

SWP-Aktuell

NR. 19 APRIL 2019

Der »Jahrhundert-Deal« zur Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts

Mit dem US-Ansatz droht der Zweistaatenregelung das endgültige Aus

Muriel Asseburg

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 wohlgehütetes 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. 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 der West Bank 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 der West Bank für die europäische Politik hat.

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



Neuaufgabe 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

UN-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 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.

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 in der West Bank 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 in der West Bank und in Jerusalem auszuweiten, den Weg zur Annexion von Siedlungen frei zu machen, 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 Sicherheitskabinett zum ersten Mal seit 25 Jahren eine gänzlich neue Siedlung in der zentralen West Bank. Einen souveränen palästinensischen Staat lehnen die Vertreterinnen und Vertreter der Regierungsparteien ab; sie treten immer offensiver dafür ein, die C-Gebiete der West Bank (rund 60 Prozent der Fläche) oder sogar die gesamte West Bank zu annektieren. Im Wahlkampf 2019 hat auch Netanjahu die Ausweitung israelischer Souveränität auf die West Bank als Ziel postuliert.

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 Feuerdrachen 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 UN 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.

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 PA 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. 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 (ATCA) 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 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« be-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen.

Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364
doi: 10.18449/2019A19

zeichnet) und an Familien von »Märtyrern« gezahlt habe. Als Reaktion lehnte die PA es ab, die gekürzten Transfers anzunehmen. Damit aber fehlen ihr nach UN-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 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 ohnehin 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 Initiative 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 der West Bank überzugehen. Damit aber würde das palästinensische Territorium dauerhaft auf einzelne, voneinander isolierte Enklaven reduziert; eine Zweistaatenregelung wäre nicht mehr umsetzbar.

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 Ressourcenraub) abgebaut werden. Es gilt klar zu benennen, was eine Annexion von Teilen der West Bank 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.

Dr. Muriel Asseburg ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika.