

Z 2728D

EUROPA
ARCHIV

**ZEITSCHRIFT
FÜR
INTERNATIONALE POLITIK**

Begründet von Wilhelm Cornides

AUS DEM INHALT

Hans Arnold:
Der Balkan-Krieg und die Vereinten Nationen

Kenneth W. Stein:
Die Rolle der Vereinigten Staaten im
Nahost-Friedensprozeß. Perspektiven für die
Regierung Clinton

Armin von Bogdandy:
Konturen des integrierten Europa

Dokumente zum Umweltgipfel von Rio im Juni 1992

2

48. Jahr

25.1.1993

BEITRÄGE UND BERICHTE

Der Balkan-Krieg und die Vereinten Nationen 33
Von Hans Arnold

Die Rolle der Vereinigten Staaten im Nahost-Friedensprozeß. Perspektiven für die Regierung Clinton 41
Von Kenneth W. Stein

Konturen des integrierten Europa. Stand und Perspektiven der europäischen Integration 49
Von Armin von Bogdandy

DOKUMENTE

Dokumente zum Umweltgipfel in Rio im Juni 1992 D 27
Ergebnisse der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) vom 3. bis 14. Juni 1992 in Rio de Janeiro D 28

AUS DEM WELTGESCHEHEN

Zeittafel vom 16. bis zum 31. Dezember 1992 Z 13

Die Rolle der Vereinigten Staaten im Nahost-Friedensprozeß

Perspektiven für die Regierung Clinton

Von *Kenneth W. Stein*

Im November 1976 hatte der ägyptische Präsident Anwar *as-Sadat* sehr auf eine Wiederwahl von Gerald R. *Ford* gehofft. Ermutigt durch drei Jahre der erfolgreichen „Pendeldiplomatie“ des damaligen Außenministers Henry A. *Kissinger*, hatte *Sadat* sich die Fortsetzung der völligen Einbeziehung der Vereinigten Staaten in den Verhandlungsprozeß für die Dauer einer weiteren Präsidentschaft gewünscht. *Kissinger* hatte die Voraussetzungen geschaffen und entsprechende Erwartungen an Washingtons Engagement bei der Vermittlung im arabisch-israelischen Konflikt geweckt. Voller Ungeduld, sein Land von der israelischen Herrschaft zu befreien, unter der es seit dem Juni-Krieg von 1967 stand, hegte *Sadat* damals die optimistische Hoffnung, *Ford* werde sein Land auf dem Wege der Diplomatie befreien.

Dann wurde jedoch unerwarteterweise Jimmy *Carter* gewählt – ein demokratischer Südstaaten-Gouverneur mit minimalen außenpolitischen Erfahrungen. *Sadat* war sehr besorgt. Er erklärte gegenüber dem amerikanischen Botschafter Hermann F. *Eilts*: „Sie wissen, daß dies (Wahlergebnis) ein großer Schock ist.“ Bald nach der Amtseinführung sandte *Carter* eine Botschaft an *Sadat*, in der er versicherte, daß Washington sich weiterhin dem Friedensprozeß widmen werde, mit dem Ziel einer umfassenden Lösung des Konflikts. *Sadat* war beruhigt.

16 Jahre später werden im Nahen Osten während einer neuerlichen Übergangsphase zwischen zwei Präsidentschaften erneut die gleichen ängstlichen Fragen gestellt hinsichtlich eines demokratischen Südstaaten-Gouverneurs, der einen amtierenden republikanischen Präsidenten ersetzt. Wird der gewählte Präsident Bill *Clinton* dem Friedensprozeß im Nahen Osten die gleiche Priorität einräumen wie die Präsidenten Richard *Nixon*, Gerald *Ford*, Jimmy *Carter* und George *Bush*? Die grundsätzliche Sorge hinter der blanken Unsicherheit war die Frage, wer die Verhandlungen weiterführen würde, auf welche Art und Weise und in welchem Tempo.

Ein Scheitern des Verhandlungsprozesses ist unwahrscheinlich

Die Kontinuität der amerikanischen Außenpolitik gegenüber dem Nahen Osten kann aufrechterhalten werden, wenn der arabisch-israelische Verhandlungsprozeß am Leben erhalten wird. Jeder amerikanische Präsident seit Harry S. *Truman* hat Israels Recht auf eine Existenz in sicheren und anerkannten Grenzen unterstützt; jeder Präsident seit Richard *Nixon* hat die Resolutionen 242 und 338 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen unterstützt. Obwohl auf vielfältige Weise interpretiert, bleiben sie der Rahmen für die arabisch-israelischen Verhandlungen. Zweimal in den letzten 20 Jahren, Ende Oktober 1973 und nach dem Golf-Krieg vom Februar 1991, stürzte

Dr. Kenneth W. Stein, Associate Professor für Geschichte des Nahen Ostens und Politikwissenschaft an der Emory Universität in Atlanta (Georgia). Eine erweiterte Fassung des Beitrags erscheint gleichzeitig in *Politique Etrangère*, der Zeitschrift des Institut Français des Relations Internationales, Paris.

sich Washington in die arabisch-israelische Diplomatie. Die Vereinigten Staaten engagierten sich, weil eine Lösung des Konflikts als förderlich für das ein oder andere traditionelle außenpolitische Interesse des Landes angesehen wurde: die Sicherstellung eines relativ leichten Zugangs zum Öl für einen vernünftigen Preis, der Schutz der israelischen Sicherheit, die Begrenzung des sowjetischen Einflusses in der Region und gute Beziehungen zu vielen arabischen Staaten einschließlich Ägyptens. Als Präsident *Carter* sich 1977 auf den diplomatischen Prozeß einließ, waren entscheidende diplomatische Fortschritte bereits erzielt; alle Seiten waren motiviert, eine umfassende Friedensvereinbarung zu erzielen. Die Präsidenten *Carter*, *Reagan* und *Bush* unterstützten wiederholt die Grundlinien der Camp-David-Formel von 1978: ein zweigleisiger Ansatz, der Friedensverträge zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn zustandebringen und Unterstützung für die legitimen politischen Rechte des palästinensischen Volkes hervorbringen sollte.

Der gewählte Präsident *Clinton* ist der Erbe einer anderen Weltordnung, die den Nahen Osten beeinflusst. Derzeit verhindern die politischen Veränderungen auf internationaler, regionaler und lokaler Ebene, daß die Arterien des Verhandlungsprozesses verstopfen. Es bieten sich außerordentliche Möglichkeiten. Erstens hat die Beendigung des Golf-Kriegs den amerikanischen Einfluß im Nahen Osten in nie dagewesener Weise verstärkt. Washington hatte eine unmißverständliche, große Entschlossenheit gezeigt, die Sicherheit und territoriale Unversehrtheit arabischer Staaten zu schützen. Zugleich waren die Vereinigten Staaten nicht von ihrer langfristigen Verpflichtung, die Sicherheit Israels zu gewährleisten, abgewichen. Der Ausgang des Golf-Kriegs bot allen Beteiligten positive oder negative Anreize, sich am Verhandlungsprozeß zu beteiligen. Ägypten sah im Ergebnis des Krieges eine Gelegenheit, seine seit 20 Jahren andauernden Bemühungen um eine umfassende Lösung des arabisch-israelischen Konflikts neu in Gang zu setzen. Ein aufgefrischter arabisch-israelischer Verhandlungsprozeß erlaubte es Kairo, seine bevorzugte Rolle als folgerichtiges Verbindungsglied zwischen den arabischen Staaten, der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO), den Vereinigten Staaten und Israel zu spielen. Radikale arabische Auswüchse wurden an den Rand gedrängt. Als Syrien sich an der internationalen Koalition gegen Saddam *Hussein* beteiligte, hatten die radikalen Araber, die gegen den arabisch-israelischen Friedensprozeß waren, kein Zentrum mehr, um das herum sie sich organisieren konnten. Während den „Arabern von der Straße“ die von Washington koordinierten militärischen Aktionen gegen Irak mißfielen, machte diese von der internationalen Gemeinschaft und den Vereinten Nationen sanktionierte Koalition nicht Bagdad dem Erdboden gleich und löschte auch nicht die Bevölkerung aus. Wenn dies geschehen wäre, hätte Washington wohl einen Rückschlag im Verhältnis zu seinen arabischen Partnern erlebt, und ihm wäre nach dem Krieg die Möglichkeit genommen worden, eine neue politische arabische Koalition zu schmieden, die nötig war, um den Verhandlungsprozeß zu fördern.

Am Ende des Krieges fühlte sich Israel strategisch sicherer als zu irgendeinem anderen Zeitpunkt in seiner Geschichte. Irak lag militärisch am Boden, die innerarabische Politik war erfüllt von Zwistigkeiten, Spannungen und gegenseitigen Vorwürfen. Irak war international isoliert. Die PLO war politisch handlungsunfähig, und das palästinensische Volk in den besetzten Gebieten war durch wirtschaftliche und politische Nachteile so sehr behindert, daß die internationale Aufmerksamkeit,

die es während der letzten vier Jahre der palästinensischen Intifada errungen hatte, neutralisiert wurde. In der Nachkriegszeit mußte die PLO ihre Glaubwürdigkeit wiederherstellen, die gelitten hatte, als sie die falsche Seite unterstützte, die Israelis brauchten Geld, um russische und äthiopische Einwanderer aufzunehmen, und die Syrer brauchten eine Alternative zur Sowjetunion. Der Ausgang des Golf-Kriegs bestätigte also, daß nur Washington die Autorität ausüben konnte, die nötig war, um den Verhandlungsprozeß zum Zweck der politischen Stabilität zu lenken.

Zweitens erlaubte das Ende des Kalten Krieges den Vereinigten Staaten, den Verhandlungsprozeß nahezu unbehindert zu gestalten. In dem Maße, wie die Vereinigten Staaten rasch an Prestige gewannen, verlor die Sowjetunion an Macht. Als die Vorverhandlungen im Februar 1991 begannen, spielte die Sowjetunion schon in der Vorbereitung für die Nahost-Friedenskonferenz von Madrid lediglich eine zeremonielle Rolle beim Zurechtschustern der Verfahren, die schließlich die Konferenz hervorbrachten. Innerhalb von Monaten nach dem Abschluß der Treffen von Madrid im November 1991 hatte sich die Sowjetunion selbst aufgelöst. Washington erhielt die einzigartige und uneingeschränkte Möglichkeit, Außenpolitik zu machen, ohne sich Sorgen um eine sowjetische politische oder physische Intervention in der Region machen zu müssen, und ohne Angst davor haben zu müssen, das Echo der amerikanischen Nahost-Politik könne sich negativ auf die komplexen Beziehungen zwischen Washington und Moskau auswirken. Die Vereinigten Staaten waren in der Lage, einen Verhandlungsprozeß zu planen und umzusetzen, der nicht von irgendwelchen Einmischungen von außen gestört wurde. Für regionale Akteure engte das Ende des Kalten Krieges die politischen Wahlmöglichkeiten ein. Insbesondere Syrien und die PLO hatten weniger politischen Spielraum zum Manövrieren. Es gab keine sowjetische Schutzmacht mehr, die als politisches Gegengewicht zu Washington hätte agieren können; Moskau würde keinem seiner langjährigen Verbündeten mehr angemessene militärische und logistische Unterstützung bieten können. Der fehlgeschlagene Putsch in der Sowjetunion vom August 1991 beendete jegliche Illusionen, Moskau könne wie ein Phönix der Asche entsteigen.

Drittens konnte es sich niemand leisten, sich im Verhandlungsprozeß von der Unterstützung durch die Vereinigten Staaten zu lösen. Washington besaß das historische Erbe, schon früher zwischen Arabern und Israelis ausgehandelte Vereinbarungen erfolgreich inszeniert und geleitet zu haben. Nur den Vereinigten Staaten wurde zugetraut, daß sie die notwendigen Garantien und Sicherheiten gewährleisten könnten. Anstatt nach dem Golf-Krieg den Schwerpunkt auf spannungsgeladene Probleme der Verhandlungssubstanz zu legen, konzentrierte sich Außenminister James A. Baker darauf, einen passenden Verhandlungsrahmen für eine Nahost-Friedenskonferenz zu schaffen, die eine symbolische Eröffnung direkter bilateraler Verhandlungen sein sollte. Baker benutzte das Gefühl der Besorgnis, Verwundbarkeit und Unsicherheit hinsichtlich der politischen Instabilität in der Region, um eine allseitige Abhängigkeit von Washingtons „Guten Diensten“ zu erreichen. Washington war die einzig akzeptierte Adresse, die die notwendigen Kompromisse zur Einberufung der Konferenz und die Fortsetzung der bilateralen Gespräche erzwingen konnte. Darüber hinaus erbt die neue Regierung unter Clinton die Führung in einem Prozeß, der bereits in Wort und Tat klargestellt hat, daß die

amerikanische Diplomatie der Vermittler, aber nicht der Anwalt einer einzelnen Seite ist – eine Qualität, die jeder gute Gesprächspartner braucht.

Viertens blieb das Verhandlungsumfeld günstig für weitere Fortschritte. In Washington wie im Nahen Osten sahen die Teilnehmer wenig Risiko darin, den Prozeß nicht fortzusetzen. Umgekehrt glaubten die Verhandlungspartner, daß ein Versagen bei der Suche nach Kompromissen den Status quo verschlechtern müsse. Alle Seiten kamen stillschweigend überein, daß eine Verzögerung von Fortschritten die regionalen Gegner jeder Verhandlungslösung und einer Anerkennung Israels einerseits sowie territorialer Kompromisse Israels andererseits fördern könne. Zu jenen Gegnern gehören verschiedene Gruppen islamischer Fundamentalisten in der ganzen Region, die iranische Regierung, eine lautstarke, aber sehr kleine Fraktion der PLO und Teile der Opposition in Syrien. Während *Reagans* Präsidentschaft waren die Vereinigten Staaten die meiste Zeit nicht gewillt, dem Verhandlungsbeginn auf die Sprünge zu helfen. Weder Araber noch Israelis waren bereit, über den ägyptisch-israelischen Vertrag hinauszugehen oder sich auf die Umsetzung einer palästinensischen Autonomie zu verständigen. Washington war nicht bereit, die Intensität seines Engagements auf ein Niveau zu erhöhen, das Fehlschläge ermöglicht hätte. Nach dem Golf-Krieg und nach Madrid wurden Syrien und die Palästinenser durch die Haltung und Handlungen der Regierung *Bush* ermutigt, die ihrer Ansicht nach ausgleichender und harmonischer waren als zuvor. Damaskus sah eine amerikanische Entschlossenheit, den Verhandlungsprozeß auf die Prämisse des Tauschs „Land gegen Frieden“ zu gründen. Darüber hinaus schöpften Damaskus und die Palästinenser Mut, als die Regierung *Bush* Kreditgarantien zurückhielt, die Israel bei der Wiederansiedelung russischer und äthiopischer Einwanderer helfen sollten. Damaskus war erleichtert und daher eher bereit zu Verhandlungen, als die Likud-Partei bei den Parlamentswahlen vom Juni 1992 in Israel durch die flexiblere Arbeiterpartei ersetzt wurde.

Fünftens beginnt die Regierung *Clinton* ihre Amtszeit inmitten eines bereits angelaufenen und vielschichtigen Nahost-Friedensprozesses. Dies ist ein beneidenswerter und nie dagewesener Vorteil für einen amerikanischen Präsidenten. Im Wahljahr 1992 war kein äußerer Druck oder Hebel notwendig, um die Gespräche zwischen den Parteien einzuleiten oder gegenseitige Zugeständnisse weiterzuführen. Bei den Gesprächen von Madrid hatten alle Seiten verstanden, daß es einen zweigleisigen Ansatz geben würde: eine Vereinbarung zwischen Israel und den Palästinensern einerseits und zwischen Israel und den arabischen Staaten andererseits. An dieser Formel hielt man strikt fest. Während der Phase des Präsidentenwechsels befanden sich die Diskussionen in zwei Schlüsselbereichen bereits in einem fortgeschrittenen Stadium: die Art und Weise und der Zeitplan für palästinensische Wahlen zur Schaffung einer palästinensischen Selbstbestimmung in den besetzten Gebieten sowie die Synchronisierung von Ausmaß und zeitlichem Ablauf eines israelischen Rückzugs von den Golan-Höhen, im Gegenzug begleitet von der Umsetzung einer akzeptablen Definition von Frieden durch Syrien. Alle Seiten waren sich einig, daß der Schlüssel zum Fortschritt in den israelisch-libanesischen Gesprächen darin liegt, eine syrisch-israelische Konfliktlösung auszuhandeln. Dagegen hing das Tempo der jordanisch-israelischen Gespräche nicht vom Fortschritt in den palästinensisch-israelischen Verhandlungen ab. Ein Jahr nach der Friedens-

konferenz von Madrid unterzeichneten Israel und Jordanien die einzige schriftliche Vereinbarung, die bisher aus dem Friedensprozeß hervorgegangen ist: den Entwurf einer Tagesordnung für künftige Gespräche. Zum Erstaunen einiger in der PLO und in Syrien unternahmen Israel und Jordanien maßgebliche Schritte, um ihre jeweiligen nationalen Interessen zu schützen. Amman und Jerusalem ließen nicht zu, daß Verzögerungen oder mangelnde Fortschritte in den anderen bilateralen Gesprächen es verhindert hätten, für beide Seiten vorteilhafte Verständigungspunkte zu erreichen. Sogar mitten in der Übergangszeit zwischen den Präsidentschaften in Amerika fuhren alle Seiten fort, sich in Washington zu treffen und die achte Verhandlungsrunde abzuschließen. *Clinton* war nicht nur der Nutznießer der Friedensgespräche zwischen Israel und seinen angrenzenden arabischen Nachbarn, sondern erntete auch die Früchte zweier multilateraler Gesprächsrunden über fünf verschiedene Themen (Rüstungskontrolle, Wirtschaft, Umwelt, Flüchtlinge und Wasser).

Hochqualifizierte und erfahrene Diplomaten im amerikanischen Außenministerium hielten den Prozeß in Bewegung. Die multilateralen Gespräche wurden unter Beteiligung der Vertreter aus mehreren Dutzend Ländern und mit Hilfe des Engagements internationaler Organisationen wie der Weltbank und den Vereinten Nationen geführt. Die internationale Gemeinschaft hat, was sehr wichtig ist, ein eigenes Interesse und eine Verpflichtung auf einen erfolgreichen Ausgang des Verhandlungsprozesses entwickelt.

Rezepte für die amerikanische Vermittlung im Verhandlungsprozeß

Mittels der Einsicht, wie Washington an den vorherigen arabisch-israelischen Verhandlungen teilgenommen hat, können der Regierung *Clinton* vier Vorschläge für den arabisch-israelischen Verhandlungsprozeß unterbreitet werden.

1. Es wäre unangemessen, realitätsfremd und kontraproduktiv für die Regierung, einen eigenen Entwurf vorzulegen oder neue Definitionen in den Verhandlungsprozeß einzubringen. Es gibt ausführliche Entwürfe und Resolutionen, die bereits kontrovers überprüft, debattiert und überarbeitet wurden. Die Regierung sollte jetzt keine neuen Richtlinien oder Formulierungen von Wissenschaftlern, Forschern, „Denkfabriken“ oder früheren außenpolitischen Beamten annehmen. Dies zu tun würde das Tempo und die Substanz der Verhandlungen ernsthaft beeinträchtigen. Es ist jetzt nicht an der Zeit, einen neuen Rahmen zu akzeptieren wie 1975 den Brookings-Bericht, der zur Grundlage der Politik der Regierung *Carter* wurde. Der Präsident und sein Außenminister sollten jetzt keine neuen Verhandlungsformeln vorlegen, wie etwa eine neue Definition der Rechte der Palästinenser, wie dies im Januar 1978 in der Assuan-Formel geschehen ist („eine Klärung des palästinensischen Problems in allen seinen Aspekten... muß die legitimen Rechte des palästinensischen Volkes anerkennen und die Palästinenser in die Lage versetzen, an der Bestimmung ihrer eigenen Zukunft teilzuhaben“). Verhandlungsführer im arabisch-israelischen Konflikt legen keinen Wert auf von anderen erarbeitete Rezepte, noch wollen sie vom Vermittler überrascht werden. Für die amerikanischen Vermittler ist es jetzt an der Zeit, ihre Formulierungen auf die unter vier Augen erarbeiteten Vorschläge für die Überbrückung von Differenzen zwischen den Verhandlungspartnern zu beschränken.

2. Die Regierung muß geduldig sein und auf dem bestehenden Fortschritt im Prozeß aufbauen, einschließlich der Unterzeichnung des jordanisch-israelischen Vertragsent-

wurfs. Sogar Syrien und Israel sprechen über das Ausmaß des Rückzugs und das Wesen des Friedens. Anstatt arrogant ein Ergebnis zu forcieren, sollte das Weiße Haus den Seiten erlauben, miteinander zu verhandeln, aber zugleich sollte es keine unnötigen Verzögerungen zulassen. Die an Israel grenzenden Staaten beteiligen sich bereits an den Verhandlungen, während diese Regierung erst die Geschäfte übernimmt, und deren Ziele werden durch die arabischen Staaten an der geographischen Peripherie des Konflikts unterstützt. Viele von ihnen sind strategisch wichtige, ölproduzierende Staaten, die nun für eine politische Lösung zwischen Arabern und Israelis zugänglich sind. Diese Staaten engagieren sich in multilateralen Gesprächen, die die Bühne für eine langfristige regionale Entwicklung vorbereiten.

3. Den beiden Seiten Gewähr bieten für die Verlässlichkeit der amerikanischen Verpflichtungen. Bei seiner Amtseinführung im Januar 1993 sieht sich Präsident *Clinton* mit arabisch-israelischen Beziehungen konfrontiert, die sich grundlegend von denjenigen unterscheiden, mit denen seine Vorgänger zu tun hatten. Es bestehen eine gewisse Besorgnis gegenüber dem Niveau des Engagements Washingtons in den Verhandlungen und ein Gefühl der Verletzlichkeit angesichts des mächtigen Einflusses Washingtons auf den Verhandlungsprozeß. Die Ideen Washingtons sollten nicht nur sorgfältig ausgearbeitet sein, sie müssen auch vorsichtig angeboten werden – aber sie müssen angeboten werden. Außerdem sollte die Regierung bereit sein, allen beteiligten Parteien zu signalisieren, daß ein aktiver Prozeß beibehalten wird. Um ein Abdriften, Rückbildungen oder Angst zu vermeiden, sollte es frühzeitig Besuche des amerikanischen Außenministers in der Region wie auch Besuche der dortigen Politiker in Washington geben.

4. Die mögliche Ernennung eines Sonderbeauftragten des Präsidenten und eines Stellvertreters. Wenn der Präsident oder der Außenminister der Ansicht sein sollten, daß ein besonderer Emissär zur Beschleunigung der Verhandlungen förderlich wäre, dann sollte dieser Emissär innerhalb der ersten sechs Monate der neuen Regierung ernannt werden. Eine Ernennung, die zeitlich zu nahe an der Amtseinführung läge, könnte ungewollt die Botschaft signalisieren, daß der Präsident weder Zeit noch Interesse für die Nahost-Diplomatie habe. Alternativ dazu oder zugleich könnte im Außenministerium ein Büro für die Nahost-Friedensverhandlungen geschaffen werden. Einmal ernannt, würde sich ein Sonderbeauftragter von früheren amerikanischen Unterhändlern unterscheiden, deren Zeit damit angefüllt war, Vereinbarungen über die Verfahrensweisen zu finden und Garantien zu bieten. Die erste Verantwortung des Sonderbeauftragten wäre es, die komplexen Fragen der zeitlichen Abläufe etwa für eine Reihe von Vereinbarungen über die Golan-Höhen zwischen Syrien und Israel und Stadien des Rückzugs zu managen, die Details im Zusammenhang mit den palästinensischen Wahlen oder die Vorbedingungen für eine Selbstverwaltungsbehörde zu definieren. Der Sonderbeauftragte hätte Fortschritte in den bilateralen und multilateralen Gesprächen zu koordinieren. Ein solcher Emissär wird die Arbeit so gestalten, daß sie dem tatsächlichen oder möglichen Fortschritt in den bilateralen oder multilateralen Verhandlungen weder schadet noch von ihm ablenkt oder ihn gar ersetzt. Hinsichtlich Erfahrung und Persönlichkeit muß der Sonderbeauftragte ein tiefes Verständnis für die Verhandlungsgeschichte zwischen Arabern und Israelis mitbringen, kreativ formulieren können, Fähigkeiten als Vermittler aufweisen und große Geduld für die langatmige Art der bevorstehenden Verhandlungen haben.

Dieser Verhandlungsprozeß wird kaum kurz werden und sicherlich nicht ohne plötzliche und unerwartete Unterbrechungen ablaufen. Regionale Politiker müssen ausdrücklich Vertrauen in die Kompetenz und Autorität des Sonderbeauftragten haben, da dieser unausweichlich zu bestimmten Zeiten der Verhandlungen in die Region reisen muß, um Vereinbarungen zwischen den Staats- und Regierungschefs vertraglich zu sichern. Der Emissär muß permanent die Botschaft aussenden, daß Präsident *Clinton* wirklich möchte, daß der Verhandlungsprozeß Fortschritte an allen Fronten zeitigt.

Schlußfolgerungen

Der arabisch-israelische Verhandlungsprozeß ist nicht problemlos. Innenpolitische Beschränkungen bleiben für alle Seiten von greifbarer Bedeutung. Für Israel wird die Politik eines möglichen territorialen Arrangements mit den Syrern von Ministerpräsident *Yitzhak Rabin*, die sich auf das gründet, was er als „kalkulierte Risiken“ bezeichnet, auf eine stärker organisierte Form der innenpolitischen Opposition treffen, wenn die Likud-Partei im März 1993 ihre neue Parteiführung wählt. Bis zum Frühling könnte sich sein Verhandlungsspielraum für territoriale Zugeständnisse auf den Golan-Höhen einengen. Und doch besteht die Möglichkeit, daß ein spezifischer, schrittweiser, aber nicht völliger Rückzug Israels von den Golan-Höhen die israelische Sicherheit nicht gefährden wird. Sogar wenn die Syrer die Souveränität über Gebiete zurückgewinnen, die Israel mit der Zeit freigibt, könnte es notwendig sein, daß internationale Beobachter (USA, UN oder andere Kräfte) für unbestimmte Zeit in diesen entmilitarisierten Zonen stationiert bleiben. Mit einer solchen Vereinbarung könnten sogar die meisten israelischen Siedlungen auf den Golan-Höhen verbleiben, ohne daß eine Entscheidung über ihre weitere Zukunft getroffen werden muß.

In den besetzten Gebieten könnte sich eine überstürzte Wahl zu einer Selbstverwaltungsbehörde für den Übergang eher negativ als positiv auf die Palästinenser und den Fortschritt in anderen bilateralen Verhandlungen auswirken. Das Ziel der Verhandlungen ist es, die Staatsgewalt langsam in die Hände der Palästinenser zu legen, nicht aber, der Bevölkerung den Verhandlungsprozeß anzuvertrauen. Wie auch immer, Wahlen garantieren nicht automatisch das gewünschte politische Ergebnis; sie gewährleisten nur ein gewisses Maß an Teilhabe des Wahlvolkes am Prozeß. Die zu rasche Durchführung von Wahlen könnte jedoch Gesprächspartner hervorbringen, die den Verhandlungsprozeß nicht unterstützen, ja, die ihn gänzlich zum Stillstand bringen wollen. Wahlen ohne ausreichende Vorbereitung könnten das zerbrechliche Gleichgewicht in der Führung der Palästinenser zwischen dem Exekutivausschuß der PLO in Tunis und dem jüngst verstärkt auftretenden Einfluß der Palästinenser aus Westbank und Gaza-Streifen ins Wanken bringen. Obwohl jetzt in den besetzten Gebieten ein technischer Ausschuß gebildet wurde, der die verschiedenen Aspekte der vorgeschlagenen Wahlen überprüfen soll, gibt es zu viele Einzelheiten des Wahlverfahrens, die noch definiert werden müssen. Bisher unbeantwortete Fragen betreffen etwa die Definition der Wählbarkeit und Wahlberechtigung hinsichtlich Alter und geographischer Präsenz, die tatsächliche Struktur der Wählerlisten, die Qualifikation von Kandidaten und Auswahlverfahren für diese, die Finanzierung und Dauer des Wahlkampfes und die Form der Abstimmung. Man muß dabei betonen, daß die Wahlen ohne israelische Einmischung und unter internationaler Aufsicht abgehalten werden müssen. Die Erwartungen der Palästinenser in den besetzten

Gebieten hinsichtlich eines wirklichen Fortschritts bleiben groß. Nicht nur die Wahlen selbst werden den Gewinnern Legitimität verschaffen und den Transfer von Autorität an die Palästinenser anerkennen, sie werden auch die Geschwindigkeit und den Inhalt der anderen bilateralen Gespräche und der innerpalästinensischen Beziehungen beeinflussen.

Es sollte nicht zugelassen werden, daß der Verhandlungsprozeß durch unvermeidliche, aber bisher nicht erkennbare Veränderungen in der politischen Landschaft des Nahen Ostens unterlaufen wird. Es ist wichtig, einen diplomatischen Prozeß zu strukturieren, der die zu erwartenden Veränderungen in den Führungen während des nächsten Jahrzehnts durchdringt und sich zugleich nicht durch innenpolitische Spannungen aus der Bahn werfen läßt, die von Problemen hervorgerufen werden, die nichts mit dem arabisch-israelischen Problem zu tun haben, etwa in Libanon, Syrien, Jordanien, Israel oder anderswo in der Region.

Der Verhandlungsprozeß muß Vertrauen aufbauen. Vertrauen ist notwendig, um ein Mindestmaß an akzeptabler Koexistenz zu schaffen. Die Palästinenser müssen wissen, daß die Israelis wirklich nur eine „Übergangsbehörde“ für die Selbstverwaltung meinen; die Israelis müssen wissen, daß sie nach der fünfjährigen Übergangszeit nicht notwendigerweise einen palästinensischen Staat gewärtigen müssen. Die Syrer müssen wissen, daß Israel die Absicht hat, sich von den Golan-Höhen zurückzuziehen, und die Israelis müssen wissen, daß die Qualität und das Wesen des Friedens, den Damaskus anbietet, entsprechend dem Ausmaß des Rückzugs von den Golan-Höhen bemessen wird. Vertrauensbildende Maßnahmen oder Entspannungsiniciativen müssen angewandt, fortgesetzt und von allen Seiten ausgeweitet werden.

Im arabisch-israelischen Verhandlungsprozeß sind noch überwältigende emotionale Probleme offen. Darunter der Status von Jerusalem, der Wunsch der Palästinenser nach dem „Recht auf Heimkehr“, der Status der israelischen Siedlungen und der zukünftige Status der Palästinenser in den Ländern, in denen sie derzeit leben. Diese Fragen sollten aus der gegenwärtig verhandelten Tagesordnung herausgenommen werden, da es darüber keinen Konsens gibt. Ohne Zweifel ist seit dem Ende des Golf-Kriegs ein enormer diplomatischer Fortschritt erzielt worden. Objektive Tatsachen – international, regional und unter den verhandelnden Parteien – haben die Beziehungen zwischen Arabern und Israelis in den letzten beiden Jahren eindeutig beeinflußt. Diese Veränderungen haben bewirkt, daß Fortschritte in den Verhandlungen möglich und vielversprechend wurden, dennoch sind Fortschritte noch lange nicht unvermeidlich. Die Vereinigten Staaten müssen daher weiterhin ihre engagierte, aber beherrschte Rolle als Vermittler spielen. Schlimmstenfalls macht ein aktives Engagement der Amerikaner im Verhandlungsprozeß den Konflikt besser zu handhaben und weniger ungewiß. Washington braucht weiterhin greifbare Unterstützung aus anderen Lagern wie aus der Europäischen Gemeinschaft und aus Japan für das Kapital, das nötig sein wird, um einen Frieden zu unterstützen, zu mehrern und zu halten. Nicht nur die Vereinigten Staaten, sondern die gesamte internationale Gemeinschaft muß aktiv und dauerhaft an der Phase nach den Verhandlungen teilnehmen. Die Chance für substantielle Fortschritte in direkten Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien war in der Geschichte des arabisch-israelischen Konflikts nie so groß.