

›Frieden für Land‹ oder ›Frieden für Frieden‹

Nahostkonflikt und Palästinafrage nach dem Zweiten Golfkrieg

FRIEDEMANN BÜTTNER

Krisenzeiten im Nahen und Mittleren Osten, insbesondere die häufigen Nachkriegszeiten, waren immer zugleich Zeiten gesteigerter Hoffnungen auf das, was Politiker und Diplomaten gern ›Fortschritte im Friedensprozeß‹ nennen. So auch 1991 unmittelbar nach dem Zweiten Golfkrieg: Innerhalb von wenigen Monaten reiste der amerikanische Außenminister Baker gleich fünfmal in die Region, um die Verhandlungsbereitschaft von vor allem Israel und Syrien auszuloten und grundlegende Verfahrensfragen vorzuklären. Seit Jahren hatte es keine derart intensiven Lösungsbemühungen mehr gegeben.

Doch schneller noch als bei früheren Anläufen schien die Hektik von Reisediplomatie, Gipfeltreffen und Friedensvorschlägen auch diesmal wieder der vertrauten Routine von Kommissionsberichten und Resolutionen, von Verurteilungen und deren empörter Zurückweisung zu weichen. Sah sich Baker mit seinen Bemühungen nach seiner dritten Reise noch optimistisch vor einem ›Durchbruch‹, so kam bei der vierten der Einbruch: Besonders Israels Ministerpräsident Schamir hatte es verstanden, mit seinen Darlegungen über das, was zum Frieden nötig sei und was den Frieden blockiere, den bekanntermaßen ruhigen Diplomaten Baker so zu frustrieren, daß er seiner Verärgerung öffentlich Luft machte und seine Bemühungen im Juni 1991 vorerst aufgab. Wieder eine gescheiterte Friedensinitiative?

Geblichen aus all den Jahrzehnten der Friedenssuche sind vor allem die ausgebrannten Hülsen nie realisierter Lösungsvorschläge und Pläne: angefangen vom Teilungsplan der UN-Generalversammlung von 1947 – der mit der Staatsgründung Israels ja nur zu einem Bruchteil erfüllt worden ist –, über die Resolution 194 (III) von 1948, mit der die durch den ersten Nahostkrieg geschaffenen zusätzlichen Probleme gelöst werden sollten, über das Jerusalem-Statut des UN-Treuhandrats von 1950, den Johnston-Plan Mitte der fünfziger Jahre, die Jarring-Mission und den Rogers-Plan nach 1967, über Hussein-Plan und Allon-Plan in den frühen Siebziger bis zu Fahd-Plan, Fez-Plan, Reagan-Plan und Breshnew-Vorschlag in den frühen achtziger Jahren. Mit jeder gescheiterten Initiative und mit jedem neuen Krieg ist nur noch die Komplexität der zu lösenden Probleme gewachsen. Geblichen ist darum auch stets größere Frustration, die die Konfliktbeteiligten so unversöhnlich macht oder doch zumindest in den Augen des anderen so erscheinen läßt.

Und dennoch ist nach manch gescheitertem Anlauf immer wieder auch etwas übriggeblieben, das die Hoffnung nicht sterben läßt: Nach dem Sechstagekrieg 1967 war es die Resolution 242 des Sicherheitsrats, die heute von allen Hauptkonfliktbeteiligten als Grundlage für einen gerechten und dauerhaften Frieden akzeptiert wird. Nach dem Oktoberkrieg 1973 kam als institutioneller Rahmen die Genfer Nahost-Friedenskonferenz hinzu, die zwar unmittelbar nach der Eröffnung vertagt und danach nie wieder einberufen wurde, auf jeden Fall aber nicht gescheitert ist. Im Gegenteil – sie stützte die Vermittlungsbemühungen von US-Außenminister Kissinger, die zunächst zu den Truppenentflechtungsabkommen zwischen Israel und Ägypten sowie Syrien führten, letzten Endes aber die psychologischen Voraussetzungen für ägyptisch-israelische Verhandlungen und den Friedensvertrag von 1979 schufen. Parallel zu Kissingers bilateralen Bemühungen führten Lösungsbemühungen innerhalb des UN-Systems dazu, daß die Generalversammlung 1974/75 schrittweise anerkannte, daß die Palästinafrage das Kernproblem des Nahostkonflikts bildet und daß eine umfassende Regelung ohne die Mitwirkung der Palä-

stinenser beziehungsweise der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) als deren Vertreterin nicht möglich ist.

Die Positionen der Konfliktbeteiligten liegen so weit auseinander wie eh und je, und doch ist heute die prinzipielle Bereitschaft, in einen Friedensprozeß einzutreten, bei den meisten Staaten der Region vorhanden. Das drückt sich unter anderem in Diskussionen über eine umfassende ›Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen und Mittleren Osten‹ (KSZNO) aus, wie sie von verschiedenen Seiten vorgeschlagen worden ist. Und auch die Forderung, endlich den arabisch-israelischen Konflikt und die Palästinafrage im Rahmen einer allgemeinen Nahost-Friedenskonferenz unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen zu lösen, ist nach dem ersten Scheitern von Bakers Mission nicht verstummt.

Im Anschluß an einige Überlegungen zu einer KSZNO sollen in diesem Beitrag strittige Punkte in der gegenwärtigen Diskussion über Lösungsansätze für eine Regelung des Nahostkonflikts und der Palästinafrage benannt werden. Darauf folgen Abschnitte über die Haltung der PLO und das Verhalten der Palästinenser während der letzten Golfkrise und über die Einstellung der israelischen Regierung zur Palästinafrage, ehe abschließend nach der möglichen Rolle der Großmächte bei Friedensbemühungen gefragt wird.

Eine Nahost-Konferenz im Stil des KSZE-Prozesses?

›Im Prinzip‹ sind inzwischen die meisten am Konflikt mit Israel beteiligten arabischen Staaten bereit, mit Israel Frieden zu schließen oder doch zumindest Israels Existenz als gegeben hinzunehmen. Auch Israel betont immer wieder seinen Friedenswillen. Und schließlich leiden alle Staaten der Region unter den Folgen ständiger Konflikte und Kriege, die längst nicht mehr nur auf Israel und seine Nachbarn beschränkt sind. Unter diesen Bedingungen ist eine wichtige Voraussetzung für eine KSZNO gegeben, die als allmählicher Prozeß zu vergleichbaren Ergebnissen führen könnte wie der KSZE-Prozeß in Europa. Dieser Prozeß war möglich geworden, als alle Staaten in Europa die bestehende Friedlosigkeit als bedrohlich anerkannten und bereit waren, miteinander nach den Prinzipien eines friedvollen Umgangs zu suchen.

Als wichtiger Schritt zu einer KSZNO muß ein Dialog zwischen den Konfliktbeteiligten beginnen, der ernsthaft und für alle wahrnehmbar darauf abzielt, Vertrauen zu bilden und Sicherheitsgarantien für *alle* Staaten der Region zu erarbeiten. Es kann nicht angehen, daß die Alliierten Irak mit Bombardements aus der Luft auf einen für ihre Interessen ausreichenden Umfang ›abgerüstet‹ haben, während Syrien, Iran, die Türkei oder auch Ägypten ein konventionelles Drohpotential behalten, das jederzeit eine vergleichbare Konfrontation erlauben würde. Auch Israel als einzige Atommacht der Region wird ohne glaubhafte Sicherheitsgarantien sicher nicht auf Ägyptens Vorschlag einer von ABC-Waffen freien Zone eingehen und auf seinen strategischen Vorsprung verzichten.

Wie die KSZE hätte auch eine KSZNO in langen Diskussionsprozessen ›Körbe‹ voller Problemkomplexe aufzuarbeiten. Über besetzte Gebiete und Grenzen würde dabei ebenso zu reden sein wie über eine gerechtere Verteilung von Reichtum und Lebenschancen in der Region. Dabei ginge es nicht nur um einen finanziellen Ausgleich zwischen den ölreichen, aber bevölkerungsarmen Golfländern und den bevölkerungsreichen, aber ölarmen anderen Staaten. Auch die Nutzung der

knappen Wasserressourcen wird gerechter geregelt werden müssen. Außerdem hat es bei einer solchen Konferenz um die Garantie der Menschenrechte, den Schutz der Minderheiten und eine bessere Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen zu gehen. Ein »gerechter und dauerhafter Frieden«, dessen Prinzipien die Vereinten Nationen in einer Vielzahl von Resolutionen beschworen haben, kann darüber hinaus nur möglich sein, wenn das Recht auf Selbstbestimmung auch für die Kurden anerkannt und wenn nach der grundsätzlichen Anerkennung der legitimen Rechte des palästinensischen Volkes schließlich auch eine tragfähige Lösung für das Palästina-Problem gefunden wird.

Allerdings sind die Bedingungen für einen solchen Konferenzprozeß im Nahen und Mittleren Osten in vielfacher Hinsicht nicht mit denen in Europa am Anfang der siebziger Jahre zu vergleichen. In Europa gab es zu jener Zeit drei relativ stabile Staatengruppen, von denen zwei – die NATO-Mitglieder und die Länder des Warschauer Pakts – die beiden Kontrahenten des Kalten Krieges ein robustes Rüstungsgleichgewicht erreicht hatten. Alle Staaten waren innenpolitisch stabil; alle verband die gemeinsame leidvolle Erfahrung von zwei Weltkriegen; alle waren bereit, den territorialen Status quo festzuschreiben und Systemunterschiede anzuerkennen. Im Gegensatz dazu stehen sich die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens ohne erkennbare Patt-Situation in unterschiedlichen Koalitionen beziehungsweise entlang unterschiedlicher Konfrontationslinien gegenüber. Zudem sind wenige Regime innenpolitisch wirklich stabil; oft stellen nicht nur große Teile der Bevölkerung, sondern auch Nachbarstaaten ihre Legitimität in Frage. Schon das sind ungünstige Voraussetzungen für einen Friedensprozeß nach dem Modell der KSZE.

Darüber hinaus müßte ja auch eine KSZNO alle großen Probleme der Region anpacken und versuchen, zumindest einige davon gerecht und dauerhaft zu lösen. Das aber würde zwingend eine Veränderung des Status quo bereits zu Beginn eines solchen Konferenzprozesses voraussetzen. Denn solange das Palästina-Problem für alle Konfliktbeteiligten (außer für Israel) den Kernkonflikt der Region bildet und solange (bis auf Israel) alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen eine politische Lösung der Palästinafrage im Rahmen einer Nahost-Friedenslösung für unabdingbar halten, kann es keine »Annäherung durch Wandel« geben, ohne daß Israel in der Palästinafrage Konzessionen macht: Bevor erfolversprechende Friedensverhandlungen über eine Gesamtlösung beginnen können, müßte die israelische Regierung zunächst anerkennen, daß es ein palästinensisches Volk überhaupt gibt, daß dieses wie alle anderen Völker ein Selbstbestimmungsrecht hat, das nur es selbst ausüben kann, und daß den Palästinensern deswegen auch erlaubt sein muß, selbst darüber zu entscheiden, wer sie bei Verhandlungen vertritt. Allerdings müssen auch alle anderen Beteiligten ihrerseits würdigen, daß eine solche Anerkennung die Mehrheit der Israeli nicht weniger Überwindung kosten wird, als es die Palästinenser beziehungsweise die PLO gekostet hat, das Existenzrecht Israels anzuerkennen.

Auch die amerikanische Regierung weiß, daß die Palästinafrage das Schlüsselproblem im Nahen Osten ist. Nach dem irakischen Überfall auf Kuwait hat sie zwar ebenso eindeutig wie Israel das Angebot Saddams zurückgewiesen, über die Rückzugsforderungen des Sicherheitsrats sprechen zu wollen, wenn alle Resolutionen des Sicherheitsrats erfüllt würden, in denen ein Rückzug von Streitkräften aus besetzten Gebieten gefordert wird, wenn also auch Israel sich aus den besetzten Gebieten zurückziehen würde.¹ Aber dennoch gelang es Saddam mit seinen Drohungen und mit seinen Raketen auf Tel Aviv und andere israelische Städte, die Krise um Kuwait mit der Palästinafrage zu verbinden. Die Erfahrung, daß erstmals Israel und mehrere arabische Staaten mit ein und demselben Angreifer konfrontiert gewesen waren, schien Präsident Bush kurz nach Kriegsende ein Ansatzpunkt, neue Möglichkeiten für Frieden und Stabilität in der Region zu suchen und die

Kluft zwischen Israel und den arabischen Staaten sowie zwischen Israel und den Palästinensern zu überbrücken.² Mit diesem Ziel vor Augen, kümmerte sich der US-Außenminister weniger um die politischen Folgen der Golfkrise als um Annäherungen im Nahostkonflikt.

Probleme einer Nahost-Friedenskonferenz

So viel Übereinstimmung, wie sie Baker bei seinen ersten Reisen fand, hat es im Nahostkonflikt noch nie gegeben. Alle Konfliktbeteiligten – bis auf Bagdad, das nach dem Willen der USA solange von allen Verhandlungen ausgeschlossen sein sollte, bis Saddam Hussein abgelöst sein würde – streben eine umfassende Regelung auf der Grundlage der Resolutionen des Sicherheitsrats 242 sowie 338 – mit der im Oktober-Krieg 1973 die sofortige Erfüllung der Resolution 242 verlangt worden war³ – an. Alle akzeptierten im Grundsatz, daß eine von den USA und der Sowjetunion gemeinsam getragene internationale Friedenskonferenz die Konfliktbeteiligten erstmals öffentlich zusammenbringen und direkte Verhandlungen einleiten solle. Als besonders wichtigen Erfolg wertete Baker, daß Syrien ihm gegenüber nicht länger auf einem israelischen Rückzug aus den besetzten Gebieten als Vorbedingung für Gespräche bestanden habe. Nicht minder bedeutsam war die Bereitschaft Saudi-Arabiens respektive des Golf-Kooperationsrats, zur geplanten Konferenz einen Beobachter zu schicken, der mit Israel an einem Tisch sitzen würde.⁴

Strittig blieben zwischen Syrien und Israel nur das Ziel der Konferenz und die Rolle der Vereinten Nationen. Konsens bestand darüber, daß die Verhandlungen zwischen Israel und den arabischen Nachbarstaaten parallel zu »stufenweise« stattfindenden Verhandlungen zwischen Israel und Palästinensern aus den besetzten Gebieten geführt werden sollten. Während Syrien aber die Konferenz regelmäßig wieder zusammentreten lassen wollte, zumindest aber darauf bestand, daß die Ergebnisse der bilateralen Verhandlungen auf der Konferenz zur Gesamtlösung verbunden werden, wollte Israel Verhandlungen, die nach dem Modell des Friedensvertrages mit Ägypten zu separaten Friedensverträgen mit den Nachbarstaaten führen sollten.

Als Baker nach seiner dritten Reise die Differenzen zwischen Syrien und Israel als »symbolisch« bezeichnete,⁵ verkannte er offensichtlich, daß es um unvereinbare Positionen ging: um Syriens Versuch, den Vereinten Nationen eine zentrale Rolle bei Verhandlungen zuzuweisen, um Regelungen zu erreichen, wie sie die weit überwiegende Mehrheit der Generalversammlung vertritt, und demgegenüber um Israels Absicht, Friedensverträge nur mit existierenden Staaten auszuhandeln und deswegen die Vereinten Nationen möglichst draußen zu halten, vor allem aber eine Konferenzsituation zu vermeiden, in der Vertreter der Palästinenser gleichberechtigt mit anderen Konfliktbeteiligten an einer Gesamtlösung mitwirken.

Hinter den Differenzen in »Verfahrensfragen« stehen unvereinbare Interpretationen der als Verhandlungsgrundlage akzeptierten UN-Resolutionen: Mit seiner Resolution 242 vom 22. November 1967 hatte der Sicherheitsrat eine Formel für eine Nahost-Friedenslösung gefunden, die unmittelbar von Israel, Ägypten und Jordanien und inzwischen auch von Syrien und der PLO anerkannt wurde. Als Prinzipien »eines gerechten und dauerhaften Friedens« nennt sie einerseits den »Rückzug der israelischen Streitkräfte aus Gebieten, die während des jüngsten Konflikts besetzt wurden«, und andererseits die »Anerkennung der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit eines jeden Staates in diesem Gebiet und die seines Rechtes, innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen frei von Drohungen und Akten der Gewalt in Frieden zu leben«.⁶

Damit schien eine Basis gefunden, auf der die am Konflikt Beteiligten ihren Kriegszustand beenden konnten. Gleichzeitig ließ die bewußt zweideutig formulierte⁷ Resolution Israel ge-

nügend Spielraum, für den Rückzug Gebietskorrekturen auszuhandeln, die seinen Sicherheitsinteressen entgegenkommen würden. Je deutlicher der UN-Vermittler Gunnar Jarring aber mit seiner Mission, eine Regelung auf der Basis der Resolution herbeizuführen, an der mangelnden Kompromißbereitschaft aller Konfliktbeteiligten scheiterte, desto vernehmlicher wurde in Israel darüber nachgedacht, wo denn nun die auszuhandelnden Grenzen verlaufen sollten. Da die umfangreichen Gebietskorrekturen, die israelischen Politikern dabei vorschwebten, erhebliche Zweifel an Israels Friedenswillen auslösten, versuchte eine Mehrheit vor allem von pro-palästinensischen UN-Mitgliedern, gestützt auf die Präambel der Resolution 242, in der die »Unzulässigkeit des Gebietserwerbs durch Krieg« betont wird, den Rückzug aus sämtlichen von Israel besetzten Gebieten festzuschreiben.

Da Israel zudem auf direkten bilateralen Verhandlungen bestand, wollte dieselbe Mehrheit zugleich den Lösungsweg festschreiben: In ihrer umfassendsten Palästina-Entscheidung, der Resolution 3414 (XXX) vom 5. Dezember 1975,⁸ forderte die Generalversammlung darum den Sicherheitsrat auf, »alle erforderlichen Maßnahmen« für eine rasche Verwirklichung sämtlicher Resolutionen zu ergreifen, die auf einen gerechten und dauerhaften Frieden abzielen. Dabei gehe es um

»eine umfassende Regelung ..., die unter Mitwirkung aller beteiligten Parteien, einschließlich der Palästinensischen Befreiungsorganisation, im Rahmen der Vereinten Nationen ausgearbeitet ist und sowohl den vollständigen Abzug Israels aus sämtlichen besetzten arabischen Gebieten als auch die volle Anerkennung der unveräußerlichen nationalen Rechte des palästinensischen Volkes und die Verwirklichung dieser Rechte gewährleistet«.

Israel hat gegenüber den Vereinten Nationen immer wieder den Standpunkt vertreten, daß Jordanien bereits der geforderte palästinensisch-arabische Staat sei, Verhandlungen also nur mit Jordanien geführt werden könnten – ganz abgesehen davon, daß keine israelische Regierung bereit war, die (bis heute konsequent immer nur als Terroristenvereinigung apostrophierte) PLO als Gesprächspartnerin zu akzeptieren. Um den Weg für die internationale Anerkennung der PLO freizumachen, hatte König Hussein zwar 1974 auf der Gipfelkonferenz der Arabischen Liga in Rabat auf alle Ansprüche in den besetzten Gebieten Palästinas verzichtet. Israel hat sich davon aber ebensowenig beeindruckt lassen wie von der wachsenden Zahl von Staaten, die in der Folgezeit die PLO als einzige legitime Vertreterin des palästinensischen Volkes und nach 1988 sogar den »Staat Palästina« diplomatisch anerkannten.

Bei den Vorgesprächen im Frühjahr 1991 waren auch arabische Staaten bereit, die PLO vor der Tür zu lassen. Der von US-Außenminister Baker ausgehandelte Konsens sah vor, daß die Palästinenser durch Führungspersonlichkeiten aus den besetzten Gebieten vertreten werden sollten, die bereit waren, mit Israel in Frieden zu leben und getrennte, abgestufte Verhandlungen zu akzeptieren. Zur Friedenskonferenz sollten sie als Teil einer palästinensisch-jordanischen Delegation kommen, die König Hussein zu führen bereit war, wenn die Palästinenser dies wollten.

Jeder wußte zwar, daß die Palästinenser, mit denen Baker sich bei seinen Reisen traf, der PLO nahestanden. Israel hatte es jedoch leicht, die PLO auszuklammern, weil die arabischen Alliierten Kuwaits es der PLO verübelten, daß sie in vielen Punkten Positionen Saddam Husseins vertreten und sich vor allem nicht klar genug von der Invasion Kuwaits distanziert hatte.

Warum jubelten die Palästinenser?

Ausgerechnet ein Kuß richtete den ersten großen Schaden an. Die traditionelle Begrüßungsszene mit Saddam Hussein hat in der Wahrnehmung durch die westlichen Medien alles verdrängt, was der PLO-Vorsitzende Yassir Arafat in der Sache zu sagen hatte. Dabei hatte Arafat schon versucht, zwischen Sad-

dam und seinen arabischen Kontrahenten zu vermitteln, ehe noch die irakische Armee in Kuwait einmarschiert war. Nach der Invasion forderte Arafat, daß die Krise im Rahmen einer arabischen Lösung friedlich beigelegt und zugleich alle offenen Probleme in der Region, zunächst durch einen Rückzug, gelöst werden sollten – zwischen Irak und Iran, in Kuwait, in Palästina, in Libanon und auf dem Golan.⁹

Nicht nur Arafats Bruderkuß hat den Palästinensern geschadet. Auch wenn die Mehrzahl der in Kuwait lebenden Palästinenser diesem Staat gegenüber loyal blieb, machten doch hinreichend viele ihrer Frustration über die jahre-, oft jahrzehntelange Diskriminierung durch die Kuwaiter Luft und schlugen sich auf die Seite der Invasoren. Als bald darauf Zehntausende von Palästinensern in Jordanien für Saddam demonstrierten, nachdem er versprochen hatte, Jerusalem von israelischer Herrschaft zu befreien, und als dann auch noch jugendliche Palästinenser auf den Dächern ihrer Häuser vorüberfliegenden Scud-Raketen zugejubelt haben sollen, schienen die Palästinenser alle negativen Klischees zu bestätigen, die eine israelfreundliche Presse von ihnen entworfen hatte. Selbst Aktivisten der israelischen Friedensbewegung zogen sich bestürzt von allen Kontakten zurück.

Widersprüchliche Äußerungen anderer PLO-Vertreter verstärkten den negativen Eindruck, verwiesen aber zugleich auf Ursachen der Frustration: Sie waren zwar gegen die Besetzung Kuwaits, aber auch gegen jede fremde militärische Intervention – also solidarisch mit dem »belagerten Irak« gegen die Amerikaner. Diesen wurde vorgeworfen, gegen Irak erzwingen zu wollen, was sie im Falle Israels seit 1967 mit ihrem Veto stets verhindert haben, nämlich daß der Sicherheitsrat mit »allen erforderlichen Maßnahmen« nach Kapitel VII der UN-Charta Israel dazu bringen konnte, die Resolutionen des Rates zu respektieren und sich aus den besetzten Gebieten zurückzuziehen.¹⁰

Die PLO und die Palästinenser waren im Sommer 1990 vor Beginn des Golfkonfliktes selbst in einer tiefen Krise. Seit Anfang der siebziger Jahre hatte die UN-Generalversammlung Israel ein ums andere Mal mit großen Mehrheiten – und in Fällen, in denen die Genfer Konvention von 1949 eindeutig verletzt worden war, sogar geschlossen, mit der Stimme der USA, gegen die eine Stimme Israels – wegen seiner Besatzungspolitik, insbesondere wegen der Annexions- und Siedlungspolitik und der Verletzung der Menschenrechte, verurteilt. Immer wieder war Israel aufgefordert worden, die legitimen Rechte der Palästinenser anzuerkennen, sich aus den besetzten Gebieten zurückzuziehen und mit seinen Nachbarn Frieden zu schließen.

Der PLO hatten die USA und auch die Europäer Unterstützung und Anerkennung in Aussicht gestellt, wenn sie nur das Existenzrecht Israels anerkennen und dem Terror abschwören würde. Eine Mehrheit in der PLO hatte zwar bereits nach den politischen Erfolgen Mitte der siebziger Jahre nach einer Verhandlungslösung gesucht, doch sahen viele in der Anerkennung Israels eine Vorleistung ohne jede Gegenleistung. Dennoch hat sich die PLO in einem allmählichen, von Brüchen und inneren Kämpfen begleiteten Prozeß zu diesem Schritt durchgerungen: Mit unerwartet großer Mehrheit erklärte der Palästinensische Nationalrat (PNR), das Exilparlament der Palästinenser, am 15. November 1988 in Algier die Unabhängigkeit des Staates Palästina und erkannte gleichzeitig explizit die Resolutionen 242 und 338 des Sicherheitsrats als Verhandlungsgrundlage für einen Frieden an. Wichtiger und umstrittener als die Anerkennung dieser Resolutionen war die Entscheidung, vier Jahrzehnte nach der vollzogenen Teilung die Resolution 181 (II) der Generalversammlung zu akzeptieren.¹¹ Nur über die Anerkennung des Teilungsplans und damit implizit des jüdischen Staates konnte die PLO den Anspruch auf den eigenen – zur Zeit nur eben von Israel besetzten – Staat völkerrechtlich abzusichern versuchen. Über hundert Staaten, also eine deutliche Mehrheit der UN-Mitglieder, haben seitdem den Staat Palästina diplomatisch anerkannt.

Mit der Unabhängigkeitserklärung und der begleitenden politischen Erklärung hatte der PNR, wie die PLO wenige Tage später bestätigte, »die Existenz Israels als eines Staates in der Region« anerkannt und sich zugleich vom »Terrorismus in all seinen Formen« distanziert.¹² Da die Erklärungen des PNR die Vorbedingungen Washingtons erfüllten, begannen unmittelbar darauf in Tunis Gespräche der USA mit der PLO auf Botschaferebene.

Von der PLO haben die Vereinigten Staaten Konzessionen erhalten, wie sie Israel nie gemacht hat. Die Vorleistungen haben der PLO aber am Ende so wenig gebracht wie die Intifada, der seit Dezember 1987 ungebrochene Aufstand in den besetzten Gebieten. Die Gespräche in Tunis enttäuschten schnell all diejenigen, die nach der Anerkennung Israels Gegenleistungen erwartet hatten, zumindest deutlichen Druck Washingtons auf Israel. Der blieb aus, während auf der anderen Seite die israelische Regierung ihre Politik der Landenteignungen und Besiedlung verschärft fortsetzte, als die Sowjetunion bereit war, ihre Juden ausreisen zu lassen, und Israel auf Jahre hinaus mit 200 000 Neueinwanderern pro Jahr rechnen konnte.

Innerhalb der PLO meldeten sich bald mit Worten wie mit Anschlügen wieder die Radikalen – nicht zuletzt mit Mordanschlägen auf Wortführer des gemäßigten Kurses. Wegen des wieder zwiespältig erscheinenden Verhältnisses der PLO zur Gewalt brachen die USA im Sommer 1989 nach einem neuerlichen Anschlag in Israel die Gespräche ab. Zunehmende Gewalttaten gegen als abtrünnig geltende Palästinenser und wachsende Kriminalität unter dem Schutz der Vermummung mit Kopftüchern begannen schließlich den Charakter der Intifada zu verändern.

In dieser für die PLO-Führung völlig verfahrenen Lage schien im August 1990 nichts näherzuliegen, als sich Saddam Husseins Forderung anzuschließen: erst Rückzug aus Palästina, dann aus Kuwait.

Der Schamir-Plan:

Lösung des Nahostkonflikts ohne Lösung der Palästina-Frage

Wegen der Reaktionen der Palästinenser verhärtete sich die Haltung der israelischen Regierung, die während des Golfkrieges die extremistische Moledet-Partei in die Koalition aufnahm, deren Vertreter im Kabinett, Rehavam Zeevi, offen den »Transfer« aller Araber aus Israel und den besetzten Gebieten in benachbarte Staaten gefordert hatte. So weit ging die Regierung zumindest in öffentlichen Äußerungen nicht. Doch die Richtung, in der sie sich die Lösung der Palästinafrage denkt, hat Schamir gegenüber Baker unzweideutig klargestellt. Für ihn erfordere der vom Sicherheitsrat geforderte Rückzug »aus besetzten Gebieten« keineswegs den Rückzug aus »Judäa und Samaria« – wie die israelische Regierung das gesamte besetzte Gebiet westlich des Jordan bezeichnet.

Israel hat immer auf bilateralen Verhandlungen mit den am Konflikt beteiligten Staaten bestanden, weil es vermeiden wollte, bei einer UN-Konferenz einer feindseligen Mehrheit ausgeliefert zu sein, und weil es vermeiden wollte, daß aus dem Konflikt mit den arabischen Nachbarn und der Palästinafrage ein Paket geschnürt wird. Dies wurde im Frühsommer 1991 deutlicher denn je und zielte offen darauf ab, die Palästinafrage aus dem Friedensprozeß auszuklammern, wobei Schamir eher bereit schien, die Bemühungen Bakers insgesamt scheitern zu lassen, als in der Palästinafrage irgendeine Konzession zu machen. Dies demonstrierte die Regierung vor allem mit der Verstärkung ihrer Siedlungspolitik, die auch in den Augen der USA das größte Hindernis für einen Frieden ist. Bereits nach seiner dritten Reise beschwerte sich Baker, daß nichts seine Aufgabe schwieriger gemacht habe, arabische und palästinensische Partner für Israel zu finden, als jedes Mal bei seiner Ankunft mit einer neuen Siedlung begrüßt zu werden.¹³ Bauminister Scharon scheute sich nicht einmal, die US-Regie-

rung offen zu provozieren, indem er eine Finanzhilfe von 400 Mill US-Dollar, die die USA für die Ansiedlung sowjetischer Juden unter der Bedingung gewährt hatten, daß sie nicht in den besetzten Gebieten eingesetzt werden, für Bauten im Großraum Jerusalem freigab, das nach der auch von den USA als völkerrechtswidrig verurteilten Annexion von Ost-Jerusalem für Israel nicht mehr »besetztes Gebiet« ist.

Hatte sich Israel im Friedensvertrag mit Ägypten noch nach dem Prinzip »Frieden für Land« bereit gefunden, trotz heftigster Siedlerproteste den gesamten Sinai zu räumen, ist die jetzige Regierung zu einer solchen Lösung in der Palästinafrage nicht bereit. Der Friedensplan der israelischen Regierung vom Mai 1989 – mit dem sie, ohne dies zu erwähnen, auf die Proklamation des palästinensischen Staates und die Gespräche zwischen der amerikanischen Regierung und der PLO reagierte – läßt daran kaum Zweifel: Danach wird

»den palästinensisch-arabischen Einwohnern (inhabitants) von Judäa, Samaria und dem Gazastreifen Selbstverwaltung gewährt werden, mit der sie ihre Angelegenheiten des täglichen Lebens selbst regeln werden. Israel wird weiterhin für Sicherheit, Außenbeziehungen und alle Angelegenheiten verantwortlich bleiben, die die israelischen Staatsbürger (citizens) in Judäa, Samaria und dem Gazastreifen betreffen.«

In freien Wahlen, für die nur solche Einwohner der genannten Gebiete kandidieren dürfen, die mit Israel in Frieden leben wollen und nicht der PLO angehören, soll eine Vertretung der Palästinenser gewählt werden, die mit Israel über ihre Selbstverwaltung verhandelt. Nach einer Übergangsperiode von einigen Jahren soll dann eine endgültige Regelung getroffen und Frieden zwischen Israel und Jordanien geschlossen werden.¹⁴ Für die 400 000 Araber im annektierten Ost-Jerusalem galt diese »Friedensinitiative« allerdings nicht.

Bereits als er den Plan zum ersten Mal vortrug, bezeichnete Ministerpräsident Yitzhak Schamir die Formel »Gebiete für Frieden« als ein Betrugsmanöver, denn nur wenn Israel die Gebiete behalten würde, riskiere es keinen Krieg.¹⁵ Keinen Zweifel ließ Schamir, der wegen der Initiative von radikaleren Koalitionspartnern und selbst Mitgliedern seiner eigenen Partei heftig angegriffen wurde, daran, daß die Siedlungspolitik von der Selbstverwaltung nicht berührt werde und unvermindert weitergehen solle und daß Israel auch bei Verhandlungen über eine dauerhafte Lösung »auf israelischer Souveränität über jene Gebiete bestehen wird, die Verhandlungsgegenstand sein werden«.¹⁶

Schamirs Friedensplan bot den Palästinensern weniger an als die Rechte der Afrikaner in Südafrikas »Homelands«, nämlich nicht einmal die Kontrolle über Boden und Wasser, die für eine Agrargesellschaft wichtigsten, aber in zunehmendem Maße enteigneten natürlichen Ressourcen. Bereits heute sind über 60 vH des Bodens im besetzten Westjordanland von Israel besiedelt oder enteignet. Bis Ende 1992 werden es nach pessimistischen Schätzungen, etwa auch von König Hussein, 80 vH sein.

Da für Israel auch die syrischen Golanhöhen längst israelisches Territorium sind, wären dann Tatsachen geschaffen, die nur noch Verhandlungen mit den Nachbarn nach dem Prinzip »Frieden für Frieden« sinnvoll erscheinen lassen könnten. Für die Palästinenser bliebe bei einer solchen Verhandlungsstrategie – wie schon 1979 beim Friedensschluß mit Ägypten – ein Bekenntnis zur palästinensischen Autonomie, ob diese nun eingelöst wird oder nicht.

Die Großmächte und der Frieden im Nahen Osten

Die amerikanische Regierung weiß so gut wie letztlich auch die israelische, daß Israel so lange keine Anerkennung und keinen sicheren, gerechten und dauerhaften Frieden finden wird, wie es sich weigert, das Problem der Palästinenser als politisches Problem anzuerkennen, das gelöst werden muß. Da Israel jedoch ohne formalen Frieden ganz gut leben kann, ja vom friedlosen Status quo sogar profitiert, weil es im Schatten

des Konflikts mit den Nachbarstaaten das Palästina-Problem durch schleichende Annexion in seinem Sinne zu lösen vermag, können letztlich nur die Amerikaner Israel zum Einlenken bringen.

Je mehr Israel sich durch seine Politik in den besetzten Gebieten international isolierte, desto entschlossener haben die USA es unterstützt. Angesichts der Isolierung Israels in der Uno haben die Vereinigten Staaten dann aber auch immer wieder versucht, außerhalb des UN-Systems, vor allem im Zusammenspiel mit der Sowjetunion, einer Verhandlungslösung näherzukommen: Erst als die Außenminister Kissinger und Gromyko sich abgestimmt hatten, konnte der Sicherheitsrat im Oktoberkrieg 1973 mit Aussicht auf Erfolg die Feuereinstellung und unverzügliche Aufnahme von Friedensverhandlungen verlangen. Die USA und die Sowjetunion waren die Ko-Präsidenten der daraufhin am 21./22. Dezember 1973 in Genf eröffneten Nahost-Friedenskonferenz, bei der sich erstmals Israel, Ägypten und Jordanien am Verhandlungstisch gegenüber-saßen. Eine gemeinsame amerikanisch-sowjetische Erklärung vom 1. Oktober 1977 sollte dem Friedensprozeß neue Impulse geben, die dann jedoch kurz darauf von Sadats dramatischer Reise nach Jerusalem ausgingen.

Unter den nach dem Ende des Ost-West-Konflikts veränderten Bedingungen könnten die USA nun versuchen, im Zusammenspiel mit den Vereinten Nationen die Konfliktbeteiligten zum Frieden zu nötigen. Allein oder gegen den Willen der USA haben die UN dies nicht geschafft. Auf der anderen Seite geht es nicht ohne die Weltorganisation, deren Entschließungen all die Elemente einer Konfliktlösung enthalten, die heute von Konfliktbeteiligten – vor allem von Israel und der PLO – wie von den USA anerkannt sind: von der Verbindlichkeit des Teilungsbeschlusses bis zu den Prinzipien eines gerechten und dauerhaften Friedens.

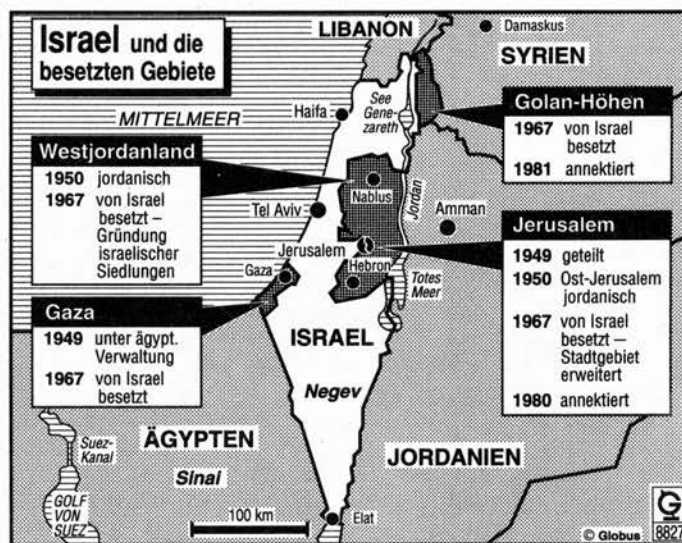
Nur die USA könnten Israel politisch und vor allem finanziell hinreichend unter Druck setzen und gleichzeitig die notwendigen Sicherheitsgarantien geben. Ob die amerikanische Regierung dies allerdings will und ob Israel den USA soweit vertrauen würde, daß es sich in einer Existenzfrage auf sie verläßt, steht auf einem anderen Blatt.

Andererseits wissen alle Beteiligten, daß ein nächster Krieg noch mehr zerstören würde als der letzte; die Chancen für einen Kompromißfrieden dürfte er eher reduzieren als verbessern. Alle Beteiligten wissen, daß nur ein Frieden nach dem Prinzip ›Land gegen Frieden‹ international akzeptabel ist. Alle Beteiligten wissen, daß nur mit den Palästinensern eine Regelung zu finden ist, die vielleicht nicht in jeder Hinsicht gerecht, aber doch zumindest einigermaßen dauerhaft ist, und daß die PLO die Palästinenser vertreten wird, auch wenn sie sich gerade selbst ins Abseits gestellt hat. Und alle Beteiligten wissen, daß schließlich eine Konferenz unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen all das absegnen muß, was vorher in zähem Ringen auf der Basis vieler UN-Resolutionen als Kompromiß ausgehandelt worden ist.

Neue Hoffnungen nach Bakers fünfter Reise

Im Juli 1991 ging Syrien überraschend auf einen amerikanischen Kompromißvorschlag ein. Präsident Bush sah einen möglichen ›Durchbruch‹ und schickte Baker umgehend auf seine fünfte Nahostreise. Nachdem auch die anderen arabischen Staaten einverstanden sind, daß die Vereinten Nationen bei der geplanten Friedenskonferenz nur durch einen Beobachter ohne Rederecht vertreten sein würden, scheint im Moment nur noch das ›Ja‹ der israelischen Regierung zu einer solchen Konferenz auszustehen.

Da die arabische Seite akzeptiert zu haben scheint, daß Israels Verhandlungen mit den Palästinensern von jenen mit den arabischen Staaten getrennt werden sollen und daß die PLO von den Verhandlungen ausgeschlossen bleibt, hat sich Israel be-



reits weitgehend durchgesetzt. Die übrigen Bedingungen, die Israels Regierung in den Tagen nach Bakers Besuch nannte, stimmen alle mit Shamirs Friedensplan überein: keine Beteiligung von Palästinensern aus Ost-Jerusalem, ein israelisches Vetorecht über die Zusammensetzung der Palästinenser-Delegation, keine Unterbrechung der Siedlungspolitik.

Es ist nicht abzusehen, ob die arabischen Staaten sich auf solche Bedingungen einlassen werden und letztlich bereit wären, ihren Frieden mit Israel auf Kosten der Palästinenser zu schließen. Genauso wenig ist abzusehen, ob Israel, auch ohne daß alle seine Bedingungen erfüllt sind, an einer Konferenz teilnehmen würde und ob Israel letztlich Frieden wichtiger ist oder das Land.

Für ausführlichere Gespräche blieb beim Besuch Bakers keine Zeit, denn Baker hatte es eilig, zur ASEAN-Konferenz nach Kuala Lumpur zu kommen. Und auch sein israelischer Amtskollege hatte es eilig: Man erwartete ihn bei einer Grundsteinlegung in den besetzten Gebieten...

- 1 Rundfunk- und Fernsehbotschaft Saddam Husseins am 12.8.1990, engl. Übers. in: Foreign Broadcast Information Service, Washington (FBIS) 13.8.1990.
- 2 Rede von Präsident George Bush vor beiden Häusern des Kongresses am 6.3.1991, in: United States Information Service (USIS), U.S. Policy Information and Texts 39/1991, S.15ff.
- 3 Text: VN 6/1973 S.206.
- 4 Bericht Bakers vor einem Ausschuß des Repräsentantenhauses am 22.5.1991, in: USIS, U.S. Policy Information and Texts 75/1991, S.13ff.
- 5 Ebda., S.14.
- 6 Text: VN 5/1979 S.155.
- 7 Dazu der ›Architekt‹ der Resolution Lord Caradon, Die Zukunft der Resolution 242, VN 5/1979 S.153ff.
- 8 Text: VN 3/1976 S.91f.
- 9 Vgl. die (verlesene) Rede Arafats zur Eröffnung der 7. Konferenz der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) der Vereinten Nationen zur Palästinafrage in Genf am 29.8.1990.
- 10 Vgl. dazu u.a. George T. Abed, The Palestinians and the Gulf Crisis, in: Journal of Palestine Studies 20, no.2 (Winter 1991), S.29–42; Muhammad Hallaj, Taking Sides: Palestinians and the Gulf Crisis, ebda. 20, no.3 (Spring 1991), S.41–47; Warum jubelten die Palästinenser Saddam Hussein zu? Interview mit dem Arafat-Berater Bassam Abu Sharif über die Position der PLO im Golfkrieg, in: die tageszeitung v.1.3.1991 (hier nach: Israel & Palästina, Nr.1/91, S.30–41).
- 11 The Palestinian Declaration of Independence, in: New Outlook, January 1989, S.10–13.
- 12 Vgl. das am 7.12.1988 in Stockholm gegenüber fünf amerikanisch-jüdischen Mitgliedern des ›International Center for Peace in the Middle East‹ abgegebene erläuternde ›PLO Statement‹, ebda., S.13.
- 13 Bericht Bakers (Anm. 4) S.14.
- 14 A Peace Initiative by the Government of Israel (Kabinettsbeschuß v.14.5.1989), in: The Jerusalem Post v.15.5.1989, S.2 (Zitat aus Punkt 11).
- 15 Yitzhaq Shamir, Address to the American Enterprise Institute, Washington, D.C., 6 April 1989, in: Journal of Palestine Studies 18, no.4 (Summer 1989), S.176–179.
- 16 Prime Minister Yitzhaq Shamir's speech to the Likud Central Committee, Tel Aviv, 5 July 1989, in: Journal of Palestine Studies 19, no.1 (Autumn 1989), S.148–156 (Zitat: 155).