

CHECK.punkt

EDITORIAL

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Freundinnen und Freunde
der Friedrich-Ebert-Stiftung,

es ist Sommer in den Palästinensischen Gebieten – doch alles scheint nur noch auf den Herbst zu blicken. Dann nämlich wird die politische Führung aller Voraussicht nach bei der Vollversammlung und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen um die Anerkennung eines unabhängigen, palästinensischen Staates ersuchen. Aus einer seit Monaten im Raum stehenden Option könnte damit ein konkreter Schritt werden, wenn substanzielle Fortschritte im Friedensprozess, an die momentan zu recht kaum jemand glaubt, bis September ausbleiben sollten.

Neben dem bis dato weiterhin stockenden Versöhnungsprozess zwischen Fatah und Hamas dominiert der Gang zu den UN sowohl die politische Agenda der palästinensischen Entscheidungsträger, als auch die mediale Berichterstattung. Auch in der israelischen und der internationalen Presse werden die damit verbundenen Fragen aktuell in großem Umfang und sehr kontrovers behandelt. Und offene Fragen gibt es tatsächlich viele: Wie sieht der Plan der Palästinenser konkret aus? Wie kann er bei den UN-Organen eingebracht und umgesetzt werden? Ist die Anerkennung eines palästinensischen Staates durch und dessen Aufnahme in die UN überhaupt realistisch? Welche Folgen kann und wird ein solcher Schritt für den blockierten Friedensprozess haben? Aus den vorhandenen Informationen plausible Antworten abzuleiten, ist jedoch keineswegs einfach.

Vor diesem Hintergrund haben sich Alexander Rüsche, seit Juli Programm-Manager im FES-Büro in Ost-Jerusalem, und Andreas Hackl, Kurzzzeitfachkraft der FES und freier Journalist in Jerusalem, intensiv mit den zentralen Fragen zum Schritt der Palästinenser vor die UN auseinandergesetzt. Der entstandene Bericht ist nun als „FES Perspektive“ erschienen. Unter dem Titel „Showdown im September?“ beleuchtet der Beitrag Hintergründe, den aktuellen Stand der Dinge und mögliche Resultate. Ich wünsche Ihnen viel Freude bei der Lektüre, mit der Sie bestens vorbereitet in den politischen Herbst im Nahen Osten gehen!

Mit den besten Grüßen aus Jerusalem

Dr. Michael Bröning

Direktor des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Ost-Jerusalem



Showdown im September?

Der palästinensische Gang vor die Vereinten Nationen

**Alexander Rüsche und Andreas Hackl
Juli 2011**

- Bleiben bilaterale Verhandlungen mit Israel weiterhin aus, werden die Palästinenser im September um Anerkennung ihres Staates und die Aufnahme in die Vereinten Nationen ersuchen.
- Weltbank, IWF und UN erklärten im Frühjahr, dass sie die Voraussetzungen für einen palästinensischen Staat nach erfolgreichem Staatsaufbau durch die Implementierung des zwei-jährigen Fayyad-Plans von 2009 nunmehr als erfüllt ansehen.
- Schätzungen nach unterstützen derzeit 120 Staaten die Aufnahme Palästinas in die UN. Eine Dreiviertelmehrheit in der Generalversammlung gilt dabei als ebenso sicher wie ein US-Veto im UN-Sicherheitsrat.
- In der EU herrscht Uneinigkeit, Bundeskanzlerin Merkel riskiert mit der voreiligen Ablehnung des palästinensischen Ansinnens einen deutschen Sonderweg.

Abbas: Verhandlungen vs. UN-Antrag

Am 16. Mai stellte der palästinensische Präsident Mahmud Abbas in einem Kommentar in der New York Times klar: „Diesen September, in der Generalversammlung der Vereinten Nationen, werden wir um die internationale Anerkennung des palästinensischen Staates in den Grenzen von 1967 und die Aufnahme unseres Staates als vollwertiges Mitglied der Vereinten Nationen ersuchen.“ Abbas bekräftigte damit einen bereits seit längerem verfolgten Plan der palästinensischen Führung, im Falle eines Ausbleibens von Verhandlungserfolgen den Weg vor die UN anzutreten. Die UN-Option ist für die Palästinenser nicht das Mittel der Wahl, sondern vielmehr der letzte Ausweg nach Jahren des Stillstands und ergebnisloser bilateraler Gespräche mit Israel. Dieser Ansatz wurde vom palästinensischen Außenminister Riad Malki Ende Juni flankiert. Malki versicherte, sollten glaubhafte Verhandlungen mit einem klaren Zeitplan zustande kommen, werde man vom Plan, vor die UN zu ziehen, Abstand nehmen.

Die palästinensische Führung und insbesondere Präsident Abbas stehen unter enormem Druck: Vor dem Hintergrund der Revolutionen in der arabischen Welt befürchten sie, dass auch in den Palästinensischen Gebieten Massenproteste außer Kontrolle geraten könnten. Der Hintergrund: Die Person Abbas und seine säkulare Fatah-Bewegung sind aufs engste mit dem Ansatz von Friedensverhandlungen zur Lösung des Nahostkonflikts verbunden. Fast zwei Dekaden nach Beginn des Oslo-Prozesses bleiben greifbare Erfolge auf diesem Weg zum eigenen Staat jedoch bislang aus. Angesichts der Entschlossenheit, die Abbas in den vergangenen Wochen und Monaten in der UN-Frage an den Tag gelegt hat, käme ein Rückzieher ohne den Beginn ernsthafter Verhandlungen einem politischem Selbstmord gleich.

Verschärfend kommt hinzu, dass die politische Führung derzeit überzeugt ist, auf israelischer Seite mit Premierminister Benjamin Netanjahu keinen Partner für den Frieden zu haben. Dieser hatte in seiner Rede vor dem amerikanischen Kongress Ende Mai Verhandlungen auf der Grundlage der Grenzen von 1967 eine Absage erteilt und ist nicht bereit, den Siedlungsbau in den besetzten palästinensischen Gebieten zu stoppen. Ohne einen israelischen Siedlungsstopp ist jedoch kaum ein Palästinenser bereit, sich erneut auf einen langwierigen Verhandlungsprozess einzulassen, während Israel durch

die Ausdehnung seiner Siedlungen weiter Fakten schafft und eine Zwei-Staaten-Lösung auf diese Weise immer weniger umsetzbar macht. Laut einer Umfrage von Oktober 2010 würden unter diesen Vorzeichen lediglich 27% der Palästinenser eine Wiederaufnahme der Verhandlungen mit Israel unterstützen.

Bereit für die Staatlichkeit

Das Vorhaben der Gründung eines palästinensischen Staats im September 2011 hat eine Vorgeschichte. Im August 2009 verkündete Premierminister Salam Fayyad den Plan „Ending the Occupation, Establishing the State“, der u.a. im März 2010 die Zustimmung des Nahostquartetts (UN, USA, EU und Russland) fand. Der Plan sieht nach einer zwei-jährigen Phase des Auf- und Ausbaus der Institutionen der Palästinensische Autonomiebehörde (PA) die Gründung eines palästinensischen Staates vor. Laut Berichten von Weltbank (September 2010) und Internationalem Währungsfonds (April 2011) war die von Fayyad geführte PA beim State-Building erfolgreich: Palästina sei „bereit für die Staatlichkeit“, so lautet das Urteil der internationalen Organisationen. Auch der UN-Sonderbeauftragte für den Nahost-Friedensprozess, Robert Serry, lobte im April 2011 die Fortschritte der Fayyad-Regierung beim Staatsaufbau und betrachtet die PA als „gut aufgestellt für die Errichtung eines Staates in naher Zukunft.“

Durch das Kairoer Einheitsabkommen zwischen den rivalisierenden Bewegungen Fatah und Hamas vom 4. Mai 2011 soll zudem die seit 2007 anhaltende Spaltung der Palästinensischen Gebiete in das von der Fatah dominierte Westjordanland und den von der Hamas kontrollierten Gazastreifen beendet werden. Vorgesehen sind die Bildung einer Einheitsregierung für die palästinensischen Gebiete sowie Parlamentswahlen innerhalb eines Jahres. Durch die Aussöhnung zwischen den beiden größten politischen Bewegungen konnte zumindest formal ein bedeutendes Hindernis auf dem Weg vor die UN, auf den sich Fatah und Hamas im Rahmen des Abkommens verständigten, beseitigt werden. Gleichwohl ist hier anzumerken, dass die Umsetzung des Abkommens ins Stocken geraten ist. Hauptstreitpunkt ist der Posten des Premierministers der Einheitsregierung. Während Präsident Abbas auf Salam Fayyad als Premierminister besteht, lehnt die Hamas den im Westen hoch angesehenen Finanzexperten ab. Den Gang vor die UN werden diese Streitigkeiten jedoch aller Voraussicht nach nicht verhindern.

Das Prozedere bei den Vereinten Nationen

Seit 1974 hat die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) einen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen inne. Das bedeutet, dass die PLO an den Sitzungen der Generalversammlung zwar teilnehmen, aber nicht abstimmen darf. Ein palästinensischer „Staat“ wurde bereits im Jahr 1988 durch Jassir Arafat ausgerufen. Arafat verlas in Algiers eine Unabhängigkeitserklärung und verkündete eine Zwei-Staaten-Lösung als Ziel. Vor diesem Hintergrund besteht das Anliegen der Palästinenser heute darin, im Rahmen der UN internationale Anerkennung für diesen palästinensischen Staat in den Grenzen von 1967 zu gewinnen und als Vollmitglied in die UN aufgenommen zu werden.

Das formale Prozedere der Aufnahme eines Staates in die UN besteht aus drei Phasen. Zunächst muss ein formaler Antrag beim Generalsekretär gestellt werden. Dieser muss die Bewerbung sodann an den Sicherheitsrat weiterleiten und an die Generalversammlung übermitteln. Die palästinensische Führung hatte ursprünglich den 15.07. als Termin für die Antragstellung anvisiert. Der palästinensische UN-Gesandte Riyad Mansour erklärte jedoch kurz vor Ablauf dieser Frist, man werde den Antrag stellen, sobald man „bereit“ sei.

In der zweiten Phase befasst sich zunächst ein ständiger Ausschuss aller Sicherheitsratsmitglieder mit dem Ansuchen um Aufnahme und gibt eine Erklärung an den Sicherheitsrat ab. Auf dieser Grundlage trifft der Sicherheitsrat eine Entscheidung. Wenn neun der 15 Mitglieder zustimmen und kein ständiges Mitglied ein Veto einlegt, wird der Antrag zur Abstimmung an die Generalversammlung überwiesen. Soll der offizielle Zeitplan einer abschließenden Entscheidung bis Mitte September eingehalten werden, so müsste der Sicherheitsrat spätestens bis Anfang August einen Beschluss in der Angelegenheit fassen. Hierzu könnte eine im Sicherheitsrat für den 26. Juli angesetzte offene Debatte zur Situation im Nahen und Mittleren Osten genutzt werden. Zumindest die Vorbereitungen für die Entscheidungsfindung, möglicherweise sogar die Entscheidung selbst, fallen somit in die Zeit des deutschen Vorsitzes vom 1. bis zum 31. Juli.

Sollte das Votum des Sicherheitsrates positiv ausfallen, so käme es in der dritten Phase zur Abstimmung in der Generalversammlung. Für eine Aufnahme ist dort eine

Zweidrittelmehrheit notwendig. Diese wird seit der Aufnahme des Südsudans am 14.07. mit 129 von insgesamt nun 193 Stimmen erreicht. Der Generaldelegierte der Fatah für Außenbeziehungen und ehemalige Außenminister Nabil Shaath erklärte hierzu, mit der Zustimmung Syriens sei die Unterstützung von 119 Staaten sichergestellt. Shaath zeigt sich wie viele Palästinenser optimistisch, die notwendige Zweidrittelmehrheit zu erreichen. Auch neutrale Beobachter gehen mittlerweile davon aus, dass der palästinensische Antrag mindestens 130 Stimmen erhalten wird.

Alternativen im Fall eines US-Vetos

Dass es der palästinensische Antrag tatsächlich auf diesem Weg bis in die Generalversammlung schafft, ist jedoch höchst unwahrscheinlich. Ein Veto der Vereinigten Staaten gegen einen palästinensischen Antrag gilt derzeit als sicher; an dieser Hürde würde das Anliegen der Palästinenser im Sicherheitsrat scheitern. Der palästinensische Außenminister Malki brachte für diesen Fall Anfang Juni die Option „Uniting for Peace“ ins Gespräch, um ein mögliches Veto der USA zu umgehen. Dieses Werkzeug wurde 1950 mit der Resolution 377 A (V) vor dem Hintergrund des Kalten Krieges auf Betreiben der USA geschaffen, um regelmäßige Vetostimmen der UdSSR zu umgehen. Dieser Ansatz kann nur greifen, wenn der Sicherheitsrat aufgrund von Uneinigkeit der ständigen Mitglieder seine Hauptaufgabe der Wahrung von internationalem Frieden und Sicherheit nicht erfüllen kann. Mit der Zustimmung von sieben der ständigen und nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats kann eine Angelegenheit auf Grundlage der „Uniting for Peace“-Resolution an die Generalversammlung überwiesen und ein Veto so umgangen werden. Die Generalversammlung muss in diesem Fall innerhalb von 24 Stunden eine Notfallsitzung abhalten. Ob „Uniting for Peace“ in der Frage der Aufnahme Palästinas Anwendung finden kann, ist indes äußerst umstritten. Der Präsident der UN-Generalversammlung Joseph Deiss hatte bereits Ende Mai unmissverständlich klargestellt, dass in dieser Frage kein Weg am Sicherheitsrat vorbei führe.

Angesichts des wahrscheinlichen US-Vetos verfolgt die palästinensische Führung bei ihrem Gang vor die UN nunmehr einen zweigleisigen Ansatz: Einerseits, so der palästinensische UN-Gesandte Mansour, bestehe das Ziel darin, so viele Mitglieder der Generalversammlung wie möglich für die Unterstützung des palästinensischen Antrags auf eine Aufnahme in die UN zu

gewinnen. Am 22.07. sollte Präsident Abbas in der Türkei sämtliche palästinensische Botschafter und Gesandte treffen, um ihnen persönliche Anweisungen für eine diplomatische Offensive zu erteilen. Auf diese Weise soll der Druck auf den Sicherheitsrat und insbesondere die USA, positiv zu votieren, maximiert werden.

Für den Fall eines Scheiterns im Sicherheitsrat wird aktuell hinter den Kulissen an einer Resolution gearbeitet, die direkt in die Generalversammlung eingebracht werden soll, ohne der Zustimmung des Sicherheitsrates zu bedürfen. Dieses Vorhaben bestätigte Präsident Abbas erstmals am 18.06. offiziell: „Unser Ziel ist der Sicherheitsrat. Wenn wir dort scheitern, wenden wir uns an die Generalversammlung.“ Kernelemente einer solchen Resolution sind aller Voraussicht nach die Erteilung des Beobachterstatus als Nicht-Mitglied für den palästinensischen Staat, den bislang die PLO innehat sowie eine Empfehlung an die UN-Mitgliedsstaaten, Palästina als unabhängigen Staat anzuerkennen.

Eine solche Resolution, die anders als der Antrag auf Mitgliedschaft keinen längeren zeitlichen Vorlauf erfordert, würde zwar nicht zur Aufnahme eines palästinensischen Staates in die UN führen, könnte aber einen Schub für dessen internationale Anerkennung zur Folge haben. Anerkennung erlangt ein Staat formal nicht durch die UN, sondern auf bilateralem Wege: Existierende Staaten erklären ihre Anerkennung des neuen Staates; sobald eine Mehrheit diesen Schritt vollzogen hat, gilt der neue Staat als international anerkannt. Eine Resolution, die eine Anerkennung Palästinas als Staat empfiehlt, könnte diesen Prozess befördern,¹ obwohl aufgrund der israelischen Besatzung keine bzw. nur eine eingeschränkte innere Souveränität gegeben ist und daher die so genannte „Drei-Elemente-Lehre“ (Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt) nur teilweise erfüllt wird.

...die Konsequenzen

Während der palästinensische Gang vor die UN vor allem in Washington und Israel als unilateraler Verstoß

¹ Zu Beginn d. J. haben eine Reihe südamerikanischer Staaten Palästinas Grenzen von 1967 anerkannt, darunter Brasilien, Argentinien, Uruguay, Bolivien, Ecuador, Chile, Guyana, Peru, Paraguay und Surinam.

gegen die Parameter des Nahostfriedensprozesses kritisiert wird, sieht die palästinensische Führung darin eine multilaterale Strategie zur Internationalisierung des israelisch-palästinensischen Konflikts. Diese sei notwendig, da bilaterale Verhandlungen zwischen Israel und der PLO in der Vergangenheit keine Fortschritte erbracht hätten und diese auch in der nahen Zukunft aufgrund der mangelnden Bereitschaft der israelischen Regierung zu Kompromissen nicht zu erwarten seien.

Mit Blick auf die innerpalästinensischen Verhältnisse dürfte der UN-Plan vermutlich einen weiteren Bedeutungsverlust der PLO nach sich ziehen: Deren Aufgaben würden bei den UN in Zukunft durch den palästinensischen Staat – als Vollmitglied oder mit Beobachterstatus – wahrgenommen, d.h. konkret durch die Strukturen der PA. Die genauen Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen PA und PLO werden derzeit noch diskutiert. Ob bis September in diesem Punkt ein innerpalästinensischer Konsens erzielt werden kann, ist fraglich. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist aus palästinensischen Kreisen zunehmend die Position zu vernehmen, der September sei nicht als Zeitpunkt der Entscheidung und des Abschlusses, sondern vielmehr als offizieller Auftakt der UN-Initiative zu verstehen.

Die konkreten Veränderungen in den besetzten palästinensischen Gebieten infolge des Gangs vor die UN sind derzeit kaum absehbar. Die Palästinenser jedenfalls sind trotz allgemeiner Befürwortung des UN-Plans in der Frage der konkreten Folgen mehrheitlich skeptisch: 61 Prozent gingen laut einer Umfrage des Palestinian Center for Policy and Survey Research Anfang Juli davon aus, dass dieser Schritt überhaupt keine oder negative Auswirkungen auf die Situation in den Palästinensischen Gebieten zeitigen würde.

Die Befürchtung, dass kurzfristig de facto zumindest keine Verbesserung der Situation in den Palästinensischen Gebieten erfolgen könnte, ist nicht unberechtigt. Es lassen sich jedoch eine Reihe völkerrechtlicher Auswirkungen festhalten: Im Falle einer Anerkennung Palästinas stünden sich im Nahostkonflikt fortan zwei formal gleichgestellte Staaten gegenüber. Dies würde zwar nichts an der machtpolitischen Asymmetrie zwischen den Konfliktparteien ändern, jedoch würde Israel nicht länger Gebiete („disputed territories“) und deren Bevölkerung besetzen, sondern einen international anerkannten Staat. Es verstieße somit nicht nur – wie bisher – gegen die einschlägigen UN-Resolutionen und die Genfer Konventionen, sondern darüber hinaus

auch fortwährend gegen die Charta der UN, die es verbietet, „die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates“ (Kapitel I, Artikel 2, Absatz 4) zu verletzen. Als UN-Mitglied hätte ein palästinensischer Staat zudem das Recht, vor den Internationalen Gerichtshof in Den Haag zu ziehen. Zwar könnte dieser nicht tätig werden, wenn Israel das Gericht nicht als zuständig akzeptiert, internationale Öffentlichkeit würde dennoch entstehen. Darüber hinaus erführen die diplomatischen Vertretungen der Palästinenser innerhalb der Staaten, die Palästina anerkennen, eine Aufwertung.²

Vor allem aber wäre eine Aufnahme Palästinas in die UN ein moralischer Sieg für die Palästinenser, der die Wahrnehmung des israelisch-palästinensischen Konflikts mittelfristig nachhaltig verändern könnte. Dies wäre auch dann der Fall, wenn die Aufnahme Palästinas in die UN am Veto der USA im Sicherheitsrat scheitern würde, in der Generalversammlung aber mit einer großen Mehrheit die Resolution in der Generalversammlung verabschiedet würde. Auch für das Ansehen der USA in Nahost könnte sich diese Variante als verheerend erweisen: Allein oder mit wenigen Verbündeten – darunter möglicherweise Deutschland – stünden die USA gegen eine überwältigende Mehrheit der internationalen Gemeinschaft.

Ablehnung in den USA und Israel

Die Vereinigten Staaten sind – neben Israel – derzeit die schärfsten Kritiker eines Gangs der Palästinenser vor die UN. Präsident Obama deutete in seiner Grundsatzzrede vom 19. Mai an, dass die USA im Sicherheitsrat ihr Veto gegen eine Aufnahme Palästinas in die UN einlegen würden. Anfang Juli erhöhte der US-Kongress den Druck auf die Palästinenser durch die Verabschiedung einer Resolution, die der PA für den Fall eines Antrags bei den UN mit der Einstellung amerikanischer Finanzhilfen droht. Gleichzeitig sieht US-Außenministerin Clinton die Zeit im Moment nicht reif für eine Wiederaufnahme der Verhandlungen zwischen Israel und Palästinensern.

² Etliche Staaten haben diesen Schritt bereits vollzogen; zuletzt verkündete der norwegische Außenminister eine entsprechende Entscheidung am 18.06. während eines Besuchs von Präsident Abbas in Oslo.

In Israel fürchtet man im Falle der Aufnahme eines palästinensischen Staates in die UN einen „politischen Tsunami“ (Verteidigungsminister Ehud Barak) und setzt alles daran, möglichst viele Staaten in der Generalversammlung zu einem negativen Votum zu bewegen. So wurden weltweit alle israelischen Botschaften aufgefordert, einen Plan auszuarbeiten, die jeweilige Regierung zur Ablehnung des palästinensischen Plans zu veranlassen. Das Hauptargument lautet dabei, eine Anerkennung im Rahmen der UN ziele darauf ab, Israel zu de-legitimieren und vereitle jegliche Chance auf Friedensverhandlungen. Angesichts der Aussichtslosigkeit, eine ausreichende Anzahl von Staaten für ein negatives Votum zu gewinnen, scheint sich jedoch aktuell ein Kurswechsel abzuzeichnen: Israel wirbt nun für Enthaltungen in einer möglichen Abstimmung vor den UN. Den Palästinensern drohte der israelische Außenminister Avigdor Lieberman, Israel werde im Fall ihres Gangs zu den UN alle seit Beginn des Oslo-Prozesses geschlossenen Abkommen mit der PLO aufkündigen.

Frieden, so der israelische Premierminister Netanjahu in seiner Rede vor dem amerikanischen Kongress am 24. Mai, könne man nicht erzwingen, sondern nur verhandeln. Im weiteren Verlauf der Rede machte Netanjahu allerdings fast jeglichen Spielraum für eine Lösung des Konflikts durch Verhandlungen zunichte, indem er die Grenzen von 1967 als Verhandlungsbasis ablehnte, eine Teilung Jerusalems ausschloss und selbst reinen Verhandlungen über eine Rückkehr von palästinensischen Flüchtlingen eine Absage erteilte. Netanjahu formulierte aber nicht nur in allen zentralen Streitpunkten israelische Maximalpositionen ohne ernsthafte Kompromissbereitschaft anzudeuten, sondern argumentierte, in Judäa und Samaria, d.h. im Westjordanland, seien Israelis keine Besatzer, da eine 4000 Jahre alte Verbindung zwischen dem jüdischen Volk und dem jüdischen Land bestehe.

Zwar wird Netanjahu für seine kompromisslose Haltung auch innerhalb Israels scharf kritisiert, dennoch glauben rund 64% der jüdischen Israelis nicht daran, dass sich der UN-Vorstoß der Palästinenser durch eine Wiederbelebung der Verhandlungen noch verhindern ließe. Zudem ist unter israelischen Entscheidungsträgern die Ansicht verbreitet, angesichts der Revolutionen in der arabischen Welt sei es ratsam, eine abwartende Haltung einzunehmen und zunächst zu beobachten, wie sich die geostrategische Situation entwickelt. Der ehemalige israelische Botschafter in Deutschland

Shimon Stein bringt diese Haltung auf den Punkt: „Für Israel ist die Unsicherheit über die Entwicklungen in der Region und deren Risiken ein Grund, strategische Entscheidungen aufzuschieben.“

Die Uneinigkeit der EU

Innerhalb der Europäischen Union ist derzeit (wie so oft) keine gemeinsame Linie erkennbar. Zwar sind sich europäische Regierungschefs weitgehend einig, dass Verhandlungen den besten Weg zur Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes darstellen; konkrete Positionierungen jedoch sind uneinheitlich und umstritten (Vgl. Tabelle 1).

Der britische Premierminister David Cameron stellte die Anerkennung eines palästinensischen Staates in Aussicht, sollte es bis September nicht zu einem Neustart der Verhandlungen kommen. Frankreich und eine Reihe anderer Staaten vertreten eine ähnliche Position. Diese Haltung wird im Allgemeinen als Versuch interpretiert, Druck auf die Netanjahu-Regierung aufzubauen, sich kompromissbereit zu zeigen und wieder an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Der französische Außenminister Alain Juppé bot Anfang Juni an, noch vor September eine Friedenskonferenz in Paris zu organisieren. Diese solle auf der Grundsatzrede Obamas vom 19. Mai 2011 basieren und die gewünschte Wiederbelebung der Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien herbeiführen.

Bundeskanzlerin Angela Merkel legte sich hingegen bereits Anfang April während eines Besuchs von Netanjahu in Berlin darauf fest, die einseitige Ausrufung eines palästinensischen Staates auf keinen Fall anzuerkennen und bei einer Abstimmung in den UN gegen palästinensischen Unilateralismus zu votieren.³ Die Bundeskanzlerin hat mit dieser eindeutigen und verfrühten Positionierung die Findung einer gemeinsamen europäischen Position erheblich behindert und eine Möglichkeit vertan, Druck auf die israelische Regierung auszuüben, um sie zu einem Siedlungsstopp und der Rückkehr an den Verhandlungstisch zu bewegen. Wie schon in der Libyenfrage läuft die Bundesregierung Gefahr, erneut einen deutschen Sonderweg einzuschlagen und könnte dieses Mal zwar an der Seite der USA, aber dennoch

³ Aus palästinensischen Kreisen ist jedoch zu vernehmen, die Bundesregierung habe inoffiziell für den Fall einer Abstimmung eine deutsche Enthaltung zugesagt.

weitgehend isoliert dastehen. Ein negatives Votum Deutschlands würde die Hoffnungen einer weiteren arabischen Nation auf politische Unterstützung aus Berlin enttäuschen.

Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag hat Ende Juni den Antrag „Den Nahost-Friedensbemühungen neuen Schwung verleihen“ eingebracht, der diese voreilige Festlegung der Kanzlerin kritisiert und deren Korrektur fordert. Alle Wege müssten offen gehalten werden, um eine gemeinsame europäische Haltung zu ermöglichen. Sollte es nicht zu einer Wiederaufnahme von Friedensgesprächen kommen, müsse auch die Option bestehen, die palästinensischen Bemühungen bei den UN zu unterstützen. Die frühzeitige Festlegung der Bundeskanzlerin kritisierte auch Kerstin Müller von Bündnis 90/Die Grünen in einer Rede vor dem Bundestag Anfang Juli, in der sie auch auf die Dringlichkeit einer Wiederaufnahme von Verhandlungen hinwies. Die Bundestagsfraktion Die Linke hingegen brachte Anfang Juni einen Antrag („Den Staat Palästina anerkennen“) ein, in dem sie die Unterstützung Palästinas beim Antrag auf UN-Mitgliedschaft forderte.

Breite Unterstützung und leise Kritik in den Palästinensischen Gebieten

Innerhalb der palästinensischen Gebiete ist eine breite Unterstützung für den Gang zu den UN vorhanden. Laut einer Umfrage der FES und des Jerusalem Media & Communication Centre aus dem Juni 2011 wird er von 64,6 Prozent der Palästinenser befürwortet. Es finden sich jedoch auch kritische Stimmen: So äußerten u.a. Premierminister Salam Fayyad, der ehemalige Premierminister Ahmed Qureia und der ehemalige UN-Gesandte Nasser al-Qudwa die Sorge, der UN-Plan könne der palästinensischen Sache letztlich schaden. In jüngster Vergangenheit werden darüber hinaus zunehmend kritische Stimmen innerhalb der Hamas laut. Diese fordern, man solle nicht um die Anerkennung für einen palästinensischen Staat „betteln“; der eigene Staat sei das Recht der Palästinenser, das nur durch „Widerstand“ erreicht werden könne. Kritik am Gang vor die UN wird vereinzelt auch innerhalb der PLO geübt. So erklärte Nabil Amro, Mitglied des PLO Central Councils, das Gremium werde eine Verschiebung um ein Jahr diskutieren, da eine Konfrontation in der Angelegenheit mit den USA und weiteren wichtigen internationalen Akteuren den Interessen der Palästinenser erheblich schaden würde. Derlei Stimmen sind jedoch nach wie vor deutlich in der Minderheit.

Hinter den Kulissen wird innerhalb der palästinensischen Führung über die Möglichkeit spekuliert, zwar einen Antrag auf Aufnahme in die UN zu stellen, sich aber stillschweigend auf eine Verzögerung der Entscheidung im Sicherheitsrat einzulassen, um allen Seiten eine Gesichtswahrung zu ermöglichen. Im Gegenzug für dieses Zugeständnis würden die Palästinenser die Zustimmung der EU zu ihrer Resolution in der Generalversammlung erwarten. Zumindest dieser sei laut Fatah-Vertretern „durch nichts mehr zu stoppen“.

Die Arabische Liga hat der palästinensischen Führung Ende Mai ihre uneingeschränkte Unterstützung zugesichert, sollte es nicht zu Verhandlungen mit einer „substantiellen Basis“ kommen. Diese Position wurde Mitte Juli vom Generalsekretär der Arabischen Liga Nabil al-Arabi nochmals unterstrichen. Er verkündete nach einem Treffen in Doha, gemeinsam mit Präsident Abbas sei man zum Entschluss gekommen, die palästinensische UN-Mitgliedschaft anzustreben.

Die Zeit drängt

Dass sich die Palästinenser an die UN wenden werden, scheint angesichts der momentanen Unwahrscheinlichkeit einer Wiederaufnahme von bilateralen Verhandlungen nahezu sicher. Die genaue Strategie der Palästinenser für ihren Gang vor die UN – vor allem im Fall eines US-Vetos im Sicherheitsrat – ist jedoch noch nicht zur Gänze erkennbar; an den Einzelheiten der Resolution für die Generalversammlung wird noch gearbeitet, ihr genauer Inhalt ist noch nicht bekannt. Ebenso sind die Auswirkungen für die Situation in den besetzten palästinensischen Gebieten kaum absehbar: Von keinerlei greifbaren Folgen über Spekulationen über den Ausbruch einer dritten, gewaltlosen, Intifada bis hin zu einer massiven gewaltsamen Eskalation sind alle Optionen denkbar.

Angesichts des nahenden Septembers sollte die Bundesregierung nun rasch darauf hinarbeiten, schnell eine gemeinsame Positionierung der Europäischen Union herbeizuführen. Nur unter dieser Bedingung wird die EU in der Lage sein, im Nahostkonflikt eine positive und wirkungsvolle Rolle zu spielen. Diese Positionierung muss den Palästinensern eine akzeptable Perspektive eröffnen. Die EU hat 2009 im Rahmen des Nahostquartetts Unterstützung für die Gründung eines palästinensischen Staates im September 2011 signalisiert und damit große Erwartungen geweckt. Ein negatives Votum in den UN bei gleichzeitiger Weigerung, ernst-

haften Druck auf Israel auszuüben, würde diese Hoffnungen massiv enttäuschen, die Zuverlässigkeit europäischer Zusagen infrage stellen und der Glaubwürdigkeit europäischer und deutscher Außenpolitik abermals schaden.

Dies erscheint umso dringlicher, da die aktuelle Haltung der Bundesregierung, man befürworte einen palästinensischen Staat, der jedoch nur auf dem Wege der Verhandlung entstehen dürfe, der derzeitigen Situation schlichtweg nicht gerecht wird. Eine Wiederaufnahme von Verhandlungen scheidet derzeit vor allem an der israelischen Weigerung, einem Siedlungsstopp zuzustimmen. Wer einerseits den Gang der Palästinenser vor die UN als unilateral oder gar als Verstoß gegen die Oslo-Abkommen kritisiert, andererseits aber zum unilateral durchgeführten israelischen Siedlungsbau, der den Status Quo tagtäglich durch die Schaffung von Fakten ändert, schweigt, der macht sich unglaublich. Wie entkoppelt Wahrnehmung und Realität in diesem Punkt in Teilen der Regierungsfraktion sind, lässt sich am jüngsten Beitrag eines Abgeordneten erkennen, der im Deutschen Bundestag feststellte, Israel habe „85 Prozent der Straßenkontrollen im Westjordanland“ abgebaut. Statistiken des UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), das die Situation in den palästinensischen Gebieten laufend beobachtet, zeichnen ein deutlich anderes Bild der Situation im Westjordanland: Zwar ging die Zahl der Bewegungshindernisse im Westjordanland seit Anfang 2009 um 18 Prozent zurück, sie liegt jedoch noch immer 36,7 Prozent über dem Niveau von 2005. Von der suggerierten, nahezu vollständigen Aufhebung der Besatzung, kann daher tatsächlich leider keine Rede sein.

Nur partiell zutreffend erscheint dabei nicht zuletzt eine weitere verbreitete Auffassung der Gegner des palästinensischen Antrags: Der immer wieder postulierte Gegensatz zwischen sich vermeintlich ausschließender Aufnahme Palästinas in die UN und Verhandlungen mit Israel ist tatsächlich wenig stichhaltig. Der palästinensischen Führung zumindest ist durchaus bewusst, dass auch nach einer Aufnahme Palästinas in die UN Verhandlungen mit Israel notwendig sein werden, um zu einer Lösung des Nahostkonflikts zu gelangen. Israel hat in der Vergangenheit mit den international anerkannten Staaten Ägypten und Jordanien Frieden geschlossen. Weshalb sollte dies in der Zukunft nicht auch mit einem international anerkannten Staat Palästina möglich sein?

Tabelle 1: Tendenzen der europäischsten Staaten zur Aufnahme Palästinas in die UN

Staat	Pro	Eingeschränkt Pro ⁴	Unklar	Contra
Belgien	X			
Bulgarien			X	
Dänemark				X ⁵
Deutschland				X
Estland			X	
Finnland	X			
Frankreich		X		
Griechenland	X			
Großbritannien		X		
Irland	X			
Island	X			
Italien				X
Lettland			X	
Litauen			X	
Luxemburg	X			
Malta	X			
Niederlande				X
Norwegen	X			
Österreich			X	
Polen		X		
Portugal	X			
Rumänien			X	
Schweden	X			
Schweiz	X			
Slowakei			X	
Slowenien	X			
Spanien	X			
Tschechische Rep.			X	
Ungarn			X	
Zypern	X			

⁴ Zu dieser Kategorie werden Staaten gezählt, die zwar bilaterale Verhandlungen befürworten, sich aber ein positives Votum in den UN offen halten, sollte es nicht zu einer Wiederaufnahme der Gespräche kommen.

⁵ Die dänische Opposition befürwortet eine Aufnahme Palästinas in die UN. Am 12. November 2011 finden Wahlen statt. Ein Machtwechsel gilt als wahrscheinlich.



Über die Autoren

Alexander Rüsche ist seit Juli 2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Ostjersalemer Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung. Er hat Islamwissenschaft, Politikwissenschaften und Ethnologie in Köln studiert.

Andreas Hackl hat in Wien Politikwissenschaft, Kultur- und Sozialanthropologie und Arabisch studiert. Er lebt und arbeitet als freier Journalist in Jerusalem und war Kurzeitfachkraft der Friedrich-Ebert-Stiftung in Ost-Jerusalem.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Armin Hasemann
Referent Israel und Palästinensische Gebiete

Tel.: ++49-30-269-35-7421 | Fax: ++49-30-269-35-9233
<http://www.fes.de/nahost>

Bestellungen/Kontakt hier:
info.nahost@fes.de

Das Jerusalemer Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung

In den Palästinensischen Autonomiegebieten geht es der Friedrich-Ebert-Stiftung vor allem darum, den Aufbau politischer Institutionen und Parteien eines zukünftigen demokratischen palästinensischen Staates zu unterstützen. Die Voraussetzungen hierzu sind eine aktive Zivilgesellschaft, wirtschaftliche Entwicklung, soziale Sicherheit sowie die Entwicklung friedensfördernder Strategien.

Das Ringen um Eigenstaatlichkeit findet auch auf internationaler Ebene statt. Hier unterstützt die FES politische und zivile Entscheidungsträger, eine palästinensische Verhandlungsposition zu entwickeln. Die Projektarbeit wird vor dem Hintergrund eines politischen Konflikts geleistet, der immer wieder auch gewaltsam ausgetragen wird. Die damit verbundenen Herausforderungen prägen den Alltag der FES und ihre Zusammenarbeit mit den Partnern.

„In den Grenzen von 1967“ / M Bröning

Erschienen am 27. Juni 2011 im Focus. Online zugänglich unter http://www.focus.de/politik/deutschland/debatte-in-den-grenzen-von-1967_aid_640191.html

„Diplomatie mit Scheuklappen“ / M. Bröning und H. Meyer

Erschienen in der Ausgabe Juli/August 2011 von Internationale Politik. Online zugänglich unter <http://www.internationalepolitik.de/2011/06/24/diplomatie-mit-scheuklappen/>.

„Probieren geht über Blockieren“ / J. Althaus

Erschienen am 12. Mai 2011 in The European. Online zugänglich unter <http://www.theeuropean.de/judith-althaus/6641-amas-und-fatah-in-eintracht>.

„The Politics of Change in Palestine – Statebuilding and Non-Violent Resistance“ / M. Bröning

Pluto Press (London) März 2011.
<http://www.plutobooks.com/display.asp?K=9780745330938&>

„The real challenge of Palestinian unity“ /

M. Bröning

Erschienen am 03. Mai 2011 im New Statesman. Online zugänglich unter <http://www.newstatesman.com/blogs/the-staggers/2011/05/palestinian-amas-israel>.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.