

## Abbau statt Baustopp

Vom Umgang mit den jüdischen Siedlungen im Nahost-Friedensprozess

### EDITORIAL

Der euphorische Plan der Obama-Regierung 2009, dem Friedensprozess im Nahen Osten neues Leben einzuhauchen, ist im Sande verlaufen. Das ausgehandelte Ausbau-Moratorium für die israelischen Siedlungen, das den Boden für eine Zwei-Staaten-Lösung bereiten sollte, endete nach 10 Monaten sang- und klanglos. Netanjahu ließ sich durch keine Angebote der amerikanischen Seite locken, es zu verlängern.

Dabei hatte es nicht einmal alle Siedlungen umfasst: Es galt nur für neue Wohnungsbauprojekte im Westjordanland, bereits genehmigte Bauvorhaben wurden nicht tangiert, und die Bautätigkeit in Ost-Jerusalem konnte gänzlich ungestört weitergehen.

Doch ist unbestritten, dass der Siedlungsbau der gordische Knoten ist, der zu lösen ist, wenn man eine dauerhafte Lösung für den Nahen Osten anstrebt. Mag sich Israel in den letzten Jahren relativ sicher gefühlt haben mit dem Status quo, so zeigen die jüngsten revolutionären Proteste in den arabischen Ländern des Nahen Ostens, dass die ungeklärten Territoriums- und Statusfragen nur eine oberflächliche Sicherheit zulassen. Die Region ordnet sich neu, und wie sich die neuen Machthaber gegenüber Israel positionieren werden, ist nicht abzusehen.

Claudia Baumgart-Ochse zeigt, dass die Räumung der Siedlungen die unverzichtbare Grundlage für ein Abkommen über eine Zwei-Staaten-Lösung ist, natürlich nicht ohne den Siedlern alle Arten von Hilfe für einen Neuanfang zu gewähren und ihnen freien Zugang zu den heiligen Stätten der Juden zuzusichern. *Karin Hammer*



Zwei Welten nur wenige Meter voneinander entfernt: Die israelische Mauer trennt hier die israelische Siedlung Pisgat Zeev außerhalb von Jerusalem links der Mauer von dem Flüchtlingslager Shuafat. Der Internationale Strafgerichtshof verurteilte die Mauer als völkerrechtswidrig, die Israelis weigern sich, das Urteil anzuerkennen und weisen auf die Reduzierung der Terroranschläge seit Bau der Sperrmauer.

Foto: picture alliance/landov

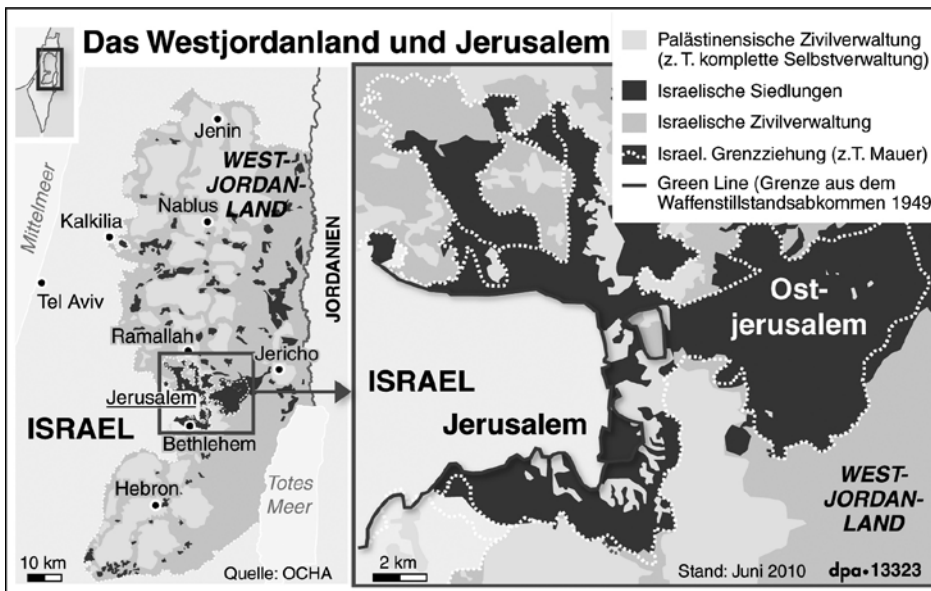
Claudia Baumgart-Ochse

„Dieser Ausbau verletzt frühere Abkommen und untergräbt die Bemühungen für einen Frieden... Es ist an der Zeit, dass der Siedlungsbau gestoppt wird.“<sup>1</sup> So deutliche Worte gegenüber der israelischen Siedlungspolitik hatte man von einem US-amerikanischen Präsidenten selten gehört. Im Juni 2009, in seiner Rede an die muslimische Welt in Kairo, sagte Barack Obama, dass die Vereinigten Staaten den fortgesetzten Siedlungsbau in den palästinensischen Gebieten nicht für legitim hielten: Die Forderung nach einem Siedlungs-Moratorium bestimmte in den darauf folgenden Monaten die US-amerikanische Offensive, den Friedensprozess wiederzubeleben.

Im Dezember 2010 dann die Kehrtwende: Das Weiße Haus teilte mit, dass die US-Re-

gierung nun nicht mehr auf einen Siedlungsstopp dränge. Es war ihr nicht gelungen, Israel dazu zu bewegen, das in der Zwischenzeit verhängte partielle Siedlungs-Moratorium zu verlängern.

Statt den Friedensprozess wiederzubeleben, hat das Drängen auf den Siedlungsstopp die Verhandlungen vorerst in eine Sackgasse geführt: Denn als Vorbedingung für direkte Verhandlungen ist ein Moratorium offensichtlich zu viel verlangt, doch als Grundlage für eine Zwei-Staaten-Lösung reicht es bei Weitem nicht aus. Zweifellos sind die Siedlungen eines der zentralen Hindernisse auf dem Weg zum Frieden. Doch anstatt von Israel zu fordern, den Ausbau der Siedlungen einzufrieren und dies zur Vorbedingung für Gespräche zu machen, sollte die Siedlungsproblematik vielmehr ein Bestandteil von Verhandlungen über alle Endstatusfragen sein. Das Nahost-Quartett (USA, Europä-



Die jüdischen Siedlungen im Westjordanland.

Quelle: picture-alliance/dpa-Grafik © dpa-infografik

ische Union, Russland und die Vereinten Nationen) könnte den Konfliktparteien einen Fahrplan für solche Verhandlungen unterbreiten. Erst im Kontext von direkten Gesprächen über den Grenzverlauf zwischen Israel und einem künftigen Staat Palästina und den Status von Jerusalem lässt sich sinnvoll darüber streiten, welche Siedlungen womöglich dem israelischen Staat im Austausch für andere Gebiete zugeschlagen werden können und welche aufgegeben und evakuiert werden müssen.

Vor dem Hintergrund der revolutionären Proteste und Demonstrationen in den arabischen Ländern des Nahen Ostens, die in Ägypten und Tunesien bereits zum Sturz der autoritären Machthaber geführt haben, ist die Beilegung des israelisch-palästinensischen Konflikts dringlicher denn je. Die Region ordnet sich neu, der Funke von Freiheit und Demokratie scheint auf weitere Länder überspringen. Wie sich die neuen politischen Regime, allen voran dasjenige Ägyptens, künftig gegenüber dem Staat Israel verhalten werden, ist derzeit völlig offen. Die viel beschworene Stabilität, die sich Israel und die westlichen Staaten von Staatsführern wie Mubarak erhofften, war immer schon zerbrechlich. Doch jetzt fürchtet Israel, dass der Friedensvertrag mit Ägypten von 1978 gefährdet sein könnte, sollten islamistische Kräfte in Wahlen an die Macht kommen – so wie im Gaza-Streifen die Hamas. Höchste Zeit, den zentralen Konflikt der Region friedlich zu lösen und damit der Radikalisierung den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Dieser Standpunkt geht den Verhandlungen zwischen Israel, den Palästinensern und den USA in den vergangenen ein- und einhalb Jahren nach und wirft dann einen Blick auf die Geschichte und Bedeutung der israelischen Siedlungspolitik. Den Abschluss bilden Vorschläge, wie die Siedlungsproblematik in ein Abkommen zwischen Israel und den Palästinensern eingebettet werden könnte.

### Obama und der Nahost-Friedensprozess

Obamas deutliche Worte in seiner Kairoer Rede 2009 waren nicht nur eine rhetorische Spitze, sondern markierten einen neuen Ansatz der US-Regierung im Nahost-Konflikt. Als eine seiner ersten Amtshandlungen ernannte er den ehemaligen Senator George Mitchell zum Sondergesandten für den Frieden im Nahen Osten. Schon diese Wahl zeigte an, dass es der US-Regierung ernst war. Mitchell gilt als erfahrener und unparteiischer Konfliktmediator. Im Nahost-Konflikt kennt sich Mitchell aus: Er leitete die Untersuchungskommission zu den Ursachen der Zweiten Intifada.<sup>2</sup> Im Abschlussbericht forderte er Israel dazu auf, den Siedlungsbau einzufrieren, um so den Weg für eine Verhandlungslösung zu ebnen. Diese Forderung nach einem Siedlungsmoratorium in den besetzten Gebieten nahm die neue US-Regierung auf und rückte sie ins Zentrum ihrer Bemühungen. Der Baustopp sollte als vertrauensbildende

Maßnahme den Boden bereiten für neue direkte Verhandlungen mit dem Ziel einer Zwei-Staaten-Lösung.

Doch Obama und sein Team trafen auf eine Blockade-Haltung bei beiden Konfliktparteien. Auf israelischer Seite hatte der im Februar 2009 ins Amt gekommene Ministerpräsident Benjamin Netanjahu bereits im Wahlkampf verkündet, dass er – wie seine Vorgänger – den Ausbau der Siedlungen befürworte, um dem natürlichen Bevölkerungswachstum gerecht zu werden. Die Formel des natürlichen Wachstums wird seit Jahrzehnten von israelischen Regierungen gebraucht, um die Siedlungsexpansion zu rechtfertigen. Die jungen Familien in den Siedlungen, so das Argument, bräuchten Wohnraum. Tatsächlich ist das Bevölkerungswachstum nirgends in Israel so hoch wie in den Siedlungen (im Jahr 2009 5,3 Prozent; für ganz Israel inklusive der Siedlungen: 1,8 Prozent).<sup>3</sup> Ein Drittel dieses Aufwuchses speist sich jedoch aus Migration sowohl aus dem israelischen Kernland als auch aus dem Ausland – und nicht aus der Geburtenrate.

Zudem weigerte sich Netanjahu zunächst, die Zwei-Staaten-Lösung als Grundlage für Verhandlungen zu akzeptieren. Das Palästina seiner Vorstellung sollte nicht über staatliche Attribute, wie eine eigene Armee, verfügen dürfen, um die israelische Sicherheit zu gewährleisten. Diese inhaltliche Position hatten auch seine Vorgänger seit dem Ende der 1990er Jahren geteilt, sie jedoch nicht als Ausschlusskriterium für eine Zwei-Staaten-Lösung formuliert. Auf Druck der Vereinten Staaten ließ sich Netanjahu schließlich doch auf die Formel der Zwei-Staaten-Lösung ein, machte die Dinge aber in anderer Hinsicht komplizierter: Er forderte von den Palästinensern nicht mehr nur die Anerkennung des Existenzrechts des Staates Israel – eine häufig wiederholte Bedingung israelischer Regierungen – sondern zusätzlich die Anerkennung Israels als jüdischen Staat. Erstmals stellte damit ein israelischer Regierungschef die Bedingung, dass die palästinensische Seite die zionistische Staatsideologie eines jüdischen Nationalstaates anerkennen solle.

Der verschärfte Ton Netanjahus ist nicht zuletzt Ausdruck der politischen Ausrichtung der Regierungskoalition, der er vorsitzt. Seine eigene Partei, der Likud, hat mit der Neugründung der Kadima-Partei durch den ehemaligen Ministerpräsidenten und

Likud-Vorsitzenden Ariel Scharon im Jahr 2005 viele ihrer moderateren Köpfe verloren und ist deutlich nach rechts gerückt. Außerdem zählen zur Koalition die rechts-nationalistische Partei „Israel Beteinu“ (Israel ist unsere Heimat) von Außenminister Avigdor Lieberman, die eine unnachgiebige Position gegenüber den Palästinensern vertritt, sowie die ultra-orthodoxe Schas-Partei und die auf ein historisches Stimmentief gesunkene moderate Arbeitspartei, die jedoch kaum Einfluss auf die Politik der Regierung hatte.

Auf palästinensischer Seite interpretierte Präsident Mahmud Abbas das amerikanische Drängen auf den Siedlungsstopp als unumstößliche Vorbedingung für eine Rückkehr an den Verhandlungstisch und übernahm diese Deutung in seine eigenen Äußerungen: Er werde erst wieder direkt mit der israelischen Regierung verhandeln, wenn diese den Siedlungsausbau im Westjordanland und in Ost-Jerusalem einfriere – eine Bedingung, die Abbas bei den Verhandlungen mit dem vorigen israelischen Ministerpräsidenten Ehud Olmert nach dem Gipfeltreffen in Annapolis im November 2007 nicht gestellt hatte. Innenpolitisch steckt Abbas in einem Dilemma. Einerseits ist die Palästinensische Autonomiebehörde so gut aufgestellt wie nie zuvor. 2009 initiierte Premierminister Salam Fayyad ein ambitioniertes Projekt: Anstatt weiter auf einen Friedensvertrag zu warten, setzte Fayyad darauf, innerhalb von zwei Jahren staatliche Strukturen und Institutionen aufzubauen, um so die Grundlage für einen unabhängigen palästinensischen Staat zu schaffen. Unterstützung erhält das Projekt von den westlichen Geberländern, erste Erfolge sind bereits sichtbar. So ist die Reform des Sicherheitssektors vorangeschritten, nicht zuletzt dank amerikanischer Hilfe und israelischer Kooperation, und das Westjordanland erlebt einen kräftigen Wirtschaftsaufschwung.

Doch die palästinensische Realität hat in diesen Tagen zwei Seiten: Im Gaza-Streifen leidet die Bevölkerung nach wie vor unter der nur leicht gelockerten Blockadepolitik Israels, die den Wiederaufbau seit dem Gaza-Krieg zur Jahreswende 2008/09 massiv erschwert. Der Hamas ist es gelungen, ihre autoritäre Herrschaft in Gaza seit der Machtübernahme im Juni 2007 fest zu verankern. Eine Versöhnung der gespaltenen palästinensischen Lager, die so dringend für einen Friedensschluss mit Israel gebraucht würde,

ist derzeit nicht in Sicht. Auf Grund dieser politischen und territorialen Spaltung sind auch die Neuwahlen für das Amt des Präsidenten sowie die Neuwahlen zum Palästinensischen Legislativrat immer wieder verschoben worden – sowohl Hamas als auch Fatah regieren inzwischen ohne Legitimation durch demokratische Wahlen. Auch der Rücktritt und die Ankündigung einer Neubildung der Regierung Fayyad im Februar 2011 änderte daran zunächst nichts. Abbas hat noch für dieses Jahr Neuwahlen angekündigt, doch Hamas drohte umgehend mit Boykott.

### In der Sackgasse

Die Initiative der US-Regierung für einen Baustopp in den jüdischen Siedlungen führte auf Grund dieser innenpolitischen Schwierigkeiten beider Konfliktparteien zunächst in eine Sackgasse. Nach einigen diplomatischen Anstrengungen verkündete Netanjahu zwar im November 2009 ein Siedlungs-Moratorium. Doch dieses entsprach nicht den Forderungen der USA: Es sollte lediglich auf zehn Monate beschränkt sein und nur für neue Wohnungsbauprojekte im Westjordanland gelten, während die Arbeit an bereits genehmigten Wohnungen ebenso wie an Infrastrukturprojekten weitergehen konnte. Die Bautätigkeit in Ost-Jerusalem, das von Israel 1980 annektiert wurde, blieb gänzlich vom Moratorium ausgeschlossen.

Dennoch reagierten die US-Diplomaten verhalten positiv und versuchten, einen Referenzrahmen für Verhandlungen zu finden, deren Ziel es sein sollte, sich in neun Monaten auf einen Grenzverlauf zu einigen. Im Mai begann George Mitchell mit sogenannten ‚proximity talks‘, indirekten Gesprächen, um die Parteien erneut in direkten Verhandlungen zusammenzubringen. Die letzten direkten Gespräche hatten zwischen Ehud Olmert und Mahmoud Abbas stattgefunden, waren jedoch auf Grund der israelischen Militäroffensive im Gaza-Streifen 2008/09 eingestellt worden. Erst Anfang September 2010, als das Ende des Siedlungsmoratoriums bevorstand, trafen sich Abbas und Netanjahu in Washington. Doch diese Verhandlungsrunde endete, kaum dass sie richtig begonnen hatte. Das Siedlungs-Moratorium lief wie geplant am

### Die Fakten: Siedlerzahlen 1972-2009

Jahr	West Bank	Ost-Jerusalem	Gesamt
1972	1.182	8.649	10.608
1983	22.800	76.095	106.595
1985	44.100	103.900*	158.700
1989	69.800	117.100	199.900
1990	78.600	135.000	227.500
1991	90.300	137.300	243.000
1992	101.100	141.000	258.400
1993	111.600	152.800	281.800
1995	133.200	157.300	309.200
1996	142.700	160.400	322.500
1997	154.400	161.416	335.816
1998	163.300	165.967	350.267
1999	177.411	170.123	369.184
2000	192.976	172.250	387.859
2002	214.722	175.617	414.119
2003	224.669	178.601	427.617
2004	234.487	181.587	441.828
2005	258.988	184.057	460.838
2006	268.400	186.857	473.362
2007	276.462	189.708	484.862
2008	295.380	193.091	507.554
2009	299.440	n.v.	n.v.

\* Zahl von 1986

Unbeeindruckt von Friedensinitiativen und israelischer Innenpolitik schritt die Zahl der Siedler immer weiter voran. Die Gesamtzahl dieser Tabelle setzt sich aus den hier genannten sowie den Siedlerzahlen im Gazastreifen und auf den Golanhöhen zusammen.

Nachzulesen unter: [www.fmep.org/settlement\\_info/settlement-info-and-tables/stats-data/comprehensive-settlement-population-1972-2006](http://www.fmep.org/settlement_info/settlement-info-and-tables/stats-data/comprehensive-settlement-population-1972-2006) (7.3.2011).

26. September 2010 aus. Netanjahu ließ sich auch nicht von weitreichenden Angeboten der US-Regierung umstimmen: Medienberichten zu Folge bot Obama im Gegenzug für eine 90-tägige Verlängerung des Moratoriums an, dem Staat Israel 20 zusätzliche F-35 Kampffjets zur Verfügung stellen; politisch noch brisanter war jedoch das Angebot, bei unilateralen Initiativen für einen unabhängigen Staat Palästina in den Vereinten Nationen Veto einzulegen und nach Ablauf der Verlängerung auf weitere Forderungen nach einem Baustopp zu verzichten. Ein Angebot, das nur erstaunen kann: Solche folgenreichen Zusicherungen für einen 90-tägigen Baustopp, dessen Nutzen alles andere als auf der Hand lag – denn was hoffte die US-Regierung in 90 Tagen zu erreichen, was in den zehn Monaten zuvor nicht gelungen war? Netanjahu blieb trotzdem hart, und im Westjordanland wird wieder gebaut.

Damit ist die US-Regierung mit ihrer Forderung gescheitert. Das mag zum einen an der gewählten Strategie liegen. George Bush sen. ist es zu Beginn der 1990er Jahre durchaus gelungen, die israelische Regierung zu Positionsveränderungen zu bewegen – durch die Androhung von finanziellen Sanktionen. Andernfalls hätte sich der damalige Ministerpräsident Jitzhak Schamir wohl kaum auf die multilaterale arabisch-israelische Friedenskonferenz in Madrid 1991 eingelassen. Zum anderen sind es auch innenpolitische Kräfte in den USA, die auf die Außenpolitik der Regierung einwirken: Die starke pro-israelische Lobby, in der sowohl jüdische Organisationen wie AIPAC (American Israel Public Affairs Committee) als auch viele kirchlich-evangelikale und konservative Gruppen aktiv sind, vertritt vehement die Interessen Israels – oder was sie dafür hält. Mit den deutlichen Zugewinnen der Republikaner bei den Wahlen zu Kongress und Senat im November 2010 hat diese konservative Pro-Israel-Haltung wieder erheblich mehr Einfluss auf die amerikanische Außenpolitik erhalten.

## Aufbruch ins Heilige Land: Die israelischen Siedlungen seit 1967

Rund 300 000 jüdische Siedler leben heute in rund 150 Siedlungen und Siedlungsvorposten im Westjordanland, weitere 200 000

wohnen im Ost-Teil Jerusalems. Im Sechstage-Krieg im Juni 1967 eroberte Israel neben dem Golan und dem Sinai auch das Westjordanland und Ost-Jerusalem – und trat damit in eine neue Epoche in der Geschichte des jungen jüdischen Staates ein. Manche sprechen von der „zweiten Republik“, die im Juni 1967 ihren Anfang nahm; von einem Übergang vom Staat Israel zum Land Israel – dem „Eretz Israel“, denn nun hatte der Staat Israel erstmals das Kernland der biblischen Verheißungen unter seiner Kontrolle: Judäa und Samaria im Westjordanland, Ost-Jerusalem mit der Altstadt und dem Tempelberg.

Die Gegenden und Ortschaften mit den biblischen Namen brachten eine Saite in der israelischen Gesellschaft zum Klingen, die bis dahin kaum angeschlagen worden war. Bis zu diesem Zeitpunkt waren sowohl die Institutionen als auch die politische Kultur des Staates von der Dominanz der Arbeiterpartei Mapai geprägt. Ihre Ideologie des Arbeiterzionismus war sozialistisch, egalitär und säkular und stellte das Kollektiv in den Vordergrund. Die Regierungsarbeit konzentrierte sich auf den Aufbau staatlicher Institutionen und die Integration der Massen-Einwanderung aus Europa und den arabischen Staaten. Mapai pflegte den Mythos des jüdischen Pioniers, der das Land aus eigener Kraft besiedelt, bebaut und verteidigt und eine neue, gerechtere Gesellschaft errichtet – innerhalb der Waffenstillstandslinien von 1948. Doch als im Krieg Orte wie Hebron, Jericho und vor allem Ost-Jerusalem unter israelische Besatzung fielen, traten jene politischen Kräfte auf den Plan, die bislang eher im Stillen von einem Groß-Israel geträumt hatten, sei es aus nationalistischen oder religiösen Mo-

tiven heraus. Eine regelrechte messianische Euphorie erfasste das Land, weit über die religiösen Kreise hinaus.

Die Speerspitze dieser Bewegung bildeten jedoch die jüdischen Siedler aus dem radikalen national-religiösen Milieu. Im Unterschied zu den Ultraorthodoxen, die sich hauptsächlich mit dem Studium der Heiligen Schriften beschäftigen und ein weltabgewandtes Leben führen, nehmen Nationalreligiöse am gesellschaftlichen Leben teil und üben normale Berufe aus. Bis 1967 traten sie eher moderat in Erscheinung, doch mit der Eroberung von Judäa, Samaria und Ost-Jerusalem begann ein Teil der Nationalreligiösen im Umfeld der Jeschiwa Merkaz-Ha Rav (Religiöse Schule „Zentrum des Rabbin“) die Radikalisierung voranzutreiben. Sie interpretierten den Sieg über die arabischen Armeen als Beginn der messianischen Erlösung des Volkes Israel, als Gottes wunderbare Befreiung des verheißenen Landes aus der Hand der Feinde – und sahen sich selbst als Werkzeuge Gottes, um dieses Land einzunehmen. Kurz nach Kriegsende begannen kleine Gruppen von Aktivisten, in Kfar Etzion und Hebron im Westjordanland zu siedeln. Sie profitierten von der Uneinigkeit der politischen Führung über die Frage, was mit den besetzten Gebieten zu geschehen habe: Während einige Regierungsmitglieder Teile des Territoriums im Austausch für Frieden an die arabischen Staaten zurückgeben wollten, träumten andere bereits von der Annexion und Besiedlung im großen Stil.

Abgesehen von einigen paramilitärischen Siedlungen, die von der Regierung initiiert wurden, etablierte sich nach dem Krieg ein wiederkehrendes Muster: Die religiösen Siedleraktivisten ließen sich ohne Genehmigung an einem Ort nieder, die Regierung



*Tägliche Mühen: Palästinenser füllen an einem Brunnen im Westjordanland ihre Kanister mit Wasser. Amnesty International wirft der israelischen Regierung vor, den Palästinensern eine ausreichende Versorgung mit Trinkwasser zu verweigern. Durch die Kontrolle der gemeinsamen Wasserressourcen würde der Zugang zum Wasser in den besetzten Gebieten unverhältnismäßig eingeschränkt.*

Foto: picture alliance/dpa

ordnete an, die Siedlung durch die Armee zu räumen, die Siedler kehrten zurück – so lange, bis sich die Siedler durchsetzten und eine jüdische Siedlung nach der anderen im Nachhinein genehmigt wurde. Im Jahr 1974 bündelten die Aktivisten ihre Energien in der Organisation Gusch Emunim (Block der Getreuen), der wohl einflussreichsten politischen Bewegung in Israel in den 1970er und 1980er Jahren. Zu Beginn war die Siedlerbewegung vor allem eine außerparlamentarische Protestbewegung, der es gelang, auch über das eigene Milieu hinaus die nationalistische Aufbruchsstimmung in Israel für sich zu nutzen. Sie setzten sich als die neuen Pioniere in Szene, als legitime Nachfolger der zionistischen Gründergeneration, nun jedoch im religiösen Gewand – zu einer Zeit, als die Dominanz des säkularen Arbeiterzionismus der Staatsgründungsphase zu bröckeln begann. Die nur knapp abgewendete Niederlage im Jom-Kippur-Krieg von 1973 hatte dem Glauben an die Unbesiegbarkeit Israels nach 1967 zugesetzt. Der Wahlsieg des konservativen Likud-Blocks im Jahr 1977 führte zum ersten Regierungswechsel in der israelischen Demokratie.

### Das Thema Siedlungen zieht in die Politik ein

Die Siedlungspolitik wurde Programm: Der neue Ministerpräsident Menachem Begin betonte das Recht des jüdischen Volkes auf das gesamte Land Israel. Im Jahr seiner Amtsübernahme lag die Zahl der Siedler bei etwa 4 400; bis 1984 war sie bereits auf 32 600 gestiegen. Gusch Emunim rückte nahe an die Regierungsmacht heran, knüpfte Verbindungen in die rechts-nationalistischen Parteien, platzierte eigene Leute an strategischen Stellen in Ministerien und Behörden, die mit der Verwaltung der besetzten Gebiete betraut waren. Ihre eigene Siedlungsagentur „Amana“ wurde staatlich anerkannt und erhielt Zugang zu öffentlichen Mitteln. Erst auf Druck der USA setzte die Regierung Begin dem unbändigen Siedlungsdrang Grenzen und verzichtete auf die Annexion des Westjordanlands. Sie ließ 1981 in Folge des Friedensabkommens mit Ägypten sogar jüdische Siedlungen im Sinai räumen, um das Gebiet zurückzugeben.

Trotz dieser Enttäuschung durch die Likud-Regierung waren die Siedler im Zentrum der

israelischen Gesellschaft und Politik angelangt. Erst die Intifada, der palästinensische Aufstand gegen die israelische Besatzung, der sich seit 1987 in den besetzten Gebieten erhob, brachte der israelischen Öffentlichkeit die alltägliche Brutalität der Besatzung stärker zu Bewusstsein. Kritik an der israelischen Politik und an den Siedlern wurde immer lauter, sowohl in der eigenen Gesellschaft als auch von internationaler Seite. Der Zusammenbruch der Sowjetunion und der Irak-Krieg von 1990 veränderten die Rahmenbedingungen des israelisch-palästinensischen Konflikts in einer Weise, die schließlich zur multilateralen Friedenskonferenz von Madrid 1991 und dann zur Aushandlung der Abkommen von Oslo 1993 führte.

Der Osloer Friedensprozess mit den Palästinensern, der auf dem Prinzip „Land für Frieden“ beruhte, stellte eine enorme Bedrohung für die Siedler dar. Jizchak Rabin und Schimon Peres warben für ihren politischen Kurs, indem sie das liberale, säkulare Erbe des Zionismus und den demokratischen Charakter des Staates Israel beschworen – Werte, die angesichts der fortgesetzten Besatzung der palästinensischen Gebiete zu erodieren drohten. Für die Siedler bedeutete diese Politik jedoch, dass die Regierung auf das heilige Land verzichten wollte, welches Gott seinem Volk durch den Sieg von 1967 wieder in die Hände gegeben hatte. Die Konzessionsbereitschaft der säkularen Regierung gegenüber den Palästinensern erschien ihnen daher als Bruch des göttlichen Gebots und Verrat an der jüdischen Nation. Die öffentliche Meinung in Israel polarisierte sich in den 1990er Jahren in Bezug auf die Frage, was mit den besetzten Gebieten geschehen sollte – und zugleich, wie sich die Israelis ihren Staat vorstellten: als jüdischen, ethnonationalistischen oder demokratischen, liberalen Staat.

Den tragischen Höhepunkt erreichte die angespannte politische Stimmung im November 1995, als Jigal Amir, ein junger Jura-Student aus dem national-religiösen Spektrum, Jizchak Rabin während einer Friedensdemonstration in Tel Aviv erschoss – um, wie er später aussagte, den Friedensprozess zu stoppen. Die Tat versetzte die israelische Gesellschaft in eine Art Schockzustand. Der Friedensprozess stagnierte. 1996 wurde Benjamin Netanjahu, ein großer Oslo-Skeptiker, zum Ministerpräsidenten einer Mitte-Rechts-Regierung gewählt. Dass die

## Dursten nach Gerechtigkeit

Auch die Wasserversorgung ist mit der Siedlungsproblematik verknüpft: Laut einer Studie von Amnesty International verbrauchen israelische Bürger in Kern-Israel und in den Siedlungen im Schnitt 300 Liter pro Tag, Palästinenser hingegen nur 70, manche sogar nur 20 Liter. Die Grundwasservorkommen liegen jedoch im Westjordanland, werden aber zu 80 Prozent von Israel genutzt – nicht zuletzt für die intensiv betriebene Landwirtschaft der Siedler. Die israelische Wasserbehörde hat diese Vorwürfe bestritten: Israelis würden im Schnitt 400 Liter, Palästinenser 200 Liter verbrauchen; außerdem halte sich Israel an die Vereinbarungen in den Osloer Verträgen, während die palästinensische Regierung es versäumt habe, Kläranlagen für das Abwasser zu bauen. Der Streit um das knappe Gut Wasser ist nirgends offensichtlicher als im Kontrast zwischen jüdischen Siedlungen und palästinensischen Dörfern.

Amnesty International: Thirsting for Justice. Palestinian Access to Water Restricted, London, Oktober 2009, [www.amnesty.de/files/Access\\_to\\_water.pdf](http://www.amnesty.de/files/Access_to_water.pdf) (1.3.2011)

radikale Hamas just zu diesem Zeitpunkt ihre Bombenattentate und Selbstmordanschläge mit bis dahin unerreichter Intensität wieder aufnahm, versetzte dem Friedensprozess schließlich den Todesstoß. Das mühsam erarbeitete Vertrauensverhältnis zwischen Israelis und Palästinensern ging in die Brüche. Im Jahr 2000 eskalierte die Gewalt in der zweiten Intifada, die erst fünf Jahre später in einer Waffenruhe endete.

Doch selbst in den Jahren des Friedensprozesses wurde immer weiter gebaut. Die Zahl der Siedler verdoppelte sich in den 1990er Jahren von 100 000 auf 200 000. Auch die demographische Zusammensetzung wandelte sich. Seit die Siedlungspolitik durch die Likud-Regierungen stark vorangetrieben wurde, sank der relative Anteil von religiös-ideologischen Siedlern gegenüber Israelis, meist Neueinwanderern, die von den günstigen Mieten und Steuervorteilen jenseits der Grünen Linie angelockt werden. Siedlungen wie Ma'ale Adumim oder Ariel sind längst zu Kleinstädten angewachsen, deren Bewohner zu ihren Jobs in Tel Aviv oder Jerusalem pendeln. Tiefer in palästinensischem Gebiet liegen die kleineren, häufig auf Landwirtschaft konzentrierten Siedlungen, die eher dem religiös-zionistischen Spektrum angehören. Obwohl sich israelische Regierungen immer wieder Auseinandersetzungen mit den radikalen Siedlern lieferten – beispielsweise über die

nicht genehmigten Siedlungs-Vorposten – hätte der Siedlungsbau in den besetzten Gebieten ohne staatliche Unterstützung nie das heutige Ausmaß erreichen können. Einer relativ kleinen, aber sehr effektiven politischen Bewegung ist es gelungen, das Siedlungsprojekt in ein Projekt des Staates zu verwandeln.

## Die Siedlungen: Im Kern des israelisch-palästinensischen Konflikts

Israel hat sich stets darüber hinweggesetzt, dass die Siedlungen nach herrschender völkerrechtlicher Meinung illegal sind. Schon die vom UN-Sicherheitsrat im November 1967 verabschiedete Resolution 242 fordert, dass sich Israel aus den im Krieg besetzten Gebieten zurückziehen soll. Laut der Vierten Genfer Konvention zum Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegszeiten ist es Besatzungsmächten nicht erlaubt, Teile ihrer eigenen Bevölkerung in von ihnen besetzte Gebiete zu transferieren. Israelische Regierungen haben dagegen argumentiert, dass die in Frage stehenden Gebiete vor dem Krieg nicht der legitimen Souveränität eines Staates unterstanden, sondern von Jordanien unrechtmäßig annektiert worden seien. Daher sei die Vierte Genfer Konvention auf die von Israel lediglich ver-

walteten Gebiete von Rechts wegen nicht anwendbar.

Mit dieser juristischen Einschätzung steht Israel relativ alleine da. Dennoch hat sich das Siedlungsprojekt zum zentralen Hindernis eines Friedensabkommens entwickelt. Die Siedlungen und Militärstützpunkte im Westjordanland zerstückeln das Gebiet, das bei einer Zwei-Staaten-Lösung einmal das Territorium eines palästinensischen Staates werden soll. Und sie vergrößern sich stetig, ohne dass Netanjahus zehnmonatiges Moratorium daran viel geändert hätte. Der Streitpunkt Siedlungsbau ist untrennbar mit anderen strittigen Endstatus-Fragen verknüpft, vor allem dem Grenzverlauf und dem Status Jerusalems.

Mit Blick auf die Grenzen steht die Frage in Raum, ob und in welchem Ausmaß israelische Siedlungen entlang der Grünen Linie dem israelischen Staat in einem Abkommen im Austausch für andere Gebietsteile zugeschlagen werden könnten. Die noch von Ariel Scharon begonnene Sperrmauer schafft zumindest vorläufige Fakten: Sie verläuft in weiten Teilen nicht entlang der Grünen Linie, sondern schneidet in palästinensisches Gebiet ein, isoliert einige palästinensische Dörfer und trennt landwirtschaftliche Flächen vom Westjordanland ab. Viele der großen jüdischen Siedlungen werden durch die Mauer faktisch dem israelischen Kernland zugeschlagen. Der Internationale Gerichtshof hat in einem Gutachten zur Mauer deutlich gemacht, dass dieser Verlauf völkerrechtlich unzulässig ist.<sup>4</sup> Die israelischen Regierungen argumentieren hingegen, dass die Sperranlage die Anzahl von terroristischen Anschlägen erheblich verringert hat: Zwischen September 2000 und der Fertigstellung des ersten Bauabschnitts im August 2003 sind nach israelischen Angaben 73 Anschläge vom Westjordanland aus in Israel verübt worden, 293 Israelis starben; in den darauf folgenden drei Jahren waren es 12 Anschläge mit 64 Toten.

In Ost-Jerusalem, das die Palästinenser zu ihrer Hauptstadt machen wollen, ist die Problematik der Siedlungen besonders gravierend: Seit Jahren tobt dort ein regelrechter Häuserkampf. Jüdische Organisationen wie die nationalreligiöse Einrichtung „Ateret Cohanim“ (Krone der Priester) kaufen gezielt Häuser im palästinensischen Teil der Stadt, um dort jüdische Familien anzusiedeln. Zugleich sorgt die offizielle Baupoli-



Mehrere Tausend rechts stehende Siedler protestieren gegen eine Verlängerung des Siedlungs-Moratoriums vor dem Sitz des israelischen Premierministers Netanjahu am 21. November 2010, während das Kabinett die Verlängerung des Moratoriums diskutiert.

Foto: picture alliance/dpa

tik dafür, einen Ring jüdischer Siedlungen um die Stadt zu ziehen, die so zusehends vom Westjordanland abgeschnitten wird. Dagegen werden den palästinensischen Bewohnern Ost-Jerusalems nur sehr wenige Baugenehmigungen erteilt – mit der Folge, dass viele Familien ohne Genehmigung bauen. Nach Angaben des UN-Büros für die Koordinierung humanitärer Belange in den besetzten palästinensischen Gebieten (UN OCHA oPt) wurden allein zwischen 2000 und 2008 mehr als 670 palästinensische Gebäude von den israelischen Behörden zerstört, weil sie ohne Erlaubnis errichtet worden waren. Vielen Tausend weiteren Ost-Jerusalemern droht dasselbe Schicksal.

### Die Siedlungen: Nicht einfrieren, räumen!

Sollte sich Barack Obama in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit dazu durchringen, noch einmal einen ernsthaften Versuch der Vermittlung im israelisch-palästinensischen Konflikt zu wagen, dann wird er hoffentlich die Lektion der vergangenen beiden Jahre beherzigen: Ein Ende des Siedlungsausbaus als Vorbedingung für direkte Verhandlungen zu fordern, wird auf lange Sicht keinen Erfolg haben. Vielmehr sollte das Thema Siedlungen im Kontext aller Endstatusfragen auf den Verhandlungstisch gebracht werden – mit dem Ziel, einen großen Teil der Siedlungen zu räumen, statt lediglich ihre Expansion zu stoppen.

Dass dieser Abzug eine der größten Herausforderungen für den Staat Israel seit seinem Bestehen wäre, daran besteht kein Zweifel. Im Sommer 2005 räumte Israel die jüdischen Siedlungen im Gaza-Streifen und evakuierte ihre rund 8 000 Bewohner. Ausgerechnet der damalige Ministerpräsident Ariel Scharon, der Schutzpatron der Siedler, ordnete die Räumung an, ohne jedoch den Abzug mit den Palästinensern auszuhandeln. Die jüdischen Siedler überzogen das Land mit einer gewaltigen Protestwelle – und wurden dennoch am Ende evakuiert, ohne dass es zu größeren Gewalteskalationen kam. Siedlungen im Westjordanland zu evakuieren, wird jedoch weitaus schwieriger. Schon die viel höhere Einwohnerzahl der Siedlungen wird den Staat Israel vor erhebliche Probleme stellen. Zudem haben Judäa und Samaria auf Grund ihrer religions-

historischen Bedeutung für die religiösen Siedler einen weitaus höheren Stellenwert als der Gaza-Streifen. Viele Israelis befürchten gar einen Bürgerkrieg, sollte Israel wirklich Siedlungen im Westjordanland räumen. Überdies erscheint der Nutzen des Abzugs aus Gaza vielen Israelis mehr als zweifelhaft, denn dort regiert seit 2006 die Hamas, die in den vergangenen Jahren den Süden Israels immer wieder mit Raketen beschossen hat. Umso wichtiger ist, die Fehler des Gaza-Abzugs nicht zu wiederholen. Die Siedler sollten eine großzügige Kompensation erhalten und möglichst schnell in den Arbeitsmarkt und das soziale Leben in Israel integriert werden. Auch der freie Zugang zu den Heiligen Stätten der Juden, die in den palästinensischen Gebieten liegen, müsste zugesichert werden. Vor allem aber sollte der Abzug keine unilaterale Entscheidung, sondern Bestandteil eines Abkommens sein.

Die israelische Regierung wird sich nur für den Abzug entscheiden, wenn sie ausreichende Gegenleistungen erhält oder Sanktionen fürchten muss – oder beides. Deswegen hat die Forderung nach einem Siedlungsstopp als Vorbedingung für Verhandlungen nicht funktioniert, denn aus Sicht Netanjahus hätte sich dieser Schritt weder gelohnt, noch hatte sein ‚Nein‘ gravierende negative Folgen. Erst wenn beide Konfliktparteien die realistische Erwartung haben, dass sie, erstens, für ihre Zugeständnisse auch etwas von der anderen Seite bekommen und, zweitens, bei Regelbruch zur Verantwortung gezogen werden, wird Bewegung in die Verhandlungen kommen. Die USA und die übrigen Partner des Nahost-Quartetts stehen daher in der Pflicht, für das Zustandekommen und die Einhaltung eines solchen Abkommens Gewährleistungen zu übernehmen: Sicherheitsgarantien für Israel einerseits, Unterstützung für den palästinensischen Staatsaufbau andererseits, sowie die Bereitschaft zu sanktionieren, wenn einer der Partner die Vereinbarungen bricht.

Außerdem bedarf es eines Fahrplans für die neue Verhandlungsrunde, der über bloße Absichtserklärungen hinaus geht. Und dieser Fahrplan muss an den bereits erreichten Stand der vorangegangenen Verhandlungen anknüpfen.

Allein ein Blick in die Protokolle, Interviews, Karten und Vorschläge der letzten Verhandlungsrunde nach dem Gipfel in Annapolis 2007 zwischen Mahmoud Ab-

## Anmerkungen

- 1 FAZ, übersetzt von Andreas Ross, 4.6.2009, [www.faz.net/s/RubDDDBDABB9457A-437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E0D02B826F4374BD2B2EAF52354CCD41E~ATpl~Ecomcommon~Scontent.html](http://www.faz.net/s/RubDDDBDABB9457A-437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E0D02B826F4374BD2B2EAF52354CCD41E~ATpl~Ecomcommon~Scontent.html) (14.3.2011).
- 2 Der Report der Untersuchungskommission ist einzusehen unter: [http://eeas.europa.eu/mepp/docs/mitchell\\_report\\_2001\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/mepp/docs/mitchell_report_2001_en.pdf) (14.3.2011).
- 3 Siehe Statistical Abstract of Israel 2010, Central Bureau of Statistics, [www1.cbs.gov.il/reader/](http://www1.cbs.gov.il/reader/) (14.3.2011).
- 4 International Court of Justice 2004: Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Jurisdiction of the Court to give the Advisory Opinion Requested, New York.; vgl. Michael Bothe, Die Mauer im Westjordanland. Ein Crashtest für das Völkerrecht?, HSFK-Standpunkte Nr. 2/2004, Frankfurt/M.
- 5 Foundation for Middle East Peace: Report on Israeli Settlement in the Occupied Territories, September-October 2008, [www.fmep.org/reports/archive/vol.-18/report-on-israeli-settlement-in-the-occupied-territories](http://www.fmep.org/reports/archive/vol.-18/report-on-israeli-settlement-in-the-occupied-territories) (14.3.2011).

bas und Ehud Olmert zeigt, dass die beiden Regierungen sich relativ stark aufeinander zu bewegt hatten. In ihren Gesprächen ging es nicht etwa um einen Baustopp, sondern um den Rückzug Israels aus dem Westjordanland. Laut Medienberichten schlug Olmert vor, dass Israel etwa sieben Prozent des besetzten Gebietes annektiert und im Austausch rund 5,5 Prozent israelisches Territorium an die Palästinenser abtritt. Das annektierte Gebiet auf der israelischen Seite der Sperrmauer sollte die großen Siedlungsblöcke wie Ma'ale Adumim, Gusch Etzion oder Ariel einschließen und somit die Mehrheit der Siedlerbevölkerung. Die übrigen 70 Siedlungen mit etwa 70.000 Einwohnern jenseits der Sperrmauer sollten geräumt werden. Olmert knüpfte damit an die Verhandlungen zwischen Ehud Barak und Jassir Arafat in Camp David und Taba in den Jahren 2000 und 2001 an. Schon seit 2007 arbeiten einige Abgeordnete der Arbeitspartei zudem an einem Gesetzentwurf, der eine Kompensation für Siedler vorsieht, die freiwillig aus dem Westjordanland zurück nach Israel ziehen – auch Olmert unterstützte diese Initiative, die es jedoch bis heute nicht durch die Parlamentsausschüsse geschafft hat. Lediglich das heiße Eisen Jerusalem wollte er nicht angehen. Olmerts Vorschlag für eine Konfliktlösung war jedoch an die Bedingung geknüpft, dass die Hamas-Regierung in Gaza von der Fatah abgelöst wird.<sup>5</sup>

Noch weitreichender waren offenbar die Kompromissvorschläge der palästinensischen Seite. Laut der Veröffentlichung von Verhandlungsmitschriften (der sogenannten Palestine Papers) aus den vergangenen drei

Jahren waren die Diplomaten der Palästinensischen Autonomiebehörde zu beispiellosen Zugeständnissen bereit – und wurden doch immer wieder brüsk zurückgewiesen. So soll Chefunterhändler Saeb Erekat unter anderem angeboten haben, dass Israel bis auf eine Ausnahme (Har Homa) alle jüdischen Siedlungen in Ost-Jerusalem annektieren kann und der Tempelberg mit den heiligen Stätten in der Altstadt Jerusalems von einer gemeinsamen Kommission verwaltet wird. Zudem hätten die palästinensischen Vertreter akzeptiert, dass Israel bis auf einige Ausnahmen die großen Siedlungsblöcke entlang der Grünen Linie annektiert. Doch Israel wollte auch auf diese Ausnahmen, unter anderem die Siedlung Ma'ale Adumim, nicht verzichten.

Welcher der beiden Konfliktparteien es anzulasten ist, dass die Annapolis-Verhandlungsrunde dennoch scheiterte, ist schwierig auszumachen. Die Palestine Papers legen nahe, dass die israelische Seite weniger

kompromissbereit war. Deutlich wird aber in jedem Fall, dass der Friedensprozess nicht neu erfunden, sondern vielmehr mit Unterstützung und Druck von außen beherzt umgesetzt werden muss. Ein neuer Anlauf darf nicht hinter die Verhandlungsergebnisse zurückfallen, das heißt, er sollte von vorneherein auf die Zwei-Staaten-Lösung und damit auf den Rückzug Israels aus großen Teilen des Westjordanlands zielen.



*Dr. Claudia Baumgart-Ochse ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der HSFK. Sie beschäftigt sich unter anderem mit der Rolle von Religion in Konflikten und dem Nahost-Konflikt.*

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main  
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

#### HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 45 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie zu „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Information, Beratung und Vermittlung“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“, der Arbeitsbereich Friedenspädagogik sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck  
ISSN 0945-9332