

September 2023

Länderbericht

Auslandsbüro Palästinensische Gebiete



30 Jahre Oslo-Abkommen – ein gescheiterter Friedensprozess

Steven Höfner, Franziska Schneider

Das Bild des Handschlags zwischen dem israelischen Premierminister Jitzchak Rabin und Jassir Arafat, dem Vorsitzenden der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO), am 13. September 1993 im Garten des Weißen Hauses in Washington, D.C., ging um die Welt. Ein Frieden im Nahostkonflikt mit einer Zwei-Staaten-Lösung schien in vorstellbarer Nähe. 30 Jahre später ist der Friedensprozess zum Erliegen gekommen; die politischen Mehrheiten in Israel und eine eskalierende Gewaltspirale in den Palästinensischen Gebieten lassen die Hoffnung auf eine diplomatische Lösung mit zwei koexistierenden Staaten in weite Ferne rücken. Es stellt sich nach 30 Jahren des Oslo-Systems die Frage: Wieso wird an diesen Abkommen noch festgehalten?

Mit der „Prinzipienerklärung über eine vorübergehende Selbstverwaltung“ wurde 1993 der erste Teil der sogenannten Osloer Abkommen vereinbart, die die gegenseitige Anerkennung formalisierte und den Grundstein für einen souveränen palästinensischen Staat legen sollten.

Land für Frieden: Zeitenwende für den Nahostkonflikt

Infolge des Jom-Kippur-Kriegs wurden bereits in den 1970er Jahren unter der Vermittlung der USA mit Initiativen wie der Genfer Konferenz und dem Camp-David-Abkommen Versuche für eine friedliche Lösung des Nahostkonflikts unternommen. Diese Vorstöße blieben zunächst in Bezug auf die palästinensische Frage größtenteils ergebnislos; unter anderem auch aufgrund des israelischen Verhandlungsverbots mit der PLO, die seit ihrer Gründung 1964 als Vertretung der Palästinenser galt. Zu direkten Verhandlungen zwischen Israelis und Palästinensern kam es erst nach dem Ausbruch der Ersten Intifada 1987 sowie der palästinensischen Unabhängigkeitserklärung und indirekten Anerkennung des Existenzrecht Israels durch die PLO 1988. Im Nachgang zur Madrid-Konferenz (1991) kam es zu einer Reihe von geheimen Verhandlungen zwischen Israelis und Palästinensern in Oslo, deren Resultate in den Handschlag von Arafat und Rabin

mündeten. Die Verkündung der Oslo-I-Abkommen markierte einen Paradigmenwechsel, bei dem Israel im Gegenzug für die Anerkennung seines Existenzrechts die bereits im Friedensvertrag mit Ägypten erfolgreich angewendete Formel „Land gegen Frieden“ versprach. Mit Oslo-I 1993 und Oslo-II 1995 sollte der Rahmen für eine Zwei-Staaten-Lösung gelegt werden:

- › Die PLO erkannte das Existenzrecht Israels in den Grenzen von 1967 formell an; im Gegenzug akzeptierte Israel die PLO als Vertreter des palästinensischen Volkes.
- › Im Zuge von Oslo-II wurde das Westjordanland in A-, B- und C-Gebiete aufgeteilt.
- › Die neu geschaffene quasi-staatliche Palästinensische Autonomiebehörde (PA) erhielt Autonomierechte in den A- und teilweise in den B-Gebieten. Schrittweise sollte die Übertragung staatlicher Befugnisse auf die PA einhergehen mit einem gleichzeitigem Rückzug Israels aus den seit 1967 besetzten Gebieten.
- › Beide Seiten vereinbarten eine Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen und die Schaffung offizieller palästinensischer Sicherheitskräfte.

Für die Umsetzung der Vereinbarungen wurde eine Übergangszeit von fünf Jahren festgelegt, in der auch die Endstatusfragen – der Status Jerusalems, die israelischen Siedlungen in den besetzten Gebieten, der Status palästinensischer Flüchtlinge, die Ressourcenverteilung und Fragen der Sicherheit – geklärt werden sollten. Am Ende dieser Prozesse hätte zur Jahrtausendwende ein souveränes Palästina entstehen sollen.

Widerstand und neue Realitäten der Osloer Abkommen

Kurz nach Unterzeichnung des Oslo-II-Abkommens wurde Jitzchak Rabin im November 1995 von einem israelischen Rechtsextremisten ermordet. Auf der anderen Seite nahm die Anzahl der palästinensischen Terroranschläge gegen Israelis zu. Nach der kurzen Interimsregierung unter Shimon Peres, der die Pläne Rabins größtenteils fortführte, wurde Benjamin Netanjahu 1996 zum ersten Mal zum Premierminister gewählt – und damit eine Oslo-feindliche Regierung, die den Siedlungsbau wieder vorantrieb.

Die an die Oslo-Vereinbarungen angeknüpften Verhandlungen zur Klärung der Endstatusfragen und zum Abzug der israelischen Streitkräfte wurde nie realisiert; die Gespräche in Camp David im Sommer 2000 zwischen Jassir Arafat und dem israelischen Premierminister Ehud Barak endeten mit verhärteten Fronten. Wenige Monate später brach die Zweite Intifada, eine von Militäroperationen und Terroranschlägen gekennzeichnete Zeit, aus. Die Militarisierung der Besatzung wurde seitdem sogar ausgebaut, sichtbar u.a. in einer mehrere hundert Kilometer langen Sperranlage.

Die ursprünglich zeitlich begrenzte Aufteilung des Westjordanlands in A-, B- und C-Gebiete hat indes eine Zersplitterung des Westjordanlands geschaffen. Der Gaza-Streifen ist seit der Machtübernahme durch die Hamas 2007 durch eine verschärfte ägyptische und israelische Blockade isoliert. Ost-Jerusalem ist seit dem Sechstagekrieg von Israel völkerrechtswidrig annektiert und untersteht somit aus israelischer Sicht nicht dem

Oslo-System. Im Westjordanland hat die PA nur in den 18 Prozent der A-Gebiete umfassende Befugnisse; das B-Gebiet wird gemeinsam von palästinensischen Zivil- und israelischen Sicherheitsbehörden verwaltet. Im C-Gebiet, das mehr als 60 Prozent des Westjordanlands umfasst, behielt Israel die vollständige Kontrolle. Auch die Kontrolle über vitale Ressourcen wie Wasser und Bodenschätze sowie See-, Luft- und Landzugang unterliegen israelischer Hoheit. Die eigentlich nur temporär angelegte Aufteilung des Westjordanlands hat sich dadurch in neue Realitäten verfestigt. Profiteure sind davon bislang die israelischen Siedlerbewegungen und die Palästinensische Autonomiebehörde, die sich jeweils in ihren zugewiesenen Gebieten mit eigenen Interessen festsetzten.

Die langfristigen Folgen der Oslo-Verträge auf die Palästinensischen Gebiete

Statt wie in den Abkommen den Siedlungsbau zu stoppen, sind diese – außer im Gaza-Streifen – seit den 1990er Jahren stark angewachsen. Waren es 1993 noch etwa 110.000 Siedler im Westjordanland inklusive Ost-Jerusalem, leben heute schätzungsweise 750.000 bis 800.000 in den Palästinensischen Gebieten. War eine Besiedlung des Westjordanlands zu Osloer Zeiten oft ideologisch motiviert, haben finanzielle Anreize sowie der infrastrukturelle Ausbau und die Suburbanisierung der Siedlungen diese für Israelis fast „normalisiert“. Gleichzeitig verringert sich der verfügbare Raum für die demografisch wachsende palästinensische Bevölkerung, die bisweilen in die A- und B-Gebiete abgedrängt wird. Im Gegensatz zu Israel leben Palästinenser in den besetzten Gebieten nach wie vor unter Militärrecht und werden damit von der israelischen Besatzungsbehörde in ihren individuellen Rechten stark eingeschränkt – etwa in der Bewegungsfreiheit oder bei Baugenehmigungen für den eigenen Grund und Boden.

Die in den Interimsabkommen von Oslo (genauer: dem Paris-Protokoll) etablierten ökonomischen Beziehungen zwischen Israel und

der PA hatten kaum die versprochenen positiven Auswirkungen auf die palästinensische Wirtschaft. So gab es einerseits eine Bereicherung der palästinensischen Eliten, die sich im neuen Markt rasch Monopolstellungen aufbauen konnten, und andererseits eine Verarmung mitsamt hoher Arbeitslosigkeit der palästinensischen Bevölkerung (Stand 2023: 24,7 Prozent in den Palästinensischen Gebieten, unter den 19 bis 29-Jährigen 48,3 Prozent). Viele Palästinenser leiden unter anhaltender Perspektivlosigkeit angesichts eingeschränkter Rechte, mangelnder politischer Visionen und fehlenden wirtschaftlichen Aufstiegsmöglichkeiten. Die sich häufig daraus ergebenden Frustrationen und Depressionen führen nicht selten zur Radikalisierung inklusive steigender Gewaltbereitschaft.

Der Blick der palästinensischen Bevölkerung auf das Oslo-System

Laut einer Umfrage des Palestinian Center for Policy and Survey Research bewerten 63 Prozent der palästinensischen Bevölkerung die Palästinensische Autonomiebehörde und damit ein zentrales Ergebnis der Oslo-Abkommen als Last für die palästinensische Bevölkerung.¹ Über die Hälfte der Bevölkerung würde eine sofortige Abschaffung der PA befürworten.

Die in den Osloer Abkommen festgeschriebene Sicherheitskoordination zwischen der PA und der israelischen Armee wurde zwar immer wieder von Präsident Mahmud Abbas offiziell aufgekündigt (inoffiziell wurde sie stets fortgesetzt mit Ausnahme der Zweiten Intifada), hat jedoch über die Jahre unter der palästinensischen Bevölkerung den Eindruck zementiert, dass die Palästinensische Autonomiebehörde lediglich ein weiteres Instrument der Besatzung ist, statt die Interessen der Palästinenser zu vertreten. Die Sicherheitskoordination zeigt sich für die palästinensische Bevölkerung besonders in zwei Fällen:

- › Bei israelischen Militäroperationen in den A-Gebieten (mit wenigen Ausnahmen sind nur dort palästinensische Sicherheitskräfte stationiert) ziehen sich die palästinensischen Sicherheitsdienste zurück. Dies wirkt konfliktentschärfend, denn damit kommt es zu keiner direkten Konfrontation der israelischen Armee mit dem palästinensischen Sicherheitsestablishment. Die palästinensische Bevölkerung fühlt sich dadurch der israelischen Armee jedoch schutzlos ausgeliefert.
- › Die PA tauscht regelmäßig Geheimdienstinformationen mit den israelischen Behörden aus. Damit sollen terroristische Aktivitäten im Vorfeld aufgedeckt und unterbunden werden. Aus Sicht vieler Palästinenser wird dies allerdings auch zum Machterhalt der PA-Eliten genutzt, die damit politische und wirtschaftliche Gegner einschränke.

Als Sinnbild für das Oslo-System gilt vielen Palästinensern Präsident Mahmud Abbas. Er war maßgeblich an den Verhandlungen in Oslo beteiligt und unterschrieb in seiner damaligen Funktion als Generalsekretär der PLO das Oslo-I-Abkommen. Der Handschlag von Arafat und Rabin kurz danach war der symbolische Akt. Mit der Wahl zum Präsidenten 2005 übernahm Abbas die politische Führung über ein von den Auswirkungen der Zweiten Intifada gezeichnetes Volk. War sein Vorgänger Arafat nach dem Scheitern der Interimsphase von Oslo bereit, wieder in die direkte Konfrontation mit Israel zu gehen, verkörperte Abbas einen erneuten Politikwechsel hin zu Gewaltfreiheit und Sicherheitskoordination. Seine mittlerweile 18-jährige Amtszeit ohne Wiederwahl wird von der internationalen Staatengemeinschaft daher durchaus als konfliktstabilisierend wahrgenommen.

Innenpolitisch hat sein autoritäres Vorgehen jedoch politische Debattenräume derart verengt, dass Kritiker oder Herausforderer entledigt wurden. Lediglich die Hamas konnte

¹ <https://www.pcpsr.org/sites/default/files/Poll%2088%20English%20full%20text%20June%202023.pdf>

sich während seiner Amtszeit als politische Alternative etablieren, insbesondere seit der politischen Spaltung von Westjordanland und Gazastreifen 2007, gilt international allerdings aufgrund ihrer Befürwortung von Gewalt und ihrer Ablehnung der Oslo-Verträge als isoliert. Präsident Abbas versteht unter diesen Voraussetzungen das Oslo-System geschickt für seine Interessen einzusetzen: Gibt es Kritik an der Unzulänglichkeit der PA oder aufgrund demokratischer Defizite, sind zumeist die anhaltende israelische Besatzung oder das Agieren der Hamas Schuld. Der Politikstil von Präsident Abbas ist somit unmittelbar mit den durch die Oslo-Abkommen geschaffenen Realitäten verknüpft. Die hohe Ablehnung von Präsident Abbas in der palästinensischen Bevölkerung (knapp 80 Prozent fordern in Umfragen seinen sofortigen Rücktritt) zieht damit auch die Zustimmungswerte zu den Oslo-Vereinbarungen hinunter.

In einem sehr wahrscheinlichen Szenario eines politischen Vakuums nach der Amtszeit von Präsident Abbas (88 Jahre alt) – es gibt keinen Vize-Präsidenten und das Parlament wurde bereits vor einigen Jahren aufgelöst – wird es innerpalästinensisch um die Deutungshoheit von Oslo gehen: Gibt es tragfähige und fortzuführende Aspekte oder sind die Abkommen endgültig gescheitert? Letzteres scheint derzeit zumindest die überwältigende Mehrheit in der palästinensischen Gesellschaft darzustellen: 70 Prozent halten eine Zwei-Staaten-Lösung auf der Grundlage von Oslo für nicht realisierbar.

Keine Aussichten auf Verhandlungspartner

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht hat die Führungselite der Palästinensischen Autonomiebehörde längst die demokratische Legitimität und damit das Mandat verloren, für die eigene Bevölkerung zu sprechen. Auf der israelischen Seite sehen die Aussichten auf eine Fortführung eines Friedensprozesses mit dem Ziel der Koexistenz von zwei Staaten noch prekärer aus.

Bereits vor und während seiner ersten Amtszeit (1996 bis 1999) hatte Premierminister Benjamin Netanjahu seine Ablehnung gegenüber dem Oslo-Friedensprozesses öffentlich verkündet. Dennoch gab es in seinen Regierungen immer auch Elemente der Unterstützung für die PA, um diese zumindest handlungsfähig zu halten. In der aktuellen rechten Regierung, mit prominenten Vertretern der Siedlerbewegung wie Bezale Smotrich (Finanzminister und Minister für zivile Angelegenheiten im Verteidigungsministerium) und Itamar Ben-Gvir (Minister für Nationale Sicherheit), ist die „Souveränität Judäas und Samarias“ festgeschrieben. Das damit gemeinte Westjordanland wird als Kernbestandteil Israels beschrieben – für einen palästinensischen Staat sei damit kein Platz. Die aktuelle Regierung macht somit kein Geheimnis aus ihren Annexionsplänen und der Ablehnung einer Zwei-Staaten-Lösung. Unterschiede bestehen innerhalb der Regierung lediglich in den Ansichten, wie eine solche Annexion aussehen soll. Während Netanjahu mit seiner Likud-Partei mittels Siedlungsexpansion eher an einer de facto Annexion des Westjordanlandes arbeitet, um mögliche internationale Sanktionen einer formalen Annexion zu umgehen, arbeiten die Parteien der Siedler dezidiert auf eine de jure Annexion hin.

Die politischen Parteien der Siedlerbewegung wollen im Falle einer Annexion die Separierung der Bevölkerungsgruppen verschärfen. Um das Fortbestehen eines jüdischen Staates Israel inklusive des Westjordanlandes zu sichern, sollen Palästinenser entweder das Land verlassen, sich als zweitklassige Bürger in die Ordnung vor Ort einfügen oder sich im Falle des fortgesetzten Widerstands mit der gewaltsamen Antwort des israelischen Militärs abfinden – so lautet zumindest die Zukunftsprognose von Finanzminister Smotrich.²

² <https://www.haaretz.com/israel-news/2017-09-13/ty-article/.premium/israeli-party-approves-annexation-plan->

[to-coerce-palestinian-departure/0000017f-df1c-db22-a17f-ffbd22860000](https://www.haaretz.com/israel-news/2017-09-13/ty-article/.premium/israeli-party-approves-annexation-plan-)

Oslo ist tot, doch Keinen interessiert es

Die Schwächen der Oslo-Verträge, die letztlich zu ihrem katastrophalen Scheitern führten, traten in den letzten 30 Jahren immer wieder zu Tage: ausbleibende Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung und lediglich eine vage Hoffnung auf dauerhaften Frieden als Anreiz bei Umsetzung der Abkommen. Ein palästinensischer Staat wird unter diesen Bedingungen auch in den nächsten 30 Jahren nicht entstehen.

Die letzten noch intakten Aspekte der Oslo-Verträge wie die Präsenz der PA oder die Sicherheitskoordination kaschieren eigentlich nur noch, was bereits Israelis wie Palästinensern bewusst ist: Der Nahostkonflikt ist in der post-Oslo-Phase angekommen, in der der existentielle Kampf um die eigene Identität wichtiger als eine mögliche Koexistenz ist. Diese Einstellung wird in den nächsten Jahren zwangsläufig zum Tod vieler Menschen führen. Dennoch klammern sich die westlichen Staaten an die Illusion, das Oslo-System werde die Zukunft friedlich gestalten – zumindest ist dies die gängige Rhetorik, ohne zu verdeutlichen, dass der Missbrauch der Oslo-Verträge durch die PA und die Missachtung durch israelische Regierungen den Konflikt weiter angeheizt haben. Doch obwohl das Scheitern des Friedensprojekts offensichtlich ist, herrscht Rat- und Ideenlosigkeit im Umgang mit dem Nahostkonflikt. Wegschauen und hoffen, dass die Illusion von Oslo noch ein weiteres Jahr überdauert, ist die internationale Devise. Doch mit jedem Jahr steigt das Eskalationspotential. Die Folgen sind verheerend, vor allem für die Palästinenser, die sich allmählich dem von Bezalel Smotrich beschriebenen Szenario nähern. Und auch dabei wird international lieber nicht über die Auswirkungen nachgedacht.

Dabei muss das Scheitern des Oslo-Systems nicht zwangsläufig das Scheitern der Zwei-Staaten-Lösung bedeuten. Ideen gibt es viele, wie der Prozess neu aufgesetzt werden könnte. Es mangelt aber, insbesondere im demokratischen Westen, an einer mittel- bis langfristigen Vorausschau und an Mut, daraus zu gewinnende Erkenntnisse umzusetzen.

So wie das System von Oslo bereits begraben ist, lässt sich auch seine Entstehungsgeschichte nicht wiederbeleben. Denn anders als vor über 30 Jahren gibt es heute keine Verhandlungsbereitschaft mehr zwischen israelischer und palästinensischer Führung. Zudem hat sich die Region in den letzten 30 Jahren gravierend verändert. Obgleich die palästinensische Frage regional zuletzt an den Rand gedrängt wurde; die Interessen der Nachbarstaaten und der Großmächte im Nahen Osten kumulieren in den Palästinensischen Gebieten und insbesondere an Jerusalems Heiligen Stätten. Ein Funken zur falschen Zeit kann einen regionalen Flächenbrand auslösen. Das bedeutet auch, eine irgendwie geartete Zwei-Staaten-Lösung kann nur funktionieren, wenn sie in einen regionalen Rahmen eingearbeitet wird. Dafür müssen Strategien und Anreize entwickelt werden. 30 Jahre Oslo-Abkommen sollte somit kein Grund zum Jubeln oder zu nostalgischen Erinnerungen sein, sondern ein Anstoß, den Nahen Osten mit seinen Konflikten und seinen Chancen neu zu denken.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Steven Höfner
Leiter des Auslandsbüros
Palästinensische Gebiete
www.kas.de/palaestinensische-gebiete

steven.hoefner@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)