

12. März 2013

JÖRG KNOCHA

DR. HANS MARIA HEYN

www.kas.de/ramallahwww.kas.de

Transatlantische Initiative im Nahostfriedensprozess notwendig

Die Europäische Union und die Vereinigten Staaten haben eine zentrale Vermittlerfunktion im israelisch-palästinensischen Konflikt. Kurz vor dem ersten Besuch von US-Präsident Barack Obama in Israel und den Palästinensischen Gebieten soll in diesem Länderbericht ein kurzes Zwischenfazit gezogen werden. Hierbei wird sowohl die Nahostpolitik der Obama-Administration als auch die herangehensweise der Europäischen Union beleuchtet.

Der erste Besuch Barack Obamas in Israel und den Palästinensischen Gebieten findet vom 20. bis zum 22. März 2013 statt. Diese späte erste Visite – im fünften Amtsjahr – ist jedoch kein Anzeichen dafür, dass es Obama an emotionaler Nähe zum israelisch-palästinensischen Konflikt fehlt. Denn Obama wird nach Richard Nixon, Jimmy Carter, Bill Clinton und George W. Bush erst der fünfte amtierende US-Präsident sein, der Israel besucht und der dritte, der in die Palästinensischen Gebiete reist¹. Präsident Bush ließ sich sogar bis zu seinem letzten Jahr als Präsident Zeit, Israel und die Palästinensischen Gebiete zu besuchen.²

Obamas Besuch erfolgt nach Jahren der Stagnation im Friedensprozess. Gleichzeitig wurde der israelische Siedlungsbau im Westjordanland und Ost-Jerusalem in dieser Zeit ungehindert vorangetrieben. Die Chancen einen lebensfähigen palästinensischen Staat zu schaffen werden somit von Monat zu Monat geringer. Doch machte die amerikanische Administration von vornherein klar, dass Präsident Obama keine neue Friedensinitiative vorlegen wird. Das hat vor allem zwei Ursachen: Einerseits wird der israelisch-palästinensische Konflikt nur ein Thema unter mehreren sein. Im Fokus werden die regionalen Umbrüche, vor allem in Ägypten und Syrien, sowie das iranische Atomprogramm stehen. Andererseits sollen nicht erneut hohe Erwartungen geweckt werden, die dann sowohl von den USA als auch von den Partnern vor Ort nicht eingehalten werden und zu Frustration führen.

VIER JAHRE US-NAHOSTPOLITIK UNTER BARACK OBAMA

Eine neue Rhetorik

Bereits während seines ersten Präsidentschaftswahlkampfes machte Obama deutlich, dass der israelisch-palästinensische Konflikt weit oben auf seiner außenpolitischen Agenda steht. Während seine Vorgänger Clinton und Bush mehrere Jahre warteten, bevor sie den Nahostkonflikt auf ihre Tagesordnung setzten, ergriff Obama gleich am ersten Amtstag die Initiative. Er trat sowohl mit Palästinenserpräsident Mahmoud Abbas als auch dem

¹ Nach Bill Clinton 1998 und George W. Bush 2008.

² Vgl. „When presidents have traveled to Israel“, [barackobama.com](http://www.barackobama.com/truth-team/entry/when-presidents-have-traveled-to-israel/), 27. Juli 2012, <http://www.barackobama.com/truth-team/entry/when-presidents-have-traveled-to-israel/> [11.03.2013].

12. März 2013

JÖRG KNOCHA

DR. HANS MARIA HEYN

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

israelischen Ministerpräsidenten Ehud Olmert in Kontakt.³ Bereits einen Tag später ernannte er den ehemaligen Senator George Mitchell zu seinem Nahost-Sondergesandten. Im Mai 2009 verdeutlichte Außenministerin Hillary Clinton bei einem Treffen mit ihrem ägyptischen Amtskollegen, dass Obama weder den Ausbau von Außenposten noch Siedlungen akzeptiere.⁴

Diese Politik der offenen Worte gegenüber Israel war auch in seiner Nahost-Grundsatzrede in der Kairoer Al-Azhar-Universität im Juni 2009 erkennbar. Obama mahnte, dass die Palästinenser auf Grund der Besetzung tägliche Demütigungen erleiden und ihre Situation unerträglich sei. Der israelische Siedlungsbau müsse gestoppt werden. Das Streben nach einem palästinensischen Staat sei ein legitimer Wunsch. Im selben Atemzug stellte Obama auch Forderungen an die Palästinenser wie die Beendigung der Gewalt.⁵ Auf diese Rede folgte jedoch kein konkreter Friedensplan mit festen Bezugspunkten.

Bei den Palästinensern und in der arabischen Welt stieß die Rede trotzdem auf breite Zustimmung. Die israelische Regierung von Benjamin Netanjahu zeigte sich allerdings verärgert über die zumindest rhetorische Neuausrichtung der amerikanischen Nahostpolitik. Man entgegnete, Siedlungen seien auch während vergangener Verhandlungsrunden gebaut worden ohne diese negativ zu beeinflussen. Gleichzeitig war Netanjahu bewusst, dass eine offene Empörung über die Äußerungen Obamas bei der israelischen Bevölkerung auf Unverständnis stoßen würde. Die Bar-Ilan-Rede Netanjahus, in der er erstmals das Recht der Palästinenser auf einen unabhängigen Staat anerkannte, kann als erster Erfolg der Obama-Administration im israelisch-palästinensischen Konflikt gelten. Allerdings war Netanjahus Idee mit derart vielen Einschränkungen verknüpft, dass die Rede von der palästinensischen Führung als bedeutungslose Geste abgetan wurde.⁶ Außerdem weigerte sich die israelische Regierung weiterhin den Siedlungsbau zumindest vorübergehend einzufrieren.

Erfolge und Rückschläge

Da die USA durch die Rolle als unvoreingenommener Mittler verlorengegangene Glaubwürdigkeit in der arabischen Welt zurückzugewinnen wollten, übten sie Druck auf beide Seiten aus. Als Folge dessen verkündete Netanjahu im November 2009 einen zehnmonatigen Siedlungsbaustopp. Doch gab es erneut entscheidende Einschränkungen. So galt der vorübergehende Baustopp nicht für Ost-Jerusalem. Außerdem durften alle Bautätigkeiten, die vor dem Moratorium begannen, fortgesetzt werden. Dazu kam, dass weiterhin gebaut wurde, um, so Netanjahu, das normale Leben in den Siedlungen aufrechtzuerhalten (u.a. Synagogen, Bildungseinrichtungen, öffentliche Gebäude). Mit Blick auf diese Entwicklungen verweigerte der palästinensische Präsident Abbas neue Friedensgespräche.

³ Vgl. Gregorio Bettiza und Christopher Phillips, „Obama’s Middle East Policy: Time to Decide“, *London School of Economics and Political Science*, Januar 2010, <http://www2.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR003/bettiza.pdf> [11.03.2013].

⁴ Vgl. Scott Wilson, „Where Obama failed on forging peace in the Middle East“, in: *The Washington Post*, 14.07.2012, http://articles.washingtonpost.com/2012-07-14/politics/35488917_1_jewish-leaders-president-obama-jewish-settlements [11.03.2013].

⁵ „The United States does not accept the legitimacy of continued Israeli settlements. This construction violates previous agreements and undermines efforts to achieve peace. It is time for these settlements to stop.“ Vgl. „Text: Obama’s Speech in Cairo“, *nytimes.com*, 04.06.2009, <http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html?pagewanted=all&r=0> [11.03.2013].

⁶ „In my vision of peace, in this small land of ours, two peoples live freely, side-by-side, in amity and mutual respect. Each will have its own flag, its own national anthem, its own government.“ Vgl. „Address by PM Netanyahu at Bar-Ilan University“, *Israel Ministry of Foreign Affairs*, 14.06.2009, http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2009/Address_PM_Netanyahu_Bar-Ilan_University_14-Jun-2009.htm [11.03.2013].

12. März 2013

JÖRG KNOCHA

DR. HANS MARIA HEYN

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

Als der amerikanische Vizepräsident Joe Biden im März 2010 Israel besuchte, verkündete das israelische Innenministerium den Bau von 1600 neuen Wohneinheiten in der Ost-Jerusalem Siedlung Ramat Shlomo. Damit erreichte das Verhältnis beider Regierungen einen neuen Tiefpunkt. Auf die anschließende amerikanische Kritik reagierte Netanjahu mit einer Rede vor der pro-israelischen Lobbyorganisation AIPAC⁷. Er verkündete, dass die Juden wie bereits vor 3000 Jahren auch heute in ganz Jerusalem bauen würden, denn die Stadt sei keine Siedlung sondern die Hauptstadt Israels.

Das erschwerte es für die Palästinenser dem amerikanischen Druck nachzugeben und an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Als sich die palästinensische Seite doch bereit erklärte in Verhandlungen zu treten, war der temporäre Siedlungsbaustopp beinahe ausgelaufen. In einem trilateralen Treffen im Weißen Haus am 1. September 2010 versicherten Obama, Netanjahu und Abbas ihre Friedensabsichten. Drei Wochen später äußerte Obama vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) die Hoffnung, dass in nur einem Jahr ein palästinensischer Staat Vollmitglied der VN sein könnte. Doch mit dem kurz darauf endenden Siedlungsmoratorium brachen die Palästinenser die gerade erst begonnenen Gespräche ab. Es war auch der Druck Obamas auf Israel, den Siedlungsbau einzustellen, der Abbas dazu veranlasste, einen Baustopp als Voraussetzung für die Wiederaufnahme von Verhandlungen zu machen.⁸

Nach anderthalb Jahren intensiver Nahostpolitik stand Obama mit leeren Händen da. Die palästinensische Seite versuchte nun durch Alleingänge bei den VN neue Aufmerksamkeit für die eigenen Forderungen zu erlangen. So ließ sich Abbas nicht von Obama davon abbringen, einen Resolutionsentwurf im Sicherheitsrat zur Abstimmung zu bringen, der den israelischen Siedlungsbau als Hindernis für den Friedensprozess verurteilte. Dies veranlasste die Obama-Administration im Februar 2011 zum ersten Mal von ihrem Vetorecht Gebrauch zu machen, um die Verabschiedung der Resolution (der die übrigen 14 Sicherheitsratsmitglieder zustimmten) zu verhindern. Die amerikanische VN-Botschafterin Susan Rice betonte, dass das Veto keine Unterstützung für den Siedlungsbau bedeute. Das Thema Siedlungen könne jedoch nur durch Friedensverhandlungen gelöst werden und nicht durch Resolutionen. Für viele Palästinenser war das Veto jedoch ein Zeichen für die Inkonsistenz von Obamas Nahostpolitik.⁹

Mit diesem Verhalten blieb Obama der Linie seiner Vorgänger treu. Laut der Jewish Virtual Library setzten die USA unter seinem Vorgänger Bush ihr Veto gegen neun Resolutionsentwürfe ein, die Israel u.a. wegen dem Siedlungsbau sowie diverser Militäraktionen in den Palästinensergebieten kritisierten.¹⁰ (Eine detaillierte Liste zum Abstimmungsverhalten der USA in den VN findet sich am Ende des Länderberichts.)

Ein letzter Versuch

Im Mai 2011 unternahm Obama einen neuen öffentlichen Vorstoß, um den Friedensprozess wiederzubeleben. In einer Rede im US-Außenministerium kritisierte Obama die Weigerung der palästinensischen Führung, an den Verhandlungstisch zurückzukehren, und ließ auch den Siedlungsbau nicht unkommentiert. Als erster US-Präsident sprach er sich entschieden dafür aus, die „Grüne Linie“ als Basis für die

⁷ AIPAC steht für The American Israel Public Affairs Committee.

⁸ Vgl. Shai Feldman, „Beyond September: Lessons from Failed Mideast Diplomacy“, *Crown Center for Middle East Studies*, Middle East Brief 54, August 2011, <http://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB54.pdf> [11.03.2013].

⁹ Vgl. Neil MacFarquhar, „U.S. Blocks Security Council Censure of Israeli Settlements“, in: *The New York Times*, 19.02.2011, <http://www.nytimes.com/2011/02/19/world/middleeast/19nations.html> [11.03.2013].

¹⁰ Vgl. „U.S. Vetoes of UN Resolutions Critical of Israel (1972-2011)“, *Jewish Virtual Library*, 2013 <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/UN/usvetoes.html> [11.03.2013].

PALÄSTINENSISCHE GEBIETE

12. März 2013

JÖRG KNOCHA

DR. HANS MARIA HEYN

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

zukünftige israelisch-palästinensische Grenze anzusehen. Eine dauerhafte israelische Militärpräsenz im Westjordanland lehnte er ab.¹¹

Da beide Seiten nicht bereit waren, an den Verhandlungstisch zurückzukehren, und die palästinensische Seite ihre VN-Strategie forcierte, ließen die USA ihre Vermittlerrolle ruhen. Die palästinensischen Anträge auf Vollmitgliedschaft sowie um Statuserhöhung zum beobachtenden Nicht-Mitgliedsstaat in den VN fanden keine Unterstützung durch die USA. Eine Abstimmung im Sicherheitsrat zur Vollmitgliedschaft kam u.a. deshalb gar nicht erst zustande, weil die USA den Palästinensern vermittelten, man werde einen solchen Antrag mit einem Veto blockieren. Ein Jahr später ließ sich Abbas von israelischen Sanktionsdrohungen nicht beeinflussen und legte der Generalversammlung einen Resolutionsentwurf zur Statusaufwertung vor, der mit großer Mehrheit angenommen wurde (neben den USA und Israel stimmten lediglich sieben andere Länder gegen den Entwurf).

Bei Obamas nun anstehendem Besuch ist ein erneuter Paukenschlag wie in Kairo 2009 nicht zu erwarten. Obama und sein neuer Außenminister John Kerry werden stattdessen darauf drängen, dass beide Seiten vertrauensbildende Maßnahmen ergreifen. Sie werden sich darauf konzentrieren, den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den Konfliktparteien zu finden. Ob die Einforderung von Gesten und Aufrufe zu Gesprächen ausreichen, um dem eigenen Anspruch gerecht zu werden und Frieden zu schaffen, ist fraglich. Durch diese abwartende Haltung der USA bietet sich für die EU nun die Chance, die Initiative zu ergreifen. Als weltpolitischer Akteur, der sich seit Jahrzehnten in der Region engagiert und den beide Seiten respektieren, steht sie mehr denn je in der Verantwortung.

EINE NEUE ROLLE FÜR EUROPA

Von Venedig bis zur zweiten Intifada

Als Geburtsstätte des Zionismus, Mandatsmacht in Palästina und Ort des Holocausts ist Europa eng mit den Geschehnissen in Israel und den Palästinensischen Gebieten verbunden. Das gilt besonders für die Europäische Union (EU), die bereits mit der „Erklärung von Venedig“ vom 13. Juni 1980 den israelisch-palästinensischen Konflikt thematisierte. Erstmals wurde darin das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser anerkannt. Darüber hinaus gestand die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) als Vorgängerin der EU der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) eine Rolle in Friedensverhandlungen zu und bezeichnete die israelischen Siedlungen in den besetzten Gebieten als ernsthaftes Hindernis auf dem Weg zu einem dauerhaften Frieden.¹² Dadurch war die EWG den USA um Jahre voraus. So erkannte Washington die PLO erst 1988 an.¹³

Nach den Oslo-Abkommen, die zur gegenseitigen Anerkennung Israels und der PLO führten, war die EU darum bemüht, ihren Teil zum Friedensprozess beizutragen. Durch den Vertrag von Maastricht 1992 und eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wuchs das Anspruchsdenken der EU. Während die politische Vermittlerrolle vor allem den USA zukam, engagierte sich die EU im Infrastrukturbereich, dem lokalen Sektor sowie im

¹¹ Vgl. Felix Dane und Jörg Knoch, „Palästinensischer Pessimismus“, *KAS-Länderbericht*, 31.05.2011, <http://www.kas.de/palaestinensische-gebiete/de/publications/22984/> [11.03.2013].

¹² Vgl. European Economic Community, „Venice Declaration, June 13, 1980“, *knesset.gov.il*, 2000, http://www.knesset.gov.il/process/docs/venice_eng.htm [11.03.2013].

¹³ Vgl. Mohammad El-Sayed Selim, „The European Union and the Arab Israeli Conflict: In Search of a New Approach“, in: Clara Marina O'Donnell (Hrsg.), „Europe and the Middle East - perspectives on Major Policy Issues“, *Al Siyassa Al Dawliya/European Commission*, 08.10.2010, S. 17-28, http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/documents/syarah_dawlia_final_en.pdf [11.03.2013].

12. März 2013

JÖRG KNOCHA

DR. HANS MARIA HEYN

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

Aufbau politischer Strukturen.¹⁴ Die EU wurde so zum größten Geber der Palästinenser. Mit EU-Geldern wurden Straßen, Schulen sowie Krankenhäuser gebaut und ein Müll- und Abwasserentsorgungssystem etabliert. Durch direkte Budgethilfe an die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) sollte die Bezahlung der Mitarbeiter gewährleistet werden. Auf regionaler Ebene versuchte die EU nicht nur Israelis und Palästinenser, sondern auch die Nachbarstaaten an einen Tisch zu bringen. In der 1995 ins Leben gerufenen Euro-Mediterranen Partnerschaft (EUROMED), auch Barcelona-Prozess genannt, sind Israel und die PA gleichberechtigte Partner. Ein weiterer Bereich europäischer Nahostpolitik wurde die Unterstützung beim Aufbau palästinensischer Institutionen. In der „Erklärung von Berlin“ aus dem Jahr 1999, in der die EU erstmals explizit für die Gründung eines palästinensischen Staates eintritt, heißt es dazu: „Die Europäische Union ist davon überzeugt, dass die Bildung eines demokratischen, lebensfähigen und friedlichen souveränen palästinensischen Staates auf der Grundlage bestehender Verträge und durch Verhandlungen die beste Garantie für die Sicherheit Israels und die Anerkennung Israels als gleichberechtigter Partner in der Region ist.“¹⁵

Mit dem Ausbruch der zweiten Intifada im Herbst 2000 wurde der EU erneut bewusst, dass wirtschaftliche Unterstützung, regionale Kooperation und der Aufbau von Institutionen ohne einen genuine Friedensprozess vergeblich sind. Durch die Gewalteskalation wurden nicht nur die palästinensische Wirtschaft und die im Entstehen begriffenen palästinensischen Institutionen um Jahre zurückgeworfen, zudem weigerten sich einige arabische Länder gemeinsam mit Israel am Barcelona-Prozess teilzunehmen.

Die EU als politischer Akteur

Die Gewalteskalation der zweiten Intifada führte zu einem verstärkten politischen Engagement der EU im israelisch-palästinensischen Konflikt. So konnte der damalige deutsche Außenminister nach dem Selbstmordanschlag auf die israelische Diskothek „Dolphinarium“ im Juni 2001 erfolgreich zwischen dem israelischen Ministerpräsidenten Ariel Scharon und Palästinenserpräsident Jassir Arafat vermitteln und eine weitere Verschärfung der Situation verhindern.¹⁶ Das Krisenmanagement der EU konnte die Lage aber nicht befrieden. In Brüssel reagierte man darauf mit der „Erklärung von Sevilla“, in der die EU erstmals einen Endstatusplan für den Konflikt präsentierte. Das erklärte Ziel war eine Zwei-Staaten-Lösung auf Basis der „Grünen Linie“ von 1967. Außerdem sollten gerechte Lösungen für Jerusalem und die palästinensischen Flüchtlinge gefunden werden.¹⁷ Darüber hinaus konnte die EU ihre Präsenz in Friedensverhandlungen ausbauen. So war sie am Krisentreffen in Sharm al-Sheikh im Oktober 2000 und den Verhandlungen in Taba im Januar 2001 beteiligt. Außerdem ist die EU Teil des 2002 gegründeten Nahost-Quartetts, zu dem auch die Vereinten Nationen, die USA und Russland gehören, und das als Forum der wichtigsten externen Akteure im israelisch-palästinensischen Konflikt agiert.

Als Teil des Quartetts geriet die EU nach den palästinensischen Parlamentswahlen im Januar 2006 in ein Dilemma, da nicht klar war, wie mit dem Sieg der Hamas umzugehen

¹⁴ Vgl. Muriel Asseburg, „From Declaration to Implementation? The Three Dimensions of European Policy towards the Conflict“, in: Muriel Asseburg, Dominique Moisi, Gerd Nonneman und Stefano Silvestri, „The European Union and the crisis in the Middle East“, *Institute for Security Studies, Chaillot Papers* 62, Juli 2003, S. 11-26, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp062e.pdf> [11.03.2013].

¹⁵ Vgl. European Union, „Presidency Conclusions“, *Berlin European Council*, 24.-25.03.1999, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html [11.03.2013].

¹⁶ Vgl. Muriel Asseburg und Jan Busse, „Deutschlands Politik gegenüber Israel“, in: Thomas Jäger, Alexander Höse und Kai Oppermann (Hrsg.), „Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen, Normen.“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, S. 693-716, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/29_Asseburg_Busse_Final%20\(2\).ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/29_Asseburg_Busse_Final%20(2).ks.pdf) [11.03.2013].

¹⁷ Vgl. European Union, „Presidency Conclusions“, *Seville European Council*, 21.-22.12.2002, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf [11.03.2013].

**PALÄSTINENSISCHE
GEBIETE**

12. März 2013

JÖRG KNOCHA

DR. HANS MARIA HEYN

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

sei. Da die Hamas nicht bereit war, das Existenzrecht Israels anzuerkennen, auf Gewalt zu verzichten sowie die bestehenden israelisch-palästinensischen Verträge zu akzeptieren, beschränkte die EU ihre Kontakte fortan auf Präsident Abbas. Die Isolationspolitik gegenüber der Hamas hatte zur Folge, dass die EU im April 2006 ihre direkte Unterstützung für die PA einstellte und durch einen neu entwickelten Finanzierungsmechanismus ihre Hilfsgelder direkt an die Bevölkerung oder über Abbas' Büro leitete. Statt in den Aufbau von PA-Institutionen flossen die EU-Gelder nun hauptsächlich in humanitäre Nothilfe, was trotz des Boykotts der Regierung zu einer Erhöhung des Gesamtbetrages an EU-Hilfen führte. Nach der Machtübernahme der Hamas in Gaza und der Bildung einer Regierung unter Salam Fayyad, deren Autorität sich de facto auf das Westjordanland beschränkte, wurde die sog. „West-Bank-first“-Strategie entwickelt. In deren Ergebnis wurden die EU-Zahlungen an die PA wieder aufgenommen mit der Absicht das Westjordanland zu einem Modell für ökonomischen und politischen Erfolg zu machen.

Der Plan geht nicht auf

Die erhoffte Wirtschaftsentwicklung blieb jedoch aus. Zentrale Voraussetzungen für eine prosperierende Ökonomie wie der uneingeschränkte Zugang zu anderen Märkten und wichtigen Ressourcen sind auf Grund der israelischen Besetzung nicht gegeben.¹⁸ Auch auf der Verhandlungsebene gab es keine Fortschritte. Der 2007 begonnene Annapolis-Prozess, in dem die EU im Gegensatz zur USA nur eine marginale Rolle einnahm, änderte daran nichts. Dazu kam die Unfähigkeit von Fatah und Hamas sich zu versöhnen, die Palästinensergebiete wiederzuvereinen und längst überfällige Parlaments- und Präsidentschaftswahlen abzuhalten. Bestehende Fortschritte auf dem Weg zu einer institutionell konsolidierten Staatlichkeit wurden so wieder rückgängig gemacht. Besonders die EU zeigte sich von diesen Entwicklungen betroffen, da sie sich diesem Bereich seit den Oslo-Abkommen besonders verpflichtet fühlte. Die Strategie des Quartetts und damit auch der EU, die Hamas zu isolieren und das Westjordanland als Vorzeigeregion zu entwickeln, ging nicht auf.

Die Rolle Brüssels beschränkt sich seitdem wieder verstärkt auf eine deklaratorische Politik. In dieser Funktion hat die EU jedoch an Profil gewonnen. Die EU-Erklärungen der letzten Jahre zeichnen sich durch eine hohe Konsistenz aus. So werden im EU-Ratsentschluss vom 10. Dezember 2012 beide Seiten dazu aufgefordert Endstatusverhandlungen mit klaren Parametern und ohne Vorbedingungen aufzunehmen. Jerusalem solle die zukünftige Hauptstadt beider Staaten sein. Darüber hinaus wird erneut darauf eingegangen, dass Siedlungen gegen das Völkerrecht verstoßen und ein Hindernis für den Frieden darstellen. Die zukünftige Grenze zwischen beiden Staaten müsse auf der „Grünen Linie“ von 1967 basieren. Abweichungen seien nur akzeptabel, wenn sich beide Seiten darauf einigten. Die israelischen Grenzen zum Gazastreifen müssten unverzüglich, dauerhaft und ohne Vorbedingungen für humanitäre und kommerzielle Güter sowie für den Personenverkehr geöffnet werden. Auch auf Produkte aus israelischen Siedlungen wird eingegangen. Die EU sei dazu entschlossen, bestehende Regelungen vollständig zu implementieren.¹⁹ Das betrifft vor allem Regelungen zur korrekten Kennzeichnung von Produkten, die in die EU eingeführt werden und bei denen zwischen Produkten aus Israel

¹⁸ Vgl. Patrick Müller, „Die EU, die Hamas und die Krise im israelisch-palästinensischen Friedensprozess. Eine kritische Bilanz der europäischen Politik und Empfehlungen für einen Neuanfang“, *SWP-Studien 2009/S 08*, März 2009, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S08_mpa_ks.pdf [11.03.2013].

¹⁹ Vgl. European Union, „Council conclusions on the Middle East Peace Process“, *3209th Foreign Affairs Council meeting*, 10.12.2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134140.pdf [11.03.2013].

12. März 2013

JÖRG KNOCHA

DR. HANS MARIA HEYN

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

und Siedlungserzeugnissen unterschieden werden muss.²⁰ Waren aus den Siedlungen fallen dabei nicht unter ein Abkommen zum zollfreien Import israelischer Produkte in die EU. Diese Positionen zum Nahostkonflikt werden in den Palästinensischen Gebieten einhellig begrüßt.

FAZIT

Die deklaratorische Nahostpolitik der EU ist seit der Venedig-Erklärung 1980 von einem hohen Maß an Stringenz gekennzeichnet. Sukzessive wurden ihre Erklärungen konkreter und behandeln mittlerweile alle relevanten Streitpunkte. Als politischer Vermittler konnte die EU ihre Rolle zwar ausbauen, gleichwohl mangelt es sowohl an Einheitlichkeit als auch an Durchschlagskraft. Die Nahostpolitik der USA verfügt im Vergleich über geringere Beständigkeit. Das liegt vor allem am großen außenpolitischen Gestaltungsspielraum des jeweiligen Präsidenten. Obamas mutiger Rhetorik der ersten Amtsjahre folgten kaum praktische Schritte. Weder wurde ein neuer Friedensplan vorgelegt noch ein bestehender reaktiviert. Der entscheidende Druck Washingtons auf Israelis und Palästinenser, notwendige Kompromisse einzugehen, fehlte bisher.

Dies eröffnet der EU die Chance eine aktivere Rolle einzunehmen und gemeinsam mit den USA eine Friedensinitiative zu starten. Die EU verfügt durch ihr wirtschaftliches Gewicht und ihre politische Attraktivität über die notwendigen Anreize, um die palästinensische Führung zu neuen Verhandlungen zu motivieren. Das gleiche gilt für das Verhältnis zwischen den USA und Israel. Dabei müssen auch die Vereinten Nationen, Russland sowie die Arabische Liga eingebunden werden. In einem Gespräch mit den Autoren äußerte der palästinensische Chefunterhändler Saeb Erekat Ende Februar 2013 die Hoffnung, dass Brüssel und Washington bis Ende des Jahres einen internationalen Konsens für Endstatusverhandlungen erreichen werden.

Die Friedensinitiative der Arabischen Liga von 2002 kann dabei eine wichtige Rolle spielen. Sie verfügt über viele Parallelen zu den Standpunkten der EU. Nicht umsonst betonte Hans-Gert Pöttering als Präsident des Europäischen Parlaments in einer Rede vor der Knesset, dass das neugewonnene Engagement der arabischen Staaten eine Chance darstellt, die genutzt werden sollte.²¹ Nur wenn alle externen Akteure mit einer Stimme sprechen, können Israelis und Palästinenser dazu motiviert werden, die notwendigen Kompromisse einzugehen. Ein auf den Positionen der EU basierender transatlantischer Friedensplan, der alle Konfliktpunkte umfasst und mit einem festen Zeitplan verbunden ist, scheint derzeit eine greifbare Möglichkeit, den Friedensprozess wiederzubeleben.

²⁰ Vgl. Christoph Schult, „Patience Runs Out: EU To Crack Down on Israeli Settlement Products“, *Spiegel Online*, 11.02.2013, <http://www.spiegel.de/international/europe/eu-to-crack-down-on-products-from-israeli-settlements-a-882623.html> [11.03.2013].

²¹ Vgl. Hans-Gert Pöttering, „Rede des Präsidenten des Europäischen Parlaments Prof. Dr. Hans-Gert Pöttering vor der Knesset“, *kas.de*, 01. Juni 2007, <http://www.kas.de/israel/de/publications/11059/> [11.03.2013].

WICHTIGE VN-RESOLUTIONEN ZUM NAHOSTKONFLIKT UND US- SOWIE EUROPÄISCHES ABSTIMMUNGSVERHALTEN

R
E
S
O
L
U
T
I
O
N
E
N

	<i>Inhalt der Resolution</i>	<i>Datum der Abstimmung</i>	<i>Abstimmungsverhalten</i>			
			<i>USA</i>	<i>Deutschland</i>	<i>Frankreich</i>	<i>Großbritannien</i>
Generalversammlungsresolution 181 (II)	VN-Teilungsplan. Aufteilung des britischen Mandatsgebiets in einen arabischen und einen jüdischen Staat. Internationales Regime unter VN-Aufsicht für Jerusalem (inkl. Bethlehem).	29. November 1947	JA	-	JA	ENTHALTUNG
Generalversammlungsresolution 194 (III)	Flüchtlingsresolution. Friedliebenden palästinensischen und jüdischen Flüchtlingen soll es erlaubt werden, zum frühest möglichen Zeitpunkt in ihre Heimat zurückzukehren.	11. Dezember 1948	JA	-	JA	JA
Sicherheitsratsresolution 242	Aufruf an Israel, sich aus den während des Sechs-Tage-Kriegs besetzten Gebieten, zurückzuziehen.	22. November 1967	JA	-	JA	JA
Sicherheitsratsresolution 338	Aufruf an die Konfliktparteien des Jom-Kippur-Kriegs (Oktober-Krieg) einen umgehenden Waffenstillstand einzuleiten und die Sicherheitsratsresolution 242 zu implementieren.	23. Oktober 1973	JA	-	JA	JA
Generalversammlungsresolution 3237	PLO bekommt Beobachterstatus („non-state observer“) in den VN.	22. November 1974	NEIN	NEIN	ENTHALTUNG	NEIN
Sicherheitsratsresolution 446	Die israelischen Siedlungen in den von Israel besetzten Gebieten haben keine rechtliche Gültigkeit und sind ein Hindernis dafür, Frieden in der Region zu erreichen.	22. März 1979	ENTHALTUNG	-	JA	ENTHALTUNG
Sicherheitsratsresolution 478	Das von Israel erlassene sog. Jerusalem-Gesetz, das Jerusalem als unteilbare Hauptstadt Israels darstellt, ist völkerrechtswidrig. Verweigerung der Anerkennung des Gesetzes. Dieses ist null und nichtig.	20. August 1980	ENTHALTUNG	-	JA	JA
Generalversammlungsresolution 43/177	Anerkennung der Ausrufung des Staates Palästina durch den Palästinensischen Nationalrat am 15. November 1988. Die Bezeichnung PLO wird durch Palästina ersetzt.	15. Dezember 1988	NEIN	ENTHALTUNG	ENTHALTUNG	ENTHALTUNG
Generalversammlungsresolution 52/250	Zusätzliche Rechte für die Palästinenser in den VN, u.a. das Recht an den Generaldebatten teilzunehmen.	07. Juli 1998	NEIN	JA	JA	JA
Sicherheitsratsresolution 1397	Erste Sicherheitsratsresolution die explizit zu einer Zwei-Staaten-Lösung aufruft.	12. März 2002	JA	-	JA	JA
Sicherheitsratsresolution 1860	Aufruf an die Konfliktparteien den im Dezember 2008 begonnenen Gaza-Krieg einzustellen.	09. Januar 2009	ENTHALTUNG	-	JA	JA
Generalversammlungsresolution 67/19	Aufwertung des palästinensischen VN-Status zu einem Beobachtenden Nicht-Mitgliedsstaat („non-member observer state“).	29. November 2012	NEIN	ENTHALTUNG	JA	ENTHALTUNG

(Eigene Darstellung auf Grundlage folgender Quelle: United Nations Information System on the Question of Palestine, 2013, <http://unispal.un.org/unispal.nsf/udc.htm> [05.03.2013].)