

LÄNDERBERICHT

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PALÄSTINENSISCHE
GEBiete

FELIX DANE
JÖRG KNOCHA

Februar 2011

www.kas.de/ramallah
www.kas.de

Staatsgründung ohne Frieden?

DIE NEUE STRATEGIE DER PALÄSTINENSER IST LEDIGLICH DIE FORTSETZUNG DER ALten POLITIK MIT NEUEN MITTELN

Da die Verhandlungen mit Israel im letzten September auf Grund der mangelnden Kompromissbereitschaft beider Seiten keine Ergebnisse zeitigten, versucht die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) nun einen scheinbar völlig neuen Weg zu beschreiten: Sie will die Staatswerdung Palästinas durch vollendete Tatsachen im Inneren wie Äußen erzwingen. Der von der islamischen Hamas kontrollierte Gazastreifen gerät dabei wieder einmal in Vergessenheit. Amerika und die Europäische Union (EU) sollten dabei nicht tatenlos zuschauen.

Im September 2010 wurden die direkten Verhandlungen zwischen den beiden Konfliktparteien nach langer Pause wieder aufgenommen. Aber bereits nach wenigen Wochen waren die auf Druck der USA zustande gekommenen Gespräche bereits in einer Sackgasse gelandet. Die Weigerung des israelischen Ministerpräsidenten Benjamin Netanyahu, den von ihm initiierten zehnmonatigen Siedlungsbaustop zu verlängern, führte zu einem Ende der Verhandlungen. Doch auch die von den Palästinensern wie ein Mantra vorgetragene Verhandlungsrichtlinie – „Ohne umfassenden Siedlungsbaustop keine Gespräche“ – erschwerte den Vertrauensbildungsprozess. Die Amerikaner agierten dabei ohne festen Fahrplan, ohne jede Rückversicherung.

Ihr Sondergesandter für den Nahen Osten, George Mitchell, pendelte zwar zwischen Jerusalem, Ramallah, Kairo, Amman und Doha hin und her, konnte jedoch keinen Kompromiss erreichen.

Die Administration von Barack Obama bot der Regierung Netanjahu daraufhin ein ganzes Paket mit US-Garantien an, um dieser ein 90-tägiges Moratorium abringen zu können. Dabei verkannte Washington aber, dass die Zusammensetzung der israelischen Regierung, die zu diesem Zeitpunkt aus konservativ-nationalistischen, rechtspopulistischen, ultraorthodoxen und links-zionistischen Parteien bestand, darauf nicht eingehen konnte. Netanyahu war darauf bedacht, seine Regierung zu konsolidieren, was ihm im Januar 2011 durch die Spaltung der Arbeiterpartei und den daraus resultierenden Austritt der einzige verbliebenen linken Kräfte aus der Regierung auch gelang.

Tatsachen schaffen ohne Verhandlungen

Nachdem israelische Siedler im Westjordanland damit begannen, tausende neue Wohneinheiten zu errichten und die israelische Stadtverwaltung von Jerusalem neue Siedlungsbauprojekte in Ost-Jerusalem genehmigte, blieb Mahmoud Abbas, Palästinenserpräsident und Vorsitzender der Palästinensischen Befreiungsorganisation, nichts anderes übrig als dies zu verurteilen und die Verhandlungen abzubrechen. Abbas konnte nicht anders, da er sich durch seine vormaligen Versprechungen, die weiter bestehende Aufteilung der Palästinensergebiete zwischen seiner Fatah und der Hamas bzw. den wachsenden Druck innerhalb der eigenen Bevölkerung in einer schwachen Position befand. Sein Beharren auf ein Moratorium hat aber auch mit der verfehlten

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PALÄSTINENSISCHE

GEBIETE

FELIX DANE

JÖRG KNOCHA

Februar 2011

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

Politik der amerikanischen Administration zu tun. Präsident Obama rief Israel in der Vergangenheit mehrmals zu einem Baustopp auf. So konnte Präsident Abbas nicht hinter diese Forderung treten. Erst nach den starken Worten der Amerikaner erklärte Abbas einen totalen Siedlungsbaustopp als Bedingung für Verhandlungen. Da die neue amerikanische Politik aber nie einen nachhaltigen Druck auf Israel zeigte, geriet Abbas in eine äußerst diffizile Lage.

Beunruhigend am neuen Aktivismus der israelischen Siedler ist dabei, dass viele der neuen Bautätigkeiten in Gegenen stattfinden, die sich weit entfernt von Kern-Israel befinden und nicht einmal zum sog. israelischen Konsens, der die Siedlungsblöcke umfasst, die man unter keinen Umständen räumen will, gehören. Dazu zählen u.a. die Siedlungen Ofra, Eli und Shilo, die allesamt zwischen Ramallah und Nablus im nördlichen Westjordanland, weit östlich der „Grünen Linie“ liegen.

Die Palästinenser schalteten daraufhin die Arabische Liga ein. Deren Außenminister stimmten bei einem Treffen in Libyen im Oktober 2010 mit ihnen überein. Es scheint, dass Abbas' neuer Modus Operandi darauf abzielt, die Regionalmächte Ägypten und Saudi-Arabien auf seine Position einzuschwören. Dadurch versucht er an neuer Legitimität zu gewinnen. Gleichzeitig werben die Palästinenser auch um die Sympathie der Entwicklungs- und Schwellenländer, die mit der „Gruppe der 77“, die zwar von 77 Ländern gegründet wurde, aber derzeit um die 130 Mitglieder zählt, über eine Mehrheit in der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) verfügen. Deutlich wird diese neue Strategie der verstärkten Internationalisierung des Nahostkonflikts durch das Beispiel Südamerika. Die Länder dieses Kontinents, die trotz aller Rivalitäten eng an die USA gebunden sind, weigerten sich jahrzehntelang einen Staat Palästina anzuerkennen, auch wegen des großen

Nachbarn im Norden. Nachdem Venezuela bereits 2005 mit dieser Politik brach, kam es Ende 2010 zu einer Welle von Anerkennungen. Dabei erkannten Brasilien, Argentinien und eine Reihe weiterer Länder nicht nur die Staatlichkeit Palästinas an, sondern bestanden auch auf die Grenzen vom 4. Juni 1967, dem Tag vor Beginn des Sechs-Tage-Krieges in dem Israel u.a. das Westjordanland einschließlich Ostjerusalems und den Gazastreifen eroberte. Besonders medienträchtig war daraufhin der Besuch von Präsident Abbas Ende Dezember in Brasilien bei dem er den Grundstein für die palästinensische Botschaft in Brasilia legte. Diese Politik mindert die Wichtigkeit der bilateralen Kontakte zwischen Israelis und Palästinensern, da diese ihre herausgehobene Stellung im Friedensprozess zu verlieren drohen.

Ist dieser scheinbar neue Ansatz also ein Beleg dafür, dass seit geraumer Zeit ein Paradigmenwechsel in der palästinensischen Verhandlungsstrategie stattfindet? Sind die Palästinenser also gar nicht mehr an Verhandlungen mit Israel interessiert, wie es gelegentliche Äußerungen israelischer Regierungspolitiker implizieren? Treten sie stattdessen in die Fußstapfen des ehemaligen israelischen Ministerpräsidenten Ariel Sharon, der im Gazastreifen unilateral Fakten schaffte ohne mit der anderen Seite zu verhandeln? Für die Beantwortung dieser Fragen müssen die beiden Dimensionen der palästinensischen Strategie beleuchtet werden: die interne und die externe.

Die Errichtung von staatstragenden Institutionen

Durch die Selbstmordanschläge der zweiten Intifada verlor die palästinensische Sache international an Rückhalt. Die neue politische Führung zog daraus die Konsequenz, dass ein von unten ansetzender Prozess einem gewaltsamen Kampf zur Befreiung des eigenen Landes vorzuziehen ist. Ein führender Vertreter dieser Strategie ist der vom

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PALÄSTINENSISCHE

GEBIETE

FELIX DANE

JÖRG KNOCHA

Februar 2011

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

Westen unterstützte technokratische Ministerpräsident Salam Fayyad. Er setzt seine Foki auf den Aufbau von Institutionen, die Staatsaufgaben übernehmen können und auf eine strikt gewaltlose Form von Widerstand, in dem die gesamte Bevölkerung eingebunden ist. Diese Idee wurde erstmals in seinem Regierungsprogramm vom August 2009 schriftlich fixiert. Unter dem Titel „Palästina: Die Besatzung beenden, den Staat errichten“ wurde ein Zeitraum von zwei Jahren angesetzt, um die Palästinensischen Gebiete auf die Staatlichkeit vorzubereiten. Im August 2010 legte die Regierung eine Halbzeitbilanz vor, in der es um das bis dahin erreichte und das noch zu meisternende ging. Zu den zahlreichen Erfolgen, die durch die mangelnde Zentralgewalt der Autonomiebehörde bzw. die Annexion Ostjerusalems größtenteils auf das Westjordanland beschränkt sind, zählen u.a. Verbesserungen in den Bereichen Wirtschaftsentwicklung, Regierungsführung (Korruptionsbekämpfung, Transparenz und Verantwortlichkeit), Infrastruktur und Effektivität von staatlichen Einrichtungen. Zu den symbolträchtigsten Maßnahmen gehört dabei die monatliche Veröffentlichung eines Finanzberichts auf der Internetseite des Finanzministeriums. Durch die auch in englischer Sprache verfassten Dokumente entstand ein effektives Mittel, um Transparenz zu schaffen. Auch die Renovierung von Schulen und die Ausbesserung von Straßen durch die Palästinensische Autonomiebehörde in Ost-Jerusalem ist bemerkenswert, denn dies findet in einem Gebiet statt, das unter der Jurisdiktion der israelischen Stadtverwaltung steht. Trotz dieser Erfolge sind aber gerade in den Sektoren Justizwesen und politische Freiheitsrechte noch verheerende Missstände auszuräumen. Im Kampf gegen die Korruption muss ebenfalls mehr getan werden. Auch die sog. „Zone C“, ein Gebiet, das fast 60 Prozent des Westjordanlands ausmacht und in dem die Palästinenser nur mit israelischen Spezialgenehmigungen bauen dürfen, ge-

hört zu den Schattenseiten von Fayyads Erfolgsgeschichte. Gerade in diesen Gegenden, in denen nur einige wenige palästinensische Projekte starten, israelische Siedler aber etwa 1000 Baugenehmigungen pro Jahr erhalten, könnten zehntausende Arbeitsplätze geschaffen werden, besonders im fruchtbaren Jordantal an der Grenze zu Jordanien. Der Gazastreifen hingegen leidet weiter darunter, dass er von der Hamas kontrolliert und von kleinen radikalen Gruppen, die einen privaten Kleinkrieg gegen Israel führen, besiedelt wird. Auf Grund dessen werden die ökonomischen Disparitäten zwischen Westjordanland und Gaza immer größer und eine politische bzw. wirtschaftliche Integration stetig kostspieliger.

Der Regierung geht davon aus, dass ihre Legitimität hauptsächlich auf der Fähigkeit beruht, „eine gerechte soziale und wirtschaftliche Entwicklung für die Menschen und Chancengleichheit zu ermöglichen.“ Doch genau hier liegt der Schwachpunkt der Autonomiebehörde. Legitimität beruht auch auf Wahlen und diese wurden seit Jahren nicht mehr abgehalten. Die Rechtfertigung, Urnengänge ohne Zustimmung und Partizipation der Hamas würden keinen Sinn machen, ist zwar nicht ohne Logik, doch die Nichtabhaltung von Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen stellt auf Dauer ein mindestens ebenso starkes (Gegen-)Argument dar. Das sieht auch das Oberste Gericht der Palästinenser so. Im Dezember urteilte es, dass die Absage der Kommunalwahlen durch die Regierung Fayyad im Juni 2010 illegal gewesen sei und rief diese dazu auf, einen neuen Termin anzusetzen.

Trotz dieser Kritikpunkte, ist die interne Dimension der palästinensischen Staatswerdungsstrategie ein großer Erfolg. Das Argument, die Palästinenser verfügen nicht über die ausreichenden Institutionen, um einen Staat auszurufen, ist damit nicht mehr valide.

Die politische Unabhängigkeitserklärung

Die zweite Dimension der palästinensischen Strategie ist ein intensives Werben um Zustimmung für die Unabhängigkeit. Südamerika ist dabei nur ein Beispiel für den Erfolg dieser Idee.

Auch der Besuch des russischen Präsidenten Dimitri Medwedew im Westjordanland im Januar 2011 kann als diplomatischer Erfolg gelten. Medwedew betonte dabei, dass die Russische Föderation die Anerkennung eines palästinensischen Staates mit Ost-Jerusalem als Hauptstadt durch die UdSSR 1988 keinesfalls zurücknehmen werde. Nach palästinensischen Angaben sollen bereits über 100 Nationen ihren Staat anerkannt haben.

Wo aber liegen die praktischen Konsequenzen einer solchen Strategie? Selbst wenn europäische Staaten diesen Exempeln folgen würden – und mit Schweden, Finnland oder Norwegen gibt es dafür einige Kandidaten –, ist fraglich, ob sich etwas fundamental ändern würde. Es sind lediglich symbolische Nadelstiche, die Israel zwar schmerzen aber nicht zum Ende der Besatzung führen. Eine Eskalation dieser Strategie wäre der Schritt vor die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Diese könnte sich für einen souveränen Staat Palästina aussprechen, ob in den Grenzen von 1967 oder auch nicht. Eine solche Empfehlung wäre für die Mitgliedstaaten völkerrechtlich aber nicht bindend. Die Bitte könnte aber als Vorlage an den Sicherheitsrat gerichtet werden. Eine Zustimmung dort scheint angesichts eines zu erwartenden US-Vetos jedoch unwahrscheinlich. Sollten die Palästinenser es schaffen, zwei Drittel der Generalversammlung hinter sich zu bringen, könnten sie sogar die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen erreichen. Dies würde eine öffentlichkeitswirksame Katastrophe für Israel bedeuten. Dort ist man, trotz aller Kritik an den Vereinten Nationen, stolz darüber, dass es die Generalversamm-

lung war, die sich in einem einmaligen Schritt 1947 für einen israelischen Staat aussprach. Noch heute wird diese VN-Legitimation von Seiten Israels immer wieder angeführt.

Druckmittel für neue Verhandlungen

Dass es sich bei der palästinensischen Strategie nicht um eine Abkehr vom Verhandlungskonzept, sondern um ein Mittel, Israel zu Gesprächen unter palästinensischen Bedingungen zu zwingen, handelt, wird dann deutlich, wenn man an die Bedeutung von Anerkennungen im Bereich der Legitimation von Staaten denkt. Durch eine große Zahl von Staaten anerkannt zu werden ist zwar positiv, doch gibt es Beispiele, in denen Staaten auch ohne breite Anerkennung funktionierten. Es kommt viel mehr darauf an, in Beziehungen mit anderen Staaten zu treten, die das Ausmaß von bilateralen Kontakten haben. Außerdem ist das Maß an Souveränität ausschlaggebend. Die Palästinenser, deren Vertreter bereits 1988 die Unabhängigkeit proklamierten, sind sich dessen bewusst. Es geht ihnen daher vor allem um die Unabhängigkeit, also dem Ende der Besatzung. Die völkerrechtliche Anerkennung, die in weiten Teilen de facto schon heute besteht, würde dann folgen.

Der Plan, die Generalversammlung einzuschalten, besitzt also lediglich einen drohenden Charakter oder, wenn es tatsächlich zu einem Entschluss kommt, die Funktion eines Druckmittels, um Israel die eigenen Bedingungen zu diktieren. Beides ersetzt aber nicht vertrauensvolle bilaterale Verhandlungen. Der Westen darf nicht tapferlos bleiben und darauf warten, dass die Palästinenser diese Strategie weiter verfolgen, denn dieser Konfrontationskurs birgt gewaltige Gefahren.

Warum Europa und die USA besorgt sein sollten

Auch wenn sich die Pläne der Palästinenser vernünftig und friedvoll anhö-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PALÄSTINENSISCHE

GEBIETE

FELIX DANE

JÖRG KNOCHA

Februar 2011

www.kas.de/ramallah

www.kas.de

ren, ist man in Israel besorgt – und das zu Recht! Bisher haben die Palästinenser im Westjordanland und in Ost-Jerusalem die Ereignisse der letzten Jahre – Libanonkrieg, Gazablockade und –krieg, Flotillaaffäre, Siedlungsbau, rhetorische Provokationen – mit einer an Fatalismus grenzenden Gelassenheit hingenommen. Auch der Tod von Zivilisten durch israelische Sicherheitskräfte, gewaltsame Auflösungen von Demonstrationen oder die Erschließung neuer Wohngebiete in Ost-Jerusalem haben bisher nicht dazu geführt, dass die Palästinenser von ihrer Politik der Gewaltlosigkeit abkehren.

Die niedrige Erwartungshaltung und die verbesserte ökonomische und sicherheitspolitische Situation haben dazu beigetragen. Doch mit dem zunehmenden (relativen) Wohlstand wachsen auch die immateriellen Bedürfnisse wie der Wunsch nach Selbstbestimmung. Die Palästinenser nehmen den steigenden Druck auf Israel sehr genau wahr, auch wenn viele noch skeptisch bleiben. Aber was, wenn es im August/September 2011 nicht zur erwarteten Staatswerdung kommt oder Israel diese einfach ignoriert? In Israel befürchtet man eine gewaltlose sog. „Weiße Intifada“, wie sie bereits heute im Kleinen stattfindet. So z.B. im palästinensischen Dorf Bil'in, wo jede Woche Palästinenser und internationale Aktivisten gegen den Verlauf der israelischen Sperranlage demonstrieren. Solche Demonstrationen in Ost-Jerusalem könnten Tausende anziehen und die Welt wäre von Anfang an dabei. Das Beispiel der Tunisier, wie immer dieses auch ausgehen mag, könnte dabei neben Bil'in als Vorbild dienen. So weit darf es nicht kommen, denn früher oder später würde dies zu einer Eskalation führen, die durch Einzelne, auch Nicht-uniformierte initiiert werden könnte. Eine größere Zahl von Opfern in der für beide Seiten heiligen Stadt könnte zu einer erneuten Gewalteskalation führen.

Auch wenn dieses Schreckensszenario nicht vorherbestimmt ist, müssen Europa und Amerikaner eine gemeinsame Verhandlungsinitiative starten. Zur Zeit sind beide Konfliktparteien, teils durch eigenes Verschulden, derart unbeweglich, dass weder von den Palästinensern erwartet werden kann, dass sie auf einen Siedlungsbaustopp verzichten, noch davon auszugehen ist, dass diese israelische Regierung ein weitreichendes Angebot macht, dass die Palästinenser zufrieden stellt. Eine beide Seiten unter Druck setzende Initiative, die vom Nahost-Quartett (VN, EU, USA, Russland) ausgehen sollte, scheint ohne realistische Alternative. Dazu kann z.B. eine mit Israel und der Autonomiebehörde abgestimmte Anerkennung Palästinas in großen Teilen der besetzten Gebiete gehören. Diesem Schritt müssten Verhandlungen und ein Abzug zehntausender Israelis aus den isolierten Siedlungen folgen. Die in Israel zirkulierenden Pläne für einen provisorischen Palästinenserstaat, der 40 bis 60 Prozent des Westjordanlandes ausmacht, sind allein schon deshalb unrealistisch, da die PA solche Vorschläge bereits verworfen hat und die Lösung der Siedlungsproblematik darin nicht angegangen wird. Eine solche Politik, die lediglich darauf bedacht ist, die Schuld für die politische Stagnation der anderen Seite zuzuschieben, ist wenig hilfreich.

Eine Einflussnahme von außen ist auch daher notwendig, da die Gegner eines Ausgleichs längst massiven Druck auf die Region ausüben. 2011 hat somit das Potential, die Zukunft der Region entscheidend zu prägen – ob im Guten oder Schlechten hängt auch von externen Akteuren ab.



Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Auslandsbüro Palästinensische
Gebiete
Internationale Zusammenarbeit

PO Box 27242 | 91272 Jerusalem
Telefon
+972 2 24043-05
Telefax
+972 2 24043-07