

*Hesham Youssef**

Vermittlung und Konfliktlösung in der arabischen Welt: die Rolle der Arabischen Liga

Denkt man an die großen Probleme der Welt, so entfällt ein erstaunlich hoher Anteil davon auf den Nahe Osten. Manchmal scheint es gar, als habe die Region geradezu ein Monopol auf größere Konflikte, deren Folgen zudem in vielen Fällen weit über ihre Grenzen hinausreichen. Es kann daher ziemlich frustrierend sein, einen Blick auf die Landkarte der Konflikte und Krisen im Nahen Osten zu werfen.

Während der letzten drei Jahrzehnte litt die arabische Welt unter zwei Kriegen gegen den Irak (1991 und 2003), zwei Kriegen gegen den Gazastreifen (2008-2009 und 2012), zwei Kriegen gegen den Libanon (1982 und 2006), über einen langen Zeitraum sporadisch immer wiederkehrenden politischen Unruhen im Jemen, einem Bürgerkrieg, der zur Abspaltung des Südsudans im Jahr 2011 geführt hat, einem weiteren Bürgerkrieg, der 1991 begann und dessen Folge das Scheitern des somalischen Staates war, sowie einem Militärputsch in Mauretanien (August 2008). Zahlreiche Länder in der Region stehen derzeit gewaltigen Herausforderungen gegenüber, die mit dem – hoffentlich erfolgreichen – Übergang zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verbunden sind. Den Anfang machte die Revolution in Tunesien (Dezember 2010), an die sich die Revolution in Ägypten (Januar 2011) anschloss, gefolgt von den dramatischen Entwicklungen in Libyen, im Jemen und in Syrien, die Veränderungen mit sich brachten, die nicht nur die Region selbst betrafen, sondern auch über ihre Grenzen hinaus Wirkung zeigten.

Der vorliegende Beitrag analysiert die Rolle der Arabischen Liga bei dem Versuch, eine Reihe von Konflikten in der arabischen Welt zu lösen oder in ihnen zu vermitteln. Dabei werden die folgenden Gesichtspunkte untersucht:

- die rechtlichen Bestimmungen der Arabischen Liga im Zusammenhang mit Vermittlung;
- die Akzeptanz eines Vermittlers seitens der beteiligten Parteien,
- der Umgang der Arabischen Liga mit dem Vorwurf der Parteilichkeit,
- der Umgang mit der falschen Einordnung eines Konflikts,
- der Faktor Zeit,
- das Erreichen von Kompromissen und deren Akzeptanz, wenn sie den Prinzipien der Arabischen Liga widersprechen,
- die Rolle externer Mächte,
- die Reform der Arabischen Liga und die Lösung von Konflikten.

* Die im vorliegenden Beitrag geäußerten Ansichten geben ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder und stellen keine offizielle Position der Arabischen Liga dar.

Die rechtlichen Bestimmungen der Arabischen Liga im Zusammenhang mit Vermittlung

Die Charta der Arabischen Liga (1945) betont das Prinzip der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen arabischen Ländern und untersagt den Gebrauch von Gewalt zur Lösung von Streitigkeiten.¹

Allerdings legt die Charta keine spezifischen Vermittlungsmechanismen oder Mechanismen, die allein darauf abzielen, eine friedliche Konfliktlösung herbeizuführen, fest.² In Bezug auf die Beilegung von Streitigkeiten verweist die Charta lediglich auf den Rat der Arabischen Liga, in dem jedes Mitgliedsland eine Stimme hat und in den meisten Fällen von seinem Außenminister vertreten wird. Von einer möglichen Funktion des Generalsekretärs oder individueller Mitgliedstaaten ist in diesem Zusammenhang nicht die Rede.

Zudem beschränkt Artikel 5 der Charta die Konfliktbeilegung auf Fälle, die „nicht die Unabhängigkeit eines Staates, seine Souveränität oder seine territoriale Integrität [betreffen]“ und in denen „die Konfliktparteien den Rat um Beilegung des Streits ersuchen“. Der Artikel konzentriert sich außerdem auf „Streitigkeiten, die zu einem Krieg zwischen zwei Mitgliedstaaten oder einem Mitgliedstaat und einem dritten Staat zu führen drohen [...]“.

Einige Defizite der Charta sind dem Umstand geschuldet, dass sie 1945 verabschiedet wurde. Zu dieser Zeit befanden sich diejenigen Länder, von denen

-
- 1 Artikel 5 der Charta der Arabischen Liga lautet:
„Jeglicher Gebrauch von Gewalt zur Lösung von Streitigkeiten zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten der Liga ist verboten. Sollte es zwischen ihnen zu einer Meinungsverschiedenheit kommen, die nicht die Unabhängigkeit eines Staates, seine Souveränität oder seine territoriale Integrität betrifft, und sollten die Streitparteien den Rat um die Beilegung des Streits ersuchen, so ist der Beschluss des Rates rechtswirksam und verbindlich. In diesem Fall nehmen die in den Streit verwickelten Staaten nicht an den Beratungen und der Beschlussfassung des Rates teil.
Der Rat vermittelt in allen Streitigkeiten, die zu einem Krieg zwischen zwei Mitgliedstaaten oder einem Mitgliedstaat und einem dritten Staat zu führen drohen, mit der Absicht, eine Versöhnung herbeizuführen.
Beschlüsse zur Schlichtung und Vermittlung werden mit der Mehrheit der Stimmen verabschiedet.“
Artikel 6 der Charta der Arabischen Liga lautet:
„Im Fall eines Angriffs oder der Androhung eines Angriffs eines Staates gegenüber einem Mitgliedstaat kann der angegriffene oder von einem Angriff bedrohte Staat die sofortige Einberufung des Rats verlangen.
Der Rat beschließt die zur Abwehr des Angriffs notwendigen Maßnahmen einstimmig. Ist der Angreifer ein Mitgliedstaat, zählt seine Stimme bei der Feststellung der Einstimmigkeit nicht.
Ist die Regierung eines angegriffenen Staates aufgrund des Angriffs nicht in der Lage, mit dem Rat in Verbindung zu treten, wird der Vertreter dieses Staates im Rat um dessen Einberufung zu dem im vorherigen Absatz beschriebenen Zweck ersuchen. Falls dieser Vertreter nicht mit dem Rat in Verbindung treten kann, hat jeder Mitgliedstaat der Liga das Recht, die Einberufung des Rats zu verlangen.“ League of Arab States, Charter of Arab League, 22. März 1945, unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ab18.html> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).
 - 2 Artikel 19 (heute: 20) der Charta der Arabischen Liga konkretisiert, dass die Charta „mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten der Liga geändert werden kann [...] um einen Arabischen Gerichtshof zu errichten“. Jedoch haben die arabischen Länder bisher keinen Konsens über die Schaffung dieser Institution erzielt. Ebenda.

die Liga gegründet wurde, zum Teil noch auf dem Weg zur Unabhängigkeit. Auch war es seinerzeit schwierig vorherzusagen, wie sich die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in den kommenden Jahren entwickeln würde.

Die Bestimmungen der Charta wurden von den Gipfeltreffen der Arabischen Liga, den Mechanismen der Liga im Allgemeinen und dem Sekretariat der Liga in den letzten Jahrzehnten äußerst flexibel ausgelegt. In der Praxis hat sich die Rolle der Arabischen Liga bei der friedlichen Streitbeilegung auf eine Weise entwickelt, die weit über den Wortlaut der Charta hinausgeht. Dies wird anhand einiger Beispiele für das Engagement der Arabischen Liga bei dem Versuch, arabische Konflikte zu lösen, noch deutlich werden, auf die ich weiter unten zu sprechen komme. In vielen Fällen waren in den letzten Jahrzehnten nicht die Bestimmungen der Charta entscheidend, sondern der politische Wille.

Die rechtlichen Bestimmungen waren kein Hindernis für das aktive und in einigen Fällen entscheidende Engagement der Arabischen Liga in mehreren Konflikten, darunter die folgenden:

- *Der Einsatz von Friedenstruppen in der Krise zwischen dem Irak und Kuwait im Jahr 1961*

Kurz nachdem Kuwait am 25. Juni 1961 seine Unabhängigkeit von Großbritannien erlangt hatte, beanspruchte der Irak bestimmte kuwaitische Gebiete (die Inseln Warba und Bubiyan) für sich. Großbritannien mobilisierte daraufhin seine Truppen, um den Irak abzuschrecken, da man befürchtete, eine militärische Bedrohung stehe kurz bevor. Der Irak versprach, Kuwait nicht anzugreifen, wenn Großbritannien seine Truppen zurückzöge. Die Arabische Liga übernahm den Schutz Kuwaits, und die britischen Truppen verließen am 19. Oktober 1961 das Land. Es war geplant, zwischen 3.000 und 3.500 arabische Soldaten zu entsenden. Jedoch wurden nur 2.337 auch tatsächlich in Kuwait stationiert.³ Kuwait wurde anschließend Mitglied sowohl der Vereinten Nationen als auch der Arabischen Liga, der Irak erkannte die Unabhängigkeit Kuwaits im Oktober 1963 an.⁴

- *Der Einsatz der Arabischen Abschreckungsstreitkräfte im Libanon 1976*

Als der libanesische Bürgerkrieg, der im April 1975 ausgebrochen war, im Jahr 1976 eskalierte, rief die Arabische Liga eine Interventionstruppe ins Leben, der Soldaten aus sechs arabischen Ländern angehörten: aus Libyen, Saudi Arabien, Südjemen, Sudan, Syrien und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Die Arabischen Abschreckungsstreit-

3 Laut den Archiven der Arabischen Liga bestand die 2.337 Mann starke Truppe, die nach Kuwait entsandt wurde, aus Militärangehörigen aus den folgenden Ländern: 1.281 aus Saudi-Arabien, 785 aus Jordanien, 159 aus der Vereinten Arabischen Republik und 112 aus dem Sudan.

4 Der Irak gab seine Gebietsansprüche allerdings nicht vollständig auf. Sie waren Teil der unbegründeten Forderungen des Irak, die schließlich zum Angriff auf Kuwait und zur Besetzung des Landes im Jahr 1990 führten.

kräfte wurden während des Gipfeltreffens in Riad gegründet, das vom 16.-18. Oktober 1976 stattfand und an dem Ägypten, Kuwait, der Libanon, Saudi-Arabien, Syrien und die Palästinensische Befreiungsorganisation teilnahmen. Zwar wurde das Treffen nicht formal im Rahmen der Arabischen Liga abgehalten, die Ergebnisse des Gipfeltreffens in Riad wurden jedoch eine Woche später auf dem Gipfeltreffen der Arabischen Liga, das vom 25.-26. Oktober 1976 in Kairo abgehalten wurde, bestätigt. Es war geplant, 30.000 Soldaten zu entsenden, letzten Endes waren es jedoch nur 25.100. Die Truppe sollte für Stabilität sorgen und ein Waffenstillstandsabkommen umsetzen. Ihr Mandat wurde auf Ersuchen des Libanon alle sechs Monate vom Ministerrat der Arabischen Liga erneuert. Im Frühling des Jahres 1979, nachdem die Arabische Liga das Mandat für die Arabischen Abschreckungsstreitkräfte erweitert hatte, verließen die Soldaten aus Saudi-Arabien, dem Sudan und den Emiraten den Libanon und folgten damit Libyen (November 1976) und Südjemen (Dezember 1977), lediglich die syrischen Truppen blieben im Land. Syrien erhielt dadurch erheblichen Einfluss und vielleicht sogar eine dominanten Position in der libanesischen Innenpolitik, was verheerende Folgen hatte.

- *Ein wichtiger Beschluss im Zusammenhang mit der Invasion Kuwaits durch den Irak*

Nach der Invasion Kuwaits durch den Irak am 2. August 1990 wurden von arabischer und internationaler Seite zahlreiche Versuche unternommen, Saddam Hussein zum Rückzug aus dem Land zu bewegen. Sie waren jedoch allesamt erfolglos. Dieses Scheitern führte dazu, dass ein Gipfeltreffen der Arabischen Liga einberufen und ein wichtiger Beschluss verabschiedet wurde. Er ermöglichte die Beteiligung arabischer Streitkräfte aus Ägypten, Syrien, Marokko und den Golfstaaten an der von den USA geführten Koalition zur Befreiung Kuwaits, deren Einsatz am 17. Januar 1991 begann.

- *Die Beobachtermission der Arabischen Liga in Syrien*

Ein aktuelleres Beispiel im Nachklang des Arabischen Frühlings ist der Beschluss der Arabischen Liga, im Bemühen um die Beilegung der Syrienkrise eine Beobachtermission nach Syrien zu entsenden. Am 19. Dezember 2011 wurde ein Protokoll zwischen Syrien und der Arabischen Liga unterzeichnet; die Beobachter waren am 26. Dezember 2011 vor Ort. Das Mandat der Mission lautete, die Beendigung jeglicher Gewalt von allen Seiten in den syrischen Städten und Wohngebieten zu überwachen; sicherzustellen, dass weder die syrischen Sicherheitskräfte noch die „Schabiha“ (gewaltbereite bewaffnete Gruppen) friedliche Demonstrationen stören; sich um die Freilassung aller Gefangenen zu bemühen; sicherzustellen, dass sich sämtliche bewaffneten Kräfte aus Städten und Wohngebieten zurückziehen, in denen Demonstrationen stattfinden; und dafür zu sorgen, dass die syrische Regierung Medien

den Zugang in das Land erlaubt und ihnen Bewegungsfreiheit gewährt. Die Mission wurde am 26. Januar aufgrund der kritischen Verschlechterung der Lage vor Ort abgebrochen.⁵

Die Akzeptanz eines Vermittlers seitens der beteiligten Parteien

Vermittlung kann niemandem aufgezwungen werden. Eine Vermittlung kann nicht stattfinden, wenn die Konfliktparteien sie generell oder aber einen bestimmten Vermittler ablehnen. Die Vermittlungsbemühungen der Arabischen Liga finden auf Ersuchen oder zumindest mit dem Einverständnis der in einen Konflikt oder Streit involvierten Parteien statt. Je nach den Umständen eines konkreten Konflikts erfordern die Vermittlungsbemühungen in vielen Fällen auch die Zustimmung oder einen Beschluss des Rats der Außenminister. Aus vielerlei Gründen wurde die Arabische Liga nicht immer von den betroffenen Parteien als Vermittler akzeptiert.

So versuchte die Arabische Liga im Jemen die Funktion eines Vermittlers wahrzunehmen. Sie war zutiefst besorgt, dass der Krieg gegen die Huthis (eine bewaffnete religiöse jemenitische Gruppe von Aufständischen), der Ruf einiger politischer Kräfte im Süden des Landes nach einer Abspaltung und die Herausforderungen, die aus den Aktivitäten und Angriffen von mit al-Qaida verbundenen Terrorgruppen resultierten, eskalieren und sich destabilisierend auf die Lage im ganzen Land auswirken würden. Die Probleme hatten das Potenzial, sich zu einer umfassenden Krise zu entwickeln.

Amr Mussa, der damalige Generalsekretär der Arabischen Liga, bat um die Erlaubnis den Jemen zu besuchen. Er traf sich im März 2009 mit dem jemenitischen Präsidenten Ali Abdullah Salih und schlug vor, die Arabische Liga solle dem Jemen bei der Bewältigung der genannten Problemen mittels eines von jemenitischer Seite geführten, allen Beteiligten offenstehenden nationalen Dialogs helfen. Ziel war es, den Krieg mit den Huthis zu beenden und einen Versöhnungsprozess ins Leben zu rufen, um die Einheit und territoriale Integrität des Jemen zu gewährleisten. Der Präsident lehnte eine Beteiligung der Arabischen Liga mit der Begründung ab, dass er die Situation im Griff habe, und versprach, dieser siebte Krieg mit den Huthis werde der letzte sein. Er beharrte darauf, dass er die Krise weder „arabisieren“ noch „internationalisieren“ wolle. Später wurde eine Vermittlung durch den Golf-Kooperationsrat (GKR), die zu einer politischen und finanziellen Vereinbarung führte, akzeptiert.

Die Arabische Liga versuchte auch in der Krise zu vermitteln, die nach dem Fußballspiel zwischen Ägypten und Algerien ausbrach, das im Rahmen der

5 Die Beobachtermission wies aufgrund institutioneller Probleme und infolge fehlender Erfahrung mit derartigen Missionen mehrere Defizite auf. Die Arabische Liga unternimmt derzeit Anstrengungen, um auf potenzielle zukünftige Einsätze ähnlicher Art in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der Europäischen Union besser vorbereitet zu sein.

Qualifikation zur Fußball-Weltmeisterschaft 2010 im November 2009 im Sudan ausgetragen wurde. Zwischen den Anhängern der beiden Nationalteams kam es zu schweren Auseinandersetzungen. Beide Seiten behaupteten, die gegnerischen Fans hätten zuerst angegriffen. Viele prominente Ägypter hatten das Spiel besucht, was zur sofortigen heftigen Eskalation der Krise beitrug. Der Vorfall führte zu erheblichen Spannungen zwischen den beiden Ländern und zu einer deutlichen Verschlechterung in den bilateralen Beziehungen.

Das Vermittlungsangebot der Liga wurde von beiden Seiten abgelehnt. Die Arabische Liga bat daraufhin um die Unterstützung von Präsident Muammar al-Gaddafi, dem damaligen Staatsoberhaupt Libyens. Er sollte mit den politischen Führungen Ägyptens und Algeriens reden, da er mit beiden enge und freundschaftliche Beziehungen unterhielt. Gaddafi kam dieser Bitte zwar nach, doch auch seine Bemühungen blieben letztlich erfolglos. Die Spannungen ließen später dank einer „Beerdigungs-Diplomatie“ nach, als Ägyptens Präsident Husni Mubarak den algerischen Präsidenten Abd al-Aziz Bouteflika besuchte, um ihm sein Beileid auszusprechen, nachdem dessen Bruder am 5. Juli 2010 verstorben war.

Ein weiteres Beispiel ist der Konflikt in der Westsahara. Die beteiligten Parteien entschieden hier, dass lediglich die Vereinten Nationen einen Vermittlungsversuch unternehmen sollten. Das ist auch der Hauptgrund dafür, dass weder die Arabische Liga noch die Afrikanische Union in den Konflikt eingebunden sind.

Es gäbe noch weitere Beispiele, doch es zeigt sich bereits, dass man nicht viel tun kann, wenn die Konfliktparteien eine Vermittlung im Allgemeinen oder einen bestimmten Vermittler ablehnen.

Der Umgang der Arabischen Liga mit dem Vorwurf der Parteilichkeit

Vermittlung kann nicht gelingen, wenn der Eindruck besteht, der Vermittler sei parteiisch.

Als die Arabische Liga ihre Bemühungen um eine Versöhnung im Irak aufnahm, stand sie vor großen Herausforderungen. Da die Mitgliedstaaten der Arabischen Liga überwiegend sunnitisch sind, befürchteten die Schiiten, die mittlerweile die irakische Politik dominierten, dass sich der Druck durch die Arabische Liga in erster Linie gegen sie richten würde. Die Kurden glaubten ebenfalls, dass die Liga – als eine arabische Organisation – zugunsten der Araber Partei ergreifen würden – und das auf Kosten der Kurden. Seit Beginn der Besetzung hat die Arabische Liga zahlreiche sunnitische Gruppen unterstützt, da sie fest davon überzeugt ist, dass diejenigen, deren Land besetzt wird, ein Recht auf Widerstand haben. Doch trotz dieser Unterstützung waren die Sunniten der Meinung, dass die Arabische Liga keine andere Wahl hätte als Druck auf die Sunniten auszuüben, wenn ihre Bemühungen um Versöh-

nung Erfolg haben sollten, sodass eine Versöhnung letztendlich auf Kosten der Sunniten stattfände.

Ungefähr ein Jahr lang unternahm die Arabische Liga erhebliche Anstrengungen, um das Vertrauen aller politischen Kräfte im Irak zu gewinnen. Es gelang der Liga, sie davon zu überzeugen, dass es ihr Ziel sei, einen Konsens zu erreichen, und dass dies möglich sei, ohne die Schiiten zur Aufgabe dessen zu zwingen, was sie politisch erreicht hatten, oder ungerechtfertigten Druck auf die Sunniten auszuüben, und dass sie gegenüber den Kurden nicht voreingenommen sei.

Schließlich berief die Arabische Liga im November 2005 die Konferenz der nationalen Eintracht (*Iraqi Accord Conference*) ein.⁶ Sämtliche politischen Kräfte des Iraks waren vertreten, und alle Seiten einigten sich schließlich auf ein Dokument, das die Voraussetzungen für eine Versöhnung im Irak festlegte.

Manchmal wird der Arabischen Liga Parteilichkeit vorgeworfen, was aber bei Vermittlungsversuchen nicht ungewöhnlich ist. Während der Vermittlungsbemühungen im Libanon wurde der Arabischen Liga mehrfach von der Gruppe „8. März“ vorgeworfen, zugunsten der Gruppe „14. März“ voreingenommen zu sein und umgekehrt.⁷ Ein Vermittler muss sich natürlich objektiv verhalten, denn wenn er seine Glaubwürdigkeit verliert, ist ein Erfolg so gut wie ausgeschlossen.

Der Umgang mit der falschen Einordnung eines Konflikts

Dies war bei der Krise in Darfur der Fall. Mehrere internationale Mächte ordneten die Krise als einen Konflikt zwischen Sudanesen arabischer Abstam-

6 Ursprünglich war vorgeschlagen worden, die Konferenz „irakische Versöhnungskonferenz“ (*Iraqi Reconciliation Conference*) zu nennen. Mehrere politische Kräfte hatten jedoch Vorbehalte gegen die Verwendung des Begriffs „Versöhnung“ („*reconciliation*“) da sie befürchteten, es könnte als Aufruf zur Versöhnung mit dem abgesetzten Regime verstanden werden. Andere Gruppen bestanden wiederum auf der Verwendung des Begriffs „Versöhnung“; als Kompromiss einigte man sich schließlich auf die Bezeichnung „Eintracht“ („*accord*“). Daran zeigen sich die Empfindlichkeiten, auf die ein Vermittler achten muss, und wie mit ihnen selbst bei Themen, die auf den ersten Blick nicht kontrovers scheinen, umgegangen wird.

7 Die Gruppe „8. März“ ist ein politisches Bündnis, das nach dem Abzug der syrischen Armee aus dem Libanon gegründet wurde. Der Name geht auf eine Massendemonstration zurück, zu der das Bündnis am 8. März 2005 aufgerufen hatte. Angeblich nahmen daran mehr als eine Million Demonstranten teil, die Syrien dafür danken wollten, dass es während seiner Präsenz im Libanon den libanesischen Widerstand gegen die Besatzung unterstützt hatte.

Die Gruppe „14. März“ ist ein politisches Bündnis, das gegen die syrische Präsenz und seine Rolle im Libanon gerichtet ist. Der Name geht auf eine Massendemonstration zurück, die von dem Bündnis am 14. März 2005 organisiert worden war. Angeblich nahmen daran ebenfalls mehr als eine Million Demonstranten teil. Das Bündnis beharrte auf der Einrichtung eines internationalen Tribunals, vor dem gegen die Mörder des getöteten Ministerpräsidenten Rafiq al-Hariri Anklage erhoben werden sollte, und wollte einen Zustand beenden, in dem der Libanon als Schauplatz von Stellvertreterkriegen in der Region betrachtet wurde.

mung und Sudanesen afrikanischer Abstammung ein. Die Arabische Liga war davon überzeugt, dass diese Einordnung falsch war und dass der Ursprung des Konflikts in Problemen zwischen Nomaden und Bauern zu suchen sei, die miteinander um die knappen Ressourcen konkurrierten.

Um eine Lösung für das Problem zu finden, beschloss die Arabische Liga, mit der Afrikanischen Union und den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten. So entstand eine Troika, die sich allen Aspekten der Krise in Darfur widmete. Jegliche Position der Arabischen Liga war zuvor mit der Afrikanischen Union und den Vereinten Nationen abgesprochen worden. Dies führte dazu, dass die Araber, die Afrikaner und die Vereinten Nationen in der Frage des Ursprungs und der Entwicklung der Krise sowie einer möglichen Lösung des Konflikts stets an einem Strang ziehen konnten.

Der Faktor Zeit

In einer Krisensituation ist die Zeit die größte Herausforderung. Die Frage „Wann sollte ein Vermittler in eine Situation eingreifen?“ ist eines der schwierigsten Themen, die in der Literatur zur Lösung von Konflikten diskutiert werden. Das Timing kann über den Erfolg oder das Scheitern von Vermittlungsbemühungen entscheiden.

Die Vermittlungsbemühungen der Arabischen Liga von 2006 bis 2008 im Libanon waren ein Wettlauf gegen die Zeit. Der Libanon hatte keinen Präsidenten, das Parlament war handlungsunfähig, der Ministerpräsident wurde in seinem Palast von der Opposition belagert, die Wirtschaft brach durch den Rückgang von Investitionen, Tourismus und anderen wirtschaftlichen Aktivitäten ein, und – was noch viel wichtiger war – es kam zu zahlreichen gewalttätigen Zwischenfällen, sodass man befürchtete, es könne jeden Moment ein Bürgerkrieg ausbrechen. Bei jedem neuen Zwischenfall fragten sich die Libanesen und Millionen von Menschen in der arabischen Welt, ob dies der Funke war, an dem sich ein Bürgerkrieg entzünden würde.

Die Bemühungen der Arabischen Liga trugen letztlich dazu bei, dass ein Bürgerkrieg verhindert werden konnte.

Ein massiver Bürgerkrieg drohte nach der amerikanischen Invasion von 2004-2005 auch im Irak, und auch hier drängte die Zeit. Das bei der oben erwähnten Konferenz der nationalen Eintracht erzielte Übereinkommen wurde jedoch nicht umgesetzt, und es kam zu keiner Versöhnung. Ein umfassender Bürgerkrieg war allerdings wahrscheinlich durch die Konferenz vermieden worden. Einige politische Gruppen im Irak halten sie für nur teilweise gescheitert.

Das Erreichen von Kompromissen und deren Akzeptanz, wenn sie den Prinzipien der Arabischen Liga widersprechen

Vermittler stehen oftmals vor qualvollen moralischen Dilemmata, für die es keine einfachen Lösungen gibt. Wie sollen sie sich verhalten, wenn die Lösung eines Konflikts mit Prinzipien kollidiert, die ihnen wichtig sind? Opfern sie diese Prinzipien für ein höheres Gut – in diesem Fall die Beendigung eines Konflikts oder einer Krise oder das Abwenden eines Krieges oder Bürgerkrieges? Leider müssen sich Vermittler manchmal mit einer solchen Entscheidung abfinden.

Im Libanon geriet die Arabische Liga in zwei entscheidenden Fragen nicht in Widerspruch zu für sie wichtigen Prinzipien und Werten. Sie erhielt das Recht auf Widerstand gegen eine Besetzung aufrecht, was die Hisbollah und ihre Verbündeten zufriedenstellte. Ebenso wenig gab sie das Prinzip auf, dass kein Verbrechen ungesühnt bleiben darf. Aus diesem Grunde unterstützte sie die Einrichtung eines internationalen Tribunals zur Verhandlung der im Libanon verübten Morde, angefangen mit der Ermordung von Ministerpräsident Rafiq al-Hariri. Dies war ein entscheidendes Anliegen der Gruppe „14. März“. Zugegebenermaßen kollidierte das entsprechende Übereinkommen mit mehreren demokratischen Prinzipien, um religiösen oder ethnischen Positionen gerecht zu werden.

Die Arabische Liga musste bei den Bemühungen um ein Ende des langjährigen Konflikts in Somalia mit extremistischen Gruppen verhandeln. In Darfur wurden bei dem Versuch, den Konflikt zu lösen, gegen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit verstoßen. Im Jemen enthielt die Vereinbarung, die bei der Beilegung der Krise erzielt wurde, Amnestien und Straffreiheiten, die aus Sicht vieler Menschenrechtsorganisationen ungerechtfertigt waren. Es gibt Befürchtungen, dass sich Ähnliches bei der Beilegung der gegenwärtigen Krise in Syrien wiederholen wird.

Im Zuge ihrer Befassung mit dem Militärputsch in Mauretanien war die Arabische Liga darum bemüht, innerhalb kürzester Zeit ein Ende der Herrschaft des Militärs herbeizuführen. Die Afrikanische Union ist an einen Beschluss gebunden, der es ihr untersagt, sich mit den Folgen eines Militärputsches zu befassen. Aus diesem Grunde hatte sie Schwierigkeiten, in dieser Situation einzugreifen. Die Arabische Liga übernahm daher die Federführung, arbeitete jedoch eng mit der Afrikanischen Union zusammen. Gemeinsam gelang es ihnen, Mauretaniens Militärregierung dazu zu bewegen, die Übergangsperiode relativ rasch zu beenden.

Die Rolle externer Mächte

Externe Mächte können für Vermittlungsversuche entscheidend sein. Sie können der Schlüssel zum Erfolg oder der Grund des Scheiterns sein. Sie

können dabei helfen, die an einem Konflikt beteiligten Parteien zu mehr Flexibilität zu überreden oder zu zwingen. Außenstehende können dazu beitragen, den Prozess offener zu gestalten, indem sie diejenigen Konfliktparteien, auf die sie Einfluss haben, davon überzeugen, konstruktiv an einer Konfliktlösung mitzuarbeiten. Allerdings können externe Mächte die Vermittlungsversuche auch zunichtemachen und zur Verhärtung der Positionen einer oder mehrerer der Konfliktparteien führen.

Während die Arabische Liga darum bemüht war, einen Konsens über einen Präsidentschaftskandidaten im Libanon herzustellen, und obwohl sie sich dabei eng mit den Vereinigten Staaten und Frankreich abstimmte, entschieden Letztere sich für eine Position, die eindeutig eine der Parteien unterstützte, indem sie zu erkennen gaben, dass sie bereit wären, einen Präsidenten anzuerkennen, der von 50 Prozent der Abgeordneten plus einer weiteren Stimme gewählt würde. Sowohl aus rechtlicher als auch aus politischer Sicht war dies eine höchst umstrittene Frage, die zur weiteren Eskalation und vielleicht sogar zum Zusammenbruch der politischen Ordnung hätte führen können. In den Vermittlungsbemühungen kam es folglich zu einer Unterbrechung, da die Arabische Liga darauf bestand, dass die Wahl des Präsidenten im Konsens erfolgen müsse. Es kostete die Arabische Liga mehrere Monate, die Vereinigten Staaten und Frankreich davon zu überzeugen, diese Position zu unterstützen. Erst danach konnten die Bemühungen wieder aufgenommen und Fortschritte erzielt werden, bevor schließlich ein Präsident im Konsens gewählt wurde.

Die Bemühungen der Liga um eine Versöhnung im Irak hätten ohne die konstruktive Beteiligung einflussreicher internationaler Mächte im Irak – insbesondere der Vereinigten Staaten – keine Früchte tragen können. Sie war eine notwendige Voraussetzung, um mehrere politische Kräfte dazu zu bewegen – bzw. in manchen Fällen sogar dazu zu zwingen –, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Die Arabische Liga hätte dies alleine nicht leisten können. Auch konnten wichtige internationale Kräfte seinerzeit nicht akzeptieren, dass eine Versöhnung mittels einer arabischen Formel erreicht würde.

Im Zuge ihrer Versuche, eine Lösung für den Konflikt in Somalia (2006) zu finden, leitete die Arabische Liga Verhandlungen zwischen der somalischen Übergangsregierung und den islamischen Gerichten im Sudan in die Wege. Die erste Gesprächsrunde führte zu einer gegenseitigen Anerkennung, die beide Seiten zuvor verweigert hatten. In der zweiten Runde wurde ein Waffenstillstandsabkommen erzielt. In der dritten Gesprächsrunde sollte diskutiert werden, wie dieses Abkommen umzusetzen sei. Zu diesem Zeitpunkt übten einflussreiche westliche Mächte Druck auf Äthiopien aus, militärisch einzugreifen – was auch geschah und zur Unterbrechung der Vermittlungsbemühungen führte. Die USA waren fest davon überzeugt, dass die islamischen Gerichte Verbindungen zu al-Quaida hatten, und bestanden darauf, dass sie aufgelöst werden. Die Arabische Liga argumentierte hingegen, dass die Kräfte, die sie dann ersetzen würden, noch weitaus radikaler sein könn-

ten. Später gelang es al-Shabaab, einer radikaleren politischen Gruppierung, die Vorherrschaft in Somalia zu erlangen.

Die Reform der Arabischen Liga und die Lösung von Konflikten

Die Arabische Liga ist darum bemüht, ihre Konfliktlösungsfähigkeiten in mehrerer Hinsicht zu verbessern. Erstens wurden im Zuge der Bemühungen um eine Reform der Liga selbst mehrere Arbeitsgruppen gebildet, von denen zwei direkte Auswirkungen auf die Rolle der Liga bei der Lösung von Konflikten haben werden. Die erste ist mit der Überarbeitung der Charta betraut, die zweite arbeitet an einer Reform der Institutionen der Liga und ihrer Mandate, darunter auch der Friedens- und Sicherheitsrat.

Zweitens gibt es eine ganze Reihe von Projekten und Aktivitäten, die darauf abzielen, die Rolle der Arabischen Liga bei der Lösung von Konflikten voranzutreiben. Hierzu gehören folgende Beispiele:

Die Arabische Liga hat eine Plattform für Krisenmanagement für die Arbeit in den Bereichen Frühwarnung, Krisenmanagement und Bedarfserhebung nach Konflikten eingerichtet. Diese Plattform war das Ergebnis eines gemeinsamen Projekts der Arabischen Liga und der Europäischen Union, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) war für die Durchführung verantwortlich.

Die Arabische Liga hat zudem mehrere Schwächen in ihren Fähigkeiten zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten identifiziert, von denen zwei hier besonders relevant sind. Die erste betrifft die Fähigkeit der Liga, auf die Bedarfserhebung nach Konflikten zu reagieren. Mit den Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der Weltbank sind Aktivitäten geplant, mit denen die Fähigkeiten der Liga, gemeinsam mit anderen internationalen Akteuren effektive Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen nach einem Konflikt durchzuführen, verbessert werden sollen. Die Rolle der Arabischen Liga bei den Bemühungen um einen Wiederaufbau im Irak nach dem Krieg sowie in Ägypten und in Libyen nach der Revolution war äußerst begrenzt. Die Liga hofft, auf die Bedürfnisse Syriens im Zusammenhang mit Wiederaufbau und Entwicklung wirksamer eingehen zu können. Die zweite Lücke betrifft die Fähigkeit der Liga, während eines Konflikts oder einer Krise mit einer Vor-Ort-Präsenz zu reagieren. Die Liga versucht auf den Lehren aus der Beobachtermission in Syrien aufzubauen. Das Ziel lautet hier, die Fähigkeit der Liga zu verbessern, eine Vor-Ort-Präsenz einzurichten, seien es Erkundungsmissionen, Beobachtermissionen oder letztlich auch *Peacekeeping*-Einsätze. Um dieses Ziel zu erreichen, sind Aktivitäten in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der Europäischen Union geplant.

Ein ambitioniertes Programm wird gegenwärtig mit dem Ziel umgesetzt, die Fähigkeiten der Beamten im Sekretariat der Arabischen Liga durch zahlreiche Fortbildungskurse zu verbessern, die direkt auf die Kompetenzen zur Lö-

sung von Konflikten zugeschnitten sind. Das Programm wird in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und den Vereinten Nationen durchgeführt und wurde von der Arabischen Liga auch auf ihre Mitgliedstaaten ausgeweitet.

Die Arabische Liga beteiligt sich rege an den Aktivitäten im Zusammenhang sowohl mit der türkisch-finnischen Mediationsinitiative als auch der spanisch-marokkanischen Initiative, die aus der ursprünglichen Initiative zur Mediation im Mittelmeerraum hervorgegangen ist. Dieses Thema wurde auf der 68. Vollversammlung der Vereinten Nationen, die im September 2013 eröffnet wurde, angesprochen. Ein Schwerpunkt war die Ausweitung der Rolle regionaler Organisationen bei Vermittlungsbemühungen in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen.

Die Arabische Liga begrüßte auch die von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ins Leben gerufene Initiative zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und anderen internationalen und regionalen Organisationen im Bereich Vermittlung und Konfliktlösung. Ein erstes Treffen wurde von der OSZE veranstaltet, ein zweites von der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIZ). Derzeit stimmt sich die Arabische Liga mit den Vereinten Nationen, der OSZE und der OIZ über die Vorbereitungen für ein drittes Treffen ab, das am Hauptsitz der Arabischen Liga in Kairo stattfinden soll. Ziel ist es, die Umsetzung mehrerer praktischer Ideen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen internationalen und regionalen Organisationen in Angriff zu nehmen. So könnten beispielsweise Netzwerke zwischen Vermittlern und Mitgliedern von Vermittlungsteams gegründet und die aus Vermittlungsbemühungen und Konfliktlösungsprozessen gewonnenen Erfahrungen zusammengestellt und in einem leicht zugänglichen Format zur Verfügung gestellt werden. Die entsprechenden Organisationen werden auch beim Aufbau ihrer Vermittlungs- und Konfliktlösungskapazitäten zusammenarbeiten.

Schlussfolgerungen

Der größte Vorzug der Arabischen Liga bei der Konfliktlösung ist der Umstand, dass es ihr vor allem um die Interessen der Menschen geht, die von einem Konflikt betroffen sind. Sie steht keiner bestimmten politischen Kraft nahe. Die Arabische Liga unterstützt weder die Fatah noch die Hamas. Sie will in erster Linie die Interessen und die Sache des palästinensischen Volkes fördern. Die Arabische Liga steht weder auf Seiten der Gruppe „8. März“ noch der Gruppe „14. März“, sondern macht sich um die Zukunft des Libanon Sorgen. Sie ist weder gemeinsam mit den Sunniten gegen die Schiiten, noch mit den Muslimen gegen die Christen oder mit den Arabern gegen die Kurden oder Berber (*Imazighen*), sondern arbeitet an der Beförderung der

Interessen ihrer Mitgliedstaaten – sowohl einzeln als auch in ihrer Gesamtheit.

Viele Streitigkeiten in der arabischen Welt sind weit davon entfernt, gänzlich gelöst zu werden. Zudem ist es leider so, dass Übereinkünfte zur Lösung von Konflikten auch den Keim zukünftiger Konflikte in sich bergen können. Viele Libanesen glauben, dass dies bei dem Abkommen von Taif der Fall war, das 1989 den Bürgerkrieg im Libanon beendete.⁸ Sie sind der Auffassung, dass es nicht mehr als einen zeitweiligen Waffenstillstand darstellt. In einem jüngeren Beispiel, im Falle der Abspaltung des Südsudans, glauben viele Sudanesen auf beiden Seiten der neuen Grenze, dass die Vereinbarungen über die Abtrennung zu weiteren Konflikten zwischen den beiden Staaten führen können.

Die Arabische Liga hat große Mühen auf die Beilegung etlicher Konflikte verwendet. Dabei war sie manchmal mehr, manchmal weniger erfolgreich. Jedoch liegt vor ihr noch ein weiter Weg, bis sie als erfolgreicher Akteur bei der Lösung von Konflikten in diesem wichtigen Teil der Welt angesehen werden kann.

8 Das Abkommen wurde in Taif, Saudi-Arabien, am 22. Oktober 1989 unterzeichnet.