

Almut Möller und Christian-Peter Hanelt

Tony Blair braucht einen Plan: Vorschläge für die Arbeitsagenda des neuen Beauftragten des Nahostquartetts

Das Papier ist im Rahmen des Projekts „Europa und der Nahe Osten“ entstanden, das das Centrum für angewandte Politikforschung gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung durchführt. Die Autoren danken den Teilnehmern der UNIFIL-PLUS Taskforce 2007 für wertvolle Anregungen, die in dieses Papier eingeflossen sind. Der Bericht zur Taskforce ist abrufbar unter www.cap-lmu.de/aktuell/events/2007/middle-east.php.

Unmittelbar nach seinem Amtsende als britischer Premierminister wurde Tony Blair am 27. Juni 2007 zum neuen Repräsentanten des Nahostquartetts bestehend aus Vertretern der Vereinten Nationen, der Europäischen Union, der Vereinigten Staaten und Russlands ernannt. Die Nominierung erfolgte als Reaktion auf eine Welle der Gewalt zwischen Anhängern von Fatah und Hamas in den Palästinensergebieten. Diese hatte Mitte Juni 2007 zur Spaltung in eine von der Fatah dominierte Westbank und einen von Hamas kontrollierten Gazastreifen geführt. Blair folgte damit auf den ehemaligen Weltbank-Präsidenten James Wolfensohn, der im Rahmen des Abzugs israelischer Soldaten und Siedler im April 2005 zum Sonderbeauftragten für den Wiederaufbau des Gazastreifens ernannt worden war. Wolfensohn hatte sein Amt aber bereits ein Jahr später aufgrund von ausbleibenden Fortschritten im Friedensprozess niedergelegt.

Das im Jahr 2002 ins Leben gerufene Nahostquartett ist ein Konsultationsmechanismus der wichtigsten externen Akteure zur Unterstützung des Friedens- und Verhandlungsprozesses zwischen Israel und den Palästinensern. Grundlegende Einigkeit unter den Quartettakteuren besteht darin, dass sich der Nahostkonflikt nur durch eine überzeugende langfristige Perspektive für Israel *und* die Palästinenser lösen lässt. Der Schlüssel zur Überwindung des Konflikts liegt im Konzept „Land gegen Frieden“, das heißt der Gründung eines souveränen Staates Palästina, der gleichzeitig die Existenz und die Sicherheit Israels anerkennt. Dem Grundgedanken der Zweistaatenlösung Rechnung tragend wurde im April 2003 ein Drei-Stufen-Plan verabschiedet, der unter dem Namen „Roadmap“ bekannt geworden ist. Er wurde sowohl von israelischer als auch von palästinensischer Seite als Friedensplan akzeptiert und durch die Resolution 1515 des UN-Sicherheitsrats legitimiert. Allerdings ist die Roadmap bis heute nicht umgesetzt worden. Die Gründe hierfür sind vielfältig und liegen unter anderem in der Schwäche der israelischen und palästinensischen Führung und nicht ausreichendem politischem Druck von Seiten des Quartetts. Ein zusätzlich verkomplizierender Faktor ist, dass die Hamas-Bewegung nach demokratischen Wahlen im Frühjahr 2006 die Regierung in den Palästinensischen Autonomiegebieten übernommen hatte, aber von den USA, der EU und Israel als terroristische Organisation eingestuft wird. Das Quartett hat als Voraussetzung für direkte Verhandlungen mit der Hamas drei Bedingungen definiert, zu denen sich die Hamas bisher nicht ausdrücklich bekennt: die Anerkennung Israels, ein Verzicht auf Gewalt und die Respektierung bestehender Abkommen.

Nahostquartett und
Roadmap als Rahmen

Wiederbelebung des Quartetts unter deutscher EU-Präsidentschaft

Das Nahostquartett wurde unter deutscher EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 wiederbelebt. Die Ernennung von Tony Blair ist auch im Zusammenhang mit diesem Vorlauf zu sehen. Kanzlerin Angela Merkel reiste gleich Anfang Januar nach Washington, um US-Präsident George Bush für ein verstärktes Engagement im Quartett zu gewinnen. Die amerikanische Regierung hatte seit der Rede von Präsident George Bush zur Vision der Zweistaatenlösung im Juni 2002 keine politische Initiative im Nahen Osten gestartet. Merkels Gespräche mit Bush zeigten Erfolg und das Quartett traf sich zwischen Januar und Juli 2007 insgesamt fünf Mal auf der Ebene der Principals.

Im Februar und April 2007 reiste die deutsche EU-Präsidentin Angela Merkel in den Nahen Osten, um unter den moderaten arabischen Staaten um Unterstützung für das neue Engagement des Quartetts zu werben. Als positive Entwicklungen kamen hinzu, dass die amerikanische Außenministerin Condoleezza Rice regelmäßige Gespräche zwischen Palästinenserpräsident Mahmoud Abbas und Israels Regierungschef Ehud Olmert einfädelt, Saudi-Arabien im Februar 2007 eine palästinensische Einheitsregierung aus Fatah und Hamas vermittelte und die Arabische Liga im März in Riad ihren Nahost-Friedensplan von 2002 bestätigte. Kurzzeitig schienen die Bedingungen für eine Wiederbelebung des Friedensprozesses günstig.

Das offizielle Mandat Blairs

In ihrem Statement vom 27. Juni 2007 erteilen die Quartett-Mitglieder Blair folgendes Mandat: Der neue Repräsentant des Quartetts („Quartet Representative“) soll

- internationale Unterstützung für die Palästinenser mobilisieren und dabei intensiv mit Geldgebern und bereits existierenden Koordinierungsmechanismen zusammenarbeiten;
- sich vor allem auf die Stabilisierung der palästinensischen Institutionen und die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit konzentrieren;
- in Anlehnung an existierende Maßnahmen Pläne zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Palästinensergebieten entwickeln (unter anderem durch Einbindung des privaten Sektors und mit einem Schwerpunkt auf der Garantie einer Freiheit des Güterverkehrs);
- im Kontakt mit anderen Ländern die Ziele der Roadmap verwirklichen helfen.

Für diese Aufgabe soll Blair regelmäßig Zeit in der Konfliktregion verbringen und von einem kleinen Expertenteam unterstützt werden, das von Jerusalem aus arbeiten soll. Die Quartettmitglieder entsenden Vertreter in diesen Stab. Blair wird in seiner Funktion auch an den Sitzungen des Quartetts teilnehmen.

Verstimmung im Quartett über die Ernennung

Die Ernennung Blairs hatte innerhalb des Quartetts zu Verstimmungen geführt. US-Präsident George Bush hatte die Nominierung Blairs offenbar im Alleingang vorbereitet. Dabei hatte er Widerstand – insbesondere aus Russland, dessen Beziehungen zum Vereinigten Königreich aufgrund der Spionagevorwürfe und des mysteriösen Strahlentods Alexander Litwinenkos im November 2006 in London angespannt sind – in Kauf genommen. Auch die deutsche EU-Präsidentschaft, die in dieser Funktion auch die EU im Quartett vertrat, und der EU-Außenbeauftragte Solana zeigten sich über den amerikanisch-britischen Alleingang verärgert. Zwar ist die US-Führungsrolle im Quartett akzeptiert, aber die USA haben eine transparente Kommunikation mit allen Partnern vernachlässigt. Zwei Dinge werden deutlich: Zum einen, dass die US-Dominanz im Quartett auch Probleme für die Europäer mit sich bringen kann, da ihre Entscheidungs- und Handlungsfreiheit eingeschränkt werden können. Zum anderen wurde offen gelegt, dass keine ausreichende Kommunikation Londons mit seinen europäischen Partnern bestand. Es ist frag-

lich, ob Blair sein Mandat unter diesen Vorzeichen erfolgreich angehen kann, da er dabei auf die Unterstützung aller Quartettmitglieder angewiesen sein wird.

Innerhalb der europäischen Komponente des Quartetts – die EU ist auf der Ebene der „Principals“ als Troika vertreten, bestehend aus dem jeweiligen Außenminister der Präsidentschaft, der Kommissarin für Außenbeziehungen Benita Ferrero-Waldner und dem Hohen Vertreter Javier Solana, sowie auf der Ebene der „Envoys“ mit ihren Sonderbeauftragten Marc Otte – könnte es zu Kompetenzrängeleien kommen. Mit Blair tritt eine hochrangige europäische Figur in das Quartett. Seine Rolle gegenüber den Principals und Envoys ist bisher unscharf. Insbesondere Solana hat sich in seiner Rolle als EU-Außenbeauftragter im Nahen und Mittleren Osten einen Namen gemacht. Seine Funktion könnte mit der Blairs in Konkurrenz treten, wenn nicht klar gemacht würde, dass die Quartett-Principals Blairs Vorgesetzte und die Quartett-Envoys seine Stützen in die Hauptstädte der externen Vermittler werden.

Kompetenzgerangel oder Stärkung der EU im Quartett?

Die Nominierung von Blair steht für eine notwendige Fundierung der transatlantischen Zusammenarbeit. Diese kann aber insbesondere in der Wahrnehmung Blairs in der arabischen Welt problematisch sein (Vorwurf der Parteilichkeit und enge Zusammenarbeit mit den USA im Irak-Krieg). Gleichzeitig könnte Blair auch eine Verstärkung der europäischen Komponente im Quartett werden. Als britischem Premier waren seinem europäischen Engagement angesichts der europaskeptischen Haltung der eigenen Bevölkerung oft Grenzen gesetzt. In seinem neuen Amt könnte sich Blair wesentlich freier bewegen. Mit einem ehemaligen Regierungschef vom Format Blairs könnte die Sichtbarkeit und das politische Gewicht der Europäer gestärkt werden. Blair hat eine große Kenntnis von den Zusammenhängen der Konflikte in der Region gerade durch die britische Truppenpräsenz im Irak und durch seine Rolle in den EU-3-Verhandlungen mit dem Iran. In der Vergangenheit hat er sich außerdem als Vermittler zwischen pro-israelischen und pro-arabischen Kräften unter den EU-Mitgliedstaaten eingesetzt. Auch seine Erfahrungen mit dem Konflikt in Nordirland können von hohem Nutzen sein.

Blair wird an seiner Akzeptanz und Glaubwürdigkeit in der arabischen Welt arbeiten müssen, die aufgrund seiner Unterstützung des Irakkrieges vor allem in der dortigen Bevölkerung beschädigt ist. Da das Quartett in jüngerer Zeit verstärkt auf die Unterstützung des Friedensprozesses durch die moderaten arabischen Staaten auf der Grundlage der Arabischen Friedensinitiative setzt, wird es von zentraler Bedeutung sein, ob es Blair gelingt, die arabischen Staaten zu mobilisieren. Dies gilt insbesondere für Saudi-Arabien, das seinen Beitrag zum Friedensprozess seit einiger Zeit intensiviert hat. So hatte es unter anderem im Februar 2007 das Mekka-Übereinkommen zur Bildung einer palästinensischen Regierung der Nationalen Einheit zwischen Fatah und Hamas mitverhandelt. In London schlägt jedoch in diesen Tagen wieder ein Korruptionsverfahren gegen ein Mitglied des saudischen Königshauses Wellen. Prinz Bandar bin Sultan, ehemaliger Botschafter Saudi-Arabiens in Washington, soll in den 1980er Jahren Zahlungen in Millionenhöhe für den Abschluss eines Waffendeals zwischen London und Riad erhalten haben. Die Regierung Blair hatte im Dezember 2006 die Untersuchungen zu diesem Fall eingestellt. Jetzt wurde der Fall in den britischen Medien wieder aufgegriffen und könnte zu Störungen in den britisch-saudischen Beziehungen führen.

Akzeptanz in der arabischen Welt?

Jenseits der Frage, ob Blair die Unterstützung des Quartetts sowie die Akzeptanz der Konfliktparteien und ihrer arabischen Nachbarn hat, ist der Zuschnitt seines

Politisch schwaches Mandat

Mandats entscheidend für Erfolg oder Misserfolg seiner Mission. Aus der Verlautbarung vom 27. Juni 2007 geht hervor, dass Blair ein vorwiegend wirtschaftliches Mandat besitzen wird. Dabei soll er an bestehende Strukturen anknüpfen, die vor allem die Europäische Union als wichtigste Entwicklungshilfegeberin für die Palästinensischen Autonomiegebiete in den vergangenen Jahren aufgebaut hat. Darüber hinaus sollen Blair und sein Team Maßnahmen für die Stabilisierung der palästinensischen Institutionen und dabei vor allem eine Stärkung rechtstaatlicher Strukturen herbeiführen. Es ist jedoch fraglich, ob Blair mit diesem Mandat in der gegenwärtigen Situation etwas ausrichten kann. Sein Vorgänger Wolfensohn besaß ebenfalls nur ein ökonomisches Mandat und es stellte sich heraus, dass er nur begrenzt agieren konnte, obgleich die Lage in den Palästinensergebieten im Frühjahr 2005 noch vergleichsweise stabil war. Mit der Eskalation der innerpalästinensischen Konfrontation und der Spaltung der autonomen und besetzten Gebiete ist in der gegenwärtigen Situation dringend eine *politische* Initiative notwendig. Ein politisches Mandat besitzt Blair jedoch nicht explizit und es ist zweifelhaft, ob ihm das Quartett dieses zugestehen wird. Blair könnte aber mit seiner Erfahrung als Regierungschef, einer hohen persönlichen Motivation und dem Potential der Quartett-Institution mehr aus seiner Funktion machen als sein Vorgänger.

Zwei Geschwindigkeiten auf dem Weg zur Staatlichkeit?

In der aktuellen Lage ist eine neue politische Initiative notwendig. Wenn die Zweistaatenlösung noch das Ziel der Beilegung des israelisch-palästinensischen Konflikts sein soll, dann müssen Blair und das Quartett schnell entscheiden, wie diese angesichts der innerpalästinensischen Konfrontation, des regelmäßigen Beschusses der israelischen Kleinstadt Sderot mit Kassemraketen und des israelischen Siedlungsbaus in der Westbank noch umzusetzen ist. Wenn das Quartett Palästinenserpräsident Abbas und seine Notstandsregierung als den palästinensischen Partner ansieht, mit dem es arbeiten möchte und Israel dies unterstützt, dann ergibt sich jetzt die Chance, mit dem Aufbau eines palästinensischen Staates mit provisorischen Grenzen zunächst in der Westbank zu beginnen. Diese Strategie der zwei Geschwindigkeiten könnte die Basis für Blairs Arbeitsplan sein.

Je nachdem wie sich die Lage im Gazastreifen unter der Regierung der Hamas-Bewegung entwickelt, kann dieses Palästinensergebiet später an die Staatsentwicklung in der Westbank angekoppelt werden. Es müssten jedoch klare Vereinbarungen getroffen werden, was zu tun ist, um eine dauerhafte Abkoppelung des Gazastreifens zu verhindern. Hier rächt sich erneut der von EU und USA beschlossene Boykott der Hamas, denn dem Quartett könnte nun der Zugriff auf den Gazastreifen weitestgehend verwehrt bleiben.

Momentum für Verhandlungen

Die aktuelle Lage erscheint auf den ersten Blick wenig geeignet, um überhaupt an Verhandlungslösungen und eine Fortsetzung des Friedensprozesses zu denken. Allerdings könnte sich aus der als ausweglos erscheinenden Lage auch ein Momentum entwickeln, dass die Alternativlosigkeit der Zweistaatenlösung jetzt besonders deutlich hervortreten lässt. Israel und die Palästinenser bzw. die PLO als ihre legitimierte Repräsentantin könnten wieder an den Verhandlungstisch geführt werden. Auf ein solches Momentum muss sich das Quartett jetzt vorbereiten. Hier kann sich der neue Beauftragte Blair profilieren.

Wenn Blair in diesen Tagen in London sein Team zusammenstellt, sollte er daher rasch eine kurz- bis mittelfristige Arbeitsagenda entwickeln. Sein erster Aufschlag als Quartettbeauftragter wird die Wahrnehmung seiner Rolle bis auf weiteres prägen. Mit einer eigenen politischen Agenda kann er seine Rolle über ein enges wirt-

schaftliches Mandat hinaus definieren. Der „Blair-Plan“ könnte folgende Vorschläge beinhalten:

- Die Bildung einer ständigen Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz Blairs und seines Teams, die Vertreter aus Israel, der PLO und der Arabischen Liga umfasst und den Rückhalt des Nahostquartetts hat;
- Die Formierung eines Unterstützungsteams für diese Arbeitsgruppe, die moderate arabische Kräfte umfasst und den Kommunikationskanal zu Hamas im Gazastreifen offen halten könnte;
- Die Organisation einer zweigleisigen Verhandlungsführung innerhalb dieser Arbeitsgruppe, in deren Rahmen sowohl strategische Fragen (das „endgame“, d.h. die Umsetzung der Roadmap) verhandelt werden als auch akute Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der Palästinenser vor allem im Gazastreifen beschlossen werden;
- Den Vorschlag der Ausweitung des Mandats des Nahostquartetts auf den israelisch-libanesischen und israelisch-syrischen Verhandlungspfad, da eine Lösung des Nahostkonflikts nachhaltig nur im Paket zu erreichen ist;
- Eine Argumentationslinie zum Umgang mit Parteien und Bewegungen des politischen Islam im Nahen Osten wie in Nordafrika. Diese Organisationen sind sehr heterogen, von Land zu Land unterschiedlich und sie sind bereits in Parlamenten vertreten. Die Europäische Union und darüber hinaus das Quartett sollten eine Diskussion führen, wie diese in Konfliktmanagement und Konfliktlösungen positiv eingebunden werden können. Hier kann Blair positive Akzente für den Beginn einer Debatte setzen.

Vorschläge für einen „Blair-Plan“

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2007

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap.lmu.de