



Felix Dane ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Ramallah.



Dr. Lars Hänsel ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jerusalem.

NATO IN NAHOST?

DIE DISKUSSION UM DIE ROLLE DER NATO ZUR ABSICHERUNG EINES ISRAELISCH- PALÄSTINENSISCHEN ABKOMMENS

Felix Dane / Lars Hänsel

Nach über einem Jahr Unterbrechung haben Israelis und Palästinenser auf hohen Druck von US-Präsident Barack Obama am 3. September 2010 wieder direkte Verhandlungen aufgenommen. Die Erwartungen und Aussichten auf Erfolg sind auf beiden Seiten eher gering. Eine entscheidende Frage für einen dauerhaften Frieden ist die nach Sicherheit.

Israel geht es dabei nicht nur um die Frage gewaltbereiter Palästinenser, sondern vor allem auch um regionale Sicherheitsfragen. Gruppen wie die radikalislamische Hamas oder die libanesisische Hisbollah werden als vom Iran abhängige Gruppen angesehen, die Israel bedrohen. In regionaler Perspektive nehmen die strategischen Herausforderungen zu, die Israel mit klassischer militärischer (Über-)Macht allein nicht mehr bewältigen kann.

Auch die Palästinenser verbinden mit einem Abkommen eigene Sicherheitsinteressen. Für sie ist entscheidend, dass sie in einem souveränen palästinensischen Staat so weit wie möglich die Sicherheit in die eigenen Hände nehmen können. Nicht zuletzt streben sie den Abzug der israelischen Sicherheitskräfte an, die von ihnen als Mittel und Symbol der israelischen Besatzung betrachtet werden.

Wie realistisch sind in diesem Kontext NATO-Truppen zur Absicherung eines israelisch-palästinensischen Abkommens – an den sensiblen Grenzen zu Israel und Jordanien, im Umfeld von zu räumenden Siedlungen oder gar im dicht besiedelten Gazastreifen? Welche Voraussetzungen müssten für eine erfolgreiche Mission erfüllt sein?

CLINTON, FRIEDMAN, JONES – EINE IDEE UND VIELE GESICHTER

Neben den Streitfragen um Siedlungen, Grenzen, palästinensische Flüchtlinge, Jerusalem und den Charakter Israels als jüdischer Staat war es vor allem das Thema Sicherheit, über das sich Israel und die Palästinenser bisher nicht einigen konnten. Gerade in diesem Bereich sind die Auffassungen nach wie vor besonders konträr – abgesehen davon, dass das Sicherheitsumfeld einer stetigen Veränderung unterliegt, was auch Auswirkungen auf die Klärung von Sicherheitsfragen im Rahmen eines zukünftigen Abkommens hat. Bereits in der Vergangenheit waren Verhandlungen und Gewalt eng miteinander verbunden. Ende der neunziger Jahre waren es die zunehmenden Selbstmordanschläge radikaler Palästinenser, die für die Stagnation bei der Umsetzung des Oslo-Abkommens wesentlich mitverantwortlich waren. Als im Jahr 2000 die Verhandlungen von Camp David scheiterten, brach unmittelbar danach die Zweite Intifada aus, die den Friedensprozess über Jahre hinaus belastete. Die Teilung der Autonomiegebiete durch den Wahlsieg der Hamas 2006 und deren Machtergreifung im Gazastreifen im Juni 2007 führten erneut zu einer Gewalteskalation, die den Ende 2007 begonnenen Annapolis-Friedensprozess behinderte. Diese Verbindung von mangelnder Umsetzung von Verträgen, einem enormen Vertrauensdefizit und dem Ausbruch von Gewalt machte die Idee internationaler Sicherheitskräfte immer populärer.

Die Teilung der Autonomiegebiete durch den Wahlsieg der Hamas 2006 führte erneut zu einer Gewalteskalation, die den Ende 2007 begonnenen Annapolis-Friedensprozess behinderte.

Eine solche internationale Militärpräsenz in den palästinensischen Autonomiegebieten, die das Westjordanland und den geographisch getrennten Gazastreifen umfassen, schlug bereits der ehemalige amerikanische Präsident Bill Clinton vor. Mit den sogenannten Clinton-Parametern machte er nach dem Scheitern der Verhandlungen von Camp David noch einmal einen letzten Versuch, für beide Seiten einen akzeptablen Kompromissvorschlag zu finden.¹ Erstmals wurde darin internationalen Truppen eine prominente Rolle eingeräumt. Deren Hauptaufgaben waren laut

1 | Der vollständige Text der Clinton-Parameter ist u.a. auf der Internetseite der amerikanischen Botschaft in Israel zu finden, <http://www.usembassy-israel.org.il/publish/peace/archives/2001/january/me0108b.html> [07.08.2010].

Konzept die Grenzsicherung eines neuen Staates Palästina und die Herstellung eines Abschreckungspotenzials, um spontane Gewalteskalationen oder Kurzschlusshandlungen beider Seiten zu verhindern. Dieser Einsatz könnte erst dann enden, wenn sich beide Seiten auf einen Abzug verständigt hätten. Gleichzeitig würde Israel aber eine Stationierung von eigenen Truppen zugebilligt. Dies sollte vor allem für das strategisch wichtige Jordantal an der Grenze zu Jordanien gelten, wo israelische Soldaten für 36 weitere Monate stationiert würden. Damit sollte der Befürchtung Rechnung getragen werden, dass diese Grenze andernfalls zum Schmuggel von Waffen und Kämpfern missbraucht werden könnte. Durch die mehrmalige Verhaftung von Mitgliedern der Hamas in Jordanien, die Anschläge auf israelische und jordanische Ziele geplant haben sollen, wurde dieses Misstrauen in den folgenden Jahren zusätzlich genährt.²

Für einiges Aufsehen sorgte der Kolumnist Thomas L. Friedman, als er, kurz vor den Anschlägen vom 11. September 2001 in der *New York Times* dafür warb, dass eine 30.000-köpfige NATO-Truppe das Westjordanland und Gaza besetzen und, ähnlich der Causa Bosnien-Herzegowina, die palästinensischen Staatsaufgaben partiell übernehmen solle.³ Er argumentierte, dass Israel bei fortwährender Besatzung den Charakter einer jüdischen Demokratie verlieren würde. Gleichzeitig könne Israel nicht unilateral abziehen, ohne ein unkontrollierbares Machtvakuum zu hinterlassen. Gerade mit letzterem Punkt bewies er das richtige politische Gespür, denn er nahm damit die Entwicklungen rund um den Abzug aus dem Gazastreifen und die Machtübernahme der Hamas vorweg. Zu den Argumenten seiner Kritiker, dass dies aus den verschiedensten Gründen nicht machbar sei, bemerkte er lakonisch: „[T]his is not a perfect solution. [...] But perfect isn't on the menu anymore.“⁴

2 | Vgl. u.a. „Hamas denies Jordan attacks plot“, *BBC News*, 12.05.2006, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4764301.stm [07.08.2010].

3 | Vgl. Thomas L. Friedman, „A Way out of the Middle East Impasse“, in: *The New York Times*, 24.08.2001, <http://www.nytimes.com/2001/08/24/opinion/foreign-affairs-a-way-out-of-the-middle-east-impasse.html> [08.08.2010].

4 | Vgl. Thomas L. Friedman, „How About Sending NATO Somewhere Important?“, in: *The New York Times*, 04.09.2001, <http://www.nytimes.com/2001/09/04/opinion/foreign-affairs-how-about-sending-nato-somewhere-important.html> [19.10.2010].

Nach der Erfahrung des Rückzugs aus dem Gazastreifen und dem vermehrten Beschuss mit Kassam-Raketen und weiter reichenden Geschossen sowie dem Krieg im Libanon gegen die Hisbollah im Sommer 2006 und der Operation Gegossenes Blei gegen die Hamas im Gazastreifen zum Jahreswechsel 2008/09 hat sich das Sicherheitsumfeld für Israel weiter verändert. Die regionale Komponente ist zunehmend wichtig geworden. Insbesondere zur Absicherung der Grenze und der Verhinderung der Wiederbewaffnung der Hisbollah im Südlibanon hat sich Israel auf die Stationierung von UN-Truppen entsprechend der Resolution 1701 des UN-Sicherheitsrates eingelassen. Bisher herrschte in Israel große Skepsis über den Einsatz internationaler Truppen für die Sicherheit Israels. Die Zustimmung zur Resolution 1701 deutete einen Wandel der israelischen Regierung und der politischen Elite hinsichtlich der Rolle von internationalen Truppen für die Sicherheit Israels an. Ausschlaggebend dürfte auch gewesen sein, dass Israel sich selbst kaum in der Lage sah, nachhaltig Feinde abzuschrecken, die keinen klassischen Armeen, sondern mehr und mehr Guerilla-Truppen ähneln.⁵ Der damalige Ministerpräsident Ehud Olmert und dessen Außenministerin Tzipi Livni öffneten sich für eine Diskussion über die Rolle von internationalen Truppen, insbesondere der NATO, auch in den Verhandlungen mit den Palästinensern im Rahmen des Annapolis-Prozesses.

Bisher herrschte in Israel große Skepsis über den Einsatz internationaler Truppen für die Sicherheit Israels. Die Zustimmung zur Resolution 1701 deutete einen Wandel der israelischen Regierung und der politischen Elite an.

Den Vorschlag internationaler Truppen griff auch James Jones auf, der nach seiner Amtszeit als NATO-Oberbefehlshaber in Europa (SACEUR) unter zwei US-Präsidenten diente. Während der Amtszeit von George W. Bush wurde er zum Sondergesandten für alle sicherheitsrelevanten Fragen bezüglich des Nahostkonflikts ernannt. Er erwarb auf beiden Seiten anerkannte Verdienste mit seinem Plan für ein Sicherheitsabkommen in Jenin. Dieses Abkommen war maßgeblich dafür verantwortlich, dass palästinensische Einheiten für Sicherheit und Ordnung in der einstigen Terrorhochburg sorgen konnten und es den Israelis ermöglicht wurde, sich weitgehend

5 | Vgl. Kevin Peraino, „NATO in the Westbank“, in: *Newsweek*, 06.12.2008, <http://www.newsweek.com/2008/12/05/nato-in-the-west-bank.html> [15.09.2010].

zurückzuziehen.⁶ Die nicht zuletzt auf diesen Erfahrungen basierende Idee internationaler Truppen für das Westjordanland äußerte Jones unter der früheren Außenministerin Condoleezza Rice. Der Vorschlag wurde jedoch von ihr auf israelischen Widerstand hin verworfen.⁷

Nach der Inauguration von Obama arbeitete Jones als dessen Nationaler Sicherheitsberater. An seinem Vorschlag für die militärische Präsenz einer dritten Partei hat er bis zu seinem Rücktritt im Oktober 2010 festge-

Obama hat eine Gruppe ehemaliger Sicherheitsberater amerikanischer Präsidenten um Vorschläge gebeten. Dazu gehören auch Brent Scowcroft und Zbigniew Brzezinski, die sich beide schon früh für eine Stationierung internationaler Truppen ausgesprochen hatten.

halten. Mit einer NATO-Truppe für das Westjordanland solle nach einem Friedensschluss ein Machtvakuum in der Zeit zwischen einem israelischen Abzug und der Übernahme eines effektiven und rechtsstaatlichen palästinensischen Sicherheitsapparates verhindert werden. Seit dem Amtsantritt Obamas wurde mehrfach die Idee eines von US-Seite in die Verhandlungen eingebrachten Kompromissvorschlages diskutiert. Obama hat eine Gruppe ehemaliger Sicherheitsberater amerikanischer Präsidenten um Vorschläge in dieser Richtung gebeten.⁸ Dazu gehören auch Brent Scowcroft und Zbigniew Brzezinski, die sich beide schon früh für eine Stationierung internationaler Truppen ausgesprochen hatten, speziell für NATO-Truppen zur Absicherung eines Friedensabkommens.⁹ Bisher ist ein Kompromissvorschlag der USA nicht bekannt geworden. Er gilt aber nach wie vor als möglich, sollten die im September begonnenen Gespräche scheitern oder ins Stocken geraten.

6 | Vgl. Helene Cooper, „National Security Pick: From a Marine to a Mediator“, in: *The New York Times*, 29.11.2008, http://www.nytimes.com/2008/11/29/us/politics/29jones.html?_r=1 [19.10.2010].

7 | Vgl. Geoffrey Aronson, „The Obama Administration talks tough“, <http://www.fmep.org/reports/archive/vol.-20/no.-2/the-obama-administration-talks-tough> [12.09.2010].

8 | Vgl. Helene Cooper, „Washington Memo: Weighing an Obama Plan to End a Mideast Logjam“, in: *The New York Times*, 08.04.2010, <http://www.nytimes.com/2010/04/08/world/middleeast/08prexy.html> [16.09.2010].

9 | Brent Scowcroft und Zbigniew Brzezinski: „Middle East Priorities For January 21“, in: *The Washington Post*, 21.11.2008, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/20/AR2008112003008.html> [16.09.2010].

Wie realistisch sind aber tatsächlich internationale Truppen, speziell NATO-Truppen, im Westjordanland? Welche Voraussetzungen müssten zunächst erfüllt sein, um einen Einsatz der NATO zu realisieren?

NOTWENDIGE BEDINGUNGEN FÜR EINEN NATO-EINSATZ

Jaap de Hoop Scheffer, der sich als erster NATO-Generalsekretär öffentlich zu einer möglichen Rolle des Bündnisses im Heiligen Land äußerte, nannte drei Bedingungen für einen Einsatz. Erstens müsse es ein umfassendes Friedensabkommen zwischen Palästinensern und Israelis geben. Zweitens sei eine Zustimmung der betroffenen Parteien notwendig. Und als letzte *conditio sine qua non* erwähnte er ein Mandat der Vereinten Nationen, ohne dass die NATO nicht aktiv würde. Er selbst, so bemerkte de Hoop Scheffer in einer Rede in Tel Aviv im Januar 2009, sei einer solchen Idee prinzipiell nicht abgeneigt. Zugleich betonte er aber, dass ein Einsatz in Gaza derzeit nicht vorstellbar sei.¹⁰

1. Friedensabkommen

Von einem Friedensabkommen scheinen die beiden Parteien derzeit weit entfernt. Bereits die nächsten Schritte in den Verhandlungen gelten als offen.¹¹ Ein Siedlungsbaustopp über Ende September 2010 hinaus gilt zwar als Voraussetzung für die weitere palästinensische Beteiligung an Verhandlungen, könnte aber Benjamin Netanjahus Koalition vor die Zerreißprobe stellen. Das trifft auch auf die andere Seite zu, da Palästinenserpräsident Mahmoud Abbas weder die Popularität noch das Charisma seines Vorgängers Yassir Arafat besitzt. Mit der revisionistischen und Verhandlungen ablehnenden Hamas hat er bislang keine Einigung erzielen können.

10 | Rede von Jaap de Hoop Scheffer bei einer Veranstaltung des Institute for National Security Studies und des Atlantic Forum of Israel in Tel Aviv am 11.01.2009, <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090111a.html> [09.08.2010].

11 | Vgl. Avi Issacharoff, „U.S. warns Abbas: Direct talks or lose backing for state“, in: *Haaretz*, 27.07.2010, <http://haaretz.com/print-edition/news/u-s-warns-abbas-direct-talks-or-lose-backing-for-state-1.304255> [10.08.2010].

In letzter Zeit wird auch immer deutlicher, warum bisherige Verhandlungsbemühungen gescheitert sind. Die Reden von Abbas und Netanjahu in Washington haben dies reflektiert: Geht es Israel um die endgültige Lösung des Konfliktes, so steht für die Palästinenser die Beendigung der Besetzung und die Gründung eines souveränen Staates im Vordergrund. Beides können sich die Seiten derzeit jedoch nicht einräumen.

Israel sieht sich nicht in der Lage, einem Abkommen zuzustimmen, welches die volle palästinensische Souveränität auch in Sicherheitsfragen garantiert und behält sich weiterhin Einfluss vor. Umgekehrt kann die palästinensische Führung um Abbas bisher nicht das Ende des Konfliktes zusagen. Nicht nur weil ihr Einfluss auf alle Palästinenser durch die Teilung der Autonomiegebiete begrenzt ist, sondern auch weil sie selbst die Existenz eines jüdischen Nationalstaates zunächst nicht anerkennen kann.

Nach einem Abkommen sieht es momentan nicht aus. Sollte eine Vereinbarung aber dennoch zustande kommen, stellt sich die zweite Frage, ob beide Seiten einer NATO-Mission zustimmen würden.

2. Zustimmung beider Seiten

Zunächst zur palästinensische Position: Laut unbestätigten Pressemeldungen wäre Präsident Abbas einem NATO-Einsatz zugeneigt.¹² Auch Außenminister Riyad al-Malki be-

Die Befürchtung, dass die neuen Truppen lediglich als verlängerter Arm der Israelis oder gar als neue Okkupanten wahrgenommen würden, gilt zumindest im Westjordanland als wenig realistisch.

grüßte in einem von der Konrad-Adenauer-Stiftung Ramallah organisierten Gespräch eine solche Idee ausdrücklich. Die Befürchtung, dass die neuen Truppen lediglich als verlängerter Arm der Israelis oder gar als neue Okkupanten wahrgenommen würden, gilt

zumindest im Westjordanland als wenig realistisch. In alltäglichen Begegnungen in den Autonomiegebieten, von den ehemaligen Terrorhochburgen in Jenin und Nablus über das weltoffene Ramallah bis zum konservativen Hebron, beweisen die Palästinenser ein feines Gespür dafür, dass nicht jeder Ausländer automatisch dezidiert für Israel Position bezieht.

12 | Vgl. Artikel „PA seeks future NATO presence“ vom 19.05.2010 auf der Internetseite der *Jerusalem Post*, <http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=175908> [10.08.2010].

In den im September wiederaufgenommenen Friedensgesprächen zeigte sich die palästinensische Seite erneut bereit, einer NATO-Mission im Westjordanland und dem strategisch wichtigen Jordantal zuzustimmen. Gleichzeitig verwies man aber darauf, dass die israelische Armee die Autonomiegebiete verlassen müsse.¹³

Für die Einstellung israelischer politischer und militärischer Eliten zu internationalen Truppen war die Erfahrung der Stationierung von Truppen der Vereinten Nationen nach dem Libanonkrieg besonders wichtig. Nach gängiger israelischer Auffassung geht die UN-Truppe im Libanon (UNIFIL) nicht konsequent gegen die Wiederaufrüstung der Hisbollah vor. UNIFIL konnte den Waffenschmuggel über die syrische Grenze sowie die Wiederbewaffnung der Hisbollah nicht effektiv unterbinden. UNIFIL gilt deshalb als nicht in der Lage, die Sicherheit Israels zu garantieren, das hat unter anderem der frühere Leiter der Forschungsabteilung des Militäргеheimdienstes, Generalmajor (d.R.) Yaacov Amidror, deutlich gemacht.¹⁴ Schließlich hat Israel aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in UN-Organisationen wie dem Menschenrechtsrat, die arabische und blockfreie Staaten begünstigen, ein gespaltenes Verhältnis zu den Vereinten Nationen. Eine UN-Truppe käme deshalb für Israel nicht in Frage.

Israel hat aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in UN-Organisationen wie dem Menschenrechtsrat, die arabische und blockfreie Staaten begünstigen, ein gespaltenes Verhältnis zu den Vereinten Nationen.

Wie wird demgegenüber in Israel die NATO gesehen? Die Beziehungen zur NATO haben sich seit der Etablierung des NATO-Mittelmeerdialogs¹⁵ 1994 stetig verbessert. Seitdem wurde diese Kooperation mehrfach aufgewertet und erhielt einen institutionellen Unterbau.¹⁶ Auch wenn Israel kein Mitglied des NATO-Programms „Partnerschaft für

13 | Vgl. Avi Issacharoff, „Palestinian source: U.S. pressuring Abbas to continue talks even if settlements expand“, in: *Haaretz*, 03.09.2010, <http://www.haaretz.com/print-edition/news/palestinian-source-u-s-pressuring-abbas-to-continue-talks-even-if-settlements-expand-1.311830> [16.09.2010].

14 | Vgl. Yaacov Amidror, „The risks of Foreign Peacekeeping forces in the West Bank“, in: *Israels Critical Security Needs for a Viable Peace*, Jerusalem, 2010 (erscheint in Kürze), 80-82.

15 | Er umfasst die sieben Nichtmitgliedsstaaten Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Mauretanien, Marokko und Tunesien.

16 | Vgl. Thomas Papenroth, „Der NATO-Mittelmeerdialog. Istanbul und danach“, in: *SWP-Aktuell* 28, 2004, http://swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1411 [10.08.2010].

den Frieden“ (PFP) ist, so nutzt das Land doch jede Möglichkeit, um mit der NATO zu kooperieren. 2005 besuchte nicht nur de Hoop Scheffer als erster NATO-Generalsekretär Israel, es kam auch zu ersten gemeinsamen Militärübungen mit der NATO im Roten Meer sowie mit den Mitgliedern des PFP-Programms in Mazedonien. Bereits heute

In Israel zeichnen sich zwei Denkschulen ab. Die eine sieht die NATO vor allem als US-amerikanisch dominiertes Sicherheitsinstrument. Die andere sieht sie stark von europäischen Staaten beeinflusst.

ist Israel in Militäroperationen der NATO fest eingebunden. Ein israelischer Verbindungsoffizier im Marinehauptquartier der NATO in Neapel unterstützt die Mission Active Endeavour im Mittelmeer.¹⁷

In Israel zeichnen sich zwei Denkschulen in Bezug auf die Haltung zur NATO ab. Die eine sieht die NATO vor allem als US-amerikanisch dominiertes Sicherheitsinstrument. In diesen Kreisen wird eine weitere Annäherung an die NATO positiv gesehen. Selbst eine Rolle der NATO zur Sicherung eines zukünftigen Friedensabkommens wird nicht ausgeschlossen. Die andere Denkschule sieht die NATO stark von europäischen Staaten beeinflusst. Die komplexen Beziehungen Israels zu Europa führen hier dazu, dass die Zustimmung zur NATO entsprechend differenziert und in der Tendenz negativ gesehen wird. Die israelische Öffentlichkeit scheint eher der ersten Denkschule zuzuneigen. Im Rahmen einer Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung Israel zur Einstellung der Israelis zu Europa¹⁸ gaben im April 2009 54 Prozent der Befragten an, dass sie sich eine Mitgliedschaft Israels in der NATO vorstellen könnten. 54 Prozent (62 Prozent der jüdischen Israelis und 24 Prozent der arabischen Israelis) gaben an, sie würden eine Rolle der NATO im Westjordanland positiv sehen.

Kritiker eines NATO-Einsatzes, die sich vor allem im israelischen Sicherheitssektor befinden, weisen zunächst auf das Prinzip hin, dass Israel sich bei der Verteidigung seiner Existenz nur auf sich selbst verlassen sollte. Für den speziellen Fall des Einsatzes von NATO-Truppen verweist man auf die bisherigen Erfahrungen von NATO-Einsätzen.¹⁹

17 | Vgl. Shlomo Ben Ami, „Israel and NATO – Between Membership and Partnership“, Arbeitspapier in Vorbereitung der Herzliya-Konferenz 2010, http://www.herzliyaconference.org/_Uploads/3045israelNato.pdf [10.08.2010].

18 | Vgl. http://www.kas.de/proj/home/pub/24/1/-/dokument_id-16236/index.html [12.09.2010].

19 | Vgl. Amidror, Risks, 84 ff.

Entscheidend sind hier die Erfahrungen mit Einsatzregeln und die Frage, ob die NATO Gewalt allein zur Selbstverteidigung oder zur Verhinderung von Aggressionen anwenden darf. Würde die NATO Terroristen auch in einem jungen palästinensischen Staat aktiv verfolgen können? Auch die Frage, welche Rolle das UN-Mandat spielt, ist entscheidend. In Bosnien durften NATO-Kontingente erst nach Zustimmung durch die Vereinten Nationen eingreifen und konnten Massenmorde nicht verhindern. Welche Eingriffsmöglichkeit hätten israelische Sicherheitskräfte für den Fall, dass NATO-Soldaten Angriffe auf Israel nicht verhindern können? Wie kann umgekehrt die NATO israelische Sicherheitskräfte daran hindern, Sicherheit wieder in die eigenen Hände zu nehmen?²⁰

Würde die NATO Terroristen auch in einem jungen palästinensischen Staat aktiv verfolgen können? Auch die Frage, welche Rolle das UN-Mandat spielt, ist entscheidend.

In diesem Zusammenhang wird in Israel vor allem auch die Frage nationaler Auflagen, sogenannter caveats, diskutiert.²¹ In Afghanistan, wo 41 Nationen Truppenkontingente der NATO-geführten ISAF stellen, haben nur die Truppen der USA, Großbritanniens und der Niederlande keine operationalen Einsatzbeschränkungen. 70 nationale Einschränkungen behindern den Einsatz.²² Ebenso verwies der frühere Kommandeur der britischen Truppen in Afghanistan, Richard Kemp, aus seinen Erfahrungen mit NATO-Partnern auf die vielfältigen Einschränkungen für einen Einsatz.²³ Besonders hier setzen die Bedenken der Kritiker an. So fordert Amidror²⁴ eine Demilitarisierung der Palästinensergebiete

20 | Florence Gaub von NATO Defence College weist darauf hin, dass die NATO keine Erfahrung darin habe, mit aufkommender Gewalt zwischen verfeindeten Gruppen umzugehen, die von ihr getrennt werden sollen, in diesem Fall Israelis und Palästinenser bzw. verschiedene palästinensische Gruppen. Gaub hält eine NATO-Mission aus operativen Gründen für nicht aussichtsreich, geradezu für „unverantwortlich“. Vgl. Florence Gaub, „NATO: peacekeeping in the Holy Land? A feasibility study“, Research Paper, NATO Defence College, Rom, Nr. 57, 03/2010.

21 | Vgl. Arnaud De Borchgrave, „Caveats' neuter NATO allies“, in: *The Washington Times*, 15.07.2009, <http://www.washingtontimes.com/news/2009/jul/15/caveats-neuter-nato-allies> [12.09.2010]

22 | Vgl. ebd. sowie Amidror, Risks, 86.

23 | Vgl. Richard Kemp, „Would IDF W. Bank withdrawal mean safe haven to extremists?“, in: *Jerusalem Post*, 24.08.2010, <http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=185757> [12.09.2010]

24 | Vgl. Amidror, Risks, 88.

noch vor der Stationierung von Friedenstruppen der internationalen Gemeinschaft oder der NATO. Ein Sicherheitsarrangement müsse gewährleisten, dass keine ausländischen Armeen auf das Gebiet eines palästinensischen Staates kämen, keine staatlichen oder nicht-staatlichen militärischen Organisation auf diesem Gebiet gegründet würden und jeglicher Waffenschmuggel unterbunden würde. Sollte eine dieser Bedingungen nicht erfüllt sein, müssten die israelischen Sicherheitskräfte Interventionsmöglichkeiten haben. Ob dies Teil eines Abkommens werden kann, dem auch die palästinensische Seite zustimmen kann, ist ungewiss. Wiederholt haben palästinensische Verhandlungsführer die Forderung nach Demilitarisierung eines zukünftigen palästinensischen Staates abgelehnt.

3. Mandat der Vereinten Nationen

Als dritte Voraussetzung bleibt noch die Notwendigkeit eines Mandats der Vereinten Nationen. Sollten die oben genannten Bedingungen erfüllt sein, ist eine Mehrheit im Sicherheitsrat möglich. Durch eine einheitliche Linie innerhalb der NATO wären bereits drei der fünf Vetomächte eingebunden. Ein mögliches Veto durch Russland ließe sich wohl durch eine frühzeitige Konsultation im Rahmen des Nahost-

Durch eine einheitliche Linie innerhalb der NATO wären bereits drei der fünf Vetomächte eingebunden. Ein mögliches Veto durch Russland ließe sich wohl durch eine frühzeitige Konsultation im Rahmen des Nahost-Quartetts verhindern.

Quartetts, bestehend aus UN, EU, USA und Russland, verhindern. Dass China in solch einer Situation die ganze Mission zum Scheitern bringen würde, scheint unwahrscheinlich, da auch die rohstoffhungrige Volksrepublik an einer Stabilisierung der Öl- und Gasregion Nahost interessiert ist. Anschließend muss der Nordatlantikrat der NATO über einen Einsatz entscheiden. Dabei kann er sich auf die Präambel des Nordatlantikpakts von 1949 berufen. Bereits dort wird die Charta der Vereinten Nationen als Rahmenwerk für die Einsätze der NATO bezeichnet. Hinzu kommen allerdings noch nationale Legitimationshürden. So muss in Deutschland wegen des Parlamentsvorbehalts der Bundestag Auslandseinsätzen der Bundeswehr zustimmen. Zudem gilt in der NATO das Einstimmigkeitsprinzip. Daher sollten auf nationaler wie auf NATO-Ebene bereits lange vor einer UN-Entscheidung die notwendigen Beratungen stattfinden, um einen Konsens herzustellen.

MÖGLICHE GEWALTSZENARIOEN

Die Vielfältigkeit von Gewaltpotenzialen in den Autonomiegebieten wird durch zwei beispielhafte Vorfälle im Dezember 2009 deutlich. Der israelische Siedler Meir Hai wurde Ende des Monats auf dem Weg nach Hause von vorbeifahrenden palästinensischen Militanten in seinem Auto erschossen. Einige Tage zuvor wurde in dem palästinensischen Dorf Yasuf eine Moschee mit hebräischen Graffiti besprüht und angezündet. Diese Taten sind nur zwei Glieder in einer längeren Kette von Anschlägen, die seit einiger Zeit im Norden des Westjordanlandes verübt werden.²⁵ Auf der palästinensischen Seite werden dabei nicht nur Gotteshäuser und Wohnstätten zum Ziel von Angriffen, immer wieder geraten auch die für die Palästinenser kulturell wie ökonomisch so bedeutenden Olivenbäume ins Visier.²⁶ Diese unter dem Namen *price tag* bekannt gewordene Taktik gewaltbereiter jugendlicher Extremisten, die für jede Aktion gegen die eigenen Siedlungen und Außenposten palästinensische Zivilisten bestraft, wird auch von den israelischen Diensten zunehmend mit Sorge betrachtet. Besonders nach dem Abzug aus dem Gazastreifen und der Verkündung eines zehnmonatigen Siedlungsbaustopps durch die israelische Regierung haben sich kleine Teile der Siedler, besonders die „Hügeljugend“, radikalisiert. In Israel wird befürchtet, dass sie sich einem weiteren Siedlungsabzug gewaltsam widersetzen könnten.

Besonders nach dem Abzug aus dem Gazastreifen und der Verkündung eines zehnmonatigen Siedlungsbaustopps durch die israelische Regierung haben sich kleine Teile der Siedler, besonders die „Hügeljugend“, radikalisiert.

Eine NATO-Truppe in den Autonomiegebieten müsste also nicht nur gegen Raketen abfeuernde palästinensische Militante, die gleichzeitig auch Mitglieder der offiziellen Sicherheitskräfte sein können, gegen gewalttätige palästinensische Demonstranten oder islamistische Splittergruppen vorgehen, sondern unter Umständen auch gegen israelische Staatsbürger. Zum Bedrohungsszenario gehört

25 | Vgl. Isabel Kershner, „West Bank Is Tense After Arson at Mosque“, in: *The New York Times*, 14.12.2009, <http://www.nytimes.com/2009/12/14/world/middleeast/14mideast.html> [08.08.2010].

26 | Vgl. u. a. Avi Issacharoff, „No-one saw, no-one heard: 300 Palestinian olive trees uprooted“, in: *Haaretz*, 15.04.2010, <http://www.haaretz.com/print-edition/news/no-one-saw-no-one-heard-300-palestinian-olive-trees-uprooted-1.284278> [08.08.2010].

auch die Möglichkeit, dass sich eine zukünftige palästinensische Regierung mit Staaten oder Kräften verbündet, die Israel feindlich gegenüberstehen. Schon heute hat der Iran

Auch wenn die Hamas-Regierung im Gazastreifen eine vorrangig lokale und nationale Agenda hat, so ist sie sich doch mit dem Iran über die Vernichtung Israels einig.

großen Einfluss in der unmittelbaren Nachbarschaft Israels, vor allem durch die Unterstützung von Hisbollah und Hamas. Auch wenn die Hamas-Regierung im Gazastreifen eine vorrangig lokale und nationale Agenda hat, so ist sie sich doch mit dem Iran über die Vernichtung Israels einig. Für Israel gilt der Gazastreifen als eine „iranisch finanzierte Terror-Entität“. Es gilt in Zukunft zu verhindern, dass Gebiete, aus denen sich israelische Sicherheitskräfte zurückziehen, eine ähnliche Bedrohung für Israel darstellen.

WIE NATO-EINSÄTZE AUSSEHEN KÖNNEN

Ein Großteil der Kritik an einer Mission des Nordatlantikkbündnisses in den Palästinensischen Autonomiegebieten geht davon aus, dass daraus letztendlich ein Kampf gegen lokale Aufständische werden würde, die von einer Kombination aus Kämpfern der al-Qaida, vom Iran ausgerüsteten Gruppen und internationalen Jihadisten Unterstützung bekäme. Dies wäre dann tatsächlich ein Kampf gegen Aufständische, ein *Counterinsurgency*-Einsatz oder COIN. Die amerikanischen Generäle Petraeus und Amos bezeichnen diese Art des Kampfes als eine Mischung aus Offensiv-, Defensiv- und Stabilisierungsoperationen, die dadurch gekennzeichnet ist, die richtige Balance zwischen militärischen und nichtmilitärischen Elementen zu finden. Gerade die nichtmilitärischen Bestandteile spielen dabei im Vergleich zu einem traditionellen Kriegseinsatz eine entscheidende Rolle. Dazu gehören die Etablierung von staatlichen Institutionen, die Ausbildung lokaler Sicherheitskräfte, der Aufbau einer nationalen Infrastruktur, die Unterstützung lokaler Regierungseinheiten und die Förderung rechtsstaatlicher Strukturen.²⁷ Im Zentrum dieses Ansatzes stehen Kontrolle und Schutz der Bevölkerung. Diese Beschreibung trifft zum Beispiel auf die NATO-Mission ISAF in Afghanistan zu.

27 | Vgl. David H. Petraeus und James F. Amos, *Counterinsurgency* (Washington DC: Headquarters Department of the Army, 2006, Vorwort), <http://fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf> [08.08.2010].

Wenn ein Einsatz in den Autonomiegebieten also als COIN definiert werden würde, hätte das einen erheblichen Einfluss auf Art und Umfang des Mandats. Die Zahl der Sicherheitskräfte müsste für das Westjordanland (ohne Ost-Jerusalem) 50.000 und für den Gazastreifen 32.000 betragen.²⁸ Allerdings zählen bei der Truppenstärke auch die lokalen Sicherheitskräfte mit, da davon ausgegangen wird, dass diese die gleichen Ziele verfolgen. Die (offiziellen) palästinensischen Sicherheitskräfte bestehen derzeit aus etwa 25.000 Polizisten und Paramilitärs.²⁹ Dazu kommen aber noch Tausende von der Hamas kontrollierte Sicherheitskräfte im Gazastreifen. So müsste für das Westjordanland, wo etwa 15.000 palästinensische Sicherheitskräfte tätig sind, ein etwa 35.000 Truppen umfassendes Kontingent bereitgestellt werden, das aus Soldaten und Gendarmerien bestünde.³⁰

Dabei ist festzustellen, dass es genügend Fallstudien gibt, die mit geringerer Truppenstärke erfolgreich waren (Alliierte in Deutschland nach 1945) oder mit einer höheren scheiterten (Frankreich in Algerien). Viel wichtiger ist es, die lokalen Umstände in den Palästinensergebieten zu berücksichtigen und ein daran ausgerichtetes Mandat zu entwerfen. Dabei ist die Robustheit des Mandats genau so wichtig wie die Nationalität der Soldaten. Um den Anschein jeglicher Parteinahme für eine Seite auszuschließen, bedarf es einer multinationalen Einheit, die Soldaten aus den USA,

Um den Anschein jeglicher Parteinahme für eine Seite auszuschließen, bedarf es einer multinationalen Einheit, die Soldaten aus den USA, Europa und muslimischen Ländern umfasst.

28 | Die Zahlen kommen zustande, indem man die häufig zitierte und empfohlene 1:50-Ratio zwischen Truppen und Bevölkerung von Quinlivan zu Rate zieht sowie von 2,5 Millionen Einwohnern im Westjordanland und 1,6 Millionen in Gaza ausgeht. Vgl. James T. Quinlivan, „Force Requirements in Stability Operations“, in: *Parameters*, Bd. 25 (Winter 1995-1996), Nr. 4, 59-69 sowie CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/we.html> (Westjordanland, 07/2010) und <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gz.html> (Gazastreifen, 07/2010) [08.08.2010]

29 | Vgl. Florence Gaub, „Soll die NATO ins Heilige Land?“, in: *Internationale Politik*, 2010, Nr. 4, 90-97.

30 | Anstatt die 1:50-Ratio als sakrosankt hinzunehmen, sollte die oftmals unkritisch übernommene Studie von Quinlivan sorgfältig hinterfragt und ergänzt werden. Vgl. Peter J. P. Krause, „Troop Levels in Stability Operations: What We Don't Know“, *MIT Security Studies Program: The Audit of Conventional Wisdom*, 2007, http://web.mit.edu/cis/pdf/Audit_02_07_Krause.pdf [08.08.2010].

Europa und muslimischen Ländern wie Jordanien oder – wenn sich das Verhältnis mit Israel wieder normalisiert – der Türkei umfasst.

Als hilfreich erweisen kann sich ein Blick auf die sowohl militärische als auch zivile Komponenten umfassende Hybrid-Mission von NATO und Vereinten Nationen im Kosovo im Anschluss an den Krieg im Frühjahr 1999.³¹

Hilfreich kann ein Blick auf die Hybrid-Mission von NATO und Vereinten Nationen im Kosovo sein. Das Kosovo ist wie die Autonomiegebiete von begrenzter Größe. In beiden Gegenden leben überwiegend Muslime.

Beide Gebiete, das Kosovo des Jahres 1999 wie die Autonomiegebiete, sind von relativ geringer territorialer Größe. In beiden Gegenden leben überwiegend Muslime, die sich von einem nicht-muslimischen Staat unterdrückt fühlen und nach eigener Staatlichkeit streben. Die Mehrheitsethnie dieses Staates ist in beiden Fällen als Minderheit im jeweiligen Gebiet vertreten und wird als externe Besatzungsmacht empfunden. Dazu kommt, dass diese externe Macht ihre Präsenz u.a. mit dem Schutz religiöser Stätten rechtfertigt. Außerdem existieren in beiden Gebieten gut ausgerüstete paramilitärische Milizen, die gegen die externe Macht kämpfen und dabei auch vor schwersten Verbrechen nicht zurückschrecken. Auch wenn es bei der Mission im Kosovo immer wieder Rückschläge gab, zum Beispiel blutige Demonstrationen und Ausschreitungen gegen die serbische Minderheit, kann dieser Einsatz als Erfolg betrachtet werden, schließlich ist das Kosovo inzwischen ein souveräner Staat.

WARUM EINE HYBRID-MISSION EINEM COIN-EINSATZ VORZUZIEHEN WÄRE

Das überzeugendste Argument für eine Hybrid-Truppe aus Kräften von NATO und Europäischer Union und gegen eine Truppe, die hauptsächlich für eine Aufstandsbekämpfung verantwortlich wäre, ist die Lage in den Palästinensischen Autonomiegebieten. Sie ist in keiner Weise mit der Situation in Afghanistan vergleichbar, wo ganze Landesteile nicht unter der Kontrolle der Regierung stehen.

31 | Vgl. Sicherheitsratsresolution 1244 der Vereinten Nationen vom 10.06.1999. Abrufbar auf der Internetseite der Vereinten Nationen, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement> [08.08.2010].

Die Sicherheitslage

Im Westjordanland ist die Sicherheitslage in den letzten Jahren spürbar besser geworden, was auch dazu führte, dass es seit über zweieinhalb Jahren keinen Selbstmordanschlag mehr in Israel gab.³² Einen Rückschlag bedeutete allerdings der tödliche Anschlag auf Siedler zu Beginn der Verhandlungen in Washington am 6. September 2010, zu denen sich die Hamas bekannt hat. Gleichzeitig bleibt das Gewaltniveau in Gaza hoch. Das liegt allerdings nicht nur an der islamistischen Hamas, sondern teils auch an noch radikaleren salafitischen Gruppen, die sich in den letzten Jahren im Küstenstreifen gebildet haben. Diese Splittergruppen attackieren immer wieder Israel, wobei unklar ist, inwieweit sie dabei von der Hamas instrumentalisiert werden oder autonom handeln. Eine dieser Gruppen ist die Jund Ansar Allah, „Soldaten der Unterstützer Gottes“, die nicht nur eine Fortsetzung des Kampfes gegen Israel fordert, sondern sich auch sporadische Kämpfe mit der Hamas liefert. Diese Radikalisierung muss auch als Reaktion auf die Machtergreifung der Hamas im Juni 2007 und den Krieg zwischen Hamas und Israel zur Jahreswende 2008/09 gesehen werden. Beide Ereignisse führten zu einer Verschärfung der israelischen Blockade gegen Gaza und verschlechterten die dortigen Lebensbedingungen enorm. Das dadurch geförderte Gefühl einer ohnmächtigen Hoffnungslosigkeit macht es solchen Gruppen einfacher, junge Männer zu rekrutieren.

Salafitische Splittergruppen attackieren immer wieder Israel, wobei unklar ist, inwieweit sie dabei von der Hamas instrumentalisiert werden oder autonom handeln.

Im von der Fatah (politisch) kontrollierten Westjordanland stellt sich die Lage jedoch deutlich positiver dar. In den Anfangsjahren der Zweiten Intifada, die im Herbst 2000 ausbrach, wurden jährlich Dutzende Suizidattaken durch Palästinenser ausgeführt. Auf beiden Seiten gab es Hunderte Tote. Dagegen fielen im gesamten Jahr 2009 drei israelische Zivilisten und zwei Mitglieder der Sicherheitskräfte palästinensischen Anschlägen und Angriffen zum Opfer, die vom Westjordanland aus geplant worden sind.³³

32 | Vgl. Daten des israelischen Außenministeriums, Chronik unter <http://www.mfa.gov.il/MFA/Terrorism--Obstacle+to+Peace/Palestinian+terror+since+2000/Suicide+and+Other+Bombing+Attacks+in+Israel+Since.htm> [11.08.2010].

33 | Vgl. u.a. Amos Harel and Avi Issacharoff, „Full plate in the West Bank“, in: *Haaretz*, 25.12.2009, <http://haaretz.com/print-edition/news/full-plate-in-the-west-bank-1.1426> [09.08.2010].

Diese Fortschritte hängen mit der mittlerweile prosperierenden Wirtschaft im Westjordanland und der deutlich verbesserten Qualität des palästinensischen Sicherheitsapparates zusammen, aber auch mit der effektiveren Geheimdienstarbeit der Israelis, der ausgeweiteten israelisch-palästinensischen Sicherheitskooperation und den physischen Blockaden wie den Kontrollpunkten und der Sperranlage. Die generelle Verbesserung der Sicherheitslage im Westjordanland hat auch mit den gesteigerten operativen Fähigkeiten der Zivilpolizei durch die im Januar 2006 begonnene EU-Mission EUPOL COPPS.³⁴

Die generelle Verbesserung der Sicherheitslage im Westjordanland hat auch mit den gesteigerten operativen Fähigkeiten der Zivilpolizei durch Kooperation mit den israelischen Sicherheitskräften und der EU-Mission EUPOL COPPS zu tun.

Die innenpolitische Lage

Die wirtschaftlichen Erfolge der letzten Jahre werden meist mit einem einzigen Namen in Verbindung gebracht: Salam Fayyad, der seit Juni 2007 die Regierung im Westjordanland anführt. Im August 2009 präsentierte er einen Zweijahresplan, um die institutionellen Voraussetzungen für die Schaffung eines palästinensischen Staates zu gewährleisten. Zu dessen Kernelementen gehören die Beendigung der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Israel, die Schaffung eines einheitlichen Rechtssystems, die Verkleinerung des Regierungsapparats sowie Verbesserungen in den Bereichen Wohnungswesen und Bildung.³⁵ Bereits in den vorangegangenen Jahren war die Regierung in der Lage, durchschlagende Reformen zu implementieren, Korruption teilweise abzubauen, Recht und Ordnung im Westjordanland durchzusetzen sowie die Wirtschaft anzukurbeln.

34 | Vgl. Missionsübersicht der EUPOL COPPS Nr. 17 vom Mai 2010 auf der Internetseite des Rates der Europäischen Union, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100506%20FACTSHEET%20EUPOL%20COPPS%20-%20version%2017_EN.pdf [13.08.2010].

35 | Vgl. Palestinian National Authority, Palestine. Ending the Occupation, Establishing the State. Program of the Thirteenth Government, 2009, http://www.mop-gov.ps/web_files/issues_file/090825%20Ending%20Occupation,%20Establishing%20the%20State%20-%20Program%20of%20the%2013%20government.pdf [09.08.2010].

Um den Stand der palästinensischen Demokratie ist es allerdings nicht derart positiv bestellt. Im Juni sagte die palästinensische Regierung die für den 17. Juli 2010 geplanten Kommunalwahlen ab. Damit wurden seit 2009 drei entscheidende Wahlen nicht abgehalten, und neue Termine sind nicht in Sicht. Die Amtszeiten des Präsidenten, des Parlaments und der Lokalräte sind ausgelaufen, sie leiden als Institutionen somit unter einem erheblichen Legitimationsdefizit.³⁶ Unter diesen Voraussetzungen könnte ein Einsatz im Westjordanland schnell den Verdacht oppositioneller Kräfte auf sich ziehen, dass damit die innenpolitischen Machtverhältnisse zementiert werden sollen. Statt die Fatah und Ministerpräsident Fayyad jedoch lediglich als Bollwerk gegen islamistische Bewegungen zu betrachten und dabei die autoritären Entwicklungen zu ignorieren, sollte die internationale Gemeinschaft ihre Bemühungen auch auf eine Aussöhnung zwischen den verschiedenen Palästinensergruppen richten.

Statt die Fatah und Ministerpräsident Fayyad als Bollwerk gegen islamistische Bewegungen zu betrachten, sollte die internationale Gemeinschaft ihre Bemühungen auch auf eine Aussöhnung zwischen den verschiedenen Palästinensergruppen richten.

Ein Einsatz der NATO im Westjordanland – und im Falle einer innerpalästinensischen Aussöhnung auch im Gazastreifen – wäre trotz aller Hindernisse viel eher mit der NATO-Mission im Kosovo zu vergleichen. Diese Palestine Force (PFOR) sollte wie ihre Schwester im Kosovo für die Einhaltung eines Waffenstillstandes, die Demilitarisierung von Milizen, die Aus- und Weiterbildung von Sicherheitskräften und die Grenzsicherung zuständig sein. Zwar wären die Aufgaben bei einem COIN-Einsatz formal sehr ähnlich, doch der Fokus einer solchen Mission läge klar im militärischen Bereich. Statt einer temporären Stabilisierungsmission wären Offensiv- und Defensivoperationen die Regel und es würde um die Kontrolle der Bevölkerung gehen. Bei der PFOR würde hingegen der zivile Aspekt, der von der EU in Angriff genommen werden könnte, in den Vordergrund rücken. Die Soldaten wären dabei eine Art Rückversicherung, die aber trotz allem mit einem robusten Mandat ausgestattet werden müssten, um gegen Störenfriede jeglicher Couleur vorgehen zu können.

36 | Vgl. „Palestinian democracy: Under threat from all sides“, in: *The Economist*, 12.08.2010, <http://www.economist.com/node/16793370> [13.08.2010].

Wie sieht es jedoch mit den Einwänden der zahlreichen Kritiker aus, die einer solchen Mission von vornherein keine Erfolgchancen einräumen?

DAS BEIRUT-ARGUMENT

Ein häufig benutztes Argument der Kritiker einer PFOR ist ein historischer Vergleich: Beirut 1982 bis 1984. Der israelische Einmarsch in den Libanon im Juni 1982, um die PLO von Arafat aus dem Grenzgebiet zu vertreiben, entwickelte sich rasch zu einem Krieg, in dem israelische Truppen bis in die Hauptstadt Beirut vordrangen. Nachdem die USA ein

Abkommen zwischen den Parteien vermittelten, begann im August die Multinational Force (MNF) aus amerikanischen, französischen und italienischen Soldaten den Abzug von PLO-Kämpfern und syrischen Truppen zu überwachen. Bereits im September war der Abzug der PLO aus Beirut weitgehend voll-

Als es kurz nach dem Abzug der Multinationalen Streitkräfte aus dem Libanon zu einem Massaker an palästinensischen Zivilisten kam, geriet die Multinational Force in die Mühlen des libanesischen Bürgerkrieges.

zogen. Die MNF zog anschließend ebenfalls ab, ging jedoch erneut an Land, als es kurz danach zu einem Massaker an palästinensischen Zivilisten durch christliche Milizen kam. In den nächsten Monaten geriet sie in die Mühlen des bereits 1975 ausgebrochenen libanesischen Bürgerkrieges. Es kam zu Gefechten mit diversen Milizen und im Oktober 1983 verübten zwei Selbstmordattentäter einer schiitischen Miliz Sprengstoffanschläge auf Amerikaner und Franzosen. Dabei wurden knapp 300 Soldaten getötet. Während Beirut die schlimmsten Gefechte des gesamten Bürgerkrieges erlebte, zog die MNF bis zum März 1984 vollständig ab. Der Bürgerkrieg endete erst 1990. Israel zog seine Truppen zehn Jahre später aus dem Südlibanon ab. Im Sommer 2006 kam es zu einem erneuten Krieg zwischen Israel und dem Libanon. Bis heute sind die Spannungen an der gemeinsamen Grenze nicht behoben.

Dagegen lässt sich jedoch anführen, dass die Bedingungen damals und heute völlig unterschiedlich sind. Der Libanon befand sich damals in einem langjährigen Bürgerkrieg, während zumindest das Westjordanland als weitgehend sicher gilt. Größe und Mandat der MNF waren nicht den Gegebenheiten vor Ort entsprechend ausgerichtet. So waren nie mehr als 1.800 amerikanische Marines am Einsatz beteiligt, die darüber hinaus nur im Fall der Selbstverteidigung

Waffengewalt anwenden durften. Es wurde nie davon ausgegangen, dass die MNF in den Bürgerkrieg hineingezogen werden könnte. Die MNF sah sich als neutralen Mediator und das zu einem Zeitpunkt, als israelische Soldaten im Herzen des Libanon standen und es kein Abkommen über deren vollständigen Rückzug gab. Besonders die Amerikaner gaben sich der Illusion hin, dass allein ihre Anwesenheit die Milizionäre einschüchtern würde.³⁷

Wie könnten aber realistischere Szenarien aussehen und unter welchen Bedingungen könnte eine PFOR wieder abziehen?

KONFLIKTSZENARIOEN DENKEN UND EXIT-STRATEGIEN ENTWICKELN

Derzeit sind eine Reihe von Szenarien denkbar, die einen möglichen NATO-Einsatz beeinflussen würden. Vier davon sollen hier kurz dargestellt werden:

1. Der Friedensvertrag zwischen Palästinensern und Israelis generiert einen stabilen status quo

Sollten in einem finalen Friedensabkommen alle Streitpunkte einvernehmlich geregelt worden sein, ist davon auszugehen, dass eine NATO-Mission auf die Zustimmung und Unterstützung einer großen Mehrheit der Palästinenser stoßen und bei entsprechenden Einsatzregeln wahrscheinlich auch von israelischer Seite akzeptiert werden würde. Ein solcher Einsatz wäre im Falle einer einvernehmlichen Regelung zwischen Fatah und Hamas auch in Gaza vorstellbar. Die Hauptaufgaben der NATO bestünden dann in der generellen Überwachung der Sicherheitslage, der Grenzsicherung im neuen Staat Palästina, der Aus- und vor allem Weiterbildung von Sicherheitskräften und der geheimdienstlichen Kooperation mit den einheimischen Diensten, um gemeinsam mit den lokalen Truppen präventiv gegen Unruhestifter vorgehen zu können. Wenn alle israelischen Siedler und Soldaten aus dem palästinensischen

37 | Vgl. John H. Kelly, „Lebanon: 1982-1984“, in: Jeremy R. Azrael und Emil A. Payin (Hrsg.), *U.S. and Russian Policymaking With Respect to the Use of Force*, Rand Corporation, 1996, 85-104, http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/2007/CF129.pdf [10.08.2010].

Staatsgebiet vollständig abgerückt sind und die palästinensischen Sicherheitskräfte quantitativ und qualitativ dazu in der Lage sind, die Aufgaben der PFOR alleine zu erfüllen, kann die NATO ihren Einsatz beenden. Realistischerweise muss davon ausgegangen werden, dass dies erst nach fünf bis zehn Jahren geschehen würde, auch wenn bedeutende Kontingenteile schon vorher abgezogen werden könnten.³⁸

2. Radikale palästinensische Kräfte verüben Angriffe gegen die Autonomiebehörde, Israel und/oder die NATO

Wenn es zu Anschlägen von Palästinensern kommen sollte, wäre es zwingend notwendig, dass die NATO mit den palästinensischen Sicherheitskräften zusammenarbeitet. Bei Angriffen auf die NATO selbst würde lediglich das Selbstverteidigungsrecht greifen und bei Angriffen auf palästinensische Ziele wäre es im ureigensten Interesse der lokalen Truppen, gegen Militante vorzugehen. Eine Gewalteskalation nach Angriffen gegen israelische Siedler wäre nur dann zu verhindern, wenn die Kooperation mit Israel reibungslos funktionieren würde, wenn die Palästinenser also Israel glaubwürdig versichern könnten, gegen die Täter zügig und konsequent vorzugehen.

Eine Gewalteskalation nach Angriffen gegen israelische Siedler wäre nur zu verhindern, wenn die Palästinenser versicherten, gegen die Täter zügig und konsequent vorzugehen.

Aus der Zivilbevölkerung erhielten Militante voraussichtlich nur dann Unterstützung, wenn sich die Lebensverhältnisse – definiert durch das Maß an Wohlstand, Sicherheit und Zukunftsvertrauen – nicht deutlich verbessert hätten. Dafür wäre vor allem die zweite, zivile Säule des Hybrid-Einsatzes zuständig, die für die Bereiche Institutionen- und Infrastrukturaufbau, gute Regierungsführung (auf lokaler und föderaler Ebene), Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Soziale Marktwirtschaft zuständig wäre. Defizite in letztgenannten Bereichen könnten die Einsatzdauer allerdings unkalkulierbar in die Länge ziehen.

38 | Gaub, NATO, 6, rechnet mit mindestens fünf Jahren, in denen die Möglichkeit des erneuten Konfliktausbruchs am höchsten sei. Sie erinnert daran, dass die Länge des Einsatzes wesentlich seinen Erfolg mit bestimmt.

3. Eine Gewalteskalation geht von israelischen Extremisten aus

Angriffe von militanten Israelis stellen ein vergleichbares Szenario dar, aber unter umgekehrten Vorzeichen. Die NATO müsste also in diesem Fall mit den israelischen Sicherheitskräften kooperieren. Diese sollten in jedem Fall erst nach den Siedlern abgezogen werden. Bei der Räumung der israelischen Siedlungen im Gazastreifen 2005 bewiesen die israelischen Sicherheitskräfte schon einmal, dass sie bereit sind, mit der notwendigen Entschlossenheit gegen die eigenen Staatsbürger vorzugehen. Darüber hinaus wäre es notwendig, dass die NATO-Mission über ein robustes Mandat verfügt. Dies müsste auch präventive Maßnahmen gegen Siedler und Palästinenser einschließen. Ein Mandat, das Gewaltanwendung nur zur Notwehr erlauben würde, wäre definitiv nicht ausreichend. Da es sich bei den militanten Siedlern nur um eine Minderheit handelt und es bereits heute immer wieder Angriffe auf Palästinenser gibt, ohne dass es dabei zu einer Gewaltspirale kommt, sollte sich an der Länge des Einsatzes und dessen Abzugsbedingungen nichts ändern.

Da es bereits heute immer wieder Angriffe auf Palästinenser gibt, ohne dass es zu einer Gewaltspirale kommt, sollte sich an der Länge des Einsatzes nichts ändern.

4. Eine regionale Eskalation destabilisiert die Lage in den Autonomiegebieten

Eine Zuspitzung der regionalen Sicherheitslage könnte mannigfaltige Ursachen haben und stellt möglicherweise die größte Gefahr und sicher die größte Herausforderung für eine NATO-Truppe dar. Wenn es keine Aussöhnung zwischen Fatah und Hamas gibt, könnte Letztere mit Hilfe des Iran von Gaza aus jeden Friedensvertrag torpedieren. Sollte es daher keine derartige Übereinkunft geben, muss die internationale Gemeinschaft Israel deutlich machen, dass eine mögliche Gewalteskalation in Gaza keinerlei Rechtfertigung für Operationen im Westjordanland darstellen würde. Selbst wenn es im Norden Israels, an der Grenze zum Libanon, zu einem erneuten Konflikt kommen würde oder sogar ein Krieg mit dem Iran ausbräche, müsste dies nicht unbedingt zu einem Scheitern des Friedensvertrages führen. Bereits während des Zweiten Israelisch-Libanesischen Krieges 2006 und während des Gazakrieges zum Jahreswechsel 2008/09 blieb es im Westjordanland

ruhig. Die rationalen Interessen an einer Fortführung des Friedens dürften dabei auf beiden Seiten umso größer sein, je weiter die Implementierung des Friedensvertrags voranschreitet. Eine lang anhaltende regionale Destabilisierung müsste jedoch zu einer Verlängerung des Einsatzes führen, da dieses Szenario die wohl größte Bedrohung für die Umsetzung des Friedensvertrages darstellen würde.

Nicht nur um die Akzeptanz von NATO-Truppen bei den Palästinensern zu erhöhen, sondern auch um regionale arabische Staaten mit in die Verantwortung für eine Stabilisierung der Region zu nehmen, wurde mehrfach vorgeschlagen, auch arabische Kontingente unter NATO-Führung einzusetzen. Dies dürfte allerdings auf israelischer Seite zu einem zusätzlichen Misstrauen führen.

Die Befürchtung, die Palästinenser würden die PFOR als Fortsetzung der israelischen Besatzung betrachten und sich mit externen Extremisten und Jihadisten verbünden, verkennt die Differenziertheit der Palästinenser.

Viel wird also davon abhängen, wie das Mandat der NATO ausgestaltet ist, wie effektiv die Kooperation mit Palästinensern und Israelis verläuft und wie der zivile Beitrag des Einsatzes aussieht. Die Befürchtung, die

Palästinenser würden die PFOR als Fortsetzung der israelischen Besatzung betrachten und sich mit externen Extremisten und Jihadisten verbünden, um einen Aufstand, gar einen Heiligen Krieg zu führen³⁹, ist zumindest im Westjordanland wenig wahrscheinlich und verkennt die Differenziertheit der Palästinenser und die positiven wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre, die eine breite Mehrheit nicht aufs Spiel setzen möchte.

RESÜMEE

Die Idee, eine NATO-Truppe für die Umsetzung eines israelisch-palästinensischen Friedensabkommens und vor allem als Garantie für Sicherheit einzusetzen, wird zunehmend diskutiert, aber gleichzeitig an Bedingungen geknüpft. Die vom NATO-Generalsekretär genannten Voraussetzungen – ein Friedensabkommen, die Zustimmung beider Seiten sowie ein UN-Mandat – sind momentan nicht gegeben. Vor allem ist derzeit unklar, ob die wieder aufgenommenen Verhandlungen zu einem Ergebnis führen. Die bisher von

39 | Vgl. Robert Kagan, „Can NATO Patrol Palestine?“, in: *The Washington Post*, 18.04.2002, <http://carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=957> [11.08.2010].

verschiedenen Seiten genannten Bedingungen für einen derartigen Einsatz sind hoch und ihre Erfüllung derzeit ebenfalls nicht in Sicht. Viele Fragen sind noch offen und wenige diskutiert, etwa die Frage, ob die Truppen auch Kontingente aus der Türkei oder Nicht-NATO-Mitgliedsländern wie Jordanien umfassen sollte. Auch die genaue Formulierung eines möglichen Mandates und die konkreten Einsatzregeln sind offen. Ein robustes Mandat der Vereinten Nationen, basierend auf Kapitel VII der UN-Charta, das der Truppe Durchschlagskraft und Flexibilität verleiht und gleichzeitig auch zivile Elemente umfasst, scheint unverzichtbar, um so einen vollständigen israelischen Abzug zu ermöglichen. Vor allem wenn es um die zivilen Aufgaben geht, kann sich die Europäische Union aufgrund ihrer Erfahrungen auf dem Balkan verstärkt einbringen. Eine US-Führung gilt aber vor allem für eine israelische Akzeptanz als unverzichtbar.

Obgleich ein Friedensabkommen zwischen Israelis und Palästinensern nicht in Sicht ist, sollte die Diskussion um eine Rolle der NATO weitergeführt werden.

Obgleich ein Friedensabkommen zwischen Israelis und Palästinensern nicht in Sicht ist, sollte die Diskussion um eine Rolle der NATO weitergeführt werden. Als Ansatz dafür böte sich die derzeitige Diskussion um eine neue Bündnisstrategie der NATO an, deren Ergebnis auf dem NATO-Gipfeltreffen am 19. November 2010 in Lissabon vorgestellt werden soll. Es reicht nicht, dass Palästinenser und Israelis verhandeln. Die NATO-Mitgliedsländer sollten sich bereits heute Gedanken über mögliche Szenarien machen und eine einheitliche Linie bezüglich eines Einsatzes in Nahost finden. Auch das ist eine Bedingung dafür, dass aus theoretischen Szenarien Realität werden kann.

Die Autoren danken Herrn Jörg Knocha, Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung Ramallah, für die umfangreiche Mitarbeit an diesem Text.

Der Beitrag wurde am 20. September 2010 abgeschlossen.