

Erscheint in: inamo (Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten), 8 (Sommer 2003) 30, S. 38-40

Road map oder road blocks?

Muriel Asseburg

Ende April 2003 wurde den Konfliktparteien im Nahen Osten die sogenannte road map vorgelegt: ein Plan für eine friedliche Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts mittels einer sukzessiven Umsetzung einer Zwei-Staaten-Lösung bis zum Jahre 2005. Damit bietet sich in der Tat die Chance, in einen neuen Friedensprozeß im Nahen Osten einzusteigen. Der Plan garantiert aber keineswegs Erfolg. Inwieweit eine Neuaufnahme des Prozesses erfolgreich sein wird, wird nicht nur vom Verhalten der Konfliktparteien abhängen, sondern vor allem davon, ob sich die USA in dieser Hinsicht intensiv und nachhaltig engagieren. Trotz der öffentlichkeitswirksamen Gipfelerklärungen in Sharm asch-Sheikh und Aqaba und erster vertrauensbildender Maßnahmen stimmen die Entwicklungen seit der Veröffentlichung der road map in dieser Hinsicht alles andere als zuversichtlich.

Der vom Quartett – dem im April 2002 gebildeten Koordinationsforum für die Nahostpolitik von USA, EU, der Russischen Föderation und den UN – vorgelegte Friedensplan sieht bis 2005 eine endgültige und umfassende Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts durch eine Zwei-Staaten-Lösung vor. Dazu sollen beide Konfliktparteien gleichzeitig und unter der Anleitung des Quartetts Schritte ergreifen, die auf eine Verbesserung der ökonomischen und humanitären Situation in den palästinensischen Gebieten abzielen und umfassende Reformen im Bereich palästinensischer Institutionenbildung, Sicherheitskooperation und Terrorismusbekämpfung sowie Verhandlungen über die Ausgestaltung des endgültigen Status umfassen. Damit soll auch die Basis für einen baldigen umfassenden Frieden im Nahen Osten geschaffen werden. Der multilaterale Prozeß soll wiederbelebt und die bilateralen Verhandlungen zwischen Israel und Syrien sowie Israel und Libanon sollen wieder aufgenommen und zum Erfolg geführt werden.

Die drei Phasen der road map

Die **erste Phase**, die ursprünglich bis Mai 2003 dauern sollte, sieht zunächst Erklärungen der beiden Führungen vor:

- Die Palästinenser sollen einen Gewaltverzicht und eine Waffenruhe verkünden und ihre Anerkennung des Existenzrechtes des Staates Israel bekräftigen; die Israelis sollen sich auf die Umsetzung einer Zwei-Staaten-Lösung inklusive eines lebensfähigen und unabhängigen palästinensischen Staates verpflichten und ihrerseits Gewalt gegen Palästinenser einstellen.
- Beide Seiten beenden ihre Hetze gegen die jeweils andere Seite.
- Die palästinensische Seite soll umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ergreifen, insbesondere die Umstrukturierung der Sicherheitsapparate, die generelle

Entwaffnung palästinensischer Gruppierungen und die Wiederaufnahme der Sicherheitskooperation mit Israel.

- Gleichzeitig sollen in der Palästinensischen Autorität (PA) weitere politische Reformen durchgeführt werden, die auf mehr Transparenz und good governance abzielen. Dazu gehörten auch die Ausarbeitung einer Verfassung, die ein gewaltenteiliges, demokratisches, parlamentarisches Regierungssystem vorsieht, sowie die Vorbereitung allgemeiner Wahlen.
- Israel seinerseits soll darauf hinarbeiten, die Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung zu normalisieren, indem es sein Militär auf die Linien vor dem Ausbruch der Intifada - und damit aus den palästinensischen Bevölkerungszentren - zurückzieht, Maßnahmen zur Verbesserung der humanitären Situation in den palästinensischen Gebieten unterstützt und alle „vertrauensstörenden“ Maßnahmen (Deportationen, Zerstörung von palästinensischen Wohnhäusern und Institutionen, Angriffe auf Zivilisten etc.) unterläßt.
- Zudem soll Israel in dieser Phase den Siedlungsbau vollständig einstellen und die Siedlungen, die nach dem März 2001 errichtet worden sind, räumen.

Die **zweite Phase** (Juni 2003 bis Dezember 2003) beginnt nach den palästinensischen Wahlen mit einer vom Quartett einberufenen internationalen Konferenz, die Verhandlungen zwischen Israelis und Palästinensern über eine endgültige Konfliktlösung einleiten und die multilateralen Verhandlungen wiederbeleben soll. Die Phase endet mit der Etablierung eines palästinensischen Staates in provisorischen Grenzen mit „einigen Attributen von Souveränität“, seiner internationalen Anerkennung und eventuellen UN-Mitgliedschaft.

- Hierzu sollen die begonnenen Reformen fortgesetzt werden. Dies betrifft unter anderem die Verabschiedung einer demokratischen Verfassung und die förmliche Etablierung des Amtes eines Premierministers durch die Palästinenser.
- Auch die Sicherheitskooperation und Normalisierung der palästinensischen Lebensumstände soll fortgesetzt werden.
- Israel soll „weitere Maßnahmen hinsichtlich der Siedlungen“ ergreifen, um ein möglichst zusammenhängendes Territorium des palästinensischen Staates zu ermöglichen.

Auch die **dritte Phase** (2004 bis 2005) beginnt mit einer internationalen Konferenz. Sie soll einen Prozeß einleiten, der zur Gründung eines palästinensischen Staates und zur Ratifizierung eines israelisch-palästinensischen Abkommens führt. Dieses Abkommen soll alle offenen Fragen regeln, insbesondere die der Grenzen, Jerusalems, der Siedlungen und der palästinensischen Flüchtlinge, auf Basis der relevanten Sicherheitsratsresolutionen (242, 338 und 1397). In dieser letzten Phase sollen Fortschritte im Hinblick auf einen umfassenden Friedensprozess angestoßen werden, nach dessen Abschluß es zu normalen Beziehungen zwischen den arabischen Staaten und Israel kommt. Palästinensische Reformen sollen konsolidiert und palästinensische Institutionen stabilisiert werden, um die Unabhängigkeit vorzubereiten.

Fortschritt gegenüber früheren Friedensinitiativen ...

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, hat die road map einen umfassenden Ansatz, der sich mit drei Schlagworten umschreiben läßt: Simultaneität, Parallelität und internationales Monitoring. Der Friedensplan

sieht vor, daß beide Parteien gleichzeitig und ohne Vorbedingungen die an sie gestellten Anforderungen erfüllen (Simultaneität). Damit soll das Muster durchbrochen werden, nachdem bislang beide Seiten immer wieder die eigenen Versäumnisse durch die der anderen Seite gerechtfertigt haben. Fortschritte sollen gleichzeitig in allen Bereichen des palästinensisch-israelischen Verhältnisses (Sicherheitskooperation, Verbesserung der palästinensischen Lebensbedingungen, Verhandlungen über einen Endstatus, etc.) erzielt werden (Parallelität). Denn es hat sich gezeigt, daß ein dauerhafter Waffenstillstand nicht zu erreichen ist, solange es keine realistische Perspektive auf eine Konfliktlösung und ein Ende der Besatzung gibt. Zudem soll es der internationalen Gemeinschaft obliegen, zu beurteilen, ob die Fortschritte ausreichen, um in die nächste Phase einzusteigen (internationales Monitoring). Dazu hat das Quartett einen »Aufsichtsmechanismus« ausgearbeitet: Vier Komitees sollen Fortschritte in den Bereichen Sicherheit (PA-Sicherheitsreform, 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 die ersten beiden Komitees, die EU das Komitee zu den zivilen Reformen und die UN das zu den humanitären Angelegenheiten leiten.

... aber gravierende Defizite in der Architektur

Der Friedensplan gibt vor, einen zielorientierten Prozeß einzuleiten. In der Realität fokussiert der Plan jedoch stark auf die erste Phase, während für die darauffolgenden Phasen wichtige Fragen ungeklärt bleiben. Vor allem sind die Prinzipien einer endgültigen Lösung nicht klar benannt.¹ Der Verweis auf die relevanten Sicherheitsratsresolutionen ist ungenügend. Dies betrifft insbesondere die Fragen des palästinensischen Staatsgebiets, Jerusalems und die Flüchtlingsfrage. Hier fehlen klare Zielvorgaben, die sich an den Clinton-Parametern und dem Taba-Acquis orientieren könnten und die vorrangig berücksichtigen, was für einen lebensfähigen palästinensischen Staat essentiell ist: neben einem zusammenhängenden Territorium vor allem offene Grenzen, die unter anderem Wirtschaftsbeziehungen mit Jordanien, Israel und Ägypten erlauben. Dies ist um so wichtiger, als Israel derzeit mit dem Bau des sogenannten Sicherheitszaunes weit innerhalb beider Seiten der West Bank Tatsachen schafft, die die Lebensfähigkeit eines künftigen palästinensischen Staates grundsätzlich gefährden.

Der Zeitplan der road map war schon zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung nicht mehr umsetzbar. Er sollte ohnehin nur als Orientierung dienen. Es gibt keinen verbindlichen Zeitplan, sondern der Eintritt in die jeweils nächste Phase hängt davon ab, ob die Anforderungen der vorherigen erfüllt sind. Die road map sieht keine Sanktions- oder Durchsetzungsmechanismen vor, 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 im Hinblick auf eine Zwei-Staaten-Lösung verhindern wollen. Damit setzt der vorliegende Plan angesichts absehbarer Störmanöver und Verzögerungstaktiken der Friedensgegner auf beiden Seiten einmal mehr zu stark auf einen unrealistischen Prozeß der

¹ Oder, um mit Henry Siegman zu sprechen: »The one thing the new Washington document is not is a road map. The destination does not appear.« Henry Siegman, A 'Map' without a Destination, in: International Herald Tribune, 30.10.2002.

Vertrauensbildung und Annäherung zwischen den Konfliktparteien und enthält zu wenig bindende Elemente und Garantien für die Umsetzung der Konfliktlösung.

Insgesamt ist die Rolle der internationalen Gemeinschaft nicht klar umrissen. Das Quartett soll zwar die Fortschritte der Konfliktparteien beobachten, begleiten und bewerten, es versteht sich im wesentlichen aber als *facilitator* und *mediator*. Weder Streitschlichtung durch Dritte, noch konkrete politische oder militärische internationale Garantien für eine endgültige Lösung sind vorgesehen. Zudem vernachlässigt der Prozeß einmal mehr die Bevölkerungen: Vertrauensbildung zwischen den Menschen, die Aufarbeitung des Konfliktes und der Umgang mit Kriegsverbrechen sind nicht berücksichtigt, ebensowenig wie die Wahrung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung.

Absehbare Schwierigkeiten und Blockaden

Erste Probleme beim Einstieg in die Umsetzung der road map zeichnen sich bereits ab. Die israelische Regierung hat ernsthafte Bedenken hinsichtlich des Prozesses und der Zielvorstellung des Plans angemeldet. Bezüglich des Prozesses beharrt Israel darauf, daß es erst dann zu einem Wiedereinstieg in Verhandlungen bereit ist, wenn die neue palästinensische Regierung umfassende Reformen durchgeführt hat und erfolgreich gegen Terrorismus vorgeht. Zudem sollen die USA die Hauptverantwortlichen für den Friedensprozeß bleiben. Die substantiellen israelischen Änderungswünsche sollen vor allem sicherstellen, daß kein Prozeß eingeleitet wird, der automatisch und unaufhaltbar in die Errichtung eines palästinensischen Staates in den Grenzen von 1967 mündet und daß es kein Rückkehrrecht palästinensischer Flüchtlinge nach Israel geben wird. Die Palästinenser sollen von vornherein auf das Rückkehrrecht verzichten und Israel als den Staat der Juden anerkennen.

Ohnehin ist mit der derzeitigen rechtsnationalen Regierungskoalition aus Likud, Shinui, Nationalreligiöser Partei und Nationaler Union eine Umsetzung der road map nicht zu erwarten. Der israelische Premierminister Ariel Sharon hat zwar der Bush-Rede vom 24. Juni 2002 und einer phasenweise umzusetzenden Zwei-Staaten-Lösung grundsätzlich zugestimmt und von schmerzhaften Konzessionen gesprochen. Allerdings ist Skepsis angebracht, ob er bereit ist, sich auf einen Prozeß einzulassen, der in wenigen Jahren zu einem souveränen und lebensfähigen Staat Palästina führt. Wenn Sharon von einem Ende der Besatzung spricht, meint er die Beendigung der direkten Kontrolle über die palästinensische Bevölkerung, nicht 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 Koalitionsverhandlungen darauf verpflichtet, substantielle Verhandlungen mit den Palästinensern nur nach vorheriger Zustimmung der Regierung zu führen.²

Für die PA wird die Herausforderung zunächst in der Beendigung der bewaffneten Intifada liegen. Der Mitte März eingesetzte Premierminister Mahmud Abbas (Abu Mazen) hat seinen Willen dazu bekundet, er muß aber erst das Image einer auf äußeren Druck eingesetzten Marionette überwinden und die Unterstützung der Bevölkerung und der palästinensischen Gruppierungen gewinnen. Ohne Machtmittel die militanten Gruppierungen zu entwaffnen, muß

² Vgl. ausführlich Muriel Asseburg, Die zweite Sharon- Regierung. Vorprogrammierte Stagnation?, Berlin, Februar SWP-Aktuell 9/ 2003 <http://www.swp-berlin.org>.

er auf Überzeugung und Konsens setzen. Dies kann ihm nur gelingen mit einer schnell greifbaren Verbesserung der Lebensumstände und wenn Israel seine Liquidierungen, Hauszerstörungen und Militärfaktionen in den palästinensischen Gebieten einstellt und wenn eine Konfliktlösung absehbar ist. Bislang hat Israel nicht signalisiert, daß es durch Zurückhaltung unterstützend wirken will, sondern hat seine Militäroperationen zunächst ausgeweitet.

Nachhaltiges Engagement der internationalen Gemeinschaft?

Nur wenn die internationale Gemeinschaft bereit ist, sich wesentlich intensiver als bislang zu engagieren und darauf zu beharren, daß die in der road map vorgesehenen Schritte von den Konfliktparteien tatsächlich parallel und simultan durchgeführt werden, besteht Aussicht auf Wiedereinstieg in einen Friedensprozeß, der den Namen auch verdient. In erster Linie sind hier die USA gefragt, die als einzige sowohl die Existenz des Staates Israel als auch eine regionale Friedensordnung garantieren können. Sie sind es, die dem Quartett Einfluß und Bedeutung verleihen – oder nehmen.

Allerdings ist zu bezweifeln, daß sich die amerikanische Regierung intensiv und anhaltend für die Umsetzung des Friedensplanes stark machen wird. Schon mit der amerikanischen Zusage bei der Umsetzung der road map die wesentlichen israelischen Bedenken zu berücksichtigen, hat Präsident Bush signalisiert, daß er bereit ist, die Prinzipien von Parallelität und Simultanität aufzuweichen. Kongreßabgeordnete, think tanks und Lobbygruppen haben sich bereits gegen ein intensives amerikanisches Engagement positioniert. In dieser Hinsicht 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 eingetreten sind), der christlichen Rechten (für die das Heilige Land nicht »aufgegeben« werden darf, um die Wiederkehr des Messias zu ermöglichen) und der (zunehmend Likudnahen) pro-Israel-Lobby, die den Kurs der Sharon-Regierung stützt. Der Druck, diese Gruppierungen nicht zu verprellen, wird im Vorfeld der Wahlen 2004 zunehmen – und damit sinken die Chancen, daß die road map einen Neubeginn im Friedensprozeß darstellen könnte.