

Noch eine Chance für den Verhandlungsfrieden

Lehren aus der KSZE für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten

HSFK-REPORT 7/1996

Zusammenfassung:

Mit der Wahl Benjamin Netanjahus zum israelischen Ministerpräsidenten ist insbesondere unter den arabischen Nachbarn die Sorge gewachsen, der Friedensprozeß im Nahen Osten könnte noch mehr ins Stocken geraten oder gar scheitern. So lassen die ersten Reaktionen der Araber erhebliches Mißtrauen gegenüber Netanjahu und seiner Koalitionsregierung erkennen. Doch der Gipfel der Arabischen Liga vom 22./23. Juni 1996 zeigte ebenso wie die danach entfalteten diplomatischen Aktivitäten führender arabischer Politiker, daß diejenigen Länder, die bereits Friedensverträge mit Israel geschlossen haben, diese nicht aufs Spiel setzen wollen. Selbst Syrien, dessen Verhandlungen mit Israel schon seit Monaten auf Eis liegen, will keine neuen Schärpen in den Prozeß hineinbringen.

Den Beziehungen zwischen Israel und Jordanien kann in dieser Situation eine Schlüsselrolle zukommen. Sie haben sich auf der Grundlage ihres Friedensvertrages von 1994 erheblich verbessert. Dieser Vertrag enthielt jedoch auch einen multilateralen Teil, dessen Verwirklichung noch aussteht. In ihm verpflichteten sich die beiden Parteien "zur Schaffung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten (KSZNO)" nach dem Vorbild des Helsinki-Prozesses. Bisher ist nichts darüber bekannt, ob von den beiden Vertragsparteien versucht wurde, diesen Teil ihres Abkommens auch zu verwirklichen.

In diesem Report wird untersucht, ob es sinnvoll ist, zusätzlich oder alternativ zu dem zäh und manchmal gar nicht vorankommenden Madrider Friedensprozeß sowie der vor wenigen Monaten von der Europäischen Union initiierten Mittelmeerkonferenz, die auch einen Teil der Nahost-Region umfaßt, eine KSZNO ins Leben zu rufen. Da die Verfasser des israelisch-jordanischen Planes offensichtlich das "Erfolgsmodell" der KSZE im Auge hatten, werden einige Faktoren und Rahmenbedingungen, die für den Erfolg der KSZE maßgeblich waren, näher betrachtet und daraufhin untersucht, ob es vergleichbare Voraussetzungen im Nahen Osten gibt. Dies betrifft vor allem

- die Möglichkeit zu einer geographischen Eingrenzung der Region, über die verhandelt werden soll, die sicherheitspolitisch Sinn macht und gewährleistet, daß alle in die zur Bearbeitung anstehenden Regionalkonflikte involvierten Mächte der Konferenz beiwohnen;
- die Existenz von "gewichtigen" Akteuren, die bereit sind, eine Initiativ- (Sponsoren-) oder eine Moderatorenfunktion zu übernehmen;
- die Bereitschaft von regionalen Konfliktparteien, bei ihrer Konfliktbearbeitung auf den Einsatz militärischer und anderer Gewaltmittel außer zur Selbstverteidigung zu verzichten, aber die künftige Entwicklung insofern als offen zu begreifen, als Grenzen und Einflußzonen aufgrund friedlichen Wandels verändert werden können;
- ein breites Sicherheitsverständnis der Akteure, das kooperatives Handeln zur Erlangung gemeinsamer Sicherheit einschließt und es ermöglicht, durch das Schnüren von "Paketen" zu einem komplexen Interessenausgleich zu gelangen; und schließlich

- die Bereitschaft, sich auf einen langen Prozeß des schrittweisen Interessenausgleichs, auf die vertrauensbildende Wirkung nachprüfbarer Vereinbarungen und auf die Rechtfertigungszwänge von Implementierungsdebatten einzulassen.

Obwohl der Vergleich der Rahmenbedingungen dem Vorhaben einer KSZNO gegenüber aufgrund der viel komplexeren Lage in dieser Region skeptisch stimmen mag, zeigt er, daß für einige der Kriterien die Ausgangslage zumindest als offen angesehen werden kann:

- Anders als zur Zeit des Kalten Krieges ist es heute weder möglich, die Länder der Nahost-Region im Sinne der Antagonisten des Ost-West-Konfliktes gegeneinander zu positionieren, noch können sie ihrerseits diesen Gegensatz für sich finanziell länger nutzen. Vielmehr gibt es ein internationales Umfeld, das sich in dem Ziel der Befriedung der Region einig und bereit ist, sich dieses auch etwas kosten zu lassen.

- Eine Regionalmacht scheint alle Kriterien zu erfüllen, die Einladung für eine Vorbereitungskonferenz auszusprechen: Ägypten hat das notwendige Gewicht, unterhält diplomatische Beziehungen zu allen potentiellen Teilnehmern und hat sich für den Friedensprozeß in Nahost seit Jahrzehnten engagiert.

- Gewaltverzicht kennzeichnet zwar noch nicht den politischen Alltag aller Konfliktparteien, bestimmt aber zumindest auf der deklaratorischen Ebene die Beziehungen zwischen Israel, Ägypten, Jordanien und dem Palästinensischen Autonomierat.

- Als offen angesehen werden muß schließlich auch die Frage, ob sich im Verlauf des Konferenzprozesses ein Bewußtsein dafür entwickelt, daß wechselseitige und gemeinsame Sicherheit nicht von einem auf den anderen Tag zu erreichen ist, sondern Zwischenschritte erfordert, durch die Vertrauen hergestellt und Fälle der Beibehaltung des "alten Denkens" in gemeinsamen Implementierungsdebatten erörtert werden können.

Dies alles spricht für den Verhandlungsfrieden. Mit diesem Ziel wird seit Oktober 1991 im Rahmen des Madrider Friedensprozesses verhandelt. Nicht nur für diesen stand die KSZE Pate, sondern auch für die im November 1995 von der Europäischen Union nach Barcelona einberufene Mittelmeerkonferenz, in der auch Teile der Nahost-Region vertreten sind. In diesem Report wird untersucht, warum "Madrid" bisher nicht wie "Helsinki" zu einem Synonym für Erfolg wurde und Barcelona kein Ersatz für eine KSZNO sein kann.

Der Gang der Verhandlungen des Madrider Friedensprozesses verläuft auf vier bilateralen Schienen zwischen Israel und den Palästinensern sowie mit Jordanien, Libanon und Syrien, und daneben in fünf themenzentrierten Arbeitsgruppen unter Beteiligung einer Vielzahl von Staaten, von denen nur einige der Region angehören. Vergleicht man die Verhandlungsebenen, so ist die bilaterale von größerer Bedeutung. Wenn es auf einer bilateralen Verhandlungsschiene nicht vorangeht, stagnieren auch die multilateralen Gespräche dort, wo dieselbe Thematik zu behandeln ist. Allerdings hatten die Vereinbarungen vom September 1993 in Oslo, die zum Gaza-Jericho-Abkommen führten, sowie der daraufhin ermöglichte Friedensvertrag zwischen Israel und Jordanien vom Oktober 1994 auch eine gewisse Anschubwirkung für die multilaterale Ebene, soweit es dort nicht um Fragen ging, die den Kern der Sicherheitsbeziehungen betrafen.

Die Struktur des Madrider Prozesses weicht somit unter zwei entscheidenden Aspekten von der KSZE-Struktur ab: in seinem Schwergewicht auf den bilateralen Verhandlungen und in seiner Offenheit der multilateralen Verhandlungen für außerregionale Mächte. Beides trug nicht unwesentlich dazu bei, daß der Prozeß immer wieder in die Sackgasse geriet. Vor allem die multilateralen Verhandlungen stagnieren in wichtigen Bereichen. Wenn sie trotzdem nach 1993 Ergebnisse zeitigten, dann aufgrund der Fortschritte bei den bilateralen Verhandlungen zwischen Israel und der PLO bzw. Israel und Jordanien. Insofern könnte der Madrider Prozeß den Zielen seiner Initiatoren bestenfalls dann ein größeres Stück näherkommen, wenn es auch bei den Verhandlungen zwischen Israel und Syrien sowie Israel und Libanon zu Fortschritten käme. Doch auch dann wird das Ziel eines umfassenden nahöstlichen Friedens noch nicht zu erreichen sein, weil nach wie vor zwei Staaten der Region von dieser Konferenz ausgeschlossen sind, die eingebunden werden müßten, gerade weil ihre derzeitigen Regime notorische Unruhestifter und entschiedene Feinde Israels sind, Irak und Iran. Schließlich spricht auch einiges dafür, daß die Vielzahl von außerregionalen Beteiligten sich für den Prozeß nicht als förderlich

erwiesen hat. Dabei ist zum einen von Bedeutung, daß ihr Friedensverständnis nur partiell mit dem der unmittelbar beteiligten Parteien identisch ist, zum anderen, daß ihr Rollenselbstverständnis nicht unbedingt damit übereinstimmt, was die Regionalparteien von ihnen erwarten.

Die Mittelmeerkonferenz von Barcelona ist erst wenige Monate vorbei. Der mit ihr eröffnete Verhandlungsrahmen soll, zumindest soweit es die vorzubereitende Freihandelszone betrifft, erst 2010 gefüllt sein. Deshalb ist es zwar gegenwärtig zu früh, sich ein abschließendes Urteil über dieses Vorhaben zu bilden, doch ist schon jetzt offensichtlich, daß sein Schwergewicht künftig eher im wirtschaftlichen Bereich sowie in der Maghrebzone und weniger im Nahen Osten liegt.

Was folgt daraus? Da Madrid und Barcelona sich schwer tun, das Ziel eines umfassenden Friedens für den Nahen Osten zu erreichen, spricht vieles dafür, einen weiteren Anlauf zu nehmen und eine KSZNO einzuberufen.

Mit dem Status von Konferenzparteien sollten nach Möglichkeit außer den Staaten der Kernzone (Israel und seine arabischen Nachbarn sowie die Palästinensische Autonomiebehörde) die Staaten des Golf-Kooperationsrates sowie die in unterschiedlicher Weise in die Konflikte zwischen Mittelmeer und dem Persisch-Arabischen Golf involvierten Staaten Irak, Iran, Türkei und Zypern eingeladen werden. Der Einladung sollte auf jeden Fall das wichtige Kriterium zugrunde gelegt werden, das für die KSZE konstituierend war, daß nämlich die Teilnahme an den Konsultationen und Verhandlungen nicht die völkerrechtliche Anerkennung der bestehenden politischen Verhältnisse in der Region bedeutet. Wichtig ist auch die Beteiligung von Mächten, die nicht selbst zur Nahost-Region gehören, dort aber bisher schon politisch, militärisch oder wirtschaftlich engagiert sind, wie die USA, Rußland und die Europäische Union. Ihnen sollte aber eher nur eine Moderatorenrolle ohne Stimmrecht zugeacht werden, um den Charakter einer KSZNO als Regionalkonferenz zu betonen, die die Interessen der direkt Betroffenen in den Mittelpunkt stellt. Anderen interessierten Staaten, wie Japan, könnte, wie jetzt auch bei der OSZE, ein Beobachterstatus zuerkannt werden.

Gegenstand der Konferenz sollten zwar grundsätzlich alle Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in der Region sein können, doch es ist davon auszugehen, daß in manchen Themenbereichen Vereinbarungen leichter und schneller zustande kommen werden als in anderen. Deshalb empfiehlt es sich für die Teilnehmer, sich zunächst auf fünf Prinzipien eines der KSZE-Schlußakte entlehnten Verhaltenskodex zu konzentrieren, nämlich Gewaltverzicht, friedliche Streitbeilegung, Nichteinmischung, zwischenstaatliche Zusammenarbeit sowie Einhaltung des Völkerrechts und abgeschlossener Verträge. Schon ein solcher, von den Teilnehmern der KSZNO gemeinsam vereinbarter Katalog wäre ein großer Erfolg.

Das Prinzip des Verzichts auf Androhung und Anwendung von Gewalt ist VN-Materie und sollte von allen Konferenzteilnehmern der Region mitgetragen werden, auch von denen, die gegenwärtig keine staatliche Autorität repräsentieren.

Das Prinzip der friedlichen Regelung von Streitfällen könnte Iran und Irak, die dieses Prinzip zwar auch schon bei ihrem Beitritt zu den Vereinten Nationen unterzeichnet haben, durch die Einbindung in ein Konferenzsystem, das sie aus ihrer Isolation befreite, im Gegenzug dazu bewegen, zu den Spielregeln internationalen Verhaltens zurückzukehren.

Das Prinzip der Nichteinmischung ist in der VN-Charta verankert und wird von Israel und den Arabischen Staaten stets angerufen. Sein letzter Absatz aus der KSZE-Schlußakte ist gerade im nahöstlichen Kontext von besonderer Aktualität. In ihm garantieren die KSZE-Teilnehmerstaaten einander, sich "der direkten oder indirekten Unterstützung terroristischer Tätigkeiten oder subversiver oder anderer Tätigkeiten (zu) enthalten, die auf den gewaltsamen Umsturz des Regimes eines anderen Teilnehmerstaates gerichtet sind."

Das Prinzip der Zusammenarbeit zwischen den Staaten öffnet die Perspektive für Bereiche der zwischenstaatlichen Beziehungen jenseits der schwierigen Sicherheitsthematik und der dahinterliegenden grundsätzlichen Differenzen und ermöglicht dadurch, den Nutzen gutnachbarlicher Beziehungen kennen- und schätzen zu lernen.

Schließlich ist auch das Prinzip der Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben, wie es als X. Prinzip in der Schlußakte von Helsinki enthalten ist, dazu geeignet, in das Abschlußdokument einer KSZNO aufgenommen zu werden, da alle Konfliktparteien im Nahen Osten die

genaue Beachtung von Verträgen, wenn sie erst einmal geschlossen sind, außerordentlich wichtig nehmen.

Demgegenüber könnte es zu einer Blockierung des gesamten Vorhabens führen, wollte man schon für die erste Konferenzrunde auf der Einigung über so kontroverse Prinzipien wie souveräne Gleichheit der Staaten, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität und Selbstbestimmung der Völker wie auch auf einer inhaltlichen Festlegung der Menschenrechtskriterien wie Gedanken-, Gewissens- und Glaubensfreiheit bestehen.

Gerade im Bereich der Menschenrechte bedarf es eines behutsamen interkulturellen Dialogs, der weder von den übrigen Themen der KSZNO überschattet noch der Gefahr ausgesetzt werden sollte, zum Gegenstand eines bargaining-Prozesses mit anderen Themenbereichen zu werden. Jedoch könnten Regelungen, die von der KSZE 1990 in Kopenhagen für Nationale Minderheiten formuliert wurden, daraufhin überprüft werden, inwieweit sie sich zur Entschärfung von interethnischen Konflikten in der Region übernehmen lassen.

Die KSZNO wäre überdies bei der Vereinbarung von Vertrauensbildenden Maßnahmen gut beraten, sich - wie die KSZE - am Anfang auf freiwillige Manöverinformationen und den Austausch von Beobachtern zu beschränken und die Verhandlungen nicht mit Problemen militärischer "hardware" zu überfrachten. Da das Interesse der einzuladenden Konferenzparteien an einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit unterschiedlich groß ist, käme es in diesem Bereich vor allem darauf an, hierfür durch die endgültige Beendigung von Boykotten und ähnlichen Restriktionen Möglichkeiten zu schaffen. Hieraus könnte sich auch der Bedarf nach Vereinbarungen über Erleichterungen beim grenzüberschreitenden Tourismus und Informationsaustausch ergeben, die später vielleicht zu ähnlich umfassenden Regelungen wie denen der Menschlichen Dimension der KSZE/OSZE führen.

Die Zusammenarbeit der beiden Autoren an diesem Report geht auf einen Vortrag zurück, den Götz von Groll am 13. März 1996 unter dem Titel "Möglichkeiten der Übertragung von Erfahrungen der KSZE für die Konfliktzone Nahost" in der von Berthold Meyer geleiteten 6. sicherheitspolitischen Frühjahrsakademie der HSFK "Unruhezone Mittelmeer" gehalten hat. Beide Autoren haben sich seit den Anfängen der KSZE mit diesem Konferenzprozeß befaßt:

Götz von Groll war von 1971 bis 1977 im Auswärtigen Amt Koordinator der Bundesregierung für die KSZE. Er nahm in dieser Zeit an allen KSZE-Konsultationen, der Ausarbeitung der KSZE-Schlußakte in Genf sowie an der KSZE-Außenminister- und Gipfelkonferenz in Helsinki teil und war 1977 Delegationsleiter der Bundesrepublik Deutschland bei der Vorbereitung des 1. KSZE-Folgetreffens in Belgrad.

Berthold Meyer nahm in den siebziger Jahren an verschiedenen, die Anfänge der KSZE begleitenden, internationalen Konferenzen der politischen Jugendverbände teil. Seit 1981 bearbeitet er in der HSFK wissenschaftliche Projekte zur KSZE/OSZE und zur europäischen Sicherheit.