheitsapparat aufzubauen. Legitime, effiziente, rechtsstaatliche und demokratische Institutionen entstanden aber nicht. Vielmehr bildete sich ein Herrschaftssystem heraus, das in der wissenschaftlichen Literatur als neopatrimonialer Typ autoritärer Herrschaft bezeichnet wird,¹² bei dem also die formalen politischen Institutionen modern strukturiert sind, die persönlichen Patronage- und Klientelverhältnisse jedoch den tatsächlichen Entscheidungsprozeß bestimmen. Das System war von einer starken Machtkonzentration beim Präsidenten geprägt und von einem Mangel an effektiver Gewaltenteilung und an politischen Verantwortlichkeiten, etwa der Regierung gegenüber dem Parlament. Ein Grundgesetz, das die Entscheidungsstrukturen und Kompetenzen der Regierungsorgane regelt und Menschen- und Bürgerrechte garantiert, wurde zwar vom Parlament 1997 verabschiedet, aber vom Präsidenten während der gesamten Interimsperiode nicht in Kraft gesetzt. Der Legislativrat war im politischen Entscheidungsprozeß marginalisiert. Insbesondere zu Beginn der Interimsperiode regierte Arafat weitgehend per Dekret. Fragen, die den endgültigen Status betrafen, waren der Entscheidungsgewalt der gewählten Volksvertreter entzogen. Sie wurden in Führungszirkeln um den Präsidenten (dem sogenannten »Palestinian Leadership«) debattiert, denen neben dem Kabinettsvertreter der Sicherheitsapparate und der PLO-Fraktionen angehörten. Auch die Justiz wurde von der Exekutive nicht als eigenständige Gewalt akzeptiert. Die Sicherheitsorgane nahmen unter Anwendung repressiver Methoden eine herausragende Stellung bei der Sicherung der Herrschaft ein. Für den Mißbrauch von öffentlichen Geldern verantwortlich war ein aufgeblähter und ineffizienter öffentlicher Sektor.¹³

Es gelang der PA nicht, ein effektives Gewaltmonopol und allgemein anerkannte Konfliktregelungsinstanzen zu etablieren. So kam es in den letzten

stina: Hintergründe und Bedeutung, unveröffentlichtes SWP-Informationspapier, Ebenhausen 1996.

¹² Vgl. Rex Brynen, *The Neopatrimonial Dimension of Palestinian Politics*, in: *Journal of Palestine Studies*, 25 (Herbst 1995) 1, S. 23–36.

¹³ Vgl. ausführlich Muriel Asseburg, *Blockierte Selbstbestimmung. Palästinensische Staats- und Nationenbildung während der Interimsperiode*, Baden-Baden 2002.

Jahren zu einer deutlichen Militarisierung der palästinensischen Gesellschaft. Sie ist nicht nur darauf zurückzuführen, daß nach Oslo nie eine umfassende Entwaffnung der palästinensischen Bevölkerung – etwa der islamistischen Gruppierungen und der militanten Untergruppen der Fatah wie den *Fatah Hawks* – stattgefunden hat, sondern auch darauf, daß es während der Interimsperiode einen regen illegalen Handel mit Waffen gab, deren größter Teil in Israel erworben wurde.

Ziel 3

Abbau von Feindschaft, Förderung von Aussöhnung

Die EU hat Projekte regionaler (israelisch-palästinensisch-jordanisch-ägyptischer) und bilateraler (israelisch-palästinensischer) Kooperation unterstützt, die dem Ziel dienen sollten, die Zivilgesellschaften miteinander zu verknüpfen, und die auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit insbesondere in den Bereichen Wasser, Wirtschaft, Handel und Umwelt ausgerichtet waren.¹⁴

Die Durchführung gemeinsamer Projekte hat allerdings nicht zu einer Annäherung oder gar Aussöhnung zwischen den Bevölkerungen geführt. Zum Teil mögen die Projekte die Einstellungen und das Verhalten einzelner Teilnehmer beeinflußt haben, einen greifbaren Effekt auf die Bevölkerungen oder auf die Führung beider Seiten hatten sie nicht. Dies lag daran, daß an ihnen nur eine kleine Zahl und ein spezifisches Spektrum von Menschen teilnahmen – nämlich in der Regel diejenigen, die ohnehin von der Notwendigkeit von Dialog und Kooperation überzeugt waren. Eine Annäherung auf gesellschaftlicher Ebene wurde zudem durch die drastische Verschlechterung der politischen Beziehungen zwischen den beiden Konfliktparteien nach der Ermordung des israelischen Premierministers Jitzhak Rabin erschwert. Aussöhnung und gleichberechtigte Kooperation waren vor dem Hintergrund der grundsätzlich asymmetrischen und hierarchischen Struktur der Beziehungen zwischen Besatzern und Besetzten ohnehin nahezu unmöglich.¹⁵ Problematisch ist aber auch die An-

nahme, daß Kooperation auf bestimmten Sachgebieten automatisch umfassende positive politische und gesellschaftliche Auswirkungen hat. Einzelne Projekte der Zusammenarbeit können ein aktives Werben der Führungen für den Friedensprozeß, ein offensives Hineinwirken in die Bevölkerungen und die direkte Beeinflussung des politischen Prozesses nicht ersetzen.

Regionale Stabilisierung und die Stärkung multilateraler Foren

Die EU hat regionale Kooperation und die Suche nach multilateralen Lösungsansätzen durch Zusammenarbeit hauptsächlich in zwei regionalen Foren unterstützt: den multilateralen Arbeitsgruppen des Madrid-Prozesses, insbesondere der *Regional Economic Development Working Group* (REDWG), und den multilateralen Foren der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP). Zur regionalen Stabilisierung sollten zudem die Assoziierungsabkommen der EU mit den Parteien des israelisch-arabischen Konfliktes im Rahmen der EMP sowie Finanzhilfen für die Region beitragen.

Die Regional Economic Development Working Group

Die EU hat die multilaterale Arbeitsgruppe zur regionalen Wirtschaftsentwicklung (Regional Economic Development Working Group, REDWG) geleitet, an der Arbeit der Rüstungskontrollgruppe teilgenommen und zusätzlich Aktivitäten in den Aufgabenfeldern der anderen Arbeitsgruppen organisiert beziehungsweise diese finanziell unterstützt. Die REDWG legte ihren Schwerpunkt auf die Ausarbeitung von Konzepten zur Förderung regionaler Wirtschaftsintegration und -interdependenz und zur Verbesserung der Lebensbedingungen in der Region. Dabei bot die EU sowohl ihre Erfahrungen auf dem Gebiet wirtschaftlicher Integration wie auch finanzielle und technische Unterstützung bei der Bildung regionaler Netzwerke für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Integration an. 1995 wurde ein permanentes REDWG-Sekretariat in Amman eingerichtet, das Expertise zur Verfügung stellen und Workshops durchführen sollte.

Insgesamt ist die Bilanz der Bemühungen der REDWG um wirtschaftliche Integration der Region

Andoni, The People-to-People Programmes. Peacemaking or Normalisation?, Lissabon, Januar 2003 (EuroMeSCo Briefs: 1).

¹⁴ Für eine Übersicht geförderter Projekte vgl. EU Support for Israeli-Arab Peace Projects 1995–2000, <http://www.euromed.net/eu/mepp/eu-support_ir_arab_peace.htm>.

¹⁵ Vgl. Manuel Hassassian/Edward Kaufman, Israeli-Palestinian Peace-Building. Lessons Learnt, in: *European Centre for Conflict Prevention et al.* (Hg.), *People Building Peace. 35 Stories from around the World*, Utrecht 1999, S. 112–123; für eine Darstellung aus palästinensischer Sicht siehe auch Ghassan

ernüchternd. Zwar entwickelten sich aus der Arbeitsgruppe die organisatorisch eigenständigen *Middle East and North African (MENA) Economic Summits*, die durch das Weltwirtschaftsforum gesponsort wurden. Allerdings konnten nur die ersten beiden MENA-Gipfel in Casablanca (November 1994) und in Amman (November 1995) Erfolge verbuchen. Die Arbeitsgruppe bot Israel die Möglichkeit, erstmals Kontakte zu den kleineren Golfstaaten sowie zu Tunesien und Marokko zu etablieren.

Zwar sind erste regionale Institutionen entstanden, die ihre praktische Arbeit aufgenommen haben: das *Middle East Desalination Research Center* in Oman, Umwelttrainingszentren in Jordanien und Bahrain und das REDWG-Sekretariat in Amman. Seit Mai 1996 haben im Rahmen der multilateralen Verhandlungen, der sogenannten *multilaterals*, aber keine offiziellen Arbeitsgruppentreffen mit allen Teilnehmern mehr stattgefunden, nachdem die Arabische Liga während der Regierungszeit der Netanjahu-Administration beschlossen hatte, den Normalisierungsprozeß mit Israel einzufrieren und alle multilateralen Verhandlungen zu suspendieren. Auch wenn einzelne Projekte, die aus dem Prozeß hervorgegangen sind, nach wie vor weitergeführt werden und *track-two*-Treffen – also solche Verhandlungen oder Gespräche, die nicht öffentlich und nicht-offiziell, etwa von Akademikern, geführt werden – noch immer stattfinden, sind bislang alle Versuche gescheitert, den multilateralen Prozeß wieder in Gang zu bringen.¹⁶

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) und Finanzhilfen für die Region

Die EMP sollte primär dem Ziel der langfristigen Stabilisierung des Mittelmeerraums dienen.¹⁷ Stabilisierung sollte durch ökonomische Entwicklung im Wege von Strukturanpassung und durch regionale Integra-

tion erreicht werden. Dazu handelte die EU Assoziierungsabkommen mit den südlichen Mittelmeerpartnern aus und bot ihnen finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung von Strukturanpassungsmaßnahmen an. Bislang hat die EU mit allen am israelisch-arabischen Konflikt beteiligten Staaten mit Ausnahme Syriens Assoziierungsabkommen ausgehandelt; Anfang März 2003 ist als letztes das Abkommen mit Libanon (vorläufig) in Kraft getreten. Bis zum Jahre 2010 sollen die bilateralen Assoziierungsabkommen in eine euro-mediterrane Freihandelszone münden.

Als weitere Maßnahme hat die EU insbesondere Israels Nachbarstaaten finanziell unterstützt, um sie wirtschaftlich zu stabilisieren und gemeinsame Projekte zu fördern und so den Friedensprozeß abzusichern. Zu diesem Zweck hat die EU in den Jahren 1995–1999 480 Millionen Euro für regionale Projekte und 1,221 Milliarden Euro für bilaterale Programme (vor allem Strukturanpassungsmaßnahmen und deren soziale Abfederung, Förderung des Privatsektors, Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in Ägypten, Jordanien, Libanon und Syrien) zur Verfügung gestellt.¹⁸ Hinzu kamen Kredite der Europäischen Investitionsbank (European Investment Bank, EIB). Im Zeitraum 1995–1999 stellte die EIB für Ägypten, Libanon und Jordanien ein Kreditvolumen von mehr als 1,5 Milliarden Euro bereit.¹⁹

Konfliktlösung und Vertrauensbildung im Rahmen der EMP?

Der 1995 in Barcelona eingeleitete Prozeß hatte einige positive Auswirkungen auf den Nahost-Friedensprozeß, auch wenn die EMP nicht konzipiert worden war, um die Lösung des Nahostkonflikts voranzutreiben. Dazu stellt sie auch keine speziellen Instrumente oder Foren zur Verfügung. Sie sollte aber sehr wohl als Rahmen dienen, in dem die Parteien des Nahost

¹⁶ Neben Verbesserungsvorschlägen benennt verfahrenstechnische und politische Gründe des Scheiterns der *multilaterals*: Joel Peters, Can the Multilateral Middle East Talks Be Revived?, in: Middle East Review of International Affairs (MERIA), 3 (Dezember 1999) 4, S. 90–99.

¹⁷ Für eine umfassende Bewertung von Erfolgen und Schwachstellen der EMP vgl. Annette Jünemann, Six Years After. Reinventing the Euro-Mediterranean Partnership, in: Christian-Peter Hanelt u.a. (Hg.), Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge, München/Gütersloh 2002; Dorothee Schmid, Optimiser le processus de Barcelone, Paris 2002 (Institute for Security Studies of the European Union, Occasional Paper No. 36).

¹⁸ Im Vergleich mit den Kosten der Osterweiterung ist das ein bescheidenes Finanzpaket. Bei den Zahlenangaben handelt es sich zudem um gebundene Zusagen. Ausgezahlt werden konnten im genannten Zeitraum nur 48 Millionen Euro für regionale und 266 Millionen Euro für bilaterale Programme. Vgl. Kommission der EG, Intensivierung des Barcelona-Prozesses. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Vorbereitung der vierten Europa-Mittelmeer-Tagung der Außenminister, Brüssel, 6.9.2000, KOM(2000) 497, Anhang. Bilanz der Aktivitäten.

¹⁹ Vgl. Euro-Mediterranean Partnership. European Community Aid to Mashraq Countries 1995–1999, <<http://www.euromed.net/eu/mepp/ec-aid-mashraq.htm>>.

konflikts Vertrauen bilden und ihre Beziehungen in verschiedenen Bereichen (Politik, Handel, Soziales und Kulturelles sowie Sicherheit) institutionalisieren können. Als wichtige Errungenschaft ist allein schon die Tatsache zu werten, daß die PA als gleichberechtigter mediterraner Partner und damit als quasi-staatlicher Akteur an der EMP teilnimmt – eine Tatsache von hohem symbolischem Wert für palästinensische Selbstbestimmung. Die Bereitschaft der arabischen Staaten, auch Israel als gleichberechtigten Partner des Prozesses anzuerkennen, trug dazu bei, daß die regionale Isolation Israels durchbrochen wurde. Für einige Jahre konnte die EMP den nahöstlichen Konfliktparteien ein Dialogforum bieten, und dies sogar zu Zeiten, in denen die gewalttätige Austragung der Konflikte zwischen ihnen (beziehungsweise einigen von ihnen) vorherrschte.

Seit dem Marseiller EMP-Außenministertreffen im November 2000 und dem Valencia-Treffen im April 2002 hat die EMP diese Funktion allerdings nur noch in sehr eingeschränktem Maße. Beide Treffen wurden von den syrischen und libanesischen Vertretern aus Protest gegen die israelischen Militäroperationen zur Unterdrückung der Intifada boykottiert.²⁰ Die EMP konnte weder den Verfall des Oslo-Prozesses und den Ausbruch von Gewalt verhindern, noch half sie die gewalttätigen Auseinandersetzungen zu deeskalieren, als sie einmal ausgebrochen waren. Sie konnte also nicht als wirkungsvolles Instrument der Krisenprävention fungieren. Dies lag vor allem daran, daß kein Vertrauen zwischen den mediterranen Partnerländern aufgebaut werden konnte, solange der arabisch-israelische Konflikt ungelöst blieb und solange das massive militärische und ökonomische Ungleichgewicht zwischen Israel und seinen Nachbarn fortbestand. Folglich hat auch das Projekt einer *Mediterranean Charter for Peace and Security* seit Jahren keine Fortschritte gemacht.

Obwohl nach wie vor Aktivitäten und Treffen auf verschiedenen Ebenen der EMP stattfinden (von den sogenannten *Senior Officials* bis zu Kontakten auf Ebene der Zivilgesellschaften), an denen auch Vertreter der Konfliktparteien beteiligt sind, ist es nicht zu einer Institutionalisierung ihrer Beziehungen gekommen, mit deren Hilfe die politischen und ideologischen Differenzen hätten überwunden werden können. Auch

kamen Zusammenarbeit und Integration auf der wirtschaftlichen Ebene nur so zögerlich voran, daß sie nicht positiv auf die politische Ebene ausstrahlen konnten. Nur einzelne vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (in der Zusammenarbeit beim Zivilschutz) sowie partnerschaftsbildende Maßnahmen (die Bildung der *Euro-Mediterranean Studies Commission*, EuroMeSCo, einem Netzwerk von außenpolitischen Forschungsinstituten der EMP-Mitgliedstaaten) sind überhaupt in die Tat umgesetzt worden.²¹

Regionale und multilaterale Ansätze

Die letzten Jahre, die von einer Blockade der regionalen Foren geprägt waren, haben deutlich werden lassen, daß alle Bemühungen um Vertrauensbildung und regionale Integration fruchtlos sind, solange es keinen genuinen Friedensprozeß gibt, der auf eine absehbare und für alle Konfliktparteien akzeptable Lösung des israelisch-arabischen Konfliktes hoffen läßt. Dabei ist ein solcher Friedensprozeß selbstverständlich eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für einen Erfolg der Bemühungen um Vertrauensbildung und regionale Integration.

Dies soll nicht heißen, daß die bisherigen Erfahrungen regionale oder multilaterale Ansätze diskreditiert hätten: Grenzüberschreitende Probleme lassen sich nur im multilateralen Rahmen und nur dann dauerhaft lösen, wenn die Interessen aller jeweils beteiligten Parteien miteinbezogen werden. Die regionalen Foren und die Arbeit, die sie bereits geleistet haben, werden als Basis für die künftige Suche nach Lösungen der offenen Fragen einer nahöstlichen Friedensordnung dienen, auf die später zurückgegriffen werden kann. Das gilt insbesondere für die Bereiche wirtschaftliche Integration, Rüstungskontrollregime und die Regelung des palästinensischen Flüchtlingsproblems.

Politische Zurückhaltung

Die EU verfolgte mit ihrer Unterstützung für palästinensische Institutionenbildung, wirtschaftliche Entwicklung und regionale Stabilisierung zwar durchaus

²⁰ Vertreter Syriens und des Libanon nahmen erst wieder am Zwischentreffen der EMP-Außenminister auf Kreta im Mai 2003 teil, nachdem Israel und der PA im Rahmen der internationalen Friedensbemühungen die sogenannte *road map* zugeleitet worden war.

²¹ Vgl. Volker Perthes, »Barcelona« and the German Role in the Mediterranean Partnership, in: Volker Perthes (Hg.), *Germany and the Middle East. Interests and Options*, Berlin 2002, S. 90–107 (93–98).

ein politisches Ziel: die Unterfütterung einer umfassenden friedlichen Regelung des israelisch-arabischen Konfliktes. Sie hielt sich aber im Zeitraum 1993–2000 sowohl mit einem direkten Beitrag zu einer politischen Konfliktlösung als auch mit einer Einmischung zugunsten der konsequenten Umsetzung der Oslo-Abkommen zurück. Ihre Rolle verstand sie (eben mit Ausnahme ihres Engagements bei den *multilaterals*) als komplementär zu jener der USA, die parallel auf offizieller Ebene direkte Verhandlungen vermittelten.

Grund für die Zurückhaltung der EU war ihr enger Handlungsspielraum. Erstens verdeutlichte insbesondere die Clinton-Administration den Europäern durchweg, daß sie im Nahen Osten keine eigenständige politische Rolle der EU dulden würde. Zweitens wurde mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht 1993 zwar eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU eingeführt. Sie blieb aber nach wie vor zwischenstaatlich organisiert. Es war insofern folgerichtig, daß sich das europäische Engagement zunächst auf die finanzielle und ökonomische Unterstützung des Friedensprozesses konzentrierte, da sie im Rahmen der vergemeinschafteten Politik der ersten Säule der EU erfolgen konnte.

Dabei bemühte sich die EU, Lösungen für konkrete, mit der Umsetzung der Assoziierungsabkommen verbundene Probleme zu finden. Der EU-Sonderbotschafter für den Nahost-Friedensprozeß, Miguel Angel Moratinos, richtete beispielsweise im Frühjahr 1997 einen »Joint Dialogue« ein, bei dem europäische, palästinensische und israelische Praktiker und Experten regelmäßig mit dem Ziel zusammentrafen, Mittel und Wege zu finden, um Hindernisse für die ökonomische Entwicklung der palästinensischen Gebiete und die Umsetzung des europäisch-palästinensischen Assoziierungsabkommens – vor allem in Gestalt der israelischen Abriegelungspolitik und der Kontrollen palästinensischer Ausfahrten, die diese regelmäßig verzögerten und erheblich verteuerten – zu überwinden. Abgesehen von kleinen Fortschritten in technischen Details konnte die EU mit dem Dialog aber nicht zur Beseitigung der grundlegenden Hindernisse ökonomischer Entwicklung in den palästinensischen Gebieten beitragen.²²

Allerdings ist es der EU und ihren Mitgliedstaaten geglückt, zahlreiche zusätzliche Foren für Dialog und Kontakte zwischen den Konfliktparteien zur Verfü-

gung zu stellen – nicht selten der öffentlichen Aufmerksamkeit entzogen, aber dennoch mit einer Bedeutung, die nicht verkannt werden sollte. Wichtig war insbesondere die europäische Unterstützung für *track-two*-Verhandlungen und Gespräche von Akademikern und Experten der Konfliktparteien. Die Ergebnisse dieser Gespräche konnten in die Verhandlungen auf offizieller Ebene eingefüttert werden und wurden oftmals zum Bezugspunkt bei der Suche nach kreativen Ansätzen zur Lösung der komplexen Probleme im Hinblick auf den endgültigen Status – zu denen etwa die Jerusalemfrage zählt.

Im Zuge der Entwicklung neuer Instrumente der GASP ist es der EU gelungen, schrittweise ihre Präsenz im Friedensprozeß und in der Region zu verstärken – durch die Aktivitäten des Sonderbotschafters Moratinos (seit Mai 1996) und insbesondere durch die des Hohen Repräsentanten der GASP, Javier Solana, und seines Beraterstabes (seit November 1999). Solanas Verdienst ist es auch, daß die transatlantische Koordination der Nahostpolitiken wesentlich verbessert werden konnte. Dies hat allerdings nicht dazu geführt, daß die EU von beiden Konfliktparteien als dritte Partei anerkannt worden wäre oder daß sie auf die Entwicklung des Friedensprozesses entscheidenden Einfluß gewonnen hätte. Grund dafür ist nicht zuletzt die Tatsache, daß allein die USA die militärische Macht hatten und haben, die Existenz des Staates Israel sowie eine regionale Ordnung effektiv zu garantieren.

Und trotz ihrer größeren Präsenz vermochten die Europäer nicht das tiefe Mißtrauen zu überwinden, das gegen sie in der israelischen Bevölkerung aufgrund der als einseitig pro-arabisch wahrgenommenen europäischen Grundhaltung besteht. Dieses Mißtrauen speist sich aus mehreren Quellen: aus dem in der israelischen Bevölkerung verbreiteten Halbwissen über europäische Interessen, Politik und Positionen; aus der Existenz enger, historisch gewachsener Beziehungen einiger EU-Staaten zu arabischen Staaten; aus europäischen Wirtschafts-, insbesondere Rohstoffinteressen in der arabischen Welt – Interessen, die in den Augen vieler Israelis eine Geringschätzung Israels zur Folge hatten, wie sie etwa im forschen Auftreten eines Jacques Chirac bei seinem Besuch in der Altstadt von Jerusalem 1996 zum Ausdruck zu kommen schien, der sich mit israelischen Sicherheitsleuten rangelte und ihnen bedeutete, er brauche ihren Schutz nicht. Auch die europäische Erklärung von Venedig 1980,²³ die eine Zwei-Staaten-Lösung implizierte, scheint vielen

²² Vgl. *EU-Kommission*, *The Role of the European Union in the Peace Process and Its Future Assistance to the Middle East*, 26.1.1998, <www.euromed.net/eu/mepp/com-eu-mepp1998.rtf>.

²³ Vgl. den Textauszug der Erklärung im Anlageband, S. 14.

Israelis Ausdruck dieser geringschätzigen Haltung zu sein. Gleichzeitig besteht bei vielen Israelis Unbehagen gegenüber dem (bisher vertretenen) europäischen Konzept der Zivilmacht und Skepsis wegen der mangelnden Bereitschaft der Europäer, gewalttätige Konflikte auch militärisch zu lösen. Und viele sehen mit ernster Sorge das Anwachsen antisemitischer Tendenzen in Europa und nehmen wahr, daß die Wachsamkeit europäischer Regierungen insbesondere in solchen Staaten nachläßt, die eine große muslimische Minderheit haben. Die EU hat es bislang versäumt, ihre eigenen Positionen auch der israelischen Bevölkerung zu erklären, für sie zu werben, die israelischen Sorgen ernst zu nehmen und ihnen gezielt entgegenzuwirken.

Bilanz 1993–2000

Schon in den ersten Jahren des Oslo-Prozesses zeigte sich, daß ein Ansatz, der die politischen Blockaden – im bilateralen israelisch-palästinensischen Verhältnis wie auch solche auf dem Pfad der innerpalästinensischen Entwicklung – nicht ausräumt, nicht zu einer effektiven Mittelverwendung führen kann. Die EU verfolgte im wesentlichen einen Ansatz des *post-conflict peace building* – als ob es keinen fortdauernden Konflikt, anhaltende Besatzung, Siedlungstätigkeit oder Abriegelungspolitik gäbe. Und sie trug den veränderten Bedingungen – der Stagnation des Friedensprozesses nach der Ermordung Rabins – nicht ausreichend Rechnung. Denn solange der Oslo-Prozeß den Konflikt in (einigermaßen) friedlichen Bahnen hielt, ging es der EU darum, eine offene Auseinandersetzung mit einer der beiden Konfliktparteien ebenso zu vermeiden wie eine Gefährdung des Oslo-Prozesses. Deshalb versuchte sie, die Fortführung dieses Prozesses unbedingt und trotz Verzögerungen und Fehlentwicklungen zu unterstützen, und begnügte sich damit, die Auswirkungen politischer Blockaden abzumildern, statt sich prioritär um ihre Beseitigung zu bemühen. Politikansätze, die auf grundlegende Korrekturen des Prozesses abzielten, wurden zwar immer wieder im Europäischen Parlament diskutiert, konnten sich aber im Europäischen Rat nicht durchsetzen.

Zu große politische Zurückhaltung übte die EU auch in bezug auf die innerpalästinensische Entwicklung. Infolge ihres primären Interesses an kurzfristiger Stabilität und der Fortführung des Oslo-Prozesses unterstützte die Union Arafat als *den* starken und zuverlässigen palästinensischen Partner im Friedens-

prozeß – und dies trotz seiner autoritären Regierungsführung, trotz Menschenrechtsverletzungen und Korruption in der PA –, solange er nur diejenigen, die den Oslo-Prozeß ablehnten, erfolgreich unterdrückte und israelische Sicherheit weitgehend garantieren konnte. Zudem wandte die EU einen beträchtlichen Teil ihrer Unterstützung für die technischen und materiellen Elemente des *institution building* auf, statt die inhaltlichen Aspekte in den Mittelpunkt zu stellen. Sie pochte zwar immer wieder auf finanzielle Transparenz und Verantwortlichkeit der PA für die Verwendung von EU-Mitteln. Deutlich weniger nachdrücklich war das europäische Insistieren jedoch in bezug auf *good governance*, einen demokratischen Entscheidungsprozeß, die Abhaltung von Lokalwahlen oder die Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahrensweisen.²⁴ Da die EU durch ihre Hilfe direkt am Aufbau palästinensischer Regierungsinstitutionen beteiligt war, trägt sie insofern eine Mitverantwortung für den Mangel an Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Entscheidungsprozessen sowie für die Menschenrechtsverletzungen durch die PA.²⁵

Selbst als sich immer weniger verkennen ließ, daß die entstehenden palästinensischen Institutionen Kriterien von *good governance* nicht erfüllten, änderte die EU ihren Ansatz nicht. Obwohl eine umfassende Evaluierung palästinensischer Institutionenbildung, der sogenannte »Rocard-Siegmán Report«,²⁶ 1999 zu dem Ergebnis kam, daß bis gegen Ende der ursprünglich festgelegten Interimsperiode keine effizienten öffentlichen Institutionen errichtet wurden und die Haupthindernisse nicht im technischen, organisatorischen oder finanziellen, sondern ganz überwiegend im politischen Bereich lagen, und obwohl der Bericht aufzeigte, welche Reformen in welchen Bereichen notwendig wären, forderte die EU weder umfassende Reformen ein, noch übte sie verstärkten Druck auf die PA aus. Für die EU ging es zu diesem Zeitpunkt einmal

²⁴ Frühe Vorschläge für einen effektiveren Mitteleinsatz finden sich in: Muriel Asseburg/Volker Perthes, The European Union and the Palestinian Authority. Recommendations for a New Policy Approach, in: *dies.* (Hg.), *Surviving the Stalemate. Approaches to Strengthening the Palestinian Entity*, Baden-Baden 1998, S. 11–33.

²⁵ Dieser Verantwortung hat die EU erst seit der strikten Konditionierung ihrer direkten Budgethilfe seit 2001 Rechnung getragen. Vgl. im folgenden Kapitel den Abschnitt zur finanziellen und materiellen Unterstützung seit dem Ausbruch der zweiten Intifada, S. 17f.

²⁶ *Council on Foreign Relations*, *Strengthening Palestinian Public Institutions. Independent Task Force Report*, Washington 1999. Vgl. auch den Textauszug im Anlageband, S. 18–22.

mehr darum, ein vollständiges Zusammenbrechen des Oslo-Prozesses abzuwenden. Die internationalen Bemühungen konzentrierten sich vor allem darauf, die unilaterale Ausrufung eines palästinensischen Staates am Ende der ursprünglich vorgesehenen Interimsperiode im Mai 1999 und eine militärische Reaktion Israels unter anderem in Form einer Annexion von Teilen der palästinensischen Gebiete, wie vom damaligen israelischen Premierminister Netanjahu angekündigt, zu verhindern.

EU-Engagement seit dem Ausbruch der Zweiten Intifada

Infolge des Ausbruchs der Zweiten Intifada, der weitgehenden Zerstörung der palästinensischen Infrastruktur und der Verminderung der Regierungs- und Ordnungskapazitäten der PA durch israelische Militäroperationen sowie der massiven Verschlechterung der Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung sah sich die EU gezwungen, die kurzfristigen Prioritäten ihrer Unterstützung neu zu definieren und ihre finanzielle und materielle Hilfe umzuwidmen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben sich zudem aktiv bemüht, durch Krisenintervention und -management eine weitere Eskalation der gewalttätigen Auseinandersetzungen zu verhindern. Im Bewußtsein, daß nur eine politische Perspektive für eine Konfliktlösung aus der Gewaltspirale herausführen würde, haben sie sich ebenfalls bemüht, eine stärker politische Rolle zu spielen und die Suche nach einer konkreten Lösung für den Konflikt voranzutreiben.

Finanzielle und materielle Unterstützung

Während das langfristige Ziel der EU, die Umsetzung einer Zwei-Staaten-Lösung, nach wie vor Bestand hat, haben sich die kurzfristigen Ziele der finanziellen und materiellen Unterstützung seit Ausbruch der Intifada gewandelt:

1. Statt um wirtschaftliche Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen ging es zunächst um das Abmildern der humanitären Notlage der palästinensischen Bevölkerung.
2. Statt den Aufbau finanziell eigenständiger, demokratischer und effizienter Regierungsinstitutionen zu unterstützen, sollte nun ein vollständiger Zusammenbruch der PA abgewendet werden.
3. Gleichzeitig sollte durch eine strikte Konditionierung der Unterstützung eine Reform der palästinensischen Regierungsinstitutionen und des Sicherheitsapparates eingeleitet werden.

Insgesamt hat die EU in den Jahren 2001 und 2002 rund 310 Millionen Euro für Budgetunterstützung, Wiederaufbauprojekte, NGO-Support und humanitäre Hilfe zur Verfügung gestellt.²⁷ Nach wie vor zahlt die

EU auch regelmäßige Zuschüsse zum Budget der Flüchtlingshilfsorganisation UNRWA – in den Jahren 2001 und 2002 hat sie dafür rund 165 Millionen Euro bereitgestellt, für den Zeitraum 2002–2005 insgesamt 237 Millionen Euro an Unterstützung zugesagt. Damit würden die EU und ihre Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2005 über die Hälfte des UNRWA-Budgets finanzieren.²⁸ Insgesamt ist die finanzielle Unterstützung der EU für die Palästinenser seit Ausbruch der Intifada weiter angestiegen. Gleichzeitig hat die EU ihre Bemühungen um regionale Stabilisierung über die EMP und über Finanzhilfen für Israels Nachbarn fortgesetzt.²⁹

Ziel 1

Abfedern der humanitären Notlage

Die Zweite Intifada und die israelische Reaktion darauf haben eine massive Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation in den palästinensischen Gebieten und der Lebensbedingungen der dort lebenden Bevölkerung mit sich gebracht. Das Pro-Kopf-Einkommen ist in den ersten beiden Jahren der Intifada um die Hälfte gefallen. Über 50 Prozent der Palästinenser sind heute ohne Arbeit, nahezu zwei Drittel leben unterhalb der Armutsgrenze. Chronische und akute Mangelernährung sind keine Seltenheit mehr. Ein großer Teil der palästinensischen Bevölkerung ist auf die Hilfsleistungen der internationalen Gemeinschaft angewiesen.³⁰

band, S. 13; für 2002 auch die Angaben in: Europe (Bruxelles), 28.11.2002, S. 5.

²⁸ Commission to Increase Support to UNRWA to € 237 Million, 7.10.2002, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/news>.

²⁹ Das MEDA-II-Programm sieht für den Zeitraum 2000–2006 Finanzhilfen von über 5 Milliarden Euro zur Unterstützung der südlichen Mittelmeerländer vor. In den Jahren 2000–2002 wurden aus dem MEDA-Programm und zur Unterstützung des Friedensprozesses insgesamt 1,6 Milliarden Euro ausgezahlt. Euromed Special Feature, 18.2.2003.

³⁰ Nach Angaben der UN lebten im ersten Halbjahr 2002 im Gaza-Streifen 70 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze; mehr als 40 Prozent waren direkt von internationaler Lebensmittelhilfe abhängig. *UNSCO (United Nations Special Coordinator in the Occupied Territories), The Impact of Closure and Other Mobility Restrictions* [wie Fn. 8]; zur humanitären Situation vgl. auch *UN General Assembly. Economic and Social Council, Economic and Social Repercussions of the Israeli*

²⁷ Vgl. die Zusammenstellung der Kommission im Anlage-

Die EU hat auf die Krise reagiert, indem sie den Schwerpunkt ihrer Unterstützung von langfristigen Entwicklungs- und Infrastrukturprojekten auf humanitäre Hilfe und Notprogramme für Beschäftigungsmaßnahmen, Wiederaufbau und Krankenversorgung verlagerte.³¹ Diese Verlagerung birgt allerdings gleich mehrere Dilemmata:

1. Indem die EU Nothilfe für die palästinensische Bevölkerung leistet, entlastet sie die Besatzungsmacht von ihren humanitären Verpflichtungen – in der Tat immense Kosten, die Israel bislang durch die Fiktion zu vermeiden sucht, die vormals selbstverwalteten Gebiete nur temporär wiederzubesetzen. Damit trägt die EU dazu bei, daß Israel den Zustand der Wiederbesetzungen, der Absperungen und Ausgangssperren leichter finanzieren kann, dieser Zustand mithin potentiell verlängert wird. Gleichzeitig fördert die Nothilfe bei der palästinensischen Bevölkerung eine Interpretation des Konfliktes, in der sie ausschließlich die Rolle des Opfers spielt. Die palästinensische Gesellschaft verspürt insofern keine Notwendigkeit, über Gewaltbereitschaft nachzudenken.
2. Ein Bericht der Weltbank vom März 2003 weist darauf hin, daß die Fortdauer der gewalttätigen Auseinandersetzungen und der israelischen Abriegelungen die Wirksamkeit der Geberleistungen stark einschränkt.³² Geberunterstützung kann die humanitären Auswirkungen der Krise abmildern und ein Minimum an essentiellen Dienstleistungen gewährleisten, eine Lösung für die humanitäre Krise bietet sie nicht.
3. Die Konzentration auf humanitäre Soforthilfe gefährdet die langfristige Entwicklung der palästinensischen Gesellschaft. Nach Angaben der Weltbank betrug das Verhältnis von Entwicklungshilfe zu Nothilfe, die von der internationalen Geber-

Occupation on the Living Conditions of the Palestinian People in the Occupied Palestinian Territories, including Jerusalem, and of the Arab Population in the Occupied Syrian Golan, Doc. A/57/63-E/2002/21, 2002.

³¹ Vgl. European Commission Financial Assistance to the West Bank and Gaza Strip since October 2000, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/intro/ec_fi_ass.htm>.

³² Analysen der Weltbank zeigen: Selbst wenn die internationale Gebergemeinschaft ihre Gesamtleistungen im Jahr 2003 verdoppeln würde – eine Annahme, die alles andere als realistisch ist –, würde die Armutsrate bei Fortdauer der Abriegelungen bis Ende 2004 nur auf knapp über 50 Prozent sinken. *The World Bank, Two Years of Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis. An Assessment*, Washington, März 2003.

gemeinschaft geleistet wurden, im Jahr 2000 7 zu 1. 2002 hatte es sich zu einem Verhältnis von 1 zu 5 gewandelt. Obwohl die Gesamtzusagen in diesem Zeitraum um 57 Prozent anstiegen, nahm die Entwicklungshilfe um 70 Prozent ab.³³

Ziel 2

Verhindern des Kollapses der PA

Seit Ende des Jahres 2000 hielt Israel in Reaktion auf die Intifada die Finanztransfers an die PA zurück, zu denen es nach dem Pariser Protokoll verpflichtet ist. Da zusätzlich die palästinensische Wirtschaft zusammenbrach und daraus folgend Steuer- und Gebühreneinkommen wegfielen, geriet die PA schnell an den Rand des finanziellen Kollapses.

Zugleich haben militärische Angriffe die in den Jahren seit Oslo aufgebaute Infrastruktur sowie die administrativen Einrichtungen empfindlich getroffen. Die Weltbank schätzt die Höhe der direkten physischen Schäden in den palästinensischen Gebieten während der ersten beiden Jahre der Intifada insgesamt auf 728 Millionen US-Dollar, darunter die Schäden an geberfinanzierter Infrastruktur und an Projekten auf 150 Millionen US-Dollar.³⁴ Die EU hat den Schaden, den von ihr oder ihren Mitgliedstaaten finanzierte Projekte durch israelische Militäraktionen erlitten haben, bis Ende 2002 auf rund 24 Millionen Euro beziffert. Das dürfte allerdings eine überaus vorsichtige Schätzung sein, die außerdem nur die direkten materiellen Schäden erfaßt.³⁵ Von Beschädigung oder Zerstörung betroffen waren in erster Linie große Infrastrukturprojekte – wie der Flughafen und der Hafen in Gaza, Straßen, Müllhalden, Wasser- und Abwasserprojekte, Aufforstungsprojekte, Schulen – sowie Ministerien und Behörden. EU-Vertreter haben die israelische Regierung zwar deutlich für die Verursachung der Schäden an den von Europa unterstützten Projekten kritisiert, Schadenersatzforderungen oder Wiedergutmachungsansprüche konnten sie aber nicht geltend machen, da kein EU-Eigentum beschädigt wurde.

Die EU hat geholfen, den finanziellen Zusammenbruch der PA zu verhindern, indem sie ihr im November 2000 erste Überbrückungskredite (sogenannte *Special Cash Facility*) gewährte, die sie im Dezember 2000 weiter aufstockte. Im Zeitraum von Juni 2001

³³ Ebd.

³⁴ Ebd.

³⁵ Unveröffentlichte Zusammenstellung der EU-Kommission: ›Physical Damages Inflicted by IDF Attacks to EU Funded Development Projects‹, 14.12.2002.

bis Dezember 2002 zahlte die EU zudem monatlich 10 Millionen Euro an direkter (also: nicht projektgebundener) Budgethilfe. Das half der PA, die Grundversorgung im Gesundheits- und Bildungssektor aufrechtzuerhalten und den rund 125 000 Angestellten des öffentlichen Dienstes, allen voran Lehrern und Angestellten des Sicherheitssektors, die Gehälter auszus zahlen. Da auf diese Weise etwa die Hälfte aller Gehälter in West Bank und Gaza-Streifen überwiesen werden konnte, wurde auch ein bedeutender Wohlfahrtseffekt erzielt. Den Löwenanteil des PA-Budgets haben allerdings die arabischen Staaten beigesteuert.³⁶

Ende 2002 hat Israel auf Drängen der internationalen Gemeinschaft zum ersten Mal wieder Gelder an die PA überwiesen und im Februar 2003 die regelmäßigen Transferzahlungen an die PA wieder aufgenommen. Mittlerweile ist die PA wieder in der Lage, einen Teil ihrer laufenden Ausgaben zu decken. Anfang Februar 2003 hat Israel Außenstände von 280 Millionen New Israeli Shekel (NIS; der Betrag entspricht rund 56 Millionen Euro) überwiesen. Monatlich sollen nun neben der aktuellen Einnahmeverrechnung von den zurückgehaltenen Geldern 100 Millionen NIS (also rund 20 Millionen Euro) überwiesen werden. Solange die insgesamt auf 2 Milliarden NIS (rund 400 Millionen Euro) geschätzte Summe noch nicht zurückgezahlt ist,³⁷ bleibt die PA vorläufig auf zusätzliche Unterstützung angewiesen. In der Folge hat sich die EU dazu entschlossen, ab Ende April 2003 nicht länger direkte Budgetunterstützung zu leisten, sondern in etwa der gleichen Höhe Unterstützung anzubieten, um die in den letzten beiden Jahren aufgelaufenen Schulden der PA zu tilgen.

Ziel 3

Reform der PA

Der Prozeß der Reform palästinensischer Regierungsinstitutionen ist aufgrund einer Kombination aus internem und internationalem Druck seit Frühjahr 2002 forciert worden.³⁸ Die EU verfolgte mit der

Konditionierung ihrer finanziellen Unterstützung den Zweck, die Fehlentwicklungen des palästinensischen Institutionenbildungsprozesses im Sinne der Empfehlungen des Rocard-Siegmán-Reports von 1999 zu korrigieren und transparente, rechtsstaatliche Strukturen und klare Verantwortlichkeiten zu etablieren.

Außerdem sollten auf palästinensischer Seite neue Ansprechpartner eingesetzt und der Sicherheitsapparat umstrukturiert werden, um die Blockade des Friedensprozesses zu überwinden. Die auf massiven internationalen Druck im März 2003 erfolgte Einsetzung des als moderat bekannten Mahmud Abbas (Abu Mazen) in das Amt des palästinensischen Premierministers konnte in diesem Sinne als Katalysator wirken, um den diplomatischen Prozeß wieder in Gang zu bringen. Zumindest haben sich israelische Stellen zunächst positiv über Abbas Einsetzung geäußert, und in der Folge sind Gesprächskontakte zwischen beiden Seiten aufgenommen worden. Nach der Kabinettsumbildung Ende April 2003 wurde den Konfliktparteien ein detaillierter Plan zur Überwindung der gewalttätigen Auseinandersetzungen und für den Wiedereinstieg in einen Prozeß der Konfliktlösung zugeleitet, die sogenannte *road map* (vgl. unten, S. 28ff).

Unter der Ägide der internationalen Gebergemeinschaft ausgearbeitet, ist die Umsetzung eines umfassenden Reformplans eingeleitet worden. Sie wird von der *International Task Force for Palestinian Reform* beaufsichtigt, die vom Quartett – dem im April 2002 konstituierten Koordinierungsgremium für Nahostpolitik mit Vertretern von USA, EU, UN und Rußland – im Juli 2002 eingesetzt wurde. Diese Arbeitsgruppe setzt sich zusammen aus Repräsentanten des Quartetts, Norwegens, Japans sowie der internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank. Sieben Komitees für die Bereiche Zivilgesellschaft, Finanzen, Kommunalregierung, Marktwirtschaft, Wahlen, Justiz und Verwaltung geben Anleitungen bei der Umsetzung von Reformen.³⁹

Mittlerweile sind Schritte vollzogen worden, die nicht nur die formalen Regierungsinstitutionen reformiert und die gesetzliche Grundlage für eine rechtsstaatliche, gewaltenteilige, demokratische politische Ordnung geschaffen, sondern die Macht- und Patronagemöglichkeiten Arafats effektiv beschränkt und

³⁶ Für einen Überblick über die Leistungen der internationalen Gebergemeinschaft vgl. *UN General Assembly. Economic and Social Council, Assistance to the Palestinian People. Report of the Secretary-General, Doc. A/57/130-E/2002/79*, Juli 2002.

³⁷ Ha'aretz Internet Edition, 4.2.2003.

³⁸ Vgl. für die unterschiedlichen Reformagenden, die Akteure und ihre jeweiligen Motive: *International Crisis Group (ICG), The Meanings of Palestinian Reform*, Amman/Washington, 12.11.2002 (Middle East Briefing); Gershon Baskin, A Note about Reforms, 2.6.2002, <<http://www.ipcri.org>>.

³⁹ Statement of the Task Force on Palestinian Reform, Paris, 22.-23.8.2002, <<http://www.jmcc.org/new02/aug/taskforce.htm>>.

für mehr Transparenz und Verantwortlichkeiten gesorgt haben: Das Grundgesetz und ein Gesetz über die Unabhängigkeit der Justiz sind ausgefertigt, die Staatssicherheitsgerichte abgeschafft worden. Für die Zeit nach der Unabhängigkeit wurde eine Verfassung ausgearbeitet, die derzeit intensiv debattiert wird. Im Justizbereich stehen noch immer wichtige Schritte aus, allen voran die Vereinheitlichung des Rechtswesens in West Bank und Gaza, die Einhaltung von rechtsstaatlichen Verfahrensweisen und die Umsetzung des Gesetzes über die Unabhängigkeit der Justiz. Weiter fortgeschritten sind die Reformen im Finanzbereich unter Federführung des im Juni 2002 zum Finanzminister ernannten ehemaligen IWF-Angestellten Salam Fayyad (siehe unten, S. 23). Fortschritte sind auch bei der Förderung der Privatwirtschaft erzielt worden; mehrere Gesetzesentwürfe zur Etablierung marktwirtschaftlicher Strukturen liegen dem Palästinensischen Legislativrat zur Verabschiedung vor. In einem weiteren Schritt sollen später auch die Monopole der öffentlichen Hand abgeschafft werden. Mit der Einsetzung einer unabhängigen Wahlkommission sind erste Vorbereitungen für Wahlen getroffen worden. Derzeit gibt es eine intensive Debatte über das anzuwendende Wahlrecht.

Die Fortführung der Reform des politischen Systems ist dringend notwendig, um mit arbeitsfähigen und legitimen Institutionen den Grundstein für einen lebensfähigen und demokratischen palästinensischen Staat zu legen. Vorrangige Aufgaben sind die Demokratisierung der Herrschaft auf allen Ebenen, die Durchsetzung rechtsstaatlicher Verfahrensweisen, die Errichtung einer öffentlichen Verwaltung, die rechenschaftspflichtig, effizient und deutlich schlanker ist als noch derzeit sowie der Aufbau von Sicherheitsdiensten, die die öffentliche Ordnung aufrechterhalten. Wahlen sollten sobald wie möglich stattfinden. Wenn tatsächlich Interesse am Aufbau eines demokratischen und friedfertigen Gemeinwesens besteht, darf die Teilhabe der palästinensischen Bevölkerung an der politischen Willensbildung nicht weiter dem Friedensprozeß nachgeordnet oder von einem genehmen Wahlausgang abhängig gemacht werden. Zudem bieten Wahlen die Chance, zumindest die pragmatischen Kräfte der Opposition in das politische System einzubinden und ihnen damit ein Interesse an dessen Erhalt und am Gelingen des Friedensprozesses zu vermitteln.

In europäischen Außenministerien wird darüber diskutiert, ob man in den palästinensischen Gebieten den Aufbau einer säkularen, demokratischen Oppo-

sition als dritte Kraft und Alternative zu Hamas und Fatah unterstützen soll. Eine direkte politische Förderung und Unterstützung prominenter Vertreter der Zivilgesellschaft birgt indes die Gefahr, am politischen *mainstream* – nach wie vor repräsentiert durch Fatah – vorbeizuwirken und damit zu scheitern. Politische und gesellschaftliche Reformen werden ohne Fatah nicht durchzuführen sein. Und schließlich könnten die von der EU bevorzugten zivilgesellschaftlichen Vertreter in den Augen der Bevölkerung als außen-gesteuert erscheinen.

Exkurs: »Arafat bombt, die EU zahlt«? Die Frage nach der Involvierung der PA in Terrorakte und nach dem Mißbrauch von EU-Geldern

Seit der *Karine-A*-Affäre im Januar 2002⁴⁰ und der Operation »Defensive Shield«, in deren Rahmen Israel umfangreiche Materialien im PA-Hauptquartier in Ramallah beschlagnahmte, will Israel belegen können, daß die PA-Führung und Arafat selbst in terroristische Aktivitäten involviert seien.⁴¹ Vor diesem Hintergrund ist von verschiedenen Seiten der Vorwurf erhoben worden, die EU würde den Terrorismus der PA finanzieren und damit direkt unterstützen.⁴² Auch wenn viele der Anschuldigungen nicht auf Fakten, sondern auf voreiligen Schlüssen beruhen,⁴³ verweisen sie doch auf grundlegende Probleme, die mit der europäischen Unterstützung der PA und deren Rolle in der Intifada

⁴⁰ Im Januar 2002 brachte die israelische Armee ein mit rund 50 Tonnen Waffen beladenes Schiff auf, die *Karine-A*. Anscheinend waren die Waffen für die PA im Iran erworben worden. Überzeugende Beweise für die Involvierung der PA und Arafats sind der Öffentlichkeit bis heute nicht vorgelegt worden.

⁴¹ *Israeli Ministry of Foreign Affairs, The Involvement of Arafat, PA Senior Officials and Apparatuses in Terrorism against Israel, Corruption and Crime, Jerusalem, 6.10.2002, <http://www.mfa.gov.il/mfa/>*.

⁴² Furore gemacht hat insbesondere der Artikel von Thomas *Kleine-Brockhoff*/Bruno *Schirra*, *Arafat bombt, Europa zahlt*, in: *Die Zeit*, 6.6.2002, in den USA der Bericht von Rachel *Ehrenfeld*, *Where Does the Money Go? A Study of the Palestinian Authority*, New York: American Center for Democracy, Oktober 2002.

⁴³ Vgl. für Details die Gegendarstellung von Chris *Patten*, *Statement to the Foreign Affairs Committee of the European Parliament on EU Budgetary Assistance to the Palestinian Authority*, Brüssel 2002, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/>.

verbunden sind. Dabei geht es insbesondere um zwei Fragenkomplexe:

1. Ist die palästinensische Führung in terroristische Aktivitäten involviert? Wer ist für die Eskalation der Gewalt verantwortlich? Kann die PA die Gruppierungen kontrollieren, die solche Aktivitäten ausüben?
2. Sind EU-Gelder verwendet worden, um solche Aktivitäten zu finanzieren?

Ad 1. Involvierung der PA? Terroristische Akte, oft in Form von Selbstmordattentaten oder sogenannten *drive-by shootings*, sind während der Intifada sowohl von den militärischen Flügeln der islamistischen Gruppierungen Hamas (Izz al-Din al-Qassam-Brigaden) und Islamischer Djiha (Al-Quds-Brigaden) als auch von säkularen Gruppierungen wie den Fatah-nahen Al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden und dem bewaffneten Arm der PFLP verübt worden.⁴⁴ Angehörige der PA waren zwar allem Anschein nach in die Finanzierung und illegale Beschaffung von Waffen involviert. Arafat und die PA-Führung haben aber – nach allen heute öffentlich zugänglichen Informationen – Terrorakte weder selbst geplant oder durchgeführt, noch ihre Durchführung angeordnet.⁴⁵ Für die Aktivitäten der palästinensischen Gruppierungen oder einzelner Angestellter der Sicherheitsdienste, die außerhalb ihres Dienstes an terroristischen Aktivitäten beteiligt waren, trägt die PA-Führung keine juristische Verantwortung. Die Al-Aqsa-Märtyrer-Brigaden beispielsweise unterstehen weder der Kommandogewalt Arafats noch jener der Fatah-Führung; sie setzen sich zwar ganz überwiegend aus Fatah-Mitgliedern zusammen, sind aber in der Regel in nur lose koordinierten lokalen Zellen mit lokaler Kommandostruktur organisiert.

44 Terroristische Akte sind Angriffe auf die Zivilbevölkerung beziehungsweise Angriffe, die die Schädigung der Zivilbevölkerung bewußt in Kauf nehmen. Zur Zivilbevölkerung sind dabei auch die jüdischen Siedler in den besetzten Gebieten zu rechnen, soweit diese nicht selbst bewaffnet gegen die palästinensische Zivilbevölkerung vorgehen. Hingegen sind bewaffnete Aktionen gegen militärische Einrichtungen und Soldaten nicht als terroristische Aktivitäten einzuordnen, selbst wenn israelische Stellen oft jede bewaffnete Operation palästinensischer Gruppierungen als »Terror« oder »Terrorismus« bezeichnen.

45 Vgl. *Human Rights Watch*, *Erased in a Moment. Suicide Bombing Attacks against Israeli Civilians*, New York u.a., Oktober 2002, insbesondere S. 109–140; *Amnesty International*, *Without Distinction. Attacks on Civilians by Palestinian Armed Groups*, ohne Ortsangabe, Juli 2002, Dok. MDE 02/003/2002, S. 21–26.

Die palästinensische Führung hat allerdings – bis zur Ernennung von Mahmud Abbas zum palästinensischen Premierminister – eine ambivalente Haltung zur Frage der Legitimität von Gewaltanwendung an den Tag gelegt. Auch wenn sie immer wieder Gewalt gegen Zivilisten verurteilt hat – und zwar nicht nur auf englisch, wie ihr wiederholt vorgeworfen worden ist, sondern auch auf arabisch –, hat sie keine ausreichend konsequenten Maßnahmen ergriffen, um diese Verurteilung auch glaubhaft zu machen. Zwar sind mehrfach Attentäter beziehungsweise ihre Hintermänner verhaftet worden, Gerichtsverfahren oder Verurteilungen sind aber nicht erfolgt.⁴⁶ Auch dem Märtyrerkult um die Selbstmordattentäter ist die PA nicht entgegengetreten. Arafat selbst hat in seinen Reden regelmäßig von den Märtyrern gesprochen, die der Kampf für die Unabhängigkeit und um Jerusalem fordere.⁴⁷ Zudem hat die PA- und Fatah-Führung Zahlungen auch an solche Fatah-Aktivisten gebilligt oder angeordnet, von denen sie wußte (oder wissen mußte), daß sie in terroristische Aktivitäten verwickelt waren. Damit hat sie zugelassen, daß bei diesen wie allgemein in der palästinensischen Bevölkerung der Eindruck entstehen konnte, daß Angriffe auf israelische Zivilisten legitim seien und von der PA gebilligt würden.⁴⁸ Arafat und die PA tragen insofern eine politische Mitverantwortung für die Angriffe gegen Zivilisten und die Eskalation der Auseinandersetzungen. Davon entlastet sie auch nicht die Tatsache, daß sie immer wieder Maßnahmen gegen solche Aktivitäten ergriffen haben und es ihnen wiederholt – wenn auch

46 Eine Ausnahme stellte die Verurteilung von vier PFLP-Mitgliedern zu Haftstrafen bis zu 18 Jahren für die Ermordung des israelischen Tourismusministers Zee'vi in einem Schauprozeß im PA-Hauptquartier im April 2002 dar.

47 Das bedeutet nicht, daß Arafat damit Selbstmordattentate gutgeheißen hätte. Märtyrer ist schließlich jeder, der im – wie auch immer gearteten – Kampf für die »gerechte Sache« stirbt.

48 Gleiches gilt für die Teilnahme von PA-Vertretern an öffentlichen Feierlichkeiten, bei denen Selbstmordattentäter glorifiziert und Hinterbliebenen Schecks überreicht worden sind – in der Regel durch die der irakischen Baath-Partei nahestehende *Arab Liberation Front* (ALF). Insgesamt sind nach Angaben eines ALF-Sprechers in den ersten zweieinhalb Jahren der Intifada vom Irak rund 35 Millionen US-Dollar an Hinterbliebene von Selbstmordattentätern und getöteten Palästinensern ausgezahlt worden; *Saddam Gives \$260,000 to Families of Palestinian »Martyrs«*, in: Ha'aretz Internet Edition, 13.3.2003.

bislang jeweils nur kurzfristig – gelungen ist, einseitig Waffenruhen durchzusetzen.

Dabei ist die PA-Führung keineswegs alleine für das Klima verantwortlich zu machen, das die Gewalt eskalieren und Terroranschläge insbesondere seit Anfang 2002 massiv ansteigen ließ. Die israelische Praxis, mit exzessiver Gewaltanwendung und Kollektivstrafen (in Form von Abriegelungen, Wiederbesetzungen, Ausgangssperren, Hauszerstörungen und der Deportierung von Familienangehörigen) die Intifada zu unterdrücken und Terrorismus zu bekämpfen, verstößt nicht nur gegen das Kriegsvölkerrecht. Sie hat auch zu einer weiteren Solidarisierung der palästinensischen Bevölkerung mit denjenigen geführt, die terroristische Attentate verüben.⁴⁹ Während 1996 nur 21 Prozent der Palästinenser für bewaffnete Angriffe auf israelische Ziele waren, stieg der Anteil der Befürworter in den Jahren 1997–2000 auf rund 40 Prozent, nach den gescheiterten Verhandlungen in Camp David im Juli 2000 auf 52 Prozent und Mitte 2001 auf 92 Prozent an. In Umfragen vom Dezember 2002 unterstützten rund 80 Prozent der Befragten die Fortführung der Intifada, mehr als 60 Prozent hielten Selbstmordattentate für legitim.⁵⁰ Viele Palästinenser sehen die Ausübung von Gewalt gegen die israelische Zivilbevölkerung nicht zuletzt dadurch gerechtfertigt, daß auch Israel bei seinen Strafmaßnahmen nicht zwischen palästinensischen Zivilisten und Kombattanten unterscheidet und die Schädigung von Zivilisten in Kauf nimmt.⁵¹

Das militärische Vorgehen der israelischen Armee war in gewisser Hinsicht kurzfristig erfolgreich: Die operative Fähigkeit militanter Gruppierungen zur Verübung von Anschlägen konnte stark vermindert werden, indem Infrastruktur und Waffendepots der palästinensischen Gruppierungen zerstört und Akti-

visten sowie Führungskader verhaftet oder liquidiert wurden. Gleichzeitig haben diese Aktionen aber auch eine weitere Fragmentierung palästinensischer Kommandostrukturen bewirkt und damit einen weiteren Verlust der Kontrolle durch die politische Ebene. Die Zerstörung der Sicherheitsinfrastruktur hat zusätzlich dazu beigetragen, daß die PA mittlerweile kaum mehr in der Lage ist, im Innern für Recht und Ordnung zu sorgen und die gegen Israel gerichteten Aktivitäten bewaffneter Gruppierungen zu kontrollieren.⁵²

Ad 2. Mißbrauch von EU-Geldern? EU-Kommission und IWF haben mittlerweile nach eingehender Prüfung überzeugend darlegen können, daß die Mittel der EU zur Budgetunterstützung von der PA nicht für andere als zwischen EU und PA vereinbarte Zwecke ausgegeben worden sind. Die von Israel vorgelegten Dokumente belegen eben nicht, daß EU-Gelder zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten oder zu Waffenkäufen verwendet wurden.⁵³ Zudem sind die Geberleistungen seit der Gewährung direkter Budgethilfen durch den IWF kontrolliert worden. Der Fonds hat für die vom AHLC (Ad-hoc Liaison Committee) koordinierte Gebergemeinschaft monatlich detaillierte Berichte über die Einnahmen- und Ausgabenstruktur und über die Fortschritte von Reformen der PA-Institutionen erstellt.⁵⁴ Israel nutzt mittlerweile

⁵² Immer wieder ist es seit Ausbruch der Intifada zu massiven bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen PA und Hamas-Anhängern gekommen. Im Dezember 2001 etwa mißlang es der PA aufgrund des Widerstands der Hamas-Anhänger, den Hamas-Sprecher Abdel Aziz Rantisi zu verhaften. Aus demselben Grund zeigte sich die PA im Oktober 2002 außerstande, den mutmaßlichen Mörder eines palästinensischen Offiziers zu verhaften.

⁵³ Chris Patten, Statement to the Foreign Affairs Committee on EU Budgetary Assistance [wie Fn. 43]. Deutschland leistet keine direkte Budgethilfe, sondern nur projektgebundene Unterstützung. Für eine Auflistung der deutschen Leistungen im Rahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit der PA siehe auch die Antwort des damaligen Staatssekretärs Dr. Gunter Pleuger vom 21.12.2001 auf die Anfrage des Abgeordneten Klaus Lennartz, in: Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/7954, Berlin, 4.1.2002. Darin stellt Pleuger klar, daß erstens Arafat aus den Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt keine Mittel zur Verfügung stehen und zweitens sichergestellt ist, daß die Gelder nicht für den Kauf von Waffen oder Sprengstoff verwendet werden, da ihre Verwendung grundsätzlich zweckgebunden ist und laufend haushaltsrechtlich überprüft wird.

⁵⁴ Für eine detaillierte Darstellung der Budgethilfe der EU, des Monitoring der internationalen Unterstützung durch den IWF und für Reformen im Finanzsektor vgl. EU Funding to the Palestinian Authority: Commissioner Patten Responds to

⁴⁹ Die Eskalation der Gewalt ist zusätzlich auf den Wettstreit um Popularität zurückzuführen, der insbesondere zwischen Fatah und Hamas sowie zwischen der jungen und der alten Garde innerhalb der Fatah ausgetragen wird. Vgl. ausführlich Muriel Asseburg, Die palästinensischen Selbstverwaltungsgebiete. Was kommt nach Arafat?, in: Volker Perthes (Hg.), Elitenwandel in der arabischen Welt und Iran, Berlin, Dezember 2002 (SWP-Studie S41/02), S. 107–123.

⁵⁰ Vgl. Jerusalem Media and Communication Center (JMCC), Public Opinion Poll No. 47, Dezember 2002, <<http://www.jmcc.org/publicpoll/results/2002/no47.htm>>.

⁵¹ Selbst ein Bericht der israelischen Armee gibt den Anteil der getöteten Zivilisten an der Gesamtzahl der getöteten Palästinenser mit 18 Prozent an; nach Amos Harel, 18% of 1,945 Palestinians Killed in Intifada Were Innocent Civilians, IDF Says; 130 Were Children, in: Ha'aretz Internet Edition, 13.3.2003.

den gleichen Finanzmechanismus, um seine Transfers an die PA zu tätigen. Damit die Verwendung der Hilfsleistungen transparenter wird, soll künftig eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern des Auswärtigen, des Haushalts- und des Haushaltskontrollausschusses des EU-Parlaments die Zusammenarbeit von EU-Kommission und PA begleiten und kontrollieren. Zudem hat das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (Office européen de lutte anti-fraude, OLAF) angekündigt, den angeblichen Mißbrauch bei der Verwendung der Budgethilfe durch die PA zu überprüfen.

Bilanz der europäischen Unterstützung seit 2000

Zu Recht weist der Abgeordnete des Europäischen Parlaments Armin Laschet darauf hin, daß direkte Budgethilfen problematisch sind, da sie grundsätzlich nicht reformunterstützend, sondern regimestabilisierend wirken und die Möglichkeiten für Mißbrauch und Korruption vermehren. Es bestehe die Gefahr, daß die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU diskreditiert werde, wenn die EU Arafat weiterhin »uningeschränkt und unkonditioniert alimentiert«.⁵⁵ Genau dies trifft aber für die seit Sommer 2001 geleistete direkte Budgethilfe beziehungsweise Unterstützung zum Schuldenabbau nicht zu. Im Gegenteil, die EU hat ihre Hilfe für die PA seitdem strikt an Reformen geknüpft, die für *good governance* und größere Transparenz insbesondere im Finanzsektor sorgen sollen. In diesem Bereich hat die Gebergemeinschaft der PA unter Finanzminister Salam Fayyad substantielle Fortschritte bescheinigt. So wurde ein Austeritätsbudget aufgestellt, das auch eine Obergrenze für die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst vorsieht. Alle Einkünfte und Ausgaben der PA wurden in einem Konto zusammengeführt, das unter Kontrolle des Finanzministeriums steht. Eingeschlossen sind auch jene Einkommen, die durch PA-eigene Firmen, Beteiligungen, Monopole und Lizenzen erzielt werden. Diese Firmen wurden im September 2002 im *Palestinian Investment Fund* gebündelt; die Profite fließen

zum ersten Mal 2003 in den offiziellen Haushalt der PA ein.

Damit ist die direkte Budgethilfe effektiv im Sinne der Zielsetzung genutzt worden, substantielle Fortschritte bei der Herstellung finanzieller Transparenz und der Verhinderung von Mittelmißbrauch in der PA zu bewirken.

Auch politische Reformen, die schon seit Jahren auf der EU-Agenda standen, aber stets anderen Prioritäten nachgeordnet wurden, konnten nun endlich vollzogen werden. Dies ist ein wichtiger Schritt in Richtung mehr Transparenz und weniger korrupter Regierungsführung, denn Arafat und seiner Entourage sind durch die Reformen im Finanzsektor Patronage- und Mißbrauchsmöglichkeiten wirksam entzogen worden.

Krisenintervention und Krisenmanagement

Infolge der Zunahme der gewalttätigen Konfrontationen der Intifada hat sich die EU zunehmend bei der Krisenintervention und beim Krisenmanagement engagiert.⁵⁶ Obwohl sie nur ein begrenztes Medien-echo gefunden haben, konnte die EU mit ihren Aktivitäten in einigen Fällen erfolgreich deeskalierend wirken – etwa bei den lokalen Waffenstillständen, die europäische Beobachter im ersten Jahr der Intifada in der Region zwischen Gilo und Beit Jallah (im Südwesten Jerusalems) vermitteln konnten. Erfolgreich waren auch die Bemühungen des deutschen Außenministers Joschka Fischer um Vermittlung zwischen Präsident Arafat und Premierminister Sharon nach dem Selbstmordanschlag eines Palästinensers auf das Tel Aviver Dolphinarium im Juni 2001. Eine massive israelische Vergeltungsaktion und eine sofortige weitere Eskalation der Gewalt konnten auf diese Weise zunächst verhindert werden. Europäische Vermittler haben auch dazu beigetragen, eine Lösung für die Krise um die Aktivisten und Kämpfer zu finden, die in die Geburtskirche in Bethlehem und das PA-Hauptquartier in Ramallah (Muqataa) geflüchtet und dort

a Letter from Mr. Laschet, MEP, Brüssel, 21.1.2003, D(2003)61, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/eufundspa.htm>, sowie den angehängten Brief des IWF an das Büro der Europa-Abgeordneten Ilka Schröder vom 27.11.2002, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/imfletter.pdf>.

⁵⁵ Armin Laschet, Die EU muß ihre Nahost-Politik ändern!, in: Internationale Politik, 57 (August 2002) 8, S. 45f.

⁵⁶ Die EU hatte aber auch schon vorher Erfolge bei der Krisenintervention erzielt. So wurde etwa der Rückzug israelischer Truppen aus dem Südlibanon im Mai 2000 durch Gespräche europäischer Diplomaten (und die Vereinten Nationen) mit Regierungsvertretern Syriens und des Libanon vorbereitet und vollzog sich infolgedessen relativ störungsfrei. Vgl. Christian Sterzing/Jörn Böhme, German and European Contributions to the Israeli Palestinian Peace Process, in: Volker Perthes (Hg.), Germany and the Middle East. Interests and Options, Berlin 2002, S. 29–52.

im April 2002 von der israelischen Armee belagert worden waren.

Allerdings hatte das EU-Krisenmanagement nur begrenzten und befristeten Einfluß und führte nicht zu einer dauerhaften Deeskalation des Konfliktes oder gar einem haltbaren Waffenstillstand. Dazu fehlten den Europäern die entsprechenden Mittel, um politisch Druck auf die Konfliktparteien auszuüben. Die EU stand der sich stetig weiter verschlechternden Situation in den besetzten Gebieten weitgehend machtlos gegenüber und konnte beispielsweise nichts gegen die Umzingelung und nahezu vollständige Zerstörung des PA-Hauptquartiers im September 2002 durch die israelische Armee tun. Die europäische Unfähigkeit, eine Eskalation des Konflikts zu verhindern, ist insbesondere an solchen israelischen Vergeltungsmaßnahmen deutlich geworden, für die die israelische Regierung meinte, Rückhalt bei der amerikanischen Administration zu haben – etwa für die militärischen Operationen in Nablus, Tulkarem und Gaza-Stadt nach dem Attentat auf den Kibbutz Metzger im November 2002. Noch mehr galt das für die im Frühjahr 2003 durchgeführten Militäroperationen in der West Bank.⁵⁷

Deklaratorische Politik

Immer wieder ist der EU vorgeworfen worden, sie spreche nicht mit einer Stimme. Zu Unrecht. Denn die EU kann sehr wohl darauf verweisen, eine konsistente deklaratorische Politik in der Frage der palästinensischen Selbstbestimmung und des israelisch-palästinensischen beziehungsweise des israelisch-arabischen Konflikts zu haben. Die europäische Haltung hat sich von der Erklärung von Venedig (1980) über die von Cardiff (1998) und von Berlin (1999) linear weiterentwickelt, schließlich hat die EU auch explizit von einer Zwei-Staaten-Lösung gesprochen.⁵⁸ Die EU, deren Haltung klar in völkerrechtlichen Grundsätzen und den Beschlüssen der internationalen Staatengemeinschaft gründet, hat in den letzten Jahren außerdem eine deutlichere Vorstellung davon entwickelt, wie eine endgültige Konfliktlösung

⁵⁷ An den Operationen in Nablus, Jenin und Bethlehem nahmen nach Medienberichten auch amerikanische Soldaten in Vorbereitung des Irak-Krieges teil. Chris McGreal, *Send in the Bulldozers. What Israel Told Marines about Urban Battles*, in: *The Guardian*, 2.4.2003.

⁵⁸ Vgl. die entsprechenden Textauszüge im Anlageband, S. 14–16.

aussehen und auf welchen Prinzipien sie basieren sollte. Nach der Erklärung von Sevilla vom Juni 2002 sollen die Grenzen von 1967 die Basis einer endgültigen Lösung sein⁵⁹ – eine wichtige Konkretisierung der bis dahin gebräuchlichen Formulierung, die eine Konfliktlösung auf Basis der Sicherheitsratsresolution 242 vorsah. Denn umstritten ist, ob die Resolution einen israelischen Abzug aus den »den besetzten Gebieten« oder lediglich aus »besetzten Gebieten« fordert.

Insbesondere wenn man die EU-Deklarationen mit amerikanischen Verlautbarungen vergleicht, erscheinen sie präziser, progressiver und einheitlicher. Unterschiedliche amerikanische Regierungsorgane und verschiedene US-Administrationen haben immer wieder widersprüchliche Haltungen unter anderem zur Jerusalemfrage und zum Status der palästinensischen Gebiete an den Tag gelegt. So sprach der amerikanische Verteidigungsminister Donald Rumsfeld im Herbst 2002 von den »sogenannten besetzten Gebieten« und stellte damit indirekt eine Zwei-Staaten-Lösung in Frage. US-Präsident Bush unterzeichnete im Oktober 2002 das Gesetz über das Budget für die auswärtigen Beziehungen der USA, das eine symbolische Verpflichtung enthält, Jerusalem als israelische Hauptstadt anzuerkennen – demnach solle Jerusalem in allen offiziellen amerikanischen Dokumenten als israelische Hauptstadt bezeichnet werden. Zudem fordert es vom Präsidenten, unverzüglich die Verlegung der amerikanischen Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem einzuleiten. Zur gleichen Zeit betonte George W. Bush im Widerspruch dazu, daß sich die amerikanische Politik in der Jerusalemfrage nicht verändert habe und daß er die Vorkehrungen bezüglich Jerusalem in diesem Gesetz als unerlaubte Einmischung des Kongresses in sein Vorrecht ansehe, US-amerikanische Außenpolitik zu gestalten.

Das Problem der europäischen Politik liegt denn auch weniger in der Formulierung einheitlicher Positionen oder der Verabschiedung gemeinsamer Deklarationen, sondern vielmehr in ihrer mangelhaften Umsetzung durch eine einheitliche Politik beziehungsweise in einer Politik, die diese Umsetzung konterkariert. Dieses Problem ist zum Beispiel seit Jahren in bezug auf die Illegalität der Besatzungspolitik, die Annexion von Ost-Jerusalem und den Siedlungsbau virulent: Immer wieder haben sich europäische Politiker dem israelischen Druck gebeugt und sind mit ihren palästinensischen Kollegen nicht in Ost-Jerusalem zusammengetroffen. Produkte, die in

⁵⁹ Vgl. den Textauszug im Anlageband, S. 16–17.

israelischen Siedlungen in den besetzten Gebieten hergestellt werden und damit nicht unter die Herkunftsregeln des Assoziierungsabkommen fallen, werden ungeachtet dessen großenteils unter jenen Vorzugsbedingungen in europäische Länder importiert, die für israelische Exporte gemäß den Bestimmungen dieses Abkommens gelten.

Auch aus der europäischen Verurteilung exzessiver Gewaltanwendung durch Israel zur Unterdrückung der Intifada sind nicht die logischen Konsequenzen gezogen worden. Zwar haben einige europäische Staaten vorübergehend ihre Rüstungslieferungen an Israel zurückbehalten, eine Entscheidung auf europäischer Ebene, diese Lieferungen (vorläufig) einzustellen, ist aber nicht gefaßt worden. Auch wenn die Rüstungslieferungen europäischer Staaten im einzelnen für Israel nicht essentiell sein mögen und eventuell durch Lieferungen anderer Länder kompensiert würden, gilt dennoch: Es ist keine glaubwürdige Politik, Israels Strategie der Wiederbesetzung palästinensischer Städte, die Zerstörung von durch die EU finanzierter Infrastruktur, Menschenrechtsverletzungen und gezielte Liquidierungen palästinensischer Führungskader zu verurteilen und gleichzeitig zur Ausrüstung Israels mit militärischem Material beizutragen. Abgesehen davon, daß der europäische Code of Conduct Exporte von Rüstungsgütern unter anderem dann verbietet, wenn die Gefahr besteht, daß diese zur internen Repression eingesetzt oder bei ihrem Einsatz Menschenrechte massiv verletzt werden, etwa durch Liquidierungen ohne ordentliches Gerichtsverfahren.⁶⁰

Die EU hat auf der anderen Seite auch von der Führung der PA nicht früh und deutlich genug eine eindeutige Ablehnung von bewaffnetem Kampf und terroristischen Attentaten eingefordert – die etwa durch konkrete Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung zum Ausdruck hätte gebracht werden können – und ihre Budgethilfe nicht entsprechend konditioniert. Es war zwar von überragender Bedeutung, den vollständigen Zusammenbruch von Ordnungsstrukturen in den palästinensischen Gebieten und damit die Ausweitung chaotischer und anarchischer Zustände und eine weitere Zunahme bewaffneter Angriffe auf israelische Ziele zu verhindern. Und finanzielle Unterstützung ist angesichts der massiven finanziellen Einbußen, die die PA erlitten hat, nach

wie vor notwendig. Gleichzeitig hätte die EU aber schon früher darauf hinwirken müssen, daß ihre Budgethilfe nicht als mittelbare Unterstützung der ambivalenten Haltung der PA-Führung gegenüber bewaffnetem Kampf und terroristischen Attentaten interpretiert werden konnte.

Was die EU in erster Linie daran gehindert hat, ihre Positionen auch mit gemeinsamen Schritten zu untermauern, ist die Tatsache, daß die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU bis heute eben keine vergemeinschaftete, sondern lediglich eine koordinierte Politik ist. Die Ansätze der EU-Mitgliedstaaten sind oft deutlich unterschiedlich, wenn es gilt, gemeinsame Standpunkte gegenüber der Region praktisch umzusetzen. Dies hat in der Vergangenheit unter anderem immer wieder dazu geführt, daß EU-Staaten in internationalen Gremien wie der Generalversammlung der Vereinten Nationen oder der Menschenrechtskommission uneinheitlich abgestimmt haben. Insbesondere in Fällen, in denen die EU selbst die Abstimmungsvorlage eingebracht hat, ist ein solches Abstimmungsverhalten nicht geeignet, den Eindruck einer starken und überzeugenden Haltung zu vermitteln.

Auf dem Gipfel in Feira im Juni 2000 beschlossen die europäischen Außenminister eine »Common Strategy of the European Union on the Mediterranean Region«.⁶¹ Bei Aktionen, die den Nahost-Friedensprozeß betreffen, ist die Regel des Mehrheitsbeschlusses der Gemeinsamen Strategie allerdings so lange nicht anzuwenden, bis ein umfassender Frieden in der Region erreicht ist. Dies zeigt, wie wenig die europäischen Staaten nach wie vor dazu bereit sind, nationalstaatliche Interessen, Prioritäten und Politiken hintanzustellen. Dabei ist nichts wichtiger, als daß die Europäer mit einer Stimme sprechen und ihre Positionen und Deklarationen gemeinsam umsetzen beziehungsweise effektiv unterfüttern, solange es *keine* friedliche Lösung gibt. Nur wenn sie entsprechend geschlossen auftritt, kann die EU überhaupt als glaubwürdiger Akteur wahrgenommen werden und Einfluß ausüben. In diesem Sinne sollten insbesondere jene Staaten einer gemeinsamen Haltung nicht länger im Wege stehen, die Israels Interessen in der EU bislang auf

⁶⁰ EU Code of Conduct on Arms Exports, EU Council, Doc. 8675/2/98 Rev. 2, 8.6.1998, <http://www.europaworld.org/DEVPOLAWAR/Eng/Conflict/Conflict_DocA_eng.htm>.

⁶¹ Gemeinsame Strategien wurden als Instrument der GASP durch den Vertrag von Amsterdam eingeführt. Danach können die EU-Mitgliedstaaten einstimmig eine gemeinsame außenpolitische Strategie gegenüber einem Land oder einer Region festlegen. Auf der Basis dieser Strategie können dann durch Mehrheitsbeschluß operationelle Entscheidungen über deren Implementierung getroffen werden.

konsensblockierende Weise vertreten – und das betrifft in erster Linie Deutschland, Großbritannien und die Niederlande. Denn die kurzfristigen »Gewinne«, die Israel dadurch erzielt, liegen nicht in seinem langfristigen Interesse an einer umfassenden und tragfähigen Konfliktlösung. Sie blockieren diese Lösung vielmehr.

Bislang hat die EU davor zurückgeschaut, von der in den Assoziierungsabkommen vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, die Abkommen gegenüber Israel oder den Palästinensern zeitweilig beziehungsweise teilweise zu suspendieren oder die Suspendierung anzudrohen.⁶² Die Assoziierungsabkommen legen (jeweils in Artikel 2) fest, daß die Beziehungen zwischen der EU und dem Partnerland auf den Prinzipien von Demokratie und der Achtung der Menschenrechte basieren sollen; dieselben Prinzipien sollen auch die Innen- und Außenpolitik der Partnerstaaten leiten. Die EU sollte immer wieder von ihr kritisierte Maßnahmen der Konfliktparteien, die eindeutig dem Wortlaut und Geist der Assoziierungsabkommen oder internationalem Recht widersprechen beziehungsweise die massiv Menschenrechte verletzen, nicht letztlich doch hinnehmen.

Dialog und Diplomatie

Seit dem Beginn der Zweiten Intifada und angesichts des Scheiterns mehrerer regionaler und internationaler Vermittlungsmissionen hat sich die EU bemüht, eine stärker politische Rolle zu übernehmen und selbst bei der Konfliktlösung aktiv zu werden. Der Sonderbotschafter Moratinos etwa veröffentlichte im Februar 2002 ein *non-paper* über die Verhandlungen in Taba vom Januar 2001, in dem er die Punkte der Übereinstimmung aufgelistet wie auch die offenen Fragen festgehalten hat. Dadurch sollte die öffentliche Debatte in Israel und in den palästinensischen Gebieten auf jene Fragen zurückgelenkt werden, die in den Verhandlungen über den endgültigen Status zwischen den Parteien zu lösen sind.⁶³

⁶² In Reaktion auf die israelische Militäroperation »Defensive Shield« hat das Europäische Parlament im April 2002 beschlossen, die EU-Kommission und den Europäischen Rat zu ersuchen, (unter anderem) das Assoziierungsabkommen mit Israel auszusetzen, die Entsendung von Beobachtern in die Region zu beschließen und Rüstungslieferungen an Israel und die Palästinenser einzustellen.

⁶³ Vgl. den Text im Anlageband, S. 25–31.

Seit Anfang des Jahres 2002 hat die EU intensiver über mögliche Auswege aus der andauernden Krise diskutiert. Ausgangspunkt der Diskussionen war die Überzeugung, daß ein Ausweg nur durch parallele Verhandlungen über eine Waffenruhe und Fortschritte bei der Wiederherstellung der Sicherheitskooperation einerseits und über eine Konfliktlösung andererseits gefunden werden könne. Vor dem ersten Quartett-Treffen im April 2002 unterbreitete Bundesaußenminister Fischer ein Ideenpapier, den sogenannten »Sieben-Punkte-Plan« für eine mögliche Beilegung des Konflikts mittels einer Zwei-Staaten-Lösung binnen zwei Jahren, der den europäischen Diskussionsstand zusammenfaßte. Neben dem Prinzip der Parallelität der zu führenden Verhandlungen und der Waffenstillstandsbemühungen enthielt der Fischer-Plan eine konkrete Sicherheitskomponente: Die internationale Gemeinschaft, angeführt vom Quartett, sollte sich dazu verpflichten, politische und militärische Garantien für die Umsetzung der einzelnen Schritte und der endgültigen Lösung zu geben.⁶⁴

Im August 2002 einigten sich die EU-Außenminister in Helsingör auf einen Drei-Phasen-Plan zur Beendigung der gewalttätigen Auseinandersetzungen, zur Etablierung eines palästinensischen Staates und zur Aushandlung eines endgültigen Friedensabkommens bis 2005. Absicht der Europäer war es, die von US-Präsident Bush im Juni 2002 formulierte Vision einer Zwei-Staaten-Lösung näher zu beschreiben und zu operationalisieren.⁶⁵ Insbesondere legt der Plan Prinzipien fest, die für eine tragfähige Konfliktlösung grundlegend sind. Danach soll ein territorialer Kompromiß auf die Grenzen von 1967 rekurrieren, Grenzanpassungen sollen durch gleichwertigen Gebietsaustausch möglich sein. Jerusalem soll als Hauptstadt zweier Staaten fungieren, ohne seine pluralistische Identität preiszugeben. Das Flüchtlingsproblem soll durch einen gerechten und graduellen Ansatz gelöst werden.⁶⁶

Das Quartett

Mit dem Quartett, dessen Format sich während des Sharm-al-Sheikh-Gipfels im Oktober 2000 herausbildete und das seit April 2002 als Koordinationsmechanis-

⁶⁴ Vgl. den Text des Fischer-Plans im Anlageband, S. 37–38.

⁶⁵ Vgl. den Text der Bush-Rede im Anlageband, S. 38–40.

⁶⁶ Vgl. Al-Hayat, 1.9.2002; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.9.2002.

mus für die Politik der USA, der EU, der Russischen Föderation und der Vereinten Nationen gegenüber der Region fungiert, ist ein Forum geschaffen worden, das einerseits europäischen Einfluß auf die Gestaltung des nahostpolitischen Ansatzes zuläßt, andererseits die Führungsrolle der USA bewahrt. Den Europäern ist es zumindest gelungen, bei den Konsultationen über einen Friedensplan und die Umsetzung von Reformen der palästinensischen Regierungsinstitutionen wichtige Elemente ihres Ansatzes zur Geltung zu bringen. Sie beharrten erfolgreich auf ihrem Standpunkt, daß es dringlich sei, einen Ausweg aus der Krise in Nahost zu finden, obwohl bei Teilen der US-Administration andere Politikfelder und Interessen deutlich Vorrang hatten. Zudem gelang es der EU, darauf hinzuwirken, die Liquidierung oder Deportation Arafats und eine vollständige Zerschlagung der PA zu verhindern. Vor allem aber konnten die Europäer den Ansatz der Parallelität im Friedensplan verankern, also den gleichzeitigen Einstieg in Maßnahmen zur Umsetzung eines Waffenstillstandes und in einen Prozeß der politischen Konfliktlösung.

Für die praktische Zusammenarbeit hat sich das Quartett vor allem in zweierlei Hinsicht als wichtig erwiesen: (1) um den nahostpolitischen Ansatz des US State Department, der dem europäischen Ansatz nahesteht, durch internationale Unterstützung gegenüber dem Ansatz des »security first, regime change first« zu stärken, wie ihn White House und *Pentagon* vertreten, und (2) um als permanenter Koordinationsmechanismus für einen stetigen Informations- und Meinungsaustausch zwischen den beteiligten Parteien zu sorgen. Durch die Beteiligung der Vertreter der Vereinten Nationen und Rußlands wird den Quartettdeklarationen zudem das Gewicht der internationalen Staatengemeinschaft verliehen.

Die »road map« und ihre Chancen

Ende April 2003 wurde den Konfliktparteien die sogenannte *road map* offiziell vorgelegt. Dabei handelt es sich um einen Quartett-Plan für eine friedliche Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts mittels einer phasenweisen Realisierung einer Zwei-Staaten-Lösung bis zum Jahre 2005.⁶⁷ Auf dem Gipfel in Aqaba Anfang Juni 2003 haben sich US-Präsident Bush, der israelische Premier Sharon und der palästinensische Premier Abbas auf die Umsetzung des Planes verpflichtet – Israel allerdings unter Vorbehalten. Damit ist der formelle Einstieg in einen neuen Friedensprozeß erfolgt. Die Eskalation der Gewalt schon eine Woche nach dem Gipfel hat die Fragilität der um den Plan kristallisierten Bemühungen deutlich werden lassen. Inwieweit dem eingeleiteten Prozeß Erfolg beschieden sein wird, wird nicht nur von den Konfliktparteien abhängen, sondern vor allem auch davon, ob sich die USA intensiv und nachhaltig für seinen Fortgang engagieren.

Fortschritte gegenüber früheren Friedensinitiativen

Der Friedensplan zeichnet vor, wie bis 2005 in drei Phasen eine endgültige und umfassende Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts durch eine Zwei-Staaten-Lösung erreicht werden kann. Dazu sollen beide Konfliktparteien simultan und unter Anleitung des Quartetts Maßnahmen zur Verbesserung der ökonomischen und humanitären Situation ergreifen, umfassende Reformen im Bereich palästinensischer Institutionenbildung durchführen, die Sicherheitskooperation wiederaufnehmen, Terrorismus bekämpfen und Verhandlungen über die Ausgestaltung des endgültigen Status aufnehmen. Damit soll gleichzeitig die Basis für einen baldigen umfassenden Frieden im Nahen Osten geschaffen werden. Der multilaterale Prozeß soll wiederbelebt, die bilateralen Verhandlungen zwischen Israel und Syrien sowie Israel und

Libanon sollen wieder aufgenommen und erfolgreich zum Abschluß geführt werden.

Im Vergleich zu früheren Initiativen, die während der Zweiten Intifada zunächst auf einen Waffenstillstand und erst nach einer Abkühlungsphase auf die Wiederaufnahme des politischen Prozesses abzielten, liegt der *road map* ein umfassender Ansatz zugrunde, der sich mit drei Schlagworten umschreiben läßt: Simultaneität, Parallelität und internationales Monitoring. Indem beide Parteien gleichzeitig und ohne Vorbedingungen die an sie gestellten Anforderungen erfüllen sollen (Simultaneität), will man das Muster durchbrechen, nach dem bislang beide Seiten immer wieder die eigenen Versäumnisse mit den Versäumnissen der anderen Seite gerechtfertigt haben. Fortschritte sollen gleichzeitig in allen Dimensionen des palästinensisch-israelischen Verhältnisses erzielt werden (Parallelität). Denn es hat sich gezeigt, daß ein dauerhafter Waffenstillstand nicht zustande zu bringen ist, solange es keine Verbesserung der Lebensbedingungen und keine realistische Perspektive für eine Konfliktlösung und ein Ende der Besatzung gibt. Zudem soll es nicht länger einer der beiden Konfliktparteien, sondern der internationalen Gemeinschaft obliegen, zu beurteilen, ob Fortschritte erzielt worden sind, die ausreichen, um in die nächste Phase einzutreten (internationales Monitoring).

Dazu hat das Quartett einen »Aufsichtsmechanismus« ausgearbeitet: Vier Komitees sollen Fortschritte in den verschiedenen Bereichen – Sicherheit (PA-Sicherheitsreform und israelisch-palästinensische Sicherheitskooperation, israelischer Truppenrückzug), spezielle Operationen (Siedlungen, Volksverhetzung, palästinensische Institutionen in Ost-Jerusalem), zivile Reformen in der PA sowie humanitäre Angelegenheiten – beobachten und bewerten. Dabei sollen die USA den Vorsitz in den ersten beiden Komitees haben, die EU jenen des Komitees zu den zivilen Reformen und die UN den Vorsitz des Komitees zu den humanitären Angelegenheiten. Mitte Juni sollten erste amerikanische Beobachter entsandt werden, um die Fortschritte vor Ort zu verfolgen.

⁶⁷ A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict by the Quartet (EU, USA, Russian Federation, UN), 30. April 2003, <<http://ue.eu.int/pressData/en/declarations/75591.pdf>>.

Die drei Phasen der »road map«

Der Plan sieht in der **ersten Phase**, die ursprünglich bis Mai 2003 dauern sollte, folgende Maßnahmen vor:

- ▶ Die Palästinenser erklären einen Gewaltverzicht, verkünden eine Waffenruhe und bekräftigen, daß sie das Existenzrecht des Staates Israel anerkennen; die Israelis verpflichten sich auf die Umsetzung einer Zwei-Staaten-Lösung, die die Etablierung eines lebensfähigen und unabhängigen palästinensischen Staates einschließt, und stellen ihrerseits Gewalt gegen Palästinenser ein.
- ▶ Beide Seiten beenden ihre Hetze gegen die jeweils andere Seite.
- ▶ Die palästinensische Seite ergreift umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, indem sie insbesondere die Sicherheitsapparate umstrukturiert, die palästinensischen Gruppierungen entwaffnet und die Sicherheitskooperation mit Israel wiederaufnimmt.
- ▶ Gleichzeitig werden in der PA weitere politische Reformen durchgeführt, die auf mehr Transparenz und *good governance* abzielen: dies umfaßt unter anderem die Ausarbeitung einer Verfassung, die ein gewaltenteiliges, demokratisches, parlamentarisches Regierungssystem vorsieht, sowie die Vorbereitung allgemeiner Wahlen.
- ▶ Israel arbeitet darauf hin, die Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung zu normalisieren, indem es sein Militär auf die vor dem Ausbruch der Intifada bezogenen Linien – und damit aus den palästinensischen Bevölkerungszentren – zurückzieht, Maßnahmen zur Verbesserung der humanitären Situation in den palästinensischen Gebieten unterstützt und alle »vertrauensstörenden« Maßnahmen (Deportationen, Hauszerstörungen, Zerstörung von palästinensischen Institutionen, Angriffe auf Zivilisten etc.) einstellt.
- ▶ Israel stoppt den Siedlungsbau vollständig und räumt die Siedlungen, die nach März 2001 errichtet worden sind.

Die **zweite Phase** (vorgesehen für Juni 2003 bis Dezember 2003) beginnt nach den palästinensi-

schen Wahlen mit einer durch das Quartett einzuberufenden internationalen Konferenz. Dabei sollen Verhandlungen zwischen Israelis und Palästinensern über die endgültige Konfliktlösung eingeleitet und die multilateralen Verhandlungen zur Herbeiführung eines umfassenden Friedens in der Region wiederbelebt werden. Die Phase endet mit der Etablierung eines palästinensischen Staates, der mit »einigen Attributen von Souveränität« ausgestattet, international anerkannt, eventuell UN-Mitglied werden und mit provisorischen Grenzen umgeben sein soll.

- ▶ Israel ergreift »weitere Maßnahmen hinsichtlich der Siedlungen«, um ein möglichst zusammenhängendes Territorium des palästinensischen Staates zu ermöglichen.
- ▶ Die begonnenen Reformen werden fortgeführt, unter anderem durch die Verabschiedung einer demokratischen Verfassung und die förmliche Etablierung des Amtes eines Premierministers.
- ▶ Fortsetzung der Sicherheitskooperation und der Normalisierung der palästinensischen Lebensumstände.

Auch die **dritte Phase** (2004–2005) beginnt mit einer internationalen Konferenz, die einen Prozeß einleiten soll, der zur Schaffung eines palästinensischen Staates und zum Abschluß eines israelisch-palästinensischen Abkommens führen soll, das alle offenen Fragen auf Basis der relevanten Sicherheitsratsresolutionen (242, 338 und 1397) regelt, insbesondere die Frage der Grenzen, Jerusalems, der Siedlungen und der palästinensischen Flüchtlinge.

- ▶ Durch die Konferenz sollen Fortschritte in Richtung eines umfassenden Friedensprozesses angestoßen werden, nach dessen Abschluß normale Beziehungen zwischen den arabischen Staaten und Israel bestehen sollen.
- ▶ Die palästinensischen Reformen werden konsolidiert, die palästinensischen Institutionen stabilisiert, um so konkret die palästinensische Unabhängigkeit vorzubereiten.

Defizite in der Architektur

Erklärte Absicht des Friedensplans ist es, einen zielorientierten Prozeß einzuleiten. In der Realität fokussiert er jedoch stark auf die erste Phase, während für die beiden folgenden viele wichtige Fragen ungeklärt bleiben. Wo etwa sollen die provisorischen Grenzen verlaufen? Wer wird sie kontrollieren? Was ist unter »einigen Attribute von Souveränität« zu verstehen? Insbesondere aber ist das Ziel des Prozesses beziehungsweise sind die Prinzipien, an denen sich eine endgültige Lösung orientieren soll, nicht klar genug benannt. Der Verweis auf die relevanten Sicherheitsratsresolutionen reicht jedenfalls nicht aus. Insbesondere für die Fragen des palästinensischen Staatsgebiets, Jerusalems und der Flüchtlinge sollte es klare Zielvorgaben geben. Sie könnten sich an den Clinton-Parametern und dem Verhandlungsstand von Taba orientieren und müssen insbesondere berücksichtigen, was für einen lebensfähigen palästinensischen Staat essentiell ist: neben einem zusammenhängenden Territorium vor allem offene Grenzen, die unter anderem Wirtschaftsbeziehungen mit Israel, Jordanien und Ägypten erlauben. Dies ist um so wichtiger, als Israel mit dem Bau des sogenannten Sicherheitszaunes zu beiden Seiten der West Bank derzeit Tatsachen schafft, die die Lebensfähigkeit eines künftigen palästinensischen Staates grundlegend gefährden.

Der vorgelegte Zeitplan war schon zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung nicht mehr umsetzbar. Er soll ohnehin nur als Orientierung dienen. Die Datumsvorgaben für die einzelnen Phasen sind nicht verbindlich, der Eintritt in die jeweils nächste Phase hängt vielmehr davon ab, ob die Konfliktparteien nach der einstimmigen Bewertung des Quartetts die Anforderungen der aktuellen Phase erfüllt haben. Erschwerend kommt hinzu, daß die *road map* keine Sanktions- oder Durchsetzungsmechanismen einschließt, um die Umsetzung des Abkommens auch dann zu gewährleisten, wenn es zu Sabotageversuchen kommt. Der einzig vorgesehene Sanktionsmechanismus ist die Verzögerung beziehungsweise der Abbruch des Prozesses – eine Sanktion, die ganz im Sinne derjenigen ist, die Fortschritte in Richtung einer Zwei-Staaten-Lösung verhindern wollen. Damit setzt auch dieser Friedensplan angesichts absehbarer Störmanöver und Verzögerungstaktiken der Friedensgegner auf beiden Seiten zu stark auf einen unrealistischen Prozeß der Vertrauensbildung und Annäherung zwischen den Konfliktparteien und enthält zu wenig bindende Elemente und Garantien für die Verwirklichung der Konflikt-

lösung. Indem er den Friedensgegnern beider Seiten mittelbar eine große Verzögerungs- und Verhinderungsmacht verleiht, läßt er insbesondere wichtige Lehren aus dem Scheitern des Oslo-Prozesses unbeachtet. Dies gilt um so mehr, als der neuerliche Prozeß vor dem Hintergrund großer Enttäuschungen und starken gegenseitigen Mißtrauens eingeleitet worden ist.

Insgesamt ist auch die Rolle der internationalen Gemeinschaft nicht hinreichend klar umrissen. Das Quartett soll zwar die Fortschritte der Konfliktparteien beobachten, begleiten und bewerten, es versteht sich aber im wesentlichen als *facilitator*. Weder ist eine Streitschlichtung durch eine dritte Partei vorgesehen, noch existieren konkrete politische oder militärische internationale Garantien für eine endgültige Lösung.

Zudem vernachlässigt der Prozeß einmal mehr die Bevölkerungen beider Seiten: Vertrauensbildung zwischen den Menschen, die Aufarbeitung des Konfliktes und seiner Folgen, etwa der Umgang mit Kriegsverbrechen und den individuellen und kollektiven Traumata, finden ebensowenig Berücksichtigung wie die Wahrung rechtsstaatlicher Verfahrensweisen bei der Terrorismusbekämpfung.

Schwierigkeiten und Blockaden

Die israelische Regierung hat mittlerweile Vorbehalte geäußert, die sich sowohl auf den Prozeß als auch auf die Zielvorstellung der *road map* beziehen.⁶⁸ Insbesondere beharrt Israel auf seinem Standpunkt, daß es substantielle Verhandlungen erst dann wieder aufnehmen werde, wenn die neue palästinensische Regierung erfolgreich gegen Terrorismus vorgeht und »palästinensische Terrorgruppen« auflöst. Die Frage der Siedlungen und palästinensischer Institutionen in Jerusalem sollen erst als Teil einer endgültigen Regelung verhandelt werden. Die Palästinenser müßten Israels Existenzrecht als jüdischer Staat anerkennen und auf jeglichen Anspruch auf Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge in den Staat Israel verzichten. Zudem sollen die USA die Hauptverantwortlichen für den Friedensprozeß und das Monitoring bleiben. Die amerikanische Regierung hat Israel zugesagt, bei der Umsetzung der *road map* die wesentlichen Vorbehalte

⁶⁸ Israel's Road Map Reservations, in: Ha'aretz Internet Edition, 27.5.2003.

zu berücksichtigen. Die Prinzipien der Parallelität und Simultaneität wurden insofern bereits aufgeweicht.

Ohnehin ist mit der derzeitigen rechtsnationalen Regierungskoalition aus Likud, Shinui, Nationalreligiöser Partei und Nationaler Union eine Umsetzung der *road map* nicht zu erwarten. Premierminister Ariel Sharon hat zwar der Bush-Rede vom 24. Juni 2002 und einer phasenweise zu realisierenden Zwei-Staaten-Lösung grundsätzlich zugestimmt und auch von schmerzhaften Konzessionen gesprochen, die Israel durch eine solche Lösung abverlangt würden. Allerdings ist Skepsis angebracht, ob er tatsächlich bereit ist, sich auf einen Prozeß einzulassen, der in wenigen Jahren zur Herausbildung eines souveränen und lebensfähigen Staates Palästina führt. Wenn er von einem Ende der Besatzung spreche, so hat Sharon selbst erklärt, meine er die Beendigung der Kontrolle über die palästinensische Bevölkerung, nicht aber über das 1967 eroberte Territorium. Die Vertreter der Nationalen Union und der Nationalreligiösen Partei haben sich dezidiert gegen einen palästinensischen Staat ausgesprochen und Sharon in den Koalitionsvereinbarungen darauf verpflichtet, substantielle Verhandlungen mit den Palästinensern nur nach vorheriger Zustimmung der Regierung zu führen.⁶⁹ Dies allerdings würde Sharon nicht daran hindern, die Umsetzung der *road map* voranzubringen. Denn wenn er es wollte, kann er auf die Unterstützung der Opposition zählen.

Für die Palästinensische Autorität liegt die Herausforderung vor allem in der Umsetzung der für die erste Prozeßphase vorgesehenen Schritte. Die schwierigste Aufgabe ist dabei die Beendigung der bewaffneten Intifada und die Entwaffnung der palästinensischen Gruppierungen. Der Mitte März eingesetzte Premierminister Mahmud Abbas (Abu Mazen) hat seinen Willen bekundet, diese Aufgabe zu lösen. Dabei verfügt er derzeit weder über die Machtmittel noch über den nötigen Rückhalt, um die militanten Gruppierungen zu entwaffnen. Es ist illusorisch anzunehmen, er könne die islamistischen Bewegungen einfach zerschlagen, die sich in der palästinensischen Bevölkerung auf eine Zustimmung von nahezu 30 Prozent stützen können. Statt dessen muß Mahmud Abbas zunächst auf Überzeugung und Konsens setzen. Es wird dann darum gehen, den pragmatischen Teil der Hamas sowie der anderen Gruppierungen in den

politischen Prozeß einzubinden und ihnen dadurch bewußt zu machen, daß ein Gelingen des Friedensprozesses auch in ihrem Interesse liegen muß. Gleichzeitig gilt es, den militanten Gruppierungen die Unterstützung in der Bevölkerung zu entziehen. Diese Strategie aber kann nur gelingen, wenn sich die Lebensumstände der Palästinenser möglichst schnell spürbar verbessern, wenn Häftlinge aller politischen Gruppierungen aus israelischen Gefängnissen entlassen werden, wenn Israel seine Liquidierungen, Hauszerstörungen und Militäraktionen in den palästinensischen Gebieten einstellt und wenn eine Konfliktlösung absehbar ist.

Amerikanisches Engagement?

Nur wenn die internationale Gemeinschaft bereit ist, sich wesentlich intensiver als bislang zu engagieren und unbeirrt darauf zu bestehen, daß die in der *road map* vorgesehenen Schritte von den Konfliktparteien tatsächlich parallel und simultan durchgeführt werden, kann ein Friedensprozeß in Gang kommen, der diesen Namen auch verdient. In erster Linie sind hier die USA gefragt. Sie sind es, die dem Quartett Einfluß und Bedeutung verleihen – oder ihm beides verwehren oder entziehen.

Allem Anschein nach hat der amerikanische Präsident beschlossen, sich ernsthaft für eine Konfliktlösung stark zu machen, und er hat dafür die Unterstützung der amerikanischen Bevölkerung. Laut Umfragen bewertet eine Mehrheit der US-Amerikaner die *road map* positiv und ist damit einverstanden, daß Israel, die PA und die arabischen Staaten dazu gedrängt werden, den Friedensplan umzusetzen. Eine aktivere Rolle des amerikanischen Präsidenten, durchaus im Rahmen des Quartetts, würde sie dementsprechend als Ausdruck der Stärke sehen – selbst wenn der gewünschte Erfolg ausbliebe.⁷⁰

Allerdings ist zweifelhaft, ob sich die amerikanische Regierung intensiv und vor allem anhaltend für die Umsetzung des Friedensplans engagieren wird. Denn in nächster Zeit wird der innenpolitische Druck auf Präsident Bush steigen, sich *nicht* für eine Friedenslösung auf Basis der Formel »Land für Frieden« einzusetzen, da er damit israelische Interessen gefährde. Kongreßabgeordnete, *think tanks* und Lobbygruppen

⁶⁹ Vgl. ausführlich Muriel Asseburg, Die zweite Sharon-Regierung. Vorprogrammierte Stagnation?, Berlin, Februar 2003 (SWP-Aktuell 9/03).

⁷⁰ Vgl. *Program on International Policy Attitudes (PIPA)/Knowledge Networks, Americans on the Middle East Road Map*, 30. Mai 2003, <<http://www.pipa.org>>.

haben bereits Position gegen ein intensives amerikanisches Engagement bezogen. Hier gibt es eine Übereinstimmung der Interessen der Neokonservativen (die schon seit Jahren für einen Abbruch des Oslo-Friedensprozesses und für eine Politik der israelischen Stärke eintreten), der christlichen Rechten (nach deren Überzeugung das Heilige Land nicht »aufgegeben« werden darf, um die Wiederkehr des Messias zu ermöglichen) und der (Likud-nahen) Pro-Israel-Lobby, die den Kurs der Sharon-Regierung stützt. Bush wird sich im Vorfeld der Wahlen 2004 mehr und mehr genötigt sehen, diese Gruppierungen nicht zu verprellen.

Empfehlungen

Die *road map* kann nur dann Ausgangspunkt für einen erfolgreichen Friedensprozeß werden, wenn sich die internationale Gemeinschaft verpflichtet, sowohl die Zwischenschritte als auch die Konfliktlösung politisch, finanziell und letztlich auch militärisch abzusichern. Zudem gilt es, beide Konfliktparteien mit massivem Druck zu veranlassen, die Umsetzung der jeweiligen Verpflichtungen zügig anzugehen und Störungs- und Verzögerungsversuche der Friedensgegner möglichst zu unterbinden. Andernfalls besteht die große Gefahr, daß die *road map* schnell das gleiche Schicksal erleiden wird wie die Mitchell-Empfehlungen und die Tenet-Vereinbarungen.

In erster Linie wird es nach wie vor von den USA abhängen, ob der Friedensplan auch umgesetzt wird. Die USA haben als einzige Macht das Potential, sowohl die Existenz des Staates Israel als auch eine regionale Ordnung im Nahen Osten politisch und militärisch zu garantieren. Eine EU-Politik, die den amerikanischen Ansatz konterkariert, wird daher ohne Wirkung bleiben. Nahostpolitik muß für die EU insofern in erster Linie transatlantische Politik sein. Die EU wird allerdings nur dann als ernst zu nehmender Akteur wahrgenommen werden, wenn die Europäer mit einer Stimme sprechen und eine konsequente und glaubwürdige Politik verfolgen. Zudem sollte sie dem tiefen Mißtrauen entgegenwirken, das in der israelischen Gesellschaft gegenüber der EU besteht.

Gleichzeitig kann die EU den Konfliktparteien dabei helfen, aus der Gewaltspirale auszubrechen. Dabei sollten die Herbeiführung einer tragfähigen Waffenruhe, die Unterstützung einer Verhandlungslösung und der Aufbau eines lebensfähigen palästinensischen Gemeinwesens im Vordergrund der europäischen Bemühungen stehen. In diesem Sinne sollte die EU den Wiederaufbau in den palästinensischen Gebieten finanziell und technisch unterstützen. Der Wiederaufbau ist, genauso wie die Fortführung der Reformen, Mitvoraussetzung für das Entstehen eines lebensfähigen palästinensischen Gemeinwesens. Von besonderer Bedeutung ist auch die baldige Abhaltung von Wahlen in den palästinensischen Gebieten.

Rolle der EU im Quartett

- ▶ Vor allem muß die EU auf die USA einwirken, sich nachhaltig für die Umsetzung der *road map* in Form simultaner Schritte beider Konfliktpartner einzusetzen sowie dem Quartett den Raum zu geben, der nötig ist, um als ehrlicher Makler zwischen den Parteien zu vermitteln.
- ▶ Die EU sollte sich im Rahmen des Quartetts an der Ausarbeitung des Grobkonzepts einer tragfähigen Konfliktlösung beteiligen, das den Konfliktparteien als Verhandlungsgrundlage zuzuleiten wäre.
- ▶ Im Rahmen des Quartetts sollte die EU eine aktive Rolle der internationalen Gemeinschaft bei der Konfliktlösung einfordern. Dazu gehört nicht zuletzt die Entsendung einer militärischen oder zivilen internationalen Präsenz, um vorläufige und endgültige Grenzziehungen abzusichern – wenn die Konfliktparteien dies wünschen.
- ▶ Neben dem Angebot umfassender Unterstützung bei der Konfliktlösung sollte die EU innerhalb des Quartetts auf eine Klärung der Konsequenzen drängen, die zu ziehen wären, wenn eine (oder beide) der Konfliktparteien den vorgelegten Friedensplan hinauszögert oder zu verhindern sucht. Nur ein geeintes Vorgehen und geeinter Druck des Quartetts kann zum gewünschten Erfolg führen.

Glaubwürdige, konsistente EU-Politik

- ▶ Einige EU-Staaten haben bislang versucht, Israels Interessen in der EU auf eine Art und Weise zu vertreten, die eine gemeinsame europäische Position unterminiert. Darauf sollten sie künftig verzichten. Das gilt etwa für Deutschland, das bislang einer Aufhebung der Vergünstigungen für den Import von Siedlungsprodukten entgegengewirkt hat. Die kurzfristigen »Gewinne«, die Israel dadurch erzielt, daß diese Vergünstigungen in Kraft bleiben, liegen nicht im mittelfristigen Interesse Israels an einer umfassenden und tragfähigen Konfliktlösung, sondern blockieren diese.
- ▶ Indem EU-Staaten überdies zulassen, daß durch den vergünstigten Import von Siedlungsprodukten die

Herkunftsregeln der Assoziierungsabkommen und humanitäres Recht verletzt werden, und indem sie durch den Export von Rüstungsgütern nach Israel ihre selbst gesetzten *Codes of Conduct* unterlaufen, setzen sie sich ins Unrecht.

Die EU und Israel

- ▶ Vertreter der EU und ihrer Mitgliedstaaten sollten im Rahmen öffentlicher Veranstaltungen die berechtigten Sorgen der israelischen Bevölkerung ansprechen. Nicht nur die uneingeschränkte Unterstützung des israelischen Existenzrechtes, auch die konsequente Bekämpfung anti-semitischer Tendenzen und Gruppierungen (gerade in den europäischen Staaten mit großen muslimischen Minderheiten) sollten als europäische Kernanliegen in Israel thematisiert und in der israelischen Öffentlichkeit bekannt gemacht werden.
- ▶ Europäer sollten in öffentlichen Foren und in israelischen Medien über europäische Interessen, Politik und Positionen aufklären. Dies wird die unterschiedlichen Ansätze zur Lösung des Konflikts, wie sie zwischen Europäern und israelischer Regierung bestehen, nicht überbrücken können. Eine solche Aufklärung kann aber der Dämonisierung der EU durch israelische Politiker und dem Mißtrauen entgegenwirken, das aus dem weitverbreiteten Halbwissen über die EU beruht. Dazu könnte insbesondere der deutsche Außenminister aufgrund seines guten Ansehens in der Region einen konstruktiven Beitrag leisten.
- ▶ Die EU sollte gemeinsam mit Israel darüber nachdenken, wie die ohnehin schon engen Beziehungen auf gesellschaftlicher, wissenschaftlicher, technologischer und wirtschaftlicher Ebene noch dichter verflochten werden können, um den in der Essener EU-Erklärung von 1994 avisierten »privilegierten Status« zu erreichen. In Frage käme beispielsweise die baldige Aufnahme Israels in die European Economic Area (EEA).

Herbeiführung einer tragfähigen Waffenruhe

- ▶ Die EU muß noch nachdrücklicher als bisher und im Verein mit den USA auf Israel einwirken, sämtliche Kollektivstrafen, Liquidierungen und militärische Vergeltungsaktionen einzustellen, damit der palästinensische Premierminister überhaupt eine

Chance hat, Maßnahmen zur nachhaltigen Beendigung des bewaffneten Kampfes einzuleiten.

- ▶ Gegenüber der PA sollte die EU noch unmißverständlich als bisher deutlich machen, daß die PA die strafrechtliche Verfolgung von Terroristen nicht als Verhandlungsmasse gegenüber Israel betrachten kann, sondern zu dieser Verfolgung völkerrechtlich verpflichtet ist. Die EU sollte allerdings auch ihr Augenmerk darauf richten, daß im Rahmen der Terrorismusbekämpfung rechtsstaatliche Verfahrensweisen eingehalten und Habeas-corpus-Rechte von Verdächtigen geachtet werden.
- ▶ Gleichzeitig sollte die EU auch noch nachhaltiger als bisher etwa in Zusammenarbeit mit palästinensischen Menschenrechtsorganisationen durch Medienkampagnen das Unrechtsbewußtsein der Bevölkerung schärfen. Insbesondere gilt es zu vermitteln, daß es keine Legitimation für Angriffe auf Zivilisten gibt – auch nicht im Befreiungskampf und auch ganz unabhängig davon, wie Israel sich verhält.
- ▶ In diesem Zusammenhang ist die Fortführung des Dialogs mit Vertretern der verschiedenen palästinensischen Gruppierungen vor Ort ebenfalls essentiell, um die Aktivisten der Fatah-nahen Gruppierungen und der oppositionellen säkularen und islamistischen Gruppierungen in einen Prozeß einzu beziehen, der darauf abzielt, Bewußtsein und Strategie zu beeinflussen. Eine diplomatische Aufwertung der islamistischen Gruppierungen durch hochrangige Gespräche gilt es zu vermeiden.
- ▶ Die EU sollte zudem noch stärker als bisher und ebenfalls im Verein mit den USA insbesondere auf Saudi-Arabien, Syrien und Iran einwirken, damit sie ihre finanzielle beziehungsweise logistische Unterstützung für terroristische Gruppierungen in den palästinensischen Gebieten einstellen und die Unterstützung durch private Organisationen unterbinden.

Unterstützung bei der Konfliktlösung

- ▶ Die EU sollte einerseits die gemeinsame Erarbeitung von Positionen und Optionen für eine Konfliktlösung durch Experten der beiden Konfliktparteien finanziell und technisch weiter unterstützen. Denn für die Details einer endgültigen Regelung sind insbesondere die in *track-two*-Verhandlungen erarbeiteten Ansätze zur Regelung der einzelnen Themenkomplexe (Jerusalem, Grenz

regime, Flüchtlingsproblematik, Wassermanagement etc.) wichtig.

- ▶ Andererseits sollte die EU konkrete und großzügige Unterstützung bei der Lösung der komplexen Probleme des endgültigen Status anbieten. Im Interesse der Regelung der Flüchtlingsfrage sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten zum Beispiel einen finanziellen Beitrag zu einem Flüchtlingsfonds leisten, aus dem Entschädigungsleistungen und Eingliederungshilfen gezahlt werden könnten. In Absprache mit den USA sollte die EU die Initiative zur Errichtung eines solchen Fonds ergreifen. Darüber hinaus sollte sie Kontingente für die Aufnahme von palästinensischen Flüchtlingen etwa aus dem Libanon anbieten.

Finanzielle Unterstützung und humanitäre Hilfe

- ▶ Im Rahmen eines Friedensprozesses sollte die EU den Wiederaufbau in den palästinensischen Gebieten finanziell und technisch unterstützen. Sie sollte ihre Unterstützung auch weiterhin strikt konditionieren, damit gewährleistet ist, daß transparente, effiziente und rechenschaftspflichtige Institutionen entstehen. Gleichzeitig sollte die EU danach streben, so schnell wie möglich von direkter Budgethilfe (bzw. Unterstützung der Schuldentilgung) zu projektgebundener Unterstützung zurückzukehren.
- ▶ Außer Frage steht ebenfalls, daß die EU aus humanitären Gründen Nothilfe für die palästinensische Bevölkerung leisten muß. Dabei gilt es auch gegenüber Israel noch mehr als bisher darauf zu drängen, daß die humanitären Organisationen ihre Arbeit ungehindert durchführen können. Die EU sollte humanitäre Hilfe zusätzlich leisten, ohne dafür proportional Gelder für mittel- und langfristige Entwicklungs- und Infrastrukturprojekte zu kürzen. Sie gefährdet sonst die langfristige Entwicklung in den palästinensischen Gebieten.

Wahlen

- ▶ Wahlen sind im Ablaufplan der *road map* als Abschluß der ersten Phase vorgesehen. Die EU sollte darauf hinwirken, daß sie sobald wie möglich stattfinden. Die EU hat bereits sowohl technische als auch finanzielle Unterstützung für die palästinensischen Wahlen angeboten. Darüber hinaus sollten ihre diplomatischen Aktivitäten mit Schwerpunkt darauf gerichtet sein, daß die notwendigen Bedingungen für erfolgreiche Wahlen erfüllt sind. So gilt es beispielsweise sicherzustellen, daß die palästinensische Bevölkerung Ost-Jerusalems an den Wahlen teilnehmen kann (auch entgegen etwaiger israelischer Versuche, dies zu verhindern) und daß es eine internationale Wahlbeobachtung gibt.

sischen Wahlen angeboten. Darüber hinaus sollten ihre diplomatischen Aktivitäten mit Schwerpunkt darauf gerichtet sein, daß die notwendigen Bedingungen für erfolgreiche Wahlen erfüllt sind. So gilt es beispielsweise sicherzustellen, daß die palästinensische Bevölkerung Ost-Jerusalems an den Wahlen teilnehmen kann (auch entgegen etwaiger israelischer Versuche, dies zu verhindern) und daß es eine internationale Wahlbeobachtung gibt.

- ▶ Ähnlich wie bei den Wahlen 1996 sollte die EU wieder eine führende Rolle bei der internationalen Wahlbeobachtung spielen. Zudem sollte sie diesmal noch mehr auf Chancengleichheit der Kandidaten und Kandidatinnen achten.

Reformen der PA

- ▶ Die EU sollte insbesondere auf die Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Standards, finanzieller Transparenz und die Gewährung von Menschen- und Bürgerrechten achten. Sie sollte die demokratischen Reformkräfte unterstützen und Hilfestellung bei der Umsetzung von Reformen geben. Details der Ausgestaltung des neuen politischen Systems sollte sie aber nicht vorgeben, um den Palästinensern nicht die Initiative zu nehmen und den Prozeß nicht als fremdbestimmt erscheinen zu lassen. Insbesondere könnte eine zu starke Außensteuerung der Reformen durch die Arbeitsgruppen der *International Task Force for Palestinian Reform* kontraproduktiv sein.

Stärkung der Zivilgesellschaft

- ▶ Europäische Unterstützung sollte sich in erster Linie darauf konzentrieren, die notwendigen Rahmenbedingungen für eine aktive Zivilgesellschaft zu schaffen. Wenig sinnvoll erscheint es hingegen, von außen prominente Vertreter der Zivilgesellschaft zu einer dritten Kraft neben Hamas und Fatah aufbauen zu wollen, solange diese in der palästinensischen Gesellschaft nur minimalen Rückhalt haben. Hier besteht vielmehr die Gefahr, die bevorzugten Vertreter durch zu große Außensteuerung zu diskreditieren.
- ▶ Gleichzeitig sollte in einigen Bereichen durchaus verstärkt mit zivilgesellschaftlichen Kräften zusammengearbeitet werden. Insbesondere der Auf- und Ausbau von Einrichtungen, die vor allem im Ge

sundheitswesen und im Wohlfahrts- und Bildungsbereich eine Alternative zu den islamistischen Strukturen bieten, seien sie öffentlich, seien sie von NGOs getragen, sollte stärker als bislang unterstützt werden.

Abkürzungen

AHLC	Ad-hoc Liaison Committee
ALF	Arab Liberation Front
EEA	European Economic Area
EG	Europäische Gemeinschaft
EIB	European Investment Bank
EMP	Euro-Mediterrane Partnerschaft
EU	Europäische Union
EuroMeSCo	Euro-Mediterranean Studies Commission
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GOI	Government of Israel
ICG	International Crisis Group
IDF	Israeli Defense Forces
IWF	Internationaler Währungsfonds
JMCC	Jerusalem Media and Communication Center
MAS	Palestine Economic Policy Research Institute
MEDA	Middle East and North Africa
MEP	Member of the European Parliament
MERIA	Middle East Review of International Affairs
NGO	Non-Governmental Organization
NIS	New Israeli Shekel
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
PA	Palestinian Authority
PFLP	Popular Front for the Liberation of Palestine
PIPA	Program on International Policy Attitudes
REDWG	Regional Economic Development Working Group
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNSCO	United Nations Special Coordinator for the Occupied Territories