

1/2010

Die Arabische
Friedensinitiative:
Politischer Durchbruch
oder verpasste Chance?

israel & palästina – ZEITSCHRIFT FÜR DIALOG ist eine Publikation des
DEUTSCH-ISRAELISCHEN ARBEITSKREISES FÜR FRIEDEN IM NAHEN OSTEN e.V.
Vorsitzende: Julia Scherf; stellv. Vorsitzende: Georg Fahrion und Christian Sterzing.
BeisitzerInnen: Susanne Beischer, Bernd Asbach.
Geschäftsstelle: diAk, Zeistrae 51/1, 22765 Hamburg
Bankverbindung (für Mitgliedsbeiträge): Stadtparkasse Düsseldorf, Konto-Nr.: 44 026 227,
BLZ 300 501 10. Im Mitgliedsbeitrag ist der Bezug der Zeitschrift enthalten.
E-Mail: geschaeftsstelle@diak.org; **Homepage:** www.diak.org
Redaktion: Bernd Asbach, Susanne Beischer, Michaela Birk, Steffen Hagemann, Shelley Harten,
Julia Scherf, Christian Sterzing (V.i.S.d.P.).
Redaktionsanschrift: diAk, Zeistrae 51/1, 22765 Hamburg
Nachdruck: ist erwünscht und kann bei vorheriger Einwilligung der Redaktion erfolgen.
Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.
Textverarbeitung und Layout: Holger Kern
Verlag: WOCHENSCHAU VERLAG, Adolf-Damaschke-Straße 10, 65824 Schwalbach/Ts.,
Tel.: 06196/860 - 65; Fax: 06196/860 - 60 und www.wochenschau-verlag.de; Bankverbindung
(für Abonnement): Postgirokonto Frankfurt/M., Konto 3770 608, BLZ 500 100 60.
Anzeigenverwaltung: WOCHENSCHAU VERLAG, Anzeigenabteilung **ISSN 0175-7024**
Bezugsbedingungen: Einzelhefte EUR 14,00/ Jahresabonnement EUR 43,20; alle Preise ver-
stehen sich zzgl. Versandkosten.
Erscheinungsweise: Vierteljährlich

Die Arabische Friedensinitiative und die internationale Gemeinschaft: Lippenbekenntnisse oder echtes Engagement?*

Muriel Asseburg

Mit Fug und Recht kann behauptet werden: Es hat keinen Mangel an deklaratorischer Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für die Arabische Friedensinitiative gegeben. So nimmt etwa die Roadmap von 2003 explizit auf die Initiative Bezug, und die EU-Ratsschlussfolgerungen weisen regelmäßig darauf hin, dass die Initiative ein wichtiges Element der internationalen Friedensbemühungen ist. Außerdem hat es durchaus ein reales Engagement der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der USA und der EU, gegeben, um diese Friedensinitiative zu unterstützen. Dieses Engagement geht über rein deklaratorische Stellungnahmen hinaus. Es handelt sich insofern um ein „echtes Engagement“, als dass die USA und die Europäer großes Interesse daran haben, die arabischen Staaten verstärkt in die Bemühungen um Friedensregelungen in der Region einzubinden und sie stärker in die Verantwortung zu nehmen. Zu einem darüber hinaus gehenden kooperativen, arbeitsteiligen Vorgehen auf Augenhöhe hat dies al-

lerdings bislang nicht geführt. Letztlich haben sich die USA und die Europäer seit 2002 vor allem deshalb immer wieder auf die Arabische Friedensinitiative berufen, um ihren eigenen Initiativen im Nahen Osten mehr Legitimität zu verschaffen.

Phasen und Motive des internationalen Engagements

Dies ist in drei Phasen (Roadmap-Prozess, Annapolis-Prozess und die Bemühungen der Obama-Administration) besonders deutlich geworden und wird durch die entsprechenden Dokumente illustriert. Zunächst springt dabei ins Auge, dass die von den USA angeführte internationale Gemeinschaft grundsätzlich einen *hands-off approach* gegenüber dem Friedensprozess anwendeten, sich aber immer dann gezwungen sahen, sich stärker zu engagieren, wenn die Gewalt in der Region eskalierte – etwa nach der *Operation Defensive Shield* und der Wiederbesetzung der palästinensischen Städte in der Westbank im März/April 2002,

nach dem Libanon-Krieg 2006 und nach dem Gaza-Krieg zur Jahreswende 2008/2009. Gleichwohl war es nicht nur die Absicht, eine weitere Eskalation zu verhindern bzw. die Situation nach den kriegesischen Auseinandersetzungen zu nutzen, um Fortschritte im Hinblick auf Konfliktregelung zu erzielen, die das Engagement antrieb.

Hinzu sind jeweils auch andere Motivationen gekommen – 2002/2003 im Hinblick auf den Irak-Krieg die Intention, die arabischen Staaten einzubinden und auf Seiten der USA zu bringen; 2007 der Versuch, die politische Polarisierung in der arabischen Welt, inklusive der palästinensischen Gebiete, für eine neue Friedensinitiative zu nutzen – in der Annahme, dass das Interesse der sogenannten „moderaten“ Kräfte zu einer Regelung zu kommen, dadurch gestiegen sei; und, ähnlich gelagert, unter der Obama-Administration, die Polarisierung im Zusammenhang mit dem Nuklearkonflikt mit dem Iran (also die Perzeption, Iran und seine Verbündeten vs. Israel, die westliche Staatengemeinschaft und die „moderaten“ arabischen Staaten) zu nutzen, um das pro-westliche Lager zu stärken und Fortschritte im Hinblick auf eine Friedensregelung zu erzielen.

Dies hat allerdings bei der Umsetzung der jeweiligen Friedensinitiativen nicht zu einer konkreten, arbeitsteiligen Kooperation zwischen der von den

USA angeführten internationalen Gemeinschaft und der Arabischen Liga geführt. Dies kann anhand einiger Dokumente illustriert werden, in denen auf die Arabische Friedensinitiative Bezug genommen wird. Das erste Dokument ist die Sicherheitsratsresolution 1397 vom 12. März 2002. Diese begrüßt nicht nur die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, insbesondere derjenigen Akteure, die kurz darauf das Quartett bilden sollten, also der USA, Russlands, der EU und der Vereinten Nationen, sondern auch den Beitrag des saudi-arabischen Kronprinzen Abdallah, also das, was der Gipfel der Arabischen Liga in Beirut dann im April 2002 als Arabische Friedensinitiative verabschieden würde.

Die Roadmap und der Roadmap-Prozess

Das zweite Dokument ist die Roadmap vom April 2003. In dieser wird schon in der Präambel auf die Arabische Friedensinitiative Bezug genommen: „This initiative is a vital element of international efforts to promote a comprehensive peace on all tracks.“ Allerdings wird der Arabischen Liga in der Roadmap keine konkrete Rolle in den drei Phasen, die zu einem Frieden in der Region führen sollten, zugewiesen. Einzelne arabische Staaten hingegen sollen durchaus eine Rolle spielen: in

der ersten vertrauensbildenden Phase beim Training palästinensischer Sicherheitskräfte durch Ägypten und Jordanien sowie durch das Unterlassen der Finanzierung von Gruppen, die Gewalt und Terrorismus verüben seitens aller (arabischen) Staaten.

In der zweiten Phase, in der ein palästinensischer Staat mit vorläufigen Grenzen etabliert werden soll, sollen die arabischen Staaten ihre Beziehungen mit Israel wieder auf den Stand von vor Ausbruch der zweiten Intifada bringen. In dieser Phase sollen auch die multilateralen Verhandlungen wiederbelebt und ein umfassender Friedensprozess eingeleitet werden.

In der dritten Phase sollen die endgültigen Grenzen des palästinensischen Staates in Verhandlungen festgelegt und ein umfassender Frieden etabliert werden. Letzterer schließt auch die umfassende Normalisierung der Beziehungen zwischen den arabischen Staaten und Israel ein. Dass die Normalisierung der israelisch-arabischen Beziehungen *nach* dem Ende der Besatzung und einer einvernehmlichen Regelung der Flüchtlingsfrage erfolgen soll, wird also in der Roadmap bestätigt. Dieser Ansatz führt das Prinzip „Land für Frieden“, den nicht zuletzt in Madrid bestätigten Ansatz für eine regionale Konfliktregelung, weiter aus. Doch der Roadmap-Prozess verlief schnell im Sande.

Der Annapolis-Prozess

Im Vorfeld des Annapolis-Gipfels vom November 2007 gab es intensive Bemühungen, um eine möglichst große arabische und islamische Präsenz zu gewährleisten und damit die Legitimität dieses Neuansatzes auf möglichst breite Füße zu stellen. Dabei machten die Europäer es sich zur Aufgabe, die diesbezüglichen amerikanischen Anstrengungen zu unterstützen. Deutschland etwa bemühte sich als EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2007 durch eine intensive Reisediplomatie darum, in der arabischen Welt ein positives Echo auf die avisierte Wiederaufnahme des Friedensprozesses zu erzeugen. Dies war insofern erfolgreich, als in Annapolis eine beachtliche Zahl hochrangiger Vertreter arabischer und islamischer Staaten anwesend war.

Umso mehr fällt auf, dass im Abschlussdokument des Gipfels – der vom damaligen amerikanischen Präsidenten George W. Bush verlesenen Deklaration – weder auf die Arabische Friedensinitiative Bezug genommen wird, noch für die arabischen Staaten, die Arabische Liga oder das *Follow-up*-Komitee der Arabischen Liga für die Friedensinitiative irgendeine Rolle vorgesehen ist. Aber nicht nur die arabischen Staaten blieben außen vor, auch dem Quartett wurde keine Aufgabe zuge-

dacht. In Annapolis wurde vielmehr ein Prozess eingeleitet, der sehr stark durch die USA dominiert wurde, und zwar sowohl, was die Führungsrolle als auch was das *Monitoring* angeht – im Vergleich dazu war in der Roadmap noch ein Aufsichtsmechanismus vorgesehen, in dem die USA, die EU und die VN unterschiedliche *Monitoring*-Aufgaben übernehmen sollten. In der Realität hatte dieser Mechanismus allerdings nicht funktioniert.

Obamas Engagement im Friedensprozess

Bemerkenswert ist, dass US-Präsident Barack Obama in den wichtigen Reden zum Nahen Osten bzw. zur arabischen Welt, die er im ersten Amtsjahr zum Beispiel in der Türkei, in Kairo und vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen gehalten hat, nicht explizit auf die Arabische Friedensinitiative Bezug genommen hat. Zwar stellte Obama vor der Generalversammlung kooperative Ansätze in Aussicht und betonte in diesem Zusammenhang auch: „In pursuit of that goal we will develop regional initiatives with multi-lateral participation alongside bilateral negotiations.“ Die Arabische Friedensinitiative oder arabische Staaten erwähnte er dabei jedoch nicht direkt. Dennoch: Obama ist derjenige US-Präsident, der versucht hat, das Poten-

tial der Arabischen Friedensinitiative zu nutzen und sie zu einem tragenden Element des amerikanischen Ansatzes gegenüber der Region auszubauen.

In seiner vielbeachteten Kairo-Rede vom Juni 2009 verließ US-Präsident Obama seinem Willen Ausdruck, die Beziehungen der USA zu den islamisch geprägten Ländern auf eine neue, von gegenseitigem Respekt bestimmte Grundlage zu stellen. Ein zentrales Element bei diesem Neubeginn sollte eine ausgewogenere Haltung der US-Administration im israelisch-palästinensischen Konflikt und ein „aggressives Engagement“ zu dessen Befriedung sein. Vertrauensbildende Maßnahmen sollten zunächst – nach dem Gaza-Krieg zur Jahreswende 2008/2009 – eine konstruktive Atmosphäre für die Wiederaufnahme von Verhandlungen schaffen. In diesem Sinne erwirkte die US-Administration von Benjamin Netanjahu, der im März 2009 sein Amt als Premierminister einer rechtsgerichteten Regierungskoalition angetreten hatte, ein Lippenbekenntnis zu einer Zweistaatenlösung. Und sie versuchte – letztlich erfolglos –, die israelische Regierung auf einen vollständigen Siedlungsstopp in den besetzten Gebieten zu verpflichten. Im Gegenzug sollten Washingtons arabische Verbündete gegenüber Israel vertrauensbildende Signale aussenden und Maßnahmen zur Normalisierung der Beziehungen

einleiten, etwa durch die (Wieder-) Eröffnung von Handelsvertretungen oder Gewährung von Überflugrechten. Dabei war Obamas Überlegung, die Attraktivität und Glaubwürdigkeit der Arabischen Friedensinitiative dadurch zu erhöhen, dass die arabischen Staaten vertrauensbildende Maßnahmen ergreifen würden. Diese würden dann wiederum die Israelis davon überzeugen, dass die arabische Seite auch wirklich daran interessiert sei, den Zustand zu erreichen, der in der Arabischen Friedensinitiative geschildert wird – also eine umfassende Friedenslösung in der Region, in der Israel in gutnachbarschaftlicher Beziehung mit seinen arabischen Nachbarn existiert. Damit wären allerdings einige der Schritte hin zu einer Anerkennung Israels vorweggenommen worden, die die Arabische Friedensinitiative erst für den Fall einer Beendigung der israelischen Besatzungsherrschaft und der einvernehmlichen Regelung der Flüchtlingsfrage vorsieht. Gleichzeitig sollten – so die Obama-Administration – die arabischen Staaten vor allem dabei stärker einbezogen werden, den Wiederaufbau in den palästinensischen Gebieten zu finanzieren sowie Institutionenbildung und den Aufbau von *Governance*-Strukturen zu unterstützen.

Eine grundlegende Idee der Obama-Administration war dabei das gemeinsame Interesse der arabischen

Staaten, Israels und der westlichen Staatengemeinschaft daran, eine Nuklearisierung des Iran zu verhindern, zu nutzen, um vertrauensbildende Schritte in der Region zu befördern. Dieser Ansatz war allerdings von Anfang an fehlgeleitet. Denn nach dem Scheitern des von George W. Bush im November 2007 eingeleiteten Annapolis-Prozesses, nach dem Gaza-Krieg zur Jahreswende 2008/2009 und angesichts der aggressiven anti-arabischen Rhetorik des israelischen Außenministers Avigdor Lieberman war es wenig verwunderlich, dass die arabischen Staaten sich nicht in einer Bringschuld gegenüber Israel sahen.

Darüber hinaus betrachten sie die in der Initiative von 2002 formulierten Bedingungen für eine Anerkennung Israels und die Normalisierung der Beziehungen als nicht verhandelbar. Und letztlich hätten Maßnahmen, die tatsächlich Eindruck auf die öffentliche Meinung in Israel hätten machen können, wesentlich weiter gehen müssen, als Washington es forderte – vergleichbar etwa dem Besuch des damaligen ägyptischen Präsidenten Anwar al-Sadat 1977 in Jerusalem. Solche Schritte aber waren angesichts der öffentlichen Meinung in der Region unvorstellbar. Vertreter arabischer Staaten, wie der saudische und der jordanische Außenminister, machten denn auch im Sommer 2009 unmissverständlich klar, dass

sie vertrauensbildende Maßnahmen und Schritte der Normalisierung für einen Umweg hielten, der eher davon abführte, endlich die wichtigen Endstatusfragen anzugehen. So wurde zwar letztlich von kleineren Golfstaaten angeboten, wieder Handelsmissionen zu eröffnen, aber eine tatsächliche Verbesserung des Klimas konnte nicht erzielt werden. Eine weitere Ursache dafür war, dass auch die Netanjahu-Regierung ihren Teil des vorgeschlagenen *freeze for thaw*-Handels nicht zu erfüllen bereit war, also eben keinen vollständigen Siedlungsstopp verkündete.

Auch die Europäer haben die Arabische Friedensinitiative als Anknüpfungspunkt gesehen, um die arabischen Staaten stärker in die Verantwortung zu nehmen, um eine größere Inklusivität und regionale Unterstützung für Friedensverhandlungen zu generieren und um letztlich die Akzeptanz für eine Friedenslösung zu erhöhen. Deshalb haben sie sich insbesondere im Vorfeld des Annapolis-Gipfels dafür eingesetzt, die Araber mit an Bord zu holen. Zudem haben die Europäer, und das gilt insbesondere für Deutschland, mit dem Ziel, ein konstruktives Klima in der Region herbeizuführen, im Frühjahr/Sommer 2009 eine intensive Reisediplomatie gepflegt, um arabische Regierungen davon zu überzeugen, die Arabische Friedensinitiative auf den

Kopf zu stellen. Letztlich ist es aber nicht gelungen, ein vertrauensvolles Klima zu schaffen, in dem Verhandlungen wieder in Gang gesetzt und konstruktiv geführt werden können, wie es die Obama-Administration avisiert hatte.

Wie weiter?

Nach wie vor sind es weder die Europäer noch die regionalen Führungsmächte, die eine Konfliktregelung herbeiführen werden – ohne ein aktives Engagement der USA werden kaum, gegen die USA werden keine Fortschritte erzielt werden können. Zudem werden es die Konfliktparteien ohne ein zielgerichtetes internationales Engagement nicht schaffen, sich aus der Spirale der Gewalt und des gegenseitigen Misstrauens zu befreien. Dazu bedarf es einer Perspektive, die von außen vorgegeben wird – in Form einer Blaupause für die Regelung des Konflikts, die die wesentlichen, längst bekannten Prinzipien einer Regelung festhält – und eines aktiven und konsistenten Begleitens von Verhandlungen über die Details der Regelung sowie ihrer Umsetzung. Nur durch eine glaubwürdige Friedensperspektive kann es tatsächlich gelingen, die Friedenskräfte in den Gesellschaften ausreichend zu stärken. Das impliziert auch, dass die internationale Gemein-

schaft, angeführt von den USA, bereit sein muss, nicht nur in Verhandlungen aktiv zu vermitteln, sondern auch die Umsetzung durch ein objektives *Monitoring* zu begleiten und Fehlverhalten zu sanktionieren. Ist diese Bereitschaft nicht vorhanden, sollte man auch auf einen weiteren Gipfel wie in Annapolis verzichten.

Was heißt das für die Kooperation der USA und der Europäer mit der Arabischen Liga und den arabischen Staaten? Hier sind insbesondere zwei Punkte relevant:

- Der erste betrifft die Arbeitsteilung, die sich mit einigen arabischen Staaten herausgebildet hat, nämlich dass der „Westen“ letztere zunächst darin unterstützt hat, zwischen Akteuren zu vermitteln, mit denen der Westen (zum Teil) selbst nicht sprechen will – in erster Linie zwischen den palästinensischen Kontrahenten Fatah und Hamas. In der Folge hat der Westen dann allerdings diese Arbeitsteilung und das Standing der regionalen Akteure unterminiert, indem er nicht erfüllbare Vorgaben gemacht hat. Dies bezieht sich insbesondere auf die Unterminierung des Abkommens über eine palästinensische Einheitsregierung, das die Saudis im Frühjahr 2007 in Mekka vermittelten, durch den Westen, aber auch auf die derzeitigen Bemü-

hungen der ägyptischen Regierung, zwischen den palästinensischen Gruppierungen ein Machtteilungsabkommen zustande zu bringen. Die USA und die EU haben das Mekka-Abkommen unterminiert: die USA durch Ausrüstungshilfe für Fatah-Kräfte, die EU dadurch, dass sie die Budgethilfe für die Einheitsregierung nicht wieder aufnahm, USA und EU durch klare Signale, dass eine Regierung, die Hamas-Vertreter umfasst, kein willkommener Partner ist. Diese Haltung, die nach wie vor andauert, und das Bestehen auf der Erfüllung der sogenannten Quartett-Kriterien durch jegliche palästinensische Regierung ist insbesondere deshalb nicht zielführend, weil es ohne einen Minimalkonsens zwischen den palästinensischen Kontrahenten kaum möglich sein wird, die gravierenden Probleme zu lösen, mit denen die Palästinenser konfrontiert sind – insbesondere die Blockade des Gazastreifens mit ihren verheerenden Auswirkungen.

- Der zweite Punkt wäre, eine engere Kooperation zwischen dem Quartett auf der einen und dem so genannten Arabischen Quartett auf der anderen Seite anzustreben, also den Vertretern Ägyptens, Jordaniens, Saudi-Arabiens und eines der kleineren Golfstaaten. Hier wäre nicht nur eine enge und kontinuierliche Abstim-

mung auf Regierungsebene in Bezug auf die Wiederaufnahme eines ziel-führenden Friedensprozesses sinnvoll. Beide Seiten sollten sich auch Gedanken darüber machen, was sie jeweils zum Abschluss und zur Implementierung eines Abkommens beitragen können – vor allem mit dem Ziel, die großen Divergenzen zwischen den Konfliktparteien in Bezug auf Endstatusfragen zu überbrücken. Das betrifft zum Beispiel die Flüchtlingsfrage. Es betrifft auch die Frage einer internationalen Präsenz in den palästinensischen Gebieten für eine Übergangsphase. Hierbei könnte es zudem um das Ausbuchstabieren der Arabischen Friedensinitiative gehen – nicht im Sinne des geschilderten *freeze for thaw*-Ansatzes, sondern mit dem Ziel, eine Konkretisierung zu erarbeiten, die darlegt, wie eine Friedensregelung zwischen Israel und den arabischen Staaten konkret aussehen könnte – zum Beispiel in den Bereichen Tourismus, Infrastruktur, Handel, Kulturaustausch, Investitionen, etc. – und welche Maßnahmen hilfreich bzw. nötig wären, um diese für alle Seiten attraktiv zu machen.

Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den die Autorin am 26. Oktober 2009 auf der Jahrestagung des diAk in der Evangelischen Akademie Arnoldshain hielt.