

Berthold Meyer

Der nahöstliche Frieden - verbaut oder noch zu retten?

HSFK-STANDPUNKTE 6/1998



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

Nach Jahren, in denen die Palästinenser nur einen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen hatten, geschah am 7. Juli 1998 etwas ungewöhnliches. Die Vollversammlung nahm mit einer Mehrheit von 124 : 4 Palästina als nicht stimmberechtigtes Mitglied auf. Da nur Staaten in die UNO aufgenommen werden können, gelangten die bislang staatenlosen Palästinenser mit diesem Akt virtuell zu einem Staat. Ob sie diesen auch tatsächlich erhalten werden, wenn am 4. Mai 1999 die im Gaza-Jericho-Abkommen zwischen Israel und der PLO vereinbarte fünfjährige Übergangsfrist abläuft, ist heute noch weniger gewiss als bei dessen Unterzeichnung am 4. Mai 1994. Denn die Hoffnungen auf den Austausch von "Land gegen Frieden", die sich an den spektakulären Händedruck zwischen Yassir Arafat und Yitzhak Rabin vom 13. September 1993 gerankt hatten, sind längst begraben: von israelischen Baukolonnen, die das Land, das die Palästinenser zurückerhalten sollen, durch Straßen und Siedlungen immer weiter zerstückeln, aber auch mit den Opfern palästinensischer Selbstmordattentate, deren Hintermänner - möglicherweise mit Bedacht - denjenigen Kräften in Israel, die den Friedensprozess nie gewollt haben, Argumente dafür liefern, die Rückzugsverpflichtungen weiter hinauszuzögern.

Insbesondere seitdem Benjamin Netanjahu Israel regiert, dessen vom Likud-Block geführte Koalition von ultraorthodoxen religiösen Parteien abhängig ist, sind nahezu alle Versuche gescheitert, den Friedensprozess vereinbarungsgemäß voranzubringen. Ist dieser bereits tot oder liegt er "nur" im Koma mit der - wenn auch äußerst geringen - Chance einer Wiederbelebung, eventuell nach einem weiteren Regierungswechsel in Israel? Kommt es zu einer neuen Intifada in den besetzten Gebieten, falls Israel nicht in den nächsten Monaten einen für die Palästinenser sichtbaren Beweis seines Friedenswillens erbringt? Was geschieht, wenn Arafat, wie für den 4. Mai 1999 angekündigt, den Staat Palästina aufrufen sollte?

Wird Palästina ein Mikronesien auf dem Trockenen?

Als der Staat Israel im Mai dieses Jahres sein fünfzigjähriges Bestehen feierte, begingen die Palästinenser dieses Datum als einen Trauertag, denn er bedeutet für viele von ihnen fünfzig Jahre Flucht und Vertreibung. Bekanntlich war eine wichtige Voraussetzung für die Gründung des Staates Israel die 1917 vom britischen Außenminister Lord Arthur Balfour gegenüber den britischen Zionisten abgegebene Erklärung, die Errichtung einer nationalen Heimstätte für das jüdische Volk in Palästina unterstützen zu wollen. Von dort war es zwar im Jahre 70 nach Christus mit der Zerstörung des jüdischen Tempels von Jerusalem durch Titus in alle Welt zerstreut worden, doch es hatte keine unbewohnte Landschaft hinterlassen. Vielmehr lebten 1917, zur Zeit des Endes der osmanischen Herrschaft über Palästina, dort etwa 700.000 vorwiegend moslemische Araber, die sich als Nachkommen der schon vor über viertausend Jahren hier siedelnden Kanaaniter verstanden, und rund 59.000 Juden, von denen viele erst seit Ende des 19. Jahrhunderts mit dem Aufkommen der zionistischen Bewegung eingewandert waren. Während des dann folgenden britischen Protektorats (1918-1948) kam es zu mehreren Wellen jüdischer Einwanderung und Landnahme, die keineswegs konfliktfrei verliefen. Die Briten sahen sich nicht zuletzt deshalb veranlasst, die Zahl der Zuwanderer nach Palästina zu kontingentieren - auch während des gegen die Juden gerichteten Naziterrors in Deutschland und anderen Teilen Europas.

Wäre der Teilungsplan der UNO von 1947 realisiert und auf dem Landstrich zwischen Mittelmeer und Jordangraben ein jüdischer und ein arabischer Staat errichtet worden, so hätten in dem dann 15.100 qkm umfassenden jüdischen Staat nach den vorgesehenen Grenzverläufen etwa eine halbe Million Juden und eine ebensogroße Zahl Araber gewohnt, im 11.600 qkm umfassenden arabischen Staat eine Dreiviertelmillion Araber und rund 10.000 Juden. In dem als internationale Zone gedachten Jerusalem (176 qkm) wohnten damals jeweils rund 100.000 Juden und Araber. Die arabische Welt war mit der Aufteilung nicht einverstanden, denn der beste und ertragreichste Boden mit seinen Zitrus-Kulturen sollte dem jüdischen Staat zufallen, obwohl die arabische Bevölkerung vorwiegend Landwirtschaft betrieb, so dass sie für sich und den künftigen Staat keine ausreichende Existenzgrundlage sah. Fünf arabische Staaten griffen Israel daher am Tage nach seiner Gründung an. Als der Krieg nach 14 Monaten beendet wurde, besaß Israel ein um rund ein Drittel vergrößertes Staatsgebiet sowie den Westteil Jerusalems, während die arabisch bewohnten Gebiete auf dem Gazastreifen an Ägypten, und das

Westjordanland samt dem Ostteil Jerusalems unter die Herrschaft Transjordaniens fiel, das die Gebiete annektierte und sich danach in Jordanien umbenannte.

Im Verlauf des Krieges waren bis zu 750.000 Palästinenser geflohen oder vertrieben worden, nur 156.000 blieben in Israel. Nach seinem Ende wurde den Flüchtlingen keine Rückkehr gestattet. Wohl aber warb der junge Staat um jüdische Einwanderer aus aller Welt, die in den folgenden Jahrzehnten in unterschiedlichen Wellen kamen; anfangs vor allem aus dem Maghreb und anderen Teilen des Orients, später in großer Zahl aus der Sowjetunion. Heute zählt Israel mehr als 5,5 Millionen Einwohner. Von diesen sind trotz der auf Juden beschränkten Zuwanderung 18 Prozent Palästinenser mit israelischer Staatsbürgerschaft. Diese Zahl ist nicht nur auf einen hohen Geburtenüberschuss, sondern auch darauf zurückzuführen, dass die (inzwischen ca. 155.000) arabischen Einwohner Ost-Jerusalems nach dessen Annektierung 1980 israelische Pässe erhielten. In den seit dem Sechstagekrieg 1967 von Israel besetzten, aber nicht annektierten Gebieten (Gazastreifen, Westjordanland) wohnen rund 2,5 Millionen Palästinenser ohne israelische Staatsangehörigkeit, und mehr als 120.000 israelische Siedler. Außerdem leben etwa 2,5 Millionen Palästinenser noch immer als Flüchtlinge in anderen Staaten (s. Tabelle). Viele dieser Menschen hausen seit Jahrzehnten in Lagern, da die arabischen Staaten die Angehörigen ihres Brudervolkes bewusst nicht integriert haben, um das Palästina-Problem virulent zu halten.

Verteilung der palästinensischen Flüchtlinge

Jordanien	1.358.700
Libanon	352.700
Syrien	347.400
Saudi-Arabien	247.800
Irak	62.000
Ägypten	40.000
Kuweit	25.000
Jemen und andere Staaten	6.000

(Stand Ende 1996)¹

Deshalb geht das Verlangen nach einem eigenen palästinensischen Staat vor allem von den Bewohnern der besetzten Gebiete sowie den im Exil auf eine Heimkehr hoffenden Menschen aus, und nicht von den israelischen Palästinensern, obwohl auch deren wirtschaftliche und soziale Lebensbedingungen wesentlich schlechter sind als die des jüdischen Bevölkerungsteils. Ein unabhängiger Staat Palästina auf den von Israel besetzten Gebieten mit der Hauptstadt Jerusalem wurde erstmals bei der Versammlung des Palästinensischen Nationalrats (PNC), der parlamentarischen Vertretung der Exil-Palästinenser, am 15. November 1988 in Algier ausgerufen. Doch diese Unabhängigkeitserklärung blieb für die Menschen in den besetzten Gebieten ohne Wirkung. Obwohl sie auf die einschlägigen UNO-Resolutionen 242 und 338 Bezug nahm und damit erstmals indirekt das Existenzrecht Israels anerkannte und sich der PNC zugleich von allen Formen des Terrorismus distanzierte, kamen für die Regierung Schamir weder ein gleichberechtigter Palästinenserstaat noch Gespräche mit der PLO infrage. Schamir bot vielmehr an, in den besetzten Gebieten eine Delegation wählen zu lassen, die Verhandlungen für einen Übergangszeitraum mit einer Selbstverwaltung führen sollte. Dies wurde jedoch vom PLO-Exekutivrat als "Farce" abgelehnt.

¹ Zusammengestellt aus dem Fischer Weltalmanach 1998, Frankfurt 1997.

Erst in der bei Oslo vorbereiteten und in Washington am 13. September 1993 unterzeichneten Declaration of Principles (Prinzipienerklärung) vermochten Israel und die PLO, sich auf die Errichtung einer teilautonomen palästinensischen Interims-Regierung in Gaza und der Westbank für eine Übergangsperiode von fünf Jahren zu einigen. Diese Frist begann am 4. Mai 1994 mit der Unterzeichnung des Gaza-Jericho-Abkommens in Kairo. Nach dem ersten israelischen Truppenrückzug im Juni 1994 konnte PLO-Chef Arafat, der schon seit April 1989 als "Präsident" den im Exil ausgerufenen Palästinenserstaat repräsentierte, in Jericho die Leitung der Selbstverwaltungsbehörde übernehmen. Deren Kompetenz umfaßte innenpolitische Aufgaben, die sich zunächst aber auf Gaza und Jericho beschränkten. Später wurde sie für die Bereiche Erziehung, Kultur, Gesundheit, Soziales und Tourismus auch in den anderen Teilen der Westbank zuständig. Am 20. Januar 1996 wurden schließlich im Gebiet von Gaza, im Westjordanland sowie im Ostteil Jerusalems Wahlen zum Palästinensischen Rat, dem Parlament, und für das Amt des Ra'is, des Präsidenten, abgehalten, aus denen Arafat mit großer Mehrheit als Sieger hervorging.

Doch seine Regierung kann nach wie vor in denjenigen Bereichen nicht aktiv werden, in denen die Übergabe von Zuständigkeiten erst in den Verhandlungen über den endgültigen Status Palästinas, den sogenannten final status talks, zu klären ist. Sie betreffen die Zukunft Jerusalems, die Rückführung der Flüchtlinge und den Fortbestand israelischer Siedlungen, sowie Fragen der Sicherheit und der Grenzen. Über diese zweifellos sehr schwierigen Materien sollte eigentlich schon ab Mai 1996 verhandelt werden. Damals kam es noch mit Vertretern der Regierung Peres, die aber wegen des anstehenden Regierungswechsels praktisch kein Mandat mehr hatte, zu einer ersten Gesprächsrunde. Inzwischen sind fast zweieinhalb Jahre ohne ernsthafte Verhandlungen vergangen. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Israel mit dem Rückzug seiner Truppen aus weiteren Teilen der Westbank im Verzug ist und um deren Ausmaß feilscht (s.u.). Daher lehnt es die palästinensische Verwaltung ab, über den Endstatus zu verhandeln, bevor Israel seine Verpflichtungen aus den bisherigen Vereinbarungen erfüllt hat.

Davon abgesehen soll aus Sicht der israelischen Regierung der endgültige Status Palästina keine völlige Unabhängigkeit bringen. So schreibt der Berliner Nahostexperte Klaus Timm: "Die genauere Betrachtung der israelischen Autonomie-Vorstellung ergibt, dass die gegenwärtige Regierung zwar von einem Maximum an Selbstverwaltung spricht, in der realen Politik jedoch nur bereit ist, den Palästinensern ein Minimum an Selbstbestimmung in kommunalen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten zuzugestehen. (...) Alle Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik des künftigen autonomen palästinensischen Gebildes einschließlich der Souveränität über die israelischen Siedlungen müssten dauerhaft in der Verantwortung des israelischen Staates verbleiben."

Allerdings hatte es schon die Regierung Rabin / Peres aus innenpolitischer Rücksichtnahme vermieden, in den Dokumenten Oslo I und II für den künftigen palästinensischen Status den Begriff Staat auch nur zu erwähnen. Demgegenüber ging die palästinensische Seite implizit davon aus, am Ende der fünfjährigen Interimsphase die Staatlichkeit zu erreichen. Immerhin gab es aus dem Umfeld von Peres Anfang 1996 Signale, die einen Palästinenserstaat nicht mehr ausschlossen, während Benjamin Netanjahu und die von ihm gebildete Regierung mit dem Programm antraten, sich der "Gründung eines unabhängigen palästinensischen Staates oder jeder anderen ausländischen Souveränität westlich des Jordans" strikt zu widersetzen.

Vor diesem Hintergrund ist die Zustimmung der 124 Staaten (unter anderem die Mitglieder der Europäischen Union, Rußland und Kanada) zu der überwiegend von arabischen Ländern eingebrachten Resolution, Palästina in die Vereinten Nationen aufzunehmen, nicht mehr als ein "kleiner Sieg" der Palästinenser, wie es deren Vertreter bei den VN, Al-Kidwa, nach der Abstimmung nannte. Zwei der vier Gegenstimmen kamen - wenig überraschend - von Israel und den USA. Die anderen stammten von den von diesen außenpolitisch abhängigen Marshallinseln und Mikronesien - eine bittere Ironie, lässt sich doch der im Oslo-II-Abkommen vorgesehene Endzustand Palästinas als ein "mikronesischer Archipel" (Jan de Jong) charakterisieren (s. Karte). Dieses unterscheidet sich von dem wirklichen Mikronesien jedoch darin, dass die kleinen und kleinsten Inseln palästinensischer Autonomiegebiete nicht von freiem, jederzeit überquerbarem Wasser umgeben sind. Vielmehr werden sie von israelischen Siedlungen und zwischen diesen verlaufenden, von israelischer Polizei und Armee kontrollierten Verbindungsstraßen von einander abgeschnitten. Dies würde die Souveränität des neuen Staates noch viel stärker einschränken als die des "nur" außenpolitisch abhängigen Mikronesiens.

Aber werden sich die Menschen im Gazastreifen und der Westbank das gefallen lassen, wenn die eigentlich vor dem 4. Mai 1999 abzuschließenden Verhandlungen über den endgültigen Status Palästinas bis dahin vielleicht nicht einmal aufgenommen wurden, weil Netanjahu weiterhin versucht, die Probleme auszuspitzen, die jedes Nachgeben für den Fortbestand seiner Koalition mit sich brächte? Wenn der Friedensprozess bis zum Stichtag nicht erneut an Fahrt gewonnen hat, ist nicht auszuschließen, dass die von Arafat angekündigte Ausrufung Palästinas nicht nur von Freudenschüssen der palästinensischen Polizei begleitet wird. Bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Palästinensern, die ihrem Staat und sich selbst zu Land zu verhelfen suchen, und israelischen Siedlern, die sich von ihrem Grund und Boden nicht vertreiben lassen wollen, sind dann keine bloßen Horrorphantasien. In derartige Scharmützel könnten israelische Sicherheitskräfte und die palästinensische Polizei einbezogen werden. Dann aber dürfte das Ende des Friedensprozesses eher erreicht sein als der Endstatus Palästinas.

Die Politik Netanjahus: Unsicherheit statt Frieden

Als Netanjahu im Mai 1996 als erster direkt gewählter Ministerpräsident Israels an die Macht kam, herrschte schon große Skepsis über den Fortgang des Friedensprozesses, der mit dem Abkommen von Oslo vom August 1993 eingeleitet worden war. Damals war indes noch nicht abzusehen, ob Netanjahu diesen Prozess aus prinzipiellen oder aus wahltaktischen Gründen ablehnte und der ihm nachgesagte Pragmatismus letztlich überwiegen würde. In diesem Falle hätte der Ministerpräsident friedenspolitisch den Rücken gegenüber der größten Oppositionspartei, der Arbeiterpartei, frei gehabt. Ja, er hätte - ähnlich wie Ende der siebziger Jahre der damalige Likud-Premier Menachem Begin zusammen mit Ägyptens Präsident Anwar el Sadat - ohne Widerstand von deren Seite weitere Schritte auf dem Weg zum Frieden gehen können, und dies sogar leichter als ein wiedergewählter Shimon Peres. Hätte dieser nämlich nur eine ähnlich knappe Mehrheit erhalten wie Netanjahu, wäre ihm von Seiten der Rechten in der Knesset, deren Kern die Ultraorthodoxen darstellen, vorgeworfen worden, "keine Mehrheit unter den Juden" zu haben, da ihn 94 Prozent der arabischen Wähler unterstützt hatten (vgl. Margalit). Außerdem hätte eine von ihm geführte Regierung sich in der Knesset zumindest von Fall zu Fall auf Abgeordnete des arabischen Lagers stützen müssen, was ihm potentielle Koalitionspartner der Mitte gewiss verübelt hätten.

An die Erfahrungen mit Begin und Sadat anknüpfende Hoffnungen, Netanjahu würde den Friedensdialog fortführen, unterschätzten freilich die Bedeutung mehrerer innenpolitischer Faktoren:

War der Zionismus ursprünglich eine Bewegung weltlich gesinnter Juden, die es sich zum Ziel gesetzt hatte, ihr Volk nach einer fast zweitausendjährigen Diaspora wieder im Land der Väter zu vereinen, so erfuhr er nach dem Sechstagekrieg, in dem Israel die biblischen Landschaften Judäa und Samaria zunächst aus militärstrategischen Gründen erobert hatte, eine nationalreligiöse Wende. Wer gerade in diesen Gebieten "Erez Israel", das von Gott verheißene Land, sieht, ist kaum dazu zu bewegen, es freiwillig an die Araber zurückzugeben. Die Westbank wurde daher sowohl während der Regierungsperiode Rabin/Peres als auch danach, obwohl Israel sie völkerrechtswidrig besetzt hält, gezielt und mit Unterstützung zionistischer Gruppen wie auch staatlicher Einrichtungen von Juden besiedelt (vgl. Paech). Dabei ist die einzige Legitimation, die Israelis dort zur Landnahme geltend machen können, die Berufung auf die biblische Verheißung. Diese stellt jedoch "einen Anspruch dar, der allein mit Gott, nicht aber mit den anderen, den Palästinensern, ausgehandelt wird. ... Die Frage nach der Legitimation des Besitztitels am Land Israel zieht daher notwendig eine zunehmende Religiosierung nach sich - eine Tendenz zur politischen Religion wie zur Politisierung des Religiösen. Die jüdische Orthodoxie, die sich traditionell vom Zionismus als säkularer Bewegung fernhielt, hat sich mittels Theologisierung und Sakralisierung des politischen Diskurses einer Zionisierung der Religion nicht entziehen können." (Diner)

Eine Folge dieser Entwicklung ist ein Kulturkampf um das Verhältnis zwischen Staat und Religion. In diesem treten sowohl orthodoxe wie ultraorthodoxe Juden dafür ein, dass Israel noch stärker als bisher zu einem am religiösen Judentum ausgerichteten Staat wird, in dem die Torah (die fünf Bücher Moses) als Staatsverfassung gelten und religiöse Vorschriften zur Grundlage staatlicher Gesetze werden. Die sich als antizionistisch verstehenden ultraorthodoxen Parteien, die in der Knesset stets nur durch sehr wenige Abgeordnete vertreten waren und sind, hatten in der Koalition von Netanjahu von vornherein

einen überproportionalen Einfluß. Nachdem Anfang 1998 die vom früheren Außenminister David Levi geführte gemäßigte Geshet-Partei den Likud-Block und die Koalition verlassen hat, beträgt die Mehrheit der Regierung nur noch eine Stimme. Seither bilden die Ultraorthodoxen das Zünglein an der Waage und vermögen somit den Ministerpräsidenten daran zu hindern, den Palästinensern auch nur einen kleinen Schritt entgegenzugehen.

Grundsätzlich bestünde zwar die Möglichkeit, diese Extremisten kaltzustellen und eine Koalition der "nationalen Einheit" unter Beteiligung der Arbeiterpartei zu bilden. Doch deren Führung verspürt seit dem Wechsel von Shimon Peres zu Ehud Barak offenbar keine Neigung, für Netanjahu die Kastanien aus dem Feuer zu holen. Dieser ist hingegen nicht bereit, um eine solche Koalition herbeizuführen, sein Amt zugunsten Baraks aufzugeben.

Davon abgesehen zeigt die USA keinen ernsthaften Willen, ihren Verbündeten Israel zur Fortsetzung des Friedensprozesses zu drängen. Zwar gab Präsident Bill Clinton dem israelischen Premier verschiedentlich zu erkennen, dass er seine Politik nicht gutheißt. Auch bemühen sich der amerikanische Unterhändler Dennis Ross und Außenministerin Madeleine Albright redlich, den Gesprächsfaden zwischen Israelis und Palästinensern nicht völlig abreißen zu lassen. Dass es ihnen dabei sogar schwerfällt, auch nur persönliche Begegnungen zwischen Netanjahu und Arafat zustandezubringen, liegt nicht nur an individuellen Antipathien. Netanjahu braucht vielmehr einen wirklichen Druck der US-Regierung insofern nicht zu fürchten, als er über eine doppelte inneramerikanische Abfederung verfügt: einflussreiche Politiker der republikanischen Kongressmehrheit stehen auf seiner Seite, vor allem diejenigen, die einem christlichen Fundamentalismus das Wort reden, sowie jene, denen er als Verbündeter bei ihren Bemühungen um eine außenpolitische Demontage des Präsidenten willkommen ist; und sein Motto "Sicherheit vor Frieden" verfährt auch bei eher den Demokraten zuneigenden Kreisen amerikanischer Juden, die Präsident Clinton nicht verärgern möchte, um bei der Präsidentschaftswahl 2000 die Chancen seines Vize Al Gore nicht zu gefährden.

Auch wenn seit September 1997 keine spektakulären palästinensischen Terroranschläge mehr zu beklagen waren, sprechen die beiden ersten Jahre unter Netanjahu dafür, dass er zwar Sicherheit gewollt, jedoch Unsicherheit gefördert hat. Denn das zarte Pflänzchen des Vertrauens, das nach Oslo aufgekeimt war, ist unter seiner Amtsführung verdorrt und zertreten worden.

Die Verzögerungstaktik untergräbt das Vertrauen

Der Oslo-Friedensprozess hatte neben den praktischen Regelungen, die die Abkommen enthalten, auch zum Ziel, den abgrundtiefen Graben des Misstrauens zwischen den beiden Völkern, die auf engem Raum miteinander auskommen müssen, zu überwinden. Voraussetzung hierfür war, dass beide Seiten versuchten, diesen Graben zuzuschütten, was leichter fällt, wenn sie erkennen, dass Verhaltensänderungen ihnen auch materielle Vorteile bringen. Die fünf Jahre seit August 1993 zeigen jedoch insgesamt eine gegenteilige Entwicklung: Nach anfänglichen Demonstrationen des guten Willens, die sich unter anderem darin niederschlugen, dass es zwischen Oktober 1994 und Januar 1996 zu Verhandlungen und Vereinbarungen über die inhaltliche und räumliche Ausdehnung der Autonomie, zur Umgruppierung der israelischen Sicherheitskräfte und zur symbolkräftigen Wahl des Palästinenserrates und des Präsidenten Arafat kam, stagniert der Prozess zum Frieden seit der Wahl Netanjahus nicht nur, sondern er wird von israelischer Seite buchstäblich unterminiert und verbaut. Schlüsselereignisse sind hierfür die Öffnung eines antiken Fußgängertunnels nahe dem Jerusalemer Tempelberg im September 1996 und der Beginn der Planierarbeiten für die Siedlung Har Homa auf dem Djebel Abu Ghuneim im Ostteil Jerusalems im März 1997.

Die palästinensische Seite musste inzwischen erkennen, dass sie allein auf das Prinzip Hoffnung gesetzt hatte, als sie glaubte, Zug um Zug Land für Frieden zu erhalten. Schon im Herbst 1996 prognostizierte Norman Paech, "der im Gaza-Jericho-Abkommen vereinbarte Rückzug der israelischen Armee (werde) an der ungeklärten Siedlungsfrage scheitern. Denn die in Art. II eingegangene Verpflichtung zum Rückzug hebt Absatz 3 faktisch wieder auf: 'Um Israels Verantwortung für die äußere und innere Sicherheit und öffentliche Ordnung der Siedlungen und Israelis nachzukommen, wird Isra-

el gleichzeitig mit dem Rückzug die verbleibenden militärischen Kräfte an den Siedlungen und militärischen Einrichtungen stationieren."

Nach einer mehrfach hinausgeschobenen bescheidenen Vereinbarung vom Januar 1997, die den Abzug der Streitkräfte aus 80 Prozent von Hebron betraf, herrscht praktisch Stillstand. Seit Monaten feilscht Netanjahu über vier Prozent des besetzten Gebietes, aus denen Israel seine Truppen zurückziehen soll. Dabei liegt das von Arafat am 4. Mai 1998 in London akzeptierte Kompromissangebot der USA mit dreizehn Prozent ohnehin schon weit unterhalb jener dreißig Prozent, die sich die Palästinenser nach dem Oslo-II-Abkommen an Landgewinn versprechen konnten und die ihnen wenigstens ein paar größere Territorien verschafft hätten. Schon eine Übereinkunft bei der Zahl 13 könnte als Bestätigung der "Appeasementpolitik" Arafats den Gegnern des Friedensprozesses unter den Palästinensern, insbesondere der Hamas, neuen Auftrieb verschaffen. Käme der Ra'is Netanjahu noch weiter entgegen, wäre es um seine aufgrund des bisherigen Ausbleibens der Friedensdividende gefährdete Autorität wohl endgültig geschehen.

Hierauf scheinen die Hardliner in der israelischen Regierung - von Infrastrukturminister Ariel Sharon (Likud) bis zu den Ultraorthodoxen - zu spekulieren. Anders sind die mit einem neuen "Kompromissangebot", das selbst den bescheidenen Rückzug noch auf drei Phasen verteilen will, verbundenen Bedingungen an die palästinensische Seite kaum zu verstehen: Diese soll als Gegenleistung, noch bevor Israel mit der zweiten Phase beginnt, alle illegalen Waffen an die Amerikaner abgeben. Außerdem fordert Israel den palästinensischen Nationalrat auf, ein weiteres Mal die alte PLO-Charta von 1968 mit ihrer Vernichtungsdrohung zurückweisen, und schließlich soll Arafat offiziell ein Verbot aller aufrührerischen, gegen Israel hetzenden Texte verfügen. Dass sich die oppositionelle Hamas-Bewegung hiervon nicht beeindruckt lassen würde, liegt auf der Hand. Doch damit bekäme Israel erneut Vorwände, seinen Truppenabzug hinauszuzögern. Dies würde dann wie schon der fortgesetzte Siedlungs- und Straßenbau im Westjordanland Hamas und anderen arabischen Gegnern des Friedensprozesses Argumente dafür liefern, dass mit Arafats gemäßiger Politik kein richtiger palästinensischer Staat zu machen ist. Und wenn dann wieder Selbstmordattentate folgen, schließt sich erneut der Teufelskreis, in dem die Feinde des Friedens beider Seiten einander seit Jahren zuarbeiten.

Angesichts der verfahrenen Lage scheint es müßig darüber zu streiten, ob der Oslo-Friedensprozess tot ist oder nur im Koma liegt. Die Vertrauensbasis, die zwischen Israelis und Palästinensern gelegt werden sollte, war bis zu den Wahlen von 1996 noch nicht stark genug, um die dann folgenden Belastungen auszuhalten. Da es auf dem schmalen Streifen zwischen Mittelmeer und Jordan jedoch keinen Frieden ohne ein Minimum an Vertrauen geben wird, ist zu fragen, ob alles noch einmal von vorn begonnen werden muss oder ob noch etwas zu retten ist.

Vertrauensbildung braucht Vertragstreue dringender als neue Konferenzen

Am letzten Juniwochenende 1998 schlug Netanjahu in einem Interview mit der spanischen Zeitung ABC vor, eine neue internationale Konferenz über den Frieden im Nahen Osten nach Madrid einzuberufen, wo 1991 die erste dieser Art eröffnet worden war. Nimmt man diesen Vorschlag beim Wort, so scheint der israelische Premier einen Neuanfang zu wollen. Doch der Gegenseite ist hinreichend bekannt, dass damit der Hintergedanke verbunden ist, bisher schon Vereinbartes wieder in Frage zu stellen. Daneben ist seine Anregung auch als eines seiner zahllosen Verzögerungsmanöver anzusehen. Daher ist das Nein des ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak nur allzu verständlich, zumal eine wenige Wochen zuvor in Paris gemeinsam von ihm und dem französischen Präsidenten Jacques Chirac vorgeschlagene Konferenz zur Rettung des nahöstlichen Friedens von Israel abgelehnt worden war. Auch die USA hatten damals sehr verhalten reagiert.

Überdies zeigen alle Erfahrungen mit Vertrauensbildungsprozessen, dass jemand, der selbst über eine so lange Zeit alle bis dahin vorhandenen Ansätze zur Entwicklung einer Vertrauensbasis durch Hinhaltenaktik, wenn nicht gar durch eine offene Politik des Misstrauens untergraben hat, denkbar ungeeignet ist, eine internationale Konferenz anzuregen, die auf einen Frieden hinsteuern soll. Insofern war die vorangegangene Initiative Mubaraks glaubwürdiger. Vielleicht wäre sie wirkungsvoller gewesen,

wenn der Ägypter sie statt mit Chirac gemeinsam mit dem amerikanischen Präsidenten Clinton vorge-tragen hätte, da Frankreich in Israel als Sachwalter arabischer Interessen wahrgenommen wird.

Davon abgesehen stellt sich die Frage, was eine neue internationale Konferenz bewirken könnte, ge-genwärtig anders als noch vor zwei Jahren. Damals konnte man noch hoffen, auf der Grundlage des bis dahin Erreichten schrittweise zu einem umfassenden Frieden für die gesamte Nahostregion zu ge-langen, also die aus dem Madrider Verhandlungsprozeß wieder ausgestiegenen Länder Syrien und Libanon zur Rückkehr zu bewegen, und nach Möglichkeit auch die nicht unmittelbar angrenzenden Erzfeinde Israels Irak und Iran einzubeziehen. In einem regionalen zwischenstaatlichen Rahmen, wie ihn eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten hätte bieten können (vgl. von Groll/Meyer), wäre es dann wahrscheinlich zweckmäßig gewesen, über Vertrauens- und Sicher-heitsbildende Maßnahmen zu verhandeln, wie sie während des KSZE-Prozesses entwickelt wurden.

Derartige Maßnahmen zielen darauf, die zwischenstaatliche Transparenz in Bezug auf militärische Aktivitäten der Beteiligten zu erhöhen, um in Krisen Fehlreaktionen, aber auch um Überraschungsan-griffe zu vermeiden. Sie sind hingegen ungeeignet, um die Beziehungen zwischen einer Besatzungs-macht und der ihr unterworfenen Entität bzw. deren widerborstiger Bevölkerung zu entspannen. Denn in einer solchen Konstellation besteht auch nicht der Anschein einer symmetrischen Struktur, die we-sentlich ist, um Verfahren zu vereinbaren, die für beide Seiten in gleicher Weise von Nutzen sind.

Im konkreten Falle der Bemühungen, das Verhältnis zwischen dem bestens gerüsteten Israel und dem militärischen Habenichtes Palästina mit den Mitteln der Vertrauensbildung politisch zu stabilisieren, liegt den Vereinbarungen über den Austausch von "Land gegen Frieden" eine andere Kosten-Nutzen-Rechnung zugrunde. Ihre Einlösung ist heikler als z.B. die Schaffung einer auf beiden Seiten einer gemeinsamen Grenze entmilitarisierten Zone, bei der jeder nur auf der eigenen Seite die Waffen zu-rückzuziehen hat. Hier aber wird von der einen Seite erwartet, dass sie sich aus besetzten Gebiete sichtbar und endgültig zurückzieht, während die andere lediglich versprechen kann, Terroranschläge auf dem gegenüberliegenden Territorium zu unterbinden. Diese kann sie bestenfalls soweit verhindern, wie sie vom eigenen Territorium aus geplant und vorbereitet werden, nicht aber, wenn sie von in Drittländern lebenden Flüchtlingen ausgehen. Ein weiterer, psychologisch bedeutsamer Aspekt dieser Asymmetrie kommt hinzu: Während die Abgabe von Land bis auf den Quadratmillimeter genau zu messen ist, bleibt die Erfüllung des Friedensversprechens offen bis zum Beweis des Gegenteils. Damit wird in der Tat von der israelischen Seite ein Vertrauensvorschuss gefordert, der einem Volk, in des-sen kollektivem Gedächtnis mehr als ein Vernichtungsversuch präsent ist, sicher nicht leicht fällt. Die Regierung Rabin/Peres war trotzdem bereit, das Vertrauensrisiko einzugehen. Denn einerseits wurde Israels militärische Stärke durch den Oslo-Prozess nicht beeinträchtigt, und andererseits konnte sie sich eine Friedensdividende von der Vereinbarung versprechen, die nicht nur die Entspannung der Beziehungen zu den Palästinensern und damit eine unmittelbare Entlastung der eigenen Sicherheits-kräfte betraf, sondern auch ein Ende der politischen und wirtschaftlichen Isolierung in der arabischen Region in Aussicht stellte.

Diese Zusammenhänge scheinen der heutigen Regierung nicht mehr wichtig zu sein, obwohl der wirt-schaftliche Aufschwung, der mit dem Friedensprozess anfangs einherging, seit 1996 einer Rezession gewichen ist und sich die alte Boykothaltung der Araber gegenüber Israel erneut verfestigt hat. Die Regierung Netanjahu vergibt demonstrativ jede Chance, zu gemeinsamer Sicherheit mit den Palästi-nensern sowie mit dem Nachbarstaat Jordanien zu gelangen, und verweigert beiden die versprochene Friedensdividende, indem sie z.B. jüdische Siedlungen und Straßen in den besetzten Gebieten weiter ausbaut, aber den palästinensischen Flughafen von Gaza nicht in Betrieb nehmen läßt, und auch die im Friedensvertrag zwischen Israel und Jordanien von 1994 gegebenen Zusagen bei der Wasserversor-gung nicht einhält. Weil sie die eigenen Sicherheitsbedürfnisse verabsolutiert, erklärt sie sich faktisch für verhandlungsunfähig, denn Verhandlungen haben nur dann einen Sinn, wenn es etwas auszuhan-deln gibt. Dabei wäre es heute noch möglich, an dem anzuknüpfen, was Rabin und Peres auf der ei-nen, und Arafat, Mubarak und König Hussein auf der anderen Seite eingeleitet haben. Mit anderen Worten, vor einer neuen Multilateralisierung wären zuallererst bilateral nach dem alten Rechtsprinzip "pacta sunt servanda" (Verträge sind einzuhalten) die längst überfälligen nächsten Schritte der bisheri-gen Abkommen zu verwirklichen. Solange Israel diese Bringschulden nicht erfüllt, wird es mit seinen Forderungen nach Verhandlungen über mehr Sicherheit ins Leere laufen. Im Gegenteil, indem es den

herannahenden Stichtag 4. Mai 1999 bewußt ignoriert, provoziert es eine neue Intifada oder noch schlimmeres Blutvergießen.

Neuwahlen allein führen nicht aus der Sackgasse

Dass die Regierung Netanjahu, je länger sie im Amt ist, desto mehr Gefahr läuft, Sicherheit und Frieden zu verspielen, hat auch der israelische Staatspräsident Ezer Weizman (dem ähnlich wie dem deutschen Bundespräsidenten nur repräsentative Aufgaben zukommen) erkannt. In einem Gespräch mit der Zeitung "Yediot Ahronot" regte er Ende Juni 1998 vorgezogene Neuwahlen für sein Land mit der Begründung an: "Die Nation Israel weiß nicht, was sie erwarten soll. Sie kennt Netanjahus Richtung nicht. Die Nation lebt in Unsicherheit, Verwirrung und Verzweiflung." Damit dokumentierte er nicht nur in einer sehr ungewöhnlichen Weise seine schon länger bekannte Gegenposition zu der des Ministerpräsidenten. Vielmehr scheint die Forderung nach Neuwahlen, die Netanjahu postwendend ablehnte, auch eine Reaktion auf dessen jüngsten Winkelzug zu sein, bei dem er innerhalb kurzer Frist die Idee eines Referendums über den zweiten Teilabzug israelischer Truppen aus dem Westjordanland erst als "Scherz" abgetan und dann selbst übernommen hatte. Auch dieses Referendum soll dazu dienen, diesen Rückzug weiter zu verzögern. Sein Ergebnis will Netanjahu nämlich nur dann als bindend gelten lassen, wenn es eine Mehrheit von 60 Prozent ergibt.

Weizmans Hoffnung, durch Neuwahlen aus der aktuellen friedenspolitischen Sackgasse zu geraten, ist in zweierlei Hinsicht verfrüht. Zum einen würde eine Parlamentswahl entweder erst im Falle der nicht gerade einfachen Selbstauflösung der Knesset oder im Falle eines Mißtrauensvotums gegen den Ministerpräsidenten möglich. Allerdings könnte eine Mehrheit von 80 Abgeordneten (2/3 Mehrheit in der Knesset) auch den Ministerpräsidenten seines Amtes entheben und so dessen Neuwahl erzwingen, ohne dass es zur Neuwahl des Parlamentes käme. Beides ist sehr schwierig zu erreichen. Doch selbst wenn eine Neuwahl eine Mehrheit zugunsten einer Wiederbelebung des Friedensprozesses brächte, stünde diese wahrscheinlich auf des Messers Schneide, sobald z. B. die Entscheidung über die Zukunft Jerusalems anstünde. Denn solange in Israel nicht so etwas wie eine Fünf-Prozent-Hürde eingeführt wird, ist die Parteienzersplitterung mit derzeit 18 Parteien in der Knesset nicht zu überwinden, werden höchst zerbrechliche Koalitionen das Schicksal des Landes bestimmen, zumal die Erfahrung lehrt, dass selbst bei Koalitionen zwischen den beiden großen Parteigruppierungen deren Mitglieder schon bald nach neuen Mehrheiten suchen. Damit besteht das Problem fort, dass sehr kleine extremistische Wählergruppen maßgeblichen Einfluß auf die Politik erhalten.

Grundvoraussetzungen für demokratischen Frieden in und zwischen Israel und Palästina

Trotzdem braucht Israel - ob mit oder ohne Neuwahlen - möglichst noch in diesem Herbst eine Koalition der "nationalen Einheit" unter einem neuen Regierungschef, die bereit wäre, dort anzuknüpfen, wo Shimon Peres 1996 aufhören musste. Sie hätte als erstes zu versuchen, für die palästinensische Seite das Porzellan zu kitten, das in den vergangenen beiden Jahren zertrampelt wurde. Um sich selbst Luft zu verschaffen, müsste sie sofort von dem kategorischen Nein der jetzigen Regierung zu einem Palästinenserstaat abrücken. Um gegenüber den Palästinensern glaubwürdig zu erscheinen, muss sie aber auch sichtbare Zeichen setzen. Diese könnten ein sofortiger Baustopp für israelische Siedlungen sowie der Verzicht auf alle Jerusalem betreffenden Eingemeindungsvorhaben sein, mit denen dem Geist des Vertrages widersprechende Fakten geschaffen werden sollen. Beides würde klarmachen, dass Israel nicht irgendeinen fernen Frieden will, sondern die Fortsetzung dessen, was in Oslo begann. Dies ist für die Aussichten der Palästinenser, 1999 zu einem eigenen, funktionsfähigen Staat zu gelangen, wenig genug.

Daher wäre es für ein friedliches Nebeneinander wichtig, nicht nur zügig den Rückzug aus den von Arafat akzeptierten dreizehn Prozent der Westbank anzutreten, dessen Ausbleiben den Final-Status-Verhandlungen noch im Wege steht, und diese dann sofort aufzunehmen, sondern sie auch in eine Richtung zu führen, die gleichermaßen der Demokratie, den Menschenrechten und dem Frieden in der

Region dienen kann: Wenn es nicht zur massenhaften Umsiedlung von Juden oder Palästinensern oder beiden kommen soll, um den Besiedlungs-Flickerteppich in den besetzten Gebieten aufzulösen, was beide Seiten nicht verantworten können, wenn sie als demokratische Rechtsstaaten gelten wollen, dann muss auf einen für alle Bewohner Israels und der bisher besetzten Gebiete erträglichen *modus vivendi* hingearbeitet werden.

Um diesen zu erreichen, wird eine wie auch immer zusammengesetzte israelische Regierung von der Vorstellung Abschied nehmen müssen, Palästina als eine Art "Homeland" von Israels Gnaden installieren und dem palästinensischen Volk das Recht auf einen souveränen Staat vorenthalten zu können. Denn wenn Arafat diesen Staat am 4. Mai 1999 oder später ausruft, wird er auch von den meisten anderen Staaten anerkannt werden, ganz gleich, ob er bis dahin alle typischen Merkmale eines Staates erfüllt. Deshalb sollte die israelische Regierung sowohl innenpolitisch wie auch in den Final-Status-Verhandlungen dafür sorgen, dass in beiden Staaten die Minderheitenrechte voll ausgebaut werden. Innenpolitisch muss Israel dafür zu seinen in der Proklamationsurkunde von 1948 enthaltenen laizistischen Grundlagen zurückkehren und seinen arabischen Staatsbürgern die volle politische und gesellschaftliche Partizipation und Integration ermöglichen. Entsprechende Regelungen lassen sich in den Verhandlungen über den endgültigen Status Palästinas auch für die dort lebenden jüdischen Siedler vereinbaren. In diesem Zusammenhang sind außerdem Regelungen zu treffen, die allen Bürgern beider Staaten Bewegungsfreiheit zwischen den Gebieten sichern, in denen Angehörige ihrer Nation wohnen, sowie zu den Orten, in denen sich Heiligtümer ihrer Religionen befinden.

Den Weg dorthin werden ultraorthodoxe wie auch islamistische Feinde dieses Friedens durch Terroranschläge zu stören versuchen. Um dies zu verhindern, könnte ein wichtiger Schritt darin bestehen, gemischte Doppelstreifen der Polizeikräfte beider Staaten einzusetzen, um dem Terrorismus vorzubeugen. Sie könnten allen Beteiligten sichtbar machen, dass es sich hierbei um ein Schutz- und Ordnungsinstrument im gemeinsamen Interesse und nicht um undemokratische Unterdrückungsorgane handelt.

Die formale Unabhängigkeit für Palästina und die erwähnten Maßnahmen zur Sicherung der Freizügigkeit und zur Sicherheit der Menschen beider Nationen sind geeignet, den inzwischen auf den wechselseitigen Beziehungen lastenden Druck zu vermindern. Sobald dieser nachgelassen hat, kann und muss darüber verhandelt werden, durch welche Formen wirtschaftlicher und politischer Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten deren Lebensfähigkeit erhöht und insbesondere eine optimale Nutzung der knapper werdenden Ressourcen Wasser und Land erreicht werden kann, um die sich im Umgang mit diesen Gütern abzeichnenden neuen Konflikte erst gar nicht virulent werden zu lassen.

Literatur:

Dan Diner, Variationen des Zionismus in Israel. Ein Land, ein Grundkonsens und viele Stimmen, in: Das Parlament, 48. Jg./ Nr. 14 v. 27.3.1998, Themenheft Fünfzig Jahre Israel, S. 1.

Avishai Ehrlich, Israel: Die Wahlen 1996 und der israelisch-palästinensische Friedensprozeß, in: Margret Johannsen/Claudia Schmid (Hg.), Wege aus dem Labyrinth? Friedenssuche in Nahost. Stationen, Akteure, Probleme des nahöstlichen Friedensprozesses, Baden-Baden 1997, S. 92-121.

Götz von Groll/Berthold Meyer, Noch eine Chance für den Verhandlungsfrieden. Lehren aus der KSZE für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten. HSFK-Report 7/1996, Frankfurt, August 1996.

Avishai Margalit, Das andere Israel. Aschkenasisches und orientalisches Judentum im Konflikt, in: Lettre, Heft 41, 2. Vj. 1998, S. 6-10.

Norman Paech, Das verlorene Territorium des palästinensischen Staates. Israels Siedlungspolitik nach dem Oslo-Abkommen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 10/1996, S. 1252-1262.

Klaus Timm, Fünf Jahre Nahost-Verhandlungen: Ergebnisse, Erfahrungen und Optionen politischer Regelungen, in: Sabine Hofmann / Ferhad Ibrahim (Hg.), Versöhnung im Verzug. Probleme des Friedensprozesses im Nahen Osten, Bonn 1996, S. 23-57.