

Die Palästinenser nach Annapolis

Die Konferenz von Annapolis hat die Tür zu neuen Verhandlungen aufgestoßen. Bis Ende 2008 soll eine Übereinkunft gefunden werden. Das nächste Jahr wird daher entscheidend für den Frieden in Nahost sein.

Die Ausgangslage der Konferenz

Nach der gewaltsamen Machtübernahme der Hamas im Gaza-Streifen erklärte der Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde die Regierung der im Januar 2006 gewählten radikal-islamischen Hamas für abgesetzt und bildete eine Übergangsregierung in der West Bank. Zum größten Teil bestehend aus unabhängigen und gemäßigten Politikern unter der Führung von Premierminister Salam Fayyad tat sich mit der neuen Regierung eine reale Chance für Friedensverhandlungen mit Israel auf.

Da die Hamas durch den blutigen Putsch gegen die Fatah und durch ihre Unterdrückung der Opposition und der freien Presse im Gaza-Streifen einen Rückgang ihrer Popularität innerhalb der palästinensischen Bevölkerung erlitten hat, kann Präsident Abbas trotz des Verlustes des Gazastreifens sogar gestärkt aus dem Bruderkrieg hervorgehen. Hierzu benötigt er neben Verbesserungen des Alltagslebens der Palästinenser und Fortschritten bei der wirtschaftlichen Entwicklung – für beide ist eine Verbesserung der Bewegungsfreiheit der Schlüssel - vor allem einen politischen Horizont.

Die Palästinenser sollten sehen, dass sich der in der Westbank beschrittene moderate Weg auch im Hinblick auf die Entwicklung hin zu einem eigenen Staat auszahlt. Dies sollte die Konferenz von Annapolis beweisen. Die Hoffnung der internationalen

Gemeinschaft ist, dass so auch der Gaza-Streifen von Abbas zurück gewonnen werden könne („Westbank First“-Strategie).

Auch auf israelischer Seite setzte sich in den politischen Kreisen um Ministerpräsident Olmert das Verständnis durch, dass die Machtübernahme der Hamas im Gaza-Streifen nur durch eine Stärkung von Abbas rückgängig gemacht werden kann. Solch eine Stärkung von Abbas' innenpolitischer Position ist eng verknüpft mit der Qualität und für die Palästinenser konkreten Spürbarkeit der Zugeständnisse, die Abbas der israelischen Regierung in Verhandlungen abringen kann. Ohne eine merkliche Verbesserung der Lebensverhältnisse, insbesondere in den Bereichen Bewegungsfreiheit und Baustop für israelische Siedlungen, aber auch ohne spürbare Schritte hin zu einem unabhängigen, lebensfähigen palästinensischen Staat, hätte Abbas den Vertrauensvorschuss innerhalb seiner eigenen Bevölkerung schnell verspielt.

Wichtiger als Details im Hinblick auf die drei großen Endstatusfragen (Grenzen und Siedlungen, Status Jerusalems und Flüchtlinge) waren für Abbas daher ein Zeitplan für die Verhandlungen über diese Fragen sowie ein ernsthafter Kontrollmechanismus für die Implementierung erster Schritte. Hier waren die Palästinenser von den verschiedenen Friedensplänen der Vergangenheit enttäuscht worden.

Vor diesem Hintergrund lud Präsident Bush im Juli 2007 im Rahmen einer Grundsatzklärung zur Lage im Nahen Osten die beiden verfeindeten Parteien, sowie die übrigen Staaten der Arabischen Liga, die Mitglieder des Nahost-Quartetts, Vertreter der G-8 Staaten sowie

THOMAS BIRRINGER

03. Dezember 2007

www.kas.de

www.kas.de/ramallah

Repräsentanten wichtiger islamischer Länder und internationaler Organisationen zu einer Konferenz Ende November ein, deren Ankündigung eine hohe Eigendynamik im Hinblick auf neue Friedensverhandlungen entwickelte.

Seit der faktischen Teilung der Palästinensischen Gebiete im Juni 2007 war es bereits unter Vermittlung der amerikanischen Außenministerin Condoleezza Rice zu einer Wiederbelebung des Friedensprozesses durch eine Reihe von Treffen zwischen Abbas und Olmert gekommen. Ziel der Bemühungen war, sich auf ein Grundlagenpapier als Ausgangspunkt für nachfolgende Endstatusverhandlungen zu einigen. Trotz eines guten persönlichen Verhältnisses der beiden Protagonisten, intensivst betriebener Shuttle-Diplomatie seitens der US-Außenministerin und der mehrfach erklärten Bereitwilligkeit beider Seiten, „schmerzhafte Kompromisse“ einzugehen, blieben diese Treffen vor Annapolis jedoch ergebnislos.

Präsident Abbas, unter hohem innenpolitischen Druck stehend, bestand darauf, die wichtigsten Streitpunkte des Konflikts (Flüchtlinge, Jerusalem, Siedlungen, Wasser, Sicherheit, Grenzziehung) innerhalb der nächsten Monate im Detail zu diskutieren. Spätestens zur Annapolis-Konferenz wollte Abbas klare israelische Zusagen zu der grundsätzlichen Regelung dieser Streitfragen, sowie einen Zeitplan für Endstatusverhandlungen erhalten.

Olmert wiederum sah sich den Drohungen der religiösen Shas-Partei und der rechtsgerichteten Yisrael Beiteinu-Partei ausgesetzt, die Regierung zu verlassen, sollte Olmert sich auf Zugeständnisse bezüglich der oben genannten Streitpunkte einlassen, besonders im Hinblick auf Jerusalem. Außerdem ist Olmert durch eine Vielzahl von Korruptionsaffären und dem im Januar erwarteten „Winograd“-Bericht zu den Verfehlungen seiner Regierung während des Libanonkrieges 2006 nach wie vor geschwächt. Allerdings bedeutet dies auch, dass eine „Flucht nach vorn“ in Richtung einer Einigung mit den Palästinensern

möglicherweise seine letzte Chance sein könnte, das zum Machterhalt nötige politische Profil zu gewinnen.

Trotzdem wurden vor Annapolis die Erwartungen auf beiden Seiten deutlich gedämpft. Zu weit schienen beide Verhandlungspositionen voneinander entfernt. Während Präsident Abbas nach wie vor auf einem Zeitplan für Endstatusverhandlungen beharrte, brachte die israelische Regierung die so genannte Roadmap des Nahost-Quartetts ins Spiel und verlangte als Bedingung für Endstatusverhandlungen die Erfüllung erster Schritte, vor allem die Bekämpfung der Terrorinfrastruktur in der West Bank durch die Palästinensische Autonomiebehörde.

In der Vergangenheit hatte die Konditionierung israelischer Schritte mit einer solchen Forderung einen Fortschritt entlang der Roadmap verhindert. Überdies entbrannte eine Diskussion um die Anerkennung Israels als *jüdischen* Staat; nicht zuletzt in Anbetracht der arabischen Minderheit in „Israel proper“ zusätzlicher Sprengstoff für die Verhandlungen.

Ergebnisse der Annapolis-Konferenz

Nach der wiederholt geäußerten Skepsis beider Seiten bezüglich eines Erfolges in Annapolis schien im Vorfeld der Konferenz auch die Teilnahme hochrangiger Vertreter der arabischen Staaten fragwürdig. Umso größer war die Erleichterung, vor allem auf amerikanischer Seite, aber auch bei den Verhandlungspartnern, dass die meisten Mitglieder der Arabischen Liga ihren Außenminister nach Annapolis entsandten.

Hintergrund dürfte nicht zuletzt die nicht nur in Israel als die eigentliche strategische Bedrohung empfundene mögliche iranische Atombombe gewesen sein. Auch die sunnitischen Araber rücken jetzt näher zusammen. Israel und Araber können dabei beide leichter mit Iran umgehen, wenn die Frage der Palästinenser gelöst ist.

Besonders die Anwesenheit des Saudi-Arabischen Außenministers war in Anbetracht der immer klarer

THOMAS BIRRRINGER

03. Dezember 2007

www.kas.de

www.kas.de/ramallah

hervortretenden Führungsrolle seines Landes unter den vom sunnitischen Islam geprägten Staaten und seiner Vermittlerrolle im innerpalästinensischen Konflikt ein sehr wichtiges Signal. Syrien, mit Iran verbündet und Gastland der Hamas-Führung im Exil, entsandte immerhin den stellvertretenden Außenminister, nachdem die USA und Israel zugestimmt hatten, dass eine Lösung für die Golanhöhen am Rande der Konferenz diskutiert werden kann. Die umfassende Teilnahme der arabischen Staaten, vor allem Saudi-Arabiens, mit einem hochrangigen Vertreter an einer Nahost-Friedenskonferenz ist historisch neu und für die Nachhaltigkeit einer Einigung nicht zu unterschätzen.

Am 27. November, dem Tag der Konferenz, schafften es die Verhandlungsteams beider Seiten nach bis zum Vortag festgefahrenen Gesprächen zwischen Abbas und Olmert, sich in letzter Minute zwar nicht auf ein Grundsatzdokument, aber doch auf eine gemeinsame Erklärung zu einigen, die von Präsident Bush in seiner Eröffnungsrede verlesen wurde. Ihre wesentlichen Punkte sind:

- Beiderseitige Verpflichtung des sofortigen Beginns bilateraler Verhandlungen durch die Einrichtung eines Lenkungsausschusses, der sowohl von Olmert als auch von Abbas geführt wird und in regelmäßigen Abständen zusammentritt;
- Grundsätzliche Annahme einer friedlichen Zwei-Staaten-Lösung;
- Übereinkunft zu den Endstatusregelungen bis Ende 2008;
- Sofortige Implementierung der Roadmap unter Aufsicht und Kontrolle des ehemaligen NATO-Generals James Jones.

Am 12. Dezember 2007 sollen die bilateralen Verhandlungen bereits beginnen, in Fortsetzung der regelmäßigen Gespräche

zwischen Olmert und Abbas. Für Anfang 2008 ist in Moskau eine Folgekonferenz vorgeschlagen worden, bei der die fortwährende arabische Unterstützung dadurch sichergestellt werden soll, dass die für Syrien wichtige Frage der Golanhöhen prominenter diskutiert wird. Außerdem dürfte die für den 17. Dezember 2007 in Paris geplante internationale Geberkonferenz, die die Hilfen für die Palästinenser koordinieren soll, von der Dynamik aus Annapolis profitieren.

Ausblick und Analyse

Schon vor der Konferenz in Annapolis war abzusehen, dass sie kein Ergebnis im Hinblick auf die Endstatusfragen selbst bringen wird, sondern allenfalls den Beginn von ernsthaften Verhandlungen. Dies wurde erreicht, die wirklichen Streitfragen und damit auch die Frage des Erfolges aber wurden auf die künftigen Verhandlungen vertagt.

Beide Seiten haben in Annapolis erhalten, was sie innenpolitisch brauchten, ohne die andere Seite zu beschädigen. Olmert konnte erreichen, dass keine Details bezüglich der Kernfragen (Jerusalem, Flüchtlinge, Grenzen/Siedlungen) diskutiert wurden; diese Themen wurden nicht einmal genannt. Damit ist seine Koalition fürs erste gesichert, während für die Palästinenser ohnehin ein Zeitplan für Endstatusverhandlungen und die Überwachung der ersten Phase der Roadmap wichtiger sind.

Die Auslegung und Kontrolle der beiderseitigen Verpflichtungen hieraus obliegt künftig dem amerikanischen General James Jones. Über die Frage, ob die Palästinenser wirksam den Terrorismus bekämpfen und Israel den Baustop in den Siedlungen einhält, illegale Außenposten räumt und die Bewegungsfreiheit erleichtert, gibt es also erstmals einen „Schiedsrichter“. Keiner kann wie bisher die andere Seite für die eigene Untätigkeit verantwortlich machen.

Außerdem ist der Zeitplan, die Endstatusverhandlungen am 12. Dezember

THOMAS BIRRINGER

03. Dezember 2007

www.kas.de

www.kas.de/ramallah

zu beginnen und bis zum Ende der Amtszeit von Präsident Bush Ende 2008 abzuschließen zwar sehr ambitioniert, aber durch die Verpflichtung der amerikanischen Administration auch mit Druck verbunden.

Dennoch hat Ministerpräsident Olmert gleich nach der Konferenz hier bereits „zurückgerudert“ und den Zeitplan relativiert. Auch die israelische Siedlerbewegung manifestierte in einer Großkundgebung in Jerusalem ihre Ablehnung jeglicher Zugeständnisse an die palästinensische Seite. 42 Prozent der Israelis halten die Konferenz für einen Fehlschlag, so die Meinungsforscher. Andererseits hat die israelische Arbeitspartei bereits einen Gesetzentwurf wiederbelebt, der eine Kompensation für diejenigen Siedler aus der Westbank regeln soll, die die besetzten Gebiete freiwillig verlassen.

Dem palästinensischen Präsidenten Abbas hat die Konferenz innenpolitisch zwar eine Atempause verschafft – über sein weiteres Schicksal werden aber die in Annapolis angekündigten Verhandlungen entscheiden. In der palästinensischen Presse wurden die Ergebnisse positiv bewertet, was jedoch nicht zuletzt auf den Einfluss der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) auf die Berichterstattung zurückzuführen sein dürfte. Weite Teile der Bevölkerung sehen den Verhandlungen pessimistisch entgegen und erwarten keine baldigen oder konkreten Ergebnisse, sondern ein Versanden der Gespräche wie häufig in der Vergangenheit erlebt. Umfragen zufolge unterstützten trotzdem gut zwei Drittel der Palästinenser die Teilnahme ihrer Führung in Annapolis.

Vieles wird nun davon abhängen, ob es Präsident Abbas gelingen wird, seinen Teil der Zugeständnisse einzuhalten, die verschiedenen Milizen in der West Bank unter Kontrolle zu bringen und zumindest dazu beizutragen, Anschläge in Israel zu verhindern. Immerhin wurde in den letzten Tagen erstmalig seit Jahren wieder von der Verhaftung von Extremisten in der Westbank, nicht nur durch israelisches Militär, sondern auch durch die Sicherheitskräfte der PA berichtet.

Entscheidend wird die Entwicklung der Sicherheitslage in der Stadt Nablus sein. Die Metropole der nördlichen Westbank gilt als ein besonders schwieriges Pflaster, weil dort verschiedene, teils Fatah-nahe Milizen bislang die PA an der Durchsetzung ihres Gewaltmonopols hinderten und gleichzeitig Terroranschläge vorbereiteten. Mit Zustimmung Israels hat PA-Ministerpräsident Salam Fayyad nach langer Vorbereitung dort neue Sicherheitskräfte eingesetzt, die bislang nur bei Tag die Stadt kontrollieren sollen. Nachts behält sich die israelische Armee Einsätze vor. Trotz dieser halbherzigen Regelung scheint Fayyad die Stadt inzwischen zu kontrollieren. Ihm sei Nablus wichtiger als Annapolis, hatte er mehrfach geäußert, was die Bedeutung dieser Frage zeigt - als Zeichen für die Fähigkeit der Palästinenser, Sicherheit zu gewährleisten und damit Bewegungsfreiheit von Israel zu erhalten.

Dass ein solches Vorgehen gegen die Milizen von der palästinensischen Bevölkerung als Wiederherstellung der inneren Ordnung und nicht als „Kollaboration“ mit Israel verstanden wird, erfordert von Abbas und Fayyad eine stetige Gradwanderung. Gerade vor diesem Hintergrund ist die Tatsache, dass nicht nur Abbas' Fortschritte auf dem Gebiet der Terrorbekämpfung sondern auch die Verpflichtungen Israels bezüglich der Siedlungen nun von unabhängiger Seite überwacht werden, eine wesentliche innenpolitische Erleichterung für den Palästinenserpräsidenten.

Bereits im Vorfeld der von Hamas abgelehnten Annapolis-Konferenz war es im Gazastreifen zu Demonstrationen gegen den befürchteten „Ausverkauf palästinensischer Interessen“ in Annapolis gekommen. Diese Demonstrationen nahmen während und nach Annapolis zwar zu, erreichten aber andererseits nicht das Ausmaß der von Fatah geförderten Kundgebungen anlässlich des dritten Todestages von Yassir Arafat kurz zuvor – möglicherweise ein Zeichen dafür, dass die Zugkraft von Hamas weiter nachlässt. Eine Demonstration in Ramallah gegen die Friedenskonferenz am 27. November wurde trotzdem von den Sicherheitskräften der PA mit Gewalt

THOMAS BIRRRINGER

03. Dezember 2007

www.kas.de

www.kas.de/ramallah

aufgelöst, in Hebron kam es bei der Auflösung einer ähnlichen Demonstration zu einem Todesfall.

Die Ergebnisse von Annapolis passen so in die unausgesprochene „Westbank First“-Strategie von Präsident Abbas und Teilen der internationalen Gemeinschaft: Den Palästinensern soll durch eine Verbesserung der Lebensbedingungen in der Westbank gezeigt werden, dass sich der moderate Weg auszahlt. Spätestens bei den nächsten Wahlen soll so auch Gaza zurück gewonnen werden – wenn diese dort stattfinden können. Aber Annapolis zeigt auch, dass diese Strategie etliche Unwägbarkeiten beinhaltet. Sollten nach Annapolis die konkreten Verbesserungen für die Menschen ausbleiben und der politische Horizont verschwimmen, kann die Unterstützung schnell abbrechen.

Zwischen Hamas in Gaza und der Fatah mit Präsident Abbas herrscht weiterhin Funkstille. Das Ausmaß der Gewalt bei der Machtübernahme der Hamas im Juni 2007 sowie die Unterdrückung von Presse und Opposition in Gaza machen eine Wiederannäherung sehr schwierig. Ein gewaltsamer Versuch der Fatah, Gaza zurückzuerobern, ist zwar nicht auszuschließen, wäre aber in Anbetracht der militärischen Kräfteverhältnisse dort im Ergebnis unkalkulierbar und hätte katastrophale Folgen. Um die Einheit der beiden palästinensischen Landesteile wiederherzustellen, muss das nächste Jahr daher eindeutige Verhandlungserfolge bringen. Bis dahin wird der Gaza-Streifen aus Sicht der offiziellen palästinensischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft als abtrünniges Gebiet betrachtet werden.

In den Verhandlungen werden Präsident Abbas und sein Verhandlungsteam wie schon in Annapolis in ihrer Eigenschaft als Vertreter der Palästinensischen Befreiungsorganisation PLO auftreten. Sie sprechen formal für alle Palästinenser, auch diejenigen im Gaza-Streifen und im Exil. Hamas ist kein Mitglied der PLO. Die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) als Produkt des zwischen Israel und der PLO

geschlossenen Vertragswerkes von Oslo hat hier keine Zuständigkeit.

Somit lässt sich die Frage nach dem Erfolg der Annapolis-Konferenz noch nicht endgültig beantworten. Alles wird vom Verlauf der angekündigten Verhandlungen, der Einhaltung des Zeitplans und der parallelen Implementierung der Roadmap abhängen. Die Kernfragen, denen man in Annapolis aus dem Weg ging, werden dann auf den Tisch kommen. Der amerikanische Erfolgsdruck und die Unterstützung der arabischen Länder machen eine Lösung wahrscheinlicher denn je.

Die Rahmenbedingungen erfordern überdies eine baldige Lösung: Auf beiden Seiten nimmt der Bevölkerungsanteil religiöser Fundamentalisten zu, die einen Kompromiss in Form von zwei Staaten ablehnen. Im gesamten Territorium Israels und der palästinensischen Gebiete zusammen hält sich der Bevölkerungsanteil von Juden und Arabern derzeit die Waage - mit einer deutlich höheren Geburtenrate auf arabischer Seite.

Nichts zeigt die Folgen dieser Entwicklung klarer als die Äußerungen von Ministerpräsident Olmert in einem Interview mit der israelischen Zeitung Haaretz kurz nach Annapolis zur Möglichkeit eines Scheiterns einer baldigen Zwei-Staaten-Lösung: (Then) *„The day will come when the two-state solution collapses and we face a South African-style struggle for equal voting rights (also for the Palestinians in the territories), and as soon as that happens, the State of Israel is finished. The Jewish organizations, which were our power base in America, will be the first to come out against us, because they will say they cannot support a state that does not support democracy and equal voting rights for all its residents.“* (Haaretz vom 29.11.2007) Israel kann seinen Charakter als jüdischer und gleichzeitig demokratischer Staat nur dann bewahren, wenn es zwei Staaten gibt und deren Grenzen so verlaufen, dass innerhalb Israels eine jüdische Mehrheit langfristig gesichert ist.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V

AUSLANDSBÜRO PALÄSTINEN-
SISCHE AUTONOMIEGEBIETE

THOMAS BIRRINGER

03. Dezember 2007

www.kas.de

www.kas.de/ramallah

Doch die Gefahr eines Versandens der Verhandlungen, erst recht nach möglichen von Extremisten zu befürchtenden Gewalttaten, ist groß. Dann wäre die vielleicht letzte Chance zum Frieden vertan. Das nächste Jahr wird somit ein Entscheidendes werden.