

Endgültiges Aus für die Zweistaaten

Die US-Administration hat angekündigt, zu einem nicht näher bestimmten Zeitpunkt nach den Parlamentswahlen in Israel ihren «Jahrhundert-Deal» zur Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts vorzulegen. Auch wenn die Details des Plans bislang ein wohlgeschütztes Geheimnis sind: Aufgrund bisheriger Signale der Trump-Regierung ist davon auszugehen, dass die Initiative keine Konfliktregelung auf Basis von zwei souveränen Staaten vorsieht, internationales Recht nicht als Richtschnur nimmt und palästinensische Rechte israelischen Interessen unterordnet.

/ Muriel Asseburg /

Eine Zustimmung der palästinensischen Führung ist nicht zu erwarten. Die nächste israelische Regierung dürfte dies als grünes Licht dafür sehen, jene Elemente des Plans umzusetzen, die dazu dienen, dauerhaft die Kontrolle über strategische Gebiete des Westjordanlandes und über Ost-Jerusalem aufrechtzuerhalten. Dies birgt auch das Risiko, dass die ohnehin schon prekäre israelisch-palästinensische Kooperation beim Konfliktmanagement zusammenbricht. Deutschland und seine Partner in der EU sollten die Veröffentlichung des amerikanischen Plans zum Anlass nehmen, die Prinzipien einer Konfliktregelung auszubuchstabieren, von denen ihre Unterstützung abhängt. Ebenso sollten sie klarstellen, welche Folgen eine Annexion von Teilen des Westjordanlandes für die europäische Politik hat.

Trumps ultimative Regelung

Schon im Präsidentschaftswahlkampf 2016 hatte Trump eine Initiative zur «ultimativen Regelung» des israelisch-palästinensischen Konflikts angekündigt. Seit Amtsantritt der Administration arbeitet ein Trio aus Trumps Schwiegersohn Jared Kushner, seinem langjährigem Vertrauten Jason Greenblatt, dem Anwalt des Trump'schen Firmenimperiums, sowie dem US-Botschafter in Israel, David Friedman, an einem entsprechenden Plan. Das amerikanische Aussenministerium ist dagegen

nicht beteiligt. Neben den sogenannten Endstatus-Fragen, die zwischen den Konfliktparteien zu klären sind (Jerusalem, Flüchtlinge, Siedlungen, Status und Grenzen des palästinensischen Gemeinwesens sowie Sicherheitsvorkehrungen), legt das Team dem Vernehmen nach seinen Fokus vor allem auf wirtschaftliche Kooperation und Entwicklung in den palästinensischen Gebieten.

Damit wäre der US-Plan zu grossen Teilen eine Neuauflage des von Premier Benjamin Netanyahu bevorzugten Ansatzes eines «ökonomischen Friedens». Das heisst, massive Investitionen in die Wirtschaft der palästinensischen Gebiete sollen die Umsetzung des Rechts auf Selbstbestimmung im Rahmen eines eigenen Staates ersetzen. Eine besondere Rolle ist den arabischen Golfstaaten und den beiden Nachbarstaaten Ägypten und Jordanien zugedacht. Sie sollen dem Ansatz durch ihre Unterstützung politisches Gewicht verleihen bzw. ihn durch Geberleistungen unterfüttern.

Übergeordnetes Ziel ist es, eine Koalition zu zimmern, in der Israel eng mit den arabischen Regionalmächten und den USA gegen den Iran kooperiert. In den letzten Jahren haben sich Israel und die arabischen Golfstaaten einander bereits merklich angenähert. Nun geht es für Israel und die USA darum, den palästinensischen Stolperstein aus dem Weg zu räumen, der bislang eine vollständige Normalisierung dieser Beziehungen verhindert.

Elemente des Deals

Nach wie vor hat die US-Administration weder Ansatz noch Details ihres zwischen Israel und den Palästinensern zu verhandelnden «Jahrhundert-Deals» offenbart. Was dessen Inhalt angeht, lassen sich aber Schlussfolgerungen aus bisherigen Verlautbarungen und Massnahmen der Trump-Regierung ziehen. Das fängt damit an, dass Trump sich nicht eindeutig zu einer Zweistaatenregelung bekannt und die israelische Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten nicht klar verurteilt hat. US-Botschafter Friedman macht aus seiner engen Verbundenheit mit Siedlerführern keinen Hehl. Auch ist die Administration dazu übergegangen,

die palästinensischen Gebiete (wie auch die Golanhöhen) nicht mehr als besetzt darzustellen – so etwa im Bericht des US-Aussenministeriums zur Menschenrechtssituation 2018.

Zudem hat Trump begonnen, den internationalen Konsens in Bezug auf Endstatus-Themen zu hinterfragen, wie er etwa in der UNO-Sicherheitsratsresolution 2334 von Dezember 2016 zum Ausdruck kommt. Nach eigenen Worten hat der Präsident «Jerusalem vom Verhandlungstisch genommen». Zwar betonte er auch, die amerikanische Anerkennung Jerusalems als Israels Hauptstadt präjudiziere keine Grenzziehung zwischen Israel und den Palästinensern.

Alle praktischen Schritte der Amerikaner deuten aber darauf hin, dass ein Verhandlungsergebnis vorweggenommen werden soll, bei dem die Palästinenser keine Souveränität über zentrale



nlösung?

Viertel Ost-Jerusalems erhalten. Zu diesen Massnahmen gehört die Verlegung der US-Botschaft nach Jerusalem, die Schliessung des (bislang für die Palästinenser zuständigen) Generalkonsulats in Ost-Jerusalem und die Einstellung finanzieller Unterstützung für palästinensische Institutionen in der Stadt.

Einstellung der Unterstützung für das UN-Hilfswerk für Palästina

Auch hat Trump die israelische Souveränität über die 1967 besetzten syrischen Golanhöhen anerkannt. Dies bezieht sich zwar nicht auf die palästinensischen Gebiete. Der Schritt signalisiert aber, dass der völkerrechtliche Grundsatz, wonach die Aneignung von Territorium durch Gewalt unzulässig ist, für die Trump-Administration nicht prinzipiell als Richtschnur dient – und er wird im rechten Lager Israels als grünes Licht

für Annexionen im Westjordanland interpretiert.

Darüber hinaus hat die US-Regierung 2018 ihre finanzielle Unterstützung für das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) eingestellt. Die USA waren bis dahin der bei weitem grösste Beitragszahler; in den letzten Jahren deckten sie rund ein Drittel des Gesamtetats. Hintergrund ist, dass die Trump-Administration die Lesart der israelischen Regierung teilt, UNRWA perpetuiere das Flüchtlingsproblem. Die Organisation ermutige die Flüchtlinge, auf ihrem Status und dem Rückkehrrecht zu beharren, statt sich in den derzeitigen Aufnahmestaaten zu integrieren. Laut Presseberichten gab es auch amerikanische Forderungen an Jordanien, den palästinensischen Flüchtlingen dort den Flüchtlingsstatus abzuerkennen und sie einzubürgern.

Beschleunigung der Erosion

Seit Trumps Amtsübernahme haben sich Israelis und Palästinenser weiter von einer Zweistaatenregelung entfernt. Die Einstaatenrealität, in der Israel die übergeordnete Kontrolle über das gesamte Gebiet zwischen Mittelmeer und Jordan hat und der Palästinensischen Autorität (PA) eine Rolle als Hilfssheriff zukommt, hat sich weiter verfestigt. Seit April 2014 hat es keine Gespräche mehr über ein Friedensabkommen gegeben. Durch die Trump-Administration und Israels Annäherung an die arabischen Golfstaaten sah sich die rechts-religiöse Koalition unter Netanjahu ermutigt, die Siedlungstätigkeit im Westjordanland und in Jerusalem auszuweiten, den Weg zur Annexion von Siedlungen freizumachen, den jüdischen Bevölkerungsanteil in Jerusalem zu erhöhen und die jüdische Identität des Staates zu stärken.

Dazu diente eine Fülle von Gesetzesvorlagen, die seit 2017 in die Knesset eingebracht, zum Teil allerdings auf Eis gelegt oder durch das Oberste Gericht wieder aufgehoben wurden. Im März 2017 genehmigte Israels Sicherheitskabinettt zum ersten Mal seit 25 Jahren eine gänzlich neue Siedlung im zentralen Westjordanland. Einen souveränen palästinensischen Staat lehnen die Vertreterinnen und Vertreter der Regierungsparteien ab; sie treten immer offensiver dafür ein, die C-Gebiete des Westjordanlandes (rund 60 Prozent der Fläche) oder sogar das gesamte Westjordanland zu annektieren. Im Wahlkampf

2019 hat auch Netanjahu die Ausweitung israelischer Souveränität auf die West Bank als Ziel postuliert.

Erneute Eskalation im Gaza-Streifen

In den letzten Jahren ist vor dem Hintergrund einer mangelnden Perspektive der Konfliktregelung auch die zwischen Israelis und Palästinensern vereinbarte Kooperation beim Konfliktmanagement weiter erodiert. Immer wieder sind Auseinandersetzungen über den Tempelberg/Haram al-Scharif eskaliert; nur durch jordanische Vermittlung konnten sie wieder eingehegt werden. Bei den Protesten am Grenzzaun des Gaza-Streifens, während des sogenannten »Great March of Return«, kamen seit Ende März 2018 über 180 Palästinenser durch den israelischen Einsatz von Schusswaffen zu Tode; Tausende wurden zum Teil schwer verletzt.

Auf israelischer Seite führten Feuersdrachen und Brandbomben, die über den Grenzzaun geworfen wurden, zur Verwüstung von landwirtschaftlichen Flächen. In immer kürzeren Abständen kam es auch zu Beschuss zwischen Israel und radikalen Gruppierungen im Gaza-Streifen. Diese brachten das Küstengebiet wiederholt an den Rand einer erneuten kriegerischen Auseinandersetzung. Auch wenn Ägypten und die UNO immer wieder Waffenruhen vermitteln konnten, die kurzfristig die Lage beruhigten und die Abriegelung des Küstenstreifens milderten: Ein langfristiger Waffenstillstand, Sicherheitsgarantien und ein Ende der Blockade liessen sich nicht erzielen. Damit dauert auch die humanitäre Krise im Gaza-Streifen fort.

Druck auf die Palästina-Institutionen

Die besagte Erosion würde sich noch verstärken, sollte die palästinensische Führung die Beschlüsse des PLO-Zentralrats implementieren. Dieser hat in den letzten Jahren wiederholt entschieden, die Sicherheitskooperation mit Israel auszusetzen. Mittlerweile steht die Fortexistenz der Palästinensischen Autorität selbst durch den kombinierten amerikanischen und israelischen Druck in Frage. Die USA stellten 2018 die finanzielle Unterstützung für die PA und die palästinensische Zivilgesellschaft ein und schlossen im Frühherbst die PLO-Vertretung in Washington D.C. Zwar sollte die Unterstützung für die palästinensischen Sicherheitskräfte eigentlich weiterlaufen.

Fortsetzung Seite 8

Doch im Januar 2019 sah sich die PA gezwungen, fortan auch diese abzulehnen, um nicht Gefahr zu laufen, unter dem amerikanischen Anti-Terrorism Clarification Act verklagt zu werden.

Im Februar fiel eine weitere wichtige Einnahmequelle für die PA weg. Vor dem Hintergrund des Wahlkampfes beschloss das israelische Kabinett, das sogenannte Stern-Gesetz anzuwenden. Es sieht vor, gemäss dem Motto «No

die Transformation des Viertels durch Siedlungstätigkeit und Verdrängung der palästinensischen Bevölkerung sowie durch Betonung des jüdischen gegenüber dem islamischen kulturellen Erbe beschleunigen. Seit Abzug der Mission ist die Gewalt bereits merklich angestiegen.

Bewertung und Empfehlungen

Der amerikanische «Jahrhundert-Deal» dürfte wenig dazu beitragen, den israelisch-palästinensischen Konflikt zu lösen. Er birgt vielmehr das Risiko, die

ative umzusetzen, die es ihr erlauben, dauerhaft die Kontrolle über strategische Gebiete der West Bank und über Ost-Jerusalem aufrechtzuerhalten. Sollte aus den Knessetwahlen eine rechtsnational-religiöse Koalition hervorgehen, steht zudem zu befürchten, dass diese sich ermutigt fühlt, zur De-jure-Annexion der C-Gebiete des Westjordanlandes überzugehen. Damit aber würde das palästinensische Territorium dauerhaft auf einzelne, voneinander isolierte Enklaven reduziert; eine Zweistaatenregelung wäre nicht mehr umsetzbar.

Europäer sollten ausbuchstabieren

Deutschland und seine Partner in der EU sollten ausbuchstabieren, an welchen Prinzipien jede Blaupause sich messen lassen muss, um zur dauerhaften Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts beitragen zu können: Erfüllung des Selbstbestimmungsrechts beider Völker, Garantie individueller Menschenrechte für die gesamte Bevölkerung zwischen Mittelmeer und Jordan sowie eine Umsetzung des Rückkehrrechts, die sowohl das individuelle Wahlrecht palästinensischer Flüchtlinge als auch die Interessen von derzeitigen und künftigen Aufnahmestaaten berücksichtigt. Erfüllt die US-Vorlage diese Kriterien nicht, sollten die Europäer auch nicht einzelne Elemente des Plans unterstützen.

Insbesondere lässt sich, so die Erfahrung der letzten 25 Jahre, wirtschaftliche Entwicklung in den palästinensischen Gebieten auch durch massive Investitionen nicht erreichen, wenn nicht gleichzeitig mit der Besetzung zusammenhängende Hürden (vor allem Mobilitätseinschränkungen, Genehmigungsverfahren und Ressourcenraubbau) abgebaut werden. Es gilt klar zu benennen, was eine Annexion von Teilen des Westjordanlandes an Verpflichtungen für Israel mit sich bringen würde und welche Konsequenzen von europäischer Seite zu erwarten wären. Für die Finanzierung einer auf Dauer angelegten Besetzung oder einer Annexion sollten die Europäer nicht zur Verfügung stehen.

Muriel Asseburg ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika bei der Stiftung Wissenschaft und Politik des Deutschen Instituts für Internationale Politik in Berlin. Der Text ist als SPW-Aktuell Nr. 19 im April 2019 erschienen (Untertitel: Redaktion).



pay for slay» die vertraglich vereinbarten Transferleistungen Israels an die PA um jenen Betrag zu reduzieren, den diese im Vorjahr an in Israel inhaftierte Palästinenser (pauschal als «Terroristen» bezeichnet) und an Familien von «Märtyrern» gezahlt habe. Als Reaktion lehnte die PA es ab, die gekürzten Transfers anzunehmen. Damit aber fehlen ihr nach UNO-Angaben rund zwei Drittel der Einnahmen. Wird keine politische Lösung für das Problem gefunden, dürfte dies rasch zum finanziellen Kollaps der PA führen.

Auch an anderer Stelle wurden moderierende Institutionen abgebaut. So entschied Netanjahu im Januar 2019, die internationale Beobachtermission in Hebron nicht zu verlängern. Diese hatte dort mit wenigen Unterbrechungen seit 1994 deeskalierend zwischen den Palästinensern und den radikalen Siedlern in der Altstadt gewirkt. Damit dürfte sich

ohnein angespannte Situation weiter zuzuspitzen und die Erosion des gemeinsamen Konfliktmanagements weiter zu beschleunigen. Dass die palästinensische Führung dem US-Ansatz zustimmen wird, ist selbst bei starkem Druck nicht zu erwarten. In Reaktion auf Trumps Jerusalem-Entscheidung hat sie eine weitere Vermittlung durch Washington abgelehnt. Seither verweigert sie hochrangige Kontakte mit dem amerikanischen Nahost-Team.

Ohnehin ist die palästinensische Führung gespalten. Präsident Mahmud Abbas verfügt weder über die Legitimität, um über ernsthafte Kompromisse zu verhandeln, noch über die Autorität, um ein etwaiges Abkommen umzusetzen. Ein palästinensisches Nein zu Verhandlungen auf Basis des amerikanischen Plans dürfte die israelische Politik als grünes Licht betrachten, um selektiv und unilateral jene Elemente der Initi-