

SCHWEIZER NAHOSTPOLITIK: AMBITIONIERT UND KONTROVERS

Die Schweiz betreibt eine eigenständige und für ihre Verhältnisse ambitionierte Nahostpolitik. Sie hat damit bereits mehrfach Anlass zu Kontroversen gegeben. Für ihre Konfliktlösungsstrategie, die auf Vermittlung und Dialog mit unliebsamen Regimen und islamistischen Organisationen setzt, gibt es gute Gründe. Allerdings ist die Schweizer Nischenpolitik durch einige Spannungsfelder und Kohärenzdefizite gekennzeichnet. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Schweiz als westlicher Staat die Funktion einer Brückenbauerin zwischen der islamischen Welt und dem Okzident ausüben kann und soll.



Aussenministerin Calmy-Rey mit ihrem iranischen Amtskollegen in Teheran, 17. März 2008 *Stringer Iran / Reuters*

Eine Analyse der Schweizer Nahostpolitik lässt den Schluss zu, dass ihre Stossrichtung grundsätzlich durchaus schweizerischen Interessen entspricht. Handlungsbedarf herrscht jedoch im Umgang mit den mannigfachen Spannungsfeldern, die in den schweizerischen Aktivitäten erkennbar sind.

Dialog mit der Hamas

Die Suche nach Frieden im israelisch-palästinensischen Konflikt wird von den USA respektive dem Nahost-Quartett (USA, EU, UNO und Russland) dominiert. Auf der diplomatischen Ebene spielt die Schweiz im Friedensprozess deshalb eine untergeordnete Rolle, auch wenn sie eine eigene, teilweise prononcierte Position zur Zweistaatenlösung vertritt. Mit der Genfer Initiative von 2003 hat die Schweiz allerdings die Erarbeitung eines wichtigen Modellfriedensabkommens durch vormalige israelische und palästinensische Unterhändler ermöglicht, das erstmals für alle Streitpunkte detaillierte Lösungsvorschläge im Rahmen eines Gesamtpakets aufzeigt und damit die prozessorientierte Road Map des Quartetts und den Friedensplan der Arabischen Liga sinnvoll ergänzt. Auch wenn der damalige israelische Premier Sharon die Genfer Initiative aufgrund inhaltlicher Tabubrüche und ungenügender Vorabinformationen durch die Schweiz heftig kritisierte: Die darin enthaltenen Ideen werden heute von massgeblichen israelischen und palästinensischen Entscheidungsträgern als eine bedeutsame Verhandlungsgrundlage anerkannt und dürften auch im Annapolis-Friedensprozess eine gewichtige Rolle spielen.

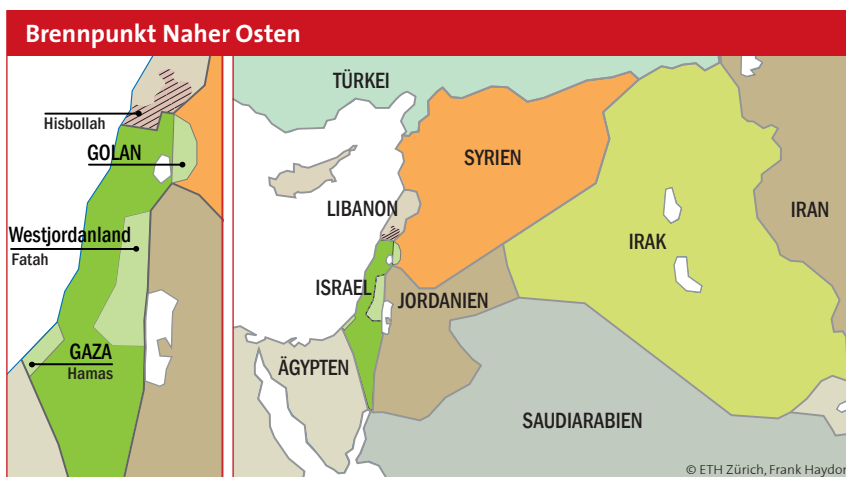
Das kontroverse Element der schweizerischen Haltung im Nahostkonflikt ist ihre

Der Nahe Osten ist in den letzten Jahren zu einem zentralen Handlungsfeld der schweizerischen Aussenpolitik geworden. Dafür gibt es gute Gründe. So stellt die Region heute das Epizentrum zahlreicher sicherheitspolitischer Herausforderungen dar. Auch energiepolitisch nimmt ihre Bedeutung angesichts ihrer Öl- und Gasreserven weiter zu. Wirtschaftlich war die Region für den Schweizer Aussenhandel bisher zwar von untergeordneter Bedeutung, doch stellen vor allem die Golfmonarchien interessante Wachstumsmärkte dar.

Zwei Merkmale kennzeichnen die aktuelle Schweizer Nahostpolitik. Erstens ist sie bemerkenswert aktiv. Sowohl im arabisch-israelischen Konflikt als auch in der Iranfrage hat die Schweiz in den vergangenen Jahren Vermittlungsversuche unternommen. Zweitens ist die Politik der Schweiz im Nahen Osten betont eigenständig. Während die EU nach dem Irakkrieg teilweise auf die US-israelische Politik der politischen Isolierung missliebiger Regime und islami-

stischer Bewegungen eingeschwenkt ist, setzt die Schweiz konsequent auf einen Ansatz der Einbindung. Sie macht dies auf der Grundlage der drei aussenpolitischen Prinzipien der Neutralität, der Universalität und der Anerkennung von Staaten statt Regierungen. Die USA und ihre Partner dagegen setzen auf die Bildung einer pro-westlichen Allianz im Nahen Osten. Sie machen diplomatische und teilweise auch wirtschaftliche Kontakte mit Akteuren wie der Hamas und Iran von Vorbedingungen abhängig.

Für ihre ambitionierte Nischenstrategie im Nahen Osten hat die Schweiz in letzter Zeit viel Kritik geerntet. Neben der Kontroverse um ihre Bereitschaft, mit «Terroristen» und Holocaustleugnern im Gespräch zu sein und gar Wirtschaftsabkommen zu schliessen, wird ihr auch eine einseitig israelkritische Haltung im Engagement für das humanitäre Völkerrecht vorgeworfen. Innenpolitisch umstritten ist ferner, ob sich die aktive Nahostpolitik mit der Schweizer Neutralität vereinbaren lässt.



Hamas-Politik. Diese nationale, sunnitisch-islamistische Organisation gewann im Frühjahr 2006 die Wahlen in Palästina. Obwohl die Hamas mit der Teilnahme am politischen Prozess erste Ansätze einer Transformation von einer bewaffneten Widerstandsbewegung zu einer politischen Partei verriet, ging sie auf die ultimativen Forderungen des Quartetts nach einem Gewaltverzicht und einer Anerkennung des Existenzrechts Israels und der von der PLO mit Israel geschlossenen Verträge nicht ein. Die USA und die EU, welche die Hamas auf ihren Terroristen führen, reagierten darauf mit einem politischen und finanziellen Boykott der Organisation. Seit dem Zusammenbruch der palästinensischen Einheitsregierung im Juni 2007 versuchen sie zudem, mit einer umfassenden Unterstützung von Präsident Abbas und der im Westjordanland regierenden säkularen, aber wenig legitimen Fatah-Regierung den innenpolitischen Rückhalt der Hamas zu schwächen.

Als einziger westlicher Staat hat sich die Schweiz der Isolierung der Hamas nie angeschlossen. Stattdessen versuchte der Schweizer Sonderbotschafter für den Nahen Osten nach deren Wahlsieg, mittels Dialog eine Mässigung der Hamas zu erwirken. Das daraus resultierende Papier über eine mehrjährige Waffenruhe (*Hudna*) verlor seine Bedeutung, als es vorzeitig an die Öffentlichkeit gelangte und die USA, die EU und Israel nach dem Zerfall der Einheitsregierung die innerpalästinensische Polarisierung forcierten.

Da die Abschottung des Gazastreifens eine humanitäre Katastrophe und eine Radikalisierung, aber keine entscheidende Schwächung der Hamas bewirkte, hat der Schweizer Einbindungsansatz in den letzten Monaten an Rückhalt gewonnen. Selbst Israel, das die Schweiz anfänglich für ihre Haltung kritisierte, hat mittlerweile Kon-

takte zu den Islamisten aufgebaut. Sollte der Annapolis-Prozess weiterhin ergebnislos verlaufen, dürfte auch die Idee einer *Hudna* wieder vermehrt Beachtung finden. Allerdings wird die Schweiz in absehbarer Zeit kaum mehr als Brückenbauerin zwischen den Islamisten und Israel agieren können, was auf die israelische Verärgerung über die Schweizer Iranpolitik zurückzuführen ist.

Vermittlung in Libanon und Syrien

Ähnlich wie im Fall der Hamas setzt die Schweiz auch bei der schiitisch-islamistischen Hisbollah, die im Libanon sowohl als politische Partei als auch als bewaffnete Miliz operiert und von Iran und Syrien unterstützt wird, auf Einbindung. So hat sie bereits mehrfach Vertreter aller wichtigen libanesischen Gruppierungen zu einem Dialogprozess in die Schweiz eingeladen. Dass ihre Vermittlungsversuche im Libanon geschätzt werden, zeigt sich schon daran, dass der Schweizer Sonderbotschafter zu den Feierlichkeiten anlässlich der Wahl des neuen libanesischen Präsidenten Ende Mai 2008 eingeladen wurde. Im Vergleich zur Hamas-Politik sind die Schweizer Vermittlungsdienste im Libanonkonflikt weniger umstritten, zumal die EU keine einheitliche Libanonpolitik hat und, anders als die USA, die Hisbollah nicht auf ihrer Terrorliste führt. Da das jüngste, von arabischen Staaten vermittelte Machtteilungsabkommen zwischen der Regierung und der Hisbollah die grundsätzlichen Streitpunkte keineswegs zu lösen vermag, dürfte die Schweizer Dialogplattform auch künftig von Bedeutung sein.

Einen wichtigen Vermittlungsbeitrag hat die Schweiz auch im israelisch-syrischen Konflikt geleistet, indem ihr Sonderbotschafter 2005/06 in Bern Geheimgespräche zwischen regierungsnahen Vertretern der beiden Parteien moderierte. Das

daraus resultierende Non-Paper wird für die im Mai 2008 angekündigten Friedensgespräche eine wichtige Grundlage sein. Allerdings hat sich die Schweiz als potentielle Vermittlerin der anstehenden Verhandlungen selbst aus dem Spiel genommen, indem sie die von israelischen Medien anfangs 2007 publik gemachten Geheimgespräche öffentlich bestätigte. War das Motiv der Aussenministerin wohl in der innenpolitischen Rechtfertigung ihrer Nahostpolitik zu suchen, so löste sie damit vor allem in Damaskus Irritationen aus.

Humanitäres Völkerrecht: Israel

In einem latenten Spannungsverhältnis zur Vermittlungspolitik steht das Engagement des EDA für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts im arabisch-israelischen Konflikt. Zwar sind bei Lichte betrachtet die meisten EDA-Verlautbarungen weit weniger einseitig israelkritisch als bisweilen suggeriert wird. Dennoch haben Erklärungen, die wie im Libanonkrieg 2006 Israel wegen seiner «unverhältnismässigen Reaktion» auf die Übergriffe der Hisbollah «verurteilen», negative Rückwirkungen auf die Vermittlungsdienste der Schweiz. Indem sie in Jerusalem für Irritationen sorgen, stellen sie die Position der Schweiz als unparteiische Vermittlerin in Frage. Zudem schwächen sie den innenpolitischen Rückhalt der Schweizer Nahostpolitik, da sie unergiebig Neutralitätsdebatten provozieren.

Dieselbe Wirkung hat auch die Schweizer Unterstützung israelkritischer Resolutionen im UNO-Menschenrechtsrat. Hier versucht die Schweiz, der Politisierung des Rats entgegenzuwirken, indem sie zwischen den antiisraelischen Resolutionen islamischer Staaten und der kategorischen Abwehrhaltung der EU und der USA vermittelt. Ähnlich wie im Fall der Hamas sucht sie mittels Dialog die Urheber der Resolutionen zu ausgewogeneren Neufassungen zu bewegen. Nachdem die islamischen Staaten in einer Resolution im März 2008 tatsächlich einen Einschub bezüglich der Einstellung palästinensischer Raketenangriffe akzeptierten, honorierte dies die Schweiz, indem sie die Resolution unterstützte, während die EU-Staaten von Ablehnung auf Enthaltung schwenkten. Da die Resolution jedoch nach wie vor unausgewogen war, erntete das EDA sowohl aus Israel als auch innenpolitisch viel Kritik.

Schweizer Iranpolitik

Spannungsfelder lassen sich auch bezüglich der Schweizer Iranpolitik erkennen. Zunächst ist festzuhalten, dass die Schweiz auch hier konstruktive Vermittlungsdienste

leistet. Basis ihrer diesbezüglichen Aktivitäten ist die Tatsache, dass sie seit 1980 die diplomatischen Interessen der USA in Iran vertritt. Die damit verbundene Briefträgerfunktion gibt ihr in Washington und Teheran Zugang zu hohen Regierungsstellen. Bereits mehrfach hat die Schweiz diese einzigartige Position zu Vermittlungsbemühungen genutzt, wobei sie jeweils deutlich signalisiert, wenn sie ausserhalb ihres Schutzmachtmandats operiert.

Unmittelbar nach dem Sturz Saddam Husseins im Jahr 2003 arbeitete der schweizerische Botschafter in Teheran mit Vertretern der durch die USA bedrängten iranischen Regierung eine Road Map aus, die als Grundlage für umfassende Verhandlungen zur Lösung des amerikanisch-iranischen Konflikts hätte dienen sollen. Die damals siegessichere Administration Bush ging jedoch auf das sogenannte Guldemann-Memorandum nicht ein, wofür sie heute in der innenpolitischen Debatte stark kritisiert wird.

Im Streit um das iranische Nuklearprogramm verhielt sich die Schweiz in der ersten Phase von 2003 bis 2005, die durch die Bemühungen der EU-3 (Frankreich, Grossbritannien, Deutschland) um eine Verhandlungslösung geprägt waren, weitgehend passiv. Während aber die EU ihren traditionellen Einbindungsansatz gegenüber Teheran durch Sistierung des *Comprehensive Dialogue*, des Menschenrechtsdialogs und der Gespräche über ein Handelsabkommen relativierte, baute der Bundesrat seine Beziehungen zu Iran durch einen Menschenrechts- und einen Migrationsdialog aus. Als Vermittlerin aktiv wurde die Schweiz erst, als sich die Fronten verhärteten und sich die EU-3, die USA sowie China und Russland auf UNO-Sanktionen und eine Reihe von Bedingungen für weitere Verhandlungen mit Iran einigten. Wie im Fall der Hamas-Isolierung erachtete die Schweiz auch hier den Ansatz, Diplomatie als Konzession statt Konfliktlösungsinstrument zu handhaben, als wenig zielführend. Die beschränkte Handlungsfähigkeit der durch unterschiedliche Interessenlagen gekennzeichneten Sechs dürfte die Schweiz ebenfalls zu einem aktiveren Engagement veranlasst haben.

Der schweizerische Mediationsvorschlag zielt darauf ab, Iran und die Sechs durch gegenseitige Konzessionen und vertrauensbildende Massnahmen zu einer Wiederaufnahme des Verhandlungsprozesses zu bewegen. Zudem dürfte das *Swiss Paper* auch einige inhaltliche Impulse zur Lösung der Nuklearkrise beinhalten. Trotz inten-

siver Reisediplomatie ist es der Schweiz bisher aber nicht gelungen, zu einer Eskalation des Konflikts beizutragen. Allerdings ist festzuhalten, dass ihre Bemühungen öffentlich kaum kritisiert und zumindest von einigen Europäern und Iran wohl auch geschätzt werden.

Rückwirkungen des Gasdeals

Für Kontroversen in der Schweizer Iranpolitik haben weniger die Vermittlungsdienste als das vom EDA unterstützte Gasabkommen der schweizerischen EGL mit Teheran gesorgt. Energiepolitisch gesehen sind Gaslieferungen aus Iran, falls sie sich je realisieren lassen, durchaus im Versorgungsinteresse der Schweiz und der EU. So haben denn auch weitere europäische Energiefirmen ähnliche Abkommen mit Iran angestrebt. Dass die EGL den Erstzuschlag bekommen hat, dürfte zwei Gründe haben. Einerseits dürften die EU-Staaten ihre Energieunternehmen aufgrund der Nuklearkrise davon abgehalten haben, derzeit über gemeinsame Absichtserklärungen mit Teheran hinauszugehen. Andererseits dürften auch die guten Beziehungen der Schweiz zu Iran dazu beigetragen haben, dass die iranische Regierung im Rahmen ihrer Gasexportstrategie gerade die EGL in Europa berücksichtigt hat.

Allerdings dürfte der Wirtschaftsdeal die Stellung der Schweiz als Vermittlerin im Irankonflikt schwächen. Auch wenn die USA insgesamt relativ moderat reagiert haben, unterminiert das Gasabkommen doch ihre Isolierungsanstrengungen. Realpolitisch liesse sich argumentieren, dass angesichts der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen in den USA und Iran in absehbarer Zeit sowieso kein Fortschritt im Nukleardossier zu erwarten ist und die Schweiz deshalb zu Recht wirtschaftliche Interessen in den Vordergrund gestellt hat. Trotzdem ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz nur solange eine Nischenpolitik in Nahost betreiben kann, wie sie die Interessen der USA nicht torpediert.

Ebenso erschwert der Gasdeal die Vermittlungsaktivitäten der Schweiz im arabisch-israelischen Konflikt. Israel, das sich von Iran existentiell bedroht fühlt, hat weit heftiger als die USA auf das Abkommen reagiert. Während die allzu polemische Kampagne der *Anti-Defamation League* allenfalls einen Imageschaden der Schweiz bewirken kann, wiegt aus Sicht der helvetischen Diplomatie vor allem die Eiszeit mit der israelischen Regierung schwer. Schliesslich schwächt der Gasdeal

auch die innenpolitische Verankerung der Schweizer Nahostpolitik. Dass die Aussenministerin mit einem Schleier bedeckt und in Gegenwart von Präsident Ahmadinejad der Vertragsunterzeichnung in Teheran beiwohnte, hat in der Schweiz eine heftige Debatte ausgelöst. Selbst wenn das Lachen unbeabsichtigt war und die Kopftuchdebatte wenig sachgerecht wirkt: Das vielzitierte Foto nährt die Kritik am Schweizer Einbindungsansatz wie auch an der Handhabung der Nahostpolitik.

Bilanz

Obwohl die Schweiz die Ziele der USA und der EU im Nahen Osten weitgehend teilt, setzt sie teilweise auf andere Mittel. Für ihren Dialog- und Vermittlungsansatz gibt es durchaus gute Gründe – auch wenn ihr ein Grosse Erfolg wie das von Norwegen vermittelte Oslo-Abkommen bisher verwehrt geblieben ist. Basiert die Nischenstrategie der Schweiz auf ihrer Nichtmitgliedschaft in der EU, so weisen die Nichteinladungen nach Annapolis und an die 60-Jahr-Feier der Gründung Israels auch auf die Grenzen dieses Ansatzes hin. Damit verbunden stellt sich die Frage, inwieweit die Bemühungen der Schweiz, über ihre lokalen Vermittlungsbemühungen in Nahost hinaus auch vermehrt als Brückenbauerin zwischen der islamischen Welt und dem Westen zu agieren, wünsch- und machbar sind.

Angesichts der faktischen Zugehörigkeit zum Westen eröffnet sich hier ein Spannungsfeld. Weitere potentielle Spannungsfelder bestehen zwischen dem Irandossier und den Friedensbemühungen im arabisch-israelischen Konflikt, zwischen ziviler Friedensförderung und Wirtschaftsinteressen, zwischen unparteiischer Vermittlung und dem Engagement für humanitäres Völkerrecht sowie zwischen einer ambitionierten Nahostpolitik und dem – aufgrund divergierender aussenpolitischer Leitbilder und Neutralitätsinterpretationen – limitierten innenpolitischen Rückhalt. Während einige dieser Spannungsfelder und die damit verbundenen Inkohärenzen inhärent sind, lassen sich andere durchaus entschärfen. Eine Priorisierung der Aktivitäten und bessere Koordination im Sinne einer regionalen Gesamtstrategie sowie eine vermehrte öffentliche Darlegung des schweizerischen Ansatzes könnten die Nahostpolitik allenfalls auf eine tragfähigere Basis stellen.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
moeckli@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch