

Asseburg, Muriel

**Research Report**

## Obamas zweiter Anlauf im Nahost-Friedensprozess: Unilaterale Ansätze der Konfliktparteien sind keine Alternative

SWP-Aktuell, No. 12/2010

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security  
Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Asseburg, Muriel (2010) : Obamas zweiter Anlauf im Nahost-Friedensprozess: Unilaterale Ansätze der Konfliktparteien sind keine Alternative, SWP-Aktuell, No. 12/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254887>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Obamas zweiter Anlauf im Nahost-Friedensprozess

Unilaterale Ansätze der Konfliktparteien sind keine Alternative

Muriel Asseburg

Seit seinem Amtsantritt hat sich US-Präsident Barack Obama um eine Befriedung des israelisch-palästinensischen Konfliktes bemüht. Doch trotz der amerikanischen Anstrengungen konnten während seines ersten Amtsjahres weder die Verhandlungen wieder aufgenommen noch die Rahmenbedingungen dafür substantiell verbessert werden. Im Gegenteil – die Konfliktparteien sind zu unilateralen Ansätzen zurückgekehrt. Die Palästinenser bleiben politisch gespalten, und ihre politischen Institutionen sind nunmehr ohne verfassungsgemäße Legitimation. Vor diesem Hintergrund sind die Aussichten äußerst schlecht, dass es gelingen könnte, wie geplant innerhalb der nächsten zwei Jahre eine Zweistaatenregelung umzusetzen. Nur wenn die USA sich gemeinsam mit ihren Partnern im Nahost-Quartett (EU, Russland, Vereinte Nationen) tatsächlich zu einem wesentlich energischeren Engagement durchringen, bestehen überhaupt Chancen auf Erfolg. Noch hat sich der amerikanische Präsident nicht für einen solchen Ansatz entschieden. Auf jeden Fall werden Deutsche und Europäer überdenken müssen, welchen Beitrag sie zu Konfliktmanagement und -regelung leisten können.

In seiner vielbeachteten Kairo-Rede vom Juni 2009 verließ US-Präsident Obama seinem Willen Ausdruck, die Beziehungen der USA zu den islamisch geprägten Ländern auf eine neue, von gegenseitigem Respekt bestimmte Grundlage zu stellen. Ein zentrales Element bei diesem Neubeginn sollte eine ausgewogenere Haltung der US-Administration im israelisch-palästinensischen Konflikt und ein »aggressives Engagement« zu dessen Befriedung sein. Entsprechend hatte der Präsident als eine seiner ersten Amtshandlungen den erfahrenen Vermittler George Mitchell zum Nahostgesandten

ernannt und in die Region entsandt. Vertrauensbildende Maßnahmen sollten zunächst – nach dem Gaza-Krieg zur Jahreswende 2008/2009 – eine konstruktive Atmosphäre für die Wiederaufnahme von Verhandlungen schaffen. In diesem Sinne erwirkte die US-Administration von Benjamin Netanjahu, der im März 2009 sein Amt als Premierminister einer rechtsgerichteten Regierungskoalition angetreten hatte, ein Lippenbekenntnis zu einer Zweistaatenlösung. Netanjahu führte in einer Rede an der Bar-Ilan-Universität Mitte Juni 2009 aus, dass eine solche Lösung nur möglich sei,

wenn die Palästinenser Israel als den Nationalstaat des jüdischen Volkes anerkannten, die Frage der palästinensischen Flüchtlinge außerhalb der Grenzen Israels gelöst würde, Jerusalem ungeteilt bliebe, der palästinensische Staat demilitarisiert wäre und keine Bündnisfreiheit hätte. Zudem müsste die internationale Gemeinschaft effektive Sicherheitsgarantien geben und Waffenschmuggel tatsächlich unterbinden. Netanjahu deutete zwar seine Bereitschaft zu einem Siedlungsmoratorium in der West Bank an. Gleichzeitig beharrte er jedoch darauf, dass ein »natürliches Wachstum« in den Siedlungen möglich sein müsse. Zudem zeigte er wenig Interesse daran, Endstatus-Verhandlungen mit den Palästinensern zu einer Priorität zu machen – nicht zuletzt deshalb, weil solche Gespräche den Zusammenhalt seiner Koalition gefährden würden.

### **Gescheiterte Vertrauensbildung**

In der Folge gelang es der US-Administration trotz monatelangen Ringens nicht, die israelische Regierung auf einen vollständigen Siedlungsstopp in den besetzten Gebieten zu verpflichten. Das partielle (bereits genehmigte Bauvorhaben sollen durchgeführt werden, Ost-Jerusalem bleibt vom Baustopp ausgenommen) und zeitlich auf zehn Monate befristete Moratorium, das der israelische Premier im November 2009 verkündete, wurde zwar von der amerikanischen Außenministerin Hillary Clinton als beispielloser und wichtiger Schritt gelobt. Von den Palästinensern wurde es aber keineswegs als vertrauensbildende Maßnahme wahrgenommen. Denn die vorgesehenen Einschränkungen illustrieren die Absicht der Netanjahu-Regierung, auf Ost-Jerusalem und große Teile der West Bank dauerhaft nicht verzichten zu wollen.

Das Einknicken der Amerikaner wurde zudem als Beleg dafür gesehen, dass auch die derzeitige US-Administration nicht willens bzw. nicht in der Lage sei, eine ausgewogene Haltung gegenüber den Konfliktparteien einzunehmen. Die hohen Erwartungen, die Obama in der arabischen Welt

geweckt hatte, wichen der Ernüchterung. Folglich wurde nun auch in Frage gestellt, ob die USA überhaupt eine Konfliktregelung herbeiführen wollen und können.

Dabei waren auch Washingtons arabische Verbündete den Forderungen der US-Administration (und ihrer Quartett-Partner) nicht entgegengekommen. Sie hätten gegenüber Israel vertrauensbildende Signale aussenden und Maßnahmen zur Normalisierung der Beziehungen einleiten sollen, etwa durch Eröffnung von Handelsvertretungen oder Gewährung von Überflugrechten. Damit wären einige der Schritte hin zu einer Anerkennung Israels vorweggenommen worden, welche die Arabische Friedensinitiative von 2002 erst für den Fall einer Beendigung der israelischen Besatzungsherrschaft und der einvernehmlichen Regelung der Flüchtlingsfrage vorgesehen hatte. Nach dem Scheitern des von George W. Bush im November 2007 eingeleiteten Annapolis-Prozesses, nach dem Gaza-Krieg und angesichts der aggressiven anti-arabischen Rhetorik des israelischen Außenministers Avigdor Lieberman war es indes wenig verwunderlich, dass die arabischen Staaten sich nicht in einer Bringschuld gegenüber Israel sahen. Zudem betrachten sie die in der Initiative formulierten Bedingungen für eine Anerkennung Israels und die Normalisierung der Beziehungen als nicht verhandelbar. Und letztlich hätten Maßnahmen, die tatsächlich Eindruck auf die öffentliche Meinung in Israel hätten machen können, viel gewagter als das von Washington Geforderte sein müssen – vergleichbar etwa dem Besuch des damaligen ägyptischen Präsidenten Anwar al-Sadat 1977 in Jerusalem. Solche Schritte aber waren angesichts der öffentlichen Meinung in der Region unvorstellbar.

Angesichts des erzeugten Erwartungsdrucks – und obwohl es nicht gelungen war, auch nur ein Minimum an Vertrauen zu bilden – brachte Obama den palästinensischen Präsidenten Mahmud Abbas und den israelischen Premier im September 2009 zu einem Fototermin am Rande der VN-Generalversammlung zusammen. Doch

auch danach gelang es nicht, die Parteien wieder an den Verhandlungstisch zu bringen. Netanjahu bekräftigte seine Bereitschaft, sofort und ohne Vorbedingungen in Verhandlungen einzutreten, während Abbas auf einem vollständigen Siedlungsstopp als Vorbedingung beharrte – eine Haltung, die er nicht nur aufgrund der ursprünglichen US-Position in der Siedlungsfrage einnahm, sondern auf die ihn auch der Fatah-Parteitag im August 2009 verpflichtet hatte. In einem Interview mit dem *Time Magazine* räumte Obama im Januar 2010 das Scheitern der bisherigen Bemühungen ein und bedauerte, zu hohe Erwartungen geweckt zu haben. Er und sein Team hätten die Schwierigkeiten in der Region unter- und ihre eigenen Fähigkeiten überschätzt.

### **Neuer Anlauf ohne neuen Ansatz**

Zu Beginn dieses Jahres hat Mitchell nach zweimonatiger Pause seine Pendeldiplomatie wieder aufgenommen. Er versucht nun in einem neuen Anlauf, die im Dezember 2008 abgebrochenen Verhandlungen wieder in Gang zu setzen. Beiden Seiten sicherte er zu, dass ihre jeweiligen Interessen gewahrt würden, was sie davon überzeugen soll, sich auf einen neuen Prozess einzulassen. Dieser soll dann binnen zwei Jahren zu einer Konfliktregelung führen.

Dabei geht der neue Anlauf – bislang zumindest – nicht mit einem neuen Ansatz seitens der USA einher, was ihre Rolle als aktiver Vermittler oder den Umgang mit der Hamas und dem Gaza-Streifen angeht. Zudem treffen die amerikanischen Bemühungen vor Ort auf Politikansätze, die viel stärker durch unilaterale Maßnahmen des Konfliktmanagements als durch Bereitschaft zu Kooperation und friedlichem Ausgleich geprägt sind. Darin spiegelt sich wider, dass Bevölkerung und politische Führung auf israelischer wie palästinensischer Seite kaum Hoffnung haben, eine Zweistaatenregelung ließe sich in absehbarer Zeit bzw. überhaupt umsetzen – obwohl nach wie vor eine Mehrheit in beiden Gesellschaften eine

solche Regelung befürwortet. Über das israelisch-palästinensische Verhältnis hinaus bestimmen unilaterale Maßnahmen auch die innerpalästinensische Konfliktlinie und den Umgang der Nachbarn mit der Hamas und dem Gaza-Streifen.

### **Nebeneffekte der Gaza-Blockade**

Ein gutes Jahr nach dem Gaza-Krieg sind keine substantiellen Fortschritte bei der Verbesserung der humanitären und sozio-ökonomischen Lage im Gaza-Streifen erzielt worden. Obwohl die Gebergemeinschaft im März 2009 in Sharm al-Sheikh großzügige Unterstützungszusagen (mit einem Umfang von rund 4,5 Milliarden US-Dollar) machte, konnte in dem bereits seit Juni 2006 unter Blockade stehenden Gebiet nach wie vor kein umfassender Wiederaufbau eingeleitet werden. Denn auch nach dem Ende der Kampfhandlungen hielten Israel und Ägypten die Übergänge in den Gaza-Streifen grundsätzlich geschlossen und verhinderten Einfuhren – abgesehen von einem Minimum an humanitärer Hilfe. Auch Ausfuhren wurden kaum zugelassen, so dass die exportorientierte Wirtschaft des Gaza-Streifens nahezu vollständig zusammengebrochen ist. Die Energie- und Trinkwasserversorgung bleibt stark eingeschränkt. Nach Angaben des *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) laufen täglich 50 bis 80 Millionen Liter ungeklärten oder nur teilweise geklärten Abwassers ins Mittelmeer, was langfristige Gesundheits- und Umweltschäden zeitigen wird. Die Bevölkerung ist in hohem Maße von der Nothilfe der internationalen Gemeinschaft und den durch die Tunnel unter der Grenze zu Ägypten eingeführten Waren abhängig. Nach OCHA-Angaben von November 2009 leiden 60 Prozent der Einwohner an akuter Unterversorgung mit Nahrungsmitteln.

Zwar sollten der Krieg und die Blockade in erster Linie die im Gaza-Streifen herrschende Hamas treffen. Dennoch konnte die Hamas-Regierung – trotz Popularitätsverlust – ihre Kontrolle über die politischen Institutionen und die Gesellschaft des Gaza-

Streifens im Lauf des Jahres 2009 weiter konsolidieren. Dabei hat sie sich verstärkt darauf konzentriert, einen islamischen Lebensstil durchzusetzen. Neben Israel hindert auch die Hamas Oppositionelle und Vertreter der Zivilgesellschaft immer wieder an der Ausreise und trägt so zur fortschreitenden Isolation der Bevölkerung bei. Zudem hat sie durch die Organisation, Leitung und Besteuerung des Tunnelhandels ihre Kontrolle ausgeweitet und sich zusätzliche Einnahmequellen verschafft.

### **Vertiefung der politischen Spaltung**

Die von Ägypten vermittelten Gespräche über eine nationale Aussöhnung zwischen Fatah und Hamas haben 2009 nicht zum Erfolg geführt. Beide Parteien waren letztlich nicht bereit, die errungene bzw. verbliebene territoriale Herrschaftsbasis aufs Spiel zu setzen, um ein neues Machtteilungsarrangement zu vereinbaren, eine Regelung für die Grenzposten zu finden und die Grundlage zur Abhaltung von Wahlen zu schaffen. Zwar hat für den überwiegenden Teil der palästinensischen Bevölkerung die innere Aussöhnung höchste Priorität. Doch die Haltung der USA und der EU hat Präsident Abbas sicherlich nicht ermutigt, auf die Hamas zuzugehen. Denn der Westen unterstützt eine palästinensische Aussöhnung zwar deklaratorisch, macht die fortgesetzte Kooperation mit der Palästinensischen Autorität aber nach wie vor von der expliziten Anerkennung der Quartett-Kriterien abhängig (Anerkennung von Israels Existenzrecht, Gewaltverzicht sowie Verpflichtung auf die bisherigen Abkommen zwischen Israel und der PLO). Damit diktiert er Bedingungen, die eine Annäherung zwischen Fatah und Hamas erschweren, wenn nicht unmöglich machen.

### **Kein Durchbruch zwischen Israel und der Hamas**

Das bedeutet nicht, dass die Hamas für Israel und vermittelnde Parteien grundsätzlich kein Ansprechpartner wäre. So waren

in den von Ägypten vermittelten und von Deutschland unterstützten Verhandlungen zwischen Israel und der Hamas um den 2006 in den Gaza-Streifen entführten israelischen Soldaten Gilad Schalit durchaus Fortschritte zu verzeichnen. Mehrmals schien ein Abkommen über einen Austausch Schalits gegen palästinensische Häftlinge kurz vor dem Abschluss zu stehen. Im Oktober 2009 wurden 20 inhaftierte Palästinenserinnen gegen ein Lebenszeichen des Soldaten in Form eines Videos freigelassen. Bislang kam es aber nicht zum Durchbruch. Und es scheint, als ob dies vor einem potentiellen Wiedereinstieg in Friedensverhandlungen zwischen Israel und der PLO nun auch nicht mehr erwünscht ist – nicht zuletzt, weil ein Abkommen einen Punktsieg für die Hamas und damit eine Schwächung des palästinensischen Präsidenten implizieren würde.

Dies bedeutet auch, dass Israel die Blockade des Gaza-Streifens in absehbarer Zeit nicht zu lockern beabsichtigt – dient doch die Verschleppung Schalits als eines der Hauptargumente für das Fortdauern des strengen Embargo-Regimes. Wenig wahrscheinlich ist auch eine Ausweitung und Absicherung der im Januar 2009 von Israel und der Hamas parallel verkündeten Waffenstillstände. Vor diesem Hintergrund treibt Israel die Entwicklung neuer Abwehrsysteme (»Iron Dome«) voran, die – wenn auch zu immensen Kosten – künftig den Beschuss des Landes mit Raketen aus dem Gaza-Streifen oder durch militante Gruppierungen im Libanon verhindern sollen.

### **Ägypten mauert**

Ende 2009 leitete Ägypten Baumaßnahmen entlang der Grenze zum Gaza-Streifen ein, um durch einen Metallzaun, der bis zu 30 Meter tief in die Erde reichen soll, künftig den Handel durch Tunnel unter der Grenze zu verhindern. Gleichzeitig ging die ägyptische Regierung zur Jahreswende 2009/2010 massiv gegen Aktivisten vor, die von Ägypten aus die Blockade durchbrechen und Hilfsgüter nach Gaza bringen wollten.

Mit diesem unilateralen Vorgehen kommt die ägyptische Regierung erstens ihrer Verpflichtung zur Unterbindung des Waffenschmuggels nach, wie dies nach dem Gaza-Krieg im Januar 2009 vom VN-Sicherheitsrat gefordert worden war. Zweitens geht es ihr darum, die Hamas buchstäblich »in die Schranken zu weisen« und den Druck auf die Bewegung zu erhöhen. Damit will Kairo eine größere Kompromissbereitschaft der Hamas bei den Gesprächen über die nationale Einheit der Palästinenser erzielen und Spill-over-Effekte auf das eigene Territorium vermeiden. Wichtig ist der Regierung vor allem, dass die Verbreitung von Waffen und militanten Zellen in Ägypten unterbunden wird und – mit Blick auf die Innenpolitik – die Hamas als Teilorganisation der Muslimbrüder keine Vorbildfunktion gewinnt. Drittens soll ein klares Signal an Israel gesandt werden, dass die Versorgung des Gaza-Streifens nicht auf Ägypten abgewälzt werden könne, die Verantwortung vielmehr bei der Besatzungsmacht verbleibe.

Die derzeit entstehende Metallbarriere wird den Handel durch die Tunnel weitestgehend unterbinden. Damit wird aber nicht nur der Waffenschmuggel eingedämmt werden. Vielmehr ist absehbar, dass sich auch die Versorgungslage im Gaza-Streifen, mithin die Lage der Bevölkerung weiter verschlechtern wird.

Möglicherweise werden sich die Menschen als Reaktion darauf tatsächlich noch stärker von der Hamas abwenden. Es wäre jedoch irrig zu erwarten, dass sich die Bevölkerung im Gaza-Streifen gegen ihre Herrscher zur Wehr setzen, ja diese gar absetzen könnte. Zudem erscheint zweifelhaft, dass eine weitere Verschlechterung der Versorgungslage bei fortdauernder politischer Perspektivlosigkeit die Popularität der Fatah wieder steigen lassen könnte. Schließlich weisen ihr viele Palästinenser eine Mitschuld an der Blockade zu. Wahrscheinlicher ist vielmehr, dass radikalere, jihadistische Strömungen Zulauf erhalten. Die gewaltsamen Auseinandersetzungen um die Ibn-Taymiyyah-Moschee von Rafah

im August 2009 haben das Störpotential aufgezeigt, das solche Gruppierungen entfalten können. Der Anführer einer Gruppe namens Ansar Allah hatte die Hamas scharf angegriffen, ein unabhängiges Emirat ausgerufen und sich mit seinen Anhängern schwer bewaffnet in der Moschee verbarrikadiert. Die anschließenden Kämpfe forderten 15 Tote und 120 Verletzte.

### **West Bank: Fragiler Aufschwung**

In der West Bank ist es der Übergangsregierung unter dem ehemaligen Weltbank- und IWF-Funktionär Salam Fayyad gelungen, die Sicherheitskräfte wieder aufzubauen, die Lage zu stabilisieren und einen deutlichen wirtschaftlichen Aufwärtstrend in Gang zu setzen. Dazu haben auch die kräftige Unterstützung der internationalen Gemeinschaft sowie die Kooperation seitens der Netanjahu-Regierung beigetragen. Letztere hat positive Impulse beigesteuert, indem sie einzelne Straßensperren abbauen und mehr Genehmigungen für eine Tätigkeit palästinensischer Geschäftsleute und Arbeitskräfte in Israel und den Siedlungen erteilen ließ. Geschehen ist dies in Anerkennung der Tatsache, dass in der West Bank wieder eine israelisch-palästinensische Sicherheitskooperation stattfindet und die Sicherheitslage sich verbessert hat. Zudem entspricht dieses Vorgehen ganz Netanjahus Konzept eines »ökonomischen Friedens«. Schätzungen von Weltbank und IWF zufolge ist das Bruttosozialprodukt in der West Bank 2009 real um 7 Prozent gewachsen.

Dabei ist allerdings in Rechnung zu stellen, dass ein Großteil des Wachstums durch extern finanzierte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erzeugt wird. Ein nachhaltiges, selbsttragendes Wachstum ist bislang nicht zu verzeichnen. Nach wie vor kann die Palästinensische Autorität rund die Hälfte ihre Ausgaben (die zu 60 Prozent aus Löhnen und Gehältern bestehen) nur mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft decken. Die wirtschaftliche Erholung bleibt zudem politisch anfällig und ist ständig in Gefahr, einen Rückfall zu erleiden – wie

etwa die von Israel im Zusammenhang mit dem Goldstone-Bericht geäußerte Drohung, Erleichterungen wieder zurückzunehmen, deutlich gemacht hat. Auch dürfte die Hamas versuchen, den Erfolg in der West Bank zu sabotieren, sollte sie im Gaza-Streifen weiter unter Druck geraten.

### **Schwächung des Präsidenten**

Den wirtschaftlichen Aufschwung haben die Palästinenser nur sehr begrenzt dem Präsidenten bzw. seiner Fatah-Partei angerechnet. Profitiert hat in erster Linie das Ansehen von Fayyad, der bei den Wahlen zum Legislativrat im Januar 2006 für die Elitenbewegung »Der dritte Weg« angetreten war und einen von zwei Sitzen der Gruppierung errungen hatte. Präsident Abbas hingegen ist schwer angeschlagen. Zwar konnte er auf dem Fatah-Parteitag in Bethlehem im August 2009 – dem ersten seit 20 Jahren – seine Position in der Partei stärken und breite Unterstützung für die Fortsetzung seines Verhandlungskurses gewinnen. Zu diesem Zweck hatte er eine manipulative Einladungspolitik und ein entsprechendes Veranstaltungsmanagement betrieben. Sein Ansehen ist in der Folge aber durch israelischen und amerikanischen Druck enorm beschädigt worden. Eine Rolle spielte dabei das Dreiertreffen mit Obama und Netanjahu am Rande der VN-Generalversammlung. Verübelt hat man Abbas aber auch sein Verhalten im Zusammenhang mit dem Goldstone-Bericht. Nachdem die vom VN-Menschenrechtsrat eingesetzte und von dem renommierten Juristen Richard Goldstone geleitete Kommission zur Untersuchung möglicher Kriegsverbrechen im Gaza-Krieg ihren Bericht vorgelegt hatte, willigte Abbas zunächst ein, die Debatte darüber im Menschenrechtsrat zu vertagen. Beide Vorfälle ließen den Präsidenten als bloße Marionette erscheinen, die auf israelisch-amerikanischen Druck hin Prinzipien (»keine Verhandlungen ohne kompletten Siedlungsstopp«) über Bord wirft und die Bevölkerung des Gaza-Streifens verrät.

Im November 2009 verkündete Abbas schließlich, bei den für Januar 2010 vorgesehenen Wahlen nicht mehr für das Amt des Präsidenten kandidieren zu wollen. Nur wenig später verschob er den Urnengang auf einen unbestimmten Zeitpunkt – als klar wurde, dass es keine Einigung mit der Hamas über die Abhaltung von Wahlen in den gesamten palästinensischen Gebieten geben würde, und sich immer deutlicher abzeichnete, dass dies auch die Wahlen in Ost-Jerusalem gefährden könnte.

### **Institutionen ohne Legitimation**

Von demokratischen, verfassungsgemäßen Institutionen kann spätestens seit dem 25. Januar 2010 weder im Gaza-Streifen noch in der West Bank die Rede sein. Der PLO-Zentralrat verlängerte zwar im Dezember 2009 das Mandat des Präsidenten sowie des Legislativrats auf unbestimmte Zeit, doch fehlen ihm dazu die notwendigen verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Weder die Mitte 2007 im Gaza-Streifen etablierte Hamas-Regierung noch die technokratische Übergangsregierung in der West Bank hat der Palästinensische Legislativrat je bestätigt. Regiert wird hier wie dort per Dekret, eine Kontrolle durch das Parlament findet nicht statt. Ohnehin war der Legislativrat seit den Wahlen 2006 infolge der politischen Polarisierung weitgehend funktionsunfähig. Nun ist am 25. Januar seine Legislaturperiode abgelaufen. Die gemäß Grundgesetz vierjährige Amtsperiode des palästinensischen Präsidenten endete bereits am 9. Januar 2009. Per Dekret hatte Abbas das Wahlgesetz so geändert, dass seine Amtszeit um ein gutes Jahr verlängert wurde. Zeitgleich mit den Parlamentswahlen hätte daher im Januar 2010 die Präsidentenwahl stattfinden sollen. Ohne diese mangelt es Abbas endgültig an einer verfassungsgemäßen Legitimation.

Dies birgt auch Implikationen für den von Deutschland und der EU verfolgten Ansatz, zu einer Zweistaatenlösung beizutragen, indem sie den Aufbau von palästinensischen Institutionen – seit Sommer

2007 lediglich in der West Bank – unterstützen. In den letzten Jahren hat sich die EU dabei unter anderem auf die Stärkung der zivilen Polizei konzentriert, komplementär zu dem von General Keith Dayton geleiteten amerikanischen Engagement zur Stärkung der robusten Sicherheitskräfte. Dadurch ist es zwar gelungen, einen Beitrag zur Sanierung der im Zuge der zweiten Intifada stark in Mitleidenschaft gezogenen Sicherheitsorgane zu leisten und die Sicherheitslage in den Städten der West Bank deutlich zu verbessern. Dagegen sind Reformen unterblieben, die nicht nur auf einen effektiveren, sondern auch auf einen einheitlichen, legitimen, demokratisch kontrollierten und unparteiischen Sicherheitsapparat abzielen.

Solange die politische Spaltung zwischen Fatah und Hamas andauert und die Stärkung der Sicherheitskräfte nicht von einem Verhandlungsprozess begleitet wird, der auf palästinensische Unabhängigkeit zielt, wird das westliche Engagement im Sicherheitsbereich von der Bevölkerung miss-trauisch beäugt und als Ausbau der repressiven Kapazitäten wahrgenommen, die letztlich im Dienst der Besatzungsmacht stehen. Das bedeutet auch: Solange es nicht gelingt, verfassungsgemäße – oder zumindest von allen relevanten politischen Kräften akzeptierte – Regierungsorgane zu etablieren und solange zwar eine israelisch-palästinensische Sicherheitskooperation stattfindet, nicht aber die politischen Verhandlungen wieder aufgenommen werden, laufen Deutschland und die Europäer erneut Gefahr, zum Aufbau eines repressiven Sicherheitsapparates beizutragen. Schon einmal geschehen ist dies unter Jassir Arafat, den die Europäer in den 1990er Jahren trotz eines autoritären Führungsstils, der Menschenrechtsverletzungen durch seine Sicherheitskräfte und der Intransparenz der Autonomiebehörde stützten – und den sie erst nach Ausbruch der zweiten Intifada zu marginalisieren begannen.

### **Der Fayyad-Plan als Alternative?**

Ende August 2009 hat Premier Fayyad einen detaillierten Plan vorgelegt, der – aufbauend auf den Stabilisierungserfolgen in der West Bank – die unilaterale Etablierung eines palästinensischen Staates in den gesamten 1967 besetzten palästinensischen Gebieten anstrebt, also in der West Bank, im Gaza-Streifen und in Ost-Jerusalem. Durch gezielte Maßnahmen zum Aufbau eines effektiven und effizienten öffentlichen Sektors, durch Verbesserung der Regierungsführung, sozialen Ausgleich und den Ausbau von Infrastruktur und marktwirtschaftlichen Strukturen soll binnen zwei Jahren ein De-facto-Staat geschaffen werden. Durch palästinensische Eigenverantwortung bei der Gestaltung und Umsetzung dieses Prozesses soll zugleich die internationale Unterstützung für das palästinensische Recht auf Unabhängigkeit gestärkt werden. Existiert der De-facto-Staat erst einmal, so die Überlegung, wird die internationale Gemeinschaft ihm kaum mehr die Anerkennung verweigern können.

Das Programm zählt für die einzelnen Sektoren detaillierte und zielführende Maßnahmen auf. Wirklich neu sind davon allerdings nur wenige. Vielmehr hat die Gebergemeinschaft auch in den letzten 15 Jahren schon vergleichbare Maßnahmen unterstützt. Zudem fehlt eine Antwort auf zwei zentrale Herausforderungen: das Besatzungsregime und die Hamas-Regierung im Gaza-Streifen. Abgesehen davon, dass der Plan auf den nationalen Dialog verweist, ist völlig unklar, wie Maßnahmen etwa zur Instandsetzung und zum Ausbau der Infrastruktur, zum Wohnungsbau und zur Vereinheitlichung des Rechtswesens dort durchgeführt werden sollen, wo die Regierung in Ramallah keine Kompetenzen (Ost-Jerusalem) oder nur eingeschränkte Zuständigkeit (sogenannte C-Gebiete der West Bank) bzw. keine Kontrolle (Gaza-Streifen) hat.

Die angestrebten Schritte werden sich ohne Absprachen mit der Hamas und ohne die Kooperation Israels nicht umsetzen lassen. Da weder Israel noch die Hamas Interesse am Gelingen des Projekts haben,



dürfte mit ihrer Mitwirkung kaum zu rechnen sein.

Zudem können Staats- und Institutionenbildung Verhandlungen nicht ersetzen. Denn selbst wenn die internationale Gemeinschaft, repräsentiert durch den VN-Sicherheitsrat, einen palästinensischen Staat nach Ablauf der zwei Jahre anerkennen sollte, sind zwischen diesem und Israel noch immer die Endstatusfragen zu regeln: die Zukunft der israelischen Siedlungen und der genaue Grenzverlauf zwischen beiden Staaten (inklusive eines möglichen Landtauschs), gegenseitige Sicherheitsgarantien, die Umsetzung des Rückkehrrechts der palästinensischen Flüchtlinge, ein kooperatives Wassermanagement und eine Regelung der Souveränitätsrechte in Jerusalem sowie des Zugangs zu den Heiligen Stätten.

### **Energisches Engagement erforderlich**

Die fortschreitende Fragmentierung der West Bank durch den Bau von Siedlungen und Siedlungsinfrastruktur, die Isolierung Ost-Jerusalems von seiner palästinensischen Umgebung, eine israelische Politik, die darauf ausgerichtet ist, eine jüdische Bevölkerungsmehrheit in Ost-Jerusalem zu schaffen, die sich verfestigende Spaltung zwischen West Bank und Gaza-Streifen sowie die Schwächung der Palästinensischen Autorität und ihrer Institutionen – all diese Faktoren machen es immer schwieriger, eine Zweistaatenlösung umzusetzen. Dabei ist es insbesondere im deutschen und europäischen Interesse, Fortschritte in der Nachbarregion zu erzielen und den amerikanischen Präsidenten von einem erneuten mutigen Engagement zu überzeugen. Denn die Alternative zur Zweistaatlichkeit ist kein harmonisches Miteinander, sondern ein Andauern von Besatzung und Unrecht, samt der Gefahr von wiederkehrender Gewalt und Zerstörung. Ohne ein zielgerichtetes internationales Engagement werden es die Konfliktparteien nicht schaffen, sich aus der Spirale des gegenseitigen Miss-

trauens zu befreien. Zudem wird es ohne diplomatische Erfolge selbst einem so engagierten Premier wie Fayyad nicht gelingen, substantielle Fortschritte bei der Festigung des wirtschaftlichen Aufwärtstrends und der Etablierung staatlicher Institutionen in der West Bank zu erreichen.

Daher ist es dringend nötig, in einen neuen Verhandlungsprozess einzusteigen, ohne durch Vorverhandlungen weiter Zeit zu vergeuden. Gleichwohl müssen Verhandlungen zielorientiert sein, auf klaren Prinzipien beruhen und durch eine aktive Vermittlung seitens der US-Administration vorangetrieben werden. Nur wenn die USA und ihre Partner im Quartett wirklich zu einem energischen Engagement bereit sind – das die Vorlage eines Rahmenabkommens, effektive Monitoring- und Schlichtungsmechanismen, Sicherheitsgarantien und breite Unterstützung bei der Umsetzung eines Abkommens einschließt –, ist ein neuer Anlauf im Friedensprozess sinnvoll.

Für Deutschland und die EU bedeutet das auch, den Friedensprozess zur Priorität der eigenen Politik gegenüber den Konfliktparteien zu machen und den Einsatz von Gewalt sowie Maßnahmen, die auf eine Verfestigung der Besatzung abzielen, konsequent zu sanktionieren. Parallel dazu sollte sich das Quartett auf die Aufhebung der Blockade des Gaza-Streifens konzentrieren und sich für eine Öffnung der Grenzübergänge einsetzen, damit ein geordneter und regelmäßiger Personen- und Warenverkehr möglich wird.

Ohne Einbindung der Hamas kann dies allerdings nicht gelingen, ebenso wenig wie die Rückkehr zu demokratisch legitimierten Institutionen. Sinnvoller als eine allmähliche und unkontrollierte Aufweichung der Kontaktsperre wäre es, zweckgerichtet und offiziell die Kommunikation mit der De-facto-Regierung im Gaza-Streifen aufzunehmen. Ziel sollte dabei sein, die Hamas in die Verantwortung zu nehmen und wichtige Fragen zu klären – etwa mit Blick auf die Bemanning der Grenzposten und den Modus für Parlaments- und Präsidentschaftswahlen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

**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