

Wie weiter nach der Waffenruhe?

„UNIFIL plus“ muss in einen Friedensprozess eingebunden sein

von Muriel Asseburg

Das Ziel ist klar, der Weg dahin nicht: die langfristige Stabilisierung des Libanon und der Nahost-Region. Ob der zerbrechliche Waffenstillstand von Dauer ist, hängt nicht nur von Mandat und Legitimität der künftigen Friedenstruppe ab. Ohne Einbindung in einen regionalen politischen Prozess wird ihr Einsatz scheitern – der Anfang wäre eine internationale Friedenskonferenz nach dem Muster von Madrid.



Dr. MURIEL ASSEBURG, geb. 1968, ist seit Ende 2001 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Nach einem Monat kriegerischer Auseinandersetzungen zwischen Israel und der Hisbollah ist am Morgen des 14. August 2006 eine Waffenruhe in Kraft getreten.¹ Noch in der gleichen Woche ist die libanesische Armee zum ersten Mal seit fast 40 Jahren in den südlichen, bis dahin von den Hisbollah-Milizen kontrollierten Landesteilen stationiert worden. Gleichzeitig ist der Großteil der Flüchtlinge in den Süden zurückgekehrt. Die israelische Armee hat sich auf Stellungen im unmittelbaren Grenzgebiet zurückgezogen. Damit ist zunächst eine, wenn auch äußerst fragile Beruhigung der Situation eingetreten. Allerdings sind bislang weder die Probleme in der Region, die zur Eskalation der Gewalt beigetragen haben, angegangen worden noch wurde durch die UN-Sicherheitsratsresolution 1701² eine eindeutige Basis für eine langfristige Stabilisierung gelegt – zumal sich die Mitglieder des Sicherheitsrats wenig engagiert zeigten, mit eigenen Truppen zu einer Stabilisierung der Lage beizutragen.

Anfang August hatte sich die internationale Gemeinschaft den französisch-amerikanischen Ansatz zu eigen gemacht, die Krise in einem zweistufigen Prozess beilegen zu wollen. Dabei wurde in einer ersten Sicherheitsratsresolution der Rahmen für eine sofortige Waffenruhe abgesteckt; eine Folgeresolution soll später zu einem nachhaltigen Waffenstillstand führen, indem das Mandat der internationalen Stabilisierungstruppe genauer ausbuchstabiert und die Basis für einen Prozess regionaler Konfliktregelung gelegt wird.

Aus der Resolution 1701 spricht das Bemühen, den Interessen beider Seiten insofern Rechnung zu tragen, als Israel seine Truppen aus dem Südlibanon abziehen muss, allerdings parallel zur Stationierung von 15 000 libanesischen Regierungstruppen.³ Die libanesische Armee soll von internationalen Truppen unterstützt werden – in Form einer auf 15 000 Mann aufgestockten und mit einem „robusten“ Mandat ausgestatteten UNIFIL-Truppe.⁴ Die libane-

¹ Für die kriegerischen Auseinandersetzungen im Libanon, die Eskalation der Gewalt in den palästinensischen Gebieten und die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft vgl. ausführlich Muriel Asseburg, *Internationale Truppe für den Libanon? Nachhaltige Stabilisierung bedarf einer politischen Konfliktregelung*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2006 (SWP-Aktuell 35).

² Resolution 1701 vom 11. August 2006, enthalten in der Dokumentation dieser IP.

³ Dabei wurden wesentliche Punkte des libanesischen „7-Punkte-Plans“ aufgenommen, vor allem aber ist nicht mehr – wie noch im vom UN-Sicherheitsrat diskutierten französisch-amerikanischen Entwurf – vorgesehen, dass israelische Truppen auf libanesischem Territorium verbleiben. Vgl. Text of the Draft Security Council Resolution, abgedruckt in: *The New York Times*, 5.8.2006.

⁴ Die weitgehend ineffektiven Blauhelmsoldaten der UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) sind seit 1978 im Südlibanon stationiert, zuletzt mit einer Truppenstärke von knapp 2000 Mann.

sische Armee und die UNIFIL sollen gemeinsam für die Sicherung der Waffenruhe, die Einrichtung einer Zone südlich des Litani, in der sich keine anderen Truppen oder Milizen aufhalten, die Entwaffnung aller Gruppierungen entsprechend des Taif-Abkommens und die Sicherung auch der anderen Landesgrenzen sorgen. Sie sollen außerdem die Rahmenbedingungen für humanitäre Hilfe und Wiederaufbau sichern.

Allerdings sind nach wie vor viele essenzielle Fragen des Mandats und der Einsatzregeln ungeklärt: Nicht nur fehlt ein Zeitplan für die Umsetzung der Truppenstationierung bzw. des Abzugs, auch ist unklar, wie die Aufgabenteilung zwischen libanesischer Armee und UNIFIL-Truppen aussehen soll. Insbesondere ist offen, inwieweit die internationalen Truppen aktiv an der Entwaffnung der Hisbollah beteiligt sein sollten. Auch ist kein Mechanismus vorgesehen, der in Streitfällen greifen und eine erneute Eskalation verhindern kann. Bereits vorprogrammiert sind zudem Auseinandersetzungen darüber, was als offensive und was als defensive Maßnahmen zu interpretieren ist: Während die Resolution von Hisbollah die vollständige Einstellung aller bewaffneten Angriffe fordert, untersagt sie Israel nur „offensive Militäroperationen“. Wie problematisch diese Unklarheiten sind, hat sich auf der ersten UN-Truppenstellerkonferenz am 17. August 2006 gezeigt. Zwar haben einzelne Staaten (insbesondere Bangladesch, Malaysia, Indonesien und Nepal) Truppenkontingente zugesagt, andere haben Zusagen hingegen (unter anderem) davon abhängig gemacht, wie die

Einsatzregeln konkret aussehen werden. Insbesondere haben sich die Mitglieder des Sicherheitsrats zurückgehalten, der Resolution, die sie verabschiedet haben, nun auch durch eigene Truppen zur Durchsetzung zu helfen. Auch die Mitgliedsstaaten der EU haben sich hier nicht hervorgetan.⁵

Ob eine dauerhafte Stabilisierung im Konfliktgebiet gelingen kann, wird nicht in allererster Linie von der „Robustheit“ der Truppe, sondern vor allem von ihrem Mandat und ihrer Legitimität bei den Konfliktparteien abhängen. Das legt zunächst die Erfahrung bisheriger Militäreinsätze in der Region nahe: Während der robuste Einsatz der überwiegend amerikanischen und französischen Kontingente im Libanon Anfang der achtziger Jahre zu einem Fiasko wurde, gelten sowohl die UNDOF-Mission (United Nations Disengagement Observer Force) auf dem Golan als auch die multinationalen Kräfte (Multinational Force and Observer) auf dem Sinai als erfolgreich. Dabei hat sich für Erfolg oder Misserfolg als entscheidend herausgestellt, ob es eine eindeutige Grundlage zwischen Israel und dem entsprechenden Nachbarland (sei es ein Friedens-, sei es ein Waffenstillstandsabkommen) gibt und ob beide Seiten den politischen Willen haben, ein solches Abkommen strikt einzuhalten. Eine solche Legitimität wird im aktuellen Fall sicherlich dann nicht vorhanden sein, wenn die Truppen in der libanesischen Bevölkerung (und in den umliegenden arabischen Staaten) im Wesentlichen als ein Instrument zur Festschreibung unilateraler israelischer Schritte

Essenzielle Fragen des Mandats sind ungeklärt: Es fehlt nicht nur ein Zeitplan für die Umsetzung der Stationierung, auch ist unklar, inwieweit die internationalen Truppen aktiv an der Entwaffnung der Hisbollah beteiligt sein sollten.

⁵ Außer Frankreich, das zunächst entgegen der ursprünglichen Ankündigung von rund 2000 nur 200 Soldaten entsenden, aber die Truppe weiterhin leiten will, hat kein Sicherheitsratsmitglied Truppen für die erweiterte UNIFIL-Mission zugesagt. Die USA und Großbritannien haben logistische Unterstützung angekündigt, Deutschland humanitäre Hilfe, Unterstützung beim Wiederaufbau und – vorbehaltlich der Einsatzregeln und der Zustimmung des Bundestags – Patrouillenboote, die die libanesischen Küste kontrollieren sollen. Bislang stellen Frankreich, China, Ghana, Indien, Irland, Italien, Polen und die Ukraine UNIFIL-Truppen.

und Militäroperationen wahrgenommen werden. Sie wird auf israelischer Seite dann nicht gegeben sein, wenn sie keine starke Präsenz einflussreicher und militärisch starker Partner beinhaltet, die bereit sind, das Mandat notfalls auch mit Waffengewalt durchzusetzen.

Langfristig stabilisierend kann „UNIFIL plus“ zudem nur dann wirken, wenn ihr Mandat erstens über die Sicherung eines Waffenstillstands und die Stabilisierung der Grenzregion hinausgeht. Es muss in erster Linie darauf ausgerichtet sein, die libanesischen Regierung finanziell, logistisch und durch Training dabei zu unterstützen, mittels ihrer Armee das staatliche Gewaltmonopol im ganzen Libanon durchzusetzen, statt diese Aufgabe dauerhaft zu übernehmen. Das heißt nicht, dass das Mandat die militärische Entwaffnung oder gar Zerschlagung der Hisbollah einschließen kann. Eine solche Entwaffnung bzw. eine dauerhafte Anerkennung des staatlichen Gewaltmonopols seitens der Hisbollah kann nicht militärisch durchgesetzt, sondern nur durch einen innerlibanesischen politischen Prozess erreicht werden – also durch die Fortsetzung und Intensivierung des im Frühjahr diesen Jahres eingeleiteten „nationalen Dialogs“, der letztlich auf die Umsetzung des Abkommens von Taif (1989) abzielt.

Schließlich ist die gegen die israelische Besatzung des Südlibanon im Jahr 1982 gegründete Widerstandsbewegung Hisbollah keine marginale Terrorereinheit, sondern umfasst neben ihrem militärischen Flügel eine im

schiiitischen Bevölkerungsteil tief verwurzelte soziale Bewegung sowie einen politischen Arm, der mit 14 von 128 Abgeordneten im Parlament und mit zwei Ministern in der Regierung vertreten ist. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist mit der Verabschiedung des so genannten „Sieben-Punkte-Plans“ durch die libanesischen Regierung getan worden, auf der die Entsendung der libanesischen Regierungstruppen in den Süden des Landes beruht – mit dem Ziel, die Kontrolle des Staates auf das gesamte Territorium auszuweiten. Dieser Plan ist vom Kabinett einstimmig angenommen worden, d.h. dass auch die Hisbollah einem umfassenden Waffenstillstand und der Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols – nicht allerdings der tatsächlichen Entwaffnung ihrer Milizen – zugestimmt hat.⁶

Zweitens muss die Stationierung der zusätzlichen Truppen in einen regionalen politischen Prozess eingebunden sein, der neben dem Interesse Israels an Sicherheit auch die legitimen Interessen der anderen Konfliktparteien berücksichtigt. Dabei wird man neben denjenigen regionalen Akteuren, die sich kooperativ zeigen, auch die Interessen derjenigen ernst nehmen müssen, die bislang als Spoiler auftreten. Das gilt insbesondere für Syrien, das zwar Hamas und Hisbollah nicht fernsteuert, aber doch durch rhetorische, logistische und finanzielle Unterstützung bedeutenden Einfluss auf die beiden Bewegungen hat. Die bisherige Isolierungspolitik gegenüber Syrien und der palästin-

Langfristig stabilisierend kann „UNIFIL plus“ nur dann wirken, wenn ihr Mandat über die Sicherung eines Waffenstillstands hinausgeht und die Stationierung der zusätzlichen Truppen in einen regionalen politischen Prozess eingebunden ist.

⁶ Vgl. Hizbullah backs Siniora's plan, 28.7.2006, unter: www.beirutbelway. Weitere wichtige Punkte des Planes, neben einem sofortigen Waffenstillstand, sind: die Unterstützung der libanesischen Regierungstruppen durch eine aufgestockte UNIFIL; die Freilassung israelischer und libanesischer Häftlinge/Gefangener durch Vermittlung des Roten Kreuzes; ein israelischer Rückzug hinter die Blaue Linie, also die von den UN 2000 demarkierte israelisch-libanesischen Grenze und die Rückkehr der libanesischen Bevölkerung in den Süden des Landes; ein israelischer Abzug aus den Schebaa-Farmen, die zunächst unter UN-Kontrolle gestellt werden sollen und die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft beim Wiederaufbau.

sischen Regierung hat sich als kontraproduktiv erwiesen.

Es wird drittens darum gehen, die Hauptprobleme des ungelösten israelisch-arabischen Konflikts aufzugreifen – detaillierte und zum Teil in Verhandlungen bereits diskutierte Lösungsansätze liegen für die verschiedenen bilateralen Dimensionen vor – und positive Anreize für die beteiligten Akteure zu schaffen, konstruktiv zu einer Regelung beizutragen.

Ein Plan für einen politischen Prozess sollte deshalb eine Kombination aus Sofortmaßnahmen und mittel- bis längerfristigen Schritten enthalten, die einerseits auf die Stärkung staatlicher Strukturen und Institutionen im Libanon sowie der Regierungsstrukturen in den palästinensischen Gebieten abzielen und andererseits die legitimen Interessen der relevanten Akteure ansprechen. Nur dann besteht Hoffnung, dass sich alle Beteiligten in ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse auf einen Prozess verpflichten. Auch wenn dies angesichts der letzten Gewalteskalation und der undiplomatischen Äußerungen des syrischen Präsidenten geradezu utopisch erscheint, sollten wir uns darüber im Klaren sein, dass es auch einer Truppe mit robustem Mandat nicht gelingen wird, nachhaltig für Stabilität und Sicherheit zu sorgen, wenn nur Symptome behandelt und Konflikte eingefroren werden, statt die Probleme an der Wurzel zu packen.

Maßnahmen zur Stärkung von Staatlichkeit und Regierungsstrukturen

- Rasche Stationierung von weiteren UNIFIL-Kontingenten, die helfen, den Waffenstillstand zu überwachen, und die die libanesischen Regierungstruppen durch Training, finanzielle und logistische Unterstützung in die Lage versetzen, mittelfristig das staatliche Gewaltmonopol im ganzen Land zu sichern;

Hilfe bei Minenräumung und -auflösung im Südlibanon;

- humanitäre Hilfe und schneller Wiederaufbau von Infrastruktur, staatlichen Einrichtungen und Privathäusern im Libanon, nicht zuletzt, um dieses Feld nicht der Hisbollah zu überlassen;
- rascher Abschluss und finanzielle Aufstockung des Aktionsplans im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) mit spezieller Ausrichtung auf Stärkung der staatlichen Institutionen;
- Intensivierung des innerlibanesischen nationalen Dialogs mit dem Ziel, die Hisbollah zu einem dauerhaften Gewaltverzicht, der Anerkennung des staatlichen Gewaltmonopols und der Abgabe ihrer Waffen zu bewegen und die Milizen (teilweise) in die regulären Streitkräfte einzugliedern;
- Wiederaufnahme des palästinensischen Aussöhnungsprozesses: Bekenntnis zum Gewaltverzicht aller Gruppierungen, Klärung der Kompetenzen und Hierarchien in der Palästinensischen Autorität (PA), Einbindung der Hamas in die PLO und eventuell in eine Regierung der nationalen Einheit; Unterstützung des Prozesses durch die internationale Gemeinschaft durch Beendigung der Isolationspolitik gegenüber der palästinensischen Regierung.

Der Wiedereinstieg in einen regionalen politischen Prozess würde sinnvoller Weise mit einer internationalen Konferenz nach dem Muster der Verhandlungen in Madrid Anfang der neunziger Jahre beginnen, bei der zunächst alle legitimen Interessen der beteiligten Akteure – also der PA/PLO, des Libanon, Syriens und Israels – auf den Tisch gelegt und eine Rahmenvereinbarung über Konfliktregelung getroffen würde. Die bilateralen Konfliktdimensionen zwischen Israel

Ein Plan für einen politischen Prozess sollte einerseits auf die Stärkung staatlicher Strukturen im Libanon und den palästinensischen Gebieten abzielen und andererseits die legitimen Interessen der relevanten Akteure ansprechen.

und seinen Nachbarn sollten im Folgenden bilateral verhandelt werden, während gleichzeitig die multilateralen Arbeitsgruppen wiederbelebt würden, um die regionalen Fragen (Flüchtlinge, Wasser, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Umwelt und Rüstungskontrolle) zu bearbeiten.

Ein solcher Schritt sollte allerdings nur dann getan werden, wenn die internationale Gemeinschaft, allen voran die USA, auch bereit sind, den Prozess in den nächsten Jahren mit einem wesentlich stärkeren Engagement als bislang zu begleiten und zum Erfolg zu führen. Diese Bereitschaft würde sich vor allem in Garantieerklärungen, einer ständigen Präsenz hochrangiger Vertreter vor Ort – ausbaufähige Ansätze hierzu sind mit dem Quartett-Beauftragten, dem in der Roadmap vorgesehenen Aufsichtsmechanismus und der Israel Lebanon Monitoring Group gemacht worden – und in finanzieller Unterstützung beim Wiederaufbau im Libanon und in den palästinensischen Gebieten ausdrücken.

Im Einzelnen gilt es folgende Elemente in einen Stufenplan der Konfliktregelung einzubeziehen:

- Regelung des Konflikts um die Schebaa-Farmen: Abzug der israelischen Armee, eventuell vorübergehende Unterstellung unter UN-Aufsicht; völkerrechtlich verbindliche Erklärung Syriens, dass es die Farmen als libanesisches Staatsgebiet betrachtet; endgültige Demarkierung der Grenze zwischen Libanon und Syrien;
- Verhandlungen über die von Israel besetzten Golan-Höhen in Treu und Glauben mit dem Ziel, die Be-

satzung mittelfristig zu beenden;

- Inkraftsetzen des Euromed-Assoziierungsabkommens mit Syrien seitens der EU, das derzeit u.a. wegen des Hariri-Verfahrens auf Eis liegt;
- Druck von Seiten Syriens auf Hisbollah, den bewaffneten Kampf einzustellen; Beendigung der logistischen und finanziellen Unterstützung für den bewaffneten Kampf;
- Gefangenenaustausch, der sowohl die entführten israelischen Soldaten als auch in Israel einsitzende libanesisch- und palästinensische politische Häftlinge einbezieht – allen voran die seit Ende Juni 2006 verhafteten Hamas-Abgeordneten und -Minister;
- Umsetzung des „Abkommens über Bewegung und Zugang“ vom November 2005, um in den palästinensischen Gebieten die Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und ein annähernd normales Leben zu schaffen; dauerhafte Präsenz eines Quartett-Vertreters mit umfassendem Mandat vor Ort, um die Umsetzung voranzutreiben;
- Einrichtung eines effektiven Konfliktlösungsmechanismus, zum Beispiel durch die Unterwerfung aller beteiligten Parteien unter eine Schiedsgerichtsbarkeit;
- Verhandlungen über israelisch-palästinensische, israelisch-libanesisch- und israelisch-syrische Endstatusabkommen, Etablierung normaler Beziehungen zwischen Israel und seinen Nachbarn bzw. entsprechend der Arabischen Friedensinitiative von 2002 mit allen arabischen Ländern.

Ein solcher Schritt sollte allerdings nur dann getan werden, wenn die internationale Gemeinschaft, und allen voran die USA, auch bereit sind, den Prozess in den nächsten Jahren mit einem wesentlich stärkeren Engagement als bisher zu begleiten.