

Nahost-Verhandlungen vor dem Aus: die Einstaatenrealität verfestigt sich

Asseburg, Muriel

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Asseburg, M. (2014). *Nahost-Verhandlungen vor dem Aus: die Einstaatenrealität verfestigt sich*. (SWP-Aktuell, 28/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-389582>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Nahost-Verhandlungen vor dem Aus

Die Einstaatenrealität verfestigt sich

Muriel Asseburg

Am 29. April 2014 enden die neunmonatigen Verhandlungen, auf die sich die US-amerikanischen Vermittler und die beiden nahöstlichen Konfliktparteien im letzten Sommer geeinigt hatten. Ein Abbruch oder Scheitern der Verhandlungen birgt weitreichende Risiken. Selbst wenn es den Vermittlern noch gelänge, eine Fortsetzung zu erwirken, werden sich die Gräben kaum wie avisiert binnen eines weiteren Jahres überwinden lassen – zumindest, wenn der bisherige Verhandlungsansatz beibehalten wird. Damit aber wird sich die Einstaatenrealität weiter verfestigen, die sich zwischen Mittelmeer und Jordan längst herausgebildet hat. Deutschland und seine Partner in der EU sollten den Alternativen klar ins Auge sehen: entweder ein deutlich robusterer Verhandlungsansatz, mit dem sich doch noch eine Zweistaatenregelung erreichen lässt, oder das Einsetzen für gleiche politische, wirtschaftliche und kulturelle Rechte aller im von Israel kontrollierten Gebiet.

Ende April läuft die Zeit ab, in der ein israelisch-palästinensisches Friedensabkommen hätte ausgehandelt werden sollen. Im Sinne vertrauensbildender Maßnahmen hatte sich Israel zu Beginn der Gespräche im Juli 2013 verpflichtet, in vier Stufen insgesamt 104 palästinensische Häftlinge freizulassen, die schon vor den Oslo-Abkommen inhaftiert worden waren. Die Palästinenser ihrerseits würden keine weiteren Schritte unternehmen, internationalen Konventionen und Organisationen beizutreten. Trotz John Kerrys intensiven Engagements brachten die Gespräche aber so wenig Fortschritte, dass der US-Außenminister schon zur Jahreswende 2013/14 begann, seine Bemühungen hauptsächlich auf die Verlängerung der

Verhandlungen zu richten. Dazu wollte er zunächst ein Rahmenabkommen aushandeln, das die beiden Parteien auf Prinzipien einer Konfliktregelung verpflichtet hätte. Mit dem von ihm gewählten Ansatz war dies jedoch nicht zu erreichen, denn weder formulierte Kerry solche Prinzipien noch unterbreitete er konkrete Vorschläge zur Überbrückung der Gräben zwischen den Verhandlungspositionen. Vielmehr konzentrierte er sich darauf, Bedürfnisse und Prioritäten der Kontrahenten abzufragen und der jeweils anderen Seite zu präsentieren. Eine Annäherung zwischen den Parteien blieb dennoch aus. Mehr noch: Die Prinzipien einer Konfliktregelung, die US-Präsident Bill Clinton Ende 2000 vorgelegt hatte

(sogenannte Clinton-Parameter) und die sich seither weitgehend als Bezugspunkt durchgesetzt hatten, wurden aufgeweicht. Überdies gab das Fehlen von Vorgaben dem israelischen Premierminister Benjamin Netanjahu Gelegenheit, die Forderung nach Anerkennung Israels als jüdischen Staat in den Vordergrund der Gespräche und der öffentlichen Debatte zu rücken, statt über die Endstatusthemen der Oslo-Abkommen zu verhandeln (Grenzen und völkerrechtlicher Status Palästinas, Jerusalem, Siedlungen, Flüchtlinge und Sicherheitsvorkehrungen).

Verhandlungen in der Krise

Ende März 2014 traten die Konflikte zwischen den Parteien schließlich offen zutage. Am 29. März hätte Israel laut Vereinbarung die vierte und letzte Gruppe palästinensischer Häftlinge freilassen sollen. Der israelische Premier machte diesen Schritt aber davon abhängig, dass die Palästinenser sich zunächst auf die Fortführung von Verhandlungen verpflichten müssten. Dies stieß eine Reihe konfrontativer Maßnahmen auf beiden Seiten an: Präsident Mahmud Abbas unterzeichnete 15 internationale Konventionen und Verträge. Unter anderem trat der »Staat Palästina« dabei den vier Genfer Konventionen bei. Sie regeln kriegsrechtliche Auseinandersetzungen und Besatzungsregime völkerrechtlich und sind daher von besonderer Bedeutung für die palästinensischen Gebiete. Israel verkündete die Ausschreibung von rund 700 Wohneinheiten in Gilo (Ost-Jerusalem) und setzte die Zusammenarbeit mit palästinensischen Ministerien aus (mit Ausnahme von Verhandlungen und Sicherheitskooperation). Zudem werde es die gemäß der Oslo-Abkommen an die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) zu leistenden Transferzahlungen einmal mehr zurückhalten. Die Regierung in Ramallah wiederum einigte sich mit Hamas auf eine Aussöhnung. Zugleich bleiben beide Seiten aber weiter bemüht, den USA ihren guten Willen zur Fortführung von Verhandlungen zu signalisieren, dafür günstige Aus-

gangsbedingungen für sich selbst zu schaffen und die andere Partei für die Krise verantwortlich zu machen.

In der Tat ist der Verhandlungsprozess eine Gratwanderung für beide Führungen. Für sie ist es einfacher, ihn formal fortzusetzen, als die vielbeschworenen »schmerzhaften Kompromisse« einzugehen oder ihn abubrechen. Auf der einen Seite ist fraglich, ob der israelische Premier substantielle Verhandlungsfortschritte überhaupt will. Jedenfalls dürften sie zu einem Auseinanderbrechen der Regierungskoalition und möglicherweise des Likud führen, denn sie würden von den Siedlervertretern und Groß-Israel-Ideologen in der Partei und bei einigen ihrer Koalitionspartner (insbesondere der Habajit Hajahudi von Naftali Bennett) nicht mitgetragen. Und auch Präsident Abbas hat zu wenig Unterstützung, um das aufzugeben, was als »palästinensische Konstanten« hochgehalten wird: ein Staat in den Grenzen von 1967 oder zumindest ein Äquivalent, die Umsetzung des Rückkehrrechts der Flüchtlinge und eine palästinensische Hauptstadt in Jerusalem. Abbas' Mandat ist spätestens 2010 abgelaufen und sein Verhandlungengagement wird in der palästinensischen Bevölkerung und seiner eigenen Partei Fatah mit viel Misstrauen beäugt. Politisch geschwächt ist der fast Achtzigjährige auch durch die Auseinandersetzungen in der Fatah über die Ernennung eines Stellvertreters und potentiellen Nachfolgers.

Auf der anderen Seite fürchten beide Führungen, dass ein Abbruch der Verhandlungen den internationalen Druck erhöhen könnte, indem er etwa der internationalen Boykottbewegung gegen Israel Auftrieb verleihen oder die finanzielle Grundlage der extrem geberabhängigen PA gefährden würde. Allerdings ist die Fortsetzung des Prozesses für beide Führungen nur so lange die am wenigsten schädliche Option, wie sie ihre Basis glauben machen können, dass sie ihnen nicht schadet. Dem steht für die Palästinenser in erster Linie die ungebrems-te Siedlungstätigkeit entgegen. Daher bleibt ungewiss, ob es den amerikanischen Ver-

mittlern gelingen wird, beide Konfliktparteien durch Angebote zum Weiterverhandeln zu überreden.

Streitfragen und Prinzipien

Doch selbst wenn die Verhandlungen um ein weiteres Jahr verlängert werden, ist es äußerst unwahrscheinlich, dass sich die Gegner in diesem Zeitraum auf ein Endstatusabkommen einigen. Bei sämtlichen Endstathemen und weiteren Fragen liegen die Positionen weit auseinander – deutlich weiter als in bisherigen Verhandlungen, wie sie etwa unter Premierminister Ehud Olmert 2008 stattgefunden haben. Dabei hat die amerikanische Seite noch weniger als unter vorherigen Administrationen versucht, die Machtasymmetrie zwischen den Parteien durch die Vorgabe von Prinzipien auszugleichen. Infolgedessen sind auch die Umrisse einer Zweistaatenregelung verwischt worden, wie sie US-Präsident Barack Obama bei seiner ersten Rede vor der UN-Generalversammlung im September 2009 formuliert hat oder wie sie ausführlicher von den E3 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) im Februar 2011 im UN-Sicherheitsrat vorgelegt wurden. Dies umfasst eine territoriale Regelung auf Basis der Grenzen von 1967 mit vereinbartem Gebietstausch; Sicherheitsarrangements, die die Bedürfnisse beider Seiten berücksichtigen; eine gerechte, für die Konfliktparteien und die Hauptaufnahmestaaten akzeptable Regelung der Flüchtlingsfrage sowie Jerusalem als Hauptstadt beider Staaten. Im Einzelnen stellen sich die Streitfragen wie folgt dar:

Jerusalem: Während die Palästinenser Ost-Jerusalem als ihre Hauptstadt beanspruchen, beharrt die derzeitige israelische Regierung auf einem geeinten Jerusalem unter israelischer Souveränität. Gemäß den Clinton-Parametern sollten beide Hauptstädte in Jerusalem Platz finden; die arabischen Viertel sollten unter palästinensischer, die jüdischen unter israelischer Oberhoheit stehen. Dagegen bevorzugt Kerry laut Presseberichten nunmehr eine

palästinensische Hauptstadt in nur einem Viertel Ost-Jeruselems.

Territorium/Siedlungen: Zwar hat sich Netanjahu in einer vielbeachteten Rede an der Bar-Ilan-Universität 2009 grundsätzlich zu einer Zweistaatenregelung bekannt. Er versprach seinen Wählerinnen und Wählern im letzten Wahlkampf aber auch, dass unter seiner Regierung keine Siedlungen aufgelöst werden würden, forcierte den Siedlungsbau und weigert sich bislang, die Grenzen von 1967 als Basis von Verhandlungen anzuerkennen. Der Premier überraschte zudem mit Forderungen, dass auch Siedlungen fernab der Siedlungsblöcke Teil Israels bleiben würden, etwa Pesagot und Beit El am Stadtrand Ramallahs. Kerrys Verhandlungsteam hat Presseberichten zufolge nicht auf den Grenzen von 1967 als Ausgangsbasis der Verhandlungen beharrt.

Die Palästinenser gehen hingegen davon aus, dass das Territorium ihres Staates in den gesamten 1967 besetzten palästinensischen Gebieten liegen wird, also in der Westbank, Ost-Jerusalem und im Gaza-Streifen. Dabei handelt es sich lediglich um rund 22% des ehemaligen britischen Mandatsgebiets. Im UN-Teilungsplan von 1947 war dagegen ein arabischer Staat vorgeschlagen worden, der etwa 43% des Gebiets entsprechen hätte. Damit sei man, so die palästinensische Sicht, den historischen Kompromiss bereits eingegangen. Dennoch haben palästinensische Verhandlungsführer anerkannt, dass es einen begrenzten und gleichwertigen Landtausch geben könnte. Demnach würde ein Teil der Siedlungen entlang der Grünen Linie Israel zugeschlagen. Palästina würde dafür andere Gebiete im heutigen Kernland Israel erhalten. Bedingung ist allerdings, dass das palästinensische Gebiet nicht noch weiter zersplittert und die Wahlfreiheit der von Umsiedlung betroffenen Personen erhalten wird.

Sicherheitsvorkehrungen: In bisherigen Verhandlungen hatten die Palästinenser schon akzeptiert, dass ihr Staat keine schweren Waffen besitzen, zunächst keine Bündnisfreiheit genießen und für eine Übergangsfrist israelische Truppen im

Jordangraben dulden würde. Die Clinton-Parameter sehen hierfür drei Jahre vor. Nun aber besteht die Netanjahu-Regierung auf einer langfristigen israelischen Präsenz im Jordangraben. Abbas' Vorschlag, diese durch Nato-Truppen zu ersetzen, weist der israelische Premier zurück. Israel beharrt auch darauf, in bestimmten Fällen Verdächtige in Palästina verfolgen zu dürfen (»right of hot pursuit«). Beides würde bedeuten, dass israelische Militärpräsenz und Militäroperationen fort dauern würden und Palästina nach wie vor nicht in der Lage wäre, seine Staatsbürger gegen Übergriffe zu schützen. Dies aber ist für die palästinensische Seite nicht akzeptabel.

Palästinensische Flüchtlinge: Im ersten israelisch-arabischen Krieg wurden rund eine Dreiviertelmillion Palästinenserinnen und Palästinenser vertrieben oder flohen. Heute ist die Zahl der bei den UN registrierten Palästina-Flüchtlinge auf ungefähr 5 Millionen angewachsen. Generalversammlungsresolution 194 vom Dezember 1948 billigt ihnen das Recht auf Rückkehr an ihren ursprünglichen Wohnort und in ihre ursprünglichen Häuser zu. In früheren Verhandlungen hatte man sich bereits darauf geeinigt, dass dieses Recht im Wesentlichen durch Rückkehr in den Staat Palästina und Ansiedlung in den derzeitigen Aufenthaltstaaten oder Drittstaaten (jeweils mit deren Zustimmung) umgesetzt werden sollte, aber nur in Ausnahmefällen durch Rückkehr nach Israel. Zusätzlich sollte Israel sich zur Mitverantwortung für das Flüchtlingsproblem bekennen und es sollte ein Fonds eingerichtet werden, aus dem Flüchtlinge Entschädigungen erhalten. Premier Olmert hatte einer begrenzten Rückkehr von Flüchtlingen aus humanitären Gründen und zur Familienzusammenführung zugestimmt. Die Netanjahu-Regierung dagegen lehnt eine Rückkehr von Flüchtlingen strikt ab.

Anerkennung Israels als jüdischer Staat: Im Zuge des Oslo-I-Abkommens von 1993 erkannte die PLO den Staat Israel und Israel die PLO als die rechtmäßige Vertretung der Palästinenser an. Dass die PA Israel als

jüdischen Staat anerkennen solle, hat erst Netanjahu zu einer prominenten Forderung erhoben. Die Auseinandersetzung darüber hat er auch genutzt, um Zweifel daran zu säen, dass die palästinensischen Unterhändler im guten Glauben über eine Zweistaatenregelung verhandeln würden, also jeweils einen Staat für die Palästinenser und die Juden. Abgesehen davon, dass die Frage nach der jüdischen Identität des Staates auch in Israel stark umstritten ist, lehnt die PA diese Art der Anerkennung aus mehreren Gründen ab. Erstens ist es nicht völkerrechtlicher Usus, die Identität von Staaten anzuerkennen, sondern nur einen Staat an sich. Zweitens könnte eine solche Anerkennung so verstanden werden, dass die PA eine Ungleichbehandlung der palästinensischen Israelis (rund 20% der Bevölkerung Israels) gutheiße. Und drittens könnte sie als Zeichen gesehen werden, dass die PA das Rückkehrrecht aufgegeben habe. Wenn überhaupt könne daher, so signalisieren palästinensische Verhandlungsführer, eine Anerkennung Israels als Nationalstaat der Juden nicht vor, sondern nur nach dem Abschluss von Verhandlungen erfolgen, in denen diese Fragen geklärt würden.

Folgen des Scheiterns

Aufgrund der verhärteten Positionen ist ein Scheitern der Verhandlungen über kurz oder lang absehbar – zumindest, wenn kein neuer Verhandlungsansatz gewählt wird. Dieser müsste die Parteien zunächst einmütig mit internationalem Druck auf die Grundprinzipien einer Regelung zu verpflichten, um dann unter intensiver Vermittlung lediglich die Details von den Konfliktparteien klären zu lassen. Ferner müssten Aufsichtsmechanismen für Schritte hin zu einer Regelung etabliert (wie bereits in der Roadmap des Nahostquartetts von 2003 vorgesehen, aber nicht umgesetzt), die Rolle der internationalen Gemeinschaft bei der Friedenssicherung konkretisiert und die Konsequenzen eines Scheiterns ausbuchstabiert werden. Letzteres könnte etwa bedeuten, den Weg für ein Gutachten des

Internationalen Gerichtshofes, das die Umriss einer völkerrechtskonformen Konfliktregelung zeichnet, und deren Umsetzung durch den UN-Sicherheitsrat freizumachen. Von den USA ist ein solcher oder vergleichbarer Ansatz derzeit freilich kaum zu erwarten. Nicht nur steht der Kongress verbindlichen Vorgaben und stärkerem Druck entgegen, wobei in dieser Frage über Parteigrenzen hinweg große Einigkeit herrscht. Auch wächst der innenpolitische Druck auf die US-Administration, sich anderen Krisen und Problemen zu widmen, statt weiter Zeit mit als fruchtlos wahrgenommenen Nahostverhandlungen zu vergeuden.

Scheitert diese Verhandlungsrunde oder wird sie abgebrochen, wird der Großteil der Bevölkerungen vor Ort dies nach nunmehr über 20 Jahren Oslo-Verhandlungen als Misserfolg einer Verhandlungslösung an sich interpretieren. Nicht nur weiter unterminiert, sondern grundsätzlich in Frage gestellt würde damit insbesondere die Legitimität der PA, die ursprünglich eingesetzt wurde, um die palästinensischen Gebiete für eine Übergangsperiode (1994–1999) zu verwalten und sie in diesem Zeitraum durch Verhandlungen von der Besatzung zu befreien. Das würde es der PA auch erschweren, im gleichen Ausmaß wie bislang mit Israel zu kooperieren, etwa im Sicherheitsbereich.

Eine dritte Intifada?

Ein Ende der Verhandlungen hätte aber nicht zwangsläufig den Ausbruch einer dritten Intifada zur Folge, wenn darunter eine neuerliche Welle der Gewalt verstanden wird. Im Jahr 2000 hegte die palästinensische Bevölkerung noch hohe Erwartungen an staatliche Unabhängigkeit und einen Verhandlungserfolg in Camp David. Das Scheitern der dortigen Unterredungen hat daher die zweite Intifada mitverursacht. Die jüngsten Verhandlungen werden indes überwiegend mit Resignation betrachtet. Umfragen zeigen, dass Palästinenserinnen und Palästinenser (ebenso wie ihre israeli-

schen Gegenüber) keine Hoffnung (mehr) in Verhandlungen setzen. Damit dürfte ihr Scheitern bei vielen nicht mehr als ein müdes Achselzucken hervorrufen.

Auch dürfte die Bereitschaft, einen neuen Aufstand zu unterstützen, in der palästinensischen Bevölkerung heute deutlich geringer sein als noch vor 14 Jahren. Nicht allein wird die zweite Intifada im Gegensatz zur ersten kaum als Erfolg gesehen. Vielmehr leiden die Palästinenser noch heute unter ihren Folgen. Schmerzlich ist vor allem der weitgehende Verlust von Arbeitsplätzen in Israel und den Siedlungen, wo zuvor rund ein Fünftel der palästinensischen Arbeitnehmer beschäftigt war. Durch den Bau der Sperranlagen wurden zudem rund acht Prozent der Westbank de facto annektiert und Ost-Jerusalem von seinem palästinensischen Umland abgeschnitten. Des Weiteren treibt viele die Sorge um, in einer neuen langanhaltenden Konfrontation mit Israel ihr gesamtes Hab und Gut zu verlieren, zumal die private Verschuldung in den letzten Jahren spürbar gestiegen ist.

Schließlich wird auch die palästinensische Führung unter Mahmud Abbas einen neuerlichen Volksaufstand zu verhindern suchen. Der palästinensische Präsident lehnt den Einsatz von Gewalt kategorisch ab und wird auch kaum auf Massenproteste setzen. Zwar hat der gewaltarme sogenannte populäre Widerstand in der Bevölkerung an Zulauf gewonnen. Die großen Bewegungen Hamas und Fatah haben ihn aber bislang nur halbherzig ermutigt und sich ihm nicht angeschlossen. Angesichts sinkender Popularität müssen beide Führungen nämlich befürchten, dass Massenproteste sich rasch auch gegen sie richten könnten.

Das Ende der PA?

Auch eine Selbstaflösung der PA, wie unter anderem vom Präsidenten selbst immer häufiger angedroht, scheint eher eine hilflose Warnung als ein ernst gemeint Schritt zu sein. Die palästinensische politische und wirtschaftliche Elite wird

kaum die Privilegien aufgeben wollen, die sie aufgrund ihres auf den Oslo-Abkommen beruhenden VIP-Status genießt. Außerdem ist die PA Empfängerin von Geberleistungen und wichtigste Arbeitgeberin in den palästinensischen Gebieten. Ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung ist direkt oder indirekt von Einkommen im öffentlichen Sektor abhängig. Hinzu kommt, dass die PA zwar immer stärker ihre Taktik den Gegebenheiten anpasst: Neben (oder künftig vermutlich: statt) Verhandlungen beschreitet sie auch andere Wege, um staatliche Unabhängigkeit zu erreichen. Es gibt aber keine Anzeichen dafür, dass sie dieses Ziel grundsätzlich nicht mehr verfolgen will. Eine Rückübertragung der Verantwortung an die Besatzungsmacht würde das Bestreben konterkarieren, die Anerkennung Palästinas auf der internationalen Bühne voranzutreiben.

Allerdings ist ein Kollaps der PA oder zumindest eine ernsthafte Erosion ihrer Regierungsfähigkeit keineswegs ausgeschlossen. Israel dürfte mit Strafmaßnahmen antworten, sobald die palästinensische Führung weitere Maßnahmen ergreift, die es als konfrontativ erachtet. Dazu zählen eine offizielle Unterstützung der Bewegung »Boycott, Divestment, Sanctions« oder der Versuch, dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs beizutreten. Israel könnte dann Transferleistungen zurückhalten oder bestimmte Gebiete umfassend abriegeln. Auch manche Geber, allen voran die USA, würden voraussichtlich ihre Unterstützung aussetzen.

Die Wiederannäherung zwischen den beiden Führungen in Ramallah und Gaza und ihre Einigung auf ein Machtteilungsarrangement, wie am 23. April 2014 beschlossen, könnte ähnliche Folgen zeitigen. Zwar ist fraglich, ob wichtige Elemente der Versöhnungsabkommen überhaupt umgesetzt werden können, etwa die Abhaltung weitgehend freier Wahlen unter Beteiligung von Hamas oder die Zusammenführung der Sicherheitsdienste. Aber schon die Ankündigung hat bewirkt, dass Israel damit drohte, nicht weiterzuverhandeln. Sollte

sich tatsächlich eine technokratische »Konsensregierung« etablieren, dürfte Israel seine Transferleistungen einstellen. Darüber hinaus ist keineswegs geklärt, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten mit einer solchen Regierung kooperieren würden, falls ihr Hamas-Mitglieder angehören (Hamas steht seit 2003 auf der EU-Terrorliste) oder falls sie sich nicht ausdrücklich zu den sogenannten Quartett-Kriterien bekennt (Anerkennung Israels, Anerkennung der bisherigen Abkommen zwischen Israel und der PLO, Gewaltverzicht). Dies würde die finanziellen Schwierigkeiten der PA infolge der Gebermüdigkeit der letzten Jahre noch verstärken und damit ihre Funktionsfähigkeit und Legitimität weiter einschränken.

In einer aktuellen Studie (herausgegeben von Khalil Shikaki, dem Leiter des Palestinian Center for Policy and Survey Research in Ramallah) wird überzeugend und detailliert ausgeführt, dass ein Zusammenbruch der PA schwerwiegende Folgen hätte. Demnach würde sich die Sicherheitssituation in der Westbank drastisch verschärfen und die dortigen Milizen würden wiedererstarken. Zudem käme es zu einem massiven sozio-ökonomischen Einbruch und die Dienstleistungen des öffentlichen Sektors würden sich deutlich verschlechtern.

Verfestigung der Einstaatenrealität

Im Falle einer Auflösung oder eines Kollapses der PA ließe sich kaum mehr ignorieren, dass sich im ehemaligen britischen Mandatsgebiet Palästina längst eine Einstaatenrealität herausgebildet hat. Zwar hat die israelische Regierung nur einen Teil der besetzten palästinensischen Gebiete annektiert, nämlich Ost-Jerusalem. Sie übt aber de facto weitgehende Kontrolle über das gesamte Gebiet und dessen Bevölkerung aus.

Die Basis dafür haben die Oslo-Abkommen von 1993 bis 1995 mit Zustimmung der palästinensischen Führung geschaffen. Diese nahm damals allerdings an, es handle sich lediglich um einen fünfjährigen Übergang. Die Abkommen beschränken die PA im Wesentlichen auf Aufgaben der Selbst-

verwaltung und der inneren Ordnung in den weitgehend unverbundenen A- und B-Gebieten (mittlerweile Enklaven in rund 38% der Westbank). Für die sogenannten C-Gebiete der Westbank dagegen (rund 62%) sehen sie eine weitreichende israelische Kontrolle vor, unter anderem über öffentliche Ordnung, Sicherheit, Planverfahren und Baugenehmigungen. Auf diese Weise entledigte sich Israel eines Teils der Aufgaben als Besatzungsmacht. Die internationale Gemeinschaft übernahm die Finanzierung. Zugleich schrieben die Osloer Vereinbarungen für das Interim fest, dass Israel Land- und Seegrenzen sowie den Luftraum kontrolliert (seit Mitte 2007 mit Ausnahme der Grenze zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten). Nicht zuletzt wurde mit den Abkommen die israelische Dominanz über Jerusalem und über die palästinensische Wirtschaft zementiert.

In der Folge ist es zu einer weiteren Verschränkung der Bevölkerungen gekommen, die jedoch nicht mit einem harmonischen Zusammenleben zu verwechseln ist. Der Grund war, dass Israel seine Siedlungspolitik entgegen den Oslo-Vereinbarungen in der Westbank und Ost-Jerusalem fortsetzte, während es die Siedler 2005 aus dem Gaza-Streifen abzog. So ist zwischen Mittelmeer und Jordan ein komplexes System entstanden, in dem die Bewohnerinnen und Bewohner je nach Staatsbürgerschaft, Wohnort und ethnisch-religiöser Zugehörigkeit unterschiedliche Rechte genießen oder ihnen diese verwehrt bleiben. Schon heute gibt es allerdings keine jüdische Mehrheit mehr in dem von Israel kontrollierten Gebiet. Dort leben insgesamt rund 8 Millionen Israelis (davon etwa 6 Millionen jüdische Israelis inklusive gut 550 000 jüdischer Siedler in der Westbank und in Ost-Jerusalem) sowie um die 4,4 Millionen Palästinenser und ungefähr 1,6 Millionen palästinensische Israelis. Das demographische Verhältnis wird sich in den nächsten Jahren weiter zuungunsten des jüdischen Anteils verändern, auch weil nicht mit weiteren großen Einwanderungswellen wie in den 1990er Jahren zu rechnen ist.

Gleichzeitig gab es seit Oslo keine Fortschritte in Richtung nachhaltige Entwicklung in den palästinensischen Gebieten, Beendigung der Besatzung und Etablierung zweier Staaten. Die erheblichen internationalen Investitionen in palästinensische Regierungsinstitutionen und Privatwirtschaft blieben damit ebenso weitgehend wirkungslos wie die Aufnahme Palästinas als »non-member observer state« durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im November 2012.

Stattdessen ist das für den palästinensischen Staat vorgesehene Territorium immer mehr zerstückelt worden. Dazu beigetragen haben der Siedlungsbau, der Bau von Siedlungsinfrastruktur und Sperranlagen, die Blockade des Gaza-Streifens, ein komplexes System von Checkpoints, separierten Straßen und Passierscheinen sowie die innerpalästinensische Spaltung. Der Alltag der palästinensischen Bevölkerung bleibt von der Besatzung geprägt.

Konflikte um Gaza und Jerusalem

Weitere ungelöste Konflikte bedrohen die ohnehin fragile Stabilität. Die Waffenruhe zwischen Hamas-Regierung und Israel, die nach dem letzten Waffengang 2012 unter ägyptischer Vermittlung ausgehandelt wurde, ist in den vergangenen Monaten zunehmend erodiert. Hier besteht die akute Gefahr, dass Fehlkalkulationen einer der beiden Seiten eine erneute militärische Eskalation in Gang setzen. Tatsächlich sind seit Oslo die Abstände zwischen kriegerischen oder kriegsähnlichen Auseinandersetzungen um den Gaza-Streifen kurz (2002, 2006, 2008/09, 2012) und Vergeltungsschläge zur Routine geworden.

Zudem hat sich die Lage im Gaza-Streifen, der seit 2006 unter wenn auch zwischenzeitlich leicht gelockerter israelischer Abriegelung steht, seit dem Militärputsch in Ägypten im Juli 2013 weiter verschlechtert. In seiner Folge wurde die Hamas in Ägypten zur Terrororganisation erklärt, der Grenzübergang Rafah zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten nahezu ständig

geschlossen und der Großteil der Tunneln unter dem Grenzübergang zerstört. Deshalb hat sich in Gaza die Versorgungslage drastisch zugespitzt, die Wirtschaft ist eingebrochen und die Bevölkerung hat ihren letzten Zugang zur Welt verloren. Weggefallen ist auch die Haupteinnahmequelle der Hamas, die Lizenzierung und Besteuerung des Tunnelhandels. Mittlerweile kann auch die Hamas-Regierung Gehälter nicht mehr vollständig auszahlen. Damit ist einmal mehr der Großteil der Bevölkerung in Gaza von internationalen Hilfsleistungen abhängig. Verstärkt wird die Misere dadurch, dass die UN-Flüchtlingsorganisation UNRWA unter finanziellen Engpässen leidet und darum ihre Dienstleistungen für Flüchtlinge und arme Familien bereits einschränken musste.

In ihrem unveröffentlichten Bericht vom März 2014 zeichnen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten überdies ein dramatisches Bild der Situation in Ost-Jerusalem. Eindringlich warnen sie vor einer Eskalation der Kontroverse um die Heiligen Stätten. Radikale jüdische Gruppierungen versuchen, den Status quo auf dem Tempelberg bzw. dem Al-Aqsa-Gelände zu verändern. Schon im Jahr 2000 hatte der demonstrative Besuch des damaligen Oppositionsführers Ariel Sharon dort die zweite Intifada ausgelöst. Doch die Lage in Ost-Jerusalem ist insgesamt explosiv, denn seit Wiederaufnahme der Verhandlungen im Juli 2013 hat Israel seine Siedlungsaktivitäten vor allem hier massiv ausgeweitet. Zudem werden öffentliche Dienstleistungen und Baugenehmigungen auf diskriminierende Weise zur Verfügung gestellt und Häuser palästinensischer Bewohner ohne Genehmigung zerstört.

Schlussfolgerungen

Es ist zu erwarten, dass auch ein erneuter Anlauf bei den Verhandlungen nicht zu einer Zweistaatenregelung führt. Damit wird die Einstaatenrealität weiter verfestigt. Deutschland und seine europäischen Partner sollten den Alternativen ins Auge

sehen: Entweder muss auf Basis klarer internationaler Vorgaben robust verhandelt werden, um doch noch eine Zweistaatlichkeit zu erreichen. Oder es muss ein Umgang mit der Einstaatenrealität gefunden werden, der aber weder völkerrechtswidriges Handeln noch das Recht des Stärkeren einfach hinnimmt. Müßig sind dabei Spekulationen, ab wann keine Umkehr in Richtung Zweistaatlichkeit mehr möglich sei. Schließlich können Wohnraum und Infrastruktur prinzipiell von anderen Bevölkerungsgruppen genutzt oder rückgebaut werden. Allerdings steigen die politischen und materiellen Kosten einer Umkehr mit jeder neuen Siedlungseinheit, die in den besetzten Gebieten errichtet wird. Damit sinken die Chancen weiter, dass das Ruder tatsächlich herumgerissen wird.

Sinnvoller wäre es, wenn die EU-Mitgliedstaaten zwei Leitlinien folgten. *Erstens* sollten sie sich bemühen, krisenhaften Entwicklungen wie dem völligen oder teilweisen Zusammenbruch der PA (etwa nach israelischen Reaktionen auf die Bildung einer Konsensregierung) sowie erneuten gewaltsamen Auseinandersetzungen entgegenzuwirken. *Zweitens* sollten sie ernsthaft prüfen, ob sie bereit und in der Lage sind, die USA für einen deutlich robusteren Verhandlungskurs zu gewinnen. Denn die Alternative ist für alle Seiten unerfreulich. In Israel lehnt der weitaus größte Teil der Bevölkerung eine Einstaatenregelung ab. Dieser Ansatz dürfte daher schwer zur einvernehmlichen Konfliktregelung taugen. In jedem Fall müssten die in Oslo vereinbarte Arbeitsteilung zwischen Israel und der PA und die darauf basierende weitgehende Kostenübernahme durch die internationale Gemeinschaft hinterfragt werden. Und statt weiter auf palästinensische Staatsbildung zu setzen, müssten die Europäer gleiche politische, wirtschaftliche und kulturelle Rechte für alle Bewohnerinnen und Bewohner des von Israel kontrollierten Gebiets fordern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364