

## Stand und Themen der palästinensisch-israelischen Verhandlungen

**Der von US-Außenminister Kerry angekündigte Entwurf eines Rahmenabkommens soll klären wie lange israelische Soldaten im Jordantal stationiert bleiben, welche Siedlungsblöcke bei Israel verbleiben, in welchem Teil Jerusalems die Palästinenser ihre Hauptstadt errichten, was mit den Flüchtlingen geschieht und ob eine gegenseitige Anerkennung als jüdischer bzw. palästinensischer Staat notwendig ist. Noch gibt es aber viele Fragezeichen.**

Ende Juli 2013 entschieden sich Israelis und Palästinenser auf Drängen der Obama-Administration direkte Gespräche mit dem Ziel aufzunehmen, den Nahostkonflikt innerhalb von neun Monaten zu beenden. Als Bedingung für die Wiederaufnahme der Friedensgespräche verlangte die palästinensische Führung einen Siedlungsbaustopp im besetzten Westjordanland sowie die Freilassung palästinensischer Langzeitgefangener. Doch selbst die amerikanischen Vermittler konnten die israelische Regierung von Benjamin Netanjahu nicht von einem Siedlungsbaumoratorium überzeugen. Netanjahu erklärte sich jedoch dazu bereit, die über 100 vor den Oslo-Verträgen von 1993 inhaftierten Palästinenser in vier Stufen freizulassen. 78 Gefangene wurden in den bisherigen drei Stufen freigelassen. Die restlichen Gefangenen, deren Zahl die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) mit über 30 angibt<sup>1</sup>, sollen am 29. März freikommen.

Die Palästinenserführung gab beim Thema Siedlungen zwar nach, doch die sich beschleunigenden Bautätigkeiten mit mehr als siebentausend neuen Wohnein-

heiten seit Verhandlungsbeginn lassen sie an der Glaubwürdigkeit der israelischen Position zweifeln.<sup>2</sup> Sie fragen, wie ernst es Netanjahu mit einer Zwei-Staaten-Lösung wirklich ist, wenn seine Regierung auf dem Boden eines zukünftigen Palästinas immer neue Siedlungshäuser errichten lässt und schließen daraus, „that his actions are louder than his words“<sup>3</sup>.

Die sich als äußerst schwierig gestaltenden Gespräche entwickelten eine derartige Eigendynamik, dass es beiden Seiten nun nahezu unmöglich erscheint, die Verhandlungen einseitig abzubrechen ohne als Friedensverweigerer dazustehen. Dabei geht es bereits seit geraumer Zeit längst nicht mehr darum, das ursprüngliche Ziel eines endgültigen Friedensabkommens zu erreichen. Da eine solche Vereinbarung gegenwärtig unmöglich erscheint, hat der amerikanische Außenminister John Kerry als neue Maßgabe die Einigung auf ein für beide Seiten akzeptables und wohl nur vage formuliertes Rahmenabkommen gesetzt. Es soll die Fortführung der Gespräche bis Ende 2014 sicherstellen. Die Einigung auf ein Rahmenabkommen wäre laut Kerry „ein bemerkenswerter Durchbruch. Es betreffe alle Kernprobleme und es würde Bedingungen schaffen unter denen die Parteien immer wissen, wohin sie wollen und was das Endergebnis sein kann“<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Gespräch mit Mohammad Shtayyeh, Mitglied des Zentralkomitees der Fatah und bis zu seinem Rücktritt im November 2013 Unterhändler in den palästinensisch-israelischen Friedensgesprächen, am 1. März in Ramallah.

<sup>3</sup> Gespräch mit Khalil Shikaki, Direktor des Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR), am 5. März 2014 in Ramallah.

<sup>4</sup> Tim Assmann, „Kerry hat bei Netanjahu keinen Erfolg“, *tagesschau.de*, 03.01.2014, <http://www.tagesschau.de/ausland/kerry-netanjahu104.html> [11.03.2014].

<sup>1</sup> Gespräch mit einem hochrangigen Vertreter der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) am 5. März 2014 in Ramallah.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE  
GEBIETE**

JÖRG KNOCHA  
MEIKE BEHREND  
DR. HANS MARIA HEYN

11. März 2014

[www.kas.de/ramallah](http://www.kas.de/ramallah)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Zwei neue Aspekte bestimmen die aktuellen Friedensbemühungen. Im Gegensatz zu den Verhandlungen von Oslo, Camp David und Annapolis steht den palästinensischen Unterhändlern zum ersten Mal eine israelische Regierung mit besonders engen Verbindungen zur Siedlerbewegung als Gesprächspartner gegenüber. Zum anderen ist die palästinensische Seite mit zwei für sie inakzeptablen israelischen Forderungen konfrontiert: die Anerkennung Israels als jüdischen Staat und eine langjährige israelische Truppenpräsenz im Jordantal. Weitere strittige Punkte in den Verhandlungen sind der Grenzverlauf, die Siedlungen im Westjordanland und ein etwaiger Landtausch, der Status von Ostjerusalem sowie das Rückkehrrecht für palästinensische Flüchtlinge.

Allerdings scheint Netanjahus anfängliches Versprechen der Gefangenenfreilassung dem Fortgang der Verhandlungen im Wege zu stehen: In der letzten Phase der Gefangenenfreilassung, die für den 29. März geplant ist, sollen auch 14 palästinensische Häftlinge mit israelischer Staatsbürgerschaft freigelassen werden. Netanjahu versprach seiner Regierung vor der Freilassung palästinensisch-israelischer Gefangener erneut darüber abstimmen zu lassen. Momentan scheint ungewiss, ob die Mehrheit seines Kabinetts diesem Anliegen zustimmen wird.<sup>5</sup> Sollte die Freilassung ausbleiben, könnten die Palästinenser die Verhandlungen abbrechen und/oder eine diplomatische Offensive gegen Israel starten, um den Konflikt zu internationalisieren. Denkbar wären Aufnahmeanträge an Dutzende internationale Organisationen oder ein erneuter Versuch den Genfer Konventionen beizutreten, der früher an der Frage der palästinensischen Staatlichkeit scheiterte.<sup>6</sup> Dies könnte den Weg zu rechtlichen Schritten seitens der Palästinenser gegen

<sup>5</sup> Vgl. Elhanan Miller, „A struggle over Arab Israeli terrorists, as final release looms“, *The Times of Israel* online, 05.03.2014, <http://www.timesofisrael.com/a-struggle-over-israeli-terrorists-as-final-release-looms/> [11.03.2014].

<sup>6</sup> Vgl. Fn. 1.

Israel ebnen. Ermittlungen durch den Ankläger des Internationalen Strafgerichtshof wegen Kriegsverbrechen durch Vertreter der israelischen Besatzungsmacht könnten folgen.

Im Folgenden sollen die strittigsten Punkte des Rahmenabkommens und die verschiedenen Positionen der Konfliktparteien dargestellt werden.

**Jordantal und Sicherheitsregelungen**

Die ersten Einzelheiten, die aus dem von Außenminister John Kerry und seinem Stab erarbeiteten Rahmenabkommen an die Öffentlichkeit gelangten, drehten sich um die Zukunft des wirtschaftlich und sicherheitspolitisch so bedeutsamen Jordantals sowie diverse Sicherheitsregelungen für das Westjordanland. Die palästinensische Tageszeitung *Al-Ayyam* berichtete Mitte Dezember, dass im Abkommen eine zehnjährige israelische Präsenz im Jordantal vorgesehen sei. In der Zwischenzeit sollten die palästinensischen Sicherheitskräfte durch Ausbilder aus Drittländern darauf vorbereitet werden, die Kontrolle über das Gebiet zu übernehmen. Der Plan sähe auch eine „unsichtbare“ israelische Anwesenheit an den Grenzübergängen zwischen dem Westjordanland und Jordanien sowie die Installation amerikanischer Frühwarnsysteme auf strategischen Positionen vor.<sup>7</sup> Darüber hinaus soll entlang des Jordans eine Sicherheitszone entstehen, die durch einen High-Tech-Zaun, elektronische Sensoren und unbemannte Drohnen Israel vor Angriffen schützen soll.<sup>8</sup>

Diese Vorschläge stießen auf palästinensischer Seite auf breite Ablehnung. Das galt besonders für die andauernde Präsenz israelischer Sicherheitskräfte. In ei-

<sup>7</sup> Vgl. *Medienspiegel der Deutschen Botschaft Tel Aviv*, 11.12.2013.

<sup>8</sup> Vgl. Mark Landler, „Shrugging Off Past Setbacks, Obama Plans Personal Role in Middle East Peace Bid“, *The New York Times* online, 26.02.2014, <http://www.nytimes.com/2014/02/27/world/middleeast/shrugging-off-past-setbacks-obama-plans-personal-role-in-middle-east-peace-bid.html?ref=world> [11.03.2014].

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE  
GEBIETE**

JÖRG KNOCHA

MEIKE BEHREND S

DR. HANS MARIA HEYN

11. März 2014

[www.kas.de/ramallah](http://www.kas.de/ramallah)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

nem Interview mit der *New York Times* bot der palästinensische Präsident Mahmoud Abbas eine fünfjährige Übergangszeit an, in der israelische Soldaten im Westjordanland stationiert sein sollten. Er äußerte ebenfalls seine Bereitschaft, auf die Schaffung einer eigenen Armee zu verzichten. Stattdessen könnten Streitkräfte der NATO über einen unbegrenzten Zeitraum dafür sorgen, dass es keinen Waffenschmuggel zwischen Jordanien und dem dann geschaffenen Staat Palästina sowie keine Angriffe auf israelische Ziele gebe. Die internationalen Streitkräfte sollten dabei in den gesamten Palästiniensergebieten inklusive aller Grenzübergänge sowie in Ostjerusalem stationiert sein.<sup>9</sup> Bereits im Mai 2010 hatte der palästinensische Außenminister Riyad al-Malki in einem von der Konrad-Adenauer-Stiftung Ramallah organisierten Gespräch eine solche Idee ausdrücklich begrüßt.

Die Idee internationaler Streitkräfte ist kein Novum. Eine solche Militärpräsenz schlug bereits der ehemalige amerikanische Präsident Bill Clinton in seinen Parametern vor, um die Grenzen zu Jordanien zu sichern und die Implementierung des Friedensvertrages zu überwachen. In diesem Vorschlag wurde Israel eine bis zu drei Jahre andauernde Stationierung von eigenen Truppen im Jordantal sowie drei Frühwarnstationen im Westjordanland zugebilligt.<sup>10</sup>

Jaap de Hoop Scheffer, der sich 2009 als erster NATO-Generalsekretär öffentlich zu einer möglichen Rolle des Bündnisses in den Palästinensischen Gebieten äußerte, nannte drei Bedingungen für einen solchen Einsatz. Erstens müsse es ein umfassendes Friedensabkommen zwischen Palästinensern und Israelis geben, zwei-

tens sei eine Zustimmung der betroffenen Parteien notwendig, drittens ein Mandat der Vereinten Nationen (VN).<sup>11</sup>

Derzeit würde ein solcher Einsatz vor allem am Widerstand der israelischen Seite scheitern. In einem Interview sagte Kerry, dass der israelische Ministerpräsident Benjamin Netanjahu gegen NATO-Truppen sei.<sup>12</sup> Noch deutlicher wurde der israelische Wirtschaftsminister Naftali Bennett als er verkündete, Soldaten der NATO würden nur davon laufen wenn man sie brauche.<sup>13</sup> Dahinter steckt vor allem das israelische Misstrauen gegenüber internationalen Militäreinsätzen in der Region. So geht nach gängiger Auffassung die VN-Truppe im Libanon (UNIFIL) nicht energisch genug gegen die Wiederbewaffnung der Hisbollah nach dem Libanon-Krieg von 2006 vor. Andererseits haben sich die israelischen Beziehungen zur NATO seit der Etablierung des NATO-Mittelmeerdialogs 1994 stetig verbessert. In dieser Zeit wurde die Kooperation mehrfach aufgewertet und erhielt einen institutionellen Unterbau. Bereits heute ist Israel in Militäroperationen der NATO fest eingebunden.

**Grenzen, Siedlungsblöcke und Landtausch**

Die Frage nach den zukünftigen Grenzen zwischen Israel und Palästina sowie das Schicksal der israelischen Siedlungen im Westjordanland gehören zu den meist diskutierten Themen des Nahostkonflikts. Jede Ankündigung neuer Siedlungsbauten, egal ob es sich um endgültige Bauer-

<sup>9</sup> Vgl. Jodi Rudoren, „Palestinian Leader Seeks NATO Force in Future State“, *The New York Times* online, 02.02.2014, <http://www.nytimes.com/2014/02/03/world/middleeast/palestinian-leader-seeks-nato-force-in-future-state.html> [11.03.2014].

<sup>10</sup> Der vollständige Text der Clinton-Parameter ist u.a. auf der Internetseite der Jewish Peace Lobby zu finden, [http://www.peacelobby.org/clinton\\_parameters.htm](http://www.peacelobby.org/clinton_parameters.htm) [11.03.2014].

<sup>11</sup> Rede von Jaap de Hoop Scheffer bei einer Veranstaltung des Institute for National Security Studies und des Atlantic Forum of Israel in Tel Aviv am 11.01.2009, <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090111a.html> [11.03.2014].

<sup>12</sup> Vgl. David Ignatius, „John Kerry, a secretary on a mission“, *The Washington Post* online, 08.02.2014, [http://www.washingtonpost.com/opinions/david-ignatius-john-kerry-a-secretary-on-a-mission/2014/02/07/9b2935b8-8f6a-11e3-84e1-27626c5ef5fb\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/david-ignatius-john-kerry-a-secretary-on-a-mission/2014/02/07/9b2935b8-8f6a-11e3-84e1-27626c5ef5fb_story.html) [11.03.2014].

<sup>13</sup> Vgl. Medienspiegel der Deutschen Botschaft Tel Aviv, 04.02.2014.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE  
GEBIETE**

JÖRG KNOCHA

MEIKE BEHREND S

DR. HANS MARIA HEYN

11. März 2014

[www.kas.de/ramallah](http://www.kas.de/ramallah)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

laubnisse oder lediglich um reine Rhetorik handelt, birgt politischen Sprengstoff. Sie provoziert heftige palästinensische Reaktionen, die bis zu der Drohung reichen die Verhandlungen abzubrechen.

Für die große Mehrheit der internationalen Gemeinschaft, namentlich den Sicherheitsrat der VN, die Europäische Union (EU) und den Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice, ICJ), sind alle israelischen Ansiedlungen in den Palästinensischen Gebieten illegal. Sie berufen sich dabei auf die Artikel 2 und 49 der Vierten Genfer Konvention, in denen es u.a. einer Besatzungsmacht verboten wird, ihre eigene Zivilbevölkerung in das besetzte Gebiet umzusiedeln.<sup>14</sup> Israel erkennt die Genfer Konvention zwar an, ist aber der Meinung, dass diese keine Anwendung in den Palästinensischen Gebieten finde, da diese niemals als souveräner Staat anerkannt worden seien und somit nicht besetzt sein könnten. Darüber hinaus wäre ein Bevölkerungstransfer aus israelischer Sicht nur dann illegal, wenn er mit der Vertreibung der ursprünglichen Bewohner einhergeht. Dies, so die israelische Argumentation, sei in den Palästinensischen Gebieten nicht der Fall.<sup>15</sup>

Momentan erscheint es jedoch ausgeschlossen, dass Israel alle Siedlungen räumt und sich vollständig hinter die sog. Grüne Linie, die Waffenstillstandslinie von 1949, zurückzieht. Realistischer und von beiden Seiten bereits diskutiert ist ein sog. Landtausch, bei dem Israel den Teil des Westjordanlands auf dem sich die großen Siedlungsblöcke befinden behält, und die Palästinenser dafür ein Stück Land von Israel bekommen, das in Quan-

tität und Qualität übereinstimmt. Die entscheidende Frage dreht sich um die Größe des palästinensischen Landes, das im Rahmen einer gemeinsamen Vereinbarung dem Staat Israel zugeschlagen wird.

Die Idee eines Landaustauschs war schon während des Annapolis-Prozesses (2007/08) besprochen worden. Präsident Abbas schlug dem damaligen israelischen Ministerpräsidenten Ehud Olmert einen Gebietsaustausch vor, der etwa 1,5 bis 2 Prozent des Westjordanlandes (88 bis 117 Quadratkilometer) ausgemacht hätte.<sup>16</sup> Für die Palästinenser war es bereits damals inakzeptabel, dass Israel Siedlungsblöcke wie Ma'ale Adumim oder Ariel, die weit in das Westjordanland hineinreichen, behalten wollte. Der neueste Vorschlag von Ministerpräsident Netanjahu ist für sie jedoch nicht einmal als Verhandlungsbasis vorstellbar. Laut israelischem Armeeradio kündigte Netanjahu gegenüber Kerry an, dass Israel vier große Siedlungsblöcke behalten wolle, die in etwa 13 Prozent des Westjordanlands ausmachen. Neben Ma'ale Adumim, Ariel und Gusch Etzion verlangte Netanjahu nun auch den „Siedlungsblock Beit El“, zu dem auch die Siedlungen Ofra und Psagot gehören.<sup>17</sup> Beit El und Psagot befinden sich teilweise in Sichtweite des Sitzes der PA in Ramallah.

Im Kerry-Dokument sollen die Grüne Linie als Verhandlungsbasis sowie die Idee eines Landtauschs ebenfalls vorkommen, jedoch mit der Anmerkung, dass die demographischen Veränderungen seit 1967 miteinbezogen werden sollen. Das wird von den Palästinensern als Indiz dafür gewertet, dass die Amerikaner die israeli-

<sup>14</sup> Vgl. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (mit Anhängen), 1949, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i5/O.518.51.d.e.pdf> [11.03.2014].

<sup>15</sup> Vgl. Israel Ministry of Foreign Affairs, „Israeli Settlements and International Law“, 2001, <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Israeli+Settlements+and+International+Law.htm> [11.03.2014].

<sup>16</sup> Vgl. *Foundation for Middle East Peace*, „Land Swaps—A Guide“, 2014, <http://www.fmep.org/reports/archive/vol.-23/no.-4/land-swaps2014a-guide> [11.03.2014].

<sup>17</sup> Vgl. „Israel wants to annex fourth settlement bloc: radio“, Agence France-Presse, 19.01.2014, [http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5ihrYWpwwUZpNw9lpUqDduJaN\\_eOQ?docId=ffc00138-3eb3-41b9-bd31-56c3683ee249&hl=en](http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5ihrYWpwwUZpNw9lpUqDduJaN_eOQ?docId=ffc00138-3eb3-41b9-bd31-56c3683ee249&hl=en) [11.03.2014].

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE  
GEBIETE**

JÖRG KNOCHA  
MEIKE BEHREND  
DR. HANS MARIA HEYN

11. März 2014

[www.kas.de/ramallah](http://www.kas.de/ramallah)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

sche Position hinsichtlich der Siedlungsblöcke übernommen haben.<sup>18</sup>

**Ostjerusalem**

Der rechtliche Status Ostjersalems, das Stadtgebiet östlich der Waffenstillstandslinie von 1949, ist seit jeher umstritten. Immer wieder schürt der Streit über einige Heilige Stätten - vor allem den Tempelberg (al-Haram asch-Scharif) - den Konflikt an. Die internationale Gemeinschaft beschäftigte sich mit Jerusalem im Teilungsplan der VN-Generalversammlungsresolution 181 von 1947, die einen arabischen und einen jüdischen Staat mit Jerusalem als abgetrennter Einheit unter internationaler Treuhandschaft vorsah, sowie in der VN-Generalversammlungsresolution 194 aus dem Jahr 1948, die den ungehinderten Zugang zu den Heiligen Stätten thematisiert. Zwischen 1948 und 1967 stand Ostjerusalem – einschließlich der Altstadt - unter jordanischer und Westjerusalem unter israelischer Kontrolle. Nach dem Sechs-Tage-Krieg besetzte Israel Ostjerusalem. Die VN-Generalversammlungsresolution 2253 von 1967 verurteilte die israelischen Maßnahmen zur Statusänderung von Jerusalem und erklärte sie für ungültig. Die VN und die EU sehen Ostjerusalem somit als besetztes Gebiet an und streben nach einer Zwei-Staaten-Lösung mit Ostjerusalem als Hauptstadt Palästinas und Westjerusalem als Hauptstadt Israels.

Kerry soll bei einem Treffen mit Abbas im Februar den ostjersalemer Stadtteil Beit Hanina als neue palästinensische Hauptstadt vorgeschlagen haben – eine Idee, die die palästinensische Führung sofort zurückwies.<sup>19</sup> Die Palästinenser fordern offiziell zwar ganz Ostjerusalem als Hauptstadt eines zukünftigen palästinensischen Staates, doch sie sind zu Kompromissen bereit. Nachdem sich der damalige israelische Ministerpräsident Ehud

<sup>18</sup> Vgl. UNSCO Daily Press Brief, 12.02.2014.

<sup>19</sup> Vgl. UNSCO Daily Press Brief, 27.02.2014.

Barak und Palästinenserführer Yassir Arafat im Jahr 2000 nicht über den Status von Jerusalem einigen konnten, beschrieb nur wenige Monate später der damalige US-Präsident Clinton in den sog. Clinton-Parametern, wie er sich eine Lösung für Jerusalem vorstellt: Was gegenwärtig arabisch sei, solle in Zukunft Teil des palästinensischen Staates werden und was gegenwärtig jüdisch sei, offiziell an Israel angegliedert werden. Das muslimische, christliche und teils auch das armenische Viertel der Altstadt würden unter palästinensische Souveränität fallen, das jüdische und der übrige Teil des armenischen Viertels unter israelische. Die Klagemauer solle unter israelische Autorität gestellt werden, der Tempelberg unter palästinensische.<sup>20</sup> Bei einem Treffen mit 250 israelischen Studenten am 17. Februar in Ramallah schlug Abbas eine ähnliche Lösung vor. Jerusalem solle nicht geteilt werden, sondern es könnten jeweils eigene Stadtverwaltungen für Israelis und Palästinenser existieren, welche einer dritten Institution unterstellt würden, die Koordinations- und Kontrollfunktionen übernehmen könnte.<sup>21</sup> Ein Vorschlag, der den Israelis weit entgegen kommt, und sicher nicht von allen Palästinensern befürwortet werden würde. Abbas nannte ihn "the beginning of coexistence, the beginning of real coexistence"<sup>22</sup>.

Auch wenn sich die palästinensischen Verhandlungsführer in der Vergangenheit immer wieder bereit gezeigt haben die Autorität über das jüdische Viertel in der Altstadt abzugeben, reichen diese Kompromissangebote den Israelis nicht aus. Nach israelischem Recht ist Jerusalem,

<sup>20</sup> Vgl. Felix Dane und Jörg Knocha, „Alles auf Anfang?“, *KAS-Länderbericht*, Februar 2011, <http://www.kas.de/palaestinisches-gebiete/de/publications/21843/> [11.03.2014].

<sup>21</sup> Vgl. Shatha Yaish, „Palestinians won't 'flood Israel' with refugees: Abbas“, *Agence France-Presse*, 16.02.2014, <http://news.yahoo.com/palestinians-won-39-t-39-flood-israel-39-182642689.html> [11.03.2014].

<sup>22</sup> Vgl. ebd.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE  
GEBIETE**

JÖRG KNOCHA  
MEIKE BEHREND  
DR. HANS MARIA HEYN

11. März 2014

[www.kas.de/ramallah](http://www.kas.de/ramallah)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

einschließlich Ostjerusalem, seit 1980 Israels unteilbare und ewige Hauptstadt.

**Die Flüchtlingsfrage**

Die Flüchtlingsfrage gehört traditionell zu den emotional aufgeladesten Streitpunkten des Nahostkonflikts. Hunderttausende Araber wurden während des ersten arabisch-israelischen Krieges 1947-49 vertrieben und flüchteten in das heutige Westjordanland, den Gazastreifen oder die Nachbarländer Syrien, Jordanien und Libanon. Weltweit sind Palästinenser die einzigen Flüchtlinge, deren Flüchtlingsstatus auf die neue Generation übertragen wird. So umfasst die Zahl der palästinensischen Flüchtlinge heute über fünf Millionen.<sup>23</sup> Schon lange ist der Palästinenserführung bewusst, dass es unmöglich ist, Millionen Palästinenser in Israel anzusiedeln, da das Land den Charakter eines jüdischen Staates verlieren würde. Eine Entwicklung, die keine israelische Regierung zulassen kann. Die Flüchtlingsfrage wird daher nicht gemäß der Resolution 194 der VN-Generalversammlung gelöst werden können, die besagt, dass die Rückkehr der Flüchtlinge zum frühestmöglichen praktikablen Zeitpunkt ermöglicht werden soll.

In vorangegangenen Gesprächen hat sich abgezeichnet, dass lediglich die Rückkehr einer symbolischen Zahl von Flüchtlingen nach Israel vereinbart werden könnte. Mit diesen Aussagen macht sich die Palästinenserführung bei den vielen Flüchtlingen, die auch innerhalb des Westjordanlandes in Flüchtlingslagern leben, äußerst unbeliebt. Bei oben erwähntem Zusammentreffen zwischen Abbas und israelischen Studenten sagte Abbas, dass die Führung nicht darüber nachdenke, fünf Millionen Palästinenser nach Israel zurückkehren zu lassen, dies sei reine Propaganda: "All we said is that we should put the refugee file on the table because

<sup>23</sup> Vgl. Ingrid Jaradat Gassner, „Palestinians Living in the Diaspora“, *This Week in Palestine*, 2008, Nr. 119, <http://thisweekinpalestine.com/details.php?id=2402&ed=151&edid=151> [11.03.2014].

it is an issue we must solve to end the conflict“<sup>24</sup>. Eine Lösung müsse fair und vereinbart sein. Die offizielle Position der Palästinenser überlässt es den Flüchtlingen selbst, ob sie in ihren Gastländern bleiben, in ein Drittland ziehen oder nach Palästina und Israel zurückkehren wollen. Die derzeitige israelische Regierung lehnt es bisher jedoch kategorisch ab, auch nur eine symbolische Zahl von Flüchtlingen zurückkehren zu lassen.

Kerrys Rahmenabkommen sieht laut Medienberichten keine Rückkehr von Flüchtlingen vor, jedoch seien Entschädigungszahlungen für palästinensische und jüdische Flüchtlinge im Gespräch.<sup>25</sup>

**Die Identität Israels**

Die Forderung nach Anerkennung des jüdischen Charakters Israels ist eine relativ neue Forderung. Während der Annapolis-Verhandlungen verlangte die damalige israelische Außenministerin Tzipi Livni erstmalig die Bestätigung der jüdischen Identität Israels durch die Palästinenser.<sup>26</sup> Der ehemalige palästinensischen Unterhändler Mohammad Shtayyeh behauptet jedoch, dass diese Forderung in vorherigen Verhandlungen um ein finales Abkommen nie thematisiert wurde.<sup>27</sup>

Weder in den Oslo-Vereinbarungen noch in den Friedensverträgen Israels mit Ägypten bzw. Jordanien kommt ein solcher Passus vor. Im möglichen Rahmenabkommen von US-Außenminister Kerry soll Israel als Nationalstaat des jüdischen Volks definiert sein (genauso wie Palästina als Nationalstaat des palästinensi-

<sup>24</sup> Vgl. Fn. 21.

<sup>25</sup> Vgl. Medienspiegel der Deutschen Botschaft Tel Aviv, 29.01.2014 und UNSCO Daily Press Brief, 31.01.2014.

<sup>26</sup> Vgl. Michael Mertes und Christiane Reves, „Israel als jüdischer und demokratischer Staat. Eine alte Frage wird zur neuen Herausforderung“, *KAS-Auslandsinformationen*, 2012, Nr. 3,

[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_30496-1522-1-30.pdf?130828103207](http://www.kas.de/wf/doc/kas_30496-1522-1-30.pdf?130828103207) [11.03.2014].

<sup>27</sup> So Mohammad Shtayyeh in einer von der Heinrich-Böll-Stiftung in Ramallah organisierten Diskussion am 6. März 2014.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE  
GEBIETE**

JÖRG KNOCHA

MEIKE BEHREND S

DR. HANS MARIA HEYN

11. März 2014

[www.kas.de/ramallah](http://www.kas.de/ramallah)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

schon Volkes bezeichnet wird).<sup>28</sup> Für Ministerpräsident Netanjahu ist eine solche Anerkennung die Mindestvoraussetzung und der eigentliche Schlüssel zum Frieden.<sup>29</sup> Hinter dieser Vehemenz steckt auch die Befürchtung, dass sich die Palästinenser wie die gesamte arabische Welt nie wirklich mit dem Selbstbestimmungsrecht des jüdischen Volkes abgefunden hätten.

Von palästinensischer Seite wird diese Anerkennung abgelehnt und als Versuch betrachtet, die Verhandlungen durch immer neue Forderungen zu sabotieren. Man verweist darauf, dass die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) bereits 1988 durch die Anerkennung der VN-Sicherheitsratsresolution 242 das Existenzrecht Israels anerkannte. Die formelle Anerkennung des Staates Israel erfolgte durch einen Brief des PLO-Vorsitzenden Yassir Arafat an den damaligen israelischen Ministerpräsidenten Yitzhak Rabin am 9. September 1993.<sup>30</sup> Die Anerkennung Israels als jüdischer Staat wurde von der damaligen israelischen Regierung nicht gefordert.

Palästinensische Politiker sehen die Definition Israels nicht nur als innerisraelische Angelegenheit. Die negative Reaktion der palästinensischen Seite äußert sich in drei Punkten, die mit solcher Anerkennung verbunden wären.<sup>31</sup>

1. Die Palästinenser sind nicht bereit das jüdische Narrativ, in der Form wie Netanjahu es definiert, zu übernehmen. Eine Anerkennung dieses auf historische Besitzansprüche fokussierten Narrativs würde aus ihrer Sicht eine Negierung der

<sup>28</sup> Vgl. Medienspiegel der Deutschen Botschaft Tel Aviv, 29.01.2014.

<sup>29</sup> Vgl. Tal Harris, „Wer ist David und wer Goliath?“, *Die Welt*, 25. Februar 2014.

<sup>30</sup> Vgl. Israel Ministry of Foreign Affairs, „Israel-PLO Recognition-Exchange of Letters between PM Rabin and Chairman Arafat-Sept 9- 1993“,

<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Israel-PLO+Recognition+-+Exchange+of+Letters+betwe.htm> [11.03.2014].

<sup>31</sup> Vgl. Fn. 3.

palästinensischen Geschichte und Kultur bedeuten.

2. Darüber hinaus fürchtet man Konsequenzen für die arabisch-palästinensische Minderheit innerhalb Israels, denn auch wenn in der israelischen Unabhängigkeitserklärung den arabischen Bewohnern volle und gleiche Staatsbürgerrechte zuerkannt werden, so gibt es bis heute ein unübersehbares soziales und wirtschaftliches Gefälle innerhalb Israels. Dabei geht es um Fragen der Gleichberechtigung, wie z.B. die Forderung nach einer Gleichbehandlung von in der Diaspora lebenden jüdischen und palästinensischen Personen mit familiären Verbindungen nach Israel und deren Recht nach Israel zu immigrieren. So erschwert das als äußerst diskriminierend empfundene „Citizenship and Entry into Israel Law“ die Einreise und Einbürgerung von Ehepartnern palästinensischer Israelis massiv, wenn diese aus den Palästinensischen Gebieten stammen.<sup>32</sup>

3. Mit der Anerkennung Israels als jüdischen Staat geht auch die Anerkennung des Prinzips einher, dass ein demokratischer Staat nur dann seinen spezifischen nationalen Charakter wahren kann, solange die Mitglieder dieser spezifischen Gruppe die Mehrheit im Staat darstellen. Da bereits heute rund 20 Prozent der Staatsbürger Israels Palästinenser sind, befürchtet die palästinensische Seite, dass eine Anerkennung Israels als jüdischer Staat die Aufgabe des Rückkehrrechts für palästinensische Flüchtlinge bedeutet. Auch wenn die Palästinenserführung nicht mit einem Rückkehrrecht für sämtliche Flüchtlinge rechnet, so ist diese Forderung eines der wenigen Druckmittel, das die Palästinenser gegenüber Israel haben.

Ein diesbezüglicher Kompromiss könnte die Anerkennung des jüdischen Charakters Israels durch die VN und die Arabische Liga sein. In einem solchen Fall wäre eine stillschweigende Zustimmung der

<sup>32</sup> Vgl. Fn. 26

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**PALÄSTINENSISCHE  
GEBIETE**

JÖRG KNOCHA  
MEIKE BEHREND  
DR. HANS MARIA HEYN

11. März 2014

[www.kas.de/ramallah](http://www.kas.de/ramallah)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Palästinenser denkbar.<sup>33</sup> Vorstellbar ist auch eine Formulierung, wie sie in der Genfer Initiative vorgeschlagen wird: „In Bekräftigung der Tatsache, dass dieses Abkommen die Anerkennung des Rechts des jüdischen Volkes auf Eigenstaatlichkeit und die Anerkennung des Rechts des palästinensischen Volkes auf Eigenstaatlichkeit markiert, unbeschadet der gleichen Rechte der Staatsangehörigen beider Parteien“<sup>34</sup>.

**Und Gaza?**

Die Strategie der PA in Ramallah sieht vor, dass ein Friedensvertrag auch für den Gazastreifen gilt, dort jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt implementiert wird. Ein faires und umfassendes Abkommen, das durch ein Referendum bestätigt wird, würde einen enormen Druck auf die den Gazastreifen kontrollierende Hamas ausüben, sich mit der Fatah zu versöhnen und dem Abkommen zuzustimmen. Die öffentlich geäußerte Position der Hamas besteht darin, dass man sich das Recht vorbehält, ein Abkommen abzulehnen, es aber nicht bekämpft, so lange die Mehrheit der Palästinenser diesem zustimmt.<sup>35</sup>

**Fazit**

Dass all diese strittigen Punkte bis zum offiziellen Ende der Gespräche am 29. April gelöst werden können, ist nicht mehr wahrscheinlich. Ob es zu einem Rahmenabkommen zwischen Israelis und Palästinensern kommt das Lösungsmöglichkeiten für alle Punkte vorschlagen wird, und wie detailliert sich dies gestalten könnte, ist noch offen. Gleichwohl werden von Tag zu Tag auf beiden Seiten die pessimistischen Stimmen lauter. Daher ist heute noch völlig ungewiss, ob und wie nach dem 29. April beide Seiten

weiter miteinander umgehen werden. Entscheidend wird der 29. März sein. Sollten nicht alle vereinbarten Gefangenen von Israel freigelassen werden, wird die palästinensische Seite wohl den Abbruch der Gespräche bekannt geben. Möglich ist auch, dass das weitere Vorgehen auf einer internationalen Konferenz besprochen werden soll, um den Konflikt stärker zu internationalisieren.<sup>36</sup> Sollten die Gespräche allerdings jetzt scheitern, könnten die USA auf absehbare Zeit ihr Engagement als Vermittler im Nahostkonflikt deutlich reduzieren. Einige der wichtigsten Berater Obamas sollen bereits darüber nachdenken, den beiden Seiten ein Dokument zu sämtlichen Streitfragen vorzulegen, was bei Nichtannahme zu einem automatischen Rückzug der USA aus dem Friedensprozess führen würde.<sup>37</sup> Die bisherige Form bilateraler Verhandlungen zwischen Palästinensern und Israelis wäre damit wohl langfristig gescheitert. Für beide Seiten, Israel und die palästinensische Nationalbewegung, würde dies einen empfindlichen Rückschlag bedeuten. Profitieren würden davon diejenigen Kräfte auf beiden Seiten, die einer Zwei-Staaten-Lösung seit jeher skeptisch gegenüberstehen.



**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

<sup>33</sup> Vgl. Medienspiegel der Deutschen Botschaft Tel Aviv, 21.02.2014.

<sup>34</sup> The Geneva Initiative, „Entwurf eines Abkommens über den endgültigen Status“, <http://www.geneva-accord.org/mainmenu/german> [11.03.2014].

<sup>35</sup> Vgl. Fn. 3.

<sup>36</sup> Die Idee einer multilateralen Konferenz zum Nahostkonflikt in Genf, wo in letzter Zeit internationale Verhandlungen zum iranischen Atomprogramm und zum Krieg in Syrien stattfanden, wird immer häufiger von der palästinensischen Führung ins Spiel gebracht. Vgl. Fn. 2.

<sup>37</sup> Vgl. Barak Ravid, „U.S. pessimistic Israeli-Palestinian framework deal can be reached by end of March“, *Haaretz* online, 02.03.2014, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/1.577324> [11.03.2014].