

## **Lösungswege für den israelisch-palästinensischen Konflikt: Straßenkarte zum Frieden oder Genfer Initiative?<sup>1</sup>**

*Es ist hier nicht möglich, die Geschichte des israelisch-palästinensischen Konflikts nochmals aufzurollen, obwohl dies zum Verständnis des Misstrauens gerade der palästinensischen Bevölkerung notwendig wäre. Statt dessen soll hier die Entwicklung der dominanten Variante des Zionismus schlaglichtartig verfolgt werden. Vor diesem Hintergrund und vor der internationalen Dimension des Konflikts soll zwischen dem Lösungspotential der sogenannten Straßenkarte für den Frieden und dem alternativen Vorschlag der Genfer Initiative abgewogen werden.*

### **I. Der Zionismus und die Herausbildung der israelisch-palästinensischen Asymmetrie**

#### **1. Das zionistische Projekt**

Der Zionismus muss verstanden werden als Reaktion auf die nationalistischen Projekte des 19. Jahrhunderts. Die Juden Mitteleuropas waren seit dem Mittelalter - beginnend mit den Kreuzzügen - periodisch immer wieder schlimmsten Verfolgungen ausgesetzt, und kein geringerer als Martin Luther malte in seinen anti-jüdischen Tiraden ein Szenario aus<sup>2</sup>, das schließlich unter der Nazi-Barbarei grauenvolle Wirklichkeit wurde. Der politische Zionismus, eine jüdische Nationalbewegung, entstand aber erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts als Reaktion auf die nationalistischen Projekte in Europa und die Herausbildung mehr oder wenig ethnisch definierter Staaten. Doch die Juden lebten zerstreut, in Osteuropa meist in Ghettos, in einer europäischen Diaspora, und - zentral für das Projekt einer Staatsbildung -: trotz vieler Konzessionen betreffend ihrer rechtlichen Gleichstellung war ihnen Grundbesitz in den meisten Ländern verwehrt geblieben. Staatsgründung aber setzt Territorialität voraus. So war die Frage der Staatsbildung<sup>3</sup> von Anfang an mit dem Problem der Schaffung oder des Erwerbs eines Territoriums verbunden. Zugleich ist der Zionismus in seinen Anfängen als nationales Projekt nicht religiös sondern säkular. Theodor Herzl, Autor der programmatischen Schrift „Der Judenstaat“, erteilte jeder religiösen Definition oder Rechtfertigung jüdischer Staatlichkeit eine klare Absage. So waren anfänglich für die Schaffung eines jüdischen Staates unterschiedliche Gebiete im Gespräch wie Argentinien, Uganda, Madagaskar und natürlich auch Palästina.

Die erste Einwanderungswelle (Aliyah) ashkenasischer (europäischer) zionistischer Juden begann 1882, eine zweite 1904. Beide waren quantitativ geringfügig, mit den lokalen sephardischen (orientalischen) Juden gab es kaum Gemeinsamkeiten.<sup>4</sup> Im Gegensatz zu diesen waren sie überzeugte Sozialisten und versuchten, neue egalitäre Lebensformen

---

<sup>1</sup> Der erste Teil dieses Aufsatzes bezieht sich in Teilen auf einen Beitrag, den der Autor unter dem Titel „Eine Straßenkarte für den Frieden?“ in Utopie Kreativ Nr. 157 (Nov. 2003) S. 1000-1012 veröffentlicht hat.

<sup>2</sup> D. Martin Luthers Werke. Kritische Gesamtausgabe, Weimar 1920. Bd. 53, S. 522 – 526.

<sup>3</sup> Für einen kurzen Abriss s.: Ruf, Werner: Der Staat Israel; in: ders. (Hrsg.): Vom Kalten Krieg zur Heißen Ordnung. Der Golfkrieg, Hintergründe und Perspektiven, Münster 1991, S. 14 – 22.

<sup>4</sup> Zur Geschichte s. das Monumentalwerk von Laurens, Henry: La Question de Palestine, Bd. I 1799 – 1922, Paris 1999, Bd. II 1922- 1947, Paris 2002.

aufzubauen, die in den Kibbuzim verwirklicht werden sollten. Unterstützt wurden sie vom Jüdischen Weltkongress; ihr Ziel waren der Kauf und die Inbesitznahme von Land mit dem erklärten langfristigen Ziel der Staatsgründung auf „judaisiertem“ Boden und mit Hilfe „jüdischer Arbeit“. Vom jüdischen Landkauf profitierten auch einige palästinensische Honoratiorenfamilien, da sich bereits durch die Tanzimat-Reformen im Osmanischen Reich des 19. Jh. die Privatisierung des Bodens durchgesetzt hatte. Zugleich ging es den Immigranten um die Schaffung einer selbständigen jüdischen Ökonomie. Dabei ging es der (sozialistischen) zionistischen Bewegung auch darum, das Klischee vom Juden zu widerlegen, der unfähig sei, Handarbeit zu leisten. Körperliche Arbeit erhielt einen neuen und positiven Stellenwert.<sup>5</sup> So erklärte einer der Führer der späteren Arbeitspartei, David Hacoen: *„Ich musste mit meinen Freunden viel über den jüdischen Sozialismus streiten; musste die Tatsache verteidigen, dass ich keine Araber in meiner Gewerkschaft akzeptierte; dass wir Hausfrauen predigten, nicht in arabischen Geschäften zu kaufen; dass wir an Obstplantagen Wache hielten, um arabische Arbeiter daran zu hindern, dort Arbeit zu finden; dass wir Benzin auf arabischen Tomaten schütteten; dass wir jüdische Frauen attackierten und die arabischen Eier, die sie gekauft hatten, vernichteten; dass wir den Jüdischen Nationalfonds hochpriesen, der Hankin nach Beirut schickte, um Land von abwesenden Grundbesitzern zu kaufen und die arabischen Fellachen vertrieb, dass es erlaubt war, Tausende Dunams (arab. Flächenmaß) von Arabern zu kaufen, aber verboten ist, einen einzigen jüdischen Dunam an einen Araber zu verkaufen. ... All das zu erklären, war nicht leicht.“*<sup>6</sup>

Die zionistische Bewegung veränderte sich aufgrund der wachsenden Einwanderung und angesichts der steigenden Konfrontation mit den Palästinensern. Eine entscheidende Rolle spielten hierbei der „Revisionist“ Vladimir Jabotinsky und der Großrabbiner Abraham Isaac Kook.<sup>7</sup> Jabotinsky, selbst kein religiöser Jude, erkannte allerdings in der Religion den Zement, der es dem Judentum ermöglicht hatte, als separate soziale Einheit zu überleben. So entwickelte er eine Mischung aus religiösem und nationalistischem Messianismus und fordert die Schaffung eines jüdischen Staates beiderseits des Jordan, der die arabischen Einwohner der Region brutal niederhalten sollte. Zu diesem Zweck gründete er die Jüdische Legion. Zeitgleich entstand die Haganah als jüdische Selbstverteidigungsorganisation, die wichtigste Keimzelle der späteren israelischen Armee. Kook konkretisierte die bis dahin rein spirituelle Idee der Rückkehr nach Zion. Er transformierte diese Idee zu einem politisch-territorialen Konzept, das die Rückkehr ins „Gelobte Land“ zur Pflicht eines jeden Juden machte. Zunehmend wurde das zionistische Projekt auf diese Weise religiös unterlegt und die Frage der Territorialität mit den biblischen Verheißungen verknüpft.

Die zionistische Landnahme seit Beginn des 20. Jahrhunderts verschärfte den Konflikt zunehmend, worauf hier nicht näher eingegangen werden soll. Der Kampf des bewaffneten zionistischen Untergrunds richtete sich jedoch primär und zunehmend gegen die Kolonialmacht Großbritannien. Mit schweren terroristischen Anschlägen gegen die Mandatsmacht, wie beispielsweise der Sprengung des King David Hotels im Juli 1946 (rd. 100 Tote), aber auch nach der Staatsgründung gegen die Repräsentanten der Vereinten Nationen<sup>8</sup> erreichten die zionistischen bewaffneten Gruppen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, dass Großbritannien sein Mandat an die Vereinten Nationen Rechtsnachfolgerin

---

<sup>5</sup> S. Klein, Uta: Militär und Geschlecht in Israel, Frankfurt/Main 2001, insbes. Kap. 2 „Männlichkeitsideal und Zionismus“, S. 54 – 69.

<sup>6</sup> zit. n. Bunzl, John: Der Nahostkonflikt. Analysen und Dokumente, Wien 1981, S. 73.

<sup>7</sup> Laurens a.a.O. Bd. II, S. 70ff.

<sup>8</sup> So fiel der Vermittler der Vereinten Nationen, Graf Bernadotte, einem zionistischen Anschlag zum Opfer. Der Sicherheitsrat verurteilte dies scharf in seiner Resolution 57 vom 18. Sept. 1948.

des Völkerbundes zurückgab.<sup>9</sup> Diese arbeiteten einen Teilungsplan aus, demzufolge der jüdische Staat 56,47% der Fläche Palästinas erhalten sollt, obwohl nur 5,67% des Landes im Besitz jüdischer Siedler waren.<sup>10</sup> Als daraufhin Israel seine Unabhängigkeit proklamierte, erklärten die benachbarten arabischen Staaten den Krieg und marschierten in die Gebiete ein, die im Teilungsplan als palästinensische ausgewiesen waren. Den zionistischen militärischen Organisationen wie Haganah und Palmach – Kerne des späteren israelischen Armee –, der Stern-Gang und Irgun Zvi Leumi gelang es, weitere Gebiete zu erobern. Vor allem wurden nach der israelischen Unabhängigkeitserklärung durch verschiedene Massaker, von denen das von Dir Yassin mit etwa 300 toten Zivilisten nur das bekannteste ist, große Teile der palästinensischen Bevölkerung vertrieben.<sup>11</sup> Ziel dieser Aktionen der Jahre 1947 und vor allem nach der Staatsgründung 1948 war die planmäßige Inbesitznahme des von den fliehenden Palästinensern verlassenen Landes. Der Anteil der arabischen Bevölkerung auf dem Gebiet des neuen Staates Israel sank so von 70% im Jahre 1945 auf noch 11% im Jahre 1951.<sup>12</sup> Das „verlassene“ Land wurde beschlagnahmt und judaisiert: Ein Staatsgebiet entstand. Zwar wurde Israel mehrfach aufgefordert, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht den Flüchtlingen die Rückkehr zu ermöglichen.<sup>13</sup> Die Anerkennung dieser Resolution war Voraussetzung für die Aufnahme Israels in die Vereinten Nationen – verwirklicht wurde diese Forderung jedoch nie, hätte sie doch die Rückgabe von Land an die Rückkehrer zur Folge gehabt. Der Krieg von 1948 schuf so die doppelte Voraussetzung für die israelische Staatlichkeit: Die staatliche Anerkennung auf einem definierten und weitestgehend in jüdischem Besitz befindlichen Territorium.

## 2. Oslo und die Folgen

Die folgenden kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Israel und den Arabischen Staaten wie der Suez-Krieg, des Sechs-Tage-Krieg von 1967, der Oktober-Krieg 1973, der Libanon-Krieg usw. können hier nicht im Detail behandelt werden. Im Sinne der Herstellung von Eretz Israel, eines territorial geschlossenen Staatsgebiets zwischen Mittelmeer und Jordan, war der Sechs-Tage-Krieg mit der Besetzung der „west-bank“ ein entscheidender Erfolg. Dieses Gebiet, nach dem Krieg von 1948 von Jordanien annektiert, ermöglichte die Schaffung einer geschlossenen Landmasse zwischen dem Mittelmeer und dem Jordan. Dies war noch nicht jenes religiös begründete Eretz Israel, das bis zum Euphrat reichen sollte, aber ein Territorium innerhalb natürlicher Grenzen. Der Sicherheitsrat verurteilte in seiner Resolution 242 vom 22. November 1967 scharf die völkerrechtswidrige Aneignung von Land durch Krieg, also grundsätzlich jede gewaltsame territoriale Inbesitznahme, jedoch sind die Konsequenzen dieser Resolution aufgrund unterschiedlicher Formulierungen in der französischen und der englischen Version (den beiden Amtssprachen der VN) der Res. 242 bis heute umstritten: Während die französische Version klar und eindeutig den Rückzug aus allen besetzten Gebieten fordert, „*retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés ...*“ – also vom gesamten besetzten Gebiet – lautet die englische Version „*withdrawal*

---

<sup>9</sup> vgl. hierzu und zu den verschiedenen terroristischen zionistischen Organisationen Krämer, Gudrun: Geschichte Palästinas, München 2002, insbes. S. 346 – 378.

<sup>10</sup> Hollstein, Walter: Kein Frieden um Israel. Zur Sozialgeschichte des Palästina-Konflikts, Wien 1984, S. 148.

<sup>11</sup> s. dazu detailliert Hollstein, Walter: Kein Frieden um Israel. Zur Sozialgeschichte des Palästina-Konflikts, Wien 1984, S. 157 – 162.

<sup>12</sup> Tophoven, Rolf: Der israelisch-arabische Konflikt. Bundeszentrale für politische Bildung Bonn, 4. aktualisierte Auflage, 1990.

<sup>13</sup> So beschloss die UN-Vollversammlung in ihrer Resolution 194 vom 11. Dezember 1948 das Recht palästinensischer Flüchtlinge auf Rückkehr in ihre Heimat und ein Recht auf Entschädigung für jene Flüchtlinge, die nicht zurückkehren wollten. Vgl. auch die Resolution 89 des UN-Sicherheitsrats vom 17. November 1950, in der der weitere „Transfer“ von Personen über internationale Grenzen und Waffenstillstandslinien untersagt wurde.

*of Israeli armed forces from territories occupied ...“*, was von Israel dahingehend ausgelegt wird, dass es sich keinesfalls aus *allen* besetzten Gebieten zurückziehen müsse, eine Position, die nicht nur nicht mit dem französischen Wortlaut der Resolution übereinstimmt, sondern auch dem Geist der Resolution und vor allem dem Völkerrechtsgrundsatz widerspricht, wonach Gebietserweiterungen durch Krieg und Gewalt rechtswidrig sind, wie dies auch in der Resolution selbst hervorgehoben wird. Ungeachtet dieser Völkerrechtslage annektierte Israel die (syrischen) Golanhöhen und Ost-Jerusalem, vor allem aber enteignete es immer wieder Land in den besetzten Gebieten.

Das Ende des bipolaren Systems stellt auch für die Entwicklung des Nahostkonflikts eine Zäsur dar. Bis dahin konnte die PLO auf eine relative Unterstützung durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten hoffen, was zumindest zur Folge hatte, dass in den Vereinten Nationen und ihrem Sicherheitsrat einigermaßen völkerrechtskonforme Resolutionen gefasst wurden, die naturgemäß die palästinensische Position unterstützten, so wie das palästinensische Volk und seine Vertretung, die PLO, sich auch auf die grundsätzliche Resolution 1514 von 1960 der UN-Vollversammlung und das darin festgeschriebene Recht auf Selbstbestimmung der Völker berufen konnte. Jedoch: Über diese zwar wichtigen, letztlich jedoch formalen und politisch folgenlosen Grundsatzfragen kam der Konflikt nicht hinaus, wurde doch Israel wegen seiner zahlreichen Verstöße gegen das Völkerrecht und die Genfer Konventionen zwar verurteilt, jedoch niemals mit Sanktionen belegt. Mit dem realen Zusammenbruch des Sozialismus wurde der PLO offensichtlich klar, dass sie gerade diese Umbruchsituation nutzen musste, um in Verhandlungen zu einer Lösung zu kommen, und auch seitens der USA scheint damals der Wunsch bestanden zu haben, den leidigen Konflikt, der die Position der USA im Nahen und Mittleren Osten unterminiert, zu einem Ende zu bringen. Auch hatte der Palästinensische Nationalrat auf seiner Sitzung in Algier vom 12. bis 15. Nov. 1988 bereits Vorleistungen erbracht, indem er das Existenzrecht Israel anerkannt hatte.

So kam es im Gefolge des 2. Golfkriegs zu zahlreichen Initiativen der USA und der (noch existierenden) Sowjet-Union, später Russlands, um Verhandlungen in verschiedenen Nahost-Konferenzen zustande zu bringen.<sup>14</sup> Klar wurde rasch, dass ohne die Beteiligung der zentralen Akteure Israel und PLO eine tragfähige Lösung nicht zu erreichen war. Bereits 1991 fanden zwei Nahost-Friedenskonferenzen (Madrid 30. Okt. 03. Nov. und Washington 10. 18. Dez.) statt. Unter dem Druck der großen Mächte (einschließlich der EU, vor allem aber der USA) trafen sich die beiden Parteien Anfang 1993 zu Geheimverhandlungen in Oslo. Diese resultierten dann im August 1993 in einer Übereinkunft zwischen beiden Parteien, die weltweit als großer Durchbruch gefeiert wurde. Die wesentlichen Elemente waren: Die wechselseitige Anerkennung der beiden Akteure und die Grundsatzerklärung der israelischen Regierung über die Gewährung einer Teilautonomie für die Westbank (im israelischen Sprachgebrauch Judäa und Samaria). Der Prozess, der daraus folgen sollte stand unter der Losung „Land für Frieden“ und beinhaltete die Perspektive der Entstehung einer (wenig definierten) Form von Staatlichkeit für die Palästinenser auf dem Gebiet des Westjordanlands und Gazas. Das Foto vom Händedruck zwischen Rabin und Arafat vor dem Weißen Haus am 13. Sept. 1993 symbolisierte den historischen Moment.

Jedoch: Schon die Verhandlungen waren geprägt von Asymmetrie, und zwar sowohl die vielen Runden (1) der Nahost-Friedensgespräche seit dem Jahre 1991, an denen die Mehrzahl der prowestlichen arabischen Staaten wie insbesondere Ägypten, Marokko und die Golfstaaten beteiligt war, wie (2) die bilateralen Verhandlungen zwischen Israel und der PLO.

---

<sup>14</sup> Eine ziemlich vollständige chronologisch geordnete Aufzählung der verschiedenen Initiativen und Konferenzen findet sich bei: Hofmann, Sabine/Ibrahim, Ferhad: Versöhnung im Verzug. Probleme des Friedensprozesses im Nahen Osten, Bonn 1996, S. 290 – 296.

ad 1) Die arabischen Regime, korrupt und autoritär, konnten und können sich nicht auf den demokratischen Konsens ihrer Völker stützen. Der Konflikt selbst wurde von ihnen immer genutzt, um durch anti-israelische Propaganda von den Legitimitätsdefiziten ihrer politischen Herrschaft abzulenken. Dieses Ventil drohte durch eine definitive Lösung des Konflikts verloren zu gehen, was ihre Abhängigkeit von den USA noch verstärkt hätte, und dies, nachdem der zweite Golfkrieg den USA zu einer gewaltigen militärischen Präsenz in der Region verholfen hatte. Mit ihrer teils de-facto-, teils de-jure-Anerkennung Israels gewannen sie zwar ein gewisses Wohlwollen seitens der USA aber keine Stärkung ihrer Position in künftigen Verhandlungen. Militärischer Ausdruck der Asymmetrie ist die Tatsache, dass Israel die einzige Nuklearmacht der Region ist.

ad 2) Mit den Verhandlungen und in ihrer förmlichen Schlusserklärung erreichte die PLO ihre Anerkennung als legitime Vertretung des palästinensischen Volkes – sicherlich ein gewaltiger Durchbruch. Israel erreichte seine Anerkennung als Staat innerhalb der Grenzen von 1948. Allein dies bringt die strukturelle Ungleichheit der Verhandlungspartner zum Ausdruck. So ist es geradezu logisch, dass die Perspektiven für die Schaffung einer palästinensischen Staatlichkeit im Nebel zukünftiger Verhandlungen zwischen fundamental ungleichen Partner verborgen bleiben mussten: Die Perspektive der Schaffung einer „Palästinensischen Autorität“ beinhaltet bereits die Nicht-Definition staatlicher Kompetenzen, die am Ende der Verhandlungen stand und die konkreten Konturen eines zukünftigen palästinensischen Staates undefiniert ließ, sprich zum weiteren Verhandlungsgegenstand im asymmetrischen Verhältnis machte. Die Formel „land for peace“ zeugt von diplomatischer Eleganz: Wie viel und welches Land? In der Substanz besagt dies wenig, wenn nicht nichts.

Aus verhandlungstheoretischer Sicht führt die strukturelle Asymmetrie dazu, dass die Spielregeln und Inhalte einseitig von der stärkeren Partei definiert werden, denen dann alle Akteure zu folgen haben, wie schon treffend für die KSZE-Verhandlungen festgestellt wurde.<sup>15</sup> Oder um es einfacher in den Worten von Henry Kissinger zu formulieren: „Die Schwachen verhandeln nicht.“<sup>16</sup>

So ist es nicht verwunderlich, dass in der Folge von Oslo, unter der Ministerpräsidentenschaft von Itzhak Rabin, Israel seine Dominanz nutzte. Rabin trieb den Siedlungsbau massiv voran, massiver noch als dies unter seinem Likud-Amtsvorgänger Shamir der Fall gewesen war.<sup>17</sup> Seit Beginn des Oslo-Prozesses bis zum Jahr 2000 (Regierungsantritt von Ariel Sharon) wuchs die Zahl der Siedler von 118.000 auf knapp 200.000.<sup>18</sup> Schließlich ist, laut Parteiprogramm der Arbeitspartei der Jordan „Sicherheitsgrenze“ Israels. Und der Siedlungsbau ist nicht nur Realisierung der ideologischen Zielvorstellungen des zionistischen Projekts, sondern hat auch strategische Implikationen. Dies wird klar ersichtlich aus den Karten, auf denen die Siedlungen eingezeichnet sind: Zerteilung der Gebiete der Westbank und Sicherung des Jordan-Ufers. Diese Zerteilung wurde ferner gesichert durch den massiven Straßenbau, der auf Kosten palästinensischen Bodens auch die kleinsten Siedlungen mit dem israelischen Staatsgebiet verband und zugleich die (möglichen) zukünftigen palästinensischen Gebiete in viele kleine Einheiten zerlegte. Diese sind untereinander nicht verbunden, da diese Straßen nur für Israelis passierbar sind.

---

<sup>15</sup> Hopmann, Terence P.: Asymmetrical Bargaining in the conference on Security and Cooperation in Europe; in: International Organization Heft 32, Winter 1978.

<sup>16</sup> zit. n. Finkelstein, Norman G.: Image and Reality of the Israel-Palestine Conflict, New York 1995, S. 348.

<sup>17</sup> Watzal, Ludwig: Frieden ohne Gerechtigkeit? Israel und die Menschenrechte der Palästinenser. Köln 1994, S. 190 – 199, insbes. Tab. S. 195.

<sup>18</sup> Baumgarten, Helga: Arafat zwischen Kampf und Diplomatie. München 2002, S. 196ff.

Inwieweit Rabin wirklich das Ziel mittrug, einen palästinensischen Staat, der diesen Namen verdient, neben Israel zu dulden, muss dahin gestellt bleiben. Immerhin war seine vorgebliche oder auch reale Kompromissbereitschaft Grund dafür, dass er am 04. November 1995 von einem rechtsradikalen Israeli ermordet wurde. Die daraufhin von Ehud Barak weitergeführten Verhandlungen unter Vermittlung des amerikanischen Präsidenten Clinton scheiterten schließlich im Sommer 2000: Barak hatte sich nicht nur geweigert, über zentrale Fragen wie die Rückkehr der Flüchtlinge und die Annullierung Ost-Jeruselems zu verhandeln, er hatte als Vorbedingung eine Erklärung Arafats verlangt, wonach der jüdisch-arabische Konflikt beendet sei.<sup>19</sup> Diese auf den ersten Blick vernünftig klingende Forderung implizierte jedoch den Verzicht auf die Rechtsposition der Sicherheitsratsresolution 242 von 1967, denn mit der Beendigung des Konflikts entschwand ja auch der Konfliktgegenstand. Nicht zufällig war in dem von israelischer Seite vorgelegten Vertragsentwurf, der nach dieser Erklärung unterzeichnet werden sollte, auch die Formulierung enthalten, dass Israel hiermit die Resolution 242 („Rückzug aus (den) besetzten Gebieten“) erfüllt habe. Ferner wurden die bestehenden Siedlungen nunmehr politisch und strategisch genutzt: Die großen Siedlungsblöcke mit insgesamt etwa 150.000 Siedlern sollten an Israel angegliedert werden, ebenso Gebiete zwischen den Siedlungen und den Straßen, in denen etwa 120.000 Palästinenser leben.<sup>20</sup> Von den behaupteten 90% des Gebiets der Westbank wären allenfalls 70% palästinensisches Gebiet geworden,<sup>21</sup> dieses jedoch zerteilt in Enklaven, die untereinander keine Verkehrsverbindungen haben. Tanja Reinhart kommt zu folgender zusammenfassender Feststellung:

*„Als Ergebnis dieser Politik sind im Westjordanland zwei Millionen Palästinenserinnen und Palästinenser in vier isolierten Enklaven zusammengepfercht, die insgesamt etwa 50% des Landes ausmachen, während die restlichen 40% durch die Infrastruktur zur Verteidigung von etwa 40.000 Siedlern blockiert sind. Die Ländereien in der Umgebung der Siedlungen wurden während der Besatzungsjahre als israelisches ‚Staatsland‘ konfisziert. Dazu gehören nicht nur die Siedlungen selbst, sondern auch die sie umgebenden Hügel, von denen einige von einem einzigen Siedlerwohngewesen besetzt sind.“<sup>22</sup>*

### 3. Die Regierung Sharon

Mit seinem „Besuch“ auf dem Tempelberg am 28. September 2000, den selbst die EU-Kommission als Provokation bezeichnete, und dem ihn begleitenden massiven und brutalen Polizeieinsatz löste Ariel Sharon die 2. Intifada aus und eröffnete zugleich seinen Wahlkampf. Die Welle der Gewalt eskalierte weiter, die „Angebote“ Baraks in den Verhandlungen von Camp David wurden nicht nur zu einem fälschlichen Mythos aufgebaut, sondern auch als Beweis dafür dargestellt, dass mit den Palästinensern kein Frieden zu haben sei, sie nur mit Gewalt niederzuhalten seien. Jabotinskys Vision erfüllte sich in dramatischer Weise. Vor dem Hintergrund dieses Ausbruchs der Gewalt wurde Sharon am 06. Februar 2001 mit der satten Mehrheit von 63% zum Ministerpräsidenten gewählt. Der Umsetzung des Programms des Likud stand nun nichts mehr im Wege.

Das 1996 verabschiedete Parteiprogramm des Likud<sup>23</sup> ist eine klare Antwort auf Oslo. So heißt es in der Präambel: „Das Recht des Jüdischen Volkes auf das Land Israel ist ein ewiges

<sup>19</sup> s. die präzise und materialreiche Darstellung bei Reinhart, Tanja: Operation Dornenfeld. Der Israel-Palästina-Konflikt: Gerechter Frieden oder endloser Krieg. Bremen 2002, S. 21 –52.

<sup>20</sup> a.a.O., S. 30f

<sup>21</sup> Baumgarten a.a.O. S. 210.

<sup>22</sup> Reinhart a.a.O. S. 38.

<sup>23</sup> <http://www.us-israel.org/jsource/Politics/likud.html>. Zuletzt abgerufen am 30. Juni 2003. Übersetzung aus dem Englischen W.R.

Recht, es ist unbestreitbar ...“ Ferner steht in Kapitel 1, das sich mit Frieden und Sicherheit befasst: „3. Die Regierung Israels wird die Palästinenser dazu befähigen, ihr Leben frei zu gestalten im Rahmen einer Selbstverwaltung. Jedoch werden Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung und *Fragen, die der Abstimmung bedürfen* (Hervorhebung W.R.) in der Verantwortung des Staates Israel verbleiben. Die Regierung wird sich der Errichtung eines unabhängigen palästinensischen Staates widersetzen. ... 5. Jüdische Siedlungen, Sicherheitszonen, Wasser-Ressourcen, Staatsland und Straßenverbindungen in Judäa, Samaria (west-bank W.R.) und im Gaza-Streifen bleiben unter voller israelischer Kontrolle. 6. Israel wird seine vitalen Wasser-Ressourcen in Judäa und Samaria behalten. Es wird keine Infragestellung von Israels Nutzung seines Wassers geben. ... 8. Der Fluss Jordan wird die östliche Grenze des Staates Israel sein ... 9. Israel wird Friedensverhandlungen mit Syrien führen, aber die Souveränität über die Golanhöhen und seine Wasser-Ressourcen behalten.“ Schließlich wird in Kapitel 8 der „Landwirtschaft und Siedlung“ ein einziger Satz gewidmet: „1. Siedlung in allen Teilen des Landes Israel ist von nationaler Wichtigkeit und Teil von Israels Verteidigungsstrategie. Die Regierung wird besondere Mittel für die Siedlung in Grenzgebieten und dünn besiedelten Gebieten bereitstellen.“

Diese Politikziele hat Sharon weiter abgesichert, indem er am 04. April 2002 den Führer der National-Religiösen Partei, Effi Eitam, in sein Kabinett aufnahm. In einem Interview mit „Le Monde“<sup>24</sup> erklärte Eitam: „Ich gehe in die Regierung, damit Sharon nicht auf halbem Wege stehen bleibt.“ Ferner erklärte er, man müsse den Palästinenser „sehr klar machen, dass es niemals eine andere Souveränität zwischen dem Meer und dem Jordan geben werde als die israelische.“ Und: „Die Palästinenser der Gebiete werden alle Rechte haben außer der Souveränität, der Staatsangehörigkeit und des Waffenbesitzes. Langfristig wird Jordanien der Staat der Palästinenser. Dort sind sie die Mehrheit. Wenn es (Jordanien W.R.) demokratisch wäre, hätten sie dort schon die Macht. Diejenigen, die ohne Staatsangehörigkeit bei uns bleiben wollen, können dies tun.“ So kann Sharon in Verhandlungen nach außen verbal Kompromissbereitschaft zeigen, jedoch auf das Programm des Likud verweisen und vor allem die Gefährdung seiner Koalition mit den Parteien vom rechten Rand beschwören, wenn er von außen zu realen Konzessionen aufgefordert wird, die zu machen er nicht bereit ist.

Die mit der 2. Intifada beginnende neue Welle der Gewalt wurde von der Regierung Sharon genutzt, um die in Ansätzen vorhandene palästinensische Infrastruktur, zunächst vor allem im Sicherheitsbereich, zu zerstören: Während Palästinenserpräsident Arafat massiv unter Druck gesetzt wurde, militante Palästinenser festzunehmen, zerstörte die israelische Armee gezielt vor allem Polizeistationen. Diese Politik verfolgte das Ziel, die Weigerung der palästinensischen Autonomiebehörde oder zumindest ihre Unfähigkeit bei der Herstellung von Ruhe und Ordnung unter Beweis zu stellen, zugleich wurde die Legitimität der Autonomiebehörde untergraben: In den Augen vieler Palästinenser sollte Arafat zum verlängerten Arm der Besatzungsmacht gemacht werden eine Situation zwischen Hammer und Amboss: Im Falle eines massiven Vorgehens gegen militante Gruppierungen der Palästinenser verlor der ohnehin durch Korruptionsaffären angeschlagene Arafat weiter an Unterstützung innerhalb der eigenen Bevölkerung. Da zugleich die polizeiliche Infrastruktur durch die israelische Armee außer Stand gesetzt wurde, die israelischen Forderungen zu erfüllen, lieferte die wachsende Gewalt gegen die israelischen Übergriffe die Rechtfertigung, dass Israel nun in den palästinensischen Gebieten selbst Ordnung schaffen müsse. Die Eskalation der Gewalt wurde so für die Politikziele der Regierung Sharon funktional: Einerseits erbrachte sie den Nachweis, dass Israel nach wie vor existenziell bedroht sei,

---

<sup>24</sup> Le Monde, 06. April 2002.

andererseits diene sie der Rechtfertigung weiterer Gewaltanwendung gegen die palästinensische Bevölkerung, der Zerstörung der palästinensischen Infrastruktur und vor allem der Spaltung der palästinensischen Bevölkerung, die sich zunehmend nur noch durch die radikalen Gruppen repräsentiert sieht.

## II. Die Straßenkarte – wohin?

Mit einem Schreiben vom 7. Mai 2003 hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen den Text „A performance-based road map to a permanent two-State solution to the Israeli-Palestinian conflict“<sup>25</sup> dem UN-Sicherheitsrat zur Kenntnis gebracht. Der Text selbst wurde ausgearbeitet vom sog. Quartett, das besteht aus den USA, der EU, Russland und dem UN-Generalsekretariat. Damit hat das Dokument völkerrechtlich einen eigenartigen Stellenwert: Zwar übernahm der Sicherheitsrat in seiner Resolution 1515 vom 19. November 2003 den vom Generalsekretär ausgearbeiteten Plan der Quartetts („Roadmap“), beschloss auch rituell, weiter mit der Frage befasst zu sein, aber: Der UN-Sicherheitsrat heißt den Plan gut und appelliert an die Parteien, ihre Verpflichtungen im Rahmen der „Straßenkarte“ zu erfüllen. Mit diesem Beschluss delegiert er an das Quartett eine Kompetenz, die im Grunde nur dem Sicherheitsrat selbst zukommt, da dieser – und nur dieser – für die Durchsetzung der von ihm beschlossenen Resolutionen 242 und 338 zuständig ist. Die Konfliktlösung selbst wird so gewissermaßen aus den UN hinausverlagert und die Umsetzung der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats wird dem Quartett als einer Art Subunternehmer übertragen, während der Sicherheitsrat selbst in den Hintergrund tritt und sich zumindest tendenziell seiner ureigensten Pflicht entledigt.

Die „Straßenkarte“ versteht sich als umfassender Lösungsplan des Konflikts bis zum Jahre 2005 in drei aufeinanderfolgenden Phasen, die Inhalte festlegen, jedoch keinen genauen Zeitplan vorsehen, weshalb dieser erfolgsabhängig bleibt. Im Sinne einer umfassenden Lösung soll die Straßenkarte auch eine Lösung des syrisch-israelischen und des libanesisch-israelischen Konflikts fördern. Die Phasen selbst sehen vor, dass beide Konfliktparteien gleichzeitig Schritte zur De-Eskalation und zur Lösung von Konfliktpotentialen unternehmen, so dass in der Dritten Phase die verbliebenen Streitfragen in bilateralen Verhandlungen zwischen den Parteien gelöst werden sollen.

Die wesentlichsten Punkte im Einzelnen:

### Phase I

- Die palästinensische Führung wiederholt in einer unzweideutigen Erklärung Israels Existenzrecht in Frieden und Sicherheit und erklärt einen sofortigen und bedingungslosen Waffenstillstand.
- Die israelische Führung gibt eine unzweideutige Erklärung ab, in der sie sich auf die *Vision* (Hervorhebung W.R.) eines unabhängigen, lebensfähigen, souveränen palästinensischen Staates verpflichtet.  
Im Sicherheitsbereich:
- Die Palästinenser erklären unzweideutig ein Ende von Gewalt und Terrorismus und unternehmen sichtbare Anstrengungen, um Individuen und Gruppen, die Angriffe auf

---

<sup>25</sup> S/2003/529 <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>



- Israelis wo auch immer durchführen oder planen, zu verhaften, zu zerschlagen oder zu verhindern ...
- Wiederaufbau eines palästinensischen Sicherheitsapparats, der leistungsfähig ist, um terroristische Gruppen, terroristische Fähigkeiten und die entsprechende Infrastruktur zu zerschlagen und illegale Waffen zu beschlagnahmen.
  - Die israelische Regierung unternimmt keine Aktionen, die das Vertrauen untergraben, einschließlich Deportationen, Angriffe auf Zivilisten, Beschlagnahmung oder Zerstörung palästinensischer Häuser und Eigentums ...
  - In dem Maße, indem sich umfassende Sicherheit entwickelt, zieht sich die israelische Armee schrittweise aus Gebieten zurück, die seit dem 28. September 2000 besetzt wurden. Palästinensische Sicherheitskräfte übernehmen die geräumten Gebiete.

Ferner sollen Institutionen gebildet werden. Hierzu gehört der Entwurf einer Verfassung für die palästinensische Staatlichkeit. Die israelische Regierung erleichtert in vollem Umfang die Reisemöglichkeiten palästinensischer Amtsträger zur Teilnahme an Beratungen und Kabinettsitzungen, ebenso wie die Einschreibung in Wählerlisten und die Bewegungsfreiheit von Kandidaten. Israel eröffnet wieder palästinensische Einrichtungen in Ost-Jerusalem. Es ergreift Maßnahmen zur Verbesserung der humanitären Situation (der Palästinenser). Die israelische Regierung löst die Siedlungen auf, die seit März 2001 errichtet wurden und friert alle Siedlungsaktivitäten ein.

## Phase II

Die zweite Phase hat zum Ziel:

- Die Schaffung „eines unabhängigen palästinensischen Staates mit vorläufigen Grenzen und Souveränitätsattributen ... Dieses Ziel kann erreicht werden, wenn das palästinensische Volk eine Führung hat, die entschlossen gegen Terror vorgeht und willens und fähig ist, eine praktizierende Demokratie einzurichten, die auf Toleranz und Freiheit gegründet ist.“
- Die „Schaffung eines unabhängigen palästinensischen Staates mit vorläufigen Grenzen durch einen Prozess israelisch-palästinensischer Verpflichtung, in Gang gebracht durch die internationale Konferenz“, zu der das Quartett einlädt. Teil dieses Prozesses ist die „Umsetzung früherer Vereinbarungen, um *ein Maximum territorialer Nähe* (Hervorhebung W.R.) zu verstärken, einschließlich weiterer Anstrengungen in bezug auf Lösungen in Verbindung mit der Errichtung eines palästinensischen Staates mit vorläufigen Grenzen.“

## Phase III

- Ziele sind, „die Festigung von Reformen und Stabilisierung palästinensischer Institutionen und nachhaltiger und effizienter palästinensischer Leistungen im Bereich der Sicherheit und israelisch-palästinensische Verhandlungen mit dem Ziel eines dauerhaften Vertragswerkes im Jahre 2005. In einer zweiten Internationalen Konferenz, zu der das Quartett einladen wird, soll eine endgültige und dauerhafte Lösung erarbeitet werden, die auch einschließt: Grenzfrage, (*den Status von*) Jerusalem, Flüchtlinge, Siedlungen und die den Fortschritt zu einer umfassenden Lösung (*der Probleme*) zwischen Israel und Libanon und Israel und Syrien führen soll.“
- Der entscheidendste Passus dürfte sein: „Die Parteien schließen einen endgültigen und umfassende Vertrag, der den israelisch-palästinensischen Konflikt im Jahre 2005 beendet durch eine Vereinbarung, die

zwischen den Parteien ausgehandelt wird und die auf den Resolutionen 242, 338 und 1397 des UN-Sicherheitsrates fußt, die die Besetzung, die 1967 begann, beendet und eine vereinbarte, gerechte, faire und realistische Lösung des Flüchtlingsproblems einschließt, and eine ausgehandelte Lösung des Status von Jerusalem, das den politischen und religiösen Anliegen beider Seiten Rechnung trägt ...“

### **Die Bilanz dieses „Fahrplans“ ist:**

- Die Resolutionen 242, 338 und 1397 müssen nicht mehr buchstaben genau befolgt werden, sondern sie werden Verhandlungsgegenstand zwischen den Konfliktparteien selbst.
- Der Sicherheitsrat ist mit der Frage nicht mehr befasst; er hat sie an das Quartett und die Parteien delegiert.
- Explizit wird nur die Aufgabe jener „Außenposten von Siedlungen“ verlangt, die seit März 2001 errichtet wurden. Damit werden die Siedlungen bis April 2001 legalisiert.<sup>26</sup>
- Ebenso wird explizit nur die Aufgabe jener „Außenposten von Siedlungen“ verlangt, die seit März 2001 errichtet wurden.
- Die „Straßenkarte“ verlangt explizit nur einen Rückzug der israelischen Armee aus den Gebieten, die sie seit dem 28. September 2000 besetzt hat.
- Sanktionen im Falle gröblicher Verletzungen der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats wie auch der „Straßenkarte“ durch eine oder beide Parteien sind nicht vorgesehen.
- Die Aushandlung der definitiven Grenzen eines palästinensischen Staates wird den Parteien übertragen. So bleibt das zukünftige Staatsgebiet ebenfalls undefiniert. Die aus Oslo hervorgegangenen Inseln unter palästinensischer Autorität sollen zwar ein „Maximum territorialer Nähe“ erreichen wie diese aussehen wird, wie (und ob) die Gebiete miteinander verbunden werden sollen, bleibt wiederum den Verhandlungen zwischen den Parteien überlassen.
- Der gesamte Prozess hängt wesentlich ab von den Erfolgen der palästinensischen Behörden im Bereich der Sicherheit und der Bekämpfung der von Palästinensern ausgehenden Gewalt.

Angesichts der Asymmetrie des Konflikts wird klar, welche Verschiebungen seit Sharons provokativem Auftreten auf dem Tempelberg am 28. September 2000 und der dadurch ausgelösten zweiten Intifada stattgefunden haben: Der Sicherheitsrat hat seine Verantwortung für den Konflikt an das Quartett delegiert. Dieses ist in sich selbst asymmetrisch, da die USA die drei anderen Mitglieder dominieren, somit ohne Druck des Quartetts sprich der USA auf Israel.

So liegt der Schlüssel zu einem wirklichen Frieden auch dank der Zurückhaltung der EU und Russlands wie der Ausschaltung des Sicherheitsrats - letztlich bei den USA: Setzen diese sich nicht massiv für einen gerechten Frieden, sprich: für eine Unterstützung der verbliebenen palästinensischen Forderungen ein, so lässt sich die Oslo-Formel bestenfalls umkehren in den Grundsatz „peace without land“. Zu vermuten ist daher, dass (zumindest) die derzeitige israelische Regierung, wie in der Vergangenheit und wann immer sie will, der schwachen palästinensischen Autorität vorwerfen wird, sie täte nicht genug für Sicherheit, Israel müsse diese Aufgabe im nationalen Interesse selbst übernehmen. Das wäre das Ende der *hudna*, der Waffenruhe. Denn: Wie lange wird Mahmud Abbas die Forderungen Israels nach Verhaftungen und möglicherweise Verurteilungen gegen große Teile der eigenen

---

<sup>26</sup> Dieser Sprachgebrauch ist inzwischen in der Medienberichterstattung etabliert, wenn von „illegalen“ Siedlungen die Rede ist. Nach Völkerrecht und entsprechend der Sicherheitsratsresolution 242 wären jedoch sämtliche seit 1967 errichteten Landnahmen und Siedlungen illegal.

Bevölkerung durchstehen können? Welche Gegenleistungen können die Palästinenser erwarten? Der Mauerbau (auf Kosten palästinensischen Landes) wird ungerührt fortgesetzt, Olivenhaine vernichtet, und zugleich werden dadurch Fakten geschaffen, die die Zersplitterung der Territorialität eines zukünftigen Staates im Wortsinne festmauern. Was geschieht mit den Siedlungen jenseits der nach März 2001 errichteten „Außenposten“? Was wird das Quartett unternehmen, wenn Sharon, wie er am 23. Juni 2003 erklärte, den Siedlungsbau fortsetzt: „Wir können in den Siedlungen bauen, jedoch nicht darüber sprechen, und es ist auch nicht notwendig, jedes Mal öffentliche Freudentänze aufzuführen, wenn eine Baugenehmigung erteilt wird.“<sup>27</sup> Und: Was soll das für ein Staat werden, der, wenn er überhaupt entstünde, aus unverbundenen Flecken eines Teppichs bestehen soll von Souveränitätsattributen wie Außen- und Verteidigungspolitik genauso abgesehen wie von der Verfügungsgewalt über elementare Ressourcen wie Wasser?

Somit entpuppt sich die „Straßenkarte zum Frieden“ als ein unausgewogenes und das Gleichheitsprinzip im Falle der am Konflikt beteiligten Völker missachtendes Dokument. Selbst wenn unter den gegenwärtigen Umständen die Phase I erfolgreich abgeschlossen werden könnte: Der anvisierte palästinensische Staat erscheint als territoriale, ökonomische und soziale Einheit kaum lebensfähig. Von einer halbwegs gerechten Lösung der Flüchtlingsfrage dürfte am Ende gleichfalls keine Rede mehr sein: Eine Rückkehr der Flüchtlinge ins israelische Staatsgebiet ist mit Sicherheit auszuschließen, ihre „Rücksiedlung“ in die überbevölkerten palästinensischen Enklaven erscheint unmöglich. So wird Gewalt als Instrument zur Beseitigung von Ungerechtigkeit in diesem Konzept strukturell verankert. Die Asymmetrie der „Straßenkarte“ und die Parteilichkeit der Supermacht USA werden es Israel ermöglichen, die Schuld für ein Scheitern - welcher Etappe auch immer - den Palästinensern anzulasten. Die Nicht-Einhaltung des hoffnungsvollen Ansatzes von Oslo, „Land für Frieden“, wird dem „gelobten Land“ keinen Frieden bringen können, weil den Palästinensern ein Frieden ohne Land (und Wasser) aufgezwungen werden soll.

### III. Die Genfer Initiative<sup>28</sup>

Dieses Dokument unterscheidet sich von der „Straßenkarte“ in vielfacher Hinsicht:

- Es ist kein Regierungsdokument, sondern gewissermaßen eine private Initiative, die in einem zwei Jahre dauernden Verhandlungsprozess von Persönlichkeiten beider Seiten ausgearbeitet wurde. Auf israelischer Seite war dies der ehemalige israelische Justizminister Yossi Beilin, auf palästinensischer Seite Yasser Abbo Rabbo, vormals Informationsminister der Palästinensischen Autonomiebehörde. Beide Delegationen verhandelten ohne Mandat ihrer jeweiligen Exekutive.
- Im Gegensatz zur „Straßenkarte“ handelt es sich um ein detailliert ausgearbeitetes Vertragswerk, das als Grundlage für einen offiziellen Friedensschluss zwischen beiden Parteien dienen soll und explizit die Existenz zweier Staaten vorsieht, deren Territorium zu Beginn des Prozesses festgelegt wird. Diese Zwei-Staaten-Lösung ist - wiederum im Gegensatz zur „Straßenkarte“ - nicht Resultat eines Prozesses, sondern von Anfang an Ausgangspunkt, der im Vertragswerk ausgestaltet werden soll.

Allerdings schreibt auch dieser Vertragsentwurf die historisch gewachsene Asymmetrie zwischen den Konfliktparteien fest. Von Gleichheit der Parteien kann nicht die Rede sein, wie im Folgenden darzustellen sein wird:

---

<sup>27</sup> zit n. Neues Deutschland, 24. Sept. 2003.

<sup>28</sup> <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/Nahost/genf-deutsch.html>

- Das Abkommen beruft sich in seiner Präambel explizit auf sämtliche Vereinbarungen seit dem im Oktober 1991 in Madrid begonnenen Friedensprozess und versteht sich als „Verwirklichung ... des Quartett-Friedensplans.“
- Der vorliegende Entwurf, der sich in weiten Teilen durch äußerst präzise Formulierungen auszeichnet, ist allerdings noch unvollständig: So fehlen noch endgültige Regelungen über die Wasserfrage (Art. 12), über die Wirtschaftsbeziehungen beider Staaten (Art. 13) und über ihre rechtliche Zusammenarbeit (Art. 14). Vor allem ist der in der Öffentlichkeit immer wieder erwähnte Anhang X noch nicht zugänglich, der die genaue Grenzziehung zwischen beiden Staaten, den vorgesehenen Gebietsaustausch und den Zugang der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu den für sie jeweils Heiligen Stätten regelt.
- Vor allem aber versteht sich die Initiative als ein Ansatz „von unten“: Der Entwurf soll, wenn er fertig gestellt ist, per Postwurfsendung allen israelischen und palästinensischen Haushalten zugestellt werden, damit die Menschen selbst sich ein Bild machen und entsprechenden Druck auf ihre jeweilige Exekutive in Richtung auf Übernahme des Dokuments als offizielle Regierungspolitik ausüben können. In diesem Sinne ist es ein Novum in der internationalen Politik als basisdemokratische Initiative gedacht, die zur Veränderung offizieller Positionen führen soll und die Menschen selbst an der Lösung ihrer existentiellen Probleme beteiligt.

Anders als die Straßenkarte, für die die Festlegung der Grenzen zwischen beiden Staaten am Ende des Prozesses liegt und durch Verhandlungen zwischen beiden Seiten geklärt werden soll, beruft sich die Initiative explizit auf die Resolutionen 242 und 338 des UN-Sicherheitsrats und stellt fest, dass „... die Grenze zwischen den Staaten Palästina und Israel auf dem Grenzverlauf vom 04. Juni 1967 (basiert) mit gegenseitigen Modifikationen auf einer Basis von 1:1“ (Art. 4.1 (a)), die in einer beigefügten und bisher allerdings nicht veröffentlichten Karte festgehalten sind.<sup>29</sup> Zur endgültigen Festlegung der Grenzen wird eine gemeinsame Technische Grenzkommision gebildet, deren Verfahrensregeln in dem bisher gleichfalls nicht veröffentlichten Anhang X geregelt sind. Im Rahmen der Festlegung der Grenzen und des Gebietsaustauschs erfolgt eine Umsiedlung der dadurch betroffenen Bevölkerungsteile. Art. 5 liefert hierzu einen genauen Zeitplan. Die vorgesehen endgültige Grenzziehung soll binnen neun Monaten abgeschlossen sein (Art. 4.4) und der „Staat Israel ist verantwortlich dafür, die auf palästinensischem Hoheitsgebiet lebenden Israelis außerhalb dieses Gebiets umzusiedeln.“ (Art. 4.5)

Zur Umsetzung des Abkommens werden zwei Einrichtungen geschaffen: (1) eine *Implementierungs- und Verifizierungsgruppe, IVG*, die aus dem Quartett der „Straßenkarte“ „sowie andere(n) von den Vertragsparteien zu vereinbarende(n) regionale(n) und internationale(n) Parteien“ bestehen soll (Art. 3.1); und (2) eine *Multinationale Truppe* (Art. 2.6), die für beide Parteien Sicherheitsgarantien schaffen, die territoriale Integrität Palästinas schützen, als Abschreckung gegen Angriffe von außen schützen und Beobachter für den israelischen Rückzug stationieren soll. Der Rückzug dieser Truppe ist nur mit dem Einverständnis beider Parteien möglich.

Einen entscheidenden Durchbruch erzielt die Initiative auch in der Frage des *Status von Jerusalem*, der in der „Straßenkarte“ gleichfalls ausgeblendet bleibt: Die Hauptstädte beider Staaten liegen in den Gebieten von Jerusalem“ (Art. 6.2) und die Parteien „begründen ihre Verpflichtung, Charakter, Heiligkeit und Freiheit der Religionsausübung in der Stadt zu gewährleisten und die existierende Aufteilung der Verwaltungsaufgaben und der traditionellen Praktiken unter den verschiedenen Konfessionen zu respektieren. Der Haram al-Sharif (Tempelberg) wird palästinensischer Autorität unterstellt, der Staat Palästina hat dort

<sup>29</sup> Mutmaßungen zufolge soll die palästinensische Seite im Rahmen dieses Gebietsaustauschs schlechtere Böden erhalten als jene es sind, die bei Israel verbleiben.

die Sicherheit zu gewährleisten und die Stätten für Besucher, die die Anstandsregeln nicht verletzen, offen zu halten.“ (Art. 6.5). Auf die weiteren, sehr präzisen Regelungen zu diesem Punkt, die außerdem im ominösen Anhang X fortgeführt werden, soll hier nicht näher eingegangen werden, da sie bis ins Detail die Rechte und Pflichten der Parteien regeln.

Von besonderer Brisanz ist in diesem Abkommen die Regelung der *Flüchtlingsfrage* (Art. 7), die in der palästinensischen Bevölkerung und bei zahlreichen palästinensischen Gruppierungen zu heftiger Kritik geführt hat. Zwar anerkennen die Parteien, dass die Resolution 194 der UN-Vollversammlung und die Resolution 242 des UN-Sicherheitsrats „die Grundlage für die Lösung der Flüchtlingsfrage darstellen“, jedoch ist das Recht auf Wahl des ständigen Wohnsitzes durch eine Reihe von Regelungen und Optionen kompliziert: So können die Flüchtlinge sich im Staat Palästina niederlassen oder in israelischen Gebieten, die nach dem Landtausch (s.o.) an Palästina transferiert wurden; sie können in Drittländer gehen oder in ihren bisherigen Aufnahmeländern verbleiben. Auch die Rückkehr nach Israel ist möglich, jedoch: Diese Option „unterliegt dem souveränen Ermessen von Israel und gilt entsprechend einer Anzahl, welche Israel der Internationalen Kommission vorlegt“, wobei „Grundlage“ dieser Offerte „der Durchschnitt der Gesamtzahlen sein soll, die von verschiedenen Drittländern der Internationalen Kommission vorgelegt werden“ (Art. 7.4).

Nun mag man zu Recht argumentieren, dass viele Flüchtlinge ohnehin nicht zurückkehren wollen und vielleicht schon gar nicht nach Israel. Jedoch geht es hier um einen Rechtsgrundsatz, der auch von Israel als Vorbedingung für seine Aufnahme in die Vereinten Nationen anerkannt worden war. Ferner stammt der Großteil der Flüchtlinge (und ihrer Nachfahren) aus dem heutigen israelischen Staatsgebiet und hat damit auf der Grundlage des Völkerrechts ein prinzipielles Rückkehrrecht an den Ort, an dem sie oder ihre Familien vor der Vertreibung lebten. Nicht zuletzt ist diese Passus so weich formuliert, dass er Israel große Entscheidungsspielräume eröffnet. Hier zeigt sich eine der Asymmetrie des Konflikts geschuldete erhebliche Konzession der Palästinenser gegenüber Israel, denn das völkerrechtlich verankerte prinzipielle Recht auf Rückkehr wird hier grundsätzlich relativiert. Genau deshalb wird die Möglichkeit der Entschädigung von Ansprüchen auf verlorenes Eigentum geschaffen. Aber: Die vorgesehene Entschädigung (Art. 7.9) und die Berechnung sowohl der Ansprüche wie der von Israel zu erbringenden Leistungen unterliegen einem extrem komplizierten und in Details sicherlich noch strittigen Berechnungsverfahren, wobei Israel diesen Fonds, dessen Struktur und Finanzierung abermals im noch nicht veröffentlichten Anhang X geregelt ist, nicht allein alimentiert, sondern zu ihm „beiträgt.“ (Art. 7.10).

Problematisch und die palästinensische Souveränität beschneidend sind auch die Regelungen des Artikels 5 „Sicherheit“: So ist Palästina „ein nicht militarisierter Staat mit starken Sicherheitskräften“ (Art. 5.3). Ferner kann Israel im nördlichen und zentralen Westjordanland zwei „Frühwarnstationen“ unterhalten (Art 5.8). Diese Regelungen sind nach zehn Jahren zu überprüfen und können nur im beiderseitigen Einvernehmen geändert werden. Die israelische Luftwaffe kann über dem palästinensischen Staat trainieren; die palästinensischen Grenzübergänge nach Jordanien und Ägypten, die Flug- und Seehäfen werden von gemeinsamen Teams, bestehend aus palästinensischen Sicherheitsorganen und Mitgliedern der multinationalen Truppe, bewacht; an Passagier- und Frachtterminals palästinensischer Flughäfen unterhält Israel dreißig Monate lang eine „unsichtbare Präsenz“, bestehend aus israelischem Personal und Angehörigen der multinationalen Truppe; während der drei folgenden Jahre wird die Überwachung durch eine geeignete Technologie fortgeführt.

Wichtig sind ferner die Regelungen zur *Benutzung von Straßen* (Art. 9), die allerdings im Detail in der bisher nicht veröffentlichten Karte X festgelegt sind. Die Ungleichheit besteht hier im Wesentlichen darin, dass Israelis Genehmigungen zur Benutzung von festgelegten Straßen in Palästina erhalten können, während Palästinenser das Recht zur Benutzung von Straßen in Israel erst nach Erreichung eines regionalen Friedens erhalten sollen.

#### IV. Zusammenfassung

Seit die „Straßenkarte“ vom Quartett beschlossen wurde, haben die Entwicklungen im Konflikt gezeigt, dass das Quartett nicht zuletzt aufgrund der Haltung der USA - weder willens noch in der Lage war, den vorgelegten Plan umzusetzen bzw. die beiden Konfliktparteien zu dessen Umsetzung zu zwingen. Im Schatten dieses Plans hat die israelische Regierung ihre Landnahmepolitik unvermindert fortgesetzt. Der Anfang Februar von Ministerpräsident Sharon angekündigte(!) mögliche Abbau einiger Siedlungen im Gaza-Streifen erscheint als die Nebelschwade, hinter der ohne Proteste des Quartetts durch den Bau der Sperrmauer weitere umfangreiche palästinensische Gebiete dem Staat Israel einverleibt werden. Dies läuft auf eine Landnahme hinaus, die etwa 50% des Gebiets des Westjordanlands umfasst, und die Palästinenser in vier „Kantone“ um die Städte Nablus, Ramallah, Hebron und Gaza einpfercht.<sup>30</sup> Dies würde die Entstehung eines halbwegs lebensfähigen Staates ebenso verhindern wie jede Verhandlungslösung des Konflikts, für die das „Quartett“ die Verantwortung übernommen hatte.

Demgegenüber erscheint die „Initiative“ unter vielerlei Gesichtspunkten als das kleinere Übel. Trotz aller Konzessionen, die darin den Palästinensern abverlangt werden, würde sie immerhin zu einer palästinensischen Staatlichkeit auf einem kohärenten Territorium führen. Die asymmetrischen Konzessionen beider Seiten enthalten zumindest den Keim einer perspektivisch auf Ausgleich und Verständigung zielenden Lösung, da sie die alte Formel „Land für Frieden“ wieder aufnehmen und zu realisieren versuchen.<sup>31</sup> Allerdings bleibt die Frage, ob das Abkommen schnell und massenhaft die Unterstützung beider Völker bekommt, so dass seine Umsetzung eine Chance erhält. Dank der Gleichgültigkeit des Quartetts arbeitet die Zeit für Sharon und seine Regierung. Und da von den USA erst recht im Wahljahr kein Druck zu erwarten ist, wäre es an der Zeit, dass die Europäer nicht länger der Zerstörung der von ihnen aufgebauten Infrastruktur und der weiteren Eskalierung des Konflikts tatenlos zusehen, sondern aus dem Quartett heraus die Chance der Genfer Initiative aufgreifen und ihre Umsetzung durch entsprechendem Druck auf die Regierung Israels realisierbar machen.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Neue Zürcher Zeitung, 31.Jan/01 Febr.2004, S. 1.

<sup>31</sup> Tamari, Salim: Das Genfer Abkommen und seine Kritiker; in: INAMO Nr. 36 (2004), S. 3.

<sup>32</sup> Dies fordert auch der an der Genfer Initiative beteiligte Reiner Bernstein. S. Bernstein, Reiner: Die „Road Map“ und die blockierten Wege zu einem Nahostfrieden; in: Internationale Politik und Gesellschaft Nr. 4/2003, S. 110 – 130.