

## 50 Jahre deutsch-israelische diplomatische Beziehungen: wie weit trägt das Wunder der Annäherung?

Asseburg, Muriel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Asseburg, M. (2015). *50 Jahre deutsch-israelische diplomatische Beziehungen: wie weit trägt das Wunder der Annäherung?* (SWP-Aktuell, 40/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-430582>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## 50 Jahre deutsch-israelische diplomatische Beziehungen

Wie weit trägt das Wunder der Annäherung?

*Muriel Asseburg*

Am 12. Mai 2015 jährt sich zum 50. Mal der Tag, an dem die Bundesrepublik Deutschland und Israel diplomatische Beziehungen aufgenommen haben. Auch wenn es sich vor dem Hintergrund des Genozids an den europäischen Juden niemals um normale Beziehungen handeln wird: Im Jubiläumsjahr vergewissern sich hochrangige Vertreterinnen und Vertreter Deutschlands und Israels des an ein Wunder grenzenden Vertrauensverhältnisses und des engen Geflechts an Kontakten, das zwischen beiden Ländern entstanden ist. Mit keinem anderen Land im Nahen und Mittleren Osten ist Deutschland so eng verbunden. Dennoch: Die Annäherung ist im Wesentlichen ein Projekt der Eliten geblieben; die beiden Gesellschaften entwickeln sich derzeit weiter auseinander statt sich anzunähern. Und das Verhältnis ist vor allem aufgrund der Differenzen über eine Zweistaatenregelung des israelisch-palästinensischen Konflikts ernsthaft getrübt. Das Jubiläum sollte daher für die deutsche Politik und Gesellschaft Anlass sein, darüber zu reflektieren, was historische Verantwortung bedeutet und was sie für Deutschlands Politik gegenüber Israel impliziert.

Nach dem Zivilisationsbruch der Shoa war kaum zu erwarten, dass Deutschland als »Land der Täter« und Israel als »Land der Opfer« später einmal enger miteinander kooperieren würden. In den 1950er Jahren gab es denn auch Widerstand gegen die Annäherung der beiden jungen Staaten – vor allem, aber nicht ausschließlich in Israel. Gleichzeitig waren die Beziehungen von Anfang an keineswegs nur von der Vergangenheit geprägt. Auch wenn im öffentlichen Diskurs die besondere Verantwortung Deutschlands für den Staat Israel

dominiert: In der Realität war die Kooperation seit jeher stark von beiderseitigen Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen geleitet. Seit Etablierung der diplomatischen Beziehungen haben deutsche Regierungen deren Vertiefung auf politischer, wirtschaftlicher, militärischer und gesellschaftlicher Ebene vorangetrieben. Allerdings handelte es sich dabei zunächst exklusiv um Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel. Die DDR hatte es stets abgelehnt, Verantwortung für die Verbrechen des Nazi-Regimes zu übernehmen.

men. Mit der Wiedervereinigung wurde die Israel-Politik der BRD zur allein maßgeblichen deutschen Position.

### **Enge bilaterale Kooperation**

Heute findet das enge Verhältnis der deutschen und der israelischen Regierung wohl seinen sinnfälligsten Ausdruck in den gemeinsamen Kabinetttreffen, die seit 2008 in ein- bis zweijährlichem Abstand abwechselnd in Berlin und Jerusalem stattfinden. Abgesehen von Israel hält Deutschland lediglich mit seinen engsten europäischen Partnern, außerdem mit Russland, China, Indien und neuerdings mit der Türkei vergleichbar hochrangige regelmäßige Treffen ab.

Bei den letzten Regierungskonsultationen im Februar 2014 wurde unter anderem ein Konsularabkommen vereinbart, nach dem sich israelische Staatsangehörige in Ländern, in denen Israel keine diplomatische oder konsularische Vertretung unterhält, in Notfällen an deutsche Auslandsvertretungen wenden können. Außerdem führen beide Länder gemeinsame Entwicklungsprojekte in Ländern Subsahara-Afrikas durch, vor allem in der Landwirtschaft, bei der Wasserversorgung und der Bekämpfung der Desertifikation. In den letzten Jahren ist Israel, bis 1996 selbst noch Empfänger deutscher Entwicklungshilfe und erst seit 2010 OECD-Mitglied, zu einem Partner Deutschlands in diesem allerdings besonders kritischen Politikfeld avanciert. Obwohl seine technische Expertise im Wassersektor unbestritten ist, spricht ein Umstand gegen eine solche Kooperation: Israels diskriminierende Wasserpolitik in den besetzten Gebieten. Denn sie führt dazu, dass die Menge des Trinkwassers, mit der die palästinensische Bevölkerung versorgt wird, deutlich unter dem von der WHO empfohlenen Minimum liegt. Israel verletzt insofern das Menschenrecht auf Wasser und seine Pflichten als Besatzungsmacht.

### **Handel, Militär- und Rüstungs Kooperation**

Die Handelsbeziehungen sind eng, wenn gleich asymmetrisch: 2014 war Deutsch-

land Israels viertgrößter bilateraler Handelspartner. Israel rangierte auf Platz 46 sämtlicher deutscher Handelspartner und auf Platz 3 unter den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens (jeweils nach Außenhandelsvolumen). Dabei hat sich ein besonders reger Handel mit Rüstungsgütern entwickelt, der wiederum von der engen Zusammenarbeit zwischen den Verteidigungsministerien, Armeen und Nachrichtendiensten beider Länder profitiert.

Deutschland hat großes Interesse an der israelischen Hightech-Rüstungsindustrie, speziell an der Drohnentechnologie. Seit den 1990er Jahren hat Deutschland von Israel unbemannte Flugzeuge geleast, die es im früheren Jugoslawien bzw. in Afghanistan einsetzte. Bei gemeinsamen Ausbildungslehrgängen und Übungen steht für die deutsche Seite außerdem im Vordergrund, von Israels praktischer Erfahrung bei der militärischen Terrorismusbekämpfung und insbesondere im Häuserkampf Nutzen zu ziehen.

Auf der anderen Seite war Israel zwischen 2009 und 2013 drittgrößter Empfänger deutscher Waffenexporte. Für Israel besonders wichtig war die Einfuhr deutscher Raketenabwehrsysteme und U-Boote: Deutschland lieferte zwei Schiffe kostenlos und die anderen zu deutlich reduzierten Preisen bzw. im Gegenzug für Rüstungskäufe in Israel. Das fünfte von derzeit insgesamt sechs vertraglich zugesicherten U-Booten ist im April 2013 vom Stapel gelaufen und dürfte demnächst ausgeliefert werden. Von deutscher Seite wurde die weitgehende Subventionierung der Waffenlieferungen mit dem Bekenntnis zu Israels Sicherheit begründet – zunächst vor dem Hintergrund deutscher Zulieferungen für das irakische Raketen- und Waffenprogramm und irakischer Angriffe auf Israel 1991, seither zunehmend auch unter Verweis auf die Bedrohung durch Iran. Hinzu kam Deutschlands Interesse, der eigenen Rüstungs- und Werftindustrie Aufträge zu verschaffen.

Obwohl die Waffenexporte dem Grundsatz widersprachen, nicht in Spannungsgebiete zu liefern, wurden sie mit der Rede-

wendung gerechtfertigt, »was schwimmt, geht«, die dem damaligen Außenminister Hans-Dietrich Genscher zugeschrieben wird. Sie sollte zum Ausdruck bringen, dass Deutschland nur solche Waffensysteme ausführen würde, die defensiv ausgerichtet wären bzw. die sich nicht zur Unterdrückung in den besetzten Gebieten einsetzen ließen. Diese Rechtfertigung ignoriert allerdings die Möglichkeit, die U-Boote auch für offensive Zwecke zu nutzen, etwa zur Anlandung von Kommandoeinheiten. Sie vernachlässigt auch den Aspekt der Proliferation, zu der Deutschland mit der Lieferung von Trägertechnologie beiträgt. Schließlich hat Israel die Schiffe umgebaut, damit von ihnen Marschflugkörper abgefeuert werden können, die als Trägersysteme für Nuklearsprengköpfe geeignet sind. Zwar kann man argumentieren, Deutschland leiste einen bedeutenden Beitrag zu Israels Sicherheit, indem es seine seegestützte atomare Zweitschlagsfähigkeit unterstützt. Tatsächlich birgt diese Fähigkeit allerdings – insbesondere angesichts der israelischen Drohungen, auch militärisch gegen das iranische Atomprogramm vorzugehen – durchaus die Gefahr, eine Eskalation der Spannungen in der Region zu fördern.

### **Gesellschaftspolitik**

Neben einigen zivilgesellschaftlichen Akteuren hat in erster Linie die Bundesregierung die Beziehungen auch auf gesellschaftlicher Ebene durch eine große Vielfalt an Austausch- und Kooperationsprogrammen gefördert. Dabei spielen diverse, überwiegend von ihr initiierte Projekte sowie einige wenige bilaterale Stiftungen eine herausragende Rolle. Im Mittelpunkt der Programme stehen Austausch und Zusammenarbeit von Kunstschaffenden sowie von Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Unternehmen, Politik und Medien. Seit über 50 Jahren veranstaltet die Bundeszentrale für politische Bildung Israel-Reisen für Multiplikatoren. Mittlerweile existieren zudem mehr als 100 Partnerschaften zwischen deutschen und israelischen Städten bzw.

Landkreisen. Seit den 1950er Jahren haben rund 700 000 junge Deutsche und Israelis an einem Jugendaustausch oder an Freiwilligendiensten (überwiegend von Deutschen in Israel) teilgenommen. Derzeit partizipieren jährlich rund 9000 Jugendliche und Schüler an solchen Austauschprogrammen.

### **Normalisierung und Kritik**

Trotz all dieser Programme sind die deutsch-israelischen Beziehungen im Wesentlichen ein Projekt der Eliten geblieben. Abgesehen von den direkt an Austauschprogrammen Beteiligten wirken sie zumindest kaum bzw. deutlich weniger als die Medienbilder auf die beiden Gesellschaften ein. Zu gegenseitigem Verständnis oder gar einer Annäherung der Sichtweisen haben sie insofern nur in geringem Maße beigetragen.

Deutsche und Israelis haben ganz unterschiedliche Lehren aus der Geschichte gezogen. Zugespitzt formuliert, hat sich im Land der Täter nach dem Leitspruch »Nie wieder Krieg!« eine politische Kultur der militärischen Zurückhaltung, des Souveränitätsverzichts und des Multilateralismus entwickelt. Im Land der Opfer wurde im Sinne des Diktums »Nie wieder Auschwitz!« in erster Linie auf staatliche Unabhängigkeit, militärische Stärke und atomare Abschreckung gesetzt. Diese Ansätze sind durch das jeweilige geopolitische Umfeld weiter verstärkt worden. Daher verwundert es nicht, dass es in den Bevölkerungen beider Länder wechselseitig Unverständnis und Befremden gibt.

Zugleich hat sich in den letzten Jahrzehnten die Wahrnehmung des anderen Landes in den beiden Bevölkerungen markant verändert. Dabei ist grosso modo der Blick der Israelis auf Deutschland positiver geworden, jener der Deutschen auf Israel negativer. Allerdings zeigen umfassende, auf Meinungsforschung basierende Studien ein deutlich weniger dramatisches Bild, als es etwa die antisemitischen Vorfälle in verschiedenen deutschen Städten im Zusammenhang mit dem Gaza-Krieg 2014 ver-

muten lassen oder als es aus Umfragen zu bestimmten Themen hervorgeht.

Auf der einen Seite nehmen Deutsche Israel im Wesentlichen im Kontext der belastenden Vergangenheit und des Nahostkonflikts wahr. Im Gegensatz zur politischen Elite lehnen es immer mehr Deutsche ab, aus der historischen Verantwortung die Verpflichtung abzuleiten, für Israels Sicherheit Sorge zu tragen. Gleichwohl ergibt sich in ihrer Sicht aus der deutschen Geschichte eine besondere Verpflichtung, sich für die Wahrung von Menschenrechten und dafür einzusetzen, dass Kriege verhindert werden. In einer im Frühjahr 2015 erschienenen Studie der Bertelsmann-Stiftung vertreten nur 40% der Befragten die Auffassung, dass Deutschland eine besondere Verantwortung für das jüdische Volk habe. Rund zwei Drittel der Befragten – in der Altersgruppe von 18 bis 29 Jahren sogar nahezu 80% – ärgern sich darüber, dass sie immer noch für die Verbrechen an den Juden verantwortlich gemacht werden. 55% wollen denn auch einen Schlussstrich unter die Vergangenheit ziehen. In Israel hingegen lehnen 77% der jüdischen Befragten einen solchen Schlussstrich ab. Knapp drei Viertel sind zudem der Meinung, dass Deutschland gegenüber dem jüdischen Volk nach wie vor eine besondere Verantwortung habe.

Schon lange sehen die Deutschen Israel nicht mehr als schwachen David, der von einem übermächtigen arabischen Goliath bedroht wird, wie dies noch während des 1967er Kriegs der Fall war. Insbesondere die israelische Politik gegenüber den Palästinensern stößt bei Deutschen auf Kritik. In ihren Augen ist Israel mindestens ebenso verantwortlich für mangelnde Fortschritte im Friedensprozess und für wiederkehrende Gewalt wie die Palästinenser. Der Gewalteininsatz Israels wird dabei oft als unverhältnismäßig wahrgenommen. Das bedrohliche sicherheitspolitische Umfeld, dem Israelis sich ausgesetzt sehen, wird bei dieser Bewertung hingegen kaum in Rechnung gestellt.

In diesem Kontext sehen Deutsche auch die Politik ihrer eigenen Regierung gegenüber Israel kritisch. Während sich Abgeord-

nete quer durch alle politischen Parteien etwa im letzten Gaza-Krieg im Juli/August 2014 einmal mehr quasi reflexhaft auf die Seite der israelischen Regierung stellten und deren Recht auf Selbstverteidigung betonten, machten knapp zwei Drittel der im August 2014 für den ARD Deutschland-Trend Befragten Israel und Hamas gleichermaßen für die Eskalation verantwortlich. Eine große Mehrheit war zudem der Ansicht, Deutschland sollte nicht einseitig Partei ergreifen, sondern eine neutrale Position einnehmen. Laut der bereits erwähnten Bertelsmann-Studie lehnt eine klare Zweidrittelmehrheit Waffenlieferungen an Israel ab.

Auf der anderen Seite haben mehr als zwei Drittel der Israelis ein überwiegend positives Deutschlandbild. Dies zeigt eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung vom Januar 2015, die auf Umfragen unter Juden und Arabern beruht. Bei jungen Israelis, deren Deutschlandbild infolge des Schulunterrichts, in dem Deutschland nahezu ausschließlich im Zusammenhang mit der Shoa thematisiert wird, negativer ist als beim Durchschnitt, gibt es paradoxerweise einen Berlin-Hype. Und auch wenn die meisten Israelis Deutschland nach wie vor mit der Shoa assoziieren: Sie sehen es zugleich als stabile westliche Demokratie und als Land, das für Innovationsfähigkeit, hochwertige Produkte und eine hohe Lebensqualität steht. Nach Ansicht von 80% der befragten Israelis ist die Bundesrepublik denn auch ein wichtiger Partner. Immerhin fast 60% glauben, dass Israel sich uneingeschränkt auf Deutschland verlassen könne. Infolgedessen wünschen sich Israelis auch, dass Deutschland in der internationalen Politik eine aktivere Rolle spielt. Dabei sind ihre Erwartungen denen der Deutschen allerdings diametral entgegengesetzt: Ein aktiveres Deutschland solle im Konflikt mit den Palästinensern und mit dem Iran auf ihrer Seite stehen, sich in der EU und in internationalen Organisationen für israelische Interessen einsetzen und Israel durch Waffenlieferungen unterstützen.

### **Auseinanderdriftende Gesellschaften**

Die Gesellschaften beider Staaten dürften sich auch angesichts der demographischen Trends kulturell, politisch und identitär weiter auseinanderentwickeln. Deutschland ist heute viel stärker durch Bevölkerungsgruppen geprägt, die keinen persönlichen Bezug zur Shoa haben. Ungeachtet dessen lässt sich in den letzten zehn Jahren kein signifikanter Anstieg des Antisemitismus in Deutschland nachweisen. Die in den Medien verbreitete These, dass insbesondere muslimische Einwanderer für die antisemitischen Vorfälle im Sommer 2014 verantwortlich gewesen wären, ist durch Statistiken nicht gedeckt. Antisemitische Slogans waren bei den Demonstrationen gegen den Gaza-Krieg zwar vor allem aus ihren Reihen zu vernehmen, das Gros der antisemitischen Straftaten ist aber eindeutig dem rechtsextremen Spektrum anzulasten.

Israel wiederum wird heute merklich weniger als in den ersten Jahren nach seiner Gründung von den aus Europa eingewanderten Juden geprägt. Und während der Anteil der religiösen Juden an der Bevölkerung wächst, nimmt jener der säkularen ab. 2010 wurde bereits jedes dritte israelische Kind in eine ultraorthodoxe Familie geboren. Daraus erwachsen nicht zuletzt Herausforderungen für die israelische Demokratie. Denn mit dieser Entwicklung breiten sich Auffassungen aus, die das jüdische Recht (die Halacha) generell oder zumindest in bestimmten Lebensbereichen über demokratische Prinzipien stellen.

Im Zuge dessen dürfte auch die Polarisierung zwischen Juden und Arabern in Israel fortschreiten, die in den letzten Jahren durch Gesetzesinitiativen ohnehin forciert wurde – etwa jene, die die jüdische Identität des Staates stärken sollte. Denn nicht nur plädieren Ultraorthodoxe signifikant häufiger als andere dafür, die politischen und ökonomischen Rechte arabischer Israelis einzuschränken. Auch greift in Israel insgesamt ein nationalreligiöser Diskurs mehr und mehr um sich, der einen religiös begründeten Anspruch auf Großisrael geltend macht – und dieser Diskurs erfasst sogar

Bevölkerungsteile, die sich selbst nicht als religiös bezeichnen. Heute bekennt sich bereits ein knappes Viertel der jüdischen Bevölkerung zu solchen Vorstellungen.

Als Faktor, der über die Zukunft mitbestimmt, dürfte sich der Zusammenhang zwischen Religiosität und Deutschlandbild erweisen, wie er etwa in der Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung zum Ausdruck kommt: 77% der säkularen jüdischen Israelis haben demnach ein positives Deutschlandbild, aber nur 42% der Orthodoxen und nicht mehr als 31% der Ultraorthodoxen. Insofern ist abzusehen, dass sich die beiden Gesellschaften immer weniger füreinander interessieren werden; die Irritationen dürften dagegen eher zunehmen.

### **Angespanntes Verhältnis**

Trotz der engen bilateralen Kooperation ist das politische Verhältnis durch Spannungen zwischen den Regierungen Merkel und Netanjahu gekennzeichnet. Wiederholt haben die beiden Regierungschefs und ihre Berater hitzige Telefonate geführt; wiederholt hat die Bundeskanzlerin offen die israelische Siedlungspolitik kritisiert – freilich immer erst, nachdem der US-Präsident dies getan hatte.

20 Jahre nach den Osloer Abkommen (1993–1995) zwischen Israel und der PLO herrscht in der politischen Elite Deutschlands große Frustration über den Stillstand des Friedensprozesses. Für ihn macht sie den israelischen Premier zumindest mitverantwortlich. Sein 2009 erstmals abgelegtes Bekenntnis zu einer Zweistaatenregelung hat angesichts der fortdauernden Siedlungsaktivitäten in den besetzten Gebieten an Glaubwürdigkeit verloren – und zwar schon lange bevor er im Juli 2014 äußerte, dass es keinen souveränen Staat Palästina geben werde; im Wahlkampf im März 2015 hat er dies lediglich bestätigt.

Berlin sieht die israelische Politik damit zunehmend im Widerspruch zur eigenen Einschätzung. Danach wäre Israels Sicherheit am besten gewährleistet durch eine Zweistaatenübereinkunft mit den Palästi-

nensern, eine umfassende Friedensregelung mit den anderen arabischen Nachbarn und regionale Kooperation. Schon seit Beginn der 1990er Jahre unterstützt Deutschland aktiv den israelisch-palästinensischen Friedensprozess, die multilateralen Nahostverhandlungen sowie EU-Initiativen, die auf die Einbindung Israels in ein euromediterranes Beziehungsgeflecht abzielen. Seit der Etablierung der Palästinensischen Autorität (PA) 1994 ist Deutschland einer der größten bilateralen Geber für die Palästinenser, die pro Kopf zugleich den höchsten Betrag an deutschen Hilfs- bzw. Entwicklungsgeldern erhalten. Neben der Unterfütterung des Friedensprozesses stand für Deutschland dabei vor allem der Aufbau staatlicher palästinensischer Institutionen im Vordergrund.

Mittlerweile ist jedoch nicht mehr zu übersehen, dass die Unterstützung des Friedensprozesses und der PA nicht zur Beilegung des Konflikts, sondern zur Zementierung des konflikthaften Status quo beiträgt. Denn Israelis und Palästinenser haben sich de facto keineswegs auf eine Zweistaatenregelung zubewegt. Vielmehr hat sich eine Einstaatenrealität verfestigt, in der Israel nahezu die vollständige Kontrolle über das Gebiet zwischen Mittelmeer und Jordan hat. Je nach Staatsbürgerschaft, Wohnort und ethnisch-religiöser Zugehörigkeit genießen die Bewohner dabei unterschiedliche Rechte. Die palästinensischen Gebiete sind durch Siedlungsbau, die Sperranlagen in der West Bank, die Abtrennung Ost-Jerusalems und die Blockade des Gaza-Streifens zerstückelt, das politische Zerwürfnis zwischen Fatah und Hamas untergräbt ihre Einheit zusätzlich. Eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung war trotz immenser Geberleistungen in den letzten 20 Jahren vor allem wegen der andauernden Besetzung nicht möglich.

### **Konstanten und graduelle Politikänderung Berlins**

Bislang hält die Bundesregierung an den meisten Konstanten fest, die seit Beginn der

1990er Jahre die deutsche Nahostpolitik gekennzeichnet haben. Insbesondere beharrt sie nach wie vor darauf, dass eine Konfliktregelung Ergebnis direkter, bilateraler Verhandlungen sein müsse. Auch sieht sie in den USA weiterhin den unersetzlichen Schlüsselakteur und Moderator solcher Verhandlungen. Druck auf Israel hält die Bundesregierung für kontraproduktiv und setzt überwiegend auf positive Anreize. Sogenannte unilaterale Schritte (israelische Siedlungspolitik, Internationalisierungsbemühungen der Palästinenser) lehnt Berlin als schädlich für den Friedensprozess ab. Die Bundeskanzlerin fühlt sich überdies auf ganz persönliche Weise dem Wohlergehen Israels verpflichtet und begreift dessen Sicherheit als Teil der deutschen Staatsräson. So ist sie auch der Forderung Netanjahus nachgekommen, Israel explizit als jüdischen Staat anzuerkennen. Dabei schließt die ethnisch-religiöse Definition der Identität Israels die nicht-jüdischen Bürgerinnen und Bürger des Landes (und damit rund 20% der Bevölkerung) aus.

Die ausbleibenden Fortschritte im Friedensprozess haben in den letzten Jahren jedoch eine graduelle Politikänderung Berlins bewirkt. So agiert Deutschland nicht länger jederzeit als »guter Botschafter Israels in der EU«, auf den sich Premier Ehud Barak noch verlassen konnte. Zwar wirkt die Bundesregierung keineswegs als treibende Kraft hinter der Zunahme einer Israelkritischen Haltung in der EU, aber sie findet sich heute eher im Mittelfeld europäischer Positionen. Berlin hat sich einerseits immer wieder vermittelnd bemüht, gemeinsame EU-Positionen zustande zu bringen. Andererseits hat es in den letzten Jahren nicht mehr versucht, europäische Schritte zu verhindern, die Israel als Strafmaßnahmen wertet. Vielmehr hat sie diese Schritte aktiv mitgetragen. Das gilt beispielsweise sowohl für das Aussetzen einer von Deutschland befürworteten und 2008 prinzipiell beschlossenen Aufwertung der EU-Israel-Beziehungen infolge des Gaza-Krieges 2008/2009 wie für die Annahme von EU-Leitlinien, die die Finanzierung israelischer Einrichtungen

und Aktivitäten in den 1967 besetzten Gebieten ab 2014 verbieten, oder für den Auftrag an die Europäische Kommission, Richtlinien für die Kennzeichnung von Siedlungsprodukten auszuarbeiten.

Berlin ist inzwischen auch zu der Überzeugung gelangt, dass international festgelegte Parameter einer Konfliktregelung hilfreich wären, um konstruktive und zielorientierte Verhandlungen zu begünstigen. Gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich und Frankreich hat es daher solche Parameter im Februar 2011 im Sicherheitsrat vorgestellt – konnte sie allerdings aufgrund der ablehnenden US-Haltung nicht durchsetzen. Nicht zugestimmt hat Berlin wiederum einem im Dezember 2014 von Jordanien in den Sicherheitsrat eingebrachten Resolutionsentwurf, der eine Beendigung der Besetzung bis Ende 2017 vorsah. Denn nach wie vor lehnt die Bundesregierung einen verbindlichen Zeitplan oder Zwangsmaßnahmen ab, von einer international oktroyierten Regelung ganz zu schweigen.

Der schärfste Ausdruck deutscher Unzufriedenheit mit Israels Politik blieb bislang denn auch die Enthaltung bei der Abstimmung über die Aufnahme Palästinas als »non-member observer state« in die VN, die im November 2012 in der Generalversammlung stattfand. Diese Enthaltung markierte dabei eine Aufweichung der Position in der Frage der Anerkennung Palästinas. Zugleich beharrt Deutschland nach wie vor darauf, dass ein palästinensischer Staat aus Verhandlungen hervorgehen müsse und dass es seine Anerkennung hiervon abhängig mache.

### **Perspektiven**

In den kommenden Monaten dürfte das bilaterale Verhältnis weiter unter Druck geraten. Denn die Chancen für eine Wiederaufnahme eines aussichtsreichen Friedensprozesses sind – auch mit Blick auf das Ergebnis der israelischen Parlamentswahlen im März 2015 – gleich null. Seitdem die letzte Runde der Verhandlungen abgebrochen wurde, setzen die Konfliktparteien vor allem auf einseitige Schritte; das israelisch-palä-

stinensische Verhältnis verschlechtert sich zusehends. Infolgedessen wird sich auch die internationale Isolierung Israels verstärken – und damit zugleich der Druck europäischer Partner auf Deutschland, sich klar zu positionieren und eine konsequentere europäische Linie gegenüber Israel mitzutragen.

### **Empfehlungen**

Deutschland und Israel haben 70 Jahre nach der Befreiung von Auschwitz und 50 Jahre nach Etablierung diplomatischer Beziehungen allen Grund, die staatliche Aussöhnung zu feiern. Zugleich sollte Deutschland das Jubiläumsjahr nutzen, um eine Diskussion über seine historische Verantwortung zu führen und eine kritische Bilanz der deutschen Israel-Politik zu ziehen. Denn die deutsch-israelischen Beziehungen lassen sich weder auf politischer noch auf gesellschaftlicher Ebene vom Nahostkonflikt isolieren – nicht zuletzt weil die israelische Politik und Gesellschaft einerseits und Deutschlands europäische Partner andererseits gegenläufige Erwartungen haben, wie Deutschland sich zu positionieren hat. Folgende Elemente sollten bei der Positionsbestimmung im Vordergrund stehen:

**Bedeutung historischer Verantwortung:** Eine breite gesellschaftliche und politische Debatte sollte klären helfen, welche spezifischen Verpflichtungen und Politikvorgaben sich heute für Gesellschaft, Innen- und Außenpolitik aus der historischen Verantwortung Deutschlands ergeben.

**Ausweitung von Austausch und Bildungsarbeit:** Angesichts des konstatierten Auseinanderdriftens der beiden Gesellschaften wäre es sinnvoll, bei Austauschaktivitäten der heutigen sozialen Realität stärker Rechnung zu tragen und bislang eher vernachlässigte Bevölkerungssegmente einzubeziehen; vernachlässigt wurden in beiden Gesellschaften etwa Einwanderungsgruppen und in Israel sowohl nicht-jüdische Minderheiten als auch der religiöse Sektor. In Deutschland gilt es zugleich, konsequenter als bislang durch aufklärende Bildungsarbeit und



rigorose Strafverfolgung gegen Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzugehen. Schließlich sollten Dialogforen unterstützt werden, die Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher religiöser Zugehörigkeit zusammenbringen.

**Engagement beim Krisenmanagement:**

Die Wahrnehmung der historischen Verantwortung in der Außenpolitik sollte auf einem empathischen Verständnis für die Bedrohungswahrnehmungen Israels, nicht aber auf einer unhinterfragten Übernahme israelischer Sicherheitsdoktrinen beruhen. Deutschland sollte seiner Verantwortung durch Ausweitung seines Einsatzes im regionalen Krisen- und Konfliktmanagement nachkommen. Dies ist umso dringlicher, als Israel in einem extrem fragilen Umfeld liegt, in dem das Risiko gewaltsamer Eskalation an mehreren Fronten hoch ist. Schon in der Vergangenheit hat Deutschland seine guten Dienste angeboten, um zwischen Israel und der Hisbollah bzw. der Hamas den Austausch von Gefangenen zu vermitteln. Es wäre durchaus sinnvoll, das durch solche Vermittlungstätigkeiten erworbene Vertrauen stärker präventiv zu nutzen, um künftige kriegerische Auseinandersetzungen abzuwenden.

Mit der gleichen Intention sollte sich Berlin gemeinsam mit seinen Partnern in der EU aktiv für eine Regelung des Konflikts um den Gaza-Streifen engagieren statt im Wesentlichen auf ägyptische Initiativen zu hoffen. Als Anknüpfungspunkt böten sich die Vorschläge des Außenministers vom Sommer 2014 an, unter anderem EU-Monitore einzusetzen, um die Blockade zu überwinden und auf diese Weise die Voraussetzungen für Wiederaufbau, wirtschaftliche Tätigkeit und ein menschenwürdiges Leben zu schaffen.

**Generelle Prinzipien deutscher Politik:**

Auch im besonderen Verhältnis zu Israel sollte sich Deutschland verpflichtet sehen, das eigene Handeln an der Wahrung der Menschenrechte, der Beachtung des Völkerrechts und der Präferenz für friedliche Konfliktregelung auszurichten. Dabei ist das Messen mit zweierlei Maß tunlichst zu ver-

meiden – etwa bei Lieferungen von Waffen, die nicht nur defensiven Zwecken dienen, oder bei gemeinsamen Übungen, bei denen die Bundeswehr oder Spezialeinheiten anderer Sicherheitskräfte von der israelischen Erfahrung im Besatzungsumfeld zu profitieren suchen. Auch sollten von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit solche Bereiche ausgeschlossen bleiben, in denen israelische Politik in den palästinensischen Gebieten Menschenrechte verletzt.

**Aktiver Einsatz für eine Zweistaatenregelung:**

Wenn Deutschland sich langfristig der Existenz Israels als Staat der Juden verpflichtet sieht, kann die Fortführung einer Politik keine Option sein, die indirekt dazu beiträgt, die völkerrechtswidrige Besatzung zu verfestigen und eine Zweistaatenregelung zu verhindern. Der bislang verfolgte Ansatz, nach dem eine Konfliktregelung Ergebnis bilateraler Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien sein müsse, hat sich als untauglich erwiesen. Deutschland sollte sich daher mit seinen Partnern in Europa und im Nahostquartett (USA, Russische Föderation, VN, EU) darauf verständigen, nicht nur klare Vorgaben für die Umriss einer Zweistaatenregelung zu machen, sondern auch einen verbindlichen Zeitplan und eine international begleitete Implementierung vorzusehen. Gleichzeitig gilt es, wesentlich konsequenter als bislang darauf hinzuwirken, dass die Option eines lebensfähigen palästinensischen Staates aufrechterhalten wird – etwa durch Drängen auf ein Siedlungsmoratorium. Auch die Anerkennung eines palästinensischen Staates wäre mit dieser Politik konsistent.

Besteht hingegen keine ernsthafte Bereitschaft zu einem solchen Engagement, bei dem Konfrontationen mit Israel nicht zu vermeiden sind, wird eine Zweistaatenregelung schnell obsolet werden. In diesem Falle ist ernsthaft darüber nachzudenken, welche alternativen Ansätze die Rechte aller Einwohnerinnen und Einwohner des ehemaligen britischen Mandatsgebiets gewährleisten könnten – auch wenn sie mit den nationalen Ambitionen der Israelis und Palästinenser nicht vereinbar sind.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364