Das „Buch des Friedens“
Die Genfer Initiative legt den vollständigen Vertragsentwurf vor

Reiner Bernstein, Oktober 2009[1]

Nach langer Vorbereitungszeit haben das israelische und das palästinensische Team der Genfer Initiative die Leerstellen in ihrem 17 Artikel umfassenden Entwurf vom Dezember 2003 ausgefüllt und ihn am 15. September 2009 parallel in Ramallah und in Tel Aviv der eigenen und der internationalen Öffentlichkeit vorgestellt. Wie damals sorgte das schweizerische Außenministerium für die Planungssicherheit der Gespräche, während finanzielle und sonstige Hilfen von mehreren internationalen Institutionen kamen.

Allein in taktischer Hinsicht ist mit der Vorlage eine wichtige Hürde genommen, die von Kreisen der Gegner der Genfer Initiative errichtet worden war. Manche Kommentatoren vor Ort und im Ausland wollten es sich bis dato nicht nehmen lassen, den Verzicht auf die textliche Auffüllung der vielen Anhänge (*Annexes*) heftig zu kritisieren, um sich damit einer ernsthaften inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Dokument und seinem politischen Geist zu entziehen und auf diese Weise die Würdigung des Erreichten zu vermeiden. Dieser Tadel erschien Kennern der Materie umso merkwürdiger, weil die Kritiker aus dem Lager der Zivilgesellschaft nicht müde wurden, einerseits auf den informellen Charakter der Genfer Initiative aufmerksam zu machen, und gleichzeitig keinen Moment zögerten, die politisch Verantwortlichen in Israel und in der Palästinensischen Autonomiebehörde – die Abtrennung des Gazastreifens durch Hamas geschah im Juni 2006 – für ihre verhandlungspolitische Unfähigkeit, ja für ihre landesverräterischen Kompromisse zu rügen, als ob die Autoren damals nicht schon in der Präambel das Prinzip der nationalen Ebenbürtigkeit beider Völker in Palästina und Israel hervorgehoben hätten, um sie jetzt noch einmal zu bestätigen. Es bleibt dabei: Vorurteile sind leicht bei der Hand, und Lesen bildet.

Nachdem die Verfasser ihrer überarbeiten Blaupause den Anspruch *A Model Israeli-Palestinian Peace Agreement* vorangestellt haben und mit der

[1] Vollständiger Text der Genfer Initiative sowie weitere Dokumente und Berichte, Beiträge und Nachrichten: http://www.genfer-initiative.de. Diese Rezension ist wieder erschienen in der Vierteljahreszeitschrift „israel & palästina“ 2000/4, S. 19 ff., hrsg. vom Deutsch-Israelsichen Arbeitskreis für Frieden im Nahen Osten e.V.

Dokumentation der Arabischen Friedensinitiative vom März 2002 abschließen – womit sie dieser eine wegweisende politische Relevanz einräumen –, widmen sie sich systematisch zwölf Themenkreisen:

1. der Verifikation ihrer Vorschläge,

2. der Einrichtung eines Korridors zwischen der Westbank und dem Gazastreifen,

3. der Regelung von Sicherheitsaspekten,

4. der Berufung eines Interreligiösen Rates für Jerusalem,

5. der politischen Zukunft Jerusalems,

6. der Installierung einer multinationalen Präsenz auf dem *Haram al-Sharif/Har haBait*,

7. der Regelung des palästinensischen Flüchtlingsproblems,

8. der Verfügung über das Straßennetz und seiner Nutzung,

9. der Gestalt und der Funktionen des Grenzregimes,

10. der Verteilung der Wasserressourcen,

11. der Regelung von Umweltproblemen sowie

12. der wirtschaftlichen Zusammenarbeit.

Die Straffung des Ursprungstextes erscheint auf den ersten Blick als erheblicher Vorteil: Statt der 17 Artikel (des Ursprungstextes) endet das „Modell“ mit Artikel 10 (*Sites of Religious Significance*). Die entfallenen Artikel 11 (*Border Regime*), 12 (*Water*), 13 (*Economic Relations*), 14 (*Legal Cooperation*), 15 (*Palestinian Prisoners and Detainees*), 16 (*Dispute Settlement Mechanism*) und 17 (*Final Clause*) sind in den neuen Text als ausgearbeitete Beilagen eingegangen. Von den ursprünglich vierzig sind vierzehn Anhänge übriggeblieben. Damit wollen

beide Teams auf die vielfach beklagte, weil in jeder Hinsicht erschöpfende Ausführlichkeit verzichten und verweigern sich dem Vorwurf, mit den Leerstellen Entscheidungen auf die lange Bank zu schieben. Die Durchnummerierung der beigegebenen Karten ist allerdings auf der Strecke geblieben.

Interessanterweise berufen sich die Autoren nicht mehr auf frühere Vereinbarungen wie die Madrider Friedenskonferenz, auf die Osloer Vereinbarungen, welche die politische Asymmetrie vertieften, auf das gescheiterte Gipfeltreffen in Camp David, auf die „Clinton-Parameter“ sowie auf die abgebrochenen Gespräche in Taba. Dem Prozess der „Road Map“ haben sie ebenfalls ihr Vertrauen entzogen, und dies im Gegensatz zur Politik des internationalen „Quartetts“, das sich einer klaren Antwort auf die Frage nach den 14 Vorbehalten der Regierung Ariel Scharons entzieht – mit der aktuellen Konsequenz, dass die US-Administration mit Sonderbotschafter George J. Mitchell in Jerusalem (und wenige Tage später selbst) Präsident Barack Obama (in New York beim Treffen mit Netanyahu) regelmäßig vorgeführt werden.

Manches wie die Forderung nach dem Verzicht auf den Gazastreifen ist durch den formalen Rückzug im Sommer 2005 überholt, anderes wie die Regelung für den Korridor zwischen der Westbank und dem Gazastreifen wird bestätigt. Den größten Raum nehmen mit 35 Seiten die Erläuterungen zur politischen Zukunft Ost-Jerusalems ein. Hier sind Vorkehrungen in Aussicht genommen und teilweise mit Karten unterlegt worden, und zwar

- für French Hill als Hauptverbindung zwischen dem Westen und dem Osten der Stadt unter Einbeziehung des Flüchtlingslagers Schuafat, von Beit Hanina und Scheich Jarrah. Für das durch die neuerliche jüdische Siedlungstätigkeit umstrittene Silwan wird die bezeichnende Formulierung eingeführt, dass zwischen ihm und dem Hinom-Tal der „gegenwärtigen demographischen Aufteilung“ Rechnung getragen werden soll,

- für die Überführung der zentralen Straße mit der Nummer 60 an der Nahtstelle der Grenze von 1967 in einen Fahrweg für Israelis und Palästinenser bei gleichzeitiger Nutzung und als Rückgrat für den künftigen Grenzverlauf zwischen beiden Staaten,

- für die Altstadt mit der Abgrenzung zwischen palästinensischen und israelischen Rechts- und Verwaltungsnormen, die Nutzung der acht Tore mit besonderer Berücksichtigung des *Dung Gate* („Misttor“) und des *Jaffa Gate* als Direktzugänge zum Jüdischen Viertel,

- für das Hinom-Tal als Grünfläche und als historische Gemarkung und

- für das dicht bewohnte Viertel Abu Tor.

- Die freie Bewegung innerhalb der Altstadt soll gewährleistet sein. Die „Klagemauer“ sowie der jüdische Friedhof auf dem Ölberg fallen in die israelische Souveränität, während der Tempelbezirk einer *International Implementation and Verification Group* zu überantworten sei; an die Stelle palästinensischer Souveränität soll eine Instanz treten – der *Inter-Religious Council for Jerusalem* – , die für den Schutz, die Bewahrung und den Unterhalt der heiligen Stätten, für die Genehmigung von Ausgrabungen, für den freien Zugang für Betende und für die Sicherheit von Besuchern sorgen werde.

Indem die Klärungen der oben erwähnten und zu berufenden *Implementation and Verification Group* übertragen werden sollen, kann der Streit über ihre Zusammensetzung vorprogrammiert sein und Abstimmungen erschweren, wenn nicht gar verhindern. In all den genannten Fällen ist aus Sicht der jüdischen Bewohner insbesondere und der überwiegenden Mehrheit der Palästinenser insgesamt längst nicht das letzte Wort gesprochen. Auch Machmud Abbas betont öffentlich nationale Ansprüche in Ost-Jerusalem. In der Endphase des Camp-David-Prozesses hatte Ehud Barak den Palästinensern in der Altstadt souveräne Ambitionen erfüllen wollen, die Jasser Arafat als ungenügend vehement ablehnte. Nun hat das Team aus Ramallah einem Wortlaut zugestimmt, der den Palästinensern solche Ansprüche vorenthält und zum Nullpunkt zurückkehrt. Dass dieser Verzicht in der eigenen Gesellschaft Zustimmung findet, erscheint nahezu ausgeschlossen. (Von Machmud) Abbas und sein Chefberater Yasser Abed Rabbo, der auf palästinensischer Seite die Genfer Initiative anführte, haben seit langem eine eindeutige Position auf der palästinensischen Agenda, die das jetzige Angebot aus Tel Aviv weit hinter sich lässt.) Auf der Gegenseite pendeln sich Yossi Beilin und seine Mitstreiter unverständlicherweise auf die harte öffentliche Meinung in Israel ein, für die Kompromisse in Jerusalem außerhalb

ihrer politischen Vorstellungskraft liegt. Oder gefallen sie sich eher notgedrungen in der Rolle des entscheidungsgehemmten Hamlet?

Den zweiten großen Block in der überarbeiteten Fassung nimmt mit elf Seiten die Klärung von Sicherheitsbelangen in Artikel 5 ein, der auf die verteidigungspolitischen Charakteristika des künftigen palästinensischen Staates abstellt. Auch hier hat es eine textliche Verknappung auf sieben Anhänge gegeben. Inhaltlich bleibt es dabei, dass der Staat Palästina kein Militär unterhalten darf, jedoch über starke Sicherheitskräfte verfügen kann. Israel werde sein gesamtes Militär, seine Sicherheitskräfte und deren Ausrüstung erheblich zurückführen, das gesamte zuständige Personal abziehen, die militärischen Installationen entfernen, wenn auch mit Ausnahme von Frühwarnstationen und der Nutzung des palästinensischen Luftraums für militärische Trainingsflüge. Die Grenzübergänge nach Jordanien und Ägypten sowie deren Öffnung für Israelis, Palästinenser und Staatsbürger anderer Staaten sollen gemeinsam kontrolliert werden. Der Sicherheitszaun im Jordantal werde noch mindestens fünf Jahre nach dem israelischen Abzug (stehen) bleiben. Ein Wort zur Auflösung der jüdischen Siedlungen außerhalb der von Israel zu annektierenden Landstriche ist im Text nicht enthalten.

Die Aufteilung der Wasserreserven im Anhang 10 nimmt neun Seiten ein. In dieser höchst komplexen Materie wird zunächst auf die Aussage Wert gelegt, dass das Wasser „im Geiste und gemäß den Prinzipien des internationalen Rechts und der einschlägigen Faktoren und Kriterien“ gerecht und neu verteilt werde. Dabei sollen hydrologische und ökologische Gesichtspunkte, menschliche, soziale und wirtschaftliche Bedürfnisse sowie technische und finanzielle Kapazitäten berücksichtigt werden. Außerdem soll die Praktikabilität von Entschädigungen bedacht werden. Bei den Ausführungsbestimmungen wird auf die Brunnen und Quellen in jenen Landstrichen Bezug genommen, die im Rahmen des Gebietsaustausches an den Staat Palästina abgegeben werden. Außerdem können die Palästinenser Wasser von den entsprechenden Schichten (*Aquifers*) der Berge in der Westbank, vom unteren Jordan und vom Aquifer der Küstenebene Gazas entnehmen. Die jeweiligen Wassermengen aus der Neuaufteilung sollen zu einem späteren Zeitpunkt bestimmt werden. Zu vermuten ist, dass dabei auch Messzahlen eine Rolle spielen werden, denen der Umfang der palästinensischen Einwanderung in den neuen Staat zugrunde liegt.

Der regelmäßig mit größter Aufmerksamkeit bedachte Komplex der palästinensischen Flüchtlinge in Artikel 7 nimmt einen vergleichweise kleinen Raum ein. Hier wird im wesentlichen auf die alte Fassung zurückgegriffen, (die noch einmal die völkerrechtlichen Grundlagen in Gestalt von UN-Resolutionen,) auf das Angebot der Arabischen Friedensinitiative, auf Probleme der Kompensation für das Flüchtlingsschicksal und für verlorenes Eigentum sowie auf die fünf bekannten Optionen für die Lösung des Problems in Erinnerung ruft:

- Einwanderung in den Staat Israel,

- Einwanderung in jene Landstriche, die Israel im Zuge des Gebietsaustauschs an den Staat Palästina abgibt,

- Einwanderung in ein Drittland aufgrund des dortigen Aufnahmeangebots,

- Aufnahme im Staat Israel gemäß dessen souveräner Entscheidung und einer international zusammengesetzten Kommission (hier wird ganz offensichtlich auf Punkt 2.b. der Arabischen Friedensinitiative abgehoben),

- Aufnahme in einem Drittland gemäß dessen souveräner Entscheidung und mit Einleitung von Rehabilitationsprogrammen.

Dreierlei fällt hier auf:

- Die Priorität, der in der Fassung von 2003 dem Libanon eingeräumt wurde, ist entfallen.

- Dem Artikel 7 sind keine Ausführungsklauseln beigegeben.

- Die Optionen 3 und 5 hätten zusammengeführt werden können, und wenn die Redaktoren darauf verzichtet haben, dann dürfte dies mit Gründen potentieller Aufnahmeländer zu tun haben. Von außen sind sie jedenfalls nicht erkennbar.

Will man ein erstes Fazit insgesamt ziehen, lassen folgende Ergebnisse und Eindrücke festhalten:

• Der Verzicht auf die Vereinbarungen, an denen die USA und die übrigen Parteien der Road Map beteiligt waren, spiegelt den Willen wider, dass die Regelung des Konflikts Angelegenheit der Partner vor Ort ist. Diese Überzeugung weist Hilfen von außen nicht ab, wenn sie politischer Natur sind – was also Bemühungen um eine militärische Absicherung von Vereinbarungen im Rahmen einer „Multinational Force“ nicht ausschließt –, will ihnen aber einen diplomatisch nachgeordneten Rang einräumen.

• Eine Reihe von Vorkehrungen ist aus der alten Fassung übernommen worden, etwa die Maßregeln für den Korridor zwischen der Westbank und dem Gazastreifen, der unter israelischer Souveränität bleiben – ansonsten wäre Israel hälftig geteilt –, aber von den Palästinensern verwaltet werden soll.

• Die Bestimmungen über Sicherheitsbelange, an denen Israel interessiert ist, nehmen nach wie vor großen Raum ein. Der ganz zu Unrecht hat der Jerusalemer Politologe Shlomo Avineri den Text nicht als Dokument für den Frieden bezeichnet, sondern davor gewarnt, dass es Verdächtigungen und Drohungen auslösen werde.

• Tatsächlich ist die revidierte Fassung nach fast sechs Jahren der Diskussionen und des zeitweiligen Stillstands ein schwerfälliges Instrument geblieben, auch wenn es von der Vorstellung Abschied nimmt, dass die üblichen mechanistischen Zwischenschritte (Stichwort „Krisenmanagement“) zum Erfolg führen. Erfreulicherweise verzichten sie (auch) auf die Wiederholung der These, dass der wirtschaftliche Aufschwung in einigen Städten der Westbank die Zwei-Staaten-Regelung fördere. Denn nicht von ungefähr wird auf die übersichtlichen Prinzipien der Arabischen Friedensinitiative als Leitlinien für die Umsetzung (der Detaillierung) verwiesen. (Der von Jordanien und Saudi-Arabien entwickelte Plan ist mithin als ein Steinbruch zu verstehen, dem sich die Regierungen selektiv bedienen werden, wenn es zwischen ihnen eines Tages zu Endstatus-Verhandlungen kommen sollte.)

• Dem künftigen Staat Palästina werden gemäß dem vorliegenden Text völkerrechtlich verankerte volle Souveränitätstitel nicht eingeräumt. Das zeigt sich an seiner nichtmilitarisierten Gestalt, aber auch an der Gemeinsamkeit des Grenzregimes, an israelischen Rechten für militärische Trainingsflüge in

mindestens 2.500 Metern Höhe, an der – wenn auch als vorläufig konzipierten – Beibehaltung des Sicherheitszauns im Jordantal und an der beschränkten Nutzung der Wasservorräte.

- Die vorgesehene Regelung des Flüchtlingsproblems mag dem Meinungsbildungsprozess unter den Palästinensern vor Ort entsprechen, jedoch weniger in der palästinensischen Diaspora. Dass der Vorrang der Integration der Flüchtlinge im Libanon entfallen ist, erscheint von außen schwer verständlich. Möglicherweise hat es dazu Absprachen mit den Regierungen in Beirut und Damaskus gegeben.

Die palästinensischen und israelischen Teams der Genfer Initiative haben noch viel Nacharbeit vor sich. Wichtig bleibt fürs erste, dass sie die Anhänge weitgehend ausgefüllt haben. Die diplomatischen und politischen Kraftakte stehen jedoch nach wie vor aus.

-.-.-.-.-.--.-.-.-..-.-.-