

Konfliktmanagement im Vorderen Orient: Negativer Frieden als Ultima Ratio?

Internationales Konfliktmanagement als Opfer und Garant politischen Unwillens

Wolfgang Mühlberger

„Solange noch im Herzen eine jüdische Seele wohnt und nach Osten hin, vorwärts, ein Auge nach Zion blickt, solange ist unsere Hoffnung nicht verloren, die Hoffnung, zweitausend Jahre alt, zu sein ein freies Volk, in unserem Land, im Lande Zion und in Jerusalem!“

Auszug aus Ha-Tikwa (Dt. die Hoffnung), der israelischen Nationalhymne

1. Einleitung

Das Jahr 1989, geprägt durch seinen politischen Paradigmenwechsel in Osteuropa, führte in Bezug auf den Nahen Osten und Nordafrika zu der oft wiederholten und als Schlussfolgerung in den Raum gestellten Behauptung, die arabische Welt habe den Zug in Richtung Demokratie und Pluralismus verpasst. Freilich befindet sich die arabische Region, damals wie heute, in einer grundlegend verschiedenen Akteurskonstellation als die ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion in Europa, wenngleich die jüngsten Umbrüche zur Änderung einiger relevanter Parameter geführt haben.

Das im Jahre 1989 einsetzende Ende des Kalten Krieges und das zwei Jahre danach erfolgte Ende der Sowjetunion hatten für die arabische Region keine unmittelbaren Folgen bezüglich ihrer Ausrichtung an den ehemaligen Großmächten. Die Allianzen mit den USA und der Sowjetunion hatten sich bereits seit einiger Zeit stark zugunsten Ersterer verschoben, wobei zum damaligen Zeitpunkt nur noch Syrien relativ fest im sowjetischen Einflussbereich verankert war.

In jenem historischen Jahr der geopolitischen Veränderung befand sich der israelisch-palästinensische Konflikt in einer neuen Eskalationsphase, die sich durch die anhaltende ‚Auflehnung‘ (Arab. Intifâda) gegen die israelische Besatzungsmacht sowie die Korruption der eigenen politischen Elite auszeichnete. Wichtiger als der Ausbruch und Verlauf dieses Aufstandes war jedoch die Grundsatzentscheidung des Palestinian National Council (PNC) im Jahr davor, eine Zweistaatenlösung zu befürworten. Der PNC (die gesetzgebende Institution der Palästinensischen Befreiungsorganisation PLO) hatte sich bei seinem Gipfeltreffen in Algier im Jahr 1988 nach heftigen Debatten dazu durchgerungen, den Konflikt mit den Israelis dahingehend zu entschärfen, dass sich Yassir Arafat für die Existenz eines palästinensischen Staatswesens auf einem Bruchteil des ehemaligen britischen Mandatsgebietes Palästina aussprach. Dieser prinzipiell konstruktive und deeskalierende Zugang zu einer Konfliktlösung (ganz im Sinne der ursprünglichen UN Resolution 181 des Sicherheitsrates und somit indirekt auch die Akzeptanz des israelischen Staatswesens bestätigend) wurde jedoch von der unilateralen Staatsausrufung eines palästinensischen Staates begleitet, was wiederum zu Unstimmigkeiten und Spannungen führte.

Die in den 1990er Jahren allgemein einsetzende Tendenz im IKKM zur humanitären Intervention und zum Staataufbau hatte auch greifbare Auswirkungen auf die Krisenregion Naher und Mittlerer Osten. Als Meilensteine sowie als Wendepunkte in den Bemühungen den Palästina-Konflikt friedlich beizulegen, können die Madrider Konferenz vom Herbst 1991 sowie das Oslo-Abkommen von 1993 (Grundsatzerklärung) betrachtet werden, welche den Versuch darstellten, eine Etappe auf dem Weg zur palästinensischen Eigenstaatlichkeit zu konkretisieren. Streng genommen kann in diesem Zusammenhang jedoch nicht einmal ansatzweise von ‚post-conflict statebuilding‘ gesprochen werden, da der Vorgang der Gründung der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) inmitten des Spannungsfeldes zahlreicher weiterhin ungelöster Konfliktkomponenten erfolgte – die bis heute nicht nur einer Lösung, sondern selbst einer Erörterung bei offiziellen Gesprächen harren.¹

¹ Vgl. Kepel, Gilles: *Fitna – Guerre au cœur de l’islam*, Gallimard, 2004, S.23-68.

Die frühen 1990er Jahre waren in der Region weiters durch den zweiten Golfkrieg bestimmt, in dem neben Kuwait und Saudi-Arabien auch Israel vom Irak angegriffen wurde. Der darauf folgende massive Gegenschlag einer Allianz unter Führung der US-Streitkräfte welcher nicht zuletzt aufgrund der veränderten geopolitischen Rahmenbedingungen im Zuge der begonnenen Auflösung der Sowjetunion gelang, stellte eine bedeutende Etappe auf dem Weg zur forcierten Demokratisierung eines konzeptuellen ‚Broader Middle East‘ dar.

Die politisch inhärent instabilen Regionen Nordafrika und Naher Osten beheimaten bereits seit mehreren Jahrzehnten eine breite Palette an Missionen und Operationen der internationalen Krisen- und Konfliktbearbeitung. Der Bogen spannt sich programmatisch von friedenserhaltenden Maßnahmen (Peacekeeping) über diplomatische oder geheime Vermittlungstätigkeiten (Mediation) zu umfassenderen friedensschaffenden Maßnahmen (Peacebuilding), sowie geografisch von der Westsahara (MINURSO – United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara) über die rezente UNSMIL (United Nations Support Mission in Libya) in Libyen und die MFO (Multinational Force and Observers) am Sinai, hin zu den zahlreichen UN- und EU-Aktivitäten (z.B. UNRWA, EUPOL COPPS²) in der Levante im engeren Sinn bis zur jüngst beendeten NATO-Präsenz (NATO Training Mission, NTM-I) im Irak.

Beobachtung von Waffenstillständen, Überwachung von Pufferzonen oder Grenzübergängen, humanitäre Unterstützungsmaßnahmen, fachspezifische Ausbildungen, Sicherheitssektorreform, Aufbau von staatlichen Institutionen und Flüchtlingsbetreuung ergänzen oder überlappen einander, bewirken jedoch bestenfalls ein Einfrieren der Konflikte, ohne in der Regel zu einer grundlegenden Lösung der Konflikte gepaart mit einer für alle Konfliktparteien erstrebenswerten Friedensdividende zu führen.³

² United Nations Relief and Works Agency (UNRWA); EU Co-ordinating Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS).

³ Vgl. Ehrhart, Hans-Georg/Johannson, Margret (Hrsg.): Herausforderung Mittelost: Übernimmt sich der Westen? Baden-Baden: Nomos, 2005.

Bemerkenswert dabei erscheint, dass die Arabische Liga (AL) als Regionalorganisation nicht als eigenständiger Akteur des Krisenmanagements in Erscheinung getreten ist, sondern sich vielmehr außerregionale, internationale Organisationen dem Krisenmanagement verschrieben haben. Diese zurückhaltende Haltung der AL hat sich erst mit der neuesten Transformationsphase verändert, in welcher auch der Golfkooperationsrat (GKR) durch eine eigenwillige Interpretation seiner Sicherheitsinteressen im Rahmen eines militärischen Einsatzes (in Bahrain) als Krisenmanager in Erscheinung getreten ist. Lediglich der Libanon und die Arabische Friedensinitiative (API) bildeten Betätigungsfelder der AL, welche insbesondere im Libanon sehr erfolgreich deeskalierend wirken konnte.⁴

Trotz einer verstärkten Hinwendung zum Staatsaufbau in den besetzten palästinensischen Gebieten, bleiben langwierige Konflikte (protracted conflicts) dennoch die Regel. Krisenmanagement im Sinne von Eindämmung (containment) scheint der von beiden Parteien bevorzugte Modus Vivendi zu sein. In Ermangelung der israelischen Bereitschaft vertrauensbildende Maßnahmen (Stichwort Siedlungsstopp) zu setzen sowie aufgrund der utopischen Position der palästinensischen Seite – zumindest im veröffentlichten Diskurs – am Recht auf Rückkehr aller palästinensischen Flüchtlinge (inklusive deren Nachkommen) festzuhalten, kann die Grundvoraussetzung zur Beilegung des Konfliktes, nämlich die Etablierung gegenseitigen Vertrauens, nicht erlangt werden.

Der zunehmend kalte Frieden zwischen Israel und Jordanien einerseits sowie Ägypten und Israel andererseits und die rezente Entwicklungen in Syrien führen jedoch zu der Annahme, dass die Region in Ermangelung politischer Fortschritte zwischen den Streitparteien weiterhin ein hochrelevantes Operationsgebiet des internationalen Krisenmanagements in all seinen Facetten bleiben wird.

⁴ Vgl. Körber-Stiftung (Hrsg.), *Konfliktmanagement im Nahen Osten – Regionale Lösungen für regionale Probleme?* Bergedorfer Gesprächskreis Beirut. Hamburg, 2009.

2. Elemente regionaler Instabilität: politische Legitimitätsdefizite und irredentistische Diskurse

Die eingangs erwähnte regionale Instabilität setzt sich aus einem komplexen Bündel lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Parameter zusammen, welche deren nachhaltige, konstruktive und friedensstiftende Entwirrung erheblich erschwert. Dieses Gemenge an Faktoren ist derartig konfliktträchtig, dass im Allgemeinen von der „Krisenregion Nahost“ gesprochen wird. Der Paradigmenwechsel von 1989 und das Ende des Kalten Krieges hatten auf diesen Schauplatz allerdings keine nennenswerten Auswirkungen, da weder tiefliegende Konfliktursachen dadurch berührt, noch etwaige Konfliktlösungen erleichtert worden wäre. Das internationale Krisenmanagement konnte jedoch auch unter den insgesamt veränderten geopolitischen Vorzeichen ihre langjährigen, stabilitätsfördernden Missionen fortführen.

Dysfunktionale Gesellschaftsverträge

Eine Hauptursache für regionale Instabilität auf Staatsebene sind wacklige, da unerfüllte und gleichzeitig exklusive Gesellschaftsverträge. Diese gehen bis auf die unmittelbare postkoloniale Phase zurück und konnten bis heute trotz ihrer Einbettung in diverse ideologische Diskurse (wie etwa Pan-Arabismus, arabischer Sozialismus, Nationalismus)⁵ ihre Wohlstands- und Entwicklungsversprechen nicht erfüllen. Daraus resultierte mangelnde Legitimität, verlorene Glaubwürdigkeit und verspielte Popularität der jeweiligen Regime. In Algerien, das trotz seiner Ressourcenausstattung und sozialistischer Diskurse nicht in der Lage war, für eine zufriedenstellende Umverteilung zu sorgen, kulminierte die Unzufriedenheit breiter Bevölkerungsschichten bereits in den 1990er Jahren mit einer Protestwahl zugunsten des politischen Islams.

⁵ Vgl. Ajami, Fouad: *The Arab Predicament – Arab Political Thought and Practice since 1967*. Cambridge University Press, 1992.

Externe Einflussnahme

Bedingt durch ihre geostrategische Lage bieten einige arabische Staaten die besten Voraussetzungen für die Einflussnahme externer Akteure. Die Hauptanliegen dieser Akteure hängen zusammen mit dem freien Fluss von Handelsgütern (so durch die Meerenge von Hormuz am Persischen Golf, das Bab el-Mandab und den Sueskanal am Roten Meer) und dem Vorhandensein essentieller Rohstoffe. Diese strategischen Anliegen werden ergänzt durch die einseitige westliche Parteinahme zugunsten Israels, welches im Windschatten dieser Protektion und unter bewusstem Ignorieren völkerrechtlicher Normen das Besiedlungsprojekt im besetzten Cisjordanien vorangetrieben hat. Weiters trugen die Bedeutung der regionalen Rohstoffreserven, deren Qualität und die Verfügbarkeit oder -machung entweder zur Bildung von strategischen Allianzen (USA – Saudi-Arabien) bei, oder wirken wie im Falle des Irak (und jüngst Libyens) interventionsbestimmend. Auch spielen historische koloniale Bindungen nach wie vor eine Rolle.

Jüdisches Kolonialprojekt

Das junge „Eretz Israel“, ein jüdisches nationalstaatliches Kolonialprojekt mit historischer Referenz zu den hebräischen Staatswesen der Antike,⁶ hat Ende der 1940er Jahre zu einem geopolitischen Paradigmenwechsel in der Levante geführt. Nicht nur verursachten die kriegerischen Auseinandersetzungen um Palästinas Territorium massive Flüchtlingsströme, sondern trugen darüber hinaus zu erheblichen, anhaltenden bilateralen Spannungen mit den Nachbarländern bei. Mehrere Unterfangen der internationalen Staatengemeinschaft (UNDOF, UNIFIL, MFO, etc.) konnten durch Pufferzonen nur eine Scheinstabilisierung, meist sogar ohne bilaterale Friedensabkommen, lediglich auf Grundlage von Waffenstillstandsabkommen, erwirken.

⁶ Vgl. Strafor (Hrsg.): The Geopolitics of Israel: Biblical and Modern. Auf: http://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-israel-biblical-and-modern?utm_source=freelistf&utm_medium=email&utm_campaign=20120305&utm_term=engage2&utm_content=link2&elq=9b1eb9b92922481a8464008806c9ed1b (Zugriff am 20. März 2012).

Islamistische Opposition

Ein weiteres bedeutsames Element der regionalen Instabilität ist die Rolle der – bis vor kurzem – im politischen Prozess marginalisierten Bewegungen des politischen Islams. Die als Muslimbruderschaft bekannten ‚Al-Ikhwân al-Muslimûn‘ stellen eine gesellschaftliche und politische Alternative zu den in Bausch und Bogen abgelehnten, als „verwestlicht“ oder westlich verbrämten Modellen der arabischen Regime dar. Es bleibt nun abzuwarten, ob die im Zuge der Umbrüche an die Macht gekommenen islamistischen Bewegungen zur Stabilität – und auch Legitimität – der sich verändernden Herrschaftssysteme beitragen können.

Radikal-islamische Revolutionäre iranischer, schiitischer Prägung hingegen befinden sich zwar nicht unmittelbar in dem für diese Untersuchung relevanten Raum. Dennoch wirkt diese Denkschule über die Aktivitäten der libanesischen Hisbullah auch in den levantinischen Raum hinein.

Nichtstaatliche Akteure

Für gewöhnlich dienen nichtstaatliche Akteure auch als Mittel zur externen Interessenprojektion. Dabei treten diese häufig als Störfaktor (Spoiler) auf, wenn Konfliktparteien versuchen auf dem Verhandlungsweg eine Beilegung zu erlangen und sie durch ihre Aktivitäten diese Bemühungen untergraben. Die Hamas machte sich als militante Widerstandgruppe einen Namen, indem sie durch Terroranschläge in Israel den Friedensprozess erheblich torpedierte und die Verhandlungsposition der Fatah und der PLO auf diesem Weg konsequent untergrub. Die Hamas, als nationale Widerstandsbewegung des sunnitischen politischen Islams, stellt insofern einen Sonderfall dar, als sie durch ihre Machtübernahme im Sommer 2007 in Gaza vom nicht-staatlichen zum quasi-staatlichen Akteur avancierte. Für das Konfliktmanagement stellt die libanesischen Hisbullah aber eine nicht minder große Herausforderung dar, da sie durch ihre militärische Stärke und ihre physische Verankerung im Operationsgebiet der UNIFIL jederzeit

ein starkes, destabilisierendes Störpotential gegenüber der UN-Friedensmission entfalten kann.⁷

Der arabische Frühling

Abschließend sollte noch die Frage erörtert werden, inwiefern die Umbrüche in der arabischen Welt sich bislang auf die regionale Stabilität und die Rahmenbedingungen für das internationale Krisenmanagement ausgewirkt haben. Die derzeit laufende ‚Reform von unten‘, verleiht den bislang von politischer Partizipation Ausgeschlossenen eine Stimme, deren Unterdrückung Teil der bisherigen Stabilisierungslogik war. Fraglich bleibt daher, ob und gegebenenfalls wie eine derartige Veränderung zur Stabilität beitragen kann. In Anbetracht der zahlreichen anderen Komponenten regionaler Instabilität, von denen nach wie vor einige erhalten bleiben, scheinen die Bedingungen für nachhaltige innenpolitische oder gar länderübergreifende Stabilisierung vorerst nicht gegeben. Als Voraussetzung für Stabilität sind neben der neu erworbenen Möglichkeit zur politischen Partizipation auch realistische Möglichkeiten zur Veränderung der neopatrimonialen Wirtschafts- und Umverteilungslogik nötig. So lange das bestehende Patronagesystem für ökonomische Perspektivlosigkeit Vieler sorgt und eine als ungerecht empfundene Umverteilung favorisiert, bleibt die gesellschaftspolitische Lage gespannt. Die Gefahr für bestehende Konfliktherde besteht hier vor allem darin, dass aus politischem Opportunismus der neuen politikbestimmenden Kräfte eine Konfrontation gesucht wird – und so das internationale Krisen- und Konfliktmanagement erneut gefordert wäre.

3. Die Rolle multilateraler Friedensmissionen: der Nahe Osten als Wiege des UN-Peacekeeping

Als sich der Staub nach dem ersten arabisch-israelischen Konflikt der Jahre 1948-1949 legte, schritten die Vereinten Nationen erneut ein, um die Folgen der UN-Resolution 181 durch friedenserhaltende Maßnah-

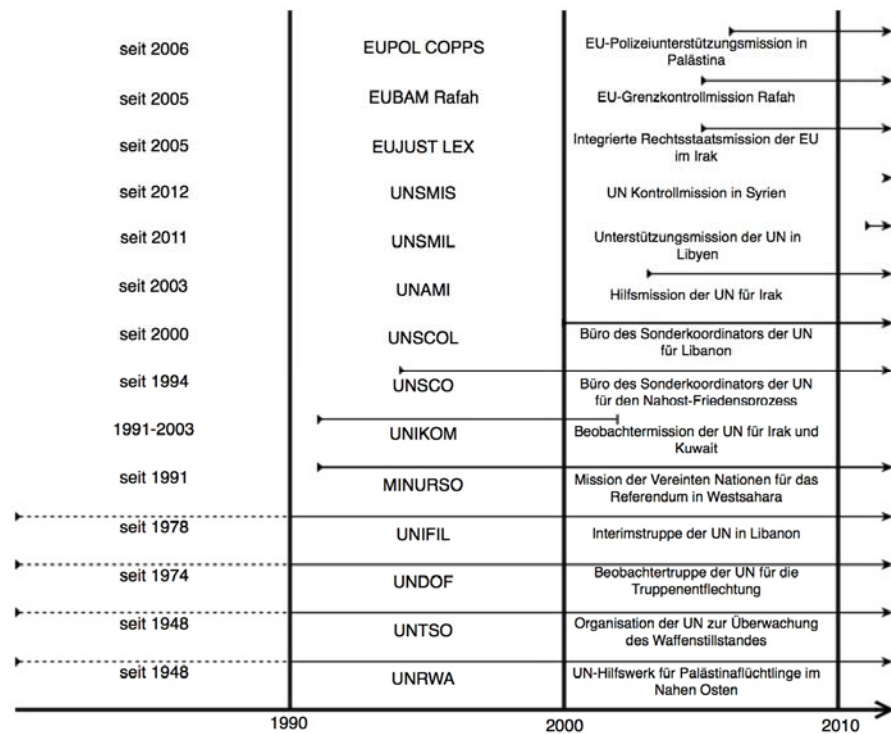
⁷ Vgl. Küpeli, Ismail: Erklärungskraft und Grenzen des spoiler-Konzeptes am Fallbeispiel der Hizbullah. Grin Verlag, 2008.

men zu ergänzen. Die Lausanner Konferenz (1949) stellte einen ersten Versuch dar, eine Einigung zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. Israel beharrte auf einer Gesamtlösung, welche die Flüchtlingsfrage inkludierte; die arabische Seite hingegen bestand auf der Rückkehr der Flüchtlinge als Vorbedingung für Verhandlungen zu den anderen strittigen Punkten.

Die während dieser Konferenz an den Tag getretenen Differenzen konnten im Endeffekt bis heute nicht überwunden werden und bleiben in Ermangelung einer friedlichen Beilegung Garant für ein Fortdauern der diversen UN-Missionen, die eine strategische Pufferzone um das Kernland Israel bilden.

Darüber hinaus muss betont werden, dass die Vereinten Nationen mit einer Vielzahl von Aktivitäten in der Levante präsent sind, die einander teilweise logisch ergänzen. In diesem Zusammenhang sei insbesondere die UNRWA (United Nations Relief and Works Agency) erwähnt, die ebenfalls eine Folge der Konferenz von 1949 darstellt. Die des Öfteren vorgebrachte Kritik, UN-Missionen in der Levante seien zu „traditionell“ und nicht „entwicklungsfähig“, kann dahingehend entschärft werden, dass sie erstens spezifische, politisch erwünschte und von den Streitparteien geforderte Agenden wahrnehmen, und zweitens ihr Aufgabenbereich durch eine Vielfalt komplementärer Aktivitäten ergänzt wird, was ihnen in Summe den Charakter integrierter Missionen verleiht.⁸

⁸ Vgl. International Peace Academy (Hrsg.), *The Middle East: Fragility, Crisis, and New Challenges for Peace Operations*. IPA - Vienna Seminar, 2007.



Zeitleiste der EU- und UN-Missionen in der MENA-Region 1990-2012

Grafik: Christian Wurzer, IFK

UNTSO – forever and a day?

1948 war ein Schicksalsjahr für die gesamte Levante, markierte es doch für Israel die Erlangung der Unabhängigkeit und die Behauptung derselben gegen den gemeinsamen Angriff einiger arabischen Staaten. Für die arabischen Länder und in erster Linie die Palästinenser hingegen markiert das Jahr ‚an-Nakba‘, die ‚katastrophale Niederlage‘, und die Flucht großer Teile der Bevölkerung aus Palästina, deren Nachkommen bis heute in Flüchtlingslagern leben.

Auch für die UN stellt 1948 ein zentrales Jahr dar, wurde doch mit der Resolution 50 des Sicherheitsrates erstmalig eine Mission ins Leben gerufen. Die heute noch bestehende und in Bezug auf Aufgabenspektrum sowie Mandat auch ursprünglichste friedenserhaltende Missionen der Vereinten Nationen: UNTSO (United Nations Truce Supervision Organisation). Ihre Entstehung ging nicht ohne Schwierigkeiten von statten, macht doch die UN-Charta keine Aussagen darüber, wie die Mission zur Unterstützung des Palästina-Vermittlers aufzustellen war. Auch der Sicherheitsrat sprach lediglich von einer „ausreichenden Anzahl von Militärbeobachtern“ ohne deren Zusammensetzung zu bestimmen. Es wurde improvisiert. Die Beobachter wurden von den Mitgliedsstaaten der Waffenstillstands-kommission gestellt, Staboffiziere von Schweden, dem Heimatland des Vermittlers für Palästina (der durch die jüdische Terrorgruppe Lechi 1948 ermordete Folke Bernadotte), Unterstützungs-personal durch die USA und Sicherheitspersonal (das eigentlich zur Bewachung des UN-Hauptquartiers vorgesehen war) durch den UN-Generalsekretär.

Das Mandat der UNTSO ist das einer rein passiven Beobachtermission, ihre Angehörigen sind unbewaffnet und sollen die Einhaltung der Waffenstillstände durch die beteiligten Staaten überwachen und an das UN-Hauptquartier berichten.⁹ Das Mandat selbst wurde bis heute nicht verändert, wengleich die wiederholten Waffengänge und veränderten Waffenstillstandslinien und auch Friedensverträge das Umfeld der UNTSO neu definierten. Heute sind die 151 Militärbeobachter der UNTSO neben Israel, in dessen vier Nachbarstaaten (auch in Ägypten und Jordanien, welche mit Israel Friedensverträge geschlossen haben) eingesetzt. Im Libanon und auf den Golanhöhen ist UNTSO in die lokalen Missionen UNIFIL und UNDOF eingebunden und unterstützt diese.

Eine wichtige Rolle spielt UNTSO bis heute auch als schnell einsetzbare Personalreserve, um neue UN-Missionen in der Region rasch etablieren zu können. So auch im Falle der UNDOF (United Nations Disenga-

⁹ Vgl. Breitwieser, Thomas: Konfliktlösung der Vereinten Nationen. In: Naher Osten – Wegweiser zur Geschichte. Potsdam: Schönigh, 2007.

gement Observer Force), deren erstes Kontingent aus UNTSO Angehörigen zusammengesetzt wurde, bevor die regulären Kontingente eintrafen. Änderungen sind nicht zu erwarten und UNTSO wird in dieser Form wohl weiterhin bestehen bleiben bis eine umfassende Lösung der Konflikte im Nahen Osten möglich wird. Der ältesten UN-Mission scheint weiterhin eine lange Dauer garantiert.

UNDOF

Eingesetzt durch die VN-Sicherheitsratsresolution 350 (1974) ist es die zentrale Aufgabe von UNDOF Israel und Syrien an der Demarkationslinie auf den Golanhöhen zu trennen. So besetzt UNDOF als einzig erlaubte militärische Präsenz die an ihrer engsten Stelle gerade 1km breite demilitarisierte Zone auf den Golanhöhen. Aus dieser heraus überwachen UNDOF-Angehörige die Befolgung des Waffenstillstandes und die Einhaltung der militärischen Beschränkungen der beiden Konfliktparteien in den an die Pufferzone anschließenden Bereichen.

Über die Jahre eine ruhige Grenze, an welcher sich beide Seiten an die Vereinbarungen hielten, kam es jedoch 2011 an den Naksa- und Nakba-Gedenktagen¹⁰ zu Demonstrationen an der Demarkationslinie, um diese in Richtung Israel zu überwinden. Die israelischen Streitkräfte agierten gemäß ihrer „Doktrin der Abschreckung“ mit einem gewaltsamen Stopp des Vordringens, wobei einige Demonstranten zu Tode kamen. Ein Zusammenhang mit den zu diesem Zeitpunkt bereits ausgebrochenen Unruhen in Syrien scheint naheliegend und die Vorfälle als eine „Warnung“ des syrischen Regimes, vor Instabilität nach seinem Sturz. Die aktuelle Entwicklung in Syrien macht zukünftige Prognosen schwierig. Aus Israel jedoch wurden Stimmen laut, welche die syrische Bereitschaft, sich weiterhin an bestehende Abmachungen zu halten, generell in Frage stellten. Die Situation bleibt gespannt und UNDOF

¹⁰ Nakba und Naqsa (Katastrophe und Rückschlag) bezeichnen im kollektiven Gedächtnis der Araber, insbesondere der Palästinenser, die militärischen Niederlagen gegen Israel 1948 und 1967 und sind verknüpft mit der Flucht hunderttausender Palästinenser aus dem vormaligen Mandatsgebiet und der Kontroverse über ihre etwaige Rückkehr und jene ihrer Nachkommen.

muss sich, gleich ob das syrische Regime überleben wird oder nicht, möglicherweise auf unruhigere Zeiten einstellen.

UNIFIL

Die Entstehungsgeschichte der dritten UN-Mission in der Levante, UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), ist verbunden mit der ersten israelischen Invasion des Südlibanon (1978) bis auf die Höhe des Litani-Flusses.

Der Sicherheitsrat verurteilte diese Invasion in der Resolution 425 (1978) und rief UNIFIL ins Leben, mit der Aufgabe den vollständigen Rückzug der israelischen Armee zu überwachen, in diesen Gebieten die Kontrolle zu übernehmen und um Frieden und Sicherheit wieder herzustellen, sowie den libanesischen Staat zu unterstützen, die Souveränität über sein Territorium zurückzuerlangen. Bedeutsam ist, dass das Recht der UNIFIL zur bewaffneten Selbstverteidigung auch auf den „Widerstand gegen gewaltsame Versuche an der Auftragserfüllung nach dem Mandat des Sicherheitsrates zu hindern“ ausgedehnt wurde (UNSCR 426/1978). Erneut wurden die ersten Einheiten UNIFILs aus Teilen von UNTSO wie auch UNDOF gebildet, um eine rasche Stationierung zu ermöglichen.

Die Erfüllung des Mandats gestaltete sich für UNIFIL schwierig, übertrug Israel doch bei seinem Rückzug die Kontrolle über eine „Sicherheitszone“ nicht an UNIFIL, sondern an die „Südlibanesische Armee“ (SLA), eine von der regulären libanesischen Armee abgespaltene Gruppe, welche de facto als israelischer Stellvertreter agierte. Auch im Rest des Einsatzraumes war der Erfolg der Mandatserfüllung bescheiden, war doch der libanesischen Staat, dessen Souveränität UNIFIL unterstützen sollte, bereits in den Wirren des libanesischen Bürgerkriegs versunken. Dessen ungeachtet konnte UNIFIL das Gebiet unter ihrer Kontrolle weitgehend stabil und vergleichsweise gewaltfrei halten, bis 1982 die zweite israelische Invasion Libanons erfolgte, wodurch der Einsatzraum von UNIFIL hinter den israelischen Linien zu liegen kam. Erst mit dem überraschenden und auch überhasteten

israelischen Rückzug im Jahr 2000 wurde eine Tätigkeit UNIFILs zur Erfüllung ihres Mandats wieder möglich, wenngleich die Schwäche des libanesischen Staates zur de facto Machtübernahme der Hisbullah in der Region und 2006 zum (vorerst) letzten großen Waffengang Israels im Libanon führte.

Diese Auseinandersetzung zwischen der israelischen Armee und der Hisbullah-Miliz war gleichzeitig Auslöser für die enorme Ausweitung des Mandats, wie auch der Stärke von UNIFIL, sodass heute oftmals auch von UNIFIL II die Rede ist. UNSCR 1701 (2006) dehnte UNIFIL auf bis zu 15.000 Soldaten aus und ergänzte das Mandat neben der Überwachung des Endes der Feindseligkeiten um die Begleitung der libanesischen Armee bei ihrem Vormarsch in das Gebiet des Südlibanon, um das Gewaltmonopol wieder herzustellen und jede weitere bewaffnete Präsenz zu beenden. Ebenso gehört zu den Aufgaben von UNIFIL die Ausweitung der humanitären Unterstützung und Hilfe für die Bevölkerung sowie die Unterstützung der libanesischen Regierung in der Sicherung ihrer Grenzen, um die Einfuhr von Waffen zu unterbinden, wobei sie ihre Vorgehen mit den Armeen und Regierungen Libanons und Israels zu koordinieren hat.

Gleichzeitig wurde UNIFIL zum Einsatz aller nötigen Mittel ermächtigt, um zu verhindern, dass das Einsatzgebiet für feindselige Aktivitäten benutzt wird und erhielt weiters, als erste UN-Mission überhaupt, eine maritime Komponente zur Sicherung der libanesischen Seegrenze gegen Waffenschmuggel.

Durch die tägliche Arbeit, welche insbesondere in der Grenzdemarkation und der akribischen Aufnahme jedes Vorfalles und jeder Grenzverletzung liegt, hat sich UNIFIL weitestgehend Respekt verschafft und zu einer Beruhigung der Situation beigetragen, die von Ausnahmen abgesehen, allgemein stabil bleibt. Man könnte somit ins Treffen führen, dass UNIFIL ihre Feuerprobe im Jahr 2006 bestanden hat und zur Stabilität in der Region beiträgt. Die weitere Entwicklung der Mission und insbesondere ihre Rolle bei einem (jederzeit möglichen) Wiederaufflammen des Konflikts Israel vs. Hisbullah, oder auch einer

möglichen innerlibanesischen Auseinandersetzungen, bleibt jedoch offen.

4. Demokratieförderung, Staatsbildung und Sicherheitssektorreform: von der Irak-Invasion zu ‚Westbank-First‘

Das westliche Interesse an Stabilität, Planbarkeit und Vorhersehbarkeit im arabischen Raum¹¹ wurde und wird einerseits durch das Tolerieren autokratischer Herrscher, andererseits durch die vermehrte Tendenz in den 1990er Jahren demokratisch-partizipative Herrschaftsmodelle zu unterstützen, umgesetzt. Dieser nicht nur scheinbare Widerspruch untergrub die Glaubwürdigkeit des Westens in den Augen der arabischen Bevölkerung zunehmend. Auch, und nicht minder von Bedeutung, stellen die aktuellen partizipativen Experimente in der arabischen Welt diese ramponierte Glaubwürdigkeit der westlichen Demokratisierungsvorhaben erneut auf die Probe. Denn mit forcierten interventionistischen Projekten wie etwa in Irak (ab 2003) oder dem auf halben Wege abgebrochenen in Westbank-Gaza (2006) konnte die Verlässlichkeit westlicher Zusagen in Bezug auf die viel gepriesenen Vorzüge der Demokratie bislang nicht schlüssig unter Beweis gestellt werden. Zudem ist die von externen Akteuren nahe gelegte Abhaltung von Wahlen weder ein Gradmesser demokratischer Gepflogenheiten an sich, noch können diese demokratische Grundwerte ersetzen.

In Ergänzung zu diesen Vorhaben, die politischen Systeme im perzipierten Eigeninteresse zu beeinflussen, setzten EU und NATO auf nation- und state-building, so geschehen im Irak und seit 2009 wieder in Cisjordanien, mit dem sogenannten ‚Westbank-First‘ Ansatz. Die nach dem Oslo-Abkommen ab 1994 anfänglich lukrierte Friedensdividende, beschränkte sich auf ökonomische Aspekte, ohne im Politikfeld greifbare Fortschritte für die Palästinenser zu generieren. Die Entstehung der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) war dennoch ein dezidiert erster Schritt in Richtung state-building. Nachdem die

¹¹ Vgl. Gross-Stein, Janice: From Bipolar to Unipolar Order: System Structure and Conflict Resolution. In: International Intervention in Local Conflicts – Crisis Management and Conflict Resolution since the Cold War. London: I.B. Tauris, 2010.

Grenzen der Machbarkeit dieses Projektes in einem internationalen, politisch nicht förderlichen Umfeld zutage traten, setzte sich in der seit 2007 Fatah-dominierten Westbank sukzessive eine Amalgamierung aus Counterinsurgency (COIN), Sicherheitssektor-reform (nach dem Motto ‚security first‘) und Institutionenaufbau durch.

Die Beiträge der EU zum Konfliktmanagement im Nahen Osten teilen sich in drei Bereiche: Konfliktmanagement im engeren Sinne im Rahmen der GSVP (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik), Krisenmediation und Konfliktlösung. Zum ersten gehören die zivilen Missionen EUPOL COPPS und EU BAM Rafah. Zum zweiten Bereich zählen Vermittlungstätigkeiten (oft von einzelnen EU Mitgliedsstaaten) wie bei Gefangenenaustausch und im Feld der Konfliktlösung die Teilnahme der EU im Nahostquartett.¹²

Die Wirksamkeit europäischer Vorhaben zum regionalen Krisen- und Konfliktmanagement wird nicht nur aufgrund divergierender außenpolitischer Interessen von EU-Mitgliedsstaaten regelmäßig infrage gestellt. Dennoch kann festgehalten werden, dass sich das europäische Engagement nicht nur ehrgeizige Ziele gesetzt hat, sondern auch in der Umsetzung professionell agiert und die Standards der PA, etwa im Bereich der Exekutive, durchaus gehoben hat. Insbesondere verfügt die seit Jänner 2006 laufende Mission EUPOL COPPS neben der Ausbildung und Professionalisierung der palästinensischen Sicherheitskräfte über eine Komponente zur Reformierung der Justiz. Erschwert wurde das Umfeld der Mission durch die politische und territoriale Fragmentierung der Gebiete der PA, wodurch ca. 2/3 der geplanten Kapazitäten (jene in Gaza) nicht mehr ausgebildet werden können.¹³ Auch wenn aufgrund der Fortschritte die Sicherheitskooperation mit Israel wieder funktioniert, so bleibt doch das Dilemma, Sicherheit – insbesondere jene Israels durch Bekämpfung palästinensischer Terrorzellen – ohne genuine politische Perspektive herstellen zu

¹² Vgl. Asseburg, Muriel und Ronja Kempin (Hrsg.): *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*. SWP Research Paper 14, 2009.

¹³ Vgl. Asseburg, Muriel: *EU Crisis Management in the Arab-Israeli conflict*. In: *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*. EU ISS, Chaillot Paper, 2010.

wollen. Denn dieser Ansatz führt einerseits zu einem Imageproblem der palästinensischen Sicherheitskräfte in der eigenen Bevölkerung und andererseits zur schwierigen Situation für die EU, eine in Ermangelung politischer Legitimation vermehrt autoritäre Züge aufweisende PA zu unterstützen.

Die infolge des AMA-Abkommens (Agreement on Movement and Access) im November 2005 gestartete Mission EUBAM Rafah (European Union Border Assistance Mission) zur Grenzüberwachung im südlichen Gazastreifen ist seit der putschartigen Machtübernahme der Hamas im Jahr 2007 ausgesetzt. Die vormals umfangreich besetzte Mission kontrollierte den Personenverkehr am Grenzübergang zwischen dem palästinensischen und dem ägyptischen Stadtteil von Rafah. Seit ihrer Sistierung verbleibt ein Personal von 15 Mitarbeitern im israelischen Aschkelon, um einen eventuellen Neustart rasch umsetzen zu können. Die Hamas-Führung in Gaza hat die Reaktivierung der Mission in ihrem bisherigen Format wiederholt abgelehnt; zusätzlich wurde auch von Seiten der Ägypter, der Israelis und der Europäer eine durch Hamas-Sicherheitskräfte abgewickelte Grenzkontrolle in Frage gestellt.

Ein Relikt aus der kurzen Phase der Friedensabkommen zwischen Israel und der damals entstandenen PA Anfang der 90er Jahre ist die „Vorrübergehende internationale Präsenz in Hebron“.¹⁴ Sie wurde in ihrer derzeitigen Form 1997 durch ein Abkommen abgesegnet, welches seitens der Palästinenser durch Saeb Erakat, wohlgermerkt im Namen der PLO – und nicht der PA – unterzeichnet wurde. Im Gegensatz zu den UN- oder EU-Missionen zeichnet sich TIPH durch eine Kooperation mehrerer beteiligter Nationen aus, die nicht durch politische Entscheidungen dieser Organisationen gebunden sind.

¹⁴ Vgl. Aggestam, Karin: From theory to practice: Temporary International Presence in Hebron (TIPH). In: Cambridge Review of International Affairs 14 (2001), S. 53–69.

5. Schlussfolgerung

In einer Weltregion, die sich regelmäßig durch gewalttätig ausgetragene Konflikte, die andauernde politische Bedeutung antagonistischer Identitäten und massive, interessengesteuerte Einflussnahme externer Akteure auszeichnet, stellt jedes Unterfangen des internationalen Konfliktmanagements an sich eine enorme Herausforderung dar.

Das Fortdauern inhärenter Instabilität und eingefrorener Konflikte, begleitet durch entsprechende Langzeitmissionen und nicht zuletzt der zunehmend dezidierte, aber durch die regionalen Umstände erschwerte Versuch der Europäischen Union, an der Schnittstelle zwischen soft-power und hard-security als politisch relevanter Akteur in Erscheinung zu treten, zeichnet die Lage im Nahen und Mittleren Osten aus.

In Bezug auf so manche friedenserhaltende UN-Mission im Nahen Osten kann die Rede über ein zeitliches Ausufern der Missionen (mission creep) als sympathischer Euphemismus eingestuft werden. Doch auch der Versuch der EU als sicherheitspolitischer Akteur in Erscheinung zu treten, führte bislang zu einer gemischten Bilanz.

Die vormals existierende Friedensdividende von Oslo wurde mittlerweile durch Resignation und Hoffnungslosigkeit auf palästinensischer Seite sowie Abschottungstendenzen und Misstrauen auf israelischer Seite abgelöst. Ohne grundlegendes Vertrauen in die andere Seite,¹⁵ ohne ein Ende der zunehmenden gegenseitigen Isolierung und vor allem ohne genuinen politischen Willen der Streitparteien zur Konfliktlösung, wird nicht nur der latente Konflikt der arabischen Staaten mit Israel perpetuiert, sondern einem kontinuierlichen Krisenmanagement als modus vivendi Vorschub geleistet und die nötige exit-strategy der kostspieligen Missionen bis auf weiteres vertagt.

¹⁵ Vgl. Kelman, Herbert C.: Looking Back at My Work on Conflict Resolution in the Middle East. In: Peace and Conflict, 16 (2010), S. 361-387.