

**Berthold Meyer**

**Subregional oder multilateral?  
Modelle zur Konfliktbearbeitung im Nahen und Mittleren Osten  
auf dem Prüfstand**

Hintergrundpapier erstellt im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit,  
September 2007

Adresse des Autors:  
Prof. Dr. Berthold Meyer  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)  
Leimenrode 29  
D-60322 Frankfurt  
Tel. 0049-69-9591040  
Mail: [meyer@hsfk.de](mailto:meyer@hsfk.de)

# INHALT

## **I. Die komplexe Konfliktballung im Nahen und Mittleren Osten sowie bisherige Friedensbemühungen**

1. Die israelisch-arabischen Konflikte
  - 1.1 *Die Konflikte Israels mit den Nachbarstaaten*
  - 1.2 *Der Konflikt um die Staatsbildung Palästinas*
2. Konflikte um die innere und äußere Souveränität Libanons
3. Konflikte im und um den Irak
4. Der Konflikt zwischen Iran und Saudi-Arabien um die Hegemonie am Golf
5. Weitere grenzüberschreitende Konflikte in der Region
6. Zwischenfazit

## **II. Fragen zur Übertragbarkeit der Erfolgskriterien der „alten“ KSZE auf die Nahost- Region**

1. Gibt es eine sicherheitspolitisch plausible Abgrenzbarkeit der Region?
2. Wer könnte bestimmte Schlüssel-Funktionen übernehmen?
3. Können die Bereitschaft zu Gewaltverzicht und friedlichem Wandel als inhaltliche Vorbedingungen erwartet werden?
4. Ist die Methode der KSZE, komplementäre Interessen mit dem Ziel gemeinsamer Sicherheit zu verknüpfen, wiederholbar?
5. Wird es eine hinlängliche Bereitschaft geben, sich auf das Konsensprinzip und einen längeren Prozess einzulassen?

## **III. Sub-regional oder multilateral? Einzelbehandlung der Konflikte, eine große Konferenz oder ein Konferenzverbund?**

1. Der sub-regionale Weg
2. Die große konfliktübergreifende Konferenz
3. Ein Konferenzverbund mit „Zelten“ statt „Körben“
4. Schlussfolgerungen

## I. Die komplexe Konfliktballung im Nahen und Mittleren Osten und bisherige Friedensbemühungen

Die Region des Nahen und Mittleren Ostens – hier verstanden als der geographische Raum zwischen Ägypten und der Türkei im Westen und Iran und Oman im Osten – weist eine hohe Dichte lang andauernder Konflikte auf, von denen der israelisch-arabische und derjenige um die Hegemonie am Golf im Zusammenhang mit dem Staatsverfall im Irak die bedeutendsten sind. Beide verstärken sich wechselseitig<sup>1</sup> und sind mit anderen, wie dem um die innere und äußere Souveränität des Libanon oder der Kurdenfrage, auf verschiedene Weise verbunden. Allen Konflikten in dieser Region ist gemeinsam, dass die unmittelbaren Konfliktparteien damit überfordert sind, ohne Mitwirkung von außen Regelungen zur Deeskalation oder gar zur Lösung „ihres“ Konfliktes zu finden. Aber auch die wiederholten Bemühungen Dritter, mäßigend auf sie einzuwirken, zeitigten bisher bestenfalls temporäre Erfolge, was zum Teil auch damit zusammenhängt, dass sie eine eigene Interessenspolitik in der Region verfolgen.

In der politikwissenschaftlichen Diskussion wie auch in der Praxis internationaler Diplomatie ist umstritten, ob es Erfolg versprechender ist, sub-regional zu versuchen, die einzelnen inner- und zwischenstaatlichen Konflikte zu bearbeiten, oder hierfür großräumige Konferenzrahmen zu schaffen, die dem „Erfolgsmodell“ des KSZE-Prozesses nachempfunden sind. Um die Aussichten der unterschiedlichen Ansätze beurteilen zu können, soll nachfolgend zunächst eine Übersicht über die komplexe Konfliktballung in dieser Weltregion sowie über wichtige bisherige Versuche ihrer Regelung gegeben werden. Da diese Bemühungen sich im Regelfall auf einzelne Paarungen von Konfliktparteien konzentrieren, folgt die Darstellung dieser Vorgehensweise. Das macht zugleich sichtbar, dass es an übergreifenden Zugängen mangelt. Wenn jedoch die KSZE ein Muster für ein solches Konferenzprojekt sein könnte, dann ist zu fragen, welche strukturellen und prozeduralen Merkmale, die ihrem Erfolg beitrugen, sich auf die Nachbarregion übertragen lassen bzw. zu welchen Lehren die regionalen Unterschiede führen müssten. Das geschieht im zweiten Teil dieses Beitrags. Vor diesem Hintergrund werden schließlich drei Szenarien vorgetragen und unter der Fragestellung erörtert: Sub-regional oder multilateral? Was spricht für die separate Behandlung der einzelnen Konflikte, was für eine einzige große Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen und Mittleren Osten (KSZNO) und was für einen Konferenzverbund von mehreren „Zelten“?

### 1. Die israelisch-arabischen Konflikte

Unter den Konflikten der Region dauern bisher am längsten diejenigen zwischen Israel und seinen unmittelbaren arabischen Nachbarn. Sie beruhen auf der jüdischen Besiedlung und Landnahme im anfangs noch zum Osmanischen Reich gehörenden und danach von Großbritannien als Mandatsgebiet regierten Palästina, sowie auf widersprüchlichen Versprechungen insbesondere der Briten gegenüber Juden und Arabern. Infolge der Pogrome gegen die Juden in Europa und dem Holocaust war die jüdische Bevölkerung in Palästina bis zur Staatsgründung auf über eine halbe Million angewachsen, die arabische betrug rund 750.000. Der UNO-Teilungsplan von 1947, dessen Legitimität bis heute nicht unumstritten ist, veranlasste Ben

---

<sup>1</sup> Vgl. Muriel Asseburg/Guido Steinberg, Konfliktodynamik im Nahen und Mittleren Osten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 19/2007, S. 6-12.

Gurion bei Abzug der Briten am 15. Mai 1948 dazu, den Staat Israel auszurufen. Die arabischen Nachbarn, die die Entscheidung der UNO von Anfang an ablehnten, weil sie die Teilung Palästinas verhindern wollten, marschierten nur einen Tag nach Staatsgründung in Israel ein. Am Ende dieses ersten arabisch-israelischen Krieges standen *materiell* die Vergrößerung des von der UNO für Israel vorgesehenen Staatsgebietes sowie die Flucht und Vertreibung von etwa 700.000 Arabern aus diesem Gebiet, *rechtlich* nur Waffenstillstandsabkommen, aber keine Friedensverträge über endgültige Grenzverläufe, und *psychologisch* vertiefte Feindschaft zwischen Israel und seinem arabischen Umfeld.

## 1.1 Die Konflikte Israels mit den Nachbarstaaten

Diese Grundkonstellation ist über die folgenden Jahrzehnte geblieben, auch wenn sie facettenreicher geworden ist. Im Juni-Krieg (Sechs-Tage-Krieg) von 1967 eroberte Israel von Ägypten den Gazastreifen und die Sinai-Halbinsel, von Jordanien das Westjordanland und Ost-Jerusalem, sowie von Syrien die Golanhöhen. Während es im Gazastreifen und im Westjordanland ein Besatzungsregime errichtete, annektierte es den sowohl strategisch wie für die Wasserversorgung wichtigen Golan und das symbolisch wichtige Ost-Jerusalem. Infolge des ersten Libanonkrieges (1982) verschaffte Israel sich schließlich eine Schutzzone im Südlibanon, die es 2000 wieder räumte.

Nach dem von Ägypten und Syrien 1973 gegen Israel geführten Oktober- bzw. Jom-Kippur-Krieg, an dessen Ende Israel auch Teile des Westufers des Suezkanals besetzte, kam es ab 1974 (Rückgabe des Uferstreifens) zu mehreren Abkommen zwischen Ägypten und Israel, die 1979 von einem Friedensvertrag gekrönt wurden, in dessen Folge der Sinai bis 1982 zurückgegeben wurde. Dieser Frieden wird oft als „kalter Frieden“ bezeichnet, weil von ihm keine Ausstrahlung auf die beiden Gesellschaften ausging. Ägypten „zahlte“ für den Vertrag sogar mit einer zeitweiligen Isolation innerhalb der arabischen Welt. Dies hat sich allerdings inzwischen geändert, so dass Präsident Mubarak häufig als Vermittler zwischen Israel und arabischen, insbesondere palästinensischen Interessen fungiert.

Einen zweiten Friedensvertrag hatte es im milden Licht des Oslo-Friedensprozesses (s. u.) gegeben, nämlich 1994 zwischen Israel und Jordanien. Er besiegelte auch den Verzicht des haschemitischen Königreichs auf das Westjordanland. Damit weist er indirekt den hier lebenden Palästinensern dieses Territorium dauerhaft zu, nicht zuletzt, um zu verhindern, dass über eine Rückgabe dieses Gebietes an Jordanien die Macht der Haschemiten durch eine Verstärkung der dortigen palästinensischen Bevölkerungsmehrheit gebrochen werden könnte. Der Vertrag selbst bestand aus einem bilateralen Teil, den beide Seiten alsbald umzusetzen begannen, und einem multilateralen, in dem sich Israel und Jordanien für die „Schaffung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten“ einzusetzen versprochen, die zu einer „Zone der Sicherheit und Stabilität“ führen sollte. Dies steht noch aus.

Israel und Syrien verhandelten Ende der 1990er Jahre über die Modalitäten einer Rückgabe des Golan. Diese Gespräche wurden im Frühjahr 2000 abgebrochen, obwohl nur noch Detailfragen strittig gewesen sein sollen. Anfang 2007 wurde bekannt, dass es seit 2005 weitere israelisch-syrische Verhandlungen gegeben hatte, die bei Beginn des zweiten Libanonkrieges im Juli 2006 abgebrochen wurden. Während Syrien für eine bedingungslose Wiederaufnahme der Gespräche eintrat, lud Ministerpräsident Olmert im Juli 2007 Syriens Staatschef Assad zu Gesprächen ein, forderte Damaskus aber zugleich auf, mit Teheran zu brechen. Dieser Vorstoß lief ins

Leere, denn sofort danach besuchte Irans Präsident Ahmadinedschad demonstrativ seinen Kollegen Assad und konferierte in Damaskus auch mit Hisbollah-Chef Nasrallah.

Israels Beziehungen zum nördlichen Nachbarn Libanon hätten nach 1967 eigentlich besser sein können als zu den anderen Nachbarstaaten, weil dieser sich nicht an dem Juni-Krieg beteiligt hatte. Doch weil er zu schwach war, um zu verhindern, dass die PLO und andere palästinensische Gruppen von hier aus Anschläge vorbereiteten und ausführten, griff Israel 1982 Libanon an und besetzte, nachdem die PLO das Land in Richtung Tunis verlassen hatte, im Süden eine 10-20 km breite Sicherheitszone, die es bis zum Jahr 2000, nun gegen den Widerstand der sich mit den Palästinensern solidarisierenden schiitischen Hisbollah, hielt.

Die Auseinandersetzung mit dieser als „Staat im Staat“ operierenden Organisation ging auch nach dem Abzug der israelischen Truppen auf niedrigem Gewaltniveau weiter, bis sie im Juli/August 2006 erneut eskalierte. Ein Grund dafür war, dass die in der Resolution des UN-Sicherheitsrates 1559 (2004) geforderten Entwaffnung der Hisbollah nicht erfolgt war, was auch damit zusammenhing, dass es nicht zum dort ebenfalls geforderten Abzug aller ausländischen Truppen kam. Nicht nur die syrischen Verbände blieben noch bis 2005 im Libanon, sondern Israel räumte nicht die seit 1967 besetzten, am Rande des Golan gelegenen, Shebaa-Farmen. Diese werden von Libanon beansprucht, während Israel behauptet, sie gehörten zu Syrien. Der durch die Verschleppung zweier israelischer Soldaten durch die Hisbollah ausgelöste „Sommerkrieg“ 2006, an dem reguläre libanesische Truppen nicht beteiligt waren, brachte Libanon schwere Zerstörungen der Infrastruktur und über 1000 zivile Opfer. Ein Nebeneffekt dieses Krieges war das Entstehen einer Art von innerarabischem Kalten Krieg zwischen jenen Regierungen sunnitischer Staaten (insbesondere Ägypten, Jordanien und Saudi-Arabien), die Kritik an der Hisbollah übten und ihren Gesellschaften, in denen der Schiitenführer Nasrallah als Held gefeiert wurde.<sup>2</sup> Zwar hält die auf der Grundlage der UN-Resolution 1701 (2006) durch die verstärkten UNIFIL-Truppen gesicherte Waffenruhe seit August 2006 weitestgehend, jedoch wird sowohl von der Hisbollah wie von israelischer Seite eine erneute Eskalation nicht ausgeschlossen.<sup>3</sup>

## 1.2 Der Konflikt um die Staatsbildung Palästinas

Die Gegnerschaft zwischen Israel und den Palästinensern in den und außerhalb der besetzten Gebiete gilt als der Kern der israelisch-arabischen Konflikte. Inhaltlich geht es dabei vor allem um die Schaffung eines palästinensischen Staates an der Seite Israels und um die beiderseitigen Grenzen einschließlich der Frage der zukünftigen Rolle Jerusalems. Damit verbunden sind die Fragen der Auflösung der seit 1967 im Gazastreifen und im Westjordanland gegründeten und von Juden bewohnten Siedlungen sowie die der Rückkehr von palästinensischen Flüchtlingen in ihre Heimat. Was Letzteres bedeutet ist insofern ein Streitpunkt, als Israel verhindern möchte, dass durch eine massenhafte Rückwanderung von Arabern in ihre ehemaligen Wohnorte der jüdische Charakter des Staates verändert wird. Demgegenüber würde der Zuzug eines großen Teiles derer, die jetzt noch in Flüchtlingslagern in den Nachbarstaaten leben, in den Gazastreifen oder in das Westjordanland die dortige soziale Lage noch verschärfen, wenn es nicht zu

---

<sup>2</sup> Vgl. Morten Valbjørn and André Bank, Signs of a New Arab Cold War. The 2006 Lebanon War and the Sunni-Shi'i Divide, in: Middle East Report 242, Spring 2007, S. 6-11.

<sup>3</sup> Vgl. Berthold Meyer, Die maritime Task Force – eine Farce. Warum das Nahost-Quartett auch beim israelisch-libanesischen Konflikt gefordert ist, HSFK-Standpunkte Nr. 1/2007

einer umfangreichen und mehr oder weniger dauerhaften Unterstützung durch Drittstaaten käme. Darüber hinaus geht es auch um die Bewegungsfreiheit der Palästinenser zwischen ihren Landesteilen, insbesondere dem Gazastreifen und dem Westjordanland, und über deren Grenzen zu Drittländern sowie um die Wasser- und Energieversorgung.

Die Bemühungen Dritter, diesen Konflikt zu mäßigen oder gar beizulegen, sind zahlreich. So initiierte US-Präsident Bush sen. vor dem Horizont des von einer breiten Allianz unter Beteiligung arabischer Staaten geführten Krieges gegen Irak zur Befreiung Kuwaits sowie des kurz zuvor durch die KSZE friedlich beigelegten Ost-West-Konfliktes ab Herbst 1991 in Madrid einen ähnlichen multilateralen Verhandlungsprozess zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn, an dem Vertreter der Palästinenser als Delegierte Jordaniens beteiligt waren. Diesem von den USA und Russland gemeinsam moderierten Prozess, an dem auch extraregionale Akteure beteiligt waren, lag das Konzept einer Doppelstruktur zugrunde, die einen Kompromiss zwischen der israelischen Forderung nach bilateralen und der arabischen nach multilateralen Verhandlungen darstellte.<sup>4</sup> Er wurde allerdings ab Herbst 1993 durch die in Oslo vorbereiteten direkten Vereinbarungen zwischen Israel und der PLO, die zunächst als Fanal der Hoffnung erschienen, an den Rand gedrängt und versandete schließlich.

Mit der Unterzeichnung der Prinzipienklärung von Oslo und den Folgeabkommen schien eine friedliche Nachbarschaft möglich. Allein, dieser sub-regionale Rahmen unter der Moderation des US-Präsidenten Clinton in Camp David II im Juli 2000 vermochte es nicht, die israelischen und palästinensischen Spitzenpolitiker zu tragfähigen Kompromissen zu bringen. Insbesondere die widersprüchlichen Hoffnungen, die beide Seiten – auch auf der Ebene der Gesellschaften – mit dem Begriff des nach fünf Jahren zu erreichenden „Endstatus“ verbanden, und die zögerliche Umsetzung der Vereinbarungen ließen den Oslo-Friedensprozess scheitern. Daraus resultierte im Herbst 2000 die zweite Intifada, die schon bald die Ausmaße eines Kleinkrieges annahm.<sup>5</sup>

Seither gab es zahlreiche Versuche, das erneute Blutvergießen zwischen Israelis und Palästinensern zu beenden und diese auf den Friedenspfad zurück zu führen. Hier sind insbesondere folgende Verhandlungen zu nennen:

- Die Konferenz von Taba im Januar 2001, bei der Präsident Clinton vorübergehend eine weitergehende Annäherungen der Positionen erreichte, die jedoch nach dem Regierungswechsel von Barak zu Sharon für nichtig erklärt wurde;
- Die saudische Friedensinitiative vom März 2002, die von der Arabischen Liga übernommen wurde. Sie stellte die volle diplomatische Anerkennung Israels durch die 21 arabischen Staaten sowie Normalisierung der Beziehungen und Sicherheitsgarantien im Tausch gegen die Rückgabe aller seit 1967 besetzten Gebiete in Aussicht. Nachdem sie von der Regierung Sharon ignoriert wurde, wiederholte die Arabische Liga im Frühjahr 2007 ihren Vorschlag;

---

<sup>4</sup> Ein späterer multilateraler Verhandlungsrahmen sei hier nur erwähnt: 1995 wurde von der EU Barcelona-Prozess gestartet. Er war mit den drei „Körben“ (I), Politische und Sicherheitspartnerschaft, (II) Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft, und (III) Partnerschaft im kulturellen, sozialen und menschlichen Bereich dem KSZE-Prozess nachgebildet. Er sollte die Euro-Mediterrane Partnerschaft einleiten und ging dabei von der Fehleinschätzung aus, dass der den in der Anfangszeit nach Oslo nur unvollendet erscheinenden nahöstlichen Frieden unumkehrbar sei; vgl. Annette Jünemann, Zehn Jahre Barcelona-Prozess: Eine gemischte Bilanz, Aus Politik und Zeitgeschichte 45/2005.

<sup>5</sup> Vgl. Berthold Meyer unter Mitarbeit von Hannes Vorhofer, Aus der Traum? Das Scheitern des Nahost-Friedensprozesses und seine innenpolitischen Hintergründe. HSFK-Report 2/2001, Frankfurt/M. 2001.

- Weiterhin die Initiative des speziell dafür ins Leben gerufenen „Nahost-Quartetts“ (USA, Russland, EU und UNO) vom April 2003, über eine „Road Map“ bis 2005 zur Schaffung eines Staates Palästina an der Seite Israels und zu friedlichen Beziehungen zwischen beiden zu gelangen;<sup>6</sup>
- Schließlich die „Genfer Initiative“ vom Dezember 2003, ein gemeinsam von Vertretern der israelischen und palästinensischen Zivilgesellschaft verfasstes Teilungs- und Friedensabkommen, in dem erstmals die meisten Detailfragen gelöst wurden, an denen vorangegangene Friedenspläne immer gescheitert waren.

Sämtliche Initiativen scheiterten bis Ende 2005 einerseits daran, dass Palästinenserpräsident Arafat bis zu seinem Tode im November 2004 nicht bereit oder in der Lage war, die Aktivitäten der zahlreichen Gewaltakteure in einem von ihm kontrollierten Gewaltmonopol „einzufangen“. Zum anderen förderte dies die Neigung des damaligen israelischen Premiers Sharon zum Unilateralismus, die im August/September 2005 erfolgten Rückzug aus dem Gazastreifen und der – über weite Strecken als Mauer palästinensisches Gebiet zerschneidenden und deshalb vom Internationalen Gerichtshof 2004 für völkerrechtswidrig erklärten – Befestigung der Grenze zum Westjordanland und der dort befindlichen israelischen Siedlungsgebiete ihren Ausdruck fand.

Nachdem im Februar 2006 infolge der Parlamentswahlen in den Autonomiegebieten die radikal-islamische Hamas die Regierungsgeschäfte übernahm, weigerte sich Israel, diese Regierung anzuerkennen, solange Hamas nicht den Staat Israel und die von der PLO mit ihm abgeschlossenen Verträge anerkenne und der Gewalt abschwöre. Israels (von den USA und der EU unterstützte) Bemühungen, diese Forderungen durch eine Blockadepolitik durchzusetzen, verstärkten die innerpalästinensischen Machtkämpfe zwischen Hamas und PLO. Eine auf saudischen Druck im März 2007 vereinbarte Regierung der nationalen Einheit war von vornherein nicht handlungsfähig. Vielmehr kam es noch bevor die Ansätze der Hamas, zu einem international akzeptablen Kompromiss hinsichtlich der Anerkennung zu gelangen, Wirkung zeigen konnten, im Juni 2007 zu bürgerkriegsartigen Auseinandersetzungen im Gazastreifen und zur Absetzung des Hamas-Ministerpräsidenten Hanija durch Palästinenserpräsident Abbas.

Inzwischen wird der Gazastreifen allein von der Hamas beherrscht, während eine neue von der Fatah geführte Regierung nur im Westjordanland regiert. Ob diese Aufspaltung in ein „Hamastan“ und ein „Fatahland“ von längerer Dauer sein wird, lässt sich noch nicht absehen. Zwar scheint einerseits dadurch ein Knoten geplatzt und wieder Bewegung in die Beziehungen zwischen Israel und der PLO-Seite der palästinensischen Führung gekommen zu sein. Doch andererseits dürfte eine völlige Marginalisierung der Hamas und des Gazastreifens höchst riskant sein, das gilt sowohl für die innerpalästinensische Auseinandersetzung wie für das israelisch-palästinensische Verhältnis.<sup>7</sup>

Im Zusammenhang der neuen Friedensbemühungen spielt auch die Wiederbelebung des Nahost-Quartetts unter der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 eine Rolle sowie die Konstituierung eines Quartetts von gegenüber Israel moderaten arabischen Staaten

---

<sup>6</sup> Die Verabredung, als „Quartett“ gemeinsam initiativ zu werden, geschah zu einem Zeitpunkt, zu dem die USA und Russland in der Frage der Terrorismusbekämpfung enger aneinander gerückt waren.

<sup>7</sup> Vgl. Margret Johannsen, Dschihadistan in Palästina? Gaza und Westbank fallen auseinander und der Westen schaut zu. Doch drei Staaten für zwei Völker kann nur Al-Qaida wollen, in: Internationale Politik, Juli/August 2007, S. 128-131; Volker Perthes, Begrenzte Chancen. Die Gemeinschaft im israelisch-palästinensisch-libanesisch-syrischen Viereck, in: FAZ vom 30. 07.07, S. 8.

(Ägypten, Jordanien, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate), die durch die Wiederaufnahme des saudischen Vorschlags von 2002 ebenfalls den Friedensprozess neu anstoßen möchten. Hieran knüpfte der Hohe Beauftragte für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Solana, mit der Überlegung an, möglicherweise könne ein Gipfel im Format 4+4+2 (Nahost-Quartett plus arabisches Quartett plus Israel plus Palästinenser) Sinn machen. Dies wurde schließlich im Juli 2007 von Präsident Bush jun. insofern konkretisiert, als er zu einer multilateralen Nahost-Konferenz für November 2007 nach Washington einlud. Doch noch ist unklar, wer daran teilnehmen und über welche Themen gesprochen werden wird.

## **2. Konflikte um die innere und äußere Souveränität Libanons**

Die Konflikte um die innere und äußere Souveränität Libanons sind seit langem mit den israelisch-arabischen Konflikten verbunden. Hierbei ist zunächst von Bedeutung, dass dieses kleine Land nach dem ersten israelisch-arabischen Krieg etwa 100.000 palästinensische Flüchtlinge aufnahm, eine Zahl, die im Laufe der seither vergangenen Jahrzehnte teils durch die Vertreibung der PLO aus Jordanien, teils durch den Geburtenüberschuss auf fast 400.000 anwuchs. Diese Bevölkerungsgruppe lebt unter elenden Verhältnissen in 12 über das Land verteilten Lagern, dort aber weitgehend autonom, denn aufgrund eines alten Abkommens darf die libanesisch-Armee die Lager nicht betreten. So ist es seit Ende Mai 2007 im und um das Flüchtlingslager Nahr al-Bared im Norden Libanons zu schweren Kämpfen gekommen, die von Milizionären der radikal-islamischen Fatah al-Islam ausgehen. Sie erhöhen die innenpolitischen Spannungen, die das Land, das sich von dem von 1975 bis 1990 dauernden Bürgerkrieg gerade erholt hatte, seit dem Mord an dem ehemaligen Ministerpräsidenten Hariri im Februar 2005, dem danach von einer Volksbewegung erzwungene Abzug der syrischen Truppen, und verstärkt durch die Folgen des Sommerkrieges 2006, insbesondere das Ausscheiden der Schiiten aus der Allparteienregierung, in Atem halten.

Ein Teil der Spannungen ist durch die Struktur des libanesischen Staates bestimmt, die auf die Zeit der französischen Mandats Herrschaft über Libanon und Syrien zurückgeht. Sie ist erstens durch eine Versäulung gekennzeichnet, die auf einer festen Machtverteilung zwischen maronitischen Christen, Sunniten und Schiiten sowie in Maßen auch noch Drusen beruht (Staatspräsident ist immer ein Maronit, Ministerpräsident ein Sunnit und Parlamentspräsident ein Schiit). Zwar wurde der auf der Volkszählung von 1932 basierende Schlüssel der Sitzverteilung im Parlament zwischen Christen und Muslimen von 6:5 durch das Abkommen von Taif 1989 auf 6:6 leicht verändert, doch entspricht er nicht der Bevölkerungsentwicklung, in der die Schiiten zur größten Minderheit und die Muslime inzwischen zur Mehrheit geworden sind. Zweitens spielen in der Politik der Klientelismus und die Macht großer reicher Familien eine wichtige Rolle. Damit hängt drittens zusammen, dass das Gewaltmonopol des Staates nur beschränkt wirksam ist. So konnte in den 1970er und 1980er Jahren die PLO wie ein Staat im Staate operieren. Dasselbe gilt in der Gegenwart für die schiitische Hisbollah und ihre Miliz, die durch den Sommerkrieg 2006 nicht wirklich geschwächt wurde. Diese Struktur erleichterte es aber auch fremden Mächten, namentlich Syrien und Israel, immer wieder mit militärischen Mitteln tief in das Land einzudringen und sich für längere Zeit dort festzusetzen. Die Bemühungen der Vereinten Nationen, durch die Flüchtlingshilfe einerseits und durch die UNIFIL-Truppen andererseits zu einer Stabilisierung beizutragen, haben indes nur begrenzte Wirkung.

### 3. Konflikte im und um den Irak

Der von den USA im Frühjahr 2003 geführte Krieg gegen den Irak brachte nicht die von Präsident Bush jun. verheißene Demokratisierung und den davon erhofften positiven Dominoeffekt für die gesamte Region. Im Gegenteil, die fortwährende Besetzung hat zweierlei bewirkt: Zum einen sind die USA genötigt, eine schiitisch dominierte Regierung zu stützen, was der Schia in der Region insgesamt Auftrieb verschafft und damit auch den Führungsanspruch der (schiitischen) Islamischen Republik Iran stärkt (s.u.). Zum anderen wurde dieser Prozess innerhalb des Irak von einer Zunahme innergesellschaftlicher Gewalt begleitet. Hieran hat die im Frühjahr 2007 vorgenommene Verstärkung der amerikanischen Truppenpräsenz nichts ändern können. Mehr noch, bei all dem hat das Ansehen der USA in der gesamten Region als führende Vertreterin des westlichen Demokratiemodells großen Schaden genommen. Außerdem wirken sich die über zwei Millionen irakischer Flüchtlinge destabilisierend auf die Nachbarländer aus.

Ein wichtiger Grund für die Zunahme der innerirakischen Gewalt ist darin zu sehen, dass die sunnitische Minderheit, die unter Saddam Hussein das Zentrum der Macht besetzt hielt, fürchtet, durch das Zusammenwirken der vorher erheblich benachteiligten schiitischen Mehrheit und der Kurden marginalisiert zu werden. Dies umso mehr, als die den potenziellen Reichtum des Landes ausmachenden Ölquellen in den schiitischen und kurdischen Provinzen liegen. Zwar wurde im Verfassungsprozess versucht, den Sunniten einen angemessenen Platz im politischen System zuzuweisen, allerdings nahmen ihn ihre Vertreter bis 2006 nur zögerlich an und verließen die Regierung im Laufe des Jahres 2007 wieder. Stattdessen kämpften baathistische und national-islamische Sunniten sowohl gegen die ausländische Besatzung als auch gegen das neue Regime. Daneben sind aber auch Gruppierungen wie Al-Qaida am Werk, die einen Bürgerkrieg zwischen Sunniten und Schiiten provozieren wollten und dies allem Anschein nach auch erreicht haben. Die „Regierung der nationalen Einheit“, an der schiitische, sunnitische und kurdische Parteien beteiligt sind, ist aber nicht nur wegen der Spannungen zwischen diesen Gruppierungen handlungsunfähig, sondern auch, weil die schiitischen Parteien untereinander zerstritten sind.<sup>8</sup>

Es ist davon auszugehen, dass sich das sehr hohe Gewaltniveau im Irak nicht schnell senken lassen wird. Dabei besteht die Gefahr, dass Nachbarstaaten in den Bürgerkrieg hineingezogen werden oder von sich aus intervenieren.<sup>9</sup> Da jedoch „die Anrainer ein Interesse am Erhalt der territorialen Integrität des Irak haben, sollten sie in ein Regionalforum zur Zukunft des Landes eingebunden werden.“<sup>10</sup>

Noch breiter angelegt ist die im Juli 2006 gestartete gemeinsame Initiative der irakischen Regierung und der Vereinten Nationen, einen auf fünf Jahre angelegten „International Compact“ ins Leben zu rufen.<sup>11</sup> Dieser Compact wurde am 3. und 4. Mai 2007 in Sharm el-Sheikh von den Außenministern einer großen Zahl von Staaten unter Vorsitz des UN-Generalsekretärs Ban Ki-Moon und des irakischen Premierministers Nuri al-Maliki verabschiedet. Das umfangreiche Dokument, in dem sich der Irak und die internationale Gemeinschaft

---

<sup>8</sup> Vgl. Guido Steinberg, Irak-Szenarien für das Jahr 2007, in: Muriel Asseburg (Hrsg.), Regionale (Neu-) Ordnung im Nahen und Mittleren Osten und die Rolle externer Akteure, SWP-Studie S 7, Berlin, März 2007, S. 39.

<sup>9</sup> Ebenda, S. 40ff.

<sup>10</sup> Ebenda, S. 42.

<sup>11</sup> UN-Press Release IK/552, 27 July 2006, <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/ik552.doc.htm>

verpflichten, „to build a secure, unified, federal and democratic nation, founded on the principles of freedom and equality, and providing peace and prosperity for its people“,<sup>12</sup> ist von vornherein auf eine Institutionalisierung angelegt. Unter anderem soll sich die vorgesehene „Iraq Consultative Group“, der die Regierung des Irak und die Entwicklungspartner angehören, für bestimmte Überprüfungsaufgaben jährlich und für andere sogar quartalsweise treffen.<sup>13</sup> Noch ist es zu früh, um die Realisierungschancen dieses angesichts der katastrophalen Lage äußerst ehrgeizigen Vorhabens beurteilen zu können.

#### 4. Der Konflikt zwischen Iran und Saudi-Arabien um die Hegemonie am Golf

Zwei Nachbarn des Irak verfolgen die dortige Entwicklung mit besonderem Interesse, Iran und Saudi-Arabien. Beider Aussichten auf die Vormachtstellung am Golf haben sich durch die Schwächung des bis 2003 dritten Aspiranten auf diesen Platz verbessert. Jeder von ihnen hält seine Hand über eine der beiden großen Konfessionen des Irak und ist zugleich daran interessiert, dass dieser Staat als ganzer lebensfähig bleibt, weil bei einem Zerfall die Gefahr besteht, dass der jeweilige Konkurrent den größeren Nutzen daraus zieht. Hierin liegt vielleicht die größte Hoffnung dafür, dass sich beide Mächte an dem mit dem „International Compact“ angestoßenen Wiederaufbauprozess aktiv beteiligen.

Eine bescheidene weitere Hoffnung nährt sich mit Blick auf Teheran aus einem ganz anderen Sachverhalt: Trotz des Vorteils, den die Islamische Republik aus einem schiitisch geführten Irak zieht, nimmt Iran die dortige Präsenz von US-Streitkräften als bedrohlich wahr, zumal diese auch in Afghanistan stehen und mit Flugzeugträgergruppen im Golf liegen. Dies dürfte dazu beigetragen haben, dass es auf den internationalen Irak-Konferenzen im März und Mai 2007 zum Austausch von Höflichkeiten zwischen den anwesenden Iranern und Amerikanern und am 28. Mai 2007 nach fast drei Jahrzehnten zu einem ersten direkten Treffen amerikanischer und iranischer Diplomaten kam, um auszuloten, was beide Seiten tun können, um die Lage im Irak zu verbessern. Bei einem zweiten Treffen einigten sich die Botschafter am 24. Juli auf die Einrichtung eines Sicherheitskomitees, dem Iraner, Iraker und Amerikaner angehören sollen.<sup>14</sup>

Der iranische Wille, zur regionalen Hegemoniemacht zu werden, zeigt sich allerdings auch an weit weniger erfreulichen Tatsachen: Teheran versucht „verstärkt, über sein Bündnis mit Syrien und die Unterstützung von Organisationen wie der Hisbollah und der Hamas Einfluss auf den Nahostkonflikt zu nehmen.“<sup>15</sup> Dazu gehören auch die offenen Drohungen des Präsidenten Ahmadinedschad gegenüber Israel. Nicht minder problematisch wird von einem großen Teil der internationalen Umwelt die unnachgiebige Haltung im Konflikt mit dem UN-Sicherheitsrat um das Atomprogramm angesehen. Letzteres gibt auch Anlass zu einer gewissen Skepsis in Bezug auf die Tragfähigkeit der erwähnten Botschaftergespräche in Bagdad.

---

12 So das Motto des „International Compacts with Iraq“  
[http://www.iraqcompact.org/Document/INTERNATIONAL\\_COMPACT\\_WITH\\_IRAQ\\_FINAL\\_English\\_final\\_2\\_.pdf](http://www.iraqcompact.org/Document/INTERNATIONAL_COMPACT_WITH_IRAQ_FINAL_English_final_2_.pdf), (abgerufen am 24.07.2007), S. 1.

13 Ebenda, S. 28ff.

14 Vgl. FAZ vom 25. Juli 2007, S. 5.

15 Asseburg/Steinberg (2007) S. 8.

Saudi-Arabien als das Land, das die höchsten Heiligen Stätten der Muslime in Mekka und Medina schützt, sieht die seit der Islamischen Revolution des Ajatollah Chomeini 1979 im Iran herrschende schiitische Geistlichkeit als Gefahr für die eigene führende Rolle in der islamischen Welt. Da es militärisch erheblich schwächer ist als Iran, besteht seit der Schließung des iranischen Brennstoffkreislaufs die Sorge, dass Teheran Atomwaffen oder die Fähigkeit, solche zu bauen, erlangen könnte. Dementsprechend erklärten die Staatschefs des Golf-Kooperationsrates, dessen führendes Mitglied Saudi-Arabien ist, auf ihrem Gipfel in Riad im Dezember 2006, „sie würden ein gemeinsames Programm zur friedlichen Nutzung der Kernenergie planen.“<sup>16</sup>

Iran, der nicht Mitglied dieser Organisation ist, antwortete hierauf indirekt, als er bei einem Treffen des World Economic Forum in Doha am 10. April 2007 einen Zehn-Punkte-Plan zur Schaffung einer Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in der Golfregion vorschlug. Diesem Plan zufolge soll die Organisation die Staaten des Golf-Kooperationsrates sowie Irak und Iran umfassen. Unter anderem wird vorgeschlagen, ein gemeinsames Konsortium für die Anreicherung nuklearen Brennstoffes und die friedliche Nutzung der Kernenergie zu schaffen sowie ernsthaft bei der Einrichtung eines von Massenvernichtungsmitteln freien Mittleren Ostens zusammen zu arbeiten. Darüber hinaus wird der Abzug fremder Truppen aus der Region gefordert.<sup>17</sup> Dem Verfasser ist nicht bekannt, ob und in welcher Weise die Staaten des Golf-Kooperationsrates hierauf schon reagiert haben.

## 5. Weitere grenzüberschreitende Konflikte in der Region

Mindestens drei weitere Konfliktarten haben in dieser Region einen grenzüberschreitenden Charakter, auch wenn dieser nicht überall von akuter Bedeutung ist.

Das *erste* sind Konflikte um das in der semi-ariden Region großenteils knappe Gut Wasser. Sie spielen in der israelisch-palästinensischen Auseinandersetzung eine ernsthafte Rolle, da die Israelis einen wesentlich höheren Pro-Kopf-Verbrauch haben als die Palästinenser, dabei das Jordanwasser früher ableiten können als diese und außerdem für ihren Eigenbedarf in den Siedlungen im Westjordanland Grundwasser aus Aquiferen pumpen, auf denen sie gemeinsam mit den Palästinensern sitzen. Eine gerechte Regelung dieses Problems ist in den Oslo-Folgeverträgen nicht enthalten und müsste erst vereinbart werden. Demgegenüber enthält der Friedensvertrag zwischen Israel und Jordanien detaillierte Regelungen über die Verteilung und Nutzung des Wassers aus Jordan und seinem Nebenfluss Yarmuk.

Doch auch das Verhältnis zwischen der Türkei, Syrien und dem Irak wird durch Probleme bei der Wasserverteilung beeinträchtigt. Während das anatolische Bergland ausgesprochen wasserreich ist, sind Syrien und der Irak auf das Wasser angewiesen, das ihnen die Ströme Euphrat und Tigris, die beide in der Türkei entspringen, liefern, wobei Syrien am Euphrat auch noch Oberlieger des Irak ist. Seit 1980 arbeitet die Türkei jedoch am Südostanatolien-Projekt (GAP), das aus 22 Staudämmen und 19 Wasserkraftwerken bestehen soll, wenn es 2010 fertiggestellt ist. Ab diesem Zeitpunkt kontrolliert die Türkei den Wasserzufluss zu den beiden Unterliegern und kann damit politischen Druck auf sie ausüben. Allerdings hatte der türkische Präsident Özal schon 1987 vorgeschlagen, um den irakischen und syrischen Protesten gegen GAP zu

---

<sup>16</sup> Ebenda, S. 9.

<sup>17</sup> <http://www.mehrnews.com/en/NewsPrint.aspx?NewsID=468577> (abgerufen am 02.05.2007)

begegnen, eine „Peace-Pipeline“ zu bauen, die Wasser aus den türkischen Flüssen Seyhan und Ceyhan auf die arabische Halbinsel bringen sollte und dabei auch Syrien beliefern könnte.<sup>18</sup> Dieses Projekt wurde jedoch nicht realisiert. Stattdessen hat sich die Türkei inzwischen als wichtiger Wasserlieferant für Israel mit Hilfe von Tankschiffen etabliert.

Das *zweite* sind Konflikte um die grenzüberschreitende Ausbeutung von Öl- und Gasfeldern sowie um den Verlauf von Pipelines. So spielte im Zusammenhang mit der Besetzung Kuwaits durch den Irak 1990 das Ölfeld Rumaila eine wichtige Rolle und wurde für Saddam Hussein zum Argument dafür, dass Kuwait „eigentlich“ eine irakische Provinz sei. Tatsächlich sind viele Landesgrenzen in der Region bei der Aufteilung der Hinterlassenschaft des Osmanischen Reiches nach dem Verlauf von Pipelines gezogen worden, weshalb es danach immer wieder Streitfälle über Öl- und Gasquellen gab, die nicht immer wie in der „Neutralen Zone“ zwischen Kuwait und Saudi-Arabien durch ein Joint Venture ausgebeutet werden. Doch in diesem wie in anderen Fällen dürfte gelten: „Der Status der Grenzen auf der Arabischen Halbinsel ist sehr fragil... Die schwelenden Grenzkonflikte (können) jederzeit ausbrechen. Dies gilt nicht nur für die neutrale Zone, sondern ebenso für die Grenze zwischen Saudi-Arabien und Katar und die Grenzen von Bahrain.“<sup>19</sup>

In diesem Kontext könnte auch der *dritte*, jetzt noch schlummernde Konflikt, der um die kurdische Selbstherrschaft, virulent werden. Bekanntlich lebt das Volk der Kurden über vier Staaten verteilt: Irak, Iran, Syrien und die Türkei. Dabei besitzt es nur im Irak einen Status relativ hoher Autonomie und konnte nur dort Vertreter in die höchsten Staatsämter entsenden. Käme es zu einer Auflösung des irakischen Staatsverbandes und zu einem eigenständigen Kurdistan, das über die Ölfelder von Kirkuk verfügt, so könnte es eine große Anziehungskraft auf die Kurden der Nachbarstaaten, aber auch auf diese Staaten selbst ausüben. Sowohl dann, wenn versucht werden würde, die von Kurden bewohnten Gebiete der Nachbarstaaten diesem Kurdistan anzuschließen, wie auch dann, wenn die Türkei, Syrien und/oder Iran die Hand nach diesem Gebiet ausstrecken würde, wäre mit einer in mehrfacher Hinsicht brenzligen Situation zu rechnen.

## 6. Zwischenfazit

Betrachtet man die Gründe und Begründungen für die hier skizzierten Auseinandersetzungen, so reichen sie vom Sachbereich der Sicherheitspolitik über die Ökonomie (Erdöl und Erdgas) und Ökologie (Wasser) bis hin zu Problemen der Wahrnehmung von Menschenrechten (Selbstherrschaft von Völkern, Schutz von nationalen und religiösen Minderheiten, Rechte von Flüchtlingen und Vertriebenen). Dabei gibt es kaum einen Fall, in dem nur einer dieser Bereiche zu bearbeiten wäre. Hinzu kommt, dass nicht nur dieselben Konfliktparteien in mehrere Auseinandersetzungen involviert sind, vielmehr gibt es auch übergreifende Spätfolgen und Wechselwirkungen.

Unter der großen Zahl von Versuchen, bi- oder multilateral oder mit Hilfe von Mächten und Organisationen, die außerhalb der Region beheimatet sind, zu einer Mäßigung oder gar

---

<sup>18</sup> Vgl. Andrea Lueg, Wasserkonflikte im Nahen Osten, in *Wissenschaft & Frieden*, Heft 2/1992.

<sup>19</sup> Karin Kneissl, Die Geopolitik des Erdöls und Erdgases: Kriegerischer oder friedlicher Zugang zu den Reserven am Golf, in: ÖSFK (Hrsg.), *Krisenherd Naher und Mittlerer Osten, Friedensbericht 2007*, Wien / Berlin 2007, S. 164.

Lösung der Konflikte beizutragen, gibt es nur wenige gelungene und ein paar Fälle, deren Erfolg noch aussteht, aber die Mehrzahl der Bemühungen ist gescheitert. Das könnte damit zusammenhängen, dass meist versucht wurde, eine bestimmte Konfliktkonstellation aus ihrem größeren Zusammenhang herauszunehmen und isoliert zu behandeln. Allerdings blieb auch dem am „Erfolgsmodell“ der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) orientierten multilateralen Madrider Friedensprozess der Erfolg verwehrt, vielleicht, weil er sich auf den Kreis der Israel betreffenden Konflikte beschränkte.

## II. Fragen zur Übertragbarkeit der Erfolgskriterien der „alten“ KSZE auf die Nahost-Region

Die Bandbreite und die Verknüpfungen der Konflikte in der Nah- und Mittelost-Region haben es immer wieder nahe gelegt, die KSZE als ein Modell für diese Region anzusehen. Deshalb ist zu fragen, was deren Erfolg ausmachte und davon übertragen werden könnte. Das soll im Folgenden geschehen. Ohne hier auf die Geschichte dieses Prozesses im Detail einzugehen, ist zunächst einmal daran zu erinnern, dass es vom ersten sowjetischen Vorschlag, eine Konferenz über Fragen der Sicherheit in Europa abzuhalten (1954), bis zur Eröffnung der KSZE in Helsinki 1972 fast zwei Jahrzehnte dauerte, in denen der Kalte Krieg durch Phasen höchster Spannung und vorsichtiger Entspannungsbemühungen ging. Erst gegen Ende der 1960er Jahre verdichtete sich dabei der „Dialog der Kommunikés“ zwischen Treffen der Warschauer-Vertrags-Staaten und Ratstagungen der NATO; konnten nach und nach Hindernisse wie der Streit über die Zusammensetzung der Konferenz und die unklaren Beziehungen zwischen den damals existierenden zwei deutschen Staaten aus dem Weg geräumt werden.<sup>20</sup>

Dieses Wechselspiel von kleinen Fortschritten und Rückschlägen auf dem Weg nach Helsinki macht mit Blick auf die Frage, ob die KSZE eine Vorbildfunktion für eine KSZNO haben kann, deutlich: Es wäre ein Fehler, die in einem mühsamen historischen Prozess erreichten Ergebnisse bis hin zum Organisationsschema und den Konfliktverhütungs- und Schlichtungsmechanismen der OSZE einfach der benachbarten Nahost-Region zur Nachahmung zu empfehlen, ohne die spezifischen Interessen, die politischen Konstellationen und Machtverhältnisse des Vorderen Orients zu berücksichtigen.

Was für den Erfolg der KSZE maßgeblich wurde, stand überdies nicht schon in den Konzepten, mit denen die Teilnehmerstaaten zur Eröffnungsphase nach Helsinki anreisten, sondern, lässt sich zum Teil erst aus der Analyse des KSZE-Prozesses erkennen *und ist in nicht unerheblichem Maße einer Eigendynamik zu verdanken, die von einigen Ländern vorangetrieben wurde, die einen Erfolg des Prozesses wollten. Um die Frage zu beantworten, ob und inwieweit KSZE-Strukturen und Prozeduren auf den Nahen und Mittleren Osten übertragen werden können, sollen nachfolgend einige Faktoren und Rahmenbedingungen, die für den Erfolg der KSZE maßgeblich waren,*<sup>21</sup> daraufhin untersucht werden, ob es dort vergleichbare Voraussetzungen gibt. Dies betrifft vor allem

---

<sup>20</sup> Vgl. Götz von Groll/Berthold Meyer, Noch eine Chance für den Verhandlungsfrieden. Lehren aus der KSZE für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten, HSKF-Report 7/1996, Frankfurt a. M., 1996, S. 5ff.

<sup>21</sup> Vgl. Peter Schlotter, Norbert Ropers und Berthold Meyer, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Opladen 1994, insbes. S. 100-106.

- 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* innerhalb oder außerhalb der Region, die eine Initiativ- (Sponsoren-) und/oder eine Moderatorenfunktion übernehmen können;
- die *Bereitschaft der regionalen Konfliktparteien zum Gewaltverzicht* und dazu, die künftige Entwicklung insofern als offen zu begreifen, dass 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 komplementären Interessenausgleich zu gelangen; und schließlich
- die Bereitschaft, sich auf das *Konsensprinzip* und damit auf einen *langen Prozess* des schrittweisen Interessenausgleichs, auf die vertrauensbildende Wirkung nachprüfbarer Vereinbarungen und auf die Rechtfertigungszwänge von Implementierungsdebatten einzulassen.

### 1. Gibt es eine sicherheitspolitisch plausible Abgrenzbarkeit der Region?

Die KSZE setzte sich nominell aus 35 Teilnehmerstaaten zusammen. Doch ihre Verhandlungsstruktur war durch die beiden Bündnissysteme NATO (einschließlich der nordamerikanischen Partnerstaaten) und Warschauer Pakt und eine sich erst durch den Verhandlungsprozess selbst zu einer intermediären Gruppe entwickelnden Anzahl neutraler und nichtgebundener Staaten gekennzeichnet und insofern relativ einfach. Darüber hinaus bezogen sich die letzten Endes sehr bedeutsamen Vertrauensbildenden Maßnahmen nicht auf die kompletten Territorien aller Teilnehmerstaaten, sondern bei denjenigen, deren Territorien sich über Europa hinaus erstreckten (Sowjetunion und Türkei), nur auf einen Streifen von 250 km Tiefe entlang der Grenzen zu anderen europäischen Ländern.

Anders als beim Kalten Krieg in Europa haben wir es im Vorderen Orient nicht mit zwei entlang einer zwar nur streckenweise international anerkannten, jedenfalls aber in ihrem gesamten Verlauf unzweideutigen Grenze einander mehr oder weniger gleichgewichtig gegenüberstehenden Machtblöcken zu tun, die von je einer Supermacht geführt werden, und auch nicht mit zwei von diesen Einheiten verkörperten miteinander konkurrierenden Wirtschafts- und Gesellschaftsmodellen.

Wie im Eingangskapitel dargestellt, ist schon der über Jahrzehnte die Lage im Nahen Osten dominierende Antagonismus zwischen Israel und den Arabern ungleich vielschichtiger. Hinzu kommen die innerarabischen Konflikte sowie der um die regionale Hegemonie zwischen Iran und Saudi-Arabien, um nur die wichtigsten zu nennen. Insofern kann der Nahe Osten als „fragmentierte Konfliktregion“ bezeichnet werden, in der sich die Konfliktparteien und Koalitionen je nach Konfliktgegenstand unterscheiden,<sup>22</sup> ein grundlegender Strukturunterschied zur „alten“ KSZE.

---

<sup>22</sup> Vgl. Frank Schimmelfennig, Konferenzdiplomatie als regionale Friedensstrategie. Lässt sich das KSZE-Modell auf den Vorderen Orient übertragen? Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 60, 1991, S. 14.

Ein weiterer kommt hinzu: Die KSZE beschränkte sich auf das Kleinarbeiten der Ost-West-Konfrontation, wozu sie nur staatliche Akteure an den Verhandlungstischen von Helsinki und Genf versammeln brauchte. Sie konnte deshalb darauf verzichten, die nichtstaatlichen Parteien der zum Teil damals schon, zum Teil auch erst während des KSZE-Prozesses virulenten Konflikte auf Zypern, in Nordirland sowie im Baskenland und anderswo ebenfalls einzuladen, weil diese Auseinandersetzungen gegenüber der Nuklearkriegsgefahr unbedeutend waren.

Demgegenüber würde eine rein *zwischenstaatliche* KSZNO die dortigen Machtkonstellationen nur unzulänglich erfassen. Insbesondere zwei Konflikte in der Region sind dadurch gekennzeichnet, dass jeweils einem der Völker die Staatlichkeit nicht zuerkannt wird. Dieses Problem hat sich im Fall der Palästinenser mit dem Oslo-Abkommen 1993 durch die Anerkennung der PLO als legitime Vertreterin der palästinensischen Interessen relativiert. Grundlegend anders sieht es bei den auf mehrere Staaten verteilten Kurden aus, von denen nur die im Irak lebenden auch in der nationalen Regierung vertreten sind, während die in der Türkei und im Iran lebenden unterdrückt und die in Syrien marginalisiert sind. Allerdings gibt es für die Kurden keine grenzüberschreitende gemeinsame Interessenvertretung, die einen legitimen Anspruch auf Teilnahme erheben könnte.

Selbst dann, wenn man sich im großen und ganzen auf die Ebene der Staaten beschränkte und für die Anfangsphase der KSZNO nur bei dem durch demokratische Wahlen legitimierten Palästinensischen Präsidenten eine Ausnahme zuließe, wäre es nicht einfach, Übereinstimmung hinsichtlich der Definition dessen zu erlangen, was zum „Nahen“ bzw. „Mittleren Osten“ zu rechnen ist. Auf jeden Fall sollten die Länder Türkei, Syrien, Libanon, Israel, Jordanien, Ägypten, Saudi-Arabien, Jemen, Oman, Vereinigte Arabische Emirate, Katar, Bahrain, Kuwait, Irak und Iran dazu gehören.<sup>23</sup>

Wollte man neben der geographischen Zugehörigkeit auch sicherheitspolitische Gesichtspunkte als Kriterien für die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme einzuführen, so wäre ähnlich wie bei der KSZE auf Bündnisbeziehungen oder Abschreckungsverhältnisse zu achten. Dies ist ungemein schwierig, kann aber vernachlässigt werden, wenn man bedenkt, dass die dritte Gruppe der KSZE, die neutralen und nicht paktgebundenen (N+N) Staaten, am Anfang auch nicht als Gruppe auftrat.

---

<sup>23</sup> So die Definition der National Geographic Society; vgl. Meyers Enzyklopädisches Lexikon, Band 16 (1976) Stichwort „Naher Osten“. Demgegenüber wird die „Islamisch-orientalischen Welt“ traditionell als von der Türkei im Norden bis zum Sudan im Süden, von der Westsahara bis zum Iran im Osten reichend beschrieben. Darüber hinaus gibt es seit der Auflösung der Sowjetunion und dem Selbstständigwerden der überwiegend zum islamischen Kulturkreis zu zählenden transkaukasischen und mittelasiatischen Republiken auch Überlegungen, diese Länder mit zum Vorderen Orient zu rechnen. Claudia Schmid teilt diese Gesamtregion in vier große Subregionen auf, die zugleich geographische Konfliktzonen darstellen: Zentralasien, Mashrek (als der eigentliche Nahe Osten), Golfregion und Maghreb; vgl. Claudia Schmid: Der Palästinakonflikt: wechselnde Spannungsgrade - veränderte Konstellationen - neue Friedenschancen? in: Christopher Daase et al. (Hrsg.), Regionalisierung der Sicherheitspolitik. Tendenzen in den internationalen Beziehungen nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden, 1993, S. 262 ff. Noch weiter reicht der Raum, der in der zunächst „Greater“, später „Broader Middle East and North Africa“ genannten Initiative von US-Präsident George W. Bush erfasst wird: „From Marrakech to Bangladesh“; vgl. CRS Report for Congress: The Broader Middle East and North Africa Initiative: An Overview, Order Code RS 22053, Feb. 15, 2005. <http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RS22053.pdf> (abgerufen: 14. 07.2007).

An diesen Überlegungen wird deutlich, wie schwierig es ist, in der gleichen Weise wie bei der „alten“ KSZE den gesamten Vorderen Orient als eine sicherheitspolitisch zusammenhängende Region zu betrachten. Dieser Gesichtspunkt spricht dafür, statt zu der *einen* Konferenz für alle Konflikte und Probleme der Region zu einer Reihe von Konferenzen einzuladen, die parallel zu einander und am selben Ort, aber mit unterschiedlichen Besetzungen jeweils einen Problembereich abarbeiten (s. u., III, 3). Das Ganze könnte jedoch wegen seiner lokalen Konzentration und der gemeinsamen Initiative trotzdem KSZNO genannt werden.

## 2. Wer könnte bestimmte Schlüssel-Funktionen übernehmen?

Mit der Frage der regionalen Zugehörigkeit eng verbunden ist eine andere, nämlich ob und gegebenenfalls welche Länder und Internationalen Organisationen, die nicht in diesem geographischen Raum liegen, ebenfalls an den Verhandlungstisch einer KSZNO gehören, entweder weil sie mit ihm traditionell verbunden sind oder weil sie ein besonderes sicherheitspolitisches Gewicht besitzen oder weil sie eine ähnliche vermittelnde Funktion erfüllen könnten, wie sie im Rahmen des KSZE-Prozesses die N+N-Staaten übernahmen, mit der sie einen erheblichen Anteil an dessen Gelingen hatten.

Geht man vom sicherheitspolitischen Gewicht aus, so werden quasi Kraft Selbsteinladung die Repräsentanten des Nahost-Quartetts am Verhandlungstisch Platz nehmen. Dort werden die USA und Russland jedoch nur bedingt eine Rolle spielen können, wie sie von Koordinatoren oder Moderatoren eigentlich erwartet wird. Die jüngst erklärte Absicht der USA, die Staaten der Arabischen Halbinsel sowie Ägypten und Israel in den nächsten Jahren stärker aufzurüsten, um damit die hegemonialen Ambitionen Irans zu konterkarieren,<sup>24</sup> werden die Spannungen in der Region zumindest aufs erste steigern. Möglicherweise auch darüber hinaus, wenn Russland und – etwas außerhalb des Quartetts<sup>25</sup> – auch China, die im Sicherheitsrat nur mühsam auf die Seite der USA und der europäischen Mächte hinsichtlich der Iranpolitik zu bringen waren, wieder von dieser Position abrücken. Davon abgesehen darf nicht vernachlässigt werden, dass die USA und Russland, aber auch die EU eigene Interessen in der Region verfolgen, die mit dem Label „Stabilität und Frieden“ nur unvollkommen beschrieben sind, auch wenn beides die Versorgungssicherheit erhöht. Das wissen auch die unmittelbar Betroffenen. Sie können sich zwar ihrer Einladung zu einer Konferenz nicht verschließen, werden aber Initiativen dieser Staaten kaum als uneigennützig einordnen.

Ob es eine kluge Wahl war, den ehemaligen britischen Premierminister Tony Blair mit der Aufgabe des Repräsentanten des Nahost-Quartetts zu betrauen, soll hier nicht kommentiert werden. Solange dieses sich nur mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt befasst, dürfte es weniger problematisch sein, als dann, wenn das Quartett zum Initiator einer Konferenz für die gesamte Region würde. Denn dann dürfte Blairs enge Waffenbrüderschaft mit Bush im Irak seit 2003 eher belastend wirken.

Überhaupt sollten sich die westlichen Staaten darüber im Klaren sein, dass ihre Vorstellungen von einem nahöstlichen Frieden nur sehr partiell mit denen der unmittelbar Betroffenen

---

<sup>24</sup> Vgl. FAZ vom 30. 07. 07, S. 1.

<sup>25</sup> Da die Vereinten Nationen durch ihren Generalsekretär vertreten sind, der sich mit dem Sicherheitsrat koordiniert, ist China als Ständiges Mitglied indirekt im Quartett vertreten.

übereinstimmen<sup>26</sup> und ihr Demokratiemodell aufgrund des amerikanischen Wirkens im Irak (und in Afghanistan) in der islamischen Welt an Glanz verloren hat. Sie täten daher sich und dem zu fördernden Friedensprozess wahrscheinlich den besten Dienst, wenn sie sich im Hintergrund für gute Dienste bereithielten, um diese sowohl während der Vorbereitung wie während der Konferenz bei Bedarf zu übernehmen. Dies würde auch das Risiko vermindern, dass sich die verschiedenen gut meinenden Außenstehenden wechselseitig zu überbieten trachten und dadurch die Konfliktparteien daran hindern, das nötige Bewusstsein zu entwickeln, dass es *ihre* Konferenz ist, die *sie* zum Erfolg führen wollen.

Eine dem ursprünglichen Ansatz des Nahost-Quartetts vergleichbare Funktion wächst seit einiger Zeit einer informellen Gruppe arabischer Staaten zu: Ägypten, Jordanien, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten, die auch schon durch ihr Engagement für die Wiederbelebung des Nahost-Friedensprozesses als das „Arabische Quartett“ bezeichnet wurden. Da diese Staaten allesamt zu der Region selbst gehören, sollten sie wegen ihrer eigenen Interessen nicht als Koordinatoren des Konferenzgeschehens fungieren. Doch sie sind in der Lage und wohl auch bereit, eine vermittelnde Funktion zwischen Israel und denjenigen arabischen Staaten wahrzunehmen, die den jüdischen Staat bisher nicht anerkannt haben. Dies dürfte allerdings für Saudi-Arabien wegen des Hegemonialkonfliktes mit Iran nur bedingt gelten.

Wenn UNO und EU als internationale Organisationen beteiligt sind, stellt sich die Frage, welche Rolle andere Organisationen, insbesondere die Arabische Liga (LAS) übernehmen könnten oder sollten. Diese gehört gegenwärtig zwar nicht zu den Schwergewichten unter den internationalen Organisationen, könnte aber durch eine konstruktive Rolle innerhalb eines solchen Konferenzprozesses deutlich an politischem Gewicht gewinnen. Ihr Generalsekretär Amr Musa gehört sicher zu denen, die bei der Eröffnungs- und der Schlussveranstaltung repräsentative Aufgaben zu übernehmen hätten. Je nach Zuschnitt der Region wären die meisten Mitgliedsländer der LAS ohnehin unmittelbar Beteiligte. Dies wird allerdings am wenigsten für die Maghrebstaaten gelten, da es nicht erforderlich ist, Probleme dieser Subregion mit in einen Verhandlungsprozess einzubeziehen, der schon mit anderen Fragen reichlich ausgelastet ist. Vielleicht wäre es trotzdem hilfreich, das arabische Quartett durch die Beteiligung Marokkos zu einem Quintett werden zu lassen, da dieses Land seit 1994 diplomatische Beziehungen zu Israel unterhält und sein König aufgrund seiner Abstammung in der islamischen Welt hohes Ansehen genießt.

Auf der Suche nach nicht zur Region gehörenden Mächten, die mit hoher Erfolgswahrscheinlichkeit die Initiative für ein solches Vorhaben ergreifen könnten, fällt der Blick auf Indien. Dessen Positionsvorteil im Spiel der großen Mächte bringt Harald Müller auf den Punkt: „Indien kann mit allen besser, als die es untereinander können.“<sup>27</sup> Es besitzt traditionell in der Dritten Welt ein großes Gewicht und ist mit den untereinander konfligierenden Staaten des Nahen und Mittleren Ostens einschließlich Israel und Iran durch gute diplomatische und wirtschaftliche Beziehungen verbunden, auch wenn es mit Iran momentan gewisse Spannungen gibt. Die rüstungspolitische Zusammenarbeit mit Israel kann Indien sich leisten, solange es die immerhin 150 Millionen Menschen umfassende muslimische Minderheit im eigenen Lande gut

---

<sup>26</sup> Vgl. hierzu Volker Perthes, *Integration oder Trennung? Die Logiken des nahöstlichen Friedensprozesses*, in: *Internationale Politik*, Heft 7/1995, S. 55 ff.

<sup>27</sup> Harald Müller, *Weltmacht Indien. Wie uns der rasante Aufstieg herausfordert*, Frankfurt a. M., 2006, S. 310.

behandelt (und vor allem China sich unfreundlich gegenüber seinen Muslimen verhält).<sup>28</sup> Wegen der zwiespältigen Rollen sowohl des Nahost- wie des Arabischen Quartetts wäre es möglicherweise überraschend, aber sicher hilfreich, wenn Indien als potenzieller Moderator die Initiative ergriffe und nach Neu-Delhi zu Vorgesprächen einlade.

### **3. Können die Bereitschaft zu Gewaltverzicht und friedlichem Wandel als inhaltliche Vorbedingungen erwartet werden?**

Für das Zustandekommen der bi- und multilateralen Entspannungspolitik in der KSZE-Region war von zentraler Bedeutung, dass schon vorher alle Beteiligten zu der Einsicht gelangt waren, „dass jeder Versuch, den Status quo mit militärischen Mitteln zu verändern, zur (nuklearen) Katastrophe geführt hätte. Darüber hinaus hatten beide Seiten während des Kalten Krieges die kostspielige Erfahrung sammeln müssen, dass es auch mit anderen Strategien, wie z.B. Konfrontation oder ‚Eindämmung‘ nicht möglich war, den territorialen und systempolitischen Status quo zu verändern.“<sup>29</sup> Das bedeutete zwar nicht, dass die Option der Veränderung aufgegeben wurde, vielmehr setzte das westliche Konzept des „Wandels durch Annäherung“ gerade darauf, durch die systemübergreifende Kooperation im Osten Veränderungen von innen her zu ermöglichen.

War im Ost-West-Verhältnis das nukleare Risiko mit dafür ausschlaggebend, dass der Kalte Krieg in eine Ära der Entspannung überführt werden konnte, so könnte sich dieses auch in der Nah- und Mittelost-Region als Wendemarke erweisen. Israel hat zwar offiziell nie zugegeben, seit den 1960er Jahren Atommacht zu sein. Doch indem es diese Frage offen ließ, verschaffte sich das kleine Land ein unsichtbares, aber wirkmächtiges Abschreckungspotenzial gegenüber seinen Nachbarstaaten. Wenn Iran nun zwar bestreitet, Atomwaffen bauen zu wollen, aber auf einem eigenen Brennstoffkreislauf besteht, könnte es zu einer Art Patt zwischen Israel und Iran kommen, mit dem es in einem Konferenzkontext umzugehen gilt.

Wie erwähnt hat Israel nur mit Ägypten und Jordanien Friedensverträge abgeschlossen. Gewaltverzichtserklärungen gibt es seit 1993 zwar zwischen Israel und der PLO; 2005 hat sogar die Hamas temporär einseitig erklärt, in Israel selbst auf Gewalt zu verzichten.<sup>30</sup> Allerdings ist durch derartige Erklärungen noch keine Situation ohne direkte Gewaltanwendung in dem ehemals britischen Mandatsgebiet Palästina entstanden, die mit der in der KSZE-Region der siebziger und achtziger Jahre vergleichbar wäre.

Gewalt spielt auch in anderen Teilregionen des Nahen Ostens auf der Ebene unterhalb zwischenstaatlicher Beziehungen in der Gestalt des Terrorismus eine Rolle. Weil es höchst unwahrscheinlich ist, dass jemand denen, die er als Terroristen brandmarkt, Glauben schenkt, wenn sie Verzichtserklärungen abgeben, ist dem Teufelskreis des Misstrauens schwer zu entkommen. Insofern sind solche Erklärungen, wenn sie denn überhaupt abgegeben werden, kaum geeignet, im Vorfeld einer KSZNO das Maß an Sicherheit zu schaffen, das diejenigen schon als Vorbedingung für Verhandlungen oder für eigenes Entgegenkommen fordern. Des

---

28 Vgl. ebenda, S. 312.

29 Schlotter et al. (1994), S. 101.

30 Gemäßigte Politiker der Hamas haben Israel sogar einen Jahrzehnte dauernden Waffenstillstand angeboten, vgl. Perthes (2007), S. 8.

halb ist eine Vertrauensbildung, die auf der Bereitschaft beruht, in gewissem Maße auch Risiken einzugehen, in diesem hochgradig von Gewalt gekennzeichneten Umfeld nur sehr langsam, am ehesten noch durch den Verhandlungsprozess selbst, zu erreichen.

#### **4. Ist die Methode der KSZE, komplementäre Interessen mit dem Ziel gemeinsamer Sicherheit zu verknüpfen, wiederholbar?**

Vor allem während der Genfer Verhandlungen zur Vorbereitung der Schlussakte von Helsinki war es für den Interessenausgleich zwischen West und Ost von zentraler Bedeutung, dass „Pakete“ unter Einschluss von weit über den Sicherheitsbereich hinausreichenden Sachgebieten zusammengeschnürt werden konnten, weil sich die Zielsetzungen der Beteiligten in diesen Fragen komplementär verhielten: Der Osten erstrebte neben der Anerkennung des territorialen Status quo eine Effizienzsteigerung seiner Wirtschaft durch Kapitel- und Technologieimporte aus dem Westen. Der Westen wollte die sowjetische Außenpolitik, die für so viele Krisen und Konflikte nach dem 2. Weltkrieg verantwortlich gewesen war, in vereinbarte Verhaltensregeln einbinden, aber auch für Menschen und Informationen eine größere Freizügigkeit erreichen und hatte natürlich auch daran Interesse, sich die östlichen Märkte zu erschließen, wofür allerdings die Vereinbarungen des Korbes II der KSZE relativ marginal blieben. Alles zusammen genommen erleichterte dies die „für den KSZE-Prozess ... charakteristischen Interessen ausgleichenden Kompromisse und das ‚Kleinarbeiten‘ des Gesamtkonfliktes.“<sup>31</sup>

Dieser Vorgehensweise der KSZE-Teilnehmerstaaten lag insofern von Anfang an auf den verschiedenen Seiten wenigstens rudimentär die Einsicht zugrunde, dass Sicherheit im Atomzeitalter nicht mehr gegeneinander errüstet, sondern nur gemeinsam erreicht werden könne. Insofern war die Suche nach Feldern, auf denen parallel zur unmittelbaren Konfliktbearbeitung kooperatives Verhalten eingeübt und blockübergreifende Beziehungsmuster entwickelt werden konnten, die über künftige Krisensituationen hinweg zu bewahren für beide Seiten ein hoher Wert sein würde, zumindest im Westen ein mit dem Streben nach Sicherheit unlösbar verbundener Bestandteil des Konferenzkonzeptes.

Ohne Zweifel gibt es eine Fülle von Themen oder Problemfeldern, die entweder für alle oder für einige der möglichen Teilnehmer einer KSZNO von gemeinsamem Interesse sein und vernünftigerweise auch gemeinsam bearbeitet werden könnten. Etliche von ihnen, von der Wasser- und Energieversorgung über Infrastrukturmaßnahmen im Verkehrswesen bis hin zum Tourismus und zur Industrialisierung, waren auch schon Gegenstand der multilateralen Arbeitsgruppen des Madrider Prozesses wie des Barcelona Prozesses der EU. Allerdings ist das Interesse der arabischen Staaten an assoziativen Lösungen, wie sie westlicher Friedenslogik entsprechen und teilweise auch von Israel vertreten werden, nicht sehr ausgeprägt, was auch mit Befürchtungen zusammenhängen dürfte, dass Israels wirtschaftlich führende Stellung hierdurch weiter ausgebaut werde. Es bedarf also weiterer und möglicherweise anderer Anreize, um die arabische Bereitschaft, Vereinbarungen zum wechselseitigen Nutzen zu treffen, zu fördern. Dies sollte mit Blick auf einen von den jeweils Beteiligten oder allen Parteien geteilten Verhaltenskodex im politischen oder gar militärischen Bereich auf jeden Fall versucht werden. Bei dem Wunsch, bestimmte Erfahrungen der KSZE in der islamischen Welt wirksam werden zu lassen, ist allerdings zu beachten, dass kulturelle Unterschiede auch eine andere Zugangsweise zu Problemen mit sich bringen.

---

31 Schlotter et al. (1994), S. 105.

Der für die KSZE wichtige Gedanke der „gemeinsamen Sicherheit“ setzte zuallererst die Bereitschaft voraus, miteinander zu sprechen. Dies können aber nur Repräsentanten von Staaten oder anderen Entitäten, die ihr jeweiliges Gegenüber als legitime Vertreter einer nicht von vornherein als zu beseitigen angesehenen Entität betrachten. Dies ist, solange wechselseitige Verteufelungen im engeren Sinne dieses Begriffes vorgenommen werden, kaum möglich. Wenn aber direkte Gespräche zwischen Beteiligten an einer Konferenz nicht möglich sind, so müssen sie zumindest eine „Spielregel“ akzeptieren, nach der Moderatoren die Rolle von Informationsträgern übernehmen, um den Konferenzfluss in Gang zu halten.<sup>32</sup>

### **5. Wird es eine hinlängliche Bereitschaft geben, sich auf das Konsensprinzip und einen längeren Prozess einzulassen?**

Wenn von einem Vorbildcharakter der KSZE die Rede ist, sollte daran erinnert werden, dass in den ersten Abschlussdokumenten der KSZE Unverbindlichkeit und Freiwilligkeit dominierten. So erteilten die Teilnehmerstaaten ihren Delegationen erst am Ende des Zweiten Folgetreffens von Madrid 1983 das Mandat, die künftig auszuarbeitenden Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen sollten „militärisch bedeutsam“, „politisch verbindlich“ und von „angemessenen Formen der Verifikation“ begleitet sein. Darüber hinaus waren die Schlussakte und alle später getroffenen Vereinbarungen politische Absichtserklärungen und keine völkerrechtlich verbindlichen Dokumente.

Anders wäre es kaum möglich gewesen, zwischen 35 Staaten mit nationalen Interessen Konsens über eine Fülle von Verhaltensnormen und Prinzipien zu erreichen. Konsens ist kein Vetorecht. Man kann einen Beschluss zulassen, auch wenn man Bedenken hat. Wenn diese im Sinne der eigenen nationalen Interessen gravierend sind, muss man sie überzeugend (bei der KSZE schriftlich) begründen, um einen Beschluss zu verhindern. Das Konsensprinzip selbst verschaffte jedem Teilnehmerstaat gleiches Gewicht und stellte zugleich sicher, dass keine der beiden Staatengruppen NATO und Warschauer Pakt sich hinterher übervorteilt sehen konnte sowie dass die kleine Gruppe der neutralen und nichtgebundenen Staaten ernst genommen werden musste. Ihr war es nur dadurch möglich, Vermittlungsvorschläge einzubringen, die nicht einfach beiseite gewischt werden konnten. Da die Kommissionsphase auch nicht unter Zeitdruck stand, konnten es sich die Diplomaten leisten, Fragen auszudiskutieren, um den Konsens aller zu finden. Das bedeutete auch schon vor dem Beginn dessen, was später als „KSZE-Prozess“ bezeichnet wurde, dass man sich auf lange Verhandlungsprozesse einrichten musste.

Auf die Konsensregel wurde hier so ausführlich verwiesen, weil sie auch für eine KSZNO essentiell wäre, denn anderenfalls würde selbst bei qualifiziertem Mehrheitsprinzip Israel, das in der Region ohne oder nur fallweise mit – wenigen – „Bundesgenossen“ operiert, ständig überstimmt und schließlich aus der Konferenz ausscheiden oder gar nicht erst daran teilnehmen. Grundsätzlich dürften auch Iran und die Türkei angesichts der überwältigenden Mehrheit arabischer Staaten eine Vorbedingung sein, das Konsensprinzip zu verankern.

Darüber hinaus ist es für die Entwicklung einer Vertrauensbasis wichtig, dass die Teilnehmerstaaten bereit sind, den durch eine erste Konferenz eingeleiteten multilateralen Prozess zum Zwecke eines „vertieften Meinungsaustauschs“ über die Durchführung der Bestimmungen der

---

<sup>32</sup> Ein gutes Beispiel dafür, dass dies außerhalb von Konferenzen recht gut gelingen kann, bietet die seit 1979 praktizierte Funktion des Botschafters der Schweiz in Teheran als Geschäftsträger der USA.

Vereinbarungen und die Ausführung der von der Konferenz definierten Aufgaben fortzusetzen. Diese Formulierung bildete die Grundlage für die Folgetreffen und die sie jeweils einleitenden Implementierungsdebatten. Der oben zitierte „International Compact with Iraq“ zeigt zumindest, dass es unter den Staaten der Region die Bereitschaft gibt, Dokumente, die solche Absichten verfolgen, zu unterzeichnen.

Zum Erfolgsmodell der KSZE gehörte, dass in der Vorbereitungsphase von 1972 bis 1975 die verschiedenen Probleme und dafür angedachte Bewältigungsvorschläge in „Körben“ für die Sachbereiche Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt sowie menschliche Beziehungen gesammelt wurden. Beim Abarbeiten der Inhalte dieser Körbe war es dann für die Teilnehmerstaaten möglich, aufgrund ihrer spezifischen Interessenlagen korbübergreifende Junktims auszuhandeln. Diesem Konzept könnten in einer abgewandelten Form, die der andersartigen Konfliktkonstellation Rechnung trägt, auch diejenigen folgen, die zu einer KSZNO eingeladen werden.

Für die Regelung des großen Ost-West-Konfliktes und mit Blick auf die Blockstruktur war es damals sinnvoll, auf einen umfassenden Text, die Schlussakte, hinzuarbeiten, die alle Körbe umfasste. Da es jedoch in der Nah- und Mittelost-Region schon unterschiedlich weit gediehene Vereinbarungen gibt, bei denen es zum Teil nur an der Umsetzung hapert, wäre eine solche Konditionierung unter Umständen kontraproduktiv. Vielmehr könnte sogar nach dem Motto „Nichts ist erfolgreicher als der Erfolg“ die Verabschiedung einzelner Vereinbarungen einen Schub für die anderen Konferenzelemente erzeugen.

### **III. Sub-regional oder multilateral? Einzelbehandlung der Konflikte, eine große Konferenz oder ein Konferenzverbund?**

Wenn man überlegt, wie es in der nah- und mittelöstlichen Konfliktregion zu Verständigungen über Waffenstillstände, Frieden und Zusammenarbeit kommen könnte, liegen zwei extrem von einander unterschiedliche Verfahren auf der Hand, und bietet sich ein drittes als ein innovativer Ausweg an.

#### **1. Der sub-regionale Weg**

Das erste Szenario geht davon aus, dass die erwähnten gegenwärtigen Bemühungen um die Regelung einzelner Konflikte fortgesetzt werden. Daraus könnte sich für die nächste Zeit folgendes Bild ergeben:

Dem Nahost-Quartett gelingt es unter Führung des amerikanischen Präsidenten eine Nahost-Konferenz am Rande der UN-Vollversammlung in New York zustande zu bringen, an der Israel und die von der Fatah getragene palästinensische Regierung sowie einige arabische Nachbarstaaten beteiligt sind. Dabei werden die israelische und die palästinensische Führung gedrängt werden, wenigstens minimalen Fortschritten zuzustimmen, die zwar die Staatlichkeit Palästinas in Aussicht stellen, aber wenigstens die größeren jüdischen Siedlungen im Westjordanland beibehalten und vermutlich auch keine Einigung in der Flüchtlings- und der Jerusalemfrage beinhalten. Die Umsetzung des Abkommens wird ähnlich zögerlich verlaufen wie die

früherer Vereinbarungen. Danach werden Israelis und Palästinenser unzufrieden sein, was sich bei den nächsten Wahlen für die jetzt Regierenden auf beiden Seiten negativ auswirken dürfte. Da Hamas die getroffenen Regelungen nicht akzeptiert, werden sie nicht für den Gazastreifen gelten. Folglich ist auch weiterhin mit gewaltsamen Zwischenfällen in dessen Grenzbereich zu rechnen.

Parallel dazu kommt es über das Angebot der Arabischen Liga, den jüdischen Staat nach seinem Rückzug hinter die Grenzen von 1967 anzuerkennen und diplomatische Beziehungen zu ihm aufzunehmen, zwar zu Gesprächen, jedoch aus den bekannten Gründen zu keiner Anerkennung und zu keinen neuen diplomatischen Beziehungen.

Nachdem der Vorstoß von Israels Premierminister Olmert, Syriens Staatschef Assad zur Wiederaufnahme von Verhandlungen über den Golan einzuladen, zunächst wegen der Forderung nach dessen Bruch mit Teheran gescheitert ist, kommt aufgrund intensiver Bemühungen insbesondere des deutschen Außenministers Steinmeier doch noch eine Konferenz zustande. Da die Modalitäten der Rückgabe schon bei früheren Geheimverhandlungen weitgehend geklärt wurden, gelingt es relativ schnell, eine Vereinbarung zustande zu bringen. Da Syrien jedoch nicht bereit ist, sich vorschreiben zu lassen, zu wem es freundschaftliche Beziehungen unterhält, entspricht es nicht der israelischen Forderung nach einem Bruch Iran und der Hisbollah. Daher zögert Israel die Rückgabe des Golan hinaus, was zur Folge hat, dass sich keine positiven Rückwirkungen auf das israelisch-arabische Verhältnis insgesamt ergeben.

Die Bemühungen der UNO und der Europäischen Union, die libanesische Regierung Siniora zu stärken, laufen ins Leere, da es zu keiner auch von Syrien akzeptierten Einigung darüber kommt, die libanesisch-syrische Landgrenze von der UNIFIL überwachen zu lassen, so dass dort weiterhin Waffen an die Hisbollah geschmuggelt werden können.

Die irakische Regierung und die Geberländer bemühen sich, den im Mai 2007 ins Leben gerufenen „International Compact with Iraq“ mit Leben zu erfüllen und auch die Kontrollmechanismen anzuwenden. Doch die innerirakische Gewalt nimmt nicht signifikant ab. Auch die Stationierungstruppen werden weiter attackiert ohne viel gegen die sie und das Regime bedrängenden Terroristen ausrichten zu können. Da sich US-Präsident Bush weder vom eigenen Kongress noch von dritter Seite in seine Militärpolitik gegenüber dem Golfstaat hineinreden lässt, bleiben die Truppen vorerst unvermindert im Lande. Die Lage könnte sich erst im Januar 2009 ändern, wenn ein demokratischer Präsident oder eine demokratische Präsidentin ein praktikables Rückzugskonzept anordnet.

Die bisher zweimal abgehaltenen trilateralen amerikanisch-iranisch-irakischen Gespräche haben nur einen begrenzten Focus. Ob sie überhaupt eine Zukunft haben, ist ungewiss, seitdem Ende Juli die Absichten der USA, Saudi-Arabien massiv aufzurüsten, publik geworden sind.

Die Bemühungen der westlichen Mächte, durch gleichzeitige Sanktionen und Verhandlungen Iran von seinen Nuklearambitionen abzubringen, scheitern, nachdem Russland und China wegen der amerikanischen Aufrüstung Saudi-Arabiens eine weitere Verschärfung der Sanktionen im UN-Sicherheitsrat ablehnen.

## 2. Die große konfliktübergreifende Konferenz

Das zweite Szenario geht davon aus, dass einige einflussreiche Persönlichkeiten in wichtigen internationalen Organisationen oder aus starken Ländern innerhalb oder außerhalb der Region zu der Einsicht gelangen, dass viele Probleme im Nahen und Mittleren Osten direkt oder indirekt miteinander zusammenhängen und deshalb nicht durch sub-regionale Alleingänge zerrissen, sondern in einem großen Konferenzrahmen angepackt werden sollen:

Sie alle zusammen oder der einflussreichste unter ihnen laden zu einer solchen Konferenz an einem Ort, der das Fluidum der KSZE ausströmt, also Helsinki oder Wien ein und geben einen inhaltlichen Rahmen mit Themen vor, für die wie 1972 Körbe aufgestellt werden, in die jeder Teilnehmerstaat seine Forderungen und Lösungsvorschläge einbringen kann, nämlich 1. Prinzipien der Sicherheit und Zusammenarbeit; 2. Kooperation im Bereich der Umwelt und Wirtschaft; 3. Die menschliche Dimension; 4. Folgen der Konferenz.

Es gelingt den Einladenden mit viel gutem Zureden, hohe Vertreter sämtlicher Staaten des Nahen und Mittleren Ostens sowie der Palästinensischen Autonomiebehörde und die Repräsentanten einiger anderer wichtiger Institutionen dazu zu bringen, an den Tagungsort zu reisen. Allerdings haben sowohl die Repräsentanten Israels wie Irans deutlich gemacht, dass sie einander auf keinen Fall begegnen wollen, also nicht in demselben Saal wie der jeweils andere Platz nehmen wollen. Es wird deshalb eine architektonische Veränderung vorgenommen, die es ihnen erlaubt, an der Konferenz von halboffenen Nebenräumen aus teilzunehmen, ohne die jeweils andere Delegation sehen zu müssen.

Hier kann nicht auf alle Bereiche eingegangen werden. Jedoch wäre beim zentralen Thema der Prinzipien der Sicherheit und Zusammenarbeit anzustreben, einen Verhaltenskodex ähnlich wie die Prinzipienklärung der KSZE zu verabschieden. Dieser bräuchte für die erste Konferenzrunde nicht so umfassend sein wie in der KSZE-Schlussakte. Zu denken wäre an die fünf Prinzipien Gewaltverzicht, friedliche Streitbeilegung, Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, zwischenstaatliche Zusammenarbeit sowie Einhaltung des Völkerrechts und abgeschlossener Verträge. Schon ein solcher, von allen Teilnehmern der KSZNO vereinbarter Katalog wäre ein großer Erfolg. Da diese Punkte großen Teils schon in der Charta der Vereinten Nationen enthalten sind, ginge es vor allem um deren Bekräftigung für die interregionalen Beziehungen. Besonderes Gewicht sollte auf eine Übernahme des Schlussabsatzes aus dem Kapitel VI. „Nichteinmischung“ aus der KSZE-Schlussakte gelegt werden. In ihm garantieren die 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.“

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 von 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* mit anderen Themenbereichen zu werden.

Über das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten kann auf einer KSZNO wohl erst verhandelt werden, wenn der endgültige völkerrechtliche Status des Palästinensischen Auto

nomiegebietes geklärt ist. Dasselbe gilt für die eng damit verknüpften Prinzipien der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität der Staaten sowie für das damit in einem Spannungsverhältnis stehende Prinzip der Selbstbestimmung der Völker. Über all diese Prinzipien wird es solange schwierig sein, zu verhandeln, wie Grenzfragen zwischen Israel, dem Libanon und Syrien, aber auch die Kurdenfrage noch nicht geklärt sind. Allerdings könnte die Klausel der KSZE-Schlussakte über „friedliche Grenzänderungen“, die dort im I. Prinzip untergebracht wurde, für eine KSZNO hilfreich sein. Sie lautet: „Sie (die Teilnehmer) sind der Auffassung, dass ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können.“

Sofern es gelingt, die Konferenz überhaupt stattfinden zu lassen, wird sie mindestens so langsam vorankommen wie die KSZE. Dies kann angesichts des Problemdrucks ein Manko sein und vielleicht zu einem Scheitern führen, bevor das erste Schlussdokument unterzeichnet ist.

### **3. Ein Konferenzverbund mit „Zelten“ statt „Körben“**

Das dritte Szenario geht ebenfalls von der Einsicht aus, dass die Zusammenhänge zwischen den Konflikten der Region nicht vernachlässigt werden dürfen, wenn auf dem Konferenzwege versucht wird, tragfähige Regelungen finden und eine Basis zur Zusammenarbeit zu legen. Hinzu kommt eine weitere Einsicht, nämlich die, dass es für den Erfolg eines Konferenzvorhabens wichtig ist, dass die Konfliktparteien es zu „ihrer“ Konferenz machen können.

Daher versuchen diejenigen, die eine konfliktübergreifende KSZNO vorbereiten, statt des in Szenario 2 dargestellten „*top-down*“-Ansatzes einen „*bottom-up*“-Ansatz zu wählen. Das ist vielleicht eher zu realisieren, wenn die Vorbereitungskonferenz nicht schon von den Außenministern ihrer Staaten und anderen höchsten Repräsentanten internationaler Organisationen durchgeführt wird, sondern von den politischen Direktoren der Außenministerien und vergleichbaren leitenden Beamten.

Je nachdem, von wem die Initiative ausgeht (wobei dies selbstverständlich ein Staatspräsident oder eine Gruppe entsprechend hochrangiger Persönlichkeiten sein muss), würden an einem einigermaßen neutralen Ort zunächst einmal – der Region angemessen – eine Reihe von großen Zelten aufgeschlagen, von denen jedes an seinem Eingang die Bezeichnung eines der in Kapitel I aufgeführten Konflikte trägt. Dann würden die Vertreter aller Staaten der Region einschließlich der Palästinensischen Autonomiebehörde sowie weiterer relevanter Organisationen (einschließlich der politischen Flügel von Hamas und Hisbollah<sup>33</sup>) eingeladen, konfliktbezogen ihre Wünsche an die anderen potenziellen Teilnehmer und Ideen für eigene Initiativen in diesen Zelten ablegen.

Daran anschließend würden Moderatoren, die es für jedes dieser Zelte geben müsste (sie müssen Expertise auf diesem Gebiet mitbringen, können dabei aus der Wissenschaft oder der Politik stammen, können von einem oder mehreren Ländern etwa aus dem Kreis des Nahost-

---

<sup>33</sup> Diese beiden Organisationen haben sich in ihren Ländern regulären Wahlen gestellt und sind gewählt worden. Dadurch unterscheiden sie sich fundamental von reinen Terrororganisationen wie dem Islamischen Dschihad oder Al-Qaida, die selbstverständlich nicht zur Konferenz einzuladen sind.

oder des arabischen Quartetts oder von Indien gestellt werden), Vertreter der unmittelbaren Parteien des jeweiligen Konfliktes einladen, in „ihrem“ Zelt Platz zu nehmen. Da, wo es noch nicht möglich ist, Konfliktparteien unmittelbar zusammen zu bringen, müsste es gegebenenfalls ein weiteres Zelt für diesen Konflikt geben, so dass die Parteien getrennt von einander teilnehmen können, wodurch auf die Moderatoren die Aufgabe der Pendeldiplomatie zukäme.

Die Moderatoren würden sich für ihren jeweiligen Konflikt bemühen, Gespräche zwischen den Beteiligten in Gang zu bringen, um die vorher eingesammelten Probleme und Ideen zu besprechen und zu bearbeiten. Dabei dürfte es in manchen Bereichen früher oder später notwendig werden, für den Fortschritt in der einen oder anderen Frage Staaten oder Organisationen an den Verhandlungen zu beteiligen, die noch nicht in dem Zelt vertreten sind, mit hoher Wahrscheinlichkeit aber in einem der anderen, und daher in kürzester Zeit einzubeziehen sind. Außerhalb der regulären Sitzungszeiten besteht überdies zeltübergreifend die Möglichkeit zu informellen Gesprächen, was es den Teilnehmern ermöglicht, Perspektiven auch zu ihren eigenen Problemen wahrzunehmen, die sie in einem auf die unmittelbaren Konfliktparteien beschränkten Dialog nicht kennen lernen würden.

Die Moderatoren der einzelnen Zelte kommen in regelmäßigen Abständen, z. B. einmal pro Woche, zu einem Austausch über ihre jeweiligen Fortschritte zusammen. Dabei werden sie dann sehen, welche Kommunikationsdefizite es in den einzelnen Zelten gibt. Dies ermöglicht es ihnen, immer dann, wenn es erforderlich erscheint, konflikt- oder problemübergreifende Workshops oder Arbeitsausschüsse einberufen, um hierfür Abhilfe zu schaffen.

Wenn die Konfliktparteien in einem der Zelte eine Einigung erreicht haben, die ihnen selbst und auch den Moderatoren geeignet zu sein scheint, schon in einem Vertrag zur Unterschrift gebracht zu werden, dann können sie dies tun oder zur feierlichen Unterzeichnung die Außenminister einfliegen lassen. Ein solcher Zwischenerfolg kann die Konferenz in Teilbereichen oder als ganze beflügeln. Davon unabhängig kann in demselben Zelt noch weiter über andere, noch nicht unterschriftsreife Probleme verhandelt werden. Auch gegen die Verhandlungen in den anderen Konfliktzelten mit dem ihnen angemessenen Tempo weiter.

Der Konferenzverbund hat also einen gemeinsamen Start, kann insofern auch als KSZNO bezeichnet werden, aber er ist in jedem einzelnen Teil vom Fortgang und Abschluss in den anderen unabhängig.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Vergleicht man die drei Szenarien, so zeigt das erste alles in allem, dass bei der Fortsetzung der bisherigen Politik der auf einzelne Teilkonflikte bezogenen Verhandlungsforen zwar nicht unbedingt eine Verschlechterung der gegenwärtigen Lage zu befürchten ist (wobei momentan [Manuskriptschluss 31. Juli 2007] als große Unbekannte die Reaktionen auf die jüngsten regionalen Aufrüstungspläne der USA anzusehen sind), aber auch keine positive Ausstrahlung erwartet werden darf.

Das zweite Szenario weist auf zwei Schwierigkeiten hin: Zum einen zeigt die Illustration der Probleme mit der Sitzordnung, dass es gegenwärtig kaum zu erwarten ist, alle Konfliktparteien der Region an einen gemeinsamen Tisch zu bekommen, wobei gesellschaftliche Gruppen, auch wenn sie gemäßiger wären als Hamas oder Hisbollah, überhaupt nicht in die Struktur passen. Zum anderen macht die angedeutete Aufgliederung der von der KSZE übernommenen Verhaltensprinzipien auf solche, die relativ unumstritten sein könnten und andere, für die erst einmal

die völkerrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, deutlich, dass es ein langwieriger Prozess sein dürfte, wenigstens so weit zu gelangen, wie die KSZE-Schlussakte in ihrem Prinzipiendekalog war. Aus beiden Gründen müssen die Hoffnungen, die in der Zeit kurz nach den Oslo-Vereinbarungen an eine relativ schnell einzurichtende und dann auch zügig vorankommende „große“ KSZNO gerichtet waren, nicht zuletzt wegen der zwischenzeitlich erfolgten Traumatisierungen durch die zweite Intifada und durch die enorme Gewalthaltigkeit der innerirakischen Konflikte heruntergeschraubt werden. Das heißt nicht, dass es keinen Sinn macht, eine derartige Konferenz anzustreben, aber anders.

Dies will das dritte Szenario zeigen. Es ist der Versuch, aus den Unzulänglichkeiten der bisher vorwiegend auf Teilkonflikte gerichteten Konferenzdiplomatie zu lernen und einen innovativen Weg zu gehen. Dabei bleibt es wie bei der „großen“ KSZNO bei dem Ziel der umfassenden Konfliktbearbeitung. Aber das Augenmerk primär auf die Bearbeitung einzelner Teilkonflikte und dann erst auf die Vereinbarung allgemeiner Verhaltensregeln gerichtet. Dies hat den Vorteil, dass die Konfliktparteien und die Moderatoren schneller zu „ihrer“ Sache und dabei in Teilbereichen vielleicht auch schon zu Vereinbarungen kommen können. Man könnte also auch Verhandlungen, die in Szenario 1 erwähnt wurden, in die Zelte des Szenarios 3 hinein nehmen und würde ihnen durch Konzentration an einem Ort und die dadurch möglichen Verbindungen zu anderen Konferenzen neue Chancen eröffnen. Wo immer man für Teilbereiche schon zur Vereinbarungsreife gelangt, könnten die Moderatoren anregen, dass die Konfliktparteien in einer Art Präambel auch die allgemeinen Verhaltensregeln der alten KSZE bzw. des UN-Systems in ihren Vertrag übernehmen. Ein weiterer Vorteil liegt im „bottom-up“ Verfahren dieses Szenarios. Er besteht darin, dass relevante gesellschaftliche Gruppen, jedoch keine reinen Terrororganisationen, mit in den Konferenzkontext einbezogen werden können, was in der „großen“ KSZNO kaum denkbar wäre. Ohne solche Gruppen ist es aber nicht zu schaffen, die komplexen Konflikte des Nahen und Mittleren Ostens zu regeln.