

## **Zwölf Bemerkungen und Empfehlungen zur deutschen Nahostpolitik**

**von Reiner Bernstein<sup>1</sup>**

*Die neue US-Administration hat durch Präsident Barack Obama und Außenministerin Hillary Clinton mehrfach die Bereitschaft zum „Multilateralismus“ bekundet: seine europäischen Partner in globalen Entscheidungsprozessen zu konsultieren und sie dabei einzubeziehen. Obwohl Washington nicht von seinem Anspruch abrückt, weiterhin die führende Rolle zu übernehmen, sollte diese Einladung ernst genommen werden, zumal da sie die Abkehr von der Bush-Doktrin außenpolitischer Alleingänge signalisiert und erwartet werden muss, dass die USA künftig auf ihr Vetorecht verzichten, wenn im UN-Sicherheitsrat der israelisch-palästinensische Konflikt debattiert wird..*

*Für Europa geht es im Nahen Osten um den entschlossenen Willen zu umfassender Verantwortung, die sich entgegen den dezidierten Bekenntnissen zum politischen Handeln nicht länger mit eher taktisch zu bewertenden Anpassungen und Manövern – Aufbau staatlicher palästinensischer Strukturen ungeachtet der israelischen Ablehnung eines souveränen Staates Palästina – und mit der Fortsetzung als Zahlmeister über das gebotene humanitäre Maß hinaus begnügt, sondern gegenüber allen Parteien als ernst zu nehmender Partner auftritt. Der Jerusalemer Soziologe Meron Benvenisti hat in diesem Zusammenhang den Vorwurf erhoben, dass die Geberländer den politischen Status quo der Okkupation subsidieren<sup>2</sup>. Welche vorrangigen Klärungen bieten sich als deutsche Orientierungen bei der Überwindung des israelisch-palästinensischen Konflikts an, zumal da bindende Zielfestlegungen in Washington noch ausstehen?*

---

<sup>1</sup> Grundlage dieses Papiers sind Überlegungen, die ich am 22. Juni 2009 in einem Gespräch einem hochrangigen Vertreter im Berliner Auswärtigen Amt übergeben habe. Danach ist es verschiedentlich aktualisiert worden.

<sup>2</sup> Meron Benvenisti: United we stand, in „Haaretz“ 20.01.2010. Die hebräische Fassung ist in der Zeitung bereits am 22.01.2010 erschienen.

I.

Das von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier begrüßte „energische Nahostengagement Präsident Obamas“ sollte als Impuls verstanden werden, eine eigene aktive Politik für diese Region zu entwickeln und dabei ihr Gewicht und ihre Möglichkeiten besser zu nutzen. Nach der Erkenntnis, dass der „Siedlungsausbau und -neubau in der Westbank und in Ost-Jerusalem (...) für uns nicht akzeptabel“ sind, bieten sich operative Konsequenzen an, wenn sie ernst gemeint sein will. Dafür hat die US-Administration die Zusammenarbeit und Koordination angeboten, zumal da ihre Nahostpolitik nicht ausformuliert ist. Noch ändert auch die Grundsatzrede Obamas am 4. Juni 2009 in Kairo nichts an der Suche nach einem „entirely different script“ (Hussein Agha und Robert Malley), aber er kann auf politisch gewichtige Stimmen im Senat und im Repräsentantenhaus zurückgreifen. Kein Volk könne die globalen Herausforderungen allein bewältigen, hat Hillary Clinton Mitte Juli 2009 vor dem US-„Council on Foreign Relations“ betont, um auf der Zweistaatenregelung als im Interesse Amerikas und der Welt liegend zu beharren. Prinzipielle Friedensbotschaften zu verschicken, reiche nicht aus, unterstrich Clinton, und Fortschritte würden nicht in der Verantwortung der USA und Israels allein liegen: „Ending the conflict requires action on all sides.“

Zu den Voraussetzungen gehört die Entscheidung der internationalen Akteure, ob sie die in Israel gängige Interpretation der Westbank als „disputed territory“ – diese Auffassung hat der stellvertretende Außenminister Danny Ayalon kürzlich noch einmal vertreten<sup>3</sup> – übernehmen und ob sie weiterhin der Linie folgen, die Annexion Ost-Jerusalems von 1980 abzulehnen, gleichzeitig jedoch den arabischen Teil der Stadt als eben „umstrittenes Gebiet“ zu bezeichnen, wie jüngst Martin Indyk in seinem Buch „Innocent Abroad“ zur US-amerikanischen Außenpolitik kritisch ausgeführt hat. Die anhaltend europäische Unsicherheit, „was genau den Siedlungsstopp umfassen müsse“, spiegelt den dringenden Nachholbedarf wider,

---

<sup>3</sup> Danni Ayalon: Israel's Right in the ‚Disputed‘ Territories, in „The Wall Street Journal“ 30.12.2009. Vgl. den Beitrag von Moshe Dan „Sind die Siedlungen gesetzwidrig?“, in „Haaretz“ 14.06.2010 (Hebr.). Der Autor, der von der Redaktion als Journalist vorgestellt wird, argumentiert, dass Israel gemäß dem Völkerbundsmandat. Der Konferenz von San Remo und dem britischen Mandat auf die Westbank einen legitimen Anspruch habe, dass aber die israelische Regierung aufgrund internationaler Widerstände dort auf die Ausdehnung der Souveränität verzichtet habe und deshalb die Westbank als „umstrittenes Territorium“ bezeichne. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das für die Vierte Genfer Konvention die Verantwortung trage, beschuldigt der Autor, die geheimen Zusatzprotokolle der Konvention nicht offenzulegen.

obwohl Barack Obama in seiner ersten Ansprache vor der UN-Vollversammlung am 23. September 2009 deutlich gemacht hat, dass die Okkupation, die 1967 begonnen habe, beendet werden müsse, und so die Legitimität der Präsenz Israels in der Westbank und im arabischen Teil Jerusalems bestreitet.

Europa war nicht zu schwach, politisch eindeutige Erklärungen zum Nahostkonflikt abzugeben. Nun steht die Nagelprobe bevor, welche diplomatisch-operativen Konsequenzen daraus gezogen werden, die nur dann Sinn machen, wenn sie der Voraussetzung verpflichtet sind, dass die Bemühungen um die Zweistaatenregelung von Erfolg gekrönt sind. Schon aus Gründen der transatlantischen Partnerschaft sollte Europa daran interessiert sein, dass das Ansehen sowie die friedenpolitische Glaubwürdigkeit und Autorität Amerikas im arabischen Nahen Osten nach der Bush-Ära steigt, bevor sich die Strahlkraft Obamas im innenpolitischen Streit abnutzt. Wenige Tage vor dem Auftritt Hillary Clintons in Washington hat der EU-Außenbeauftragte Javier Solana in London für Europa „the imperative of action“ im Sinne eines „comprehensive approach to the different issues“ angemahnt, für die die „Clinton-Parameter“, Taba und die „Genfer Initiative“ stehen würden. Alle diplomatischen Erfahrungen beweisen, dass die USA den Frieden nicht erzwingen, sondern die Suche nach ihm nur erleichtern können. Die wichtigsten politischen Entscheidungen müssen von den Regierenden im Nahen Osten selbst gefällt werden.

## II.

Die israelisch-palästinensische Konfrontation hat längst den Charakter eines reinen Territorialkonflikts hinter sich gelassen. Je länger sie andauert, desto deutlicher treten die Dimensionen der zwei auf exklusiven Rechten beharrenden Religionen Judentum und Islam zu Tage, die sich unversöhnlich gegenüberstehen. Raschen politischen Regelungen ist hohe Priorität einzuräumen, weil sie auf die gesamte Region ausstrahlen würden.

## III.

Bevor die diplomatische Geltung der „Road Map“ des „Quartetts“ wieder auflebt – die von Ariel Sharon durch den einseitigen Rückzug aus dem Gazastreifen 2005 ad

absurdum geführt worden ist –, muss geklärt werden, ob die 14 Vorbehalte der Regierung Sharon vom Mai 2003 Grundlage der israelischen Ausgangsposition bleiben. Dieser Aufschluss ist bedeutsam, weil nach dem regelmäßigen Scheitern von friedenspolitischen Stufenplänen und Krisenmanagement-Versuchen die Notwendigkeit gewachsen ist, diplomatisch auf den Endstatus zuzusteuern, der konkret umzusetzende Zwischenschritte, die der Gefahr hin und her gewendeter Kompromissformeln ohne Bestandsgarantie entgehen, als „conflict transformation strategy“ nicht ausschließt, solange der Horizont einer Friedensvereinbarung fest im Blick behalten wird. So ist eine Verständigung über vorläufige Grenzen möglich, wenn in Verhandlungen die Festlegung endgültiger Grenzen nicht länger strittig ist.

Bisher beharrt Israel darauf, dass es „gültige Territorialansprüche in diesem Territorium [der Westbank] hat, die nicht nur auf einer historischen und religiösen Bindung an das Land und auf seinen anerkannten Sicherheitsbedürfnissen gründen, sondern auch auf dem Faktum, dass das Territorium nicht unter der Souveränität eines Staates stand“ – gemeint ist die Annexion der Westbank 1950 durch Jordanien, die nur von Großbritannien und Pakistan anerkannt wurde.

Bezeichnenderweise sind rund 25 Prozent der Westbank zu israelischem Staatsland erklärt worden, und die israelische Exportindustrie macht von der Ausfuhr von Waren und Gütern aus der Westbank nach Europa erheblichen Gebrauch. Im Blick auf die Golanhöhen hat Israel das Sicherheitsargument, hinter dem generell Souveränitätsansprüche stehen (wie etwa das Beispiel „Industriepark Jenin“ belegt, dessen Entwicklung mit deutscher Hilfe in den Kinderschuhen steckengeblieben ist), nicht wiederholt, obwohl diese Hochebene von erheblicher militärstrategischer Relevanz für Israel sind, von den Wässervorräten nicht zu reden. Wie ihre Vorgängerin bietet die gegenwärtige israelische Regierung Syrien zwar die Wiederaufnahme von Verhandlungen „ohne Vorbedingungen“ an, erklärt jedoch gleichzeitig „peace yes, Golan no“.

#### IV.

Die Bundesregierung sollte alles daransetzen, den Prozess des Ausgleichs zwischen den rivalisierenden palästinensischen Fraktionen aus zumindest doppeltem Grund zu fördern. Zum einen ist der Ansatz nicht haltbar, dass „Hamass“ vor Aufnahme direkter

Gespräche frühere Vereinbarungen und Verträge anerkennen müsse, solange sich die Regierung Netanyahu nach eigener Aussage und eigenem Handeln nicht daran gebunden fühlt. Entgegen der im Westen verbreiteten Auffassung, dass Netanyahu für durchgreifende politische Entscheidungen aufgrund der Zusammensetzung seines Kabinetts zu schwach sei, ist er stark genug, das Verlangen nach dem Ende der Siedlungspolitik mit immer neuen „facts on the ground“ zu beantworten. Zum anderen kann sich „ Hamas“ aufgrund der israelischen Politik und internationaler Verweigerungen ihr gegenüber auf weite Teile der palästinensischen Bevölkerung stützen und verfügt heute zumindest über dasselbe Maß an politischer Legitimität wie die Autonomiebehörde.

Diese Klarstellung ist kein politischer Freundschaftsbeweis für „ Hamas“, auch wenn ihr Einschwenken auf einen pragmatischen Kurs wahrscheinlicher ist als die Auflösung einer einzigen Siedlung. Den Ausgleich den Palästinensern allein zu überlassen, würde übersehen, dass die Fortdauer der innerpalästinensischen Konfrontation den Anspruch der Palästinenser auf nationale Unabhängigkeit schwächt und den Eindruck ihrer staatspolitischen Unreife begünstigt. Damit wäre die internationale Forderung nach der Zweistaatenregelung hinfällig.

V.

Die international übliche Verwendung des Wortes „Palästina“ hinterlässt den Eindruck eines verzweifelten Festhaltens an einer politisch unrealistischen Vision. Krisenmanagement und finanzielle Transferleistungen sind kein Politikersatz. Vielmehr haben sie die politische Autorität von Präsident Machmud Abbas in der palästinensischen Öffentlichkeit nicht gestärkt, weil ihnen die Ergänzung durch ein nachdrückliches Einwirken auf die israelische Politik fehlt und das Bemühen um die Ächtung der „ Hamas“ schwächt. Der palästinensische Arbeitsminister Samir Abdullah hat auf einer internationalen Konferenz Ende November 2008 in Ost-Jerusalem hinzugefügt, dass in der Vergangenheit palästinensische Ministerien, Institutionen und NGOs um die Finanzierung ihrer Projekte konkurrierten und dass die Geberländer die Vergeudung dadurch ermutigt hätten, dass sie selbst miteinander im Wettstreit um die Projektfinanzierung gestanden hätten. Solange politische Erfolge ausstehen, bleiben Waffenruhen brüchig und die Substanz humanitärer, technischer und entwicklungspolitischer Hilfsmaßnahmen gefährdet. Eine reformierte deutsche

Nahostpolitik, die die Rolle als abwartende Beobachterin verlässt, ist auch ein Signal an die Europäische Union, unter deren Mitgliedern die Bundesregierung häufig als Bremserin wahrgenommen wird.

VI.

Es muss im arabischen Interesse liegen, nach Aufnahme ernst zu nehmender Verhandlungen den Prozess durch Gesten zu unterstützen, die in der israelischen Öffentlichkeit als Zeichen auf dem Weg zur Normalisierung der politischen und diplomatischen Beziehungen wahrgenommen und begrüßt werden, und damit nicht bis zur Unterzeichnung eines Endstatus-Vertrages zu warten. Erfahrungen bei einem Besuch im Ägypten im Januar 2010 haben freilich den Eindruck verstärkt, dass die Regierung in Kairo aufgrund schwerer innenpolitischer Spannungen und Verwerfungen ihren außenpolitischen Leitungsanspruch kaum gerecht werden dürfte<sup>4</sup>.

VII.

Die israelische Politik muss dazu veranlasst werden, einen Friedensplan vorzulegen, der diesen Namen verdient, statt regelmäßig neue Voraussetzungen zu postulieren, die die Gegenseite(n) zunächst erfüllen müsste(n). Auch israelische Besorgnisse in Hinsicht auf das Nuklearprogramm Irans können nicht als Begründung für Verzögerungen gelten, weil der israelisch-palästinensische Konflikt für die Region von gesondertem Gewicht ist. Eine weitere internationale Nahostkonferenz kann nur den Schlusspunkt der Verhandlungen markieren, ist also kein Verhandlungersatz.

VIII.

Wie im Verhältnis zu allen Partnern in der Welt ist gegenüber dem Staat Israel auf die Achtung grundlegender Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zu dringen. Dies gilt für Kollektivstrafen gegen Palästinenser, die Anwendung von Foltermethoden, den Abriss ohne Baugenehmigung errichteter Häuser – sie wird oft

---

<sup>4</sup> Vgl. meinen Bericht „Ägypten: Bemerkungen zur Innen- und Außenpolitik“ in der Menüleiste „Berichte aus Nahost“ [www.reiner-bernstein.de/genferinitiative/ge\\_berichte/B-Aegypten.pdf](http://www.reiner-bernstein.de/genferinitiative/ge_berichte/B-Aegypten.pdf).

jahrelang hinausgezögert und dann nicht erteilt – und die massive Einschränkung der individuellen Bewegungsfreiheit in der Westbank.

IX.

Die Aufwertung der europäischen Beziehungen zu Israel sollte an unzweifelhafte Fortschritte im Verhandlungsprozess mit der legitimierten palästinensischen Führung gekoppelt werden. Trotz der Erklärung der EU-Außenminister vom 15. Juni 2009 in Luxemburg wird von europäischen Einrichtungen die Zusammenarbeit mit Israel fortgesetzt<sup>5</sup>. Da die Bundesregierung bei der Beschlusslage anwesend war, kann sie die Erwartung kaum erfüllen, „zunehmend als Exporteur von Stabilität und Demokratie“, was auch für den „Friedensprozess im Nahen Osten“ gelte (Karsten Voigt), aufzutreten. Es ist unübersehbar, dass Israel den Ausbau seiner Beziehungen zu Europa wünscht, ohne ein Teil des sogenannten europäischen Projekts werden zu wollen<sup>6</sup>. Ich schließe mich der Auffassung an, die Daniel C. Kurtzer – einer der wichtigsten externen Nahost-Berater von Präsident Obama – im Blick auf die US-Außenpolitik generell vertreten hat und die sich auf den Nahen Osten übertragen lässt: Die künftige Rolle der Europäischen Union im Nahen Osten wird im wesentlichen davon abhängen, welches Gewicht und welches Profil die EU-Außenministerin Catherine Ashton im Dreieck zwischen der Europäischen Kommission, der Präsidentschaft des Europäischen Rates und dem Europäischen

---

<sup>5</sup> Am 22. Juni 2009 unterzeichneten Israel und die Europäische Union in Jerusalem das „Financing Agreement for the Implementation of the 2008 Annual Action Programme for Israel under European Neighbourhood Policy“, wofür die EU jährlich zwei Millionen Euro zur Verfügung stellt. Das Ziel des Programms sei der Ausbau der ökonomischen Integration und die Vertiefung der politischen Kooperation. Im Dezember 1994 hatte der Europäische Rat auf seiner Essener Sitzung Israel erstmals einen Sonderstatus seiner Beziehungen zur EU angeboten. Die palästinensische Zeitung „Al-Quds (Jerusalem)“ zitierte am 02.03.2009 den palästinensischen Botschafter in Schweden Haidar Abd a-Shafi mit den Worten, es sei der Palästinensischen Autonomiebehörde zu verdanken gewesen, dass die Aufwertung der europäischen Beziehungen zu Israel an die israelischen Verpflichtungen zur Zweistaatenlösung gekoppelt worden sei. – Mitte März 2010 hat die neue „EU-Außenministerin“ Catherine Ashton angeregt, die Erweiterung der EU-Beziehungen zu Israel mit erkennbaren Fortschritten im Friedensprozess zu verknüpfen (vgl. die Eintragung am 13.03.2010 in der Menüleiste „Chronologie“ dieser Hoomepage).

<sup>6</sup> Dazu erneut Catherine Hirschowitz / Lars Hänsel: Uneasy Neighbors: Israel and the European Union, hrsg. vom Auslandsbüro Israel der Konrad Adenauer Stiftung, 17.02.2010. Der Beitrag beschäftigte sich mit einer Tagung an der Ben-Gurion Universität, die sich dem kürzlich erschienenen Buch von Sharon Pardo und Joel Peters über die letzten fünfzig Jahre der israelisch-europäischen Beziehungen widmete.

Parlament entwickeln kann<sup>7</sup>. Die Bezeichnung des von ihr zu leitenden Auswärtigen Dienstes als „Dienststelle“ kommt einer frühen Abqualifizierung ihrer politischen Verantwortung gleich<sup>8</sup>.

Die Suche nach Frieden ist kein Gunsterweis für eine der dortigen Parteien, sondern liegt im nationalen deutschen – und europäischen – Interesse. Aaron David Miller, der zu Bill Clintons Team in Camp David gehörte, hat bemerkt: „Wir können Israel kein Veto über unsere Verhandlungspositionen einräumen<sup>9</sup>.“ Einer der wichtigsten israelischen Kommentatoren, der bei „Haaretz“ arbeitende Aluf Benn, hat darauf hingewiesen, dass in der Region politisch generell nur das gelte, was vor den Fernsehkameras offen und öffentlich und nicht hinter den Kulissen gesagt werde.

X.

Im Meinungsbild des jüdischen Bevölkerungsteils in den USA ist ein tiefer Umbruch im Gange. Alle seriösen Umfragen besagen, dass die weitgehende Unterstützung israelischer Regierungspolitiken gegenüber den Palästinensern einem Realismus Platz macht, der politische Liberalität und das Bekenntnis zu universalen und Minderheitenrechten betont. Es dürfte kein Zufall sein, dass ein erheblicher Teil der (Nahost-)Berater im Weißen Haus und im State Department, Angehörige des Wissenschaftsbetriebs und in „Think Tanks“ sowie Kommentatoren großer Zeitungen Juden sind, die aus Sorge um das moralische Überleben Israels auf einen deutlichen Schnitt in der amerikanischen Politik drängen. In dieselbe Richtung argumentieren Organisationen und Zusammenschlüsse wie „Israel Policy Forum“ mit Seymour D. Reich und M.J. Rosenberg, „J Street“ mit Jeremy Ben-Ami, „New Israel Fund“ mit Noemi Chazan an der Spitze, „Foundation for Middle East Peace“, „Americans for Peace Now“ mit Debra DeLee, „Brit Tzedek v'Shalom“, „Meretz USA“, „U.S. Middle East Project“ mit Henry Siegman, dem früheren Direktor des „American Jewish Committee“, und andere. Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im

---

<sup>7</sup> Vgl. das Interview mit dem Europa-Abgeordneten Elmar Brok „Wir dürfen nicht so weitermachen“, in „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 14.10.2009, S. 6.

<sup>8</sup> Michael Stabenow: Anlaufstelle für Merkel und Sarkozy, in „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 10.04.2010, S. 6. Stabenow zitierte aus einem Gespräch den ständigen Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy.

<sup>9</sup> Außerdem Aaron David Miller: The False Religion of Mideast Peace, in „Foreign Policy“ May/June 2010: „We've lost the capacity to be indeoendent of Israel, to be honest with it...“

Repräsentantenhaus Howard Berman (D-California) bekannte vor den „Americans for Peace Now“, dass er seit seinem ersten Besuch 1983 in Israel zweierlei gelernt habe: Viele Palästinenser seien bereit, Israel zu akzeptieren, und glaubten ehrlich an die Koexistenz. Außerdem laste die Okkupation gewaltig auf Israel<sup>10</sup>.

Indem Barack Obama vor der UN-Vollversammlung am 22. September 2009 die USA von der weltpolitischen Führungsrolle verabschiedet hat und die internationale Staatengemeinschaft zu einer „neuen Ära der Zusammenarbeit“ aufruft, hat er auch die politisch-diplomatische Kooperation mit Europa zur Regelung des Nahostkonflikts im Sinn<sup>11</sup>. Dieser Appell sollte nach der Unzufriedenheit, die Obama im Januar 2010 über die ausgebliebenen Erfolge im Nahen Osten bekannt hat, ernster denn je genommen werden. Der Einfluss Europas auf die Nahostpolitik der USA entscheidet sich auch an der Frage, welche Kräfte es in der US-Administration politisch zu unterstützen bereit ist. Erfahrungen in der Vergangenheit legen für die Gegenwart den Schluss nahe, dass jüdische Präsidentschaftsberater mit ihren friedensorientierten Vorstellungen scheitern, wenn sie von friedensfeindlichen Kräften in der Administration, der amerikanischen Öffentlichkeit und in Israel blockiert werden können. Erinnert sei an Yitzhak Rabins Ärger 1992 über die Einmischung des „American Israel Public Affairs Committee (AIPAC)“ in israelische Entscheidungsprozesse<sup>12</sup>. Die klare europäische Positionierung hat erhebliches politisches Gewicht.

---

<sup>10</sup> Ori Nir: Berman to APN [Americans for Peace Now], Pressemitteilung vom 24.01.2010.

<sup>11</sup> Dazu Thomas Kleine-Brockhoff in „Süddeutsche Zeitung“ 13.10.2009, S. 2, der sich darüber beschwert, dass die deutsche Bundesregierung es bislang versäumt habe, das Angebot Obamas zu einer neuen transatlantischen Partnerschaft mit dem Ziel der Regelung internationaler Konflikte aufzugreifen. Der Autor leitet die Politische Abteilung des „German Marshall Fund of the United States“ in Washington.

<sup>12</sup> Vgl. An Interview with Yossi Beilin, in „Tikkun“ November/December 2003, S. 70 ff., zu AIPAC: „They claim to be merely an instrument of the Israeli government, but this is just not the case. They have their own ideology. They are financed by people from the extreme Right in American Jewry, and then use more liberal or democratic people as a fig leaf. Many people at the grassroots level are very moderate—it is not an organization of rightists, but *it is led by Rightists*. Many people involved in AIPAC are not even aware of how much of a Right wing organization they are in. When we in the Labor Party were in power, both Barak and Rabin were very critical of AIPAC. The leaders of AIPAC will pretend that they tried to support our government, but they did it half-heartedly, and privately they undermined us.“

XI.

Daraus, dass Israel das Protokoll V des UN-Waffenstillstandsübereinkommens von 1980 nicht ratifiziert hat, darf nicht der Schluss gezogen werden, dass Israel an die Regelungen des Protokolls nicht gebunden sei (gegenteilig BT-Drucksache 16/12087 vom 27.02.2009 anlässlich des Gaza-Krieges). Gleiches gilt für die Genfer Konvention von 1949: Israel ist zwar Vertragspartei, hat aber das Zusatzprotokoll I (ZP I) von 1977 über Regeln in einem internationalen bewaffneten Konflikt nicht ratifiziert; politisch einklagbar wäre der Hinweis, dass die Ratifizierung unerheblich sei, weil es sich bei den Zusatzprotokollen weitgehend um Gewohnheitsrecht handele (Norman Paech & Kerstin Seifer), nur dann, wenn gegenüber Israel endgültig geklärt wäre, dass es sich bei der Westbank, beim arabischen Teil Jerusalems und dem Gazastreifen im völkerrechtlichen Sinne um eine Besetzung handele. Als Ende Mai 2010 die israelische Marine sechs Schiffe der „Free Gaza Movement“ auf offenem Meer kapierte, wollten mehrere israelische Rechtsanwälte beim Obersten Gericht nachprüfen lassen, ob es sich dabei um einen Akt der Piraterie handele, nachdem Israel die UN-Seerechtskonvention nicht unterzeichnet hat.

In einem Schriftzug des früheren Militärstaatsanwalts für die palästinensischen Gebiete, hat Avinoam Sharon für das rechtskonservative „Jerusalem Center for Public Affairs“ unter Leitung von Ex-UN-Botschafter Dore Gold die Interpretation eines Besatzungsregimes von drei Voraussetzungen abhängig gemacht:

1. Das zur Debatte stehende Gebiet stehe unter der Kontrolle einer feindlichen Armee.
2. Es habe vorher dort kein anderer Staat die legitime Souveränität ausgeübt, und
3. Der Besatzer halte an dem Gebiet bis zur Rückgabe an den früheren Souverän fest.

Für die Sichtweise in den Punkten 2 und 3 spricht, dass König Hussein die jordanischen Ansprüche über die Westbank Ende Juli 1988 aufgegeben und dass die PLO keine Anerkennung als Völkerrechtssubjekt gefunden hat, während in Hinsicht auf Punkt 1 Israel nicht müde wird, darüber zu klagen, dass seine Armee so lange

präsent bleiben müsse, solange die Palästinenser, deren Autonomiebehörde und die „ Hamas“-Regierung im Gazastreifen Israel als Besatzungsmacht bezeichnen und nicht für Sicherheit sorgen könnten. Deshalb bleibe, so diese Logik, der Status Israels in den genannten Gebieten unverändert. Das hat auch Catherine Ashton zu spüren bekommen, als sie Mitte April 2010 den Gazastreifen besuchen wollte und von der israelischen Regierung hingehalten wurde. Es sind keineswegs allein militante Siedler und ihre Helfershelfer, die jede Art von Kompromiss zu verhindern suchen, wie vielfach behauptet wird.

Solange die oben genannten Faktoren, die den israelischen Souveränitätsvorbehalt begründen und durch die Bezeichnungen „Judäa und Samaria“ bekräftigt werden – ihr ideologischer Siegeszug begann 1977 mit dem Regierungsantritt Menachem Begin<sup>13</sup> –, und solange auf den offiziellen Landkarten die Westbank als annektiert ausgewiesen wird<sup>14</sup>, ohne dass die faktische Annexion internationale Zurückweisung erfährt, werden auch die israelischen Boden- und Grundstücksrequisirungen sowie die regelmäßigen Militärinterventionen fort dauern. Die internationale Politik sollte darauf achten, dass aus dem historisch hergeleiteten und vom Völkerbund 1920/1922 bestätigten Territorialanspruch eines Tages kein Verweis auf die Unantastbarkeit der israelischen Grenzen abgeleitet wird; der Rückgriff auf die Resolution 242 des UN-Sicherheitsrates dürfte als Gegenargument kaum ausreichen. Denn gleichsam triumphalistisch hat Israels Botschafter Michael Oren in der US-amerikanischen Hauptstadt darauf hinweisen können, dass die Administration die Entscheidung Netanyahus, den Siedlungsausbau voranzutreiben, nicht verurteilt, sondern lediglich bedauert habe. Der im allgemeinen „ausgewogen“ argumentierende Politologe Shlomo Avineri hat im gleichen Sinne im Blick auf die Arabische Friedensinitiative betont, dass die Forderung nach Auflösung der Siedlungen nicht einleuchtend sei, sondern dass sie zur künftigen Verhandlungsmasse gehören würde.

---

<sup>13</sup> Im Programm des „Likud“ für die Wahlen im Mai 1977 hieß es: „Das Recht des jüdischen Volkes auf das Land Israel ist ewig und integraler Teil des Rechts auf Sicherheit und Frieden. Judäa und Samaria werden deshalb nicht an eine fremde Herrschaft abgegeben; zwischen dem Mittelmeer und dem Jordan gibt es allein die jüdische Souveränität.“

<sup>14</sup> Darauf hat jüngst noch einmal Daud Kutab in einem Gastbeitrag aufmerksam gemacht: „Auf den offiziellen Karten ist die Westbank zugunsten Israels annektiert“, in „Haaretz“ 10.05.2010 (Hebr.).

Die Schwäche des von Avinoam Sharon und anderen israelischen Juristen (vor allem von Yehuda Z. Blum, Yoram Dinstein und Meir Shamgar) getragenen Rechtsgrundsatzes, wonach der Okkupationsstatus auf die Westbank nicht zutreffe, weil a) damit die Waffenstillstandsgrenzen von 1949 zu international anerkannten Grenzen aufgewertet würden, b) Jordanien seinen auch in der arabischen Welt umstrittenen Anspruch auf die Westbank durch die Beteiligung am Junikrieg 1967 verwirkt habe und c) die Konvention des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz nicht Staaten, sondern Menschen schützen solle, hängt an der Behauptung, dass Israel das humanitäre Völkerrecht gegenüber der palästinensischen Bevölkerung durchaus achte und einseitig eine Unterscheidung zwischen der Einhaltung der Vierten Genfer Konvention *de jure* sowie seiner Anwendung *de facto* treffe, das heißt eine Leistung erbringe, die im völkerrechtlichen Diskurs idealisiert werde, jedoch nicht zwingend sei.

Diese Auffassung steht in diametralem, wenn auch politisch folgenlosem Gegensatz zur Auffassung der Bundesregierung in Berlin, „dass die Zivilbevölkerung in den von Israel besetzten Palästinensischen Gebieten dem Schutz des Humanitären Völkerrechts, insbesondere der IV. Genfer Konvention zum Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegszeiten, untersteht“ (BT-Drucksache 16/12087 vom 27.02.2009; ähnlich bereits BT-Drucksache 16/8993 vom 25.04.2009). Demgegenüber hat Richard Goldstone kürzlich in einem Gastbeitrag für die „New York Times“ beklagt, dass Israel viel mehr hätte tun können, um das Leben von Zivilisten zu schonen, ohne seine erklärten und legitimen militärischen Ziele in Mitleidenschaft zu ziehen. Ohne „Hamas“ aus der Verantwortung zu entlassen, ließ der Leiter der „United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict“ keinen Zweifel daran, dass die israelischen Untersuchungen der Vorwürfe wahrscheinlich weder ernsthaft noch objektiv vorgenommen würden.

## XII.

Die deutsche und die gesamteuropäische Politik sollte die heftigen Zuspitzungen in den jüdisch-arabischen Beziehungen in Israel weder unterschätzen oder gar ignorieren. Der Abbau der Spannungen zwischen beiden Gemeinschaften ist ein Prüfstein für die Qualität eines künftigen israelisch-palästinensischen Friedens. Immer häufiger wird von politisch führenden arabischen Kräften in Israel die Einheit

des palästinensischen Volkes betont. Die Fortentwicklung dieser agitatorisch vielfältig verwendeten Wendung läuft, wenn Israel das Selbstverständnis als Staat des jüdischen Volkes und aller seiner Bürger ablehnt, auf die Akzeptanz und schließlich auf die Umsetzung irredentistischer Neigungen hinaus, welche die Zweistaatenregelung endgültig obsolet machen.

-----