

FRIEDEN UND SICHERHEIT

RÜCKKEHR DES NULLSUMMEN- SPIELS

Israelische Annexionspläne beenden
die Aussicht auf Frieden in Nahost

Hannes Alpen
Juni 2020



Die israelische Annexion von Teilen der Palästinensischen Gebiete würde nicht nur einen klaren Völkerrechtsbruch darstellen, sondern das formale Ende der Aussicht auf eine friedliche Zweistaatenlösung.



Annexion würde eine Einstaatenrealität zementieren, die nicht nur die Menschenrechte der Palästinenser_innen systematisch verletzt, sondern auch den demokratischen Charakter des Staates Israel untergrübe.



Annexion zwänge die internationale Gemeinschaft dazu, sich zwischen engen Beziehungen zu Israel und der Aufrechterhaltung internationalen Rechts zu entscheiden.

Inhalt

ISRAELISCHE ANNEXIONSPLÄNE	2
Der amerikanische Paradigmenwechsel und der Trump-Plan »Peace to Prosperity«	3
KONSEQUENZEN	4
Konsequenzen für den israelisch-palästinensischen Konflikt	4
Konsequenzen für die Lebensverhältnisse der Palästinenser_innen	5
Konsequenzen für den Charakter des israelischen Staates	6
Konsequenzen für den Frieden in der Region	6
Konsequenzen für die internationale Gemeinschaft	7
EIN DIPLOMATISCHER DRAHTSEILAKT	9
FAZIT	11
Literatur	12

ISRAELISCHE ANNEXIONSPLÄNE

Der israelische Ministerpräsident Benjamin Netanjahu hat im Verlauf der drei Wahlkämpfe in den Jahren 2019 und 2020 immer wieder mit der unilateralen Annexion von Teilen der Besetzten Gebiete, darunter dem Jordantal und den israelischen Siedlungen im Westjordanland, geworben, um seine rechte, aus Siedlern und dem Siedlerlager nahestehende Wählerschaft zu mobilisieren. Am 20. April 2020 haben Benjamin Netanjahu und sein größter Herausforderer bei den Wahlen Benny Gantz einen Koalitionsvertrag unterschrieben, der vorsieht, dass das Kabinett und/oder die Knesset ab dem 1. Juli 2020 über Annexionen im Westjordanland entscheiden können. Welche Teile des Westjordanlandes annektiert werden sollen, darüber tagt bis Juli 2020 ein israelisch-amerikanisches Komitee.

Sowohl im Kabinett als auch in der Knesset gibt es deutliche Mehrheiten für eine unilaterale Annexion und auch die US-Regierung steht ihr positiv gegenüber. Dies macht einen solchen Schritt wahrscheinlich. Allerdings sieht der Koalitionsvertrag auch vor, die bestehenden Friedensabkommen mit den Nachbarstaaten Jordanien und Ägypten aufrechtzuerhalten. Es bleibt unklar, welche Auswirkungen die vehemente jordanische Opposition zur Annexion und ein negatives internationales Echo auf das israelische Regierungshandeln haben werden. Bei den israelischen Annexionsbefürwortern heißt es, man müsse so schnell wie möglich handeln, um einem möglichen Regierungswechsel in den Vereinigten Staaten zuvorzukommen. Im Koalitionsvertrag wurde eine entsprechende Klausel aufgenommen, die zum schnellen Handeln auffordert und ein Hinauszögern verbietet.

Der Begriff »Annexion« wird im Koalitionsvertrag nicht verwendet. Stattdessen ist dort euphemistisch von der »Ausweitung von Souveränität« in »Judäa und Samaria«, wie in Israel das Westjordanland bezeichnet wird, die Rede. Tatsächlich besetzt und kontrolliert Israel die besagten Gebiete seit der Eroberung im Krieg von 1967 und hat seither eine *de facto*-Annexion vorangetrieben. Diese Entwicklung begann mit dem klaren Bruch der vierten Genfer Konvention, die es verbietet, eigene Bevölkerungsteile in besetzte Gebiete zu verlagern. Seitdem hat die israelische Politik einen konstanten Siedlungsbau in den besetzten palästinensischen Gebieten betrieben. Da das Leben der mittlerweile circa 650 000 israelischen Siedler_innen größtenteils entsprechend israelischem Zivilrecht gestaltet wird, sprechen israelische Menschenrechtsorganisationen und internationale Beobachter von

einer schleichenden Annexion.¹ Die nun geplante *de jure*-Annexion, also die Ausweitung israelischen Rechts auf das Territorium besetzter Gebiete, wäre ein finaler Schritt in dieser Entwicklung.

Die Aneignung eines Territoriums stellt einen klaren Bruch internationalen Rechts dar. Dennoch wäre die jetzt geplante Annexion kein Präzedenzfall. Israel annektierte bereits Teile der Gebiete, die es im Krieg von 1967 erobert hatte. Im Fall von Jerusalem weitete Israel die Stadtgrenzen um Ostjerusalem und Teile des Westjordanlandes aus und erklärte Jerusalem zur »ewigen und ungeteilten israelischen Hauptstadt«. Im sogenannten Jerusalem-Gesetz von 1980 wurde die *de facto*-Annexion auch *de jure* festgeschrieben. Die internationale Gemeinschaft hat diesen Schritt in der Sicherheitsratsresolution 478 entschieden zurückgewiesen und für nichtig erklärt. Mit den 1967 von Syrien eroberten Golanhöhen verfuhr Israel ähnlich und unterstellte sie 1981 seiner Zivilverwaltung. Auch diese Annexion wurde vom UN-Sicherheitsrat scharf kritisiert und in der Resolution 497 für »null und nichtig« erklärt. Diese klare Position der internationalen Gemeinschaft wurde zuletzt von der US-amerikanischen Regierung unter der Führung von Donald Trump aufgeweicht.

¹ <https://www.yesh-din.org/en/legislation/>

DER AMERIKANISCHE PARADIGMENWECHSEL UND DER TRUMP-PLAN »PEACE TO PROSPERITY«

Trotz der sehr engen Beziehungen zwischen den USA und Israel seit den 1960er Jahren bestand zwischen den USA und der internationalen Gemeinschaft stets Konsens darüber, dass es für einen dauerhaften Frieden eines bilateralen Friedensschlusses zwischen Israelis und Palästinensern bedürfe. Seit der Amtszeit Donald Trumps bricht die US-Regierung mit dieser Außenpolitik vorheriger US-Administrationen, unterstützt unilaterale Schritte Israels und ignoriert bereits verabschiedete UN-Sicherheitsratsresolutionen. So beschloss der UN-Sicherheitsrat noch im Dezember 2016 die Resolution 2334, die den israelischen Siedlungsbau als »flagrant violation of international law« (eklatante Verletzung internationalen Rechts) beschreibt. Am 18. November 2019 bezeichnete der US-Außenminister Mike Pompeo die israelischen Siedlungen dann als »nicht unvereinbar mit internationalem Recht«². Am 6. Dezember 2017 hatte US-Präsident Trump bereits Jerusalem als Israels Hauptstadt anerkannt und die Verlegung der US-Botschaft aus Tel Aviv nach Jerusalem beschlossen. Am 25. März 2019 verletzte der US-Präsident dann die Sicherheitsratsresolution 497 und erkannte die israelische Annexion der Golanhöhen an.

Bereits früh in seiner Amtszeit setzte sich Donald Trump zum Ziel, den Deal aller Deals, den »Deal of the Century«, zwi-

schen den Israelis und Palästinensern zu schließen und beauftragte seinen Berater und Schwiegersohn Jared Kushner, den Plan dafür zu entwickeln. Allerdings wurde die palästinensische Führung an der Entwicklung des Plans nicht beteiligt. Seine Entstehung wurde vielmehr von dem der Siedlerbewegung nahestehenden US-Botschafter in Israel David M. Friedman und vom Kabinett Netanjahu geprägt. Netanjahu war es dann auch, den Donald Trump an seine Seite rief, um den Plan am 28. Januar 2020 in Washington vorzustellen.

Der Plan missachtet verschiedene UN-Resolutionen und international vereinbarte Parameter und zeichnet ein zukünftiges Palästina als einen in Enklaven zerstückelten Rumpfstaat, der keine Souveränität über seine Grenzen, seinen Luftraum, seine Sicherheit und wesentliche Ressourcen besitzt. Er schlägt weite Teile des Westjordanlandes sowie Ostjerusalem dem israelischen Territorium zu. Auch wenn der Plan ein Investitionsprogramm von 50 Milliarden US-Dollar für seine Umsetzung und die Unterstützung der palästinensischen Wirtschaft vorsieht, sind sich internationale Beobachter einig, dass ein solcher palästinensischer »Staat« nicht lebensfähig wäre.

Nach Veröffentlichung des Plans »Peace to Prosperity« kündigte der israelische Ministerpräsident Benjamin Netanjahu eine unmittelbare Annexion von den Teilen des Westjordanlandes an, die in dem Plan Israel zugeschrieben werden. Stattdessen wurde jedoch zunächst ein israelisch-amerikanisches Komitee eingerichtet, das über die unilateral zu annektierenden Gebiete bis zum 1. Juli 2020 entscheiden soll.

² <https://www.timesofisrael.com/full-text-of-pompeos-statement-on-settlements/>

KONSEQUENZEN

Auch wenn zum Zeitpunkt der Analyse noch keine Klarheit darüber herrscht, ob und in welchem Ausmaß sich die israelischen Annexionspläne materialisieren, können hier dennoch potenzielle Szenarien skizziert werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es sich um einen komplexen Prozess mit vielen Variablen handelt. Es ist daher beispielsweise schwer zu prognostizieren, wie schnell oder langsam Ereignisse eintreten würden. Kommt es zu einer minimalen Annexion, die hinter die Erwartungen zurückfällt, könnten die Reaktionen darauf auch weniger radikal ausfallen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass damit nicht trotzdem die Grundlage für eine sich aufschaukelnde Entwicklung geschaffen wäre.

KONSEQUENZEN FÜR DEN ISRAELISCH-PALÄSTINENSISCHEN KONFLIKT

Der israelisch-palästinensische Konflikt nahm Ende der 1980er Jahre eine entscheidende Wende. Er entwickelte sich von einem Nullsummenspiel und dem Kampf um das gesamte Land des ursprünglichen britischen Mandatsgebietes Palästina zu einer potenziellen Win-win-Lösung. Die Idee: Israelis und Palästinenser würden sich das Land aufteilen und in zwei Staaten Seite an Seite miteinander leben. Voraussetzung dafür war, dass die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) ihren bewaffneten Kampf für die Perspektive auf einen eigenen Staat in den Grenzen von vor 1967 aufgab und israelische Politiker wie Jitzchak Rabin während der Ersten Intifada erkannten, dass eine dauerhafte israelische Besatzung der Palästinensischen Gebiete keine Lösung darstellte.

Die Zweistaatenlösung, die mit dem Friedensprozess Anfang der 1990er Jahre anvisiert wurde, führte zur Anerkennung des Staates Israel durch die PLO und zur Gründung der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA), die Teile der Palästinensischen Gebiete fortan in Teilautonomie verwaltete. Der Friedensprozess musste viele Rückschläge hinnehmen, wie die Ermordung des israelischen Ministerpräsidenten Jitzchak Rabin durch einen national-religiösen Israeli, den kontinuierlichen Siedlungsbau und die Gewalt der Zweiten Intifada. Solange jedoch die Hoffnung auf eine Zweistaatenlösung aufrecht erhalten blieb, bewegte sich der Konflikt im Rahmen einer Win-win-Logik. Eine potenzielle Annexion würde den Konflikt zurück in die Gewinner-Verlierer-Logik zwingen. Die Zweistaatenlösung, deren langsamer Tod schon häufig be-

schrieben wurde, würde damit endgültig der Vergangenheit angehören.

Benjamin Netanjahu, der bereits Anfang der 1990er Jahre zu den schärfsten Kritikern des Friedensprozesses gehörte, hat sich in der jüngeren Vergangenheit mehrfach dafür gelobt, dass er einen Palästinensischen Staat stets verhindert habe. Diese Haltung verbunden mit Annexion wäre der formale Nachweis dafür, dass es der aktuellen israelischen Regierung nicht mehr um eine Zweistaatenlösung geht, sondern um die dauerhafte Kontrolle des Landes zwischen Jordan und Mittelmeer. Den Palästinenser_innen wird in diesem Szenario höchstens eine Teilautonomie eingeräumt, wenn sie kooperieren und sie ihre Rolle als Verlierer des Konflikts dauerhaft akzeptieren.

Die palästinensische Führung hat ihre Konsequenzen daraus gezogen und am 20. Mai 2020 einen Rücktritt von allen Verträgen mit Israel und den USA verkündet.³ Weil die palästinensische Führung in der Vergangenheit bereits häufiger vollmundige Ankündigungen gemacht hat, der keine Taten folgten, ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Analyse das Ausmaß dieses Schrittes noch schwer abzuschätzen. Er hat das Potenzial, den Konflikt in die Zeit vor dem Friedensprozess zurückzusetzen. Die Anerkennung Israels durch die PLO steht auf dem Spiel. Und auch der Sinn der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) als quasistaatliche Struktur geht verloren, wenn die Perspektive auf einen eigenen Staat fehlt. Bereits jetzt hat die Autonomiebehörde, die mit Israel auf vielen Ebenen, insbesondere im Sicherheitsbereich, bisher eng zusammengearbeitete, in der Bevölkerung mit dem schlechten Image zu kämpfen, nur ein verlängerter Arm der israelischen Besatzung zu sein.

Die politische Botschaft, die von einer Annexion ausginge, wäre besonders verheerend für diejenigen Kräfte, die sich für eine friedliche, dialogbasierte Lösung einsetzen. Während die PA von Israel mit dem Zurückhalten von kommissarisch eingezogenen palästinensischen Steuereinnahmen, dem kontinuierlichen Siedlungsbau und zuletzt den Annexionsplänen fortlaufend gedemütigt wird, kann sich die im Gazastreifen herrschende Hamas derweil als diejenige palästinensische Kraft präsentieren, die von Israel ernst genommen wird. Sie

³ <http://english.wafa.ps/page.aspx?id=tB79kVa117154132029atB79kV>

hat Israel nicht anerkannt und setzt auf Gewalt. Dennoch oder gerade deswegen steht sie mit Israel in (indirekten) Verhandlungen über einen Gefangenen austausch, Erleichterungen für den Warenverkehr und einen dauerhaften Waffenstillstand.

Die PA hat eigentlich keinerlei Interesse an ihrer eigenen Auflösung und erst recht nicht an Gewalt. Der Aufbau der PA, an dem die internationale Gemeinschaft maßgeblich beteiligt war, hat trotz vieler Defizite dazu geführt, dass ihr die Weltbank und die Vereinten Nationen bereits im Jahr 2011 bestätigten, »ready for statehood« zu sein. In der Tat bewies die PA zuletzt in der Coronakrise, dass sie staatlichen Aufgaben durchaus gewachsen ist. Sollte sich die palästinensische Führung jedoch im Fall einer Annexion an den bisherigen Strukturen festhalten, wäre es nur eine Frage der Zeit, bis sie die Führung über die Palästinenser_innen verlöre.

Dieses Szenario entwirft auch eine große Gruppe von ehemaligen israelischen Militärs und Angehörigen der Geheimdienste.⁴ Über 220 »Commanders for Israel's Security« waren in einer Studie vor dem Dominoeffekt im Fall einer Annexion, der früher oder später zur Auflösung der PA führte. Israel müsse dann zwangsläufig die Zivilverwaltung für die 2,6 Millionen Palästinenser_innen in der Westbank übernehmen, seine militärische Präsenz in der Westbank erheblich aufstocken und 30.000 Reservisten einberufen.⁵

In einem solchen Szenario ist es nicht auszuschließen, dass sich mehr und mehr Palästinenser_innen von der Idee eines eigenen Staates abwenden und dem Kampf für gleiche Rechte in einem einzigen Staat zuwenden könnten. Bereits jetzt äußern sich viele mit der palästinensischen Führung unzufriedene junge Palästinenser_innen im Sinne einer Einstaatenlösung. Auch der Generalsekretär der Mitte-links-Partei Al-Mubadara Dr. Mustafa Barghouti sieht in der Einstaatenlösung den logischen Schritt, sollte die Perspektive auf eine Zweistaatenlösung mit der Annexion ein für alle Mal verbaut werden. Da in Israel allerdings nur eine Minderheit bereit wäre, allen Palästinenser_innen im Westjordanland gleiche Rechte einzuräumen – aus Angst, die neue Demografie bedrohe den jüdischen Charakter Israels –, müssten sich die Palästinenser_innen auf eine weitere lange Zeit der Beschneidung ihrer Menschenrechte einstellen.

KONSEQUENZEN FÜR DIE LEBENS- VERHÄLTNISSE DER PALÄSTINENSER_INNEN

Eine Annexion von Teilen des Westjordanlandes hätte unmittelbare Folgen für die Lebensverhältnisse und die grundlegenden Rechte der palästinensischen Bevölkerung, und zwar sowohl in den tatsächlich annektierten Gebieten als auch im

gesamten Westjordanland.⁶ Bereits unter dem seit 1967 andauernden Besatzungsregime wurden die Menschenrechte der palästinensischen Bevölkerung verletzt. Annexion würde Entwicklungen wie die Enteignung von Privat- und kommunalem Besitz sowie die erhebliche Einschränkung der Bewegungs- und Reisefreiheit nachdrücklich verschärfen. Der Zugang zu natürlichen Ressourcen wie Wasser und Ackerland würde noch stärker eingeschränkt und eine eigenständige wirtschaftliche Entwicklung dauerhaft verhindert. Zudem würde sie den Rechtsstatus von Palästinensern und Palästinenserinnen infrage stellen.

Zwar verfolgt Israel das Ziel, so viel Land wie möglich mit so wenig palästinensischer Bevölkerung wie möglich zu annektieren – dieses Szenario sieht auch der Trump-Plan vor mit den oben aufgeführten Problemen. Dennoch wird es beispielsweise im Fall des Jordantals unumgänglich sein, dass sich Israel mit einer palästinensischen Bevölkerung auf dem neuen Staatsgebiet konfrontiert sehen wird. Noch gibt es für die Frage nach dem zukünftigen rechtlichen Status dieser Menschen keine offizielle Position. Folgende Szenarien sind denkbar:

- 1) Israel bietet den Palästinenser_innen die volle israelische Staatsbürgerschaft an. Wird diese nicht angenommen, droht ihnen ein ungeschützter Rechtsstatus.
- 2) Israel gewährt den Palästinenser_innen eine Aufenthaltsgenehmigung nach dem Vorbild des Einwohnerstatus im annektierten Ostjerusalem. Dieser Status verleiht den dort lebenden Palästinenser_innen alle Bürgerrechte mit der Ausnahme des Wahlrechts, er kann jedoch bei längeren Aufenthalten im Ausland entzogen werden.
- 3) Israelische Menschenrechtsgruppen wie B'Tselem und Yesh Din halten auch eine Vertreibung von Palästinenser_innen für möglich.⁷

Mit der wachsenden Gefahr einer Annexion wächst auch die Furcht der palästinensischen Bevölkerung vor der Enteignung und dem Verlust von öffentlichem und privatem Landbesitz sowie den damit verbundenen Lebensgrundlagen. Den rechtlichen Rahmen für die Enteignung im Fall einer Annexion liefert, unter anderem, das 1950 nach dem Krieg von 1948/49 und der Flucht und Vertreibung großer Teile der palästinensischen Bevölkerung verabschiedete Absentees' Property Law. Dieses Gesetz erlaubt es dem israelischen Staat, palästinensischen Privatbesitz zu verstaatlichen, sollte sich der Eigentümer außerhalb des israelischen Staatsgebietes befinden. In den Oslo-Verträgen wurde das Westjordanland in A-, B- und C-Gebiete aufgeteilt, wobei die Gebiete A und B unter palästinensische Teilautonomie gestellt und die C-Gebiete unter voller israelischer Kontrolle belassen wurden. Viele Szenarien sehen es als sehr wahrscheinlich an, dass Teile der C-Gebiete annektiert werden, die sich zu 44 Prozent in palästinensischem Privatbesitz befinden. Palästinensische Bauern und Grundbesitzer, die in den A- oder B-Gebieten wohnen,

⁴ <https://foreignpolicy.com/2020/04/23/netanyahus-annexation-plan-is-a-threat-to-israels-national-security/>

⁵ <http://en.cis.org.il/wp-content/uploads/2018/12/RAMIFICATIONS-OF-WEST-BANK-ANNEXATION.pdf>

⁶ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25857&LangID=E>

⁷ <https://www.yesh-din.org/en/the-potential-impact-of-west-bank-annexation-by-israel-on-the-human-rights-of-palestinian-residents/>

haben bereits jetzt nur eingeschränkten Zugang zu ihren Ländereien. Im Fall einer Annexion müssten sie mit Enteignung oder noch stärkeren Zugangsbeschränkungen rechnen.

Ein weiterer Mechanismus der Enteignung ist die Verstaatlichung von Grund und Boden für öffentliche Zwecke. Einen prominenten Präzedenzfall stellt der Bau der Autobahn 443 dar, die mitten durch das Westjordanland verläuft und Jerusalem mit der israelischen Küstenebene verbindet. Die Autobahn trennt nicht nur palästinensische Gemeinden voneinander, Palästinenser_innen wurden für ihren Bau auch enteignet. Der öffentliche Zweck der Autobahn kommt den Palästinenser_innen jedoch nicht zugute, da sie Gebiete verbindet, zu denen sie keine Zugangserlaubnis haben.

Bereits jetzt ist die Bewegungsfreiheit für Palästinenser_innen im Westjordanland durch ein System von Checkpoints und Straßensperrungen eingeschränkt. Eine Annexion von Teilen des Westjordanlandes würde die Zerklüftung der palästinensischen Gebiete verschärfen, weil sie palästinensische Gemeinden durch israelisches Staatsgebiet voneinander trennen würden. Palästinenser_innen wären gezwungen, Genehmigungen von Israel zu beantragen, um durch annektiertes Gebiet fahren zu dürfen, oder sie müssten zeitaufwendige Umwege in Kauf nehmen. Ihr Zugang zu Krankenhäusern, Arbeitsplätzen, Ackerland, Familie und Bildungseinrichtungen würde weiter stark eingeschränkt werden.

Die Annexion des Jordantals würde eine Situation verstetigen, die es Palästinenser_innen und internationalen Besucher_innen unmöglich macht, in das Westjordanland zu gelangen, ohne durch israelisches Gebiet zu reisen. Israel hält sich bereits jetzt vor, Menschen die Einreise aufgrund ihrer Haltung zum israelisch-palästinensischen Konflikt zu verweigern. Dies hat bereits Intellektuelle wie Noam Chomsky und zuletzt sogar US-Kongressabgeordnete betroffen.

KONSEQUENZEN FÜR DEN CHARAKTER DES ISRAELISCHEN STAATES

Der israelische Staat hat sich seit seiner Ausrufung als jüdisch und demokratisch charakterisiert. Vor allem die palästinensisch-arabische Minderheit in Israel, die zunächst unter Militärverwaltung leben musste und dann unter struktureller Diskriminierung gelitten hat, hat stets kritisiert, dass Israel dem jüdischen Charakter Vorzug vor dem demokratischen einräumte. Die Diskussion über den demokratischen Charakter gewinnt jedoch vor allem dann an Brisanz, wenn nicht nur Kernisrael, sondern das gesamte Land, das der Staat kontrolliert, einbezogen wird.⁸ Nach 52 Jahren Besatzung hat Israel durch den Siedlungsbau eine Einstaatenrealität geschaffen, in der zwei verschiedene Rechtssysteme zum Tragen kommen,⁹ israelisches Zivilrecht für die Siedler_innen und Militärrecht für die Palästinenser_innen. Sollte es zur unilateralen Annexion

kommen, würde die Besatzung endgültig ihren temporären Charakter verlieren und dieser Umstand auf Dauer festgeschrieben werden.

Israelische Kritiker_innen von links wie der Meretz-Vorsitzende Nitzan Horowitz bis weit ins Zentrum der israelischen Politik, beispielsweise Ex-Geheimdienstchef Ami Ayalon, beschreiben diese Gefahr und verwenden offen den auch in Deutschland besonders umstrittenen Begriff »Apartheidsstaat«. Sie wollen den jüdischen und den demokratischen Charakter des Staates erhalten und sehen entweder den einen oder den anderen durch Annexion und den Tod einer Zweistaatenlösung in Gefahr. Der Kampf für oder gegen Annexion ist also nicht nur ein Kampf zwischen Israelis und Palästinensern und eine Frage der Aufrechterhaltung internationalen Rechts, sondern auch eine Auseinandersetzung in Israel um das Selbstverständnis und den Charakter des israelischen Staates.

KONSEQUENZEN FÜR DEN FRIEDEN IN DER REGION

Eine Annexion stellt die Beziehungen Israels zu den direkten Nachbarn Ägypten und Jordanien auf den Prüfstand und könnte die jüngsten Annäherungen zwischen Israel und einigen Staaten der Golfregion ausbremsen. Ohne eine dauerhafte Friedenslösung mit den Palästinensern, die durch Annexion in weite Ferne rücken würde, ist eine Normalisierung der Beziehungen Israels zu Staaten in der Region auszuschließen. Die Arabische Liga bezeichnete eine mögliche Annexion als »erneutes Kriegsverbrechen« Israels. Ägypten, Israels größter Nachbarstaat, unterhält seit dem Friedensvertrag von 1979 belastbare Beziehungen zu Israel und kooperiert eng vor allem in Sicherheitsfragen in Bezug auf die Sinai-Halbinsel und den Gazastreifen. Auch wenn eine israelische Annexion von Teilen der palästinensischen Gebiete in Ägypten höchst unpopulär wäre, dürfte die ägyptische Militärdiktatur realpolitischen Interessen einem Bruch mit Israel oder gar einer Aufkündigung des Friedensvertrages den Vorrang einräumen. Der Frieden wäre aber noch stärker als bisher an das diktatorische Regime in Kairo geknüpft und hätte keinerlei Verankerung in der Bevölkerung.

Stärker als in Ägypten sind die Beziehungen zwischen Jordanien und Israel an das israelisch-palästinensische Verhältnis gebunden. Das Friedensabkommen zwischen Israel und Jordanien von 1994 war unmittelbar an den israelisch-palästinensischen Friedensprozess geknüpft. Eine israelische Annexion wäre jedoch ein klarer Bruch der Oslo-Verträge und bedeutete das Ende einer Zweistaatenlösung. Jordanien, dessen Bevölkerung zu über der Hälfte eine palästinensische Herkunft hat, geriete durch israelische Annexionsschritte innenpolitisch erheblich unter Druck. Auch die israelischen Begründungen für die mögliche Annexion des Jordantals, die diesem eine sicherheitsstrategische Dimension zuschreiben, werden in Jordanien mit Irritation aufgenommen. Ein wesentliches Ergebnis des Friedens zwischen Israel und Jordanien ist eine sehr enge Sicherheitskooperation, die Israel außergewöhnlich wichtige strategische Vorteile in Bezug auf

⁸ <https://www.giga-hamburg.de/de/publikation/israels-politisches-system-keine-demokratie>

⁹ <https://law.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2015/02/Two-Systems-of-Law-English-FINAL.pdf>

Bedrohungen aus Syrien und vor allem Iran verschafft. Vor allem unter israelischen Militärs und Sicherheitsexperten gilt das Risiko einer Verschlechterung dieser Beziehungen zu Jordanien oder gar eine Aufkündigung des Friedensvertrages als größte Gefahr einer möglichen Annexion.

Da Jordanien auch wesentlich von den USA abhängig ist und jährliche finanzielle Unterstützung in Milliardenhöhe genießt, ist nicht klar, welches Ausmaß die Verschlechterung der Beziehungen zu Israel im Fall einer Annexion annehmen würde. Der innenpolitische Druck könnte das jordanische Königshaus jedoch dazu zwingen, zwischen Überleben und einer deutlichen Verschlechterung der Beziehungen wählen zu müssen. Ein erstes Opfer dürfte in jedem Fall der in Jordanien ohnehin höchst unpopuläre Gaslieferungsvertrag mit Israel sein.

KONSEQUENZEN FÜR DIE INTERNATIONALE GEMEINSCHAFT

Die Annexionspläne der israelischen Regierung bringen die internationale Gemeinschaft in eine schwierige Situation. Denn die Pläne stellen sowohl ein Scheitern der international unterstützten Zweistaatenlösung dar als auch einen massiven Bruch internationalen Rechts.

Die Aneignung von Territorium durch Gewalt ist ein klarer Bruch internationalen Rechts, wie es in der UN-Charta und den Genfer Konventionen festgeschrieben ist. Zwar haben rechte israelische Ideologen verschiedenste Anstrengungen unternommen, zu belegen, warum das Völkerrecht im Fall der Palästinenser_innen nicht zum Tragen komme. Dies hält jedoch keiner juristischen und historischen Überprüfung stand. Elf europäische Botschafter_innen, unter anderem aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien, haben die israelische Regierung Anfang Mai 2020 vor der Annexion gewarnt und diese als klaren Bruch internationalen Rechts beschrieben, der die regionale Stabilität und Israels internationales Ansehen gefährde¹⁰.

Eine unilaterale Annexion wäre auch ein Bruch mit diversen UN-Resolutionen, von der Sicherheitsratsresolution 242 von 1967 bis hin zur Resolution 2334 von 2016, die ein Ende der Besatzung und eine verhandelte Zweistaatenlösung auf der Basis der Grenzen von vor 1967 vorsehen. Eine Annexion wäre auch das definitive Ende der zwischen Israel und der PLO geschlossenen Osloer Friedensverträge.

Wie verhält sich die internationale Staatengemeinschaft gegenüber solch einem Bruch des internationalen Rechts? Als Teil des Westens im Kalten Krieg und als Partner im Friedensprozess seit den 1990er Jahren musste Israel bisher wenig mehr als warnende Worte und Äußerungen großer Besorgnis ob seiner andauernden Besatzungspolitik befürchten. Im Gegenteil stellte diese Politik keinerlei Hindernis für eine enge Einbindung in die internationale Staatengemeinschaft dar.

Auch nahmen europäische Staaten, darunter Deutschland, die israelische Politik zuletzt sogar deutlich gegenüber Kritik in Schutz. Im Mai 2019 stimmte der Deutsche Bundestag einem Antrag zu, der die BDS-Bewegung (Boycott, Divestment and Sanctions), die zum Ende der Besatzung und zum Boykott Israels aufruft, pauschal als antisemitisch bezeichnet, ohne die israelische Besatzung zu erwähnen. An BDS gibt es viel zu kritisieren, der Vorgang im Bundestag zeigt aber vor allem die Sensibilitäten in Deutschland. Zuvor hatten 60 israelische und jüdische Wissenschaftler_innen, darunter renommierte Holocaust- und Antisemitismusforscher_innen, in einem offenen Brief vor einer solchen Pauschalisierung gewarnt.¹¹

Im Februar 2020 dann vertrat Deutschland beim Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) die Position, dass dieser in den Palästinensischen Gebieten keine Zuständigkeit habe. Die formalistische Begründung, dass Palästina noch kein Staat sei und somit auch keine Gerichtsbarkeit auf den IStGH übertragen könne, wurde in Israel gefeiert und als Beleg dafür verstanden, dass es in den besetzten Gebieten freie Hand habe. Eine finale Entscheidung der Vorgerichtskammer des IStGH steht zum Zeitpunkt dieser Veröffentlichung noch aus. Das Beispiel aber zeigt, welche Wende sich im außenpolitischen Handeln einiger europäischer Staaten vollziehen müsste, um Israel im Fall einer Annexion zur Rechenschaft zu ziehen.

Annexion wäre nicht der erste Bruch Israels mit internationalem Recht. Vielmehr bezeichnete der UN-Sicherheitsrat den israelischen Siedlungsbau zuletzt im Dezember 2016 als »flagrant violation of international law«.

Ein Versuch der Europäischen Union, die engen Beziehungen mit Israel und diesen »eklatanten Bruch internationalen Rechts« in Einklang zu bringen, war der Beginn einer Differenzierungspolitik, die stärker zwischen Israel selbst und den besetzten Gebieten unterscheiden will. Dazu gehörte beispielsweise die Kennzeichnungspflicht für Produkte aus israelischen Siedlungen, die im November 2019 vom Europäischen Gerichtshof höchstrichterlich bestätigt wurde.

Die israelische Regierung hat sich stets gegen eine Differenzierungspolitik gewehrt. Die *de jure*-Annexion von Teilen des Westjordanlandes würde eine Differenzierungspolitik tatsächlich erheblich erschweren. Israel und seine Besatzung der Palästinensischen Gebiete würden noch stärker zu einer Einheit verschmelzen. Die Schwierigkeit zwischen den Systemen zu unterscheiden würde Stimmen, die zum Boykott gegen Israel aufrufen, deutlich mehr Legitimation verleihen.

Und wie verhält sich die internationale Staatengemeinschaft im Fall einer Annexion gegenüber den Palästinenser_innen? Sie hat die Palästinensische Autonomiebehörde wesentlich mit aufgebaut. Allein Deutschland hat seit den 1990er Jahren 1,2 Milliarden Euro investiert. Im Fall von Annexion stünde sie

¹⁰ <https://www.timesofisrael.com/11-european-ambassadors-warn-israel-against-west-bank-annexation/>

¹¹ <https://www.scribd.com/document/410140639/Aufruf-von-Judischen-und-Israelischen-Wissenschaftler-an-Deutsche-Parteien-zu-BDS>

vor dem Scherbenhaufen der Bemühungen um einen palästinensischen Staat an der Seite Israels. Sollte die PA zerfallen, könnte Deutschland dann die palästinensische Zivilverwaltung weiterhin in dieser Form unterstützen, ohne sich der dauerhaften Besatzung mitschuldig zu machen? Für diese Frage ist es eventuell noch zu früh, aber sie zeigt das Ausmaß der Problematik auf, gelingt es nicht, der Idee der Zweistaatenlösung neues Leben einzuhauchen.

EIN DIPLOMATISCHER DRAHTSEILAKT

Da Annexion die Perspektive auf einen dauerhaften israelisch-palästinensischen Frieden erheblich gefährdet und die internationale Ordnung bedroht, geht es für die internationale Gemeinschaft sowohl darum, einen Weg zu finden, unilaterale Annexion zu verhindern, als auch darum, Reaktionen vorzubereiten, sollte sich die israelische Regierung für diesen Schritt entscheiden. Die Zuspitzung des Konflikts durch die angedrohte Annexion ermöglicht der internationalen Gemeinschaft, ihre Position zum Konflikt und ihr Handeln in Einklang zu bringen und sich wieder verstärkt für einen dauerhaften Frieden in der Region zu engagieren. Folgende Optionen werden derzeit von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union diskutiert.

a) Sanktionen gegenüber Israel

Sanktionen werden vor allem von denjenigen Staaten in Erwägung gezogen, die in einer möglichen Annexion eine Bedrohung der internationalen Ordnung sehen. Wie wäre ihre Glaubwürdigkeit aufrechtzuerhalten, wenn sie einerseits im Fall der russischen Annexion der Krim für schnelle und direkte Sanktionen votierten, andererseits bei einer israelischen Annexion von Teilen der Palästinensischen Gebiete darauf aber verzichten würden? Offizielle Sanktionsandrohungen von staatlicher Seite gibt es bisher nicht und sie sind auch eher unwahrscheinlich.¹² Allerdings sollen hinter verschlossenen Türen Frankreich, Spanien, Italien, die Niederlande, Polen, Schweden, Dänemark, Belgien, Luxemburg und Irland für einen harten Kurs werben.¹³

In einem offenen Brief haben britische Parlamentsmitglieder ihre Regierung zu Sanktionen aufgefordert.¹⁴ Eine derartige Empfehlung gab es auch vom Außenausschuss des britischen Oberhauses.

Ein deutliches Signal der Europäischen Union wäre beispielsweise, das (temporäre) Aussetzen des EU-Assoziierungsabkommens mit Israel unter Verweis auf Artikel 2, in dem es

¹² <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=2057&type=publicationfile>

¹³ <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-the-eu-discusses-sanctions-against-israeli-annexation-that-will-not-require-consensus-1.8849054>

¹⁴ <https://www.caabu.org/news/news/127-british-politicians-demand-uk-impose-sanctions-israel-event-annexation-occupied-palest>

heißt: »Die Beziehungen zwischen den Vertragsparteien ebenso wie alle Bestimmungen des Abkommens beruhen auf der Achtung der Menschenrechte und der Grundsätze der Demokratie, von denen die Vertragsparteien sich bei ihrer Innen- und Außenpolitik leiten lassen und die ein wesentliches Element dieses Abkommens sind.« Mitglieder der S&D-Fraktion (Socialists & Democrats) im EU-Parlament haben auf einen Bruch des Artikels 2 im Fall einer Annexion hingewiesen.¹⁵

b) Konditionierung von Förderung

Zu prominenten Befürworter_innen der Konditionierung von Förderungen gehört die jüdisch-amerikanische Lobbygruppe J Street, die vor allem unter US-Demokraten viele Anhänger_innen hat. Sie hat eine weltweite Kampagne gegen die Annexionspläne der israelischen Regierung gestartet und fordert für den Fall der Annexion, die amerikanische Militärhilfe für Israel von mehreren Milliarden US-Dollar pro Jahr an Bedingungen zu knüpfen.¹⁶

In der Europäischen Union kursieren Ideen, Israels Förderung durch Programme wie Horizon 2020 und Erasmus+ auszusetzen. Israelische Unternehmen und Forschungseinrichtungen haben mit über einer Milliarde Euro Förderung von Horizon 2020 bisher mit am stärksten profitiert.¹⁷

c) Verstärkte Differenzierungspolitik

Eine unilaterale Annexion wäre ein bewusster Schritt, die Grenzen zwischen Israel und den besetzten Gebieten zu verwischen. Eine verstärkte Differenzierungspolitik wäre auf Linie mit der bisherigen Politik der EU und eine klare Antwort darauf. Anstatt auf die Sanktionierung Israels insgesamt zu setzen, könnten der gezielte Entzug von Privilegien gegenüber

¹⁵ <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-new-netanyahu-led-government-israel-worrying-we-will-never-accept-illegal-annexation>

¹⁶ https://s3.amazonaws.com/s3.jstreet.org/images/Annexation_Memo_-_April_2020.pdf

¹⁷ <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/sense/app/a976d168-2023-41d8-acec-e77640154726/sheet/0c8af38b-b73c-4da2-ba41-73ea-34ab7ac4/state/analysis/select/Country/Israel>

Siedler_innen und Produkten aus den Siedlungen, die Botschaft senden, dass der Bruch internationalen Rechts einen Preis hat.

d) Anerkennung des Palästinensischen Staates

Die Anerkennung des Palästinensischen Staates wäre ein deutliches Bekenntnis derjenigen Staaten, die zwar regelmäßig die Zweistaatenlösung als einzig mögliche propagieren, jedoch bisher nur einen der beiden Staaten anerkannt haben. 138 von 193 Staaten in den Vereinten Nationen haben den Palästinensischen Staat bereits anerkannt, in der EU zuletzt Schweden im Jahr 2014. Anstatt Sanktionen zu verhängen, was einigen Staaten wie Deutschland schwerfallen dürfte, wäre eine Anerkennung des Palästinensischen Staates eine Option, die Israel nicht bestraft, sondern die palästinensische Seite aufwertet. Die Parlamente von Frankreich, Spanien, Großbritannien, Irland und Portugal haben ihre Regierungen bereits 2014 zur Anerkennung des Palästinensischen Staates aufgefordert. Für die jeweiligen Regierungen wäre dies ein besonders einfacher Schritt.



FAZIT

Welche Reaktionen die internationale Staatengemeinschaft, die Nachbarstaaten Israels und die palästinensische Führung für den Fall einer Annexion ankündigen und wie glaubwürdig diese in den Augen der israelischen Regierung ausfallen, wird Israels Entscheidungsfindung beeinflussen. Unabhängig von zukünftigen Entscheidungen der israelischen Regierung hat die Festschreibung von Annexionsplänen im ausgehandelten Regierungsprogramm bereits ihre Intention verdeutlicht und damit ein Schlaglicht auf die Situation im israelisch-palästinensischen Konflikt geworfen.

Alle Parteien, denen es ernsthaft um einen gerechten und dauerhaften Frieden zwischen Israelis und Palästinensern geht, könnten den Zeitpunkt nutzen, ihre Haltung und ihr Handeln in Einklang zu bringen. Dabei muss es nicht primär darum gehen, die eine oder andere Seite für Fehlverhalten zu bestrafen, sondern grundsätzlich ein klares, wertegebundenes Handeln zu entwickeln. Die internationale Gemeinschaft hat ein Interesse daran, den Kräften eines Nullsummenspiels, die nur einen Gewinner und einen Verlierer sehen und sich mit einem dauerhaften Konflikt abgefunden haben, ein klares Bekenntnis für Frieden und Menschenrechte entgegenzusetzen. Ein deutliches Signal wäre eine internationale Friedensinitiative, die dem Trump-Plan keine Beachtung schenkt, sondern stattdessen auf der Basis internationalen Rechts und der verabschiedeten UN-Resolutionen formuliert ist. Gelingt es der internationalen Gemeinschaft an diesem Scheideweg im israelisch-palästinensischen Konflikt nicht, ein deutliches Zeichen dafür zu setzen, dass Menschenrechte universell und nicht verhandelbar sind, muss sie sich auf eine lange Phase von Gewalt, Unrecht und Leid einstellen.

LITERATUR

127 British politicians demand UK impose sanctions on Israel in the event of annexation of occupied Palestinian territory.

<https://www.caabu.org/news/news/127-british-politicians-demand-uk-impose-sanctions-israel-event-annexation-occupied-palest>

11 European ambassadors warn Israel against West Bank annexation, Times of Israel, 01.05.2020.

<https://www.timesofisrael.com/11-european-ambassadors-warn-israel-against-west-bank-annexation/>

Aufruf von Jüdischen und Israelischen Wissenschaftler an Deutsche Parteien zu ‚BDS‘, Mai 2019.

<https://www.scribd.com/document/410140639/Aufruf-von-Jüdischen-und-Israelischen-Wissenschaftler-an-Deutsche-Parteien-zu-BDS>

Ayalon, Ami et al: Netanyahu's Annexation Plan Is a Threat to Israel's National Security, Foreign Policy, 23.04.2020.

<https://foreignpolicy.com/2020/04/23/netanyahus-annexation-plan-is-a-threat-to-israels-national-security/>

Beck, Martin: »Israels politisches System – keine Demokratie?«, GIGA Focus Nahost, Februar 2020.

<https://www.giga-hamburg.de/de/publikation/israels-politisches-system-keine-demokratie>

Commanders for Israel's Security (CIS): Ramifications of West Bank Annexation, Security and Beyond, Report 2018.

<http://en.cis.org.il/wp-content/uploads/2018/12/RAMIFICATIONS-OF-WEST-BANK-ANNEXATION.pdf>

EU Discusses Sanctions Against Israeli Annexation That Will Not Require Consensus, Haaretz, 15.05.2020.

<https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-the-eu-discusses-sanctions-against-israeli-annexation-that-will-not-require-consensu-1.8849054>

Israeli annexation plans would lead to »cascade of bad human rights consequences«, says UN expert.

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25857&LangID=E>

H2020 Country profile Israel.

<https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/sense/app/a976d168-2023-41d8-acec-e77640154726/sheet/0c8af38b-b73c-4da2-ba41-73ea34ab7ac4/state/analysis/select/Country/Israel>

Jstreet: Unilateral Annexation in the West Bank, Memo April 2020.

https://s3.amazonaws.com/s3.jstreet.org/images/Annexation_Memo_-_April_2020.pdf

President Abbas declares end to agreements with Israel, US; turns over responsibility on occupied lands to Israel, Wafa Palestinian News & Info Agency, 20.05.2020.

<http://english.wafa.ps/page.aspx?id=tB79kVa117154132029atB79kV>

PRIO Middle East Centre: A House Divided: EU Policy on the Israeli–Palestinian Conflict, Mideast Policy Brief 02/2020.

<https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=2057&type=publicationfile>

S&Ds: The new Netanyahu-led government in Israel is worrying. We will never accept illegal annexation of occupied territories, S&D Webseite, 17.05.2020.

<https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-new-netanyahu-led-government-israel-worrying-we-will-never-accept-illegal-annexation>

The Association for Civil Rights in Israel: One Rule, Two Legal Systems: Israel's Regime of Laws in the West Bank, October 2014.

<https://law.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2015/02/Two-Systems-of-Law-English-FINAL.pdf>

Yesh Din: Annexation Legislation Database.

<https://www.yesh-din.org/en/legislation/>

Yesh Din: The potential impact of West bank annexation by Israel on the human rights of Palestinian residents, Position Paper, April 2020.

<https://www.yesh-din.org/en/the-potential-impact-of-west-bank-annexation-by-israel-on-the-human-rights-of-palestinian-residents/>

ÜBER DEN AUTOR

Hannes Alpen leitet das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Ost-Jerusalem und vertritt die Stiftung in den palästinensischen Gebieten. Zuvor arbeitete er in der Internationalen Politikanalyse der FES in Berlin und leitete die Redaktion des Online-Journals Internationale Politik und Gesellschaft (IPG)

IMPRESSUM

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

Verantwortlich:

Elisabeth Braune, Leiterin Referat Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika

Tel.: +49-30-269-35-7420 | Fax: +49-30-269-35-9233

<https://www.fes.de/nahost>

Bestellungen / Kontakt:

info.nahost@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

RÜCKKEHR DES NULLSUMMENSPIELS

Israelische Annexionspläne beenden die Aussicht auf Frieden in Nahost



Die israelische Annexion von Teilen der Palästinensischen Gebiete würde nicht nur einen klaren Völkerrechtsbruch darstellen, sondern das formale Ende der Aussicht auf eine friedliche Zweistaatenlösung. Die gewaltsame Aneignung von Territorium verbietet sich gemäß der vierten Genfer Konvention. Im Kontext des israelisch-palästinensischen Konflikts würde ein solcher unilateraler Schritt den Weg für einen lebensfähigen palästinensischen Staat an der Seite Israels versperren. Es wäre ein Signal der israelischen Regierung, dass sie nur Platz für einen Staat zwischen Jordanflus und Mittelmeer sieht.



Nach 52 Jahren Besatzung hat Israel durch den Siedlungsbau eine Einstaatenrealität geschaffen, in der zwei verschiedene Rechtssysteme zum Tragen kommen, israelisches Zivilrecht für die Siedler_innen und Militärrecht für die Palästinenser_innen. Sollte es zur unilateralen Annexion kommen, würde die Besatzung endgültig ihren temporären Charakter verlieren und dieser Umstand auf Dauer festgeschrieben werden. Israelische Menschenrechtsgruppen fürchten daher, dass Israel in einem solchen Szenario seinen demokratischen Charakter verlieren und die Palästinenser_innen auf Dauer ihrer Rechte berauben würde.



Solange die israelische Regierung den Eindruck vermittelte, an einer Zweistaatenlösung interessiert zu sein, fiel es der internationalen Gemeinschaft nicht schwer, enge Beziehungen zu Israel zu pflegen. Sollte die israelische Regierung nach Jahrzehnten illegalen Siedlungsbaus, nun auch noch eine Annexion von Teilen der Palästinensischen Gebiete vorantreiben, dürfte es der internationalen Gemeinschaft schwer fallen, die engen Beziehungen zu Israel im gleichen Maße zu pflegen.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
www.fes.de/nahost