Sechs Jahre Friedenssuche in Nahost

Zu Notstandssondertagungen tritt die Generalversammlung der Vereinten Nationen immer dann zusammen, wenn der Sicherheitsrat durch den Widerstand eines Ständigen Mitglieds blockiert ist und die entsprechende politische Frage der Staatenmehrheit hinreichend gewichtig erscheint. Von den zehn Tagungen, die bisher stattgefunden haben, waren sechs Nahostthemen gewidmet. Die 10. Notstandssondertagung trat nach dem zweimaligen amerikanischen Veto gegen eine Aufforderung zur Einstellung der jüngsten israelischen Baumaßnahmen im besetzten Ost-Jerusalem zusammen; sie tagte im April dieses Jahres und wurde im Juli sowie im November wiederaufgenommen. Die Verurteilungen der israelischen Siedlungspolitik erfolgten mit eindrucksvollen Mehrheiten; auch Deutschland, das sich im April und Juli der Stimme enthalten hatte, schloß sich im November der Staatenmehrheit – und der Position seiner EU-Partner – an. Die Entschließungen setzen eine lange Reihe von Texten fort, die bei ihrem Hauptadressaten unbeachtet geblieben sind. Darüber sollte man nicht vergessen, daß das Nahostproblem die Vereinten Nationen fast seit ihrer Gründung begleitet hat; erinnert sei nur an die vor genau 50 Jahren verabschiedete Resolution 181(II) der Generalversammlung mit dem ›Plan zur Teilung Palästinas unter Beibehaltung der wirtschaftlichen Union‹, die Aufnahme Israels in die Weltorganisation ein Jahr nach der einseitigen Proklamation des Staates oder die Betreuung der Palästinaflüchtlinge (wofür ein eigenes Spezialorgan der Generalversammlung geschaffen wurde). Ihr eigenes Instrumentarium der Friedenssicherung hatten die Vereinten Nationen mit der erstmaligen Entsendung von Blauhelmsoldaten auf die Sinai-Halbinsel im November 1956 erweitert. Für einen Frieden im Nahen Osten haben sie bereits vor 30 Jahren, im November 1967, mit der Resolution 242 des Sicherheitsrats, die die Unzulässigkeit des Gebietserwerbs durch Gewalt bekräftigt, einen Rahmen geschaffen. Im gegenwärtigen prekären Friedensprozeß spielen sie eine bescheidene, aber fördernde Rolle.

Dieser Friedensprozeß, der sich ab 1991 entfaltete, hatte allerdings nicht die Weltorganisation zum Ausgangspunkt, sondern die Verschiebung der Gewichte in der Weltpolitik und auch die Veränderungen in den regionalen Gegebenheiten wie den innergesellschaftlichen Befindlichkeiten der wichtigsten Verhandlungspartner. Ohne die Beendigung der Bipolarität in den internationalen Beziehungen wäre der Friedensprozeß in seiner konkreten Ausprägung und seinem bisherigen Verlauf nicht zustande gekommen. Bezogen auf die Region führten die Implosion der Sowjetunion und die Schwächung der außenpolitischen Position Rußlands dazu, daß die Vereinigten Staaten zum bestimmenden Ordnungsfaktor im Nahen Osten aufstiegen. Die Interessen der westeuropäischen Staaten in der Region mögen teilweise quer zu denen der USA liegen, doch reichte ihre wirtschaftliche und politische Potenz bisher in keinem Fall aus, den amerikanischen Anspruch als Ordnungsmacht und alleiniger Schirmherr der Nahostgespräche ernsthaft in Frage zu stellen. Die innere Entwicklung bei den Akteuren war ebenfalls von Bedeutung. Neue Ansätze zeigten sich seit 1988 unter den Palästinensern und zwischen 1992 und 1996 in der israelischen Politik. Hinzu kam die – derzeit freilich ruhende – Bereitschaft arabischer Staaten, die Beziehungen mit Israel zu normalisieren.

Nahostverhandlungen: Hürden und Optionen

Von der Mühsal des Kompromisses

KLAUS TIMM

Im September 1993 erkannten sich der Staat Israel und die Palästinensische Befreiungsorganisation (Palestine Liberation Organization, PLO) nach langer erbitterter Feindschaft gegenseitig an. Das schloß die palästinensische Akzeptanz israelischer Existenz und Staatlichkeit auf dem Boden des historischen Palästina in den Grenzen, die der erste Nahostkrieg setzte, und die israelische Anerkennung der PLO als legitime Vertretung der Palästinenser wie als Verhandlungspartnerin in den Friedensgesprächen ein. Als mittelfristiger Rahmen für die Kompromißsuche wurden in Washington die gemeinsame ›Grundsatzerklärung über Regelungen betreffend eine vorläufige Selbstregierung‹[1] und in Kairo das ›Abkommen über den Gazastreifen und das Gebiet von Jericho‹[2] unterzeichnet. Wiederum in Washington wurde das ›Interimsabkommen über das Westjordanland und den Gazastreifen‹[3] zwecks Ausweitung der palästinensischen Selbstregierung (self-government) – der oft gebrauchte Begriff ›Autonomie‹ taucht im Vertragstext nicht auf[4] – unterschrieben.

I. Streitmassen und Rahmenbedingungen

Vor dem Hintergrund der Konfliktgeschichte können das Zustandekommen der Madrider Konferenz von 1991, die sechsjährigen Gespräche und die ersten Verhandlungsergebnisse durchaus als historischer Durchbruch gewertet werden. Die nach wie vor existente Vielschichtigkeit des Konflikts und seine historische Tiefe, vor allem aber die daraus resultierende Komplexität der zur Regelung anstehenden Streitmassen, sind andererseits zu berücksichtigen, wenn über die weitere Konsenssuche und über künftige Regelungsoptionen nachgedacht wird. Nur zu häufig wird beispielsweise außer acht gelassen, daß der Nahostkonflikt in einer Jahrhundertkonfrontation europäischer Mächte und Siedlergruppen mit regionalen Akteuren wurzelt. Als zwischenstaatliche Widerspruchskonstellation ist er vor allem ein Produkt der Situation nach dem Zweiten Weltkrieg.

In einem halben Jahrhundert Konfliktgeschichte haben sich die ursprünglichen Antagonismen vielfältig qualitativ gewandelt und verschoben. Das Schlüsselproblem – die nationalen Existenzfragen des jüdischen und des palästinensischen Volkes beziehungsweise der historisch legitimierte und völkerrechtlich sanktionierte Anspruch zweier formierter und selbstbewußter Volksgruppen auf das gleiche kleine, nur 26 000 Quadratkilometer umfassende Stück Land – wurde für Jahrzehnte überlagert von hegemonialen Ambitionen örtlicher Eliten respektive vom Agieren regionaler und auswärtiger Mächte sowie von deren Interesse an der geostrategisch bedeutsamen Lage

Phasen des Friedensprozesses 1991-1997

Zeiträume	Zäsuren	Inhalte
1. Frühjahr 1991 bis 30. Oktober 1991	Ende des Zweiten Golfkriegs bis Konferenz von Madrid	Vorklärung von Modalitäten des Verhandlungsprozesses
2. Anfang November 1991 bis Ende Dezember 1992	1.-8. Runde der Friedensgespräche in Washington; 1. und 2. Runde multilateraler Verhandlungen in fünf Arbeitsgruppen	Verständigung über Gegenstände und Problemfelder der Verhandlungen; Präzisierung des Verhandlungsrahmens
3. Januar 1993 bis 13. September 1993	Aufnahme von Geheimverhandlungen bei Oslo (14 Runden) bis Unterzeichnung der israelisch-palästinensischen Grundsatzerklärung (Washington)	Verständigung über Zeitrahmen und Schritte eines israelisch-palästinensischen Ausgleichs einschließlich gegenseitiger Anerkennung Israel - PLO
4. September 1993 bis 4. Mai 1994	Grundsatzerklärung bis Gaza-Jericho-Abkommen (Kairo)	Ringen um die begrenzte Selbstregierung für den Gazastreifen und Jericho
5. Mai 1994 bis 26. Oktober 1994	Abkommen von Kairo bis Unterzeichnung des israelisch-jordanischen Friedensvertrags	Erste Schritte zur Umsetzung des Gaza-Jericho-Abkommens; Etablierung der palästinensischen Selbstregierungsbehörde; Gespräche über israelisch-jordanischen Ausgleich
6. Oktober 1994 bis 28. September 1995	Israelisch-jordanischer Friedensvertrag bis zum israelisch-palästinensischen Interimsabkommen (Oslo II)	Verhandlungen über die Ausdehnung der Selbstregierung und die Vorbereitung von Wahlen zum Palästinensischen Rat
7. Ende September 1995 bis 29. Mai 1996	Interimsabkommen bis Wahlen zum Palästinensischen Rat und zur Knesset	Umgruppierung der israelischen Sicherheitskräfte; Vorbereitung und Durchführung der Wahlen in den Palästinensischen Gebieten und in Israel
8. Juni 1996 bis 15. Januar 1997	Konstituierung der XIV. Knesset und des Kabinetts Netanjahu bis Hebron-Kompromiß	Abrücken der israelischen Regierung vom vereinbarten Verhandlungsrahmen und Wiederaufnahme der Siedlungspolitik
9. seit Januar 1997	Teilräumung Hebrons bis Gegenwart	Stagnieren der Verhandlungen; erneute Zunahme israelisch-palästinensischer Spannungen

und an den reichen Ressourcen des Raumes. Die Kriege von 1967 und 1982 ließen zudem neue territoriale Probleme entstehen, die zum Teil bis heute ungelöst sind.

Die optimistische Erwartung, daß sich der fünfzigjährige Konflikt – zumindest in seiner klassischen Ausprägung – dem Ende nähern könne, wurde durch den Paradigmenwechsel in der israelischen Regionalpolitik nach den Knessetwahlen vom Mai 1996 und die neuerliche Zuspitzung der arabisch-israelischen Konfrontation zunichte gemacht. Die zentrale Formel der bisherigen Verhandlungen ›Land für Frieden‹ wurde durch die israelische Regierung inzwischen weitgehend ihres Inhalts beraubt und durch veränderte Zielsetzungen ersetzt (›Frieden für Frieden‹ oder ›Sicherheit *vor* Frieden‹).

Obwohl der Friedensprozeß somit bisher keine grundlegenden ›Lösungen‹ erbracht und auch noch keine Aussöhnung der Völker bewirkt hat, ist er in einigen Fragen doch mehr geworden als die bloße Fortsetzung des Krieges (oder der Intifada) mit anderen Mitteln. Bestätigt vom bisherigen Verlauf wurden die Realisten, die einen langen, vorsichtigen, widerspruchsvollen Verhandlungsmarathon voraussagten (und weiter voraussagen), Rückschläge und Unterbrechungen nicht ausschließen, die vielfältig möglichen Störfaktoren benennen, aber auch den Erfahrungscharakter der bisherigen Verhandlungen für künftige Dialoge betonen. Gerade deshalb lohnt die nähere Betrachtung der Optionen für die verschiedenen Problemfelder, mit denen sich die Kontrahenten in den noch ausstehenden Verhandlungen über Fragen des endgültigen Status der Palästinensischen Gebiete (final status talks) auseinanderzusetzen haben.

II. Optionen für die Gespräche über den ›endgültigen Status‹

Die Suche nach friedensstiftenden Kompromissen im israelisch-palästinensischen Verhältnis richtete sich zunächst darauf, die zerstörerische Kraft der Widersprüche einzugrenzen, die Gewaltspirale zu blockieren, in nationalen Existenzfragen beider Völker erste tragfähige Übereinkünfte zu schließen – also einen Konsens zu finden zwischen dem objektiv erforderlichen und dem subjektiv von den politischen Akteuren erkannten respektive für möglich gehaltenen Interessenausgleich. Auch die angestrebte Wiederaufnahme der Gespräche soll sich zunächst auf unmittelbar anstehende Fragen mittle-

rer Reichweite konzentrieren, die mit der Verwirklichung des Interimsabkommens verbunden sind. Dazu gehören insbesondere

- die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus (hier geht es insbesondere um den Einsatz der palästinensischen Polizei gegen alle Formen von Gewalt und Terror, die Zerstörung der terroristischen Infrastruktur in den Palästinensischen Gebieten und die Gewährleistung israelischer Sicherheitserfordernisse);
- der Abzug der israelischen Sicherheitskräfte aus weiteren Territorien (aus der ›Zone B‹[5], dem Lebensraum von zwei Dritteln der Bevölkerung des Westjordanlands) und die Übergabe der Verwaltungsbefugnisse an die Palästinensische Selbstregierungsbehörde (Palestinian Authority, PA);
- die Freilassung der politischen Gefangenen aus israelischen Gefängnissen;
- der weitere Aufbau der palästinensischen Zivilgesellschaft, insbesondere die Effektivierung der Verwaltungsstrukturen, die Erschließung von Finanzquellen und die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Palästinensischen Gebiete (einschließlich der Öffnung des Flughafens und des Ausbaus des Hafens von Gaza);
- eine Vereinbarung über die Landverbindung zwischen dem Gazastreifen und dem Westjordanland;
- Kompromisse über den Zugriff auf die Wasserressourcen im Westjordanland.

Fortschritte bei den ›kleineren‹ Problemen könnten die PA stabilisieren und die Gespräche über den endgültigen Status der Palästinensischen Gebiete atmosphärisch günstig beeinflussen. Letztere sollten spätestens im Mai 1996 aufgenommen werden und vor allem Jerusalem, die Flüchtlinge, die Siedlungen, Sicherheitsfragen, die Grenzen und die Beziehungen mit den Nachbarländern betreffen. Dem symbolischen Start der Unterredungen folgte die lange Phase der Verhandlungsabstinenz, die bis heute anhält.

Im folgenden sei in groben Zügen für vier Problemfelder exemplarisch nachgezeichnet, welche realen Gestaltungsräume für Kompromisse existieren beziehungsweise welche Entwicklungsvarianten, Regelungsszenarios oder Entscheidungsoptionen bereits in der Diskussion sind.

Szenarios künftiger territorialer Gestaltung

Das künftige israelisch-palästinensische Verhältnis ist in hohem Maße davon abhängig, wie über den künftigen staatsrechtlichen und territorialen Status der Palästinensergebiete befunden wird. Damit verbindet sich die Frage, ob und wie die in der Region bestehenden oder angestrebten nationalstaatlichen Strukturen bestimmend bleiben oder ob föderative beziehungsweise staatenübergreifende Organisationsformen zu einer historischen Option werden. In Anbetracht der realen Macht- und Interessenlagen sind aus heutiger Sicht mehrere Varianten künftiger politisch-territorialer Gestaltung denkbar, wobei alle Modelle strategische Überlegungen konkreter gesellschaftlicher Kräfte widerspiegeln[6].

Die Gefahr einer Rückkehr zum Status quo ante (vor ›Oslo I‹) hat sich durch die Fortschritte im Friedensprozeß verringert. Diese Variante bleibt jedoch solange eine historische Möglichkeit, wie keine gültigen und dauerhaften Regelungen gefunden werden. Als Negativ-Option könnte sie eintreten, wenn die Kompromißfähigkeit der Protagonisten in den Verhandlungen ausgeschöpft ist, der Dialog endgültig in eine Sackgasse gerät, sich in Israel oder unter Palästinensern nicht voraussehbare Macht- und Stimmungsumschwünge vollziehen, eine zweite Intifada ausbräche und die politischen Eliten neuen Zugzwängen ausgesetzt würden.

Für die Verwirklichung der einprägsamen Formel »Zwei Völker – zwei Staaten auf dem Boden des historischen Palästina«, also für die Nationalstaatsvariante, fehlen derzeit entscheidende politische und ideelle Voraussetzungen, auch wenn die Wahrnehmung palästinensischer Selbstbestimmung in Form des Nationalstaats die zentrale Forderung der PLO bleibt. Bei positiver Gesamtentwicklung des Friedensprozesses könnte als politische Gestaltungsidee ein Szenario aktuell werden, nach dem sich ein palästinensischer Staat aus der Selbstregierung entwickeln würde. Auf Grund fehlender räumlicher und wirtschaftlicher Existenzbasis wäre er kaum denkbar als dauerhaftes Gebilde, durchaus vorstellbar jedoch als kurzlebiges Zwischenstadium für die wiederholt geforderte ›jordanische Option‹. Für einen derartigen Plan mit den Stufen Selbstverwaltung, Eigenstaatlichkeit und schließlich Konföderation mit Jordanien haben sich wiederholt führende palästinensische Politiker, auch Yassir Arafat, ausgesprochen.

Die durchaus nicht neue Idee eines binationalen Staates in den Grenzen des ehemaligen Mandatsgebiets Palästina – als demokratisch verfaßte Heimstätte zweier Völker mit gleichen Bürgerrechten – mag als Sakrileg am zionistischen Traum vom jüdischen Staat und gleichermaßen an den nationalen Interessen der Palästinenser empfunden werden; sie steht jedoch nicht außerhalb aller historischen Möglichkeit, auch wenn sie gegenwärtig von großen Mehrheiten sowohl der Israelis als auch der Palästinenser vehement abgelehnt wird.

Von nahöstlichen Visionären, nicht zuletzt von Schimon Peres, wurden in den letzten Jahren verstärkt Modelle übergreifender regionaler Kooperation und Sicherheitspartnerschaft in die Diskussion gebracht. Damit verbindet sich die Einsicht, daß langfristig kein Problem ohne einen wie auch immer gearteten föderativen oder staatsübergreifend-kooperativen Rahmen gelöst werden kann. Schon ein kooperatives ›Dreieck‹ der Jordan-Anrainer würde der Regelung anstehender Streitfragen eine völlig neue produktive Dimension verschaffen. Den politischen Akteuren im Nahen Osten würden sich weitaus größere Gestaltungsräume öffnen, als sie in der Fortschreibung des regionalen Status quo oder im verfestigten nationalstaatlichen Rahmen enthalten sind. Das Dominanz- und Hegemoniestreben der Eliten in der Region, die daraus erwachsenen Konkurrenz- und Konfliktsituationen und die tief verwurzelten Aversionen zwischen den Völkern werden andererseits verhindern, daß sich die geringen realen oder gedanklichen Ansätze zu regionaler Kooperation mittelfristig ausdehnen oder verwirklichen lassen. Derartige Visionen blei-

---

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Peter Hansen, geb. 1941, ist seit Januar 1996 Generalbeauftragter des UNRWA. Anfang der siebziger Jahre Angehöriger der dänischen Delegation zur Generalversammlung; 1985-1992 Leiter des Zentrums für transnationale Unternehmen; 1994/95 Untergeneralsekretär für Humanitäre Angelegenheiten.

Martin Kobler, geb. 1953, war von 1994 bis 1997 Leiter des Vertretungsbüros der Bundesrepublik Deutschland in den Palästinensischen Gebieten mit Sitz in Jericho; mittlerweile im Sonderstab Bosnien des Auswärtigen Amts tätig.

Dr. Majed Nassar, geb. 1953, Generaldirektor der Klinik des griechisch-katholischen Klosters in Beit Sahour bei Bethlehem, ist in der palästinensischen Gemeinwesenarbeit aktiv.

Dr. Klaus Timm, geb. 1934, ist Professor am Institut für Asien- und Afrikawissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Studien- und Arbeitsaufenthalte in arabischen Staaten und Israel. Zeitweilig im diplomatischen Dienst der DDR tätig.

Dr. Moshe Zuckermann, geb. 1949, Historiker und Soziologe, lehrt seit 1990 als Dozent für die Geschichte und Philosophie der Sozialwissenschaften an der Universität Tel Aviv.

ben eine langfristige Zielvorstellung historischen Wandels und eine Chance für die Zukunft.
Die kurz- und mittelfristig realistischste Option bietet die wiederholt beschworene Variante der ›Bantustanisierung‹ oder ›Kantonisierung‹. Sie entspricht weitgehend der gegenwärtigen Situation in den Territorien und den Festlegungen von ›Oslo II‹, also der Zergliederung der palästinensischen Räume in vier voneinander getrennte Regionen beziehungsweise künftig in zumindest vier Zonen mit unterschiedlicher Herrschafts- und Verwaltungsqualität (Gazastreifen, südlicher und nördlicher Teil des Westjordanlands, Ost-Jerusalem). Das reale Machtgefälle zwischen Israelis und Palästinensern und der zunehmende Einfluß von Gegnern jeglicher Verhandlungen auf beiden Seiten könnten diese Variante mit Modifikationen zu einer dauerhaften politischen Struktur werden lassen. Eine derartige »Separation ohne Souveränität« – ein nur teilweise selbstverwaltetes, durch israelische Siedlungen und ein strategisches Straßennetz zerrissenes und kontrolliertes, in allen wichtigen Fragen von Israel abhängiges Territorium – entspricht den kurz- und mittelfristigen israelischen Interessen und käme gleichzeitig den Befürwortern eines Groß-Israel entgegen. Diese Variante ist durchaus als Endergebnis des Verhandlungsprozesses oder als Konsequenz eines Abbruchs vorstellbar.

Siedlungen und Grenzen

Die Siedlungspolitik in den 1967 eroberten Gebieten war ein Anliegen aller israelischen Regierungen, auch wenn der eigentliche Schub erst nach 1977 erfolgte. Insbesondere in den achtziger Jahren, in Verantwortung der Likud-Regierungen respektive der Kabinette der Nationalen Einheit, erhöhte sich die Zahl der Siedler sprunghaft von etwa 13 000 (1980) auf rund 81 000 (1990) und weiter auf annähernd 140 000 (1995)[7]. Die jüdische Besiedlung der Territorien wurde, weit über Sicherheitserwägungen hinaus, zu einem nationalen Anliegen ersten Grades; die Idee eines größeren Israel gab dem Zionismus neue Triebkräfte und einen erweiterten Inhalt.
140 000 bis 150 000 Siedler in 150 Siedlungen stellen eine ›vollendete Tatsache‹ und eine feste Größe für das weitere Verhandeln dar. Jede israelische Regierung und jede palästinensische Autorität muß diese Realität in Rechnung stellen. Die zeitweilige Formel ›Frieden oder Siedlungen‹ gilt nicht mehr. Eine Rückkehr zum Status vor 1967 durch Auflösung der Siedlungen und Rückführung der Siedler nach Israel liegt außerhalb denkbarer Regelungen. 75 bis 80 vH der Siedler leben in Ortschaften entlang der ›Grünen Linie‹, also nahe der Grenze zu Israel. Das bedeutet eine faktische Ausweitung des israelischen Siedlungsraumes in die besetzten Gebiete hinein und setzt territoriale Kompromisse auf die Tagesordnung. Auch die entlegensten Siedlungen sind durch ein Netz von nur für Fahrzeuge mit israelischem Kennzeichen zugelassenen Umgehungsstraßen unter Vermeidung (und Isolierung) der palästinensischen Konzentrationsräume mit dem israelischen Kernland verbunden. Die Spielräume für Kompromisse haben sich somit qualitativ verändert und verringern sich weiterhin rasch. Einer Reihe von Siedlungen, zum Beispiel im Jordantal und um Jerusalem, mißt die israelische Regierung zudem strategische Bedeutung bei. Eine beachtliche Minderheit der Siedler wird mit religiös-nationalistischer Motivation auch bei Rückgabe der Territorien an die Palästinenser auf einem Verbleiben im Westjordanland beharren.
In Anlehnung an Denkansätze beispielsweise des ›Jaffee Center for Strategic Studies‹ an der Universität Tel Aviv seien als Varianten des Kompromisses benannt:

- Einfrieren des Status quo, somit Fortbestehen der Siedlungen als selbstverwaltete Enklaven im Palästinenserland unter israelischer Souveränität und als Garanten der israelischen Wasser- und Sicherheitsinteressen (Absicherung der Variante ›Bantustanisierung‹ des Westjordanlands);
- Reduzierung der Zahl der Siedler durch Auflösung von Siedlungen in Problemzonen unter Entschädigung der Rückkehrer und Abgabe von Schutzgarantien für die in den Territorien verbleibenden Israelis;
- generelle Unterstellung der Siedlungen unter palästinensische Verwaltung bei Zustandekommen eines Palästinenserstaates und Gewährung staatsbürgerlicher Rechte an die jüdischen Siedler (analog der Rechtslage der arabischen Minderheit in Israel), eventuell verbunden mit einem vertraglich garantierten Sonderstatus (Selbstverwaltung, doppelte Staatsbürgerschaft oder Status als niedergelassene Ausländer);
- gemeinsam verwaltete Zonen (einvernehmliche kooperative und funktionale Kompromisse);
- Annexion etwa eines Zehntels des Westjordanlands durch Israel oder moderate territoriale Kompromisse in Form von Gebietsaustausch, Grenzrevisionen mit Kompensation oder asymmetrische Grenzkorrekturen (zugunsten Israels).

Letztgenannte Kompromißvariante verweist auf die enge Verbindung zwischen Siedlerfrage und Grenzziehung. Noch unter der Ägide der Regierung der Arbeitspartei wurden in etwa 20 Geheimtreffen zwischen den Teams von Yossi Beilin und Mahmud Abbas Kompromisse für eine künftige Grenzziehung zwischen Israel und der künftigen palästinensischen politischen Einheit formuliert und entsprechende Karten gezeichnet, nach denen die Palästinenser auf weitere 10 bis 11 vH ihres Territoriums verzichten und diese im endgültigen Abkommen dem israelischen Staatsgebiet zugeschlagen werden sollten. Dabei handelt es sich insbesondere um die Siedlungsräume um Ariel (östlich und südlich von Kalkilija), Maale Adumim (östlich von Jerusalem) und des Gusch-Ezion-Blocks (südwestlich von Bethlehem). Die Siedlungen im Jordantal sollten für weitere zwölf Jahre der israelischen Oberhoheit unterstellt bleiben.
Mit dem Wahlsieg Netanjahus und der Aufnahme einer Reihe von ›Falken‹ in die Regierung haben die Siedler- und Grenzfragen einen neuen Stellenwert für die israelische Politik erlangt. Sehr schnell machte der neue Premier sein Wahlversprechen wahr, den Baustopp in den besetzten Gebieten aufzuheben und die Siedlungstätigkeit zu forcieren. Ein unabhängiger Palästinenserstaat ist für Netanjahu unvorstellbar; neuere Pläne aus dem Umfeld des israelischen Premiers zur Abgrenzung der Palästinensergebiete gehen von palästinensischen Einbußen von bis zu 40 vH des Westjordanlands aus.

Jerusalem

Ähnlich komplex wie die palästinensische Staats- und die israelische Siedlerfrage – und mit beiden eng verknüpft – ist das Jerusalem-Problem[8]. Hinsichtlich der ›Heiligen Stadt‹ sind die Positionen auf beiden Seiten noch starrer und zugleich empfindlicher als in der Siedlerfrage. Die überwältigende Mehrheit der Israelis einschließlich nahezu aller Politiker betont die Unteilbarkeit der Stadt. Jerusalem wird als die alleinige und ewige Hauptstadt des jüdischen Staates gesehen, die israelische Souveränität über die gesamte Stadt gilt als nicht verhandelbar. Gleichermaßen fordern die Palästinenser und ihre Führung mit zum Teil ähnlicher Argumentation und unter Berufung auf die Resolution 181(II) der UN-Generalversammlung vom 29. November 1947 Jerusalem als künftige Hauptstadt des erstrebten Staates. Vielen gilt die Stadt als Modell der Trennung und als Symbol gegensätzlicher, unvereinbarer Interessenlagen.
In keinem Teil der 1967 besetzten Territorien wurde zudem ein derartiges Maximum an ›vollendeten Tatsachen‹ geschaffen wie in und um Jerusalem. Es reicht von der faktischen und juristischen Annexion der Stadt (Knesset-Beschlüsse von 1967 und 1980) über die Veränderung der Besitzverhältnisse und die Judaisierung der kommunalen Verwaltung bis hin zur drastischen Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung, vor allem auch in Ost-Jerusalem. Am 31. Dezember 1994 wohnten in der Stadt 412 000 Juden und 167 000 Araber[9].
Das Jerusalem-Problem löst sich somit zunehmend von seinen demographischen Grundlagen; es reduziert sich immer mehr auf eine

Ost-Jerusalem-Frage mit der Tendenz, eine Altstadtfrage zu werden. Selbst im traditionell arabischen, bis 1967 jordanischen Ostteil der Stadt mit den neugeschaffenen inneren und äußeren jüdischen Sicherheits- und Besiedlungsringen wird eine Tendenz zur arabisch-jüdischen Bevölkerungsparität erkennbar. Bereits ein Viertel der Bewohner Ost-Jerusalems sind jüdische Bürger Israels. Wichtiger noch, da zukunftsbestimmend, ist die Tatsache, daß sich bereits 87 vH des Bodens im Ostteil der Stadt in israelischer Hand befinden[10].

Zu keinem Zeitpunkt seit 1948 standen Realität und Rechtslage Jerusalems in Einklang mit dem Völkerrecht. Die eindeutigen Beschlüsse der UN-Generalversammlung und die bindenden Resolutionen des Sicherheitsrats entfalteten keine Wirkung. Auch die Wiederbelebung der Idee einer Internationalisierung Jerusalems oder zumindest der ummauerten Altstadt mit den religiösen Stätten, wie sie in den frühen Entschließungen der Generalversammlung (so in der Resolution 181(II) oder der Resolution 303(IV) vom 9. Dezember 1949) enthalten ist, liegt derzeit außerhalb realer Erwartung und politischer Erörterung. Höheres Gewicht hat, daß das Problem für Israelis wie Palästinenser zu einer durch historische, religiöse und nationale Wirkungsfaktoren aufgeladenen Prestigefrage geworden ist, in der nüchternes Kalkül und übersteigerte Emotion eine brisante Stimmungslage geschaffen haben.

Das Nachdenken über Kompromißvarianten zum Abbau der politischen und mentalen Barrieren und zum Ausgleich gegensätzlicher Ansprüche erbrachte einige Denkansätze, zumeist freilich von begrenzter Reichweite. Als Regelungsmodelle wurden zum Beispiel die folgenden Szenarios zur Diskussion gestellt[11]:

- eine territoriale Option, die die Rückgabe der Stadtbezirke mit arabischer Bevölkerungsmehrheit einschließlich der Altstadt, verbunden mit freiem Zugang der Juden zur Klagemauer, beinhaltet (diese Variante, die den palästinensischen Forderungen entspräche, würde im Einklang mit dem Völkerrecht, nicht jedoch mit den realen Machtgegebenheiten und der israelischen Interessenlage stehen);
- eine religiöse Option, nach der die heiligen Stätten und damit zentrale Teile der Altstadt durch Repräsentanten der drei großen Religionsgruppen gemeinsam verwaltet würden (die profanen Interessenlagen der Bewohner Jerusalems bleiben in dieser Option unbeachtet);
- die munizipale Option: eine administrative Gliederung der Stadt – entsprechend der jeweiligen Zusammensetzung der Bevölkerung – in Bezirke mit jeweils eigenständiger Verwaltung und getrenntem Etat;
- ein funktionaler Kompromiß in Form einer gemeinsamen Verwaltung Jerusalems bei paritätischer beziehungsweise proportionaler, der Bevölkerungszusammensetzung entsprechender Besetzung der kommunalen Funktionen und Zuständigkeiten;
- eine territorial-administrative Kompromißvariante, die sowohl israelische als auch palästinensische Hauptstadtinteressen bedienen würde. Durch einen administrativen Akt sollten danach die Stadtgrenzen in die palästinensischen Territorien des Westjordanlands hinein ausgedehnt werden, um in den neu gewonnenen Distrikten Platz für die ›Hauptstadt der Palästinenser‹ zu schaffen. Das künstlich vergrößerte Jerusalem könnte so zur Hauptstadt zweier Staaten respektive politischer Einheiten werden, ohne daß sich für Israel eine Veränderung der jetzigen Situation ergäbe. Arafat und seine Exekutive würden nach dieser Fiktion ihren Sitz de facto im Westjordanland, de jure jedoch in Jerusalem haben.

Die Parteien der gegenwärtigen israelischen Regierungskoalition bekundeten in der Jerusalemfrage – im Vorfeld der Parlamentswahl wie auch nach Bildung der Regierung – eindeutige Positionen. Alle Kompromißformeln und gleichermaßen jede Präsenz palästinensischer Behörden in der Stadt wurden strikt abgelehnt und Jerusalem in allen Wahlprogrammen zur alleinigen Hauptstadt Israels erklärt. In den abschließenden Verhandlungen über den endgültigen Status der besetzten Gebiete und über die Rechtslage der Palästinenser wird Jerusalem zu einem Lackmustest für den politischen Gestaltungswillen und die Kompromißbereitschaft aller verantwortlich beteiligten Akteure werden.

Palästinaflüchtlinge

Mit etwa 3 Millionen Menschen machen die Flüchtlinge – die bei der israelischen Staatsgründung Vertriebenen und Geflohenen beziehungsweise ihre Nachkommen sowie die 1967 Geflüchteten – etwa die Hälfte des palästinensischen Volkes aus[12]. Ähnlich wie die Siedlerfrage wird ihr Problem nur in einem Langzeitprozeß und in Abhängigkeit von der künftigen politisch-territorialen Gestaltung der Region reguliert werden können. Die Suche nach Lösungen wird durch die Einsicht determiniert, daß das knapp 6000 Quadratkilometer große Restgebiet – von möglichen territorialen Kompromissen, die es noch schmälern würden, zunächst abgesehen – kein ausreichendes Umfeld für die gesamte palästinensische Bevölkerung bieten kann. Daraus ergibt sich zwangsläufig, daß nur ein Teil der palästinensischen Emigranten nach Palästina oder Israel zurückkehren wird. Große Gruppen von Palästinensern werden dauerhaft in arabischen Staaten oder in der außerarabischen Diaspora verbleiben. Dort sind sie zum Teil wirtschaftlich und sozial verwurzelt und haben mitunter (so in Jordanien) Rechte als Staatsbürger erworben.

Heilige Stätten dreier Religionen finden sich in Jerusalem auf engstem Raum. Dieser Tatsache trugen die Vorschläge zur Internationalisierung der Stadt Rechnung, wie sie etwa von den Vereinten Nationen vertreten wurden. Der Teilungsplan vom 29. November 1947, der mit 33 gegen 13 Stimmen bei 10 Enthaltungen angenommen wurde, schlug die Aufteilung des britischen Mandatsgebiets Palästina in einen jüdischen und einen arabischen Staat unter Beibehaltung der wirtschaftlichen Einheit des Gebiets vor; in ihm war Jerusalem als gesonderte Einheit (corpus separatum) unter einem internationalen Regime vorgesehen. Das dafür designierte Territorium reichte weit über die Stadtgrenzen Jerusalems hinaus und umfaßte beispielsweise auch Bethlehem.

Das eigentliche Problem – auch für die Verwirklichung der einschlägigen Resolutionen der Vereinten Nationen – besteht darin, daß faktisch alle an den Verhandlungen Beteiligten kein oder nur geringes Interesse an den Flüchtlingen und deren Rückkehr in die Heimat bekunden. Die jüdische Bevölkerung Israels würde einen massenhaften Rückstrom von Palästinensern als zusätzliche Bedrohung der nationalen Sicherheit und der individuellen Existenz perzipieren. Die Aufnahme oder die Entschädigung der aus Israel vertriebenen oder geflohenen Palästinenser oder ihrer Nachkommen durch den Staat Israel, aber auch deren partielle Eingliederung in die Palästinensischen Gebiete, wird von israelischen Politikern unter Verweis auf Sicherheitsinteressen strikt abgelehnt.

Überdies existiert jenseits des israelisch-palästinensischen Gegensatzes eine sich vertiefende Kluft zwischen den Palästinensern des Westjordanlands sowie des Gazastreifens einerseits und den Flüchtlingen in der Diaspora andererseits. Der Gazastreifen bietet ohnehin keinerlei Raum für eine Aufnahme weiterer Flüchtlinge. Für die eingesessene Bevölkerung des Westjordanlands und ihre Eliten wären Rückkehrer zunächst und vor allem Konkurrenten auf dem engen Arbeits- und Wohnungsmarkt wie auch beim Tauziehen um die realen respektive versprochenen Zuwendungen der Geberländer.

Auch die Kreise um Arafat in der PLO, die bis zum Zweiten Golfkrieg und noch unmittelbar danach auf die materielle und politische Unterstützung seitens der Exilpalästinenser angewiesen waren, haben sich seit ihrer Ankunft in Palästina und im Verlaufe des Verhandlungsprozesses infolge der internationalen Zuwendungen nicht nur eine neue – freilich sehr dünne – materielle Basis schaffen können, sondern auch in Teilen der Bevölkerung des Westjordanlands und vor allem in der PA-Bürokratie eine Klientel gefunden, die ihnen als soziale und politische Basis dient. Ihr Interesse am Exil schwindet, außer vielleicht an kapitalkräftigen Investoren und Teilen der hochqualifizierten Intelligenz, die bisher jedoch wenig Rückkehrneigung zeigen.

Der geringe Stellenwert, den die Flüchtlingsfrage in den bisherigen Verhandlungen eingenommen hat, ist somit nicht nur der israelischen Abwehrhaltung, sondern gleichermaßen dem geringen Interesse der palästinensischen Verhandlungsführer geschuldet. Abgesehen vom (selbst von finanziellen Sorgen geplagten) UNRWA haben die Flüchtlinge keine Lobby, und ihre Interessen, Ansprüche und Hoffnungen tauchen in den bisherigen Vereinbarungen kaum auf. ›Oslo I‹ und mehr noch ›Oslo II‹ bedeutet letztlich eine Absage an den Nationalstaat für alle Palästinenser. Die benannten objektiven und subjektiven Widerstände lassen befürchten, daß das Problem längerfristig ungeregelt bleibt, daß auch die abschließenden Verhandlungen keine befriedigende Konsensregelung erbringen werden und daß die Lösung der nationalen Frage der Palästinenser durch eine territoriale Zusammenführung des gesamten Volkes bereits heute eine Utopie ist.

III. Erfolgsaussichten ohne Erfolgsgarantien

Der gegenwärtige Stand der Nahostgespräche ergibt ein wenig optimistisch stimmendes Bild. Den hoffnungsvollen Ansätzen der zwei produktiven Jahre zwischen dem Sommer 1993 und dem Herbst 1995 folgten Stagnation und Rückschritt. Noch stoßen sich im Nahen Osten allgemein wie auch in der israelisch-palästinensischen Konfrontation und Konsenssuche Vernunft und Zukunftshoffnungen hart an den Egoismen und Realitäten. Für ein regionales Sicherheitssystem und die wirtschaftliche Integration, selbst für begrenzte Kooperationszusammenhänge etwa auf dem Gebiet der gemeinschaftlichen Nutzung der Wasserressourcen, fehlen sowohl objektive Voraussetzungen als auch subjektiver Gestaltungswille. Die gleiche Aussage mag mit Blick auf die offenen, bisher bewußt offengehaltenen kardinalen Problemfälle und Streitmassen im israelisch-palästinensischen wie im israelisch-syrischen Verhältnis gelten.

Es ist unschwer vorauszusagen, daß der Friedensprozeß im Nahen Osten weiterhin vielen Ungewißheiten und Gefährdungen ausgesetzt bleiben wird. Neben den optimistischen Szenarios lauern die Gefahren weiterer Stagnation beziehungsweise die Option des Abbruchs oder eines Zurück zum Status quo ante. Die Vision von einer befriedeten und prosperierenden Nahostregion mit demokratisch verfaßten Staaten, miteinander kooperierenden Völkern und garantierten Menschenrechten bleibt zunächst ein Prinzip Hoffnung, eine vage Möglichkeit des historischen Prozesses neben anderen, eher von Konfrontation geprägten Zukunftsszenarios. Sie markiert dennoch den einzig erfolgversprechenden Weg, um den vielfältigen gesellschaftlichen Herausforderungen und Konfliktpotentialen im Übergang vom 20. zum 21. Jahrhundert kollektiv zu begegnen. Unterstützende Einwirkungen äußerer Mächte, möglichst gebündelt durch die dazu legitimierte Weltorganisation, werden eine wichtige Voraussetzung für die produktive Weiterführung der Nahostgespräche bleiben; sie werden nicht nur erneute Ausbrüche der Gewalt im Nahen Osten abzublocken, sondern auch die politischen Akteure in der Region mit Konsequenz dazu anzuhalten haben, ihre internationalen Verpflichtungen zu erfüllen.

In diesem Aufsatz werden Gedankenlinien fortgeschrieben, die - unmittelbar nach dem Zweiten Golfkrieg - in VN 4/1991 zum Ausdruck gekommen waren (siehe insbesondere Friedemann Büttner, ›Frieden für Land‹ oder ›Frieden für Frieden‹. Nahostkonflikt und Palästinafrage nach dem Zweiten Golfkrieg, S.139ff.). Gleichzeitig werden einige Rechercheergebnisse mitgeteilt, die im Wintersemester 1995/96 in einem Kolloquium am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin diskutiert und inzwischen in einem Sammelband publiziert wurden (Sabine Hofmann / Ferhad Ibrahim, Versöhnung im Verzug. Probleme des Friedensprozesses im Nahen Osten, Bonn 1996). Die letztgenannte Publikation enthält eine umfassende Chronologie des Nahost-Friedensprozesses und Verweise auf weiterführende Literatur.

1 Text: UN Doc. A/48/486-S/26560 v. 11.10.1993; deutsch in: Europa-Archiv, Folge 24/1993, S. D526-535.

2 Text in: A/49/180-S/1994/727 v. 20.6.1994.

3 Israel Foreign Ministry. Information Division, The Interim Agreement between Israel and the PLO. Jerusalem, September 28, 1995. Zusammenfassung der Hauptpunkte in: Internationale Politik, Nr. 8/1997, S. 80-85.

4 Offensichtlich war Israel bestrebt, jeden Anschein der ›Autonomie‹ zu vermeiden. Die Bezeichnung ›Interim Self-Government Arrangements‹ nimmt Bezug auf ›Selbstregierung‹ – also auf einen Begriff, der in der UN-Charta in Kapitel XI verwendet wurde. Mit ›Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung‹ (Non-Self-Governing Territories) sind die damaligen Kolonien (Gebiete, »deren Völker noch nicht die volle Selbstregierung erreicht haben«) gemeint; Gebiete mit voller Selbstregierung – etwa die damaligen britischen Dominions Australien oder Kanada – waren sogar Gründungsmitglieder der Vereinten Nationen. Genaugenommen reicht zumindest die ›volle Selbstregierung‹ über eine ›Autonomie‹, wie sie etwa Südtirol oder das Aostatal genießt, weit hinaus.

5 Dem Interimsabkommen (s. Anm. 3) entsprechend hat sich Israel (wie zuvor schon aus Jericho) aus den Städten Bethlehem, Jenin, Kalkilija, Nablus, Ramallah und Tulkarem sowie später Hebron zurückgezogen; sie bilden die ›Zone A‹, die 3 vH der Fläche und 20 vH der Bevölkerung des Westjordanlands umfaßt. Dieses Gebiet wird uneingeschränkt von der PA verwaltet. In der ›Zone B‹ ist Israel für die Sicherheit israelischer Bürger sowie die Terrorismusbekämpfung zuständig, die palästinensische Polizei für die Sicherheit der Palästinenser; sie umfaßt 450 palästinensische Dörfer. Aus der ›Zone B‹ wie aus dem restlichen Gebiet, der ›Zone C‹, die nur ein Zehntel der Bevölkerung des Westjordanlands umfaßt, aber 70 vH der Fläche, soll sich Israel phasenweise zurückziehen; einstweilen ausgenommen sind jüdische Siedlungen und Militärgelände.

6 Vgl. u. a. Klaus Timm, Fünf Jahre Nahost-Verhandlungen: Ergebnisse, Erfahrungen und Optionen politischer Regelungen, in: Hofmann/Ibrahim (a.a.O.), S. 36 ff.

7 Joseph Alpher, Settlements and Borders. Final Status Issues: Israel – Palestinians, Tel Aviv 1994, S. 12.

8 Siehe auch Manfred Riedmair, Souveränität über Jerusalem. Rechtliches und Zeitgeschichtliches zum politischen Problem, VN 6/1980 S. 195 ff.

9 Statistical Abstract of Israel 1995, Jerusalem 1995, S. 47 ff.

10 Sarah Kaminker, East Jerusalem: A Case Study in Political Planning, in: Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture, Vol. II, No. 2, Jerusalem 1995, S. 59 ff.

11 Vgl. u. a. Dore Gold, Jerusalem. Final Status Issues: Israel – Palestinians, Tel Aviv 1995, S. 26ff.

12 1995 gab es weltweit 6,2 Millionen Palästinenser; davon lebten 1,87 Millionen in Jordanien, 1,23 Millionen im Westjordanland (einschließlich Ost-Jerusalems), 0,73 Millionen im Gazastreifen, 0,39 Millionen in Libanon und 0,36 Millionen in Syrien. Bis zum Jahre 2010 wird ihre Zahl vermutlich auf 9,35 Millionen anwachsen. Der Anteil registrierter Flüchtlinge wurde vom UNRWA für die wichtigsten Aufnahmeländer (Stand: Januar 1993) wie folgt angegeben: Jordanien 1 042 123, Gazastreifen 582 863, Westjordanland 472 573, Libanon 324 219, Syrien 306 042. – Vgl. auch Shlomo Gazit, The Palestinian Refugee Problem. Final Status Issues: Israel – Palestinians, Jerusalem 1995, S. 35f.