SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Akteure des israelisch-palästinenschen Konflikts: Interessen, Narrative und die Wechselwirkungen der Besatzung

Lintl, Peter (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Lintl, P. (Hrsg.). (2018). *Akteure des israelisch-palästinenschen Konflikts: Interessen, Narrative und die Wechselwirkungen der Besatzung* (SWP-Studie, 2/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56913-0

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.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Lintl (Hg.)

Akteure des israelisch-palästinensischen Konflikts

Interessen, Narrative und die Wechselwirkungen der Besatzung

S 2
März 2018
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*. Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2018

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 1611-6372

Die Studie entstand im Rahmen des Projekts »Israel in einem konfliktreichen regionalen und globalen Umfeld: Innere Entwicklungen, Sicherheitspolitik und Außenbeziehungen«.
Das Projekt ist in der SWP-Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika angesiedelt und wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

9 **Auswirkungen des ungelösten Konflikts auf israelische Machtkonstellationen und Akteursperspektiven**
Peter Lintl

31 **Die Palästinensische Autonomiebehörde und die Hamas-Regierung: Erfüllungsgehilfen der Besatzung?**
Muriel Asseburg

48 **Die Europäische Union und der israelisch-palästinensische Konflikt: Von der Deklaration zur Aktion?**
René Wildangel

66 **Permanente Spannungen zwischen UNRWA und Israel – warum eigentlich?**
Birthe Tahmaz

79 **Ein Akteur im Wandel: Die jüdische Israel-Lobby in den USA**
Lidia Averbukh

90 **Anhang**
90 Abkürzungen
91 Die Autorinnen und Autoren

Akteure des israelisch-palästinensischen Konflikts
Interessen, Narrative und die Wechselwirkungen der Besatzung

Mehr als ein halbes Jahrhundert dauert die israelische Präsenz im Westjordanland inzwischen an. Von israelischer Seite wird sie als militärische Verwaltung deklariert, von der internationalen Gemeinschaft aber einhellig als Besatzung verstanden. Seit 25 Jahren sind zudem unterschiedliche Bemühungen gescheitert, den Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern im Sinne der Formel »zwei Staaten für zwei Völker« beizulegen. Nachdem US-Präsident Donald Trump entschieden hat, Jerusalem als Hauptstadt Israels anzuerkennen, womit er die israelische Annexion indirekt gutheißt, stehen sogar die Abkommen von Oslo wieder zur Debatte, in denen beide Seite erstmals ihre nationalen Rechte anerkannten. Wie neue Ansätze einer Vermittlung zwischen den Konfliktparteien aussehen sollen, ist derzeit unklar.

Dabei hat kaum ein Konflikt international so viel Beachtung gefunden und so viele Vermittlungsversuche erlebt wie der israelisch-palästinensische. Internationale Akteure haben sich wiederholt darum bemüht, den Friedensprozess zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen: sei es beim Gipfel von Camp David unter Vermittlung von US-Präsident Bill Clinton, im Zuge der Bemühungen um die Verwirklichung der sogenannten Road Map des Nahostquartetts, im Rahmen der arabischen Friedensinitiative oder durch Vorstöße nichtstaatlicher Akteure wie etwa der sogenannten Genfer Initiative. Daneben haben zahlreiche Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen versucht, »on the ground« ein friedliches Zusammenleben zu ermöglichen und Entwicklungsprojekte ebenso zu fördern wie die Wahrung der Menschenrechte. Nicht zuletzt sind auch viele Advocacy- und Lobbygruppen in den Konflikt involviert, die sich bemühen, den Interessen einer der beiden Seiten international Geltung zu verschaffen.

Bislang ist es nicht gelungen, den Konflikt friedlich zu lösen, auch die Besatzungssituation hält noch immer an. Vor diesem Hintergrund wird in der Studie gefragt, wie der Konflikt die Interessenlagen, Narrative und Spielräume unterschiedlicher Akteure prägt und verändert. Außerdem wird untersucht, welche Faktoren und Prozesse den Konflikt aufrechterhalten. Dabei gilt es insbesondere zu zeigen, welch zentrale Rolle die anhaltende israelische Besatzung des Westjordanlands für den Konflikt spielt und wie sich die Besatzung auf die politischen Perspektiven und Handlungsimperative der Akteure auswirkt.

Die Studie konzentriert sich auf fünf Akteure: Israelis, Palästinenser, die EU, das UN-Hilfswerk (United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) und die jüdische Israel-Lobby in den USA. Neben den unmittelbar Beteiligten, den Palästinensern und Israelis, nimmt die Studie nicht, wie sonst üblich, die Rolle anderer Staaten in den

Blick, sondern widmet sich in den letzten drei Beiträgen beispielhaft unterschiedlichen Typen von Akteuren und der Frage, wie sie mit dem Konflikt umgehen. Die EU ist ein internationaler Akteur, der nach seinem Selbstverständnis in der Lage ist, den Friedensprozess zu unterstützen; UNRWA ist eine internationale humanitäre Organisation, die unter den Bedingungen der Besatzung agiert, und die Israel-Lobby in den USA schließlich versucht durch Einflussnahme auf die US-Regierung, indirekt auf den Konflikt einzuwirken. Wie zu zeigen sein wird, verändern die Akteure nicht nur den Konflikt, der Konflikt verändert vielmehr umgekehrt auch die Akteure, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß.

Mit Blick auf den *israelischen Diskurs*, den der erste Beitrag beleuchtet, stellt sich die Frage, wie sich das Ausbleiben einer Konfliktlösung auf das gesellschaftliche Meinungsbild, politische Akteure und Machtkonstellationen in Israel auswirkt. Der Beitrag zeigt, wie das rechte politische Lager, das den Friedensverhandlungen skeptisch gegenübersteht, durch deren Scheitern Auftrieb bekommt, während linke Positionen zunehmend marginalisiert werden. Diese seit 2001 anhaltenden Entwicklungen sorgen heute dafür, dass kaum jemand in der politischen Landschaft Israels Endstatusverhandlungen mit dem Ziel einer Zweistaatenlösung fordert. Dagegen sind Teilannexionen des Westjordanlands diskutabel geworden.

Der zweite Beitrag dieser Studie analysiert den Umgang der *palästinensischen Führungen* in Ramallah und Gaza-Stadt mit der israelischen Besatzungsmacht, der sich in einem Spannungsfeld von Verhandlungen, Widerstandsrhetorik und direkter oder indirekter Kooperation bewegt. Dabei zeigt der Beitrag auf, wie die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) und die Hamas, trotz aller Unterschiede und wider Willen, zu Erfüllungsgehilfen der Besatzung geworden sind.

Der dritte Beitrag, der die *Rolle und das Engagement der EU* untersucht, kommt zu dem Schluss, dass es eine Diskrepanz zwischen den gesetzten Zielen der EU und den erreichten Ergebnissen gibt. Sowohl die Bemühungen um eine Zweistaatenlösung als auch die Unterstützung der palästinensischen Entwicklung sind ins Stocken geraten. Beide werden zudem, so der Autor, durch den anhaltenden Konflikt mitunter konterkariert.

Die vierte Beitrag befasst sich mit der internationalen humanitären Organisation *UNRWA*, die unter den Bedingungen des Konflikts und der Besatzung operiert und gegen ihren Willen zur Partei wird. Die Autorin analysiert die verschiedenen Spannungsfelder, die sich ergeben, weil das Hilfswerk einerseits mit den Palästinensern arbeitet und andererseits auf die Kooperation Israels angewiesen ist. Dabei wird in dem Beitrag erläutert, wie UNRWA mit dieser sensiblen Rolle umgeht.

Der letzte Beitrag befasst sich mit der *Israel-Lobby in den USA* als klassischem Advocacy-Akteur. Dabei wird gezeigt, dass die Ansichten darüber, was im Interesse Israels ist, unter amerikanischen Juden zunehmend kontrovers sind. Dies schlägt sich konkret in divergierenden Perspektiven auf die besetzten Gebiete nieder und in wachsender Kritik an der Israel-Lobby, die innerhalb der jüdischen Gemeinden teilweise zu beobachten ist.

Aus den Analysen der unterschiedlichen Akteure lässt sich ein breites Spektrum an Empfehlungen für deutsche und europäische Politik ableiten. Diese können in drei Kategorien unterteilt werden.

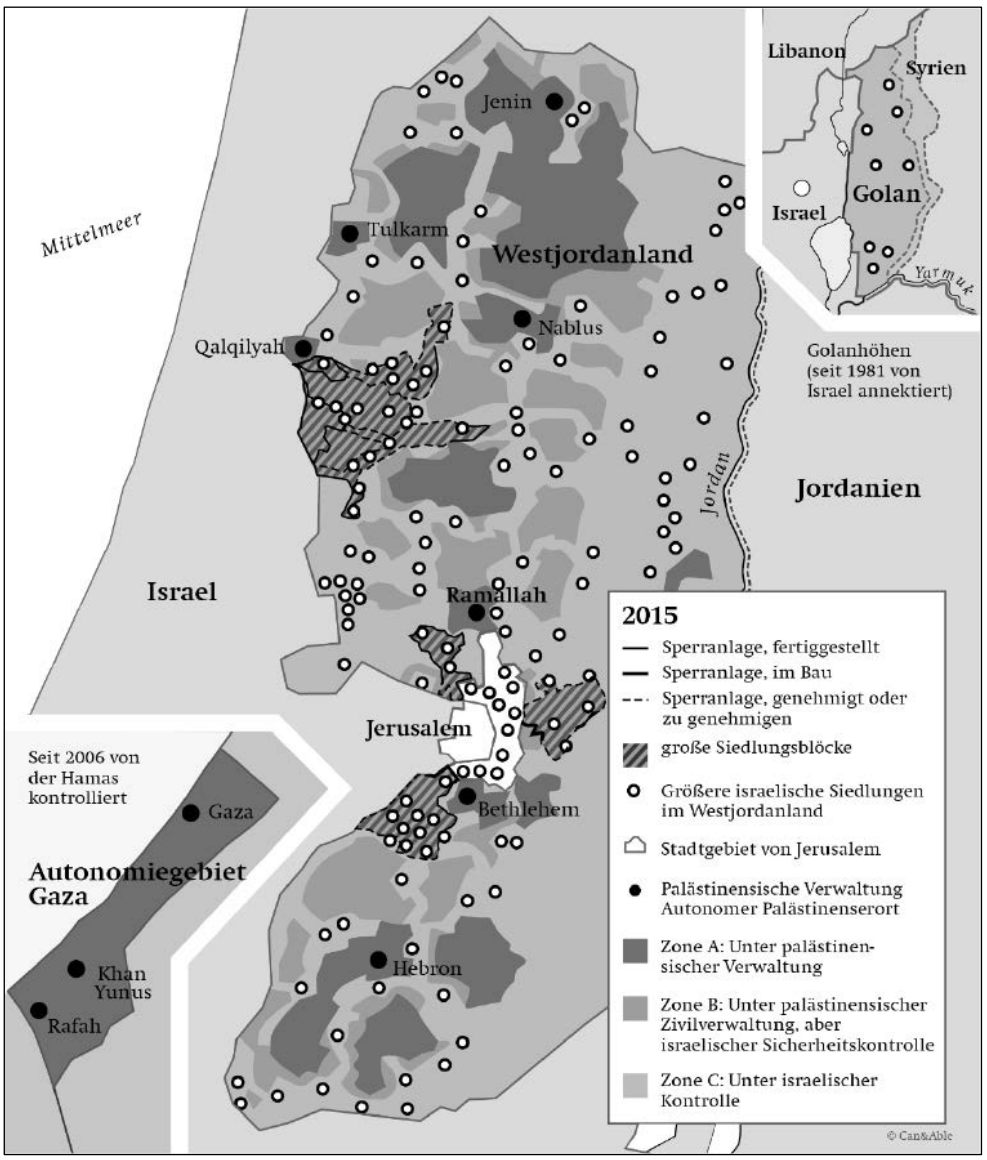
Erstens werden entwicklungsorientierte und humanitäre Maßnahmen empfohlen, die dazu dienen, die Lebenssituation der Palästinenserinnen und Palästinenser zu verbessern. Konkret sollte die EU sowohl die ökonomische Entwicklung der palästinensischen Gebiete unterstützen, etwa durch Infrastrukturmaßnahmen in den C-Gebieten, als auch die humanitäre Lage in Gaza stabilisieren, unter anderem indem es seine Forderung durchsetzt, den Gazastreifen zu öffnen.

Zweitens empfehlen die Autorinnen und Autoren politische Vorstöße und Maßnahmen, etwa die Stärkung der palästinensischen Staatlichkeit und demokratischer Strukturen sowie die Fortsetzung des kritischen Dialogs mit Israel über die Option einer Zweistaatenlösung. Gleichzeitig gelte es, das in Israel verbreitete Empfinden einer Bedrohung stärker anzuerkennen, das mittlerweile auch den israelischen Diskurs dominiert. Dazu gehört auch, in der Außenkommunikation klar zwischen Kritik an der Besatzung und Positionen der Delegitimation des Staates Israel zu unterscheiden.

Drittens wird in einigen Beiträgen auch die klare Empfehlung ausgesprochen, politische und wirtschaftliche Maßnahmen in einer Weise zu verbinden, dass die Akteure Anreize bekommen, zur Beilegung des Konflikts beizutragen. Diesem Zweck dienen insbesondere zwei Vorschläge: Zum einen eine Neufokussierung der EU-Politik im Rahmen eines Entwicklungsplans, der sowohl Staatlichkeit unterstützt als auch Besatzung und Siedlungsbau eindämmt. Zum anderen der Ausbau eines wirksamen europäischen Instrumentariums, das Israels Kalkül mit Blick auf den Siedlungsbau verändert, etwa in Form einer Ausweitung der Politik der Differenzierung. Diese beschränkt alle Vergünstigungen und Kooperationen zwischen Israel und der EU auf Israel in den Grenzen von 1967 und nimmt Siedlungsprodukte und Einrichtungen davon aus.

Karte

Westjordanland, Gazastreifen und Golanhöhen



Auswirkungen des ungelösten Konflikts auf israelische Machtkonstellationen und Akteursperspektiven

Peter Lintl

Seit 1967 stehen die palästinensischen Gebiete unter israelischer Besatzung. Gewalt zwischen beiden Bevölkerungsgruppen bleibt Realität. Die Zeichen für ein baldiges Ende dieses Zustands stehen schlechter denn je, obwohl es seit 25 Jahren Bemühungen um einen Frieden gibt. Von einem Durchbruch zu einer Lösung des Konflikts, der in den 1990er Jahren möglich schien und sich in die Formel »Zwei Staaten für zwei Völker« fassen ließ, ist heute nicht mehr viel geblieben. Zwar gibt es in Israel weiterhin eine Mehrheit, die diese Formel unterstützt. Gleichzeitig glaubt aber eine andere Mehrheit nicht mehr daran, dass die Palästinenser »ein Partner« im Friedensprozess sein können; darum spricht sie sich dafür aus, im Interesse der Sicherheit die Besatzungssituation aufrechtzuerhalten.

Diese Paradoxie – prinzipielle Unterstützung einer Zweistaatenlösung bei deren gleichzeitiger faktischer Ablehnung – ist Resultat einer Entwicklung, die mit dem fortwährenden Scheitern der Friedensverhandlungen eingesetzt hat. Denn es bedeutet nicht einfach das Ausbleiben einer Konfliktlösung. Vielmehr entfaltet sich durch das Scheitern eine sich selbst verstärkende Dynamik, die eine immer größer werdende Skepsis gegenüber dem Friedensprozess als solchem hervorbrachte. Ein Effekt dieser Dynamik ist, dass Konfliktnarrative überhöht werden, der Glaube an die Chancen von Friedensverhandlungen schwindet und militärische Optionen politischen vorgezogen werden. Diese Tendenzen prägen die Politik in Israel bis heute vor allem in zwei Punkten: Erstens trugen sie maßgeblich dazu bei, dass sich die Machtverhältnisse zugunsten der rechten Parteien verschoben. Zweitens änderten sich die Perspektiven der politischen Akteure: Das linke »Friedenslager« entfernt sich immer stärker von der Forderung nach Endstatusverhandlungen, während das rechte Lager nicht nur einen palästinensischen Staat ausschließt, sondern inzwischen zunehmend offensiv Teilannexionen des Westjordanlands fordert.

Um die aktuelle Situation verstehen zu können, ist es wichtig, die Verschiebungen der politischen Positionen in Israel in der Frage des Friedensprozesses und des Umgangs mit den besetzten Territorien nachzuvollziehen. Dazu muss zunächst kurz skizziert werden, welche grundsätzlichen Veränderungen in Israel seit 1967 stattfanden, bis in den 1990er Jahren erstmalig eine Mehrheit für eine Zweistaatenlösung eintrat. Danach wird genauer aufgezeigt, wie diese Mehrheit Schritt für Schritt wieder verlorenging und die Skeptiker die Oberhand gewannen. Verschiedene Entwicklungen erwiesen sich dabei als Katalysatoren: das wiederholte Scheitern von Verhandlungen, die Zweite Intifada Anfang der 2000er Jahre, der Rückzug aus dem Gazastreifen 2005 und die nachfolgenden gewaltsamen Konfron-

tationen mit der Hamas. Die Untersuchung beleuchtet diese Prozesse aus einer sozialpsychologischen Perspektive. Ihre zentrale Fragestellung ist, welche Auswirkungen das Scheitern von Konfliktlösungen auf die israelische Gesellschaft hatte, wie sich diese Veränderungen erklären lassen und ob und wie sie sich in Mehrheitsverschiebungen abbilden.

Israelische Interessenlagen gegenüber den besetzten Gebieten und die Genese eines »Friedenslagers«

1994 erklärte Yitzhak Rabin – der erste israelische Ministerpräsident, der einen Friedensprozess mit den Palästinensern initiierte –, dass es zwei Möglichkeiten im Umgang mit einem palästinensischen Volk gebe, das die israelische Herrschaft ablehnt: den Versuch, im Einvernehmen zu einer friedlichen Lösung zu gelangen, oder aber die fortgesetzte Kontrolle zum Preis eines nicht endenden Kreislaufs der Gewalt.[1]

Diese Erkenntnis hatte eine lange Vorgeschichte. Die Palästinenser wurden von den israelischen Regierungen über Jahrzehnte hinweg nicht als Verhandlungspartner mit legitimen Ansprüchen anerkannt. Vielmehr waren sie lediglich Objekt dessen, was Verteidigungsminister Moshe Dayan kurz nach dem Sechstagekrieg 1967 als »aufgeklärte Besatzung« *(HaKibbusch HaNaor)* bezeichnet hatte – ein Begriff, der aufgrund seiner völkerrechtlichen Implikationen später von offizieller Seite fallengelassen wurde.[2] Die »aufgeklärte Besatzung« ließ zwar zivile Freiheiten zu, aber keine politische Selbstbestimmung. Dieser Ansatz schloss somit die Möglichkeit eines palästinensischen Staates als Resultat einer Konfliktbeilegung durch eine Zweistaatenlösung a priori aus.[3] Die Aussage der ehemaligen Ministerpräsidentin Israels, Golda Meir (1969–1974), nach der es kein palästinensisches Volk gebe, kann als exemplarisch für diese Sichtweise gelten.[4]

Gleichwohl existierten durchaus unterschiedliche Vorstellungen davon, wie Israel mit den besetzten Gebieten verfahren sollte. In den ersten zehn Jahren der Besatzung (1967–1977) orientierte sich die regierende Arbeiterpartei am sogenannten »Allon-Plan«. Sie ließ Siedlungen als Pufferzonen am westlichen Jordanufer anlegen, unterband es aber weitgehend, dass sich Israelis in dichtbevölkerten Palästinensergebieten niederließen. Dem Allon-Plan lag die Idee zugrunde, dass Teile des Westjordanlands im Rahmen eines möglichen Friedensschlusses an Jordanien zurückgegeben wür-

1 »PM Rabin's Speech to the Opening Session of the Knesset«, *Israel Ministry of Foreign Affairs* (online), 18.3.1994, <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/1994/Pages/PM%20RABIN-S%20SPEECH%20TO%20THE%20OPENING%20SESSION%20OF%20THE%20KN.aspx> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

2 Gershon Shafir, *A Half Century of Occupation. Israel, Palestine, and the World's Most Intractable Conflict*, Oakland 2017, S. 23–25.

3 Shlomo Gazit, *Trapped Fools: Thirty Years of Israeli Policy in the Territories*, London 2003, S. 19f.

4 Baruch Kimmerling/Joel S. Migdal, *The Palestinian People: A History*, Cambridge 2003, S. xxvi.

den.[5] Der Likud, der 1977 erstmals die Regierung übernahm, war von Anfang an bestrebt, die Palästinensergebiete zu besiedeln, die er als Teil eines historischen »vollständigen Landes Israel« *(Eretz Israel HaSchlema)* betrachtete. Die Siedlungspolitik des Likud hatte also unmittelbar zum Ziel, einen territorialen Rückzug aus dem Westjordanland unmöglich zu machen.[6]

Im Laufe der 1980er Jahre wurden die unterschiedlichen Sichtweisen von Likud und Arbeiterpartei in Bezug auf den Umgang mit den besetzten Gebieten zum zentralen innenpolitischen Konflikt in Israel. Zum Hauptstreitpunkt entwickelte sich die Frage, ob es im Interesse Israels sei, sich aus den besetzten Gebieten zurückzuziehen oder nicht – ob nun aus sicherheitspolitischen, demographischen, moralischen oder ideologischen Gründen. Der Likud behielt seine Politik grosso modo bei: Das Westjordanland sei befreit und nicht besetzt, so seine Argumentation, und es sei Israels legitimes Recht, dort zu siedeln. Kombiniert wurde diese Auffassung mit der Rechtfertigung, dass die Besiedelung aus sicherheitspolitischen Gründen notwendig sei.[7] Die Arbeiterpartei hingegen änderte ihren Diskurs mit der Zeit und befürwortete den Rückzug aus den besetzten Gebieten.[8] In den 1990er Jahren ging die Partei dazu über, in Friedensverhandlungen und einem territorialen Kompromiss die beste Option für das Ende des Konflikts mit den Palästinensern zu sehen. Dieser Kurswechsel vollzog sich zum einen vor dem Hintergrund der Befürchtung, dass die Palästinenser aufgrund der demographischen Entwicklung irgendwann die Mehrheit stellen könnten, falls Israel die palästinensischen Gebiete annektierte. Zum anderen reifte in der Arbeiterpartei, insbesondere nach der Ersten Intifada (1987–1993), die Idee, dass Frieden letztlich nur durch einen Ausgleich mit den Palästinensern zu erreichen sei.

Diese Auseinandersetzung ist bis heute zentral für das politische System in Israel. Ihre Bedeutung kann man daran ermessen, dass sie die Koordinaten für die Links-Rechts-Zuordnung in der Knesset bestimmt und zur Bildung zweier großer Blöcke geführt hat: Der Likud ist dabei die stärkste Partei des rechten Blocks (dem darüber hinaus die Nationalreligiöse Partei/Jüdisches Heim, Moledet, Yisrael Beitenu und weitere zuzurechnen sind), auch die »Falken« genannt, während die Arbeiterpartei sich zur führenden Kraft eines linken Blocks (»Tauben«) entwickelte, zu dem unter anderem Meretz, Meimad und Gesher gehörten.

Die 1990er Jahre markierten den Höhepunkt der Konfrontation zwischen den beiden Blöcken, da das linke Lager in jener Zeit zum ersten Mal überhaupt die Palästinenser als eigenständige Verhandlungspartner mit nationalen Rechten anerkannte. In diesem Kontext befürwortete die Linke,

5 Gershon Shafir/Yoav Peled, *Being Israeli: The Dynamics of Multiple Citizenship*, Cambridge (UK) 2008, S. 161.

6 Gazit, *Trapped Fools* [wie Fn. 3], S. 268; Asher Arian/Michal Shamir, »Two Reversals: Why 1992 Was Not 1977«, in: Asher Arian/Michal Shamir (Hg.), *The Elections in Israel 1992*, New York 1995, S. 17–53 (28).

7 Arye Naor, »The Security Argument in the Territorial Debate in Israel: Rhetoric and Policy«, in: *Israel Studies*, 4 (Herbst 1999) 2, S. 150–177.

8 Arian/Shamir, »Two Reversals« [wie Fn. 6].

gestützt von einer Mehrheit der Gesellschaft, immer entschiedener die Formel »zwei Staaten für zwei Völker« als Leitfaden für die Lösung des Konflikts mit den Palästinensern. Sie war bereit, sich aus den von Israel kontrollierten Palästinensergebieten im Rahmen eines Friedensabkommens zurückzuziehen. Insbesondere die Ministerpräsidenten der Arbeiterpartei Yitzhak Rabin (1992–95), Schimon Peres (1995/96) und Ehud Barak (1999–2001), die den Oslo-Prozess und die Friedensverhandlungen von Camp David II und Taba (2000/01) vorantrieben, standen für diesen Kurs. Das rechte Lager lehnte weiterhin jeden territorialen Kompromiss ab und erklärte beharrlich, dass die besetzten Gebiete Israel nicht nur historisch zustünden, sondern es auch aus sicherheitspolitischen Erwägungen geboten sei, dort militärisch präsent zu sein.

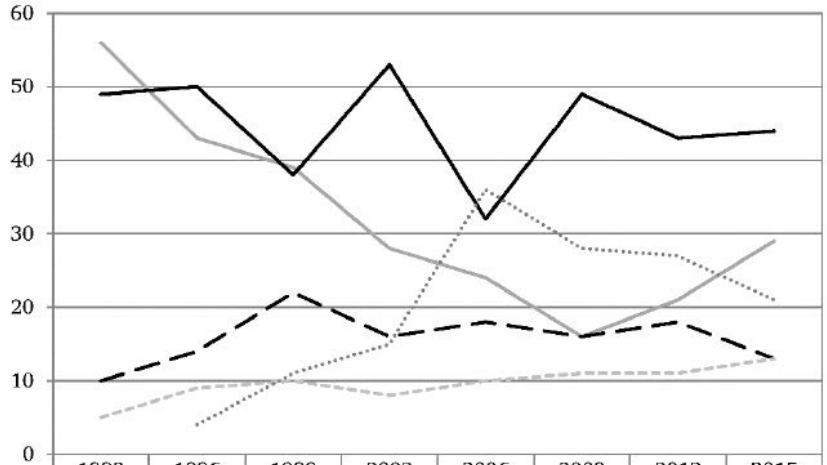
Während der Phase der Verhandlungen von Camp David und Taba bewegte sich die politische und gesellschaftliche Unterstützung für eine Friedenslösung auf dem Höchststand. Nach 2001 indes setzte ein Prozess ein, in dem sich die mehrheitliche Meinung innerhalb der Bevölkerung und die Überzeugungen der politischen Akteure peu à peu an klassisch rechte Positionen annäherten. Dadurch bildete sich eine neue starke politische »Mitte« heraus, deren gemeinsamer Nenner vor allem das mangelnde Vertrauen gegenüber den Palästinensern war. Parallel dazu verschob sich auch die Macht, zunächst zugunsten des politischen Zentrums und ab 2009, unter dem seitdem amtierenden Ministerpräsidenten Benjamin Netanyahu, noch weiter nach rechts. Wie sich die parlamentarischen Kräfteverhältnisse in der Knesset seit den ersten Verhandlungen zwischen Israelis und Palästinensern 1992 entwickelten, lässt sich aus Grafik 1 ersehen.

Gesellschaftliche Haltungen zum Konflikt ändern sich grundlegend

Das Scheitern der Friedensverhandlungen von Camp David II (2000) und Taba (2001) und der gleichzeitige Ausbruch der Zweiten Intifada war eine Zäsur für die israelische Gesellschaft. Gründe für das Scheitern können viele genannt werden: Unkenntnis und/oder Unverständnis der Erwartungshaltung des jeweiligen Gegenübers, starke innenpolitische Oppositionen, persönliches Misstrauen unter den Verhandlungsführern und das nahe Ende der Amtszeiten von Bill Clinton und Ehud Barak.[9] Palästinensische Vertreter argumentierten, dass Barak versucht habe, dem Präsidenten der Palästinensischen Autonomiegebiete Yassir Arafat mit Unterstützung der Amerikaner in Camp David ein nicht akzeptables Angebot zu diktieren, das das Westjordanland in zwei Hälften geteilt hätte. Das nach-

9 Laura Zittrain Eisenberg/Neil Caplan, *Negotiating Arab-Israeli Peace. Patterns, Problems, Possibilities*, 2. Aufl., Bloomington 2010, S. 222–252; Abdel Monem Said Aly/Shai Feldman/Khalil Shikaki, *Arabs and Israelis. Conflict and Peacemaking in the Middle East*, New York 2013, S. 331–360.

Grafik 1
Entwicklung der politischen Lager im israelischen Parlament seit 1992
(Anzahl der Sitze in der Knesset)



	1992	1996	1999	2003	2006	2009	2013	2015
Linkes Lager	56	43	39	28	24	16	21	29
Rechtes Lager	49	50	38	53	32	49	43	44
Ultraorthodoxe	10	14	22	16	18	16	18	13
Arabische Parteien	5	9	10	8	10	11	11	13
Zentrum		4	11	15	36	28	27	21

Daten der Knesset-Website entnommen, die Parteienclusterung nach Lagern erfolgte durch den Autor.

gebesserte Angebot ein Jahr später in Taba sei ebenfalls nicht annehmbar gewesen, da Barak dies einen Monat vor den Neuwahlen unterbreitet habe, bei denen absehbar gewesen sei, dass er gegen Ariel Sharon vom Likud verlieren würde. Barak hingegen sah in der Ablehnung des erstmaligen israelischen Angebots einer Zweistaatenlösung in Camp David 2000 einen Beweis für die Tatsache, dass die Palästinenser unter der Führung Arafats keinen Frieden mit dem Staat Israel anstrebten. Massiv bestärkt wurde diese Sichtweise noch durch den Ausbruch der Zweiten Intifada im Oktober 2000, die die blutigste Auseinandersetzung zwischen Israelis und Palästinensern seit 1947/48 werden sollte und nach Baraks Auffassung von Arafat geplant war.

Diese Interpretation Baraks wurde von der israelischen Gesellschaft weitgehend übernommen.[10] Die Überzeugung, dass die Palästinenser keinen Frieden wollten, etablierte sich nach 2001 in Israel als »neuer nationaler Konsens«.[11] Kritische Stimmen, wie etwa die Ron Pundaks, eines der Architekten der Oslo-Abkommen, der darauf hinwies, dass das Scheitern

10 Daniel Dor, »All the News That Fits: The Israeli Media and the Second Intifada«, in: *Palestine-Israel Journal*, 10 (2003) 2, <http://www.pij.org/details.php?id=38> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

11 Raffaella Del Sarto, *Israel under Siege. The Politics of Insecurity and the Rise of the Israeli Neo-Revisionist Right*, Washington, D.C., 2017, S. 1ff.

auf Fehler aller Seiten zurückzuführen sei, fanden in der öffentlichen Diskussion kaum Gehör.[12] Auch einzelne positive Aspekte der Verhandlungen, etwa die enormen Fortschritte in Bezug auf die Frage einer potentiellen Grenzziehung oder in Sicherheitsangelegenheiten, spielten im israelischen Diskurs keine Rolle.[13] Der Journalist Gershon Baskin brachte es auf den Punkt, indem er feststellte, dass es egal sei, ob diese Deutung der Dinge mit den Fakten korrespondierte oder unterkomplex war – es waren die Narrative, die die Mehrheit der israelischen Gesellschaft überzeugten.[14]

Die Folgen dieser Entwicklungen werden in einer sozialpsychologischen Perspektive anschaulich, wenn man der Frage nachgeht, welche Auswirkungen das Scheitern von Konfliktlösungen auf die jeweiligen Gesellschaften hat. Die Sozialpsychologen Halperin und Bar-Tal weisen insbesondere auf zwei Faktoren hin, die diese Veränderung erklären. Erstens, so ihre Begründung, wurde Barak – der am höchsten dekorierte Soldat der israelischen Geschichte – als »epistemische Autorität« in Sicherheitsfragen wahrgenommen; das heißt, er wurde von vielen als glaubwürdige Instanz zur Einschätzung der Lage anerkannt.[15] Baraks Argumentation unterminierte die zentrale Aussage des linken Lagers, dass der Konflikt über Friedensverhandlungen beigelegt werden könne. Die Abkehr vom Glauben an eine politische Lösung ist den Autoren zufolge zweitens auf die Herausbildung eines Phänomens zurückzuführen, das als »Konfliktethos« bezeichnet wird. Damit beschreiben die Sozialpsychologen eine Art Muster für die gesellschaftliche Reaktion auf prägende Erfahrungen mit langwierigen Konflikten, das in Israel nach den – für viele traumatisierenden – Gewalterlebnissen der Zweiten Intifada zu greifen begann (wie auch bei den Palästinensern zur gleichen Zeit[16]). Die Haupteigenschaft des Konfliktethos ist die Verfestigung eines gesellschaftlichen Weltbilds, das die eigene Rolle im Konflikt plausibilisiert. Die jeweils eigene Position wird dabei als vernünftig und gerechtfertigt angesehen, während die Ziele und das Vorgehen des Konfliktgegners als illegitim und unmoralisch dargestellt und jedwede seiner Handlungen als verdächtig und übelwollend gedeutet werden. Die Herausbildung eines solchen Ethos geht mit einer Reihe von kollektiven gesellschaftspsychologischen Prozessen einher: mit einer Steigerung des Patriotismus, mit der Ausbreitung eines dichotomischen Freund-Feind-Denkens und einer Rhetorik, die die Geschlossenheit der Nation anmahnt, deren Überleben als bedroht darstellt und stark auf Aspekte der Sicherheit

12 Ron Pundak, »From Oslo to Taba: What Went Wrong?«, in: *Survival*, 43 (2001) 3, S. 31–45.

13 Said Aly/Feldman/Shikaki, *Arabs and Israelis* [wie Fn. 9], S. 345.

14 Gershon Baskin, »Encountering Peace: In the Land of Miracles, Let's Get Real«, in: *Jerusalem Post*, 29.9.2009, <http://www.jpost.com/Opinion/Encountering-peace-In-the-land-of-miracles-lets-get-real> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

15 Eran Halperin/Daniel Bar-Tal, »The Fall of the Peace Camp in Israel: The Influence of Prime Minister Ehud Barak on Israeli Public Opinion: July 2000–February 2001«, *Conflict & Communication Online*, 6 (2007) 2, S. 1–18 (10), <http://www.cco.regener-online.de/2007_2/pdf/halperin.pdf> (zuletzt eingesehen am 16.2.2018).

16 Ronni Shaked, »Ethos of Conflict of the Palestinian Society«, in: Keren Sharvit/Eran Halperin (Hg.), *A Social Psychology Perspective on the Israeli-Palestinian Conflict. Celebrating the Legacy of Daniel Bar-Tal*, Bd. 2, Heidelberg 2016, S. 133–148.

fokussiert, kurzum, mit der Verinnerlichung einer Belagerungsmentalität.[17] Die Schuld an dem Konflikt wird allein dem Gegner zugeschoben (der Konflikt existiert, weil der Gegner den Konflikt mit uns sucht), während für differenzierte Haltungen zu den Konfliktursachen immer weniger Platz bleibt. Wie sehr diese Anschauung verfängt, hängt auch von den vorher eingenommenen politischen Grundpositionen ab: Diejenigen Kräfte, die ohnehin weitgehend skeptisch gegenüber dem Konfliktgegner waren, werden durch die Etablierung des Konfliktethos in ihrer Überzeugung bestätigt und gefestigt, während die Verfechter von Kompromisspositionen marginalisiert bzw. »bekehrt« werden.

Diese Entwicklung liefert eine Erklärung dafür, warum in Israel in Bezug auf den Umgang mit den besetzten Gebieten seit den 2000er Jahren eine deutlich andere Diskussion geführt wird als in den 1990ern. Das gilt weniger für das rechtskonservative Lager, das den Palästinensern ohnehin nie vertraute, als für die Unterstützer der Zweistaatenlösung, die sich politisch links oder in der Mitte des politischen Spektrums verorten.[18] Halperin und Bar-Tal bezeichnen diesen gesellschaftlichen Gesinnungswandel als »psychologisches Erdbeben«,[19] von dem sich das »Friedenslager« in Israel nicht mehr erholt habe.

Der Vergleich von Umfrageergebnissen aus den 1990er und 2000er Jahren verdeutlicht dies: In den 1990ern waren die Positionen des linken »Friedenslagers« mehrheitsfähig. 1999 erreichte beispielsweise der Prozentsatz derjenigen, die sich als »links« bezeichneten, einen Höhepunkt in der israelischen Geschichte – seitdem fällt der Wert allerdings konstant.[20] Dieser Trend geht einher mit einer sukzessiven Abkehr von dem Glauben, dass eine Zweistaatenlösung erreichbar sei. Kurz vor den Wahlen im Frühjahr 1999 waren 63 Prozent der Befragten der Ansicht, dass *unabhängig vom Wahlausgang* ein Endstatusabkommen mit den Palästinensern abgeschlossen werden würde, das einen Rückzug Israels aus den besetzten Gebieten und die Errichtung eines palästinensischen Staates vorsieht.[21] Überhaupt war für die Mehrheit der israelischen Gesellschaft seit dem Beginn der Umfragen 1994 durchgehend klar, dass der logische Endpunkt von Friedensverhandlungen ein palästinensischer Staat sein werde. Die Demoskopen fassten die Ergebnisse ihrer Erhebung 1999 so zusammen: »Vom Standpunkt der israelischen Öffentlichkeit ist die Frage nach der Errichtung

17 Tamir Magal/Daniel Bar-Tal/Eran Halperin, »Warum ist es ist es so schwer, Menschen zu motivieren, den Friedensprozess zu unterstützen?« [Hebräisch], in: *Politika: The Israeli Journal of Political Science and International Relations*, 1 (2015), S. 3–58 (5ff).

18 Toby Greene, »Israel's Two States Debate«, in: *International Affairs*, 91 (2015) 5, S. 1009–1026 (1011).

19 Halperin/Bar-Tal, »The Fall of the Peace Camp in Israel« [wie Fn. 15], S. 8.

20 Uzi Rebhun, *Israel Today: Society, Identity, and Political Affinities*, Jerusalem: The Jewish People Policy Institute, 2015, S. 18, <http://jppi.org.il/uploads/Israel_Today-Society_Identity_and_Political_Affinities-English.pdf> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

21 Ephraim Yaar/Tamar Hermann, *Peace Index – December 1998*, <http://www.peaceindex.org/files/peaceindex1998_12_3.pdf> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

eines unabhängigen palästinensischen Staates bereits beantwortet.«[22] Zudem glaubten 55,6 Prozent auch, dass die Forderung der Palästinenser nach einem eigenen Staat gerechtfertigt und deren Erfüllung für Israel im Rahmen eines Friedensabkommens kein Problem sei.[23] All diese Daten bezeugen die Dominanz des Verhandlungsparadigmas in den 1990er Jahren.

In den 2000er Jahren änderte sich diese positive Grundeinstellung gegenüber einer Konfliktbeilegung im Rahmen einer Zweistaatenlösung in der israelischen Bevölkerung fundamental. Vier Tendenzen veranschaulichen dies:

Einer der deutlichsten Trends ist erstens das erodierende Vertrauen der israelischen Gesellschaft in den Willen der Palästinenser, Frieden zu schließen. Bis zur Zweiten Intifada ging die Mehrheit der Israelis davon aus, dass die Palästinenser Frieden wollten. Seitdem ist ihr Anteil deutlich gesunken.[24] In relativer Konstanz findet sich seit 2001 eine Mehrheit von über 60 Prozent, die nicht daran glaubt, dass die Palästinenser Frieden schließen können oder wollen.[25]

Damit einher ging zweitens der Verlust des Vertrauens in die Fähigkeit Israels, Frieden aus eigener Kraft herbeizuführen. Insbesondere im linken Lager war noch in den 1990er Jahren die Meinung verbreitet, dass Israel es in der Hand habe, durch ein Angebot an die Palästinenser zu einer Verhandlungslösung zu kommen. Nachdem das Scheitern der Friedensverhandlungen den Palästinensern angelastet wurde, änderte sich diese Einstellung. Weite Teile der Gesellschaft zeigten sich nun zusehends gleichgültig und emotional distanziert gegenüber der palästinensischen Sichtweise auf den Konflikt und auch gegenüber den Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung unter der Besatzung. Nach ihrer Auffassung waren die Palästinenser mindestens mit schuld an ihrer Situation, weil sie nicht gewillt waren, auf eine Kompromisslösung einzugehen.[26]

22 Dies., *Peace Index – March 1999*, <http://www.peaceindex.org/files/peaceindex1999_3_3.pdf> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

23 Ebd.

24 Yehuda Ben Meir/Olena Bagno-Moldavsky, *The Voice of the People. Israeli Public Opinion on National Security 2012*, Tel Aviv: The Institute for National Security Studies (INSS), April 2013 (INSS Memorandum 126), S. 75, <http://www.inss.org.il/wp-content/uploads/systemfiles/memo126e%20(2)410001833.pdf> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

25 Dov Waxman, »Living with Terror, Not Living in Terror. The Impact of Chronic Terrorism on Israeli Society«, in: Caroline Kennedy-Pipe/Gordon Clubb/Simon Mabon (Hg.), *Terrorism and Political Violence*, London 2015, S. 181–196 (187); »Survey: Only 28.2 Percent of Israelis Say Palestinian Peace Partner Exists«, *Jewish News Syndicate* (online), 14.12.2012, <http://www.jns.org/news-briefs/2012/12/14/survey-only-282-percent-of-israelis-say-palestinian-peace-pa.html#.WeTHf2i0OUl> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017); Del Sarto, *Israel under Siege* [wie Fn. 11], S. 49f.

26 Eran Halperin/Neta Oren/Daniel Bar-Tal, »Socio-Psychological Barriers to Resolving the Israeli-Palestinian Conflict: An Analysis of Jewish Israeli Society«, in: Yaacov Bar-Siman-Tov (Hg.), *Barriers to Peace in the Israeli-Palestinian Conflict*, Jerusalem 2010, S. 28–57; Eran Halperin, »Emotional Barriers to Peace: Emotions and Public Opinion of Jewish Israelis about the Peace Process in the Middle East«, in: *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 17 (2011) 1, S. 22–45; Amos Harel/Avi Issacharoff, »Years of Rage«, in: *Haaretz*, 1.10.2010, <http://www.haaretz.com/israel-news/years-of-rage-1.316603> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

Wie die Journalisten Amos Harel und Avi Issacharoff schreiben, hat die Zweite Intifada das Bewusstsein der Israelis für die Situation in den palästinensischen Gebieten auf die »dunkle Seite des Mondes« verbannt.[27]

Eine *dritte* Tendenz war, dass der Wert, der innerhalb der israelischen Gesellschaft einem möglichen Friedensabkommen beigemessen wurde, deutlich abnahm. Bis zur Zweiten Intifada nannten die Israelis in Umfragen als wichtigstes politisches Ziel den Abschluss eines Friedensabkommens mit den arabischen Staaten und den Palästinensern.[28] Vom Jahr 2001 an aber bekennt sich eine Mehrheit zu der Aussage, dass es am wichtigsten sei, den Staat Israel als jüdischen Staat zu erhalten. Dieser Meinungswandel belegt zweierlei: Einerseits signalisiert er, dass die Israelis die Bewahrung ihrer demographischen Mehrheit in Israel nach wie vor für wichtiger ansehen als das Festhalten an der territorialen Kontrolle über das ganze Westjordanland, was die Bereitschaft zur Gebietsaufgabe impliziert. Gleichzeitig bezeugt er aber auch die Abkehr der Israelis vom Streben nach einem Friedensschluss. Mit anderen Worten, das Bemühen um eine Konfliktlösung weicht dem Wunsch nach einer vollständigen räumlichen Trennung als wichtigster politischer Leitlinie.

Ein damit einhergehender *vierter* bedeutsamer Trend schließlich war, dass sich bei der Mehrheit der Israelis im Zuge der Intifada ein grundsätzlicher Wandel der Konfliktbetrachtung vollzog. Die politische Hoffnung auf ein endgültiges Friedensabkommen wich der Maxime, dass bestenfalls eine zeitweilige »Befriedung« zu erreichen sei. Dies ist aber ein Ziel, das primär mit militärischen und nicht mit politischen Mitteln erwirkt werden kann.[29] Damit weicht der Primat der Konfliktlösung dem der Konfliktverwaltung. Lev Grinberg hat diese Prioritätenverlagerung pointiert beschrieben: War die Lehre der Ersten Intifada, dass es keine militärische Lösung gebe, sondern nur eine politische, so wurde dieses Diktum nach der Zweiten Intifada umgekehrt: Es gab keine politische Lösung, sondern nur eine militärische.[30]

Trotz dieser Veränderungen hielt die Mehrheit der Israelis auch nach der Jahrtausendwende prinzipiell an der Idee einer Zweistaatenlösung als Formel für die Konfliktbeilegung fest – vor allem indes, weil diese Lösung den Fortbestand der jüdischen Bevölkerungsmehrheit in Israel garantieren würde.[31] Die neue Skepsis kam aber darin zum Ausdruck, dass die meisten Israelis nicht mehr an einen Frieden glaubten, der sich gemeinsam mit den Palästinensern auf dem Verhandlungswege erreichen ließe. Etwas zugespitzt gesagt heißt das also, dass sich in Israel sowohl eine Mehrheit für

27 Ebd.

28 Ben Meir/Bagno-Moldavsky, *The Voice of the People* [wie Fn. 24], S. 47.

29 Ebd., S. 76ff; Bradley Burston, »The War That Palestine Couldn't Lose – and Did«, in: *Haaretz*, 30.9.2004, <http://www.haaretz.com/news/background-the-war-that-palestine-couldn-t-lose-and-did-1.136089> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

30 Lev Louis Grinberg, *Politics and Violence in Israel/Palestine: Democracy versus Military Rule*, London 2010, S. 172.

31 Yehuda Ben Meir/Olena Bagno-Moldavsky, *Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National Security 2004–2009*, Tel Aviv: INSS, 2010 (INSS Memorandum 106), S. 37.

die Zweistaatenlösung fand als auch eine Mehrheit, die diese für unrealisierbar hielt. Dieses Paradox, das sich Anfang der 2000er Jahre herauskristallisierte, hat bis heute Bestand. Es ist auch Teil der Grundüberzeugungen einer politischen Mitte, die sich seither neu formiert hat. Zwischen 2005 und 2009 verortete sich die Hälfte der Israelis im Zentrum des politischen Spektrums, auch wenn sich das nicht exakt mit den parteipolitischen Präferenzen der Befragten deckt (siehe Grafik 1, S. 13). Dies dokumentiert die deutliche Abkehr von der durch Unterstützung oder Ablehnung der Zweistaatenlösung erzeugten Bipolarität, die die Politik in Israel in den 1990er Jahren noch gekennzeichnet hatte.[32]

Auswirkungen auf die Politik: Die Linke rückt in die Mitte und Unilateralismus wird zur Handlungsmaxime

Diese Verschiebung im öffentlichen Meinungsbild spiegelte sich auch im politischen Handeln und bei den Parteipräferenzen der israelischen Wähler wider. Das Vorgehen der israelischen Regierung war seit Anfang der 2000er Jahre vor allem geprägt durch unilaterale Schritte, die nicht mit den Palästinensern abgestimmt waren. Besonders deutlich zeigte sich dies beim Rückzug (dem sogenannten »Disengagement«) aus dem Gazastreifen und kleineren Siedlungen des Westjordanlands 2005 und beim 2002 begonnenen Bau der Sperranlage um die großen Siedlungsblöcke des Westjordanlands. Vor allem Ariel Sharon, der von 2001 bis 2005 amtierende Ministerpräsident des Likud, vertrat dieses Prinzip des unilateralen Agierens. Allerdings provozierte Sharon mit seiner Politik des territorialen Rückzugs eine Spaltung des Likud, die ihn den Parteivorsitz kostete. Nach seiner Abwahl gründete er die neue Zentrumspartei Kadima, die bei den Wahlen 2006 und 2009 stärkste Fraktion wurde und Ausdruck der politischen Verschiebungen war: Kadima vertrat die Position, dass Israel sich aus einem Teil der besetzten Gebiete zurückziehen müsse, gleichzeitig zweifelte sie an der Glaubwürdigkeit der Palästinenser.[33] Sie war sowohl den Elementen des linken wie des rechten Lagers gegenüber offen, wie man an der unterschiedlichen Politik ihrer Vorsitzenden sehen konnte: Während Sharon vor allem sein Misstrauen gegenüber den Palästinensern herauskehrte und einen eher rechten, sicherheitspolitisch orientierten Kurs einschlug, tendierten dessen Nachfolger als Parteivorsitzende, Ehud Olmert und Tzipi Livni, zum linken Lager, wie etwa ihre Bereitschaft zur Aufnahme der Friedensverhandlungen in Annapolis 2007/08 zeigte.

Kadima war zunächst sehr erfolgreich. Sowohl Parteien aus dem linken als auch aus dem rechten politischen Spektrum verloren Stimmen an die neue Zentrumspartei (siehe Grafik 1, S. 13). Ein entscheidender Unterschied war dabei allerdings, dass das rechte Lager zwar kurzzeitig Wähler an Kadima verlor, seine politischen Positionen aber weitgehend beibehielt: Einen palästinensischen Staat wie auch einen Rückzug aus den besetzten

32 Ebd.

33 Asher Arian/Michal Shamir, »A Decade Later, the World Had Changed, the Cleavage Structure Remained: Israel 1996–2006«, in: *Party Politics*, 14 (2008) 6, S. 685–705 (700).

Gebieten lehnte es nach wie vor ab. Die Parteien rechts vom Likud – unter anderem Nationale Union, Nationalreligiöse Partei (ab 2008: Jüdisches Heim) – drängten weiterhin auf eine Ausweitung der israelischen Souveränität auf das Westjordanland. Die Parteien im linken Lager hingegen hielten zwar nominell an der Forderung nach Endstatusverhandlungen fest, vertraten aber mehr oder weniger einen unilateralen Ansatz. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Arbeiterpartei: Diese verabschiedete 2003 nicht nur selbst einen Plan zum unilateralen Rückzug, sondern im Jahr 2006 erklärte ihr Vorsitzender Amir Peretz sogar, dass es keinen Unterschied zwischen Kadima und der Arbeiterpartei in dieser Frage gebe.[34]

Doch die Strategie des unilateralen Agierens ohne jegliche Abstimmung und Verhandlung mit den Palästinensern war ein zweischneidiges Schwert: Die Hoffnungen, die die Regierung damit verband, nämlich auf diese Weise »eine bessere sicherheitspolitische, politische, wirtschaftliche und demographische Situation«[35] herbeizuführen, wurden allenfalls partiell erfüllt. Denn tatsächlich stärkte die unilaterale Politik jene Kräfte auf der palästinensischen Seite, die argumentierten, dass Israel nur durch Gewalt zur Aufgabe der besetzten Territorien bewegt werden könne: In der Sichtweise dieser Hardliner war der israelische Rückzug das Resultat vor allem des bewaffneten Widerstands der Palästinenser.[36] Dieses Phänomen der Umdeutung konnte man schon nach Israels Abzug aus dem Libanon in der palästinensischen Gesellschaft beobachten.[37] Es macht anschaulich, dass unilaterale Schritte – selbst wenn sie im Verzicht auf territoriale Kontrolle bestehen – Friedensverhandlungen nicht ersetzen können. Es ist eine Folgeerscheinung des beschriebenen Konfliktethos und der ihm inhärenten Grundüberzeugung, das Gegenüber sei übelwollend, dass das Ausbleiben von Gesprächen diejenigen Akteure stärkt, die Gründe für eine Konfliktverschärfung suchen. Entsprechend dieser Konfliktlogik trug daher auch der unilaterale Rückzug der Israelis zur Eskalation der Gewalt zwischen Hamas und Israel bei.

Die israelische Gesellschaft verliert den Glauben an eine Lösung: 2009 bis heute

Die kriegerischen Auseinandersetzungen mit der Hamas, die bereits 2006 begannen und in den Jahren 2008/09, 2012 und 2014 fortdauerten, haben den Trend zu einer skeptischen Haltung gegenüber einer Friedenslösung noch verstärkt. Durch sie hat sich in Israel die Sichtweise weit verbreitet, dass man nach jedem territorialen Rückzug (Rückzug aus den A-Gebieten

34 Jonathan Mendilow, »The Hidden Agenda of the 2009 Elections«, in: *Israel Studies Forum*, 25 (2010) 2, S. 81–101 (94).

35 The Prime Minister's Office, *The Cabinet Resolution Regarding the Disengagement Plan*, 6.6.2004, <https://tinyurl.com/yb9av4oe> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

36 Said Aly/Feldman/Shikaki, *Arabs and Israelis* [wie Fn. 9], S. 373f.

37 PSR – Survey Research Unit, *Public Opinion Poll #1, 27–29 July 2000*, <https://web.archive.org/web/20110607135527/http://www.pcpsr.org/survey/polls/2000/p1a.html> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

in den 1990ern, Libanon 2000 und Gaza 2005) mit neuer Aggression konfrontiert sei. Daher betrachteten Politiker und die Öffentlichkeit in Israel die Aufgabe besetzter Gebiete zunehmend als Fehler. Auch das Scheitern der Friedensverhandlungen von Annapolis 2007/08 und die Spaltung zwischen Fatah und Hamas festigten in der israelischen Gesellschaft die Überzeugung, dass es keine Möglichkeit für einen Friedensschluss gebe. Journalisten unterschiedlicher politischer Lager sind in den letzten Jahren übereingekommen, dass weite Teile der israelischen Gesellschaft »die Hoffnung auf Frieden verloren haben«.[38]

Das Misstrauen gegenüber den Palästinensern ist sogar größer geworden. In mehreren Umfragen nach 2009 haben über 70 Prozent der Israelis erklärt, dass ihrer Meinung nach die Palästinenser kein Partner für den Frieden seien. Eine stabile Mehrheit glaubt zudem bis heute, dass es die Absicht der Palästinenser sei, den Staat Israel schrittweise zu zerstören, und dass ein Rückzug aus den besetzten Gebieten die Sicherheit Israels signifikant verschlechtern würde.[39]

Die Ansicht, dass es *keine* Lösung für den Konflikt mit den Palästinensern gibt, wird seit 2015 nicht mehr nur vom rechten Lager, sondern von einer Mehrheit der Israelis vertreten.[40] Ein anschaulicher Beleg für diesen Meinungswandel ist der Erfolg von »Milkud 67« (»Catch 67«, in Anlehnung an die im englischsprachigen Raum sprichwörtlich gewordene Dilemmasituation im Roman »Catch 22«[41]), des meistverkauften Sachbuchs in Israel im Jahr 2017. Der Autor Micah Goodman vertritt darin den Standpunkt, ein Rückzug aus den 1967 besetzten palästinensischen Gebieten sei notwendig, um eine jüdische Mehrheit im Staat Israel aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig sei die Lehre aus den 2000er Jahren aber, dass jeder weitere territoriale Verzicht Israels Sicherheit gefährde. Alle Versuche, den Konflikt durch Verhandlungen beizulegen, hätten sich zudem als Fehler erwiesen. Damit sei Israel gefangen in einem Dilemma zwischen der Notwendigkeit, sich aus den besetzten Gebieten zurückzuziehen, und der Unmöglichkeit, dies zu tun – ein Dilemma, für das derzeit niemand eine Lösung habe.[42]

38 Baskin, »Encountering Peace« [wie Fn. 14]. Für eine ähnliche Einschätzung des linkspositionierten Web-Magazins *+972* siehe Larry Derfner, »The Silent Majority of Complacency: Israel's Right-Wing Voters«, *+972* (online), 14.3.2015, <https://972mag.com/the-silent-majority-of-complacency-israels-right-wing-voters/104122/> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

39 Shlomo Brom/Anat Kurz, *Strategic Survey for Israel 2013–2014*, Tel Aviv: INSS, 2014, S. 165.

40 The Israel Democracy Institute, *Monthly Peace Index*, 10.3.2015, <https://en.idi.org.il/press-releases/12768>; Jehoschua Breiner, »Die meisten Israelis glauben: Es wird niemals einen Friedensvertrag mit den Palästinenern geben« [Hebräisch], in: *Walla News*, 1.10.2016, <https://news.walla.co.il/item/3002287> (zuletzt eingesehen jeweils am 8.12.2017).

41 Joseph Heller, *Catch 22*, New York 1961.

42 Haviv Rettig Gur, »The Peace Process Hasn't Brought Peace. The Case for Moving on«, in: *Times of Israel*, 27.6.2017, <http://www.timesofisrael.com/a-gentler-war/>; Isabel Kershner, »A Best-Selling Israeli Philosopher Examines His Country's Inner Conflict«, in: *The New York Times*, 9.6.2017, <http://www.nytimes.com/2017/06/09/world/middleeast/a-best-selling-israeli-philosopher-examines-his-countrys-inner-conflict.html> (zuletzt eingesehen jeweils am 8.12.2017).

Dass die Überzeugung, es gebe keine Lösung für den Konflikt mit den Palästinensern, in der israelischen Gesellschaft mehrheitsfähig wurde, ist eine Entwicklung der 2010er Jahre, einer Zeit, die von einer weiteren Verschärfung der Auseinandersetzung und einer Fortführung der Besatzung gekennzeichnet war. Zwar ist die Auffassung quasi Konsens, dass es im Interesse der demographischen Kräfteverhältnisse langfristig einen Rückzug wenigstens aus den bevölkerungsreichen palästinensischen Gebieten geben sollte. Gleichzeitig wurde nun aber jeder Rückzug aus sicherheitspolitischen Gründen als unmöglich erachtet, was bis auf weiteres die Aufrechterhaltung der Besatzung impliziert und rechtfertigt.

Dieser Wandel der Mehrheitsmeinung in den 2010er Jahren machte sich auch im parteipolitischen Gefüge Israels bemerkbar, in dem sich die Gewichte noch weiter nach rechts verschoben. 2009 markierte hier eine Wende. Dies gilt erstens für die Mehrheitsverhältnisse selbst: Der sogenannte rechtsreligiöse Block (die säkularen und religiösen nationalistischen Parteien und die Ultraorthodoxen) hat seit der Wahl 2009 eine knappe Mehrheit im Parlament. Allerdings koalieren diese Parteien aus unterschiedlichen Gründen nicht immer miteinander (wie 2013–2015).

Daneben lässt sich zweitens aber auch eine Verschiebung der politischen Lager insgesamt nach rechts beobachten: Die Idee, Endstatusverhandlungen in der nahen Zukunft erfolgreich führen zu können, wurde spätestens nach dem Scheitern der von US-Außenminister John Kerry initiierten Gespräche 2013 auch jenseits des rechten politischen Spektrums weitgehend aufgegeben. Stattdessen spricht das Mitte-Links-Lager heute immer häufiger davon, dass Friedensverhandlungen erst in einigen Jahren wieder vorstellbar sind. Bis dahin müsse man sich auf stabile Grenzen zurückziehen, aber die palästinensischen Gebiete weiterhin sicherheitspolitisch kontrollieren. Im rechten Lager wird heute eine Vielfalt von Positionen vertreten. Die Mehrheit dort teilt die Ansicht, dass sich der Konflikt nur verwalten lässt. Unter denjenigen, die eine solche Konfliktverwaltung befürworten, finden sich aber auch Stimmen, die eine sofortige Annexion von Teilen des Westjordanlands befürworten. Die Forderung nach einer unmittelbaren Durchführung der Annexion ist ein neues Phänomen der 2010er Jahre.

Zwischen Konfliktverwaltung und Annexion: Das rechte Lager rückt noch weiter nach rechts

Die Regierungszeit des seit 2009 amtierenden Ministerpräsidenten Benjamin Netanyahu zeichnet sich durch eine weitgehende Stagnation des Friedensprozesses aus. Zwar erklärte Netanyahu 2009 als erster Ministerpräsident des Likud, dass er unter gewissen Bedingungen grundsätzlich die Möglichkeit einer Zweistaatenlösung sehe.[43] Allerdings ließen und lassen sich in seinem Regierungshandeln keine Schritte in diese Richtung erkennen. Netanyahus Statement, die Zweistaatenlösung sei prinzipiell denkbar,

43 »Full Text of Netanyahu's Foreign Policy Speech at Bar Ilan«, in: *Haaretz*, 14.6.2009, <http://www.haaretz.com/news/full-text-of-netanyahu-s-foreign-policy-speech-at-bar-ilan-1.277922> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

war lediglich ein Tribut an die Tatsache, dass diese Idee der Konfliktbeilegung international zur akzeptierten Norm geworden war und deren offene Ablehnung Israel isoliert hätte. Innenpolitisch und im Wahlkampf betonte der Ministerpräsident mehrfach, dass die Palästinenser für die israelische Regierung »kein Partner« seien, es mit ihm »keinen palästinensischen Staat geben« werde und Israel vielmehr in den Gebieten präsent sei, um dort zu bleiben.[44] Dementsprechend verfolgte Netanyahu vor allem eine Politik, die darauf angelegt war, den Konflikt mit den Palästinensern zu minimieren und gleichzeitig die strategische Kontrolle über das Westjordanland zu behalten und den Siedlungsbau voranzutreiben. Grundsätzlich war und ist ein Klima, in dem eine Lösung des Konflikts für unwahrscheinlich gehalten wird, förderlich für den Likud, da die Partei seit über dreißig Jahren ebendiese These vertritt. Mehr noch, die skeptische Haltung war für Netanyahu bis dato die Garantie für seine Wiederwahl und auch das strategische Fundament seiner Wahlkämpfe: Netanyahu führte mit Nachdruck Bedrohungsszenarien in den medialen Diskurs ein, die – so die Botschaft[45] – nur er in den Griff bekommen könne. Der Wahlkampf 2015 war ein Beispiel par excellence dafür.[46] Hinzu tritt eine Politik der gezielten Diskreditierung innenpolitischer Kritiker, etwa israelischer Menschenrechtsorganisationen, die als »fünfte Kolonne« der Feinde Israels dargestellt werden. »Links« ist im Diskurs von Teilen der Regierung Netanyahu (insbesondere im Likud und im Jüdischen Heim) ein Begriff der Denunziation geworden.

Klar ist aber auch, dass Netanyahu, selbst wenn er wollte, keinen ernsthaften Vorstoß zu einer Zweistaatenlösung unternehmen könnte, da die Mehrheit der Abgeordneten des Likud dies kategorisch ablehnt. Ein solches Vorhaben würde Netanyahu aller Wahrscheinlichkeit nach den Rückhalt seiner Partei und damit auch das Amt kosten.[47] Darüber hinaus ist der Hauptkonflikt im Likud heute ein anderer: Die innerparteiliche Kontroverse verläuft entlang der Frage, ob Teilannexionen bereits jetzt vollzogen werden sollten oder nicht. Wenigstens die Hälfte der derzeitigen Likudabgeordneten[48] fordern sofortige Teilannexionen des Westjordanlands,

44 Yotam Berger, »Netanyahu Vows to Never Remove Israeli Settlements from West Bank: ›We're Here to Stay, Forever‹«, in: *Haaretz*, 29.8.2017, <http://www.haaretz.com/israel-news/1.809444> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

45 Anschauliches und vielleicht unfreiwillig komisches Beispiel ist ein Werbespot, in der er sich als »Bibi«-Sitter (Netanyahus Spitzname ist Bibi) präsentiert und das überraschte Elternpaar fragt, ob denn lieber er oder die Oppositionsführer auf die Kinder aufpassen sollten, <http://www.youtube.com/watch?v=JQ1BltDU4iM> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

46 Peter Lintl, »Understanding Coalition Formation in Israel. Party Positions and Cleavages in Light of the 2015 Elections«, in: *Orient*, 56 (2015) 3, S. 27–35.

47 Siehe dazu Peter Lintl, *Dynamiken einer Rechtskoalition. Wie das Scheitern des Friedensprozesses innenpolitischen Populismus in Israel fördert*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2016 (SWP-Aktuell 60/2016), <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A60_ltl.pdf> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

48 Darunter Tzipi Hotovely, Yariv Levin, Zeev Elkin, Yuli Edelstein, Danny Danon, Miri Regev, Yoav Kish, Yehuda Glick, Yisrael Katz, Yuval Steinitz, Haim Katz, Nava Boker, Avi Dichter, Oren Hazan, Miki Zohar.

einzelne sogar eine vollständige Annexion.[49] Eine andere Position beziehen Netanyahu selbst und auch der Fraktionsvorsitzende David Bitan: Beide sprechen sich zwar nicht prinzipiell gegen Annexionen aus, sie erachten diese aber mit Verweis auf die internationalen Gegebenheiten als nicht realisierbar und fürchten, dass sich durch einen solchen Schritt die Beziehungen, insbesondere zu den USA, verschlechtern würden.[50] Vor diesem Hintergrund kann man die Politik des Likud seit 2009 vor allem als eine Politik der Konfliktverwaltung bezeichnen, die bestenfalls darauf abzielte, eine Befriedung im Verhältnis zu den Palästinensern zu erreichen. Einen palästinensischen Staat lehnt der Likud weiterhin ab. Die Partei fördert nach wie vor den Siedlungsbau und debattiert über Teilannexionen (zur Frage, welche Lösung für die besetzten Gebiete von welcher Partei unterstützt wird, siehe auch die Übersicht, S. 26). Ähnliche Positionen vertreten auch die Parteien Yisrael Beitenu und Jüdisches Heim. Letztere fordert am nachdrücklichsten unter allen Parteien eine Annexion mindestens der C-Gebiete. Erstere befürwortet zwar eine Zweistaatenlösung, aber nur unter der Voraussetzung eines Bevölkerungstransfers israelischer Araber in den palästinensischen Staat. Da diese Lösungsvariante unrealistisch ist – es ist nicht zu erwarten, dass die arabische Bevölkerung Israels einem solchen Plan zustimmt –, neigt auch Yisrael Beitenu zu einer Politik der Konfliktverwaltung. Anders als das Jüdische Heim wendet sich die Partei vor dem Hintergrund des US-amerikanischen Widerstands allerdings gegen Teilannexionen des Westjordanlands.[51]

Von der Verhandlungslösung zur Konflikttransformation im Mitte-Links-Lager

Nach der Wahlniederlage Kadimas 2013 nahmen andere Parteien wie Kulanu und vor allem die von Yair Lapid gegründete Partei Jesch Atid die Position in der politischen Mitte ein. Sie vertreten im Großen und Ganzen ähnliche Standpunkte in Bezug auf den Friedensprozess wie andere Zentrumsparteien vor ihnen: Sie befürworten eine Zweistaatenlösung und verharren gleichzeitig in einer Haltung des tiefen Misstrauens gegenüber den Palästinensern.[52] Kulanu tendiert etwas stärker nach rechts, Jesch Atid geringfügig nach links. Beide fokussieren sich jedoch nicht mehr auf den

49 Raphael Ahren, »The Newly Confident Israeli Proponents of a One-state Solution«, in: *The Times of Israel*, 16.7.2012, <http://www.timesofisrael.com/at-hebron-conference-proponents-of-the-one-state-solution-show-their-growing-confidence/> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

50 Ravit Hecht, »Which Direction Does the Strongest Man in Israeli Politics Want to Take the Country?«, in: *Haaretz*, 4.10.2017, <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.815717> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

51 Udi Shaham/Tovah Lazaroff, »Liberman: Israeli Annexation of West Bank Will Cause ›Immediate Crisis‹ with US«, in: *The Jerusalem Post*, 6.3.2017, <http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Liberman-Israel-warned-West-Bank-annexation-will-cause-immediate-crisis-with-US-483345> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

52 Ofra Edelman, »Lapid Drops Demand for Palestinian State«, in: *Haaretz*, 26.3.2017, <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.779437> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

israelisch-palästinensischen Konflikt. Vor dem Hintergrund der Überzeugung, dass dieser derzeit nicht gelöst werden kann, propagieren sie eine »Normalisierung« der israelischen Politik, wie Lapid es nennt.[53] Gemeint ist damit vor allem eine Konzentration auf sozioökonomische Themen. In Bezug auf die besetzten Territorien haben die Zentrumsparteien bisher keinen genauen Handlungsplan formuliert. Wichtig ist ihnen jedoch das Prinzip der Separation: Rückzug auf die Siedlungsblöcke und Fertigstellung der Sperranlage.[54] Eine erneute israelisch-palästinensische Annäherung, so etwa Yair Lapid, könne erst die nächste Generation vollziehen.[55]

Diese Positionen hat sich auch die Arbeiterpartei zu eigen gemacht und sich damit noch weiter vom linken politischen Spektrum weg und hin zur Mitte orientiert. Zu dieser Entwicklung explizit bekannt hat sich 2013 die damalige Vorsitzende, Shelly Yachimovich, als sie versicherte, die Arbeiterpartei sei schon immer eine Partei der Mitte gewesen.[56] Zwar ist das Bestreben, den Konflikt mit den Palästinensern im Rahmen einer Zweistaatenlösung zu überwinden, nach wie vor Teil des Parteiprogramms,[57] allerdings erscheint dieses Ziel heute mehr denn je als eine ferne Vision. Der aktuelle Oppositionsführer der Zionistischen Union (eine Fraktionsgemeinschaft der Arbeiterpartei mit zwei Abgeordneten von HaTnua, einer Mitte-Links-Kleinpartei), Yitzhak Herzog, stellte im Februar 2017 einen Zehn-Punkte-Plan vor, dessen Verwirklichung am Ende die Umsetzung der Zweistaatenlösung herbeiführen sollte. Der Ansatz unmittelbarer bilateraler Verhandlungen habe sich aber, so Herzog, als gescheitert erwiesen, da die Positionen der Konfliktparteien zu weit auseinanderlägen. Daher schlug er eine Roadmap für die nächsten zehn Jahre vor: Während dieser Zeit solle sich Israel hinter die fertigzustellende Sperranlage zurückziehen und dazu beitragen, die wirtschaftliche Situation der Palästinenser nachhaltig zu verbessern. Nach dieser Phase, in der beide Seiten friedlich koexistieren würden, könnten dann Endstatusverhandlungen geführt werden.[58] Ziel des politischen Handelns müsse daher zunächst eine *Konflikttransformation* sein, während deren die Konfliktparteien Vertrauen zueinander aufbauen würden. Erst danach seien Friedensverhandlungen wieder möglich.

53 Israel Hayom Editorial, »Lapid erklärt: Wir werden keinen Block mit Hanin Zoabi formen« [Hebräisch], in: *Israel Hayom*, 23.1.2013, <http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter_article.php?id=26144&hp=1&newsletter> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

54 TOI Staff, »Lapid: We Need to Build a High Wall and Get the Palestinians Out of Our Sight«, in: *The Times of Israel*, 10.12.2016, <http://www.timesofisrael.com/lapid-israel-needs-to-separate-from-the-palestinians/> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

55 Edelman, »Lapid Drops Demand for Palestinian State« [wie Fn. 52].

56 Jonathan Lis, »Shelly Yacimovich: Labor Is Not a Left-wing Party«, in: *Haaretz*, 8.11.2012, <http://www.haaretz.com/israel-news/shelly-yacimovich-labor-is-not-a-left-wing-party-1.476264> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

57 *Wahlprogramm des Zionistischen Lagers 2015* [Hebräisch], S. 5, <https://en.idi.org.il/media/6070/%D7%94%D7%9E%D7%97%D7%A0%D7%94-%D7%94%D7%A6%D7%99%D7%95%D7%A0%D7%99-2015.pdf> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

58 Isaac Herzog, »Isaac Herzog Details His 10-point Plan for Israeli-Palestinian Peace«, in: *Haaretz*, 23.2.2017, <http://www.haaretz.com/misc/article-print-page/.premium-1.773312> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

Herzogs Nachfolger Avi Gabbay scheint die Arbeiterpartei noch weiter in die Mitte (und darüber hinaus) rücken zu wollen: Gabbay hat bereits Zweifel geäußert, ob es auf palästinensischer Seite einen »Partner« für Verhandlungen gebe, und erklärt, dass auch im Falle eines Friedensvertrags mit den Palästinensern keine Siedlungen geräumt werden müssten.[59] Zudem kündigte er im Herbst 2017 an, die Partei umbenennen zu wollen, um Likudwähler anzuziehen. Ob diese Aussagen nun vor allem wahltaktisch motiviert sind oder nicht – sie sind ein deutliches Zeichen für die derzeitige Neuverortung der Arbeiterpartei.[60]

Eine gewisse Ausnahme von diesen Entwicklungen stellt Meretz dar, die einzige Partei, deren Mitglieder sich selbst noch als zionistisch-links bezeichnen. Tatsächlich ist auch Meretz unterdessen die einzige mehrheitlich jüdische Partei, die einen unmittelbaren Start des Verhandlungsprozesses fordert. Dieser soll begleitet werden von einer De-facto-Anerkennung eines palästinensischen Staates und von einem Rückbau militärischer Strukturen im Westjordanland.[61] Allerdings ist der Perspektivwechsel, den die israelische Gesellschaft insgesamt vollzogen hat, auch an Meretz nicht spurlos vorbeigegangen. So heißt es im Programm der Partei, dass ein »neuer Ansatz«[62] in den Verhandlungen mit den Palästinensern gebraucht werde. Die bisherigen bilateralen Verhandlungsrunden unter Führung der USA hätten sich als unfruchtbar erwiesen. Deswegen müsse man sich neuen Formaten und Perspektiven der Konfliktbewältigung zuwenden. Insbesondere die arabische Friedensinitiative von 2002, die eine Anerkennung Israels durch viele arabische Staaten im Rahmen eines Friedensschlusses in Aussicht stellt, solle eine Rolle bei einem solchen Neuansatz spielen.

Unverändert geblieben sind die Positionen der arabischen Parteien, die seit 2015 als Vereinte Arabische Liste auftreten und sich für Verhandlungen mit dem Ziel einer Zweistaatenlösung einsetzen.[63] Bisher gibt es allerdings einen Konsens unter den zionistischen Parteien, nicht mit arabischen Parteien zu koalieren; umgekehrt hat sich auch die arabische Liste gegen die Option einer Regierungsbeteiligung ausgesprochen.[64]

59 Chaim Levinson/Jack Koury/Almog Ben Zikri, »New Leader of Israeli Left: We Don't Need to Evacuate Settlements if There's a Peace Deal«, in: *Haaretz*, 16.10.2017, <http://www.haaretz.com/israel-news/1.817602> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

60 TOI Staff/Alexander Fulbright, »As He Moves to Right, Israel's Labor Leader Said Planning to Drop Party's Name«, in: *The Times of Israel*, 20.10.2017, <http://www.timesofisrael.com/as-he-moves-to-right-israels-labor-leader-said-planning-to-drop-partys-name/> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

61 Meretz, *Four Point Plan for Initiating the Peace Process* [= Teil des Wahlprogramms 2013], <https://en.idi.org.il/media/7109/meretz_19platform.pdf> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

62 *Meretz-Wahlprogramm 2015* [Hebräisch], S. 45, <https://en.idi.org.il/media/6685/%D7%9E%D7%A8%D7%A6-2015.pdf> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

63 *Wahlprogramm der Vereinten Arabischen Liste* [Hebräisch], <http://www.idi.org.il/media/6072/%D7%94%D7%A8%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%94-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%95%D7%AA%D7%A4%D7%AA.pdf> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

64 Elhanan Miller, »›No Matter How Left-wing‹, Arab Parties Won't Join Coalition«, in: *The Times of Israel*, 1.2.2015, <http://www.timesofisrael.com/no-matter-how-left-wing-arab-parties-wont-join-coalition/> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

Übersicht
Positionierung der Knesset-Parteien in der Frage des Umgangs mit den besetzten Gebieten[a]

Knesset-Lager	Forderungen, Positionen
Politische Zielsetzung: Verhandlung **Wer:** Meretz, Vereinte Arabische Liste, Teile der Arbeiterpartei **Größe:** ~ 20% der Knesset	▸ Endstatusverhandlungen auf Grundlage der Formel »zwei Staaten für zwei Völker« ▸ Landtausch: Siedlungsblöcke gegen Landparzellen in Israel ▸ Jerusalem als offene Hauptstadt zweier Staaten mit getrennten Verwaltungen ▸ Verhandlungen auf Grundlage der arabischen Friedensinitiative/Skepsis gegenüber bilateralen Verhandlungen nach bisherigem Muster (Ausnahme: Vereinte Arabische Liste)
Politische Zielsetzung: Konflikttransformation **Wer:** Arbeiterpartei, Jesch Atid, Teile Kulanus **Größe:** ~ 30% der Knesset	▸ Festhalten an der Zweistaatenlösung ▸ Jerusalem als ungeteilte Hauptstadt Israels ▸ Bewahrung des jüdischen Staates als oberste Priorität ▸ Skepsis gegenüber Chancen unmittelbarer Verhandlungen ▸ Evakuierung isolierter Siedlungen, Beibehaltung der Siedlungsblöcke ▸ Fertigstellung der Sperranlage ▸ Wirtschaftliche Entwicklung palästinensischer Territorien ▸ Übergangsperiode zur Konflikttransformation und Vertrauensbildung ▸ Endstatusverhandlungen im Anschluss
Politische Zielsetzung: Konfliktverwaltung **Wer:** Teile des Likud, Yisrael Beitenu, Teile von Kulanu, Teile der ultraorthodoxen Parteien **Größe:** ~ 30% der Knesset	▸ Politische Grundannahme: Unlösbarkeit des Konflikts ▸ Ausbau der Siedlungen ▸ Kein territorialer Rückzug ▸ Jerusalem als ungeteilte Hauptstadt Israels ▸ Ablehnung palästinensischer Staatlichkeit, stattdessen Autonomiestatus ▸ Kontrolle über weite Teile des Westjordanlands, insbesondere über die C-Gebiete ▸ Keine Vision zur Konfliktlösung, wirtschaftliche Entwicklung der palästinensischen Gebiete zur »Befriedung«
Politische Zielsetzung: Annexion **Wer:** Teile des Likuds, Jüdisches Heim **Größe:** ~ 20% der Knesset	▸ Variierende Vorschläge für Annexionen: »Großjerusalem«, alle Siedlungsblöcke, die »C-Gebiete«, das ganze Westjordanland ▸ Ablehnung des Palästinensischen Staates: Vorschläge reichen von Autonomie über die Verleihung partieller Rechte an die Palästinenser bis hin zu Bevölkerungstransfer ▸ Nachhaltiger Ausbau der Siedlungen und deren Infrastruktur ▸ Jenseits der Annexionspolitik: Konfliktverwaltung

a Die ultraorthodoxen Parteien haben keine eindeutige Haltung zu der Frage, wie mit den besetzten Gebieten umgegangen werden soll. Mit ihren Positionen tendieren sie zwar zum rechten Spektrum, allerdings ist diese Thematik bei ihnen klar anderen nachgeordnet, etwa dem Verhältnis zwischen Staat und Religion oder der finanziellen Unterstützung der eigenen Milieus. Explizit hat die Weigerung der Ultraorthodoxen, in dieser Frage einen festen Standpunkt zu beziehen, kürzlich der Knesset-Abgeordnete Yaakov Litzman artikuliert: »Niemand weiß, ob ich für einen territorialen Kompromiss, Eretz Israel HaShlema [das ganze Land Israel] oder ob ich eine Zweistaatenlösung unterstütze« (Michael Tuchfeld, »Ich sage nicht nein zu einer Koalition mit Gabbai« [Hebräisch], Interview mit Yaakov Litzman, in: *Makor Rishon*, 10.11.2017).

Zusammenfassung und Empfehlungen

Seit 2001 lässt sich in Israel das Rotieren einer Konfliktspirale beobachten. Das Scheitern der Friedensverhandlungen und der erneute Ausbruch von Gewalt bestätigt vermeintlich die Logik des oben beschriebenen Konfliktethos, nach der die andere Seite ohnehin immer den Konflikt sucht. Diese Dynamik hat wiederum Interpretationen begünstigt, denen zufolge die Palästinenser keinen Frieden mit Israel wollen und militärische Optionen daher politischen Verhandlungen vorzuziehen wären. Alternative Deutungen wurden in diesem gesellschaftlichen Klima zunehmend an den Rand gedrängt und als nicht plausibel diskreditiert. Der Meinungstrend hatte wiederum Auswirkungen auf die Standortbestimmung der politischen Kräfte und auch auf die Machtkonstellationen: Das linke Lager wendete sich von lange vertretenen Verhandlungspositionen ab und sprach sich für eine unilaterale Strategie aus, während das rechte Lager weiterhin jede Zweistaatenlösung ablehnte und mit der Fortdauer des ungelösten Konflikts mehr und mehr an Zustimmung gewann. Letzteres war ein gewissermaßen folgerichtiger Prozess: Die Rechte hatte schon immer gesagt, dass der Konflikt nicht gelöst werden könne, und je mehr Versuche zur Beilegung scheiterten und sich neue Gewaltroutinen etablierten, umso effektiver wirkten auch Konfliktnarrative, die die Positionen des rechten Lagers plausibel machen. Mit anderen Worten, das Ausbleiben einer Lösung setzte einen Mechanismus in Gang, in dem die Konfliktgegner ihre Betrachtungsweisen immer öfter und nachdrücklicher bestätigt sahen und der damit auch Handlungen evozierte, die die streitenden Parteien weiter voneinander entfernten. Eine analoge Entwicklung konnte man im Übrigen auf palästinensischer Seite beobachten: Auch dort schwächte das Scheitern der Friedensverhandlungen diejenigen Strömungen in der Fatah, die den Konflikt politisch beilegen wollen, und stärkte die Unterstützer militärischer Optionen, zu denen insbesondere die Hamas, aber auch andere Kräfte gehören.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass, solange der israelisch-palästinensische Konflikt nicht überwunden ist, einerseits die Besatzung fortdauert und andererseits Israel auch die Besiedelung des Westjordanlands weiter vorantreibt. Nicht nur die schiere Zahl der über 700 000 Siedler, sondern auch das stetige Wachsen der Siedlungsflächen verringert die Chance auf eine Zweistaatenlösung zusehends, selbst ohne aktive Annexionspolitik. Gegen einen Stopp des Siedlungsbaus gibt es in Israel heute einen derart massiven Widerstand, dass ein solcher Schritt nur in Verbindung mit einer Verhandlungslösung denkbar erscheint, die aber, wie gezeigt, derzeit in weite Ferne gerückt ist.

Trotz dieser sich weiter verstärkenden Dynamik gibt es auch positive Anzeichen. Eine Mehrheit der Israelis unterstützt nach wie vor eine Zweistaatenlösung; auch zeigt sich in Umfragen, dass das Vertrauen in die Palästinenser deutlich zunehmen würde, falls diese auf zentrale Forderungen Israels (zum Beispiel die Anerkennung Israels als jüdischen Staat) ein-

gehen würden.[65] Auf palästinensischer Seite gilt dasselbe: Das Vertrauen in Israel würde umgehend wachsen, sobald sich die israelische Regierung für die Hauptanliegen der Palästinensern offen zeigen würde. Gleichwohl dürfte jeder Prozess, der Politik und Gesellschaft in Israel wieder für eine Verhandlungslösung zugänglich macht, langwierig sein,[66] da sich etablierte Narrative nur langsam verändern. Doch wäre es ein Prozess, bei dem die EU eine Rolle spielen könnte.

Handlungsmöglichkeiten für die EU

Ungeachtet dessen, dass der Glaube an die Zweistaatenlösung innerhalb der israelischen Politik momentan erodiert, wird es Aufgabe der EU sein, sicherzustellen, dass dieses Konzept einer Konfliktbeilegung im internationalen Diskurs weiterhin als Norm betrachtet wird. Dies ist insbesondere wichtig in einer Zeit, in der der Sonderbeauftragte des US-Präsidenten für den Nahostfriedensprozess, Jared Kushner, erklärt, dass es vielleicht »keine Lösung« für den Konflikt gebe – solche Aussagen stärken jene Akteure, die den Konflikt nur verwalten wollen.[67] Die Notwendigkeit des diskursiven Festhaltens an der Zweistaatenlösung ist doppelter Natur: Erstens hat der normative Charakter dieses Befriedungsplans sehr wahrscheinlich Annexionen Israels durch die derzeitige Regierungskoalition im Westjordanland verhindert, obwohl Teile der Rechtsregierung diese nachdrücklich fordern. Zweitens ist es für das sogenannte »Friedenslager« von großer Relevanz, dass es internationale Partner hat, auf die es verweisen kann, falls der Rechtsblock in Israel die Mehrheit verliert. Wie relevant dieser Faktor ist, zeigt sich an den vielen Parteiprogrammen der Mitte-Links-Parteien der letzten Jahrzehnte, in denen die Bedeutung des Verhältnisses zwischen Israel und den europäischen und US-amerikanischen Partnern hervorgehoben wird.

Darüber hinaus wird die europäische Politik in der gegenwärtigen Situation voraussichtlich zu einem Spagat gezwungen werden: Einerseits sollte die EU an ihrer Kritik am Siedlungsbau festhalten, unverändert die sich verschlechternden Lebensbedingungen der Palästinenser thematisieren und eruieren, wie man beidem mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln entgegenwirken kann.[68]

65 Olena Bagno-Moldavsky/Yehuda Ben Meir, »Who in Israel Is Ready for a Peace Agreement with the Palestinians?«, in: *INSS Strategic Assessment*, 17 (April 2014) 1, S. 47–56, <http://www.inss.org.il/wp-content/uploads/systemfiles/Bagno-Moldavsky%20and%20Ben%20Meir_adkan17_1ENG5.pdf> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

66 Yossi Verter, »Reviving the Israeli Left Is a Ten Year Project, Says Think Tank«, in: *Haaretz*, 9.8.2012, <http://www.haaretz.com/israel-news/reviving-the-israeli-left-is-a-ten-year-project-says-think-tank-1.456919> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

67 Amir Tibon, »Jared Kushner Warns ›There May Be No Solution‹ to Israeli-Palestinian Conflict«, in: *Haaretz*, 2.8.2017, <http://www.haaretz.com/us-news/1.804604> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

68 Zu möglichen Optionen siehe in dieser Studie die Beiträge von Muriel Asseburg, S. 79ff, und René Wildangel, S. 48ff.

Andererseits muss die EU deutlich machen, dass diese Kritik nicht mit einer Delegitimierung des Staates Israels einhergeht. Nur so wird sie dem oben beschriebenen Prozess einer zunehmenden Erosion der Unterstützung der Zweistaatenlösung wenigstens im Mitte-Links-Lager entgegenwirken können. Weite Teile des rechten Lagers propagieren nämlich genau dies: dass die Kritik an der Besatzung mit einer Delegitimierung des Staates Israel identisch sei. Da die Besatzung eine sicherheitspolitische Notwendigkeit sei, so die Argumentation dieser Akteure, impliziere jede Kritik daran eine Bedrohung der Existenz Israels. Politiker wie der Vorsitzende der siedlernahen Partei Jüdisches Heim, Naftali Bennett, oder Ministerpräsident Netanyahu selbst rücken systematisch alle Einwände gegen die Besatzung in die Nähe von Positionen, die dem Staat Israel insgesamt die Legitimität absprechen wollen.

Diese Argumentation wirkt in dem geschilderten Klima, in dem die Mehrheit der Gesellschaft glaubt, dass es »keine Lösung« für den Konflikt gibt und die Besatzung bis auf weiteres aufrechterhalten werden muss, zusehends plausibel. Sie wird zementiert durch internationale Kampagnen, wie sie insbesondere die BDS-Bewegung (BDS: Boycott, Divestment and Sanctions[69]) betreibt. Deren Aktivisten bedienen politische Positionen, die von einer Kritik an der Besatzung bis hin zu einer Ablehnung des Existenzrechts des Staates Israels reichen. Rechte Politiker wiederum fühlen sich dadurch berechtigt, in jedem Einwand gegen die Besatzung als Hindernis im Friedensprozess rundweg eine Delegitimierung Israels zu sehen.

Auch die Europäische Union wird in Israel zunehmend aus diesem Blickwinkel betrachtet. So glauben etwa 73 Prozent der befragten Israelis, dass Brüssel kein neutraler Akteur sei, und eine Mehrheit ist der Ansicht, die EU sei kein starker Verteidiger von Israels Existenzrecht.[70] In Anbetracht eines solchen Misstrauens wird der Einfluss der EU auf Israel unweigerlich geringer werden, insbesondere wenn die Union nicht als reiner Macht-, sondern auch als Normenakteur auftreten will – etwa indem sie die Notwendigkeit der Konfliktbeilegung durch eine Zweistaatenlösung betont.

Es sollte der EU daher daran gelegen sein, ihre Positionen in Israel genauer zu erläutern. So wäre es zum Beispiel ratsam, Maßnahmen, mit denen sie Druck auf Israel ausübt, in einer Art zu kommunizieren, dass der Akzent auf dem Ziel der Konfliktlösung liegt und nicht der Eindruck von Strafmaßnahmen erweckt wird. Dazu gehört einerseits, dass die posi-

69 Die BDS-Bewegung sagt von sich selbst, dass sie sich den Boykott gegen das südafrikanische Apartheidsregime zum Vorbild nehme. Sie ruft dazu auf, Israel kulturell, politisch und auch wirtschaftlich so lange zu isolieren, bis die Besetzung und Kolonisierung »allen arabischen Landes« beendet ist. Ob diese Forderung mit einer vollkommenen Ablehnung der Staatlichkeit Israels verknüpft ist oder sich lediglich auf ein Ende der israelischen Besatzungsherrschaft in den nach 1967 eroberten Gebieten richtet, lässt die Bewegung offen. Einige Protagonisten der Bewegung lehnen die Staatlichkeit Israels allerdings offen ab, siehe FAQs auf der Website der BDS-Bewegung, <https://bdsmovement.net/faqs#collapse16233> (zuletzt eingesehen am 8.1.2018).

70 Michael Borchard, *Israel's View of Europe-Israeli Relations*, Jerusalem: Konrad-Adenauer-Stiftung, September 2017, S. 6f, <http://www.kas.de/wf/doc/kas_49967-1522-2-30.pdf?170905170514> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

tiven Anreize, die die EU im Falle einer Konfliktbeilegung anbietet, öffentlichkeitswirksamer verbreitet werden. So kennen die wenigsten Israelis (16%) das Angebot Brüssels zu einer »special privileged partnership«.[71] Diese Partnerschaft stellt Israel im Falle eines Friedensschlusses mit den Palästinensern einen einfacheren Zugang zu europäischen Märkten, eine verstärkte kulturelle und wissenschaftliche Zusammenarbeit und eine intensivere Sicherheitskooperation in Aussicht.

Dazu gehört andererseits aber auch eine Kommunikationsstrategie, die klar zwischen einer Kritik am Siedlungsbau und Vorstößen differenziert, die Israel in seiner staatlichen Existenz delegitimieren wollen. Auch wenn die Frage der Legitimität des Staates Israels im europäischen Diskurs als bereits geklärt gelten kann bzw. angesichts der militärischen Überlegenheit Israels als nicht relevant betrachtet wird – für die israelische Gesellschaft bleibt sie essentiell. Wenn die EU will, dass ihre Positionen in Israel trotz der erodierenden Unterstützung für den Friedensprozess Widerhall finden, muss sie eine scharfe Trennlinie ziehen zwischen legitimer Kritik am Siedlungsbau und Anfechtungen des Existenzrechts Israels.

71 Mitvim/Friedrich-Ebert-Stiftung, *A Special Privileged Partnership with the EU as an Incentive for Israeli-Palestinian Peace*, Ramat Gan, Juni 2016, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/israel/13105.pdf> (zuletzt eingesehen am 8.12.2017).

Die Palästinensische Autonomiebehörde und die Hamas-Regierung: Erfüllungsgehilfen der Besatzung?

Muriel Asseburg

Es mag auf den ersten Blick verwundern, wenn die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) und die Hamas-Regierung als Erfüllungsgehilfen der Besatzung bezeichnet werden. Schließlich haben sich die PLO (Palästinensische Befreiungsbewegung) und die Hamas (Islamische Widerstandsbewegung), aus denen die beiden Regierungen hervorgegangen sind, der Befreiung Palästinas verschrieben – freilich mit unterschiedlichen Vorstellungen über die Ausdehnung des zu befreienden Territoriums, unterschiedlichen Zielen für die Verfasstheit eines palästinensischen Staates und unterschiedlichen Mitteln, das angestrebte Ziel zu erreichen. Doch übernehmen beide Regierungen tatsächlich eine wichtige Funktion bei der Aufrechterhaltung und Verfestigung sowohl des Besatzungsregimes als auch der Blockade des Gazastreifens. Der Handlungsspielraum, der ihnen jeweils offensteht, um auf ein Ende der Besatzung hinzuwirken, ist begrenzt. Denn infolge der Übernahme von Regierungsverantwortung unter den Bedingungen fortdauernder Besatzung sind sie auf Kooperation mit der Besatzungsmacht angewiesen. Dies gilt selbst für die Hamas-Regierung, die zwar offiziell keine Kontakte zu Israel unterhält, indirekt aber in Sicherheitsbelangen mit ihm kooperiert. Letztlich haben beide Regierungen der Konsolidierung ihrer Macht in den von ihnen regierten Gebieten Vorrang vor dem Befreiungskampf eingeräumt.

Palästinensische Selbstverwaltung unter Besatzung[1]

Zwar hat Israel mit Ostjerusalem nur einen Teil der besetzten palästinensischen Gebiete formal annektiert. Es übt aber de facto weitgehende Kontrolle über das gesamte Gebiet – auch das Westjordanland und den Gazastreifen – und dessen Bevölkerung aus. Die Basis dafür haben einerseits Israels militärische Besetzung dieser Gebiete 1967 und die rechtliche und administrative Verankerung des Besatzungsregimes geschaffen, einschließlich der »Wiedervereinigung« Jerusalems und des Jerusalemgesetzes von 1980, und andererseits die Oslo-Abkommen von 1993 bis 1995. Letzteren stimmte die PLO-Führung zu – allerdings in der Annahme, es handele sich nicht um ein dauerhaftes Arrangement, sondern um Vorkehrungen für

1 Dieser Abschnitt basiert größtenteils auf Muriel Asseburg/Jan Busse, *Das Ende der Zweistaatenregelung? Alternativen und Prioritäten für die Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2016 (SWP-Aktuell 27/2016). Vgl. auch Shai Feldman/Khalil Shikaki, *Israel and the Palestinians: Sliding toward a One-State Reality*, Waltham, Mass.: Crown Center for Middle East Studies, Brandeis University, Dezember 2016 (Middle East Brief, Nr. 104).

eine fünf Jahre währende Übergangsperiode, die 1999 in staatliche Unabhängigkeit und ein israelisch-palästinensisches Friedensabkommen münden würde.

Territoriale Vorkehrungen der Oslo-Abkommen

In den Abkommen hieß es zwar, dass die territoriale Einheit der palästinensischen Gebiete erhalten bleiben sollte; dennoch teilten sie Westjordanland und Gazastreifen in Gebiete mit unterschiedlichem Status auf. Ostjerusalem sollte bis zu einem endgültigen Friedensabkommen ohnehin unter alleiniger israelischer Kontrolle stehen. Zugleich beschränkten die Abkommen das Aufgabenspektrum der PA im Wesentlichen auf Selbstverwaltung und Sicherstellung der inneren Ordnung in den enklavenartigen A- und B-Gebieten.[2] Für die sogenannten C-Gebiete (heute rund 60 Prozent des Westjordanlands) sahen sie hingegen eine weitreichende Kontrolle durch Israel vor, dem dabei auch die Verantwortung für innere Ordnung, Raumplanung und Sicherheit zufiel. Das bedeutet konkret, dass in diesen Gebieten weder palästinensische Sicherheitskräfte eingesetzt noch Infrastruktur- oder Baumaßnahmen ohne israelische Genehmigung durchgeführt werden können.

Die größte Abweichung von den in Oslo vereinbarten Vorkehrungen betrifft den Gazastreifen: Im Spätsommer 2005 zog Israel einseitig seine Siedler und Streitkräfte aus dem stark bevölkerten und in religiös-ideologischer Hinsicht unbedeutenden Küstengebiet ab. Doch damit endete die Besatzung auch dort nicht. Denn Israel behält sich weiterhin die Kontrolle vor über die territorialen und maritimen Außengrenzen, die Küstengewässer, die Ressourcen (vor allem das Gaza-Marine-Gasreservoir im Mittelmeer), den Luftraum, die elektromagnetische Sphäre, den Handel und Entwicklungsmöglichkeiten (etwa den Bau eines Hafens bzw. Flughafens). Lediglich die Grenze zwischen Gazastreifen und Ägypten steht nicht mehr unter indirekter israelischer Kontrolle, seitdem das sogenannte Agreement on Movement and Access[3] Mitte 2007 ausgesetzt worden ist.

Von einer Einheit des palästinensischen Territoriums kann heute de facto nicht mehr gesprochen werden. Vielmehr ist dieses Territorium in kleine Parzellen mit unterschiedlichem Status zerstückelt. Das ist Ergebnis diverser Entwicklungen und Faktoren: So werden in Ostjerusalem und im Westjordanland immer wieder neue israelische Siedlungen samt zugehöriger Infrastruktur errichtet (heute leben dort insgesamt knapp 600 000 Siedlerinnen und Siedler in rund 125 Siedlungen und 100 Außenposten);[4]

2 Vgl. die Karte auf S. 8 in diesem Band.

3 Israeli Ministry of Foreign Affairs, *Agreed Documents on Movement and Access from and to Gaza*, 15.11.2005, <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/mfadocuments/pages/agreed%20documents%20on%20movement%20and%20access%20from%20and%20to%20gaza%2015-nov-2005.aspx> (zuletzt eingesehen am 17.5.2017).

4 B'Tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, *Settlements. Statistics on Settlements and Settler Population*, updated 11.5.2017, <http://www.btselem.org/settlements/statistics> (zuletzt eingesehen am 17.5.2017).

seit 2002 werden Sperranlangen gebaut, die mittlerweile rund acht Prozent der Fläche des Westjordanlands de facto abtrennen und Ostjerusalem von seinem palästinensischen Hinterland isolieren; und schließlich haben Israel und Ägypten für eine weitreichende Blockade des Gazastreifens gesorgt (indem sie die Ein- und Ausreise von Personen ebenso einschränken wie den Waren- und Güterverkehr und die Fischerei). Hinzu kommt, dass rund 70 Prozent der C-Gebiete – und damit etwa 40 Prozent des gesamten Westjordanlands – von Palästinenserinnen und Palästinensern nicht bebaut, landwirtschaftlich genutzt oder anderweitig entwickelt werden können. Denn sie sind als Siedlungsfläche deklariert, als Staatsland, Militärzonen oder Naturparks ausgewiesen, oder sie liegen jenseits der Sperranlagen.[5] Ohne Genehmigung errichtete Bauten werden dort (wie auch in Ostjerusalem) regelmäßig von Israel zerstört. In bestimmten Gegenden wird der palästinensischen Bevölkerung dadurch die Lebensgrundlage entzogen, dass sie enteignet wird, ihr der Zugang zu Wasser und Abwasser verwehrt bleibt oder sie Siedlerangriffen ausgesetzt ist. Das Europäische Amt für Humanitäre Hilfe spricht in diesem Zusammenhang von erzwungener Vertreibung.[6] Die Freiheit, sich zwischen den Parzellen des Westjordanlands zu bewegen, ist für die palästinensische Bevölkerung infolge israelischer Vorgaben für die Nutzung von Straßen und infolge der Einrichtung einer Vielzahl von (oftmals temporären) Kontrollpunkten stark eingeschränkt; Reisen nach Ostjerusalem bzw. in den Gazastreifen unterliegen der Genehmigungspflicht und sind nur in Ausnahmen möglich.

Eingeschränkte Selbstverwaltung

Die PA übernahm ab 1994 schrittweise die Verantwortung für die innere Ordnung, die Selbstverwaltung und die Versorgung der Bevölkerung in den palästinensischen Gebieten. Die internationale Gemeinschaft steuerte zum größten Teil die Mittel für die Finanzierung der palästinensischen Selbstverwaltung bei.[7] Die Abkommen sahen eine weitreichende Sicherheitskooperation zwischen Israel und der PA vor, symbolisiert durch regelmäßige gemeinsame Patrouillen in den palästinensischen Gebieten.[8] Zu diesem Zweck sollte ein palästinensischer Sicherheitsapparat aufgebaut und dessen Personal mit leichten Waffen ausgestattet werden. Israel

5 B'Tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, *Area C. Taking Control of Land and Designating Areas Off-limits to Palestinian Use*, 23.10.2013, <http://www.btselem.org/area_c/taking_over_land> (zuletzt eingesehen am 17.5.2017).

6 European Commission – European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *Palestine. Echo Factsheet*, Brüssel, zuletzt aktualisiert am 20.1.2018, <http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/palestine_en.pdf> (zuletzt eingesehen am 27.2.2018).

7 Vgl. für die EU den Beitrag von René Wildangel in diesem Band, S. 48ff.

8 *Interimsabkommen über das Westjordanland und den Gazastreifen (Oslo II)*, Chapter 2, Art. X, XII und *Annex I – Protocol Concerning Redeployment and Security Arrangements*, 28.9.1995, <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/THE%20ISRAELI-PALESTINIAN%20INTERIM%20AGREEMENT.aspx> (zuletzt eingesehen am 30.5.2017). Ergänzt wurden die Sicherheitsbestimmungen des Oslo-Abkommens auch immer wieder durch informelle Vereinbarungen.

behielt sich aber das Recht vor, Verdächtige auch in den A- und B-Gebieten zu verfolgen (sogenanntes »right of hot pursuit«); bis heute verhaftet es dort regelmäßig Verdächtige. Nach dem israelischen Abzug aus dem Gazastreifen 2005, dem Wahlsieg der Hamas bei den palästinensischen Parlamentswahlen im Januar 2006 und der gewaltsamen Machtübernahme durch die Hamas im Gazastreifen im Juni 2007 ging die Regierungsverantwortung dort de facto auf die Hamas-Regierung über.

Mit den Oslo-Abkommen entledigte sich Israel eines Teils der Aufgaben einer Besatzungsmacht, die nach Völkerrecht für das Wohlergehen der unter Besatzung lebenden Bevölkerung verantwortlich ist. Gleichzeitig behielt es aber die übergeordnete Kontrolle. Denn die Osloer Verträge schrieben (für die Übergangsperiode) fest, dass Israel die Land- und Seegrenzen sowie den Luftraum und die elektromagnetische Sphäre der palästinensischen Gebiete kontrollieren solle. Die Abkommen zementieren auch die israelische Dominanz über die palästinensische Wirtschaft (sie beruht insbesondere auf der Wirtschafts- und Währungsunion, der Kontrolle der Außengrenzen und dem Zugriff auf die Ressourcen in den palästinensischen Gebieten). Israel führt selbst das Bevölkerungsregister, in dem alle Neugeborenen registriert werden müssen, die im Westjordanland und im Gazastreifen zur Welt kommen. Die umfassende israelische Kontrolle wurde nicht zuletzt dadurch ermöglicht, dass die Klärung der kompliziertesten politischen und territorialen Fragen als sogenannte »Endstatusfragen« auf spätere Verhandlungen vertagt wurde. Dazu gehören der Status Jerusalems, die Zukunft der israelischen Siedlungen, Verlauf und Ziehung der Grenze zwischen Israel und dem palästinensischen Gemeinwesen sowie die Flüchtlingsproblematik. Bis heute ist keine dieser Fragen gelöst bzw. einvernehmlich geregelt.

Die PA als Dienstleisterin der Besatzung

Die PA hat seit 1994 die Verantwortung für die Selbstverwaltung der Palästinenserinnen und Palästinenser in den palästinensischen Gebieten übernommen: Das betrifft Aufgaben von der Müllabfuhr und der Regelung des Verkehrs über solche im Bildungs- und Gesundheitswesen bis hin zur Versorgung mit Wasser und Elektrizität und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Dabei ist die PA nicht nur den oben beschriebenen territorialen Beschränkungen unterworfen, sondern auch in nahezu allen Belangen auf die Kooperation mit der Besatzungsmacht angewiesen. Denn sie muss sich von ihr unter anderem Ein- und Ausfuhren, die Verlegung von Polizeikräften von einer Parzelle in die andere, Infrastrukturmaßnahmen und Wasserfördermengen genehmigen lassen. Hinzu kommt, dass die palästinensischen Gebiete wirtschaftlich in hohem Maße von Israel abhängig sind: Für palästinensische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind Beschäftigungsverhältnisse in Israel und den israelischen Siedlungen eine bedeutende Einkommensquelle; der überwiegende Anteil der Importe gelangt entweder über Israel in die palästinensischen Gebiete oder er kommt aus Israel; palästinensische Exporte müssen sich israelischer Mittelsmänner

bedienen und sind mit hohen Transaktionskosten belastet – Israel kann sie zudem jederzeit unter Verweis auf Sicherheitsbedenken verzögern oder stoppen.[9]

Nicht zuletzt hängt die Regierungsfähigkeit der PA zu einem beträchtlichen Teil von den israelischen Transferleistungen ab,[10] die in den Osloer Abkommen vereinbart wurden. Dabei erstattet Israel jene Steuern und Zölle, die es auf palästinensische Importe aus bzw. über Israel erhebt. Zwar ist es der PA in den letzten Jahren gelungen, mehr Steuern einzunehmen, doch bleibt ihr Anteil mit rund 20 Prozent an den Gesamteinnahmen insgesamt nach wie vor gering[11] – wegen der schwachen Wirtschaftsleistung und weil die PA weder in den C-Gebieten noch (seit Mitte 2007) im Gazastreifen Steuern eintreiben kann. Bekräftigt wird die Abhängigkeit der PA dadurch, dass Israel diese Transfers immer wieder (vertragswidrig) zurückhält, um die palästinensische Führung für unerwünschtes Verhalten zu bestrafen. So wurden entsprechende Gelder etwa im Zusammenhang mit dem palästinensischen Beitritt zum Internationalen Strafgerichtshof 2015 vier Monate lang nicht überwiesen.[12]

Umstrittene Sicherheitskooperation

Im Gefolge der Oslo-Abkommen entstand eine enge israelisch-palästinensische Sicherheitskooperation. Abgesehen davon, dass es seit der Zweiten Intifada keine gemeinsamen Patrouillen mehr gibt, ist die Zusammenarbeit nach dem Amtsantritt von Mahmud Abbas 2005 erneut etabliert worden. Mit tatkräftiger Unterstützung des United States Security Coordinator (USSC) und des European Union Coordinating Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS) wurde sie seither noch ausgebaut. Dabei liefern die palästinensischen Sicherheitskräfte unter anderem Informationen, die es der israelischen Armee ermöglichen, Palästinenser zu verhaften oder zu töten, die des Terrorismus beschuldigt werden. Andererseits gibt Israel Informationen an die PA mit dem Ziel weiter, dass Letztere »kleine Fische« selbst verhaftet.

Dadurch ist die PA indes mit einem Dilemma konfrontiert: Einerseits ist sie auf die Kooperation Israels angewiesen, um das Erstarken oppositioneller bewaffneter Gruppierungen im Westjordanland zu verhindern. Sobald sie die Sicherheitskooperation aber in Frage stellt oder Maßnahmen ergreift, die israelischen Interessen zuwiderlaufen, muss sie mit Repressalien

9 Vgl. etwa United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Report on UNCTAD Assistance to the Palestinian People: Developments in the Economy of the Occupied Palestinian Territory*, 1.9.2016, <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/app2016d1_en.pdf> (zuletzt eingesehen am 17.5.2017).

10 Transfers machen rund drei Viertel der Gesamteinnahmen der PA aus. Ebd., Paragraph 16, S. 5.

11 Um ihre Ausgaben zu decken, ist die PA daher zusätzlich auf internationale Unterstützung und – in den letzten Jahren verstärkt – auf Schuldenaufnahme angewiesen. Vgl. International Monetary Fund, *Westbank and Gaza – Report to the Ad hoc Committee*, 10.4.2017, S. 8, <http://bit.ly/2rBjZLA> (zuletzt eingesehen am 30.5.2017).

12 UNCTAD, *UNCTAD Assistance* [wie Fn. 9], Paragraph 16, S. 5.

Israels rechnen; so kann Israel unter anderem Genehmigungen und Transferleistungen zurückhalten, bestimmte Gebiete abriegeln und die Zahl der für Israel und die israelischen Siedlungen geltenden Arbeitsgenehmigungen beschränken. Auch die westliche, insbesondere die US-amerikanische Unterstützung der PA ist an das Wohlverhalten bei der Sicherheitskooperation geknüpft.[13] Dementsprechend hat der palästinensische Präsident die Sicherheitskooperation mit Israel als »heilig« bezeichnet.[14]

Diese Aussage wurde von den Palästinensern und Palästinenserinnen mit viel Spott quittiert. Denn nicht wenige von ihnen nehmen die PA als Erfüllungsgehilfin der Besatzungsmacht bzw. als Kollaborateurin mit dem Feind wahr. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang, dass die Sicherheitskooperation nicht darauf ausgerichtet sei, die eigene Bevölkerung vor Übergriffen israelischer Siedler und Maßnahmen des Militärs zu schützen, sondern auf den Schutz Israels und der Siedler. Außerdem habe die Zusammenarbeit seit der innerpalästinensischen Spaltung zunehmend auch der Erhaltung des PA-Regimes gedient, da gemeinsam mit israelischen Sicherheitskräften Vertreter der Opposition, insbesondere der Hamas, verhaftet oder getötet worden seien. Umfragen zeigen, dass mittlerweile ein großer Teil der Bevölkerung die Sicherheitskooperation ablehnt und den bewaffneten Kampf gegen die Besatzung befürwortet.[15] Dies gilt vor allem, seitdem es keine glaubwürdige Perspektive für ein Ende der Besatzung und für palästinensische Unabhängigkeit mehr gibt. Die Sicherheitskooperation wird seither primär als Mittel wahrgenommen, das Besatzungsregime abzusichern.

Interessenkonflikte beim Regieren unter Besatzung

Die Vertreter der PA haben sich in diesem speziellen Besatzungsregime eingerichtet, in dem die PA Funktionen der Besatzungsmacht übernimmt und ihr dadurch die Aufrechterhaltung der Besatzung erleichtert, statt sich dagegen aufzulehnen. Für dieses Verhalten gibt es verschiedene Gründe. So wurden der palästinensischen Elite im Zusammenhang mit dem umfassenden Genehmigungsregime Privilegien gewährt, die sie an den Fortbestand des Systems binden. Dazu gehört einerseits der VIP-Status für die Füh-

13 Vgl. Jim Zanotti, *U.S. Foreign Aid to the Palestinians*, Washington D.C.: Congressional Research Service, 16.12.2016, S. 4 und S. 6, <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS22967.pdf> (zuletzt eingesehen am 19.5.2017).

14 »Abbas: Security Cooperation with Israel Is ›Sacred‹«, in: *Middle East Monitor*, 29.5.2014, <https://www.middleeastmonitor.com/20140529-abbas-security-cooperation-with-israel-is-sacred/> (zuletzt eingesehen am 17.5.2017).

15 So etwa Palestinian Center for Policy and Survey Research, *Palestinian Public Opinion Poll Nr. 55*, 19.–21.3.2015, S. 6, <http://www.pcpsr.org/sites/default/files/poll%2055%20fulltext%20English%20final.pdf> (zuletzt eingesehen am 19.5.2017). Vgl. auch Alaa Tartir, »The Palestinian Security Forces: Whose Security?«, in: *Al-Shabaka*, 16.5.2017, <https://al-shabaka.org/briefs/palestinian-authority-security-forces-whose-security/> (zuletzt eingesehen am 19.5.2017); Julia Lisiecka, *Israeli-Palestinian Security Cooperation: What Next?*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), Mai 2017, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_12_Israel_and_Palestine.pdf> (zuletzt eingesehen am 17.5.2017).

rungskader der PA und ausgewählte Unternehmerinnen und Unternehmer, der ihnen im Gegensatz zum Gros der palästinensischen Bevölkerung weitgehende Bewegungs- und Reisefreiheit ermöglicht. Andererseits wurde der PA im Zuge von Verhandlungen mit Israel die Möglichkeit eröffnet, Lizenzen für den palästinensischen Markt zu vergeben und entsprechende Monopole zu bilden, etwa im Bereich der Telekommunikation. Die PA-Führung und ihre Familien können sich dank dieser Möglichkeit persönlich bereichern.[16]

Spätestens seit der Zweiten Intifada (2000–2005) wird angesichts fortschreitenden Siedlungsbaus und mangelnder Unabhängigkeitsperspektive in der palästinensischen Zivilgesellschaft und Politik zunehmend intensiver darüber diskutiert, ob es nicht an der Zeit sei, die PA aufzulösen und die volle Verantwortung zurück an die Besatzungsmacht zu übertragen. Auch Präsident Abbas hat ein solches Szenario wiederholt ins Spiel gebracht – ohne allerdings konkrete Schritte einzuleiten. Manchmal wird dieser Vorschlag auch mit einem grundsätzlichen Strategiewechsel verknüpft, der eine Abkehr vom Ziel staatlicher Unabhängigkeit vorsieht und stattdessen dem Kampf für gleiche Rechte in einem Staat Vorrang gibt. Eine Mehrheit findet diese Idee in der palästinensischen Gesellschaft bislang allerdings nicht.[17]

Sieht man einmal von den persönlichen Interessen der palästinensischen Elite ab, stehen einer Auflösung der PA und der Rückgabe der vollen Verantwortung an die Besatzungsmacht vor allem drei gewichtige Faktoren entgegen. Erstens würde damit das Einkommen von über 200 000 Angestellten im öffentlichen Dienst (auf nationaler und lokaler Ebene) wegfallen. Das wäre ein dramatischer Verlust an Einkommen,[18] der nicht nur das Westjordanland, sondern auch den Gazastreifen betreffen würde. Denn im Gazastreifen werden nach wie vor Zehntausende PA-Angestellte aus Ramallah finanziert, auch wenn sie seit Mitte 2007 nicht mehr aktiv im Dienst sind.[19]

Zweitens ist damit zu rechnen, dass sich der Lebensstandard vor allem im Westjordanland drastisch verschlechtern würde. Denn die internatio-

16 Vgl. etwa Uri Blau/Daniel Dolev, »Panama Papers: Leaks Reveal Abbas' Son's $1m Holding in Company with Ties to Palestinian Authority«, in: *Haaretz*, 7.4.2016, <http://www.haaretz.com/middle-east-news/1.713347> (zuletzt eingesehen am 30.5.2017).

17 Zu dieser Diskussion und den Alternativen zur Zweistaatenregelung vgl. Muriel Asseburg/Jan Busse, *Der Nahostkonflikt. Geschichte, Positionen, Perspektiven*, München: C. H. Beck, 2016, S. 109–117.

18 Nach Angaben des palästinensischen Statistikbüros waren 2016 21,6 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Sektor tätig, 12 Prozent davon in Israel und den Siedlungen. Vgl. Palestinian Central Bureau of Statistics, *Labour Force Survey – Annual Report: 2016*, 30.4.2017, S. 25 (im englischen Teil), <http://www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2266.pdf> (zuletzt eingesehen am 19.5.2017).

19 Vgl. Shlomi Eldar, »Will Abbas Stop Paying Gaza Employees' Salaries?«, in: *Al-Monitor*, 9.3.2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/03/israel-palestine-pa-gaza-abbas-salaries-hamas-donor-states.html> (zuletzt eingesehen am 26.5.2017); »Hamas fordert eine ›gerechte‹ Verteilung des palästinensischen Budgets zwischen der West Bank und Gaza« (auf Arabisch), in: *Al Quds*, 9.4.2017, <http://www.alquds.com/articles/1491751450111586700/> (zuletzt eingesehen am 26.5.2017).

nale Unterstützung für die Palästinenser ist – abgesehen von der (allerdings beträchtlichen) humanitären Hilfe und der Unterstützung für das UN-Flüchtlingshilfswerk UNRWA – auf die Existenz palästinensischer Institutionen als Ansprechpartnern angewiesen. Dass die Gebergemeinschaft die Besatzungsmacht in ihrer Verantwortung für Versorgung und Entwicklung der lokalen Bevölkerung direkt unterstützen könnte, ist hingegen nur schwer vorstellbar.

Drittens würden mit einer Auflösung der PA faktisch die Oslo-Verträge aufgekündigt. Und dadurch wiederum entfiele die Grundlage für einen Großteil der Unterstützung durch die EU und die USA, die auf palästinensische Staatsbildung im Rahmen einer Zweistaatenregelung ausgerichtet ist. Auch die Fortschritte, die die PLO-Führung bei der internationalen Anerkennung des Staates Palästina erzielt hat, würden zunichte. Neben der symbolischen Bedeutung hat diese Statusaufwertung neue Arenen eröffnet, in denen die Palästinenser politische und rechtliche Instrumente einsetzen können, um einem Ende der Besatzung und dem Beginn der Eigenstaatlichkeit näher zu kommen. Zu diesem Zweck sind sie im Januar 2015 nicht nur dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs beigetreten, sondern haben ihm auch die Jurisdiktion erteilt, allen Kriegsverbrechen nachzugehen, die seit dem 13. Juni 2014 (direkt vor der letzten kriegerischen Auseinandersetzung im Gazastreifen) im Westjordanland und dem Gazastreifen begangen worden sind. Der Gerichtshof leitete daraufhin eine vorläufige Untersuchung ein.[20]

Die Kooperation mit der israelischen Besatzungsmacht, die auch zur Verfestigung des Besatzungsregimes beiträgt, ist für die PA ein heikler Balanceakt. Aus der geringen Popularität der Sicherheitskooperation mit Israel erklärt sich etwa, dass die PLO im März 2015 beschloss, diese auszusetzen. In die Tat umgesetzt hat die PA den Beschluss freilich nicht.[21] Einmal mehr wurde in einer Rede von Mahmud Abbas vor dem palästinensischen Zentralrat im Januar 2018 deutlich, welchen Drahtseilakt die PA vollführt: Darin lehnte Abbas die USA als Vermittlerin ab, erklärte Oslo für gescheitert, forderte, die Beziehungen mit der Besatzungsmacht auf den Prüfstand zu stellen, bekannte sich zum friedlichen Widerstand und zur Aussöhnung mit Hamas und kündigte an, die PLO zu revitalisieren.[22] Die Rede war eine Reaktion auf die Ankündigung des amerikanischen Präsidenten Donald Trump, Jerusalem als Hauptstadt Israels anzuerkennen. In keinem der Punkte gab der palästinensische Präsident allerdings zu er-

20 International Criminal Court, *Report on Preliminary Examination Activities 2015*, 12.11.2015, S. 11–18, <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-PE-rep-2015-Eng.pdf> (zuletzt eingesehen am 18.5.2017); für weitere Untersuchen siehe auch International Criminal Court, *Report on Preliminary Examination Activities 2016*, 14.11.2016, S. 27–32, <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-pe_eng.pdf> (zuletzt eingesehen am 19.5.2017).

21 Vgl. Ahmad Melhem, »Why Israel Will Not Halt Security Coordination with PA«, in: *Al-Monitor*, 13.1.2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/01/palestine-israel-security-civil-coordination.html> (zuletzt eingesehen am 19.5.2017).

22 »Mahmoud Abbas: PLO Should Reexamine Agreements with Israel, Will No Longer Accept U.S. as Mediator«, *Youtube*, 14.1.2018, <https://www.youtube.com/watch?v=eWy4nEvfJkE>.

kennen, welche konkreten Schritte daraus folgen würden; auch wurden in der Folge keine praktischen Maßnahmen getroffen, die die Beziehungen zu Israel tatsächlich grundlegend verändert hätten.

Denn einerseits hat die PA-Führung Interesse daran, ihre Regierungsfähigkeit, ihr politisches Überleben, ihre Privilegien und die international erzielten Erfolge zu sichern. Dies verlangt ihr allerdings ein großes Maß an politischem Wohlverhalten ab, das sie an den Tag legen muss, um sowohl israelische Transferleistungen nicht zu gefährden als auch die Gebergemeinschaft zufriedenzustellen. Dazu gehört etwa, gegenüber Israel anhaltende Verhandlungsbereitschaft zu signalisieren, auf Gewaltlosigkeit zu beharren, einer Aussöhnung mit Hamas nur unter Einhaltung der Quartettbedingungen (siehe unten, S. 40) zuzustimmen und die Sicherheitskooperation fortzusetzen. Hinzu kommt, dass auch arabische Staaten heute wenig Interesse an einer Eskalation im israelisch-palästinensischen Verhältnis haben und der PA keine Rückendeckung für ein kraftvolleres Auftreten gegenüber Israel bieten.

Andererseits hat genau dieses Verhalten dazu geführt, dass die PA in der Bevölkerung stark an Ansehen und Legitimität eingebüßt hat.[23] Denn letztlich wird sie auf diese Weise weder eine geeinte palästinensische Position durch eine Aussöhnung mit Hamas oder zumindest eine Verbesserung der Situation im Gazastreifen durch eine effektive Machtteilung erreichen noch glaubhaft palästinensische gesellschaftliche Initiativen unterstützen können, wie etwa die BDS-Bewegung (Boykott, Divestment, Sanctions) oder die Forderung, den unbewaffneten »populären Widerstand« auszuweiten.[24] Nicht einmal ein wirksamer Boykott der Siedlungen ist eine reale Option für die PA, solange palästinensische Arbeitnehmer keine Alternative dazu haben, dort arbeiten zu können.[25] Der tiefe Graben zwischen PA und Bevölkerung hat nicht zuletzt das Interesse der PA an Neuwahlen gedämpft und dazu beigetragen, dass ihr Führungsstil immer autoritärer geworden ist.[26] Die Rückkehr zu einem demokratischen Prozess ist darum äußerst unwahrscheinlich.

23 So befürworten mittlerweile fast zwei Drittel der Befragten in Umfragen den Rücktritt von Mahmud Abbas. Palestinian Center for Policy and Survey Research, *Public Opinion Poll Nr. 63*, 8.–11.3.2017, S. 3, <http://www.pcpsr.org/sites/default/files/poll%2063%20fulltext%20March%202017%20English.pdf> (zuletzt eingesehen am 19.5.2017).

24 Sufian Abu Zaida, »Peaceful Popular Resistance: Is It an Option?«, in: *Changing the Status Quo: What Directions for the Palestinians?*, Ramallah: Palestinian Center for Policy and Survey Research, Mai 2016, <http://www.pcpsr.org/sites/default/files/Sufian%20Abu%20Zaida%20print%20English.pdf> (zuletzt eingesehen am 17.5.2017).

25 Entsprechend verlor eine PA-Kampagne zum Boykott von Produkten, die in Siedlungen und dem besetzten Jerusalem hergestellt werden, rasch an Fahrt. Vgl. Avi Issacharoff/Chaim Levinson, »PA Upgrades Boycott of Settlement Products Despite Israeli Warnings«, in: *Haaretz*, 20.5.2010, <http://www.haaretz.com/pa-upgrades-boycott-of-settlement-products-despite-israeli-warnings-1.291128> (zuletzt eingesehen am 19.5.2017).

26 Dies macht sich auch in zunehmenden Einschränkungen für die palästinensische Zivilgesellschaft bemerkbar. Vgl. exemplarisch den Fall des bekannten palästinensischen Meinungsforschers Khalil Shikaki: Jochen Stahnke, »Volkes Stimme. Ein palästinensischer Meinungsforscher in Bedrängnis, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.2.2018, S. 5.

Die Hamas-Regierung: Widerstand vs. indirekte Kooperation

Im Unterschied zur PLO hat die Hamas Israel nicht anerkannt, und im Unterschied zur PA verhandelt, koordiniert oder kooperiert die Hamas-Regierung auch nicht direkt mit Israel. Doch obwohl sie die Legitimität bzw. das Existenzrecht Israels nicht anerkennt, hat sie die De-facto-Existenz Israels akzeptiert und sich immer wieder auf Waffenruhen mit Israel eingelassen. Die Hamas hat auch unter zwei Bedingungen einen langfristigen Waffenstillstand in Aussicht gestellt: Israel sollte einen unabhängigen, souveränen palästinensischen Staat mit der Hauptstadt Jerusalem in den Grenzen vom 4. Juni 1967 anerkennen und die Rückkehr der palästinensischen Flüchtlinge und Vertriebenen ermöglichen.

Auf lange Sicht beharrt die Hamas bislang auf der »Befreiung ganz Palästinas«, also des gesamten ehemaligen britischen Mandatsgebiets Palästina.[27] Das lange diskutierte und im Konsens verabschiedete Politikdokument vom Mai 2017, das die Hamas-Charta ergänzt, schreibt die Ergebnisse wichtiger Entwicklungen im strategischen Denken der Hamas fest: So wird der Konflikt nicht länger als religiöser definiert; die Zerstörung Israels ist nicht mehr als Ziel erwähnt; die PLO wird als maßgeblicher Rahmen der palästinensischen Vertretung akzeptiert und der »palästinensische Konsens« darüber mitgetragen, einen Staat in den 1967 besetzten Gebieten anzustreben.[28]

Israel wiederum erkennt die Hamas nicht als legitime Regierung an und betrachtet sie als terroristische Gruppierung bzw. stuft den Gazastreifen als »feindliche politische Entität« ein. Seitdem die Hamas-Regierung im Juni 2007 die Macht im Gazastreifen übernommen hat, behandelt Israel sie gleichwohl als De-facto-Regierung und zieht sie regelmäßig für Angriffe aus dem von ihr kontrollierten Territorium zur Verantwortung.[29]

Die Nichtanerkennung Israels erlaubt es der Hamas, ihre Widerstandsrhetorik beizubehalten, wenn es gilt, ihre Politik gegenüber der eigenen Bevölkerung und wichtigen internationalen Verbündeten wie dem Iran zu rechtfertigen. Nicht zuletzt als Rechtfertigung für den Einsatz von Gewalt und das Rüsten für die nächste Runde der bewaffneten Auseinandersetzung beruft sich die Hamas auf »ein gottgegebenes und völkerrechtlich verbrieftes Recht auf Widerstand gegen die Besatzung«.[30] Dementsprechend ist sie auch nicht bereit, die sogenannten Quartettkriterien explizit zu akzeptieren, die das Nahostquartett, bestehend aus USA, Russland, EU und UN, im Januar 2006 formuliert und der Hamas als Bedingungen für

27 Vgl. ausführlicher zur Entwicklung der Positionen der Hamas: Muriel Asseburg, »Die palästinensische Hamas zwischen Widerstandsbewegung und Reformregierung«, in: dies. (Hg.), *Moderate Islamisten als Reformakteure?*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2008, S. 81–98.

28 Hamas, *A Document of General Principles and Policies*, Doha, 1.5.2017, <http://hamas.ps/en/post/678/a-document-of-general-principles-and-policies> (zuletzt eingesehen am 30.5.2017).

29 Vgl. etwa Amos Harel, »A New Underground Reality Is Taking Shape along the Gaza-Israel Border«, in: *Haaretz*, 15.5.2017, <http://www.haaretz.com/israel-news/1.788824> (zuletzt eingesehen am 19.5.2017).

30 Hamas, *A Document of General Principles* [wie Fn. 28], Abs. 25 (Übersetzung der Autorin).

eine Kooperation oder auch nur für Kontakte abverlangt hatte: Anerkennung Israels, Verpflichtung auf die zwischen Israel und der PLO geschlossenen Verträge, Gewaltverzicht.

Doch auch Israel profitiert davon, dass die Hamas es nicht anerkennt. Denn so kann Israel seinerseits die Gewalt international rechtfertigen, die es anwendet, um die Kontrolle der Grenzen und die Blockade (etwa auf See) durchzusetzen, Vergeltungsschläge auszuführen und die militärischen Kapazitäten der bewaffneten Gruppierungen im Gazastreifen zu dezimieren bzw. ihr Führungspersonal zu töten.[31] Seit dem Sieg der Hamas bei den palästinensischen Parlamentswahlen im Januar 2006 haben sich die Frequenz und Brutalität kriegerischer Auseinandersetzungen denn auch deutlich verstärkt. 2006, 2008/2009, 2012 und 2014 eskalierte die Gewalt und nahm kriegerische Formen an.

Zugleich hat die Hamas ein Interesse daran, ein Mindestmaß an Stabilität aufrechtzuerhalten, ohne das sie ihren Machtanspruch nicht durchzusetzen vermag. Dabei ist es für die Hamas eine Gratwanderung, ihre Widerstandsrhetorik und ihr Beharren auf weitgehenden Ansprüchen mit dem Bemühen um die Vermeidung eines erneuten Waffengangs auszutarieren. Zwar teilt die Bevölkerung im Gazastreifen weitgehend die Einschätzung, dass die PA/PLO dabei gescheitert ist, den palästinensischen Interessen auf dem Verhandlungswege Geltung zu verschaffen. Aber sie wünscht sich keineswegs eine erneute kriegerische Auseinandersetzung, unter der sie noch stärker als unter der letzten leiden würde.[32]

Auch wenn die Hamas selbst energisch gegen Kollaborateure mit Israel vorgeht, nicht zuletzt durch die Anwendung der Todesstrafe, übernimmt sie daher doch größtenteils die Verantwortung, die Israel von ihr einfordert: indem sie radikale Gruppierungen daran zu hindern sucht, Raketen auf Israel abzufeuern; indem sie Patrouillen entlang des Grenzzauns einsetzt, die unter anderem das Infiltrieren israelischer Gebiete unterbinden sollen; indem sie Kundgebungen des sogenannten »populären Widerstands« untersagt; und indem sie das Erstarken bewaffneter salafistischer Gruppen und von Al-Qaida-Ablegern (bzw. Gruppierungen, die sich zum sogenannten »Islamischen Staat« bekennen) bekämpft, die nicht nur eine Konkurrenz zu Hamas darstellen, sondern auch eine radikale, anti-israelische

31 Vertreter des israelischen Sicherheitsestablishments umschrieben dieses Vorgehen mit der euphemistischen Metapher, sie müssten regelmäßig »den Rasen mähen«. Vgl. Daniel Byman, »Mowing the Grass and Taking Out the Trash – Israel Doesn't Want to Wipe Out Hamas, and Putting It in a Corner Will Only Backfire«, in: *Foreign Policy*, 25.8.2014, <http://foreignpolicy.com/2014/08/25/mowing-the-grass-and-taking-out-the-trash/> (zuletzt eingesehen am 19.5.2017).

32 Dies gilt umso mehr, seitdem das israelische Militär die sogenannte Dahiyeh-Doktrin anwendet. Diese Doktrin sieht vor, dass auch in zivilen Gegenden überproportionale militärische Gewalt eingesetzt werden soll, wenn von ihnen aus Angriffe erfolgen bzw. wenn bewaffnete Gruppierungen sich dort aufhalten. Vgl. das Interview mit Generalmajor Gadi Eisenkot (heute Generalstabschef): Alex Fishman/Ariella Ringel-Hoffman, »Eisenkot: I Have Great Force, I Will Have No Excuses«, in: *Yediot Ahronot*, 3.10.2008 (Original auf Hebräisch).

Agenda verfolgen.[33] Dabei erbringt die Hamas diese »Sicherheitsdienstleistung« nicht zuletzt deshalb, weil sie ihre Herrschaft konsolidieren und gegenüber anderen palästinensischen Gruppierungen das Monopol für die Entscheidung darüber durchsetzen möchte, Gewalt anzuwenden – selbst wenn dies nur unter fortdauernder Besatzung möglich ist und die getroffenen Maßnahmen auch im Interesse der Besatzungsmacht sind.[34]

Indirekte Kooperation

Die PA hat darüber hinaus eine indirekte Kooperation der Hamas-Regierung mit Israel vermittelt, die den Personen- und Güterverkehr zwischen Israel und dem Gazastreifen betrifft, konkret das Genehmigungswesen und die Abwicklung vor Ort. Zu diesem Zweck entsandte die PA zum Beispiel gemäß Agreement on Movement and Access Grenzbeamte auf die palästinensische Seite der Übergänge, die als Mittler zwischen Israel und Hamas fungierten. Nachdem Fatah und Hamas im Oktober 2017 ein Versöhnungsabkommen geschlossen hatten, übernahm die PA die Kontrolle der Grenzübergänge (sowohl zu Israel als auch zu Ägypten);[35] die zusätzlichen Kontrollpunkte, die die Hamas-Regierung an den Grenzübergängen Erez und Kerem Shalom errichtet hatte, wurden aufgelöst.

Eine indirekte, ebenfalls von der PA vermittelte Kooperation besteht auch bei Lieferungen von Diesel und Elektrizität aus Israel in den Gazastreifen, die von Drittstaaten (Türkei, Katar) finanziert werden. Insbesondere nach dem Wegfall von Treibstoff- und Gaslieferungen aus Ägypten und der Schließung des Grenzübergangs Rafah für den Warenverkehr unter Präsident Abdelfattah al-Sissi ist diese Form der indirekten Kooperation in den Augen der Hamas-Regierung unumgänglich. Denn nur auf diese Weise kann sie die Grundversorgung der Bevölkerung sicherstellen und dadurch Regierungsfähigkeit demonstrieren. Da der Außenhandel besteuert wird, sichert sich die Regierung damit auch eine ihrer wenigen Einnahmequellen.[36] Auch bieten sich hier Gelegenheiten zu persönlicher

33 Vgl. Harel, »A New Underground Reality« [wie Fn. 29].

34 Gleichzeitig hat die Hamas den Aufbau bewaffneter Zellen in Jerusalem und im Westjordanland unterstützt und im Herbst 2015 für eine Ausweitung der sogenannten Messerintifada plädiert. Vgl. Peter Beaumont, »Hamas Leader in Gaza Declares Intifada as Deadly Attacks Continue«, in: *The Guardian*, 9.10.2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/09/hamas-leader-gaza-declares-intifada-deadly-attacks-continue> (zuletzt eingesehen am 19.5.2017).

35 Vgl. Muriel Asseburg, *Das Versöhnungsabkommen zwischen Fatah und Hamas von Oktober 2017. Chance für eine Überwindung der humanitären Krise im Gaza-Streifen und seine dauerhafte Öffnung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2017 (SWP-Aktuell 73/2017), <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A73_ass.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.1.2018).

36 Weil die Wirtschaft in Folge der Blockade und kriegsbedingter Zerstörungen nahezu vollständig kollabiert ist, ist das Steueraufkommen im Gazastreifen noch geringer als im Westjordanland. Auf der Einnahmenseite schlagen für die Hamas-Regierung daher in erster Linie Verbrauchssteuern und Gebühren für Dienstleistungen zu Buche. Die Ausgabenseite wird dadurch entlastet, dass die UN Versorgungsaufgaben (Schulen, Krankenhäuser etc.) übernimmt (vgl. auch den Beitrag von Birthe Tahmaz in diesem Band, S. 66ff)

Bereicherung, weil es in Bezug auf Geberleistungen an Transparenz mangelt, vor allem aber weil die Schmuggelwirtschaft besteuert wird bzw. wurde. Dabei ist in den letzten Jahren insbesondere die Familie von Ismail Haniyyeh (März 2006 bis April 2017 Premierminister der De-facto-Regierung im Gazastreifen, von März 2006 bis Juni 2007 zudem Premier der Einheitsregierung) in die Kritik geraten.[37]

Israel hat die Blockade zeitweilig immer wieder verschärft, um Druck auf die Hamas auszuüben bzw. Unmut in der Bevölkerung gegen die Führung zu schüren.[38] Ägypten wiederum hat die Bewegungsfreiheit der führenden Hamas-Funktionäre drastisch eingeschränkt sowie eine dauerhafte und umfassendere Öffnung der Grenze zum Gazastreifen unter anderem davon abhängig gemacht, dass wieder PA-Grenzbeamte auf die palästinensische Seite entsandt werden. Doch anders als von Ägypten zugesagt kam es bis Frühjahr 2018 nicht zu einer regelmäßigen Öffnung des Rafah-Grenzübergangs. Dabei hatte die Hamas-Regierung nach dem Versöhnungsabkommen von Oktober 2017 wie gefordert die Kontrolle über die Grenzübergänge an die PA übergeben und war zudem rigoros gegen grenzüberschreitenden Jihadismus vorgegangen. Auch die PA hat ihre Mittlerposition immer wieder genutzt, um die Hamas zu drängen, einer Aussöhnung nach Maßgaben der PA zuzustimmen. So verhängte Ramallah im Frühjahr 2017 umfangreiche Strafmaßnahmen gegen den Gazastreifen: beispielsweise wurden die Gehälter von PA-Angestellten gekürzt und Zahlungen für die von Israel gelieferte Elektrizität ebenso eingeschränkt wie Gesundheitsleistungen.

Unter dem Druck, der aus unterschiedlichen Richtungen ausgeübt wird, leidet in allererster Linie die Bevölkerung im Gazastreifen. Als Folge der von der PA verhängten Sanktionen verschärfte sich die humanitäre Krise dort 2017 dramatisch. Die bei der letzten kriegerischen Auseinandersetzung 2014 zerstörte Infrastruktur konnte bislang auch nur teilweise wieder aufgebaut werden. Eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung lässt sich unter den gegebenen Umständen nicht anstoßen. Das Gros der Bevölkerung bleibt folglich von internationaler humanitärer Unterstützung abhängig.

Dramatisch verschlechtert haben sich in den letzten Jahren auch die Umweltbedingungen. Das Grundwasser beispielsweise ist durch Übernutzung versalzen und verunreinigt (heute sind weniger als fünf Prozent des Grundwassers im Gazastreifen trinkbar), die Küstengewässer sind stark

und dass externe Geber direkte und indirekte (das heißt über die PA abgewickelte) Leistungen beisteuern. Vgl. Adnan Abu Amer, »Hamas Scrambles to Make Up Budget Shortfalls«, *Al-Monitor*, 11.4.2016; Rushdi Abu Alouf, »Gazans Squeezed by Triple Taxes as Hamas Replaces Lost Income«, *BBC News*, 20.6.2016, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-36274631> (beide zuletzt eingesehen am 30.5.2017).

37 Vgl. etwa Doron Peskin, »Hamas Got Rich as Gaza Was Plunged into Poverty«, *Ynet*, 15.4.2017, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4543634,00.html> (zuletzt eingesehen am 30.5.2017).

38 Vgl. Conal Urquhart, »Gaza on Brink of Implosion as Aid Cut-off Starts to Bite«, in: *The Guardian*, 16.4.2006, <https://www.theguardian.com/world/2006/apr/16/israel> (zuletzt eingesehen am 19.5.2017).

verschmutzt (über 100 000 Kubikmeter Brauchwasser gelangen jeden Tag ungeklärt oder nicht ausreichend geklärt ins Meer). Hauptursache für diese Missstände ist der Elektrizitätsmangel, der zur Folge hat, dass die Klärwerke nicht mit ausreichender Kapazität betrieben werden können. Zusätzliche Klärwerke lassen sich nicht fertigstellen, weil aufgrund der Blockade keine Baumaterialien eingeführt werden. Die Belastungen der Umwelt verursachen nicht nur Krankheiten und insbesondere bei Kleinkindern ernsthafte Mangelerscheinungen; sie stellen mittelfristig auch die Lebensfähigkeit des Gebiets in Frage.[39]

Im Gazastreifen herrscht ein besonders repressiver Regierungsstil vor und es mangelt an demokratischer Kontrolle.[40] Infolgedessen hat auch die De-facto-Regierung in Gaza mit einem fortschreitenden Popularitätsverlust zu kämpfen. Letztlich verbreitete sich in den Führungszirkeln der Hamas die Einsicht, dass ein Regieren unter den Bedingungen von Besatzung, Blockade und weitgehender internationaler Isolierung nicht erfolgreich sein kann und dass die nationalen Ambitionen in den Hintergrund getreten waren, nachdem man sich zu sehr auf alltägliches Krisenmanagement konzentriert hatte. Daher leitete die Hamas im Sommer 2017 eine realpolitisch motivierte Trendwende ein, die auf eine Aussöhnung mit Ramallah, den Verzicht auf die alleinige Regierungsverantwortung in Gaza und eine Wiederannäherung an Kairo setzte.[41]

Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen

Für beide Regierungen in den palästinensischen Gebieten hat die Konsolidierung ihrer begrenzten Macht Priorität vor der Beendigung der Besatzung. Dabei spielen, wie oben im Einzelnen aufgeführt, vor allem folgende Faktoren eine maßgebliche Rolle: eine weitreichende Abhängigkeit von Israel, das die übergeordnete Kontrolle über Territorium und Außengrenzen hat; finanzielle Außenabhängigkeit; das Interesse, Errungenschaften zu konsolidieren, die etwa auf internationalem Parkett erzielt wurden; und die Wahrung persönlicher Privilegien und von Gelegenheiten, sich im Rahmen des bestehenden Systems zu bereichern. Unter diesen Bedingungen tragen die PA und die Hamas-Regierung, wenn auch teils wider Willen und in unterschiedlichem Ausmaß, zur Konsolidierung des israelischen Besatzungssystems bei.

Verstärkt wird dies noch durch die innerpalästinensische Spaltung, die bis Frühjahr 2018 trotz des Versöhnungsabkommens von Oktober 2017 nicht überwunden werden konnte. Denn erstens verhindert sie eine einheitliche palästinensische Strategie im Befreiungskampf. Beide Regierun-

39 Vgl. United Nations, *Gaza Ten Years Later*, Juli 2017, <https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/gaza_10_years_later_-_11_july_2017.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.1.2018).
40 Vgl. etwa Amnesty International, »Palestine (State of) 2016/2017«, in: *Amnesty International Report 2016/17: The State of the World's Human Rights*, 22.2.2017, S. 287–290, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/4800/2017/en/> (zuletzt eingesehen am 30.5.2017).
41 Asseburg, *Das Versöhnungsabkommen zwischen Fatah und Hamas von Oktober 2017* [wie Fn. 35].

gen haben sich unterschiedliche regionale Partner als Verbündete gesucht, womit der palästinensische Kampf den regionalen Rivalitäten und Konfliktlinien (Iran vs. Saudi-Arabien, Katar/Türkei vs. Ägypten) untergeordnet wurde. Zweitens dient sie der amtierenden israelischen Regierung, die kein Interesse an einer Verhandlungsregelung hat, als willkommener Vorwand. Präsident Mahmud Abbas kann jedenfalls kaum noch beanspruchen, im Namen aller Palästinenserinnen und Palästinenser zu verhandeln; und er wäre auch nicht in der Lage, ein Abkommen im gesamten Gebiet umzusetzen. Drittens sind im Zuge der Spaltung die demokratischen Institutionen und eine effektive Gewaltenteilung weitgehend außer Kraft gesetzt und politische Freiheiten eingeschränkt worden. Als Folge dessen sind Errungenschaften auf dem Weg zu einem lebensfähigen und *demokratischen* palästinensischen Staat in den letzten Jahren zunehmend rückgängig gemacht worden.

Dies trägt dazu bei, dass eine Verhandlungsregelung immer unwahrscheinlicher wird. Die Hauptverantwortung dafür trägt freilich eine israelische Regierung, die die Siedlungspolitik vorantreibt, die Annexion von Teilen des Westjordanlands vorbereitet und sich einer Zweistaatenregelung nicht verpflichtet fühlt. Diese pessimistische Einschätzung gilt auch für den Fall, dass es US-Präsident Donald Trump wider Erwarten gelingen sollte, durch die angekündigte Vorlage eines Friedensplans Verhandlungen in Gang zu bringen. Gleichzeitig birgt die aktuelle Situation das große Risiko einer erneuten gewaltsamen Eskalation. Dazu könnten verschiedene Entwicklungen und Faktoren beitragen: insbesondere eine Zuspitzung des innerpalästinensischen Machtkampfs, in dem die Hamas Angriffe auf Israel als Ventil nutzen könnte; das Chaospotential, das einem Kollaps der PA und der ungeregelten Nachfolge innewohnt; Provokationen von Siedlern im Westjordanland und in Ostjerusalem, die sich durch die Regierung in Israel ermutigt fühlen; die Entscheidung zum Bau von Siedlungen an strategisch relevanten Punkten des Westjordanlands und in Ostjerusalem; Auseinandersetzungen um den Tempelberg/Haram al-Sharif etc.

Politikoptionen für Deutschland und seine europäischen Partner

Deutschland und seine Partner in der EU haben durchaus Politikoptionen, einer weiteren Verfestigung der Besatzung und einem schleichenden Übergang zur Annexion ebenso effektiv entgegenzuwirken wie einer erneuten gewaltsamen Eskalation. Drei Punkte sollten dabei im Vordergrund stehen:

Statt lediglich auf einen neuerlichen Friedensprozess unter US-amerikanischer Ägide zu setzen, sollten Deutschland und seine Partner in der EU erstens Einfluss auf die Gestaltung des Rahmens nehmen, in dem Verhandlungen stattfinden – sofern es überhaupt dazu kommt. Nur wenn Verhandlungen die legitimen Interessen beider Konfliktparteien berücksichtigen, haben sie Aussicht auf Erfolg.[42] In diesem Zusammenhang sollten

42 Vgl. »Statement by National Security Leaders on an Israeli-Palestinian Two-State Solution and U.S. Policy«, in: *The New York Times* (Washington D.C. edition), 2.3.2018, <https://

die Europäer auch einen Beitrag dazu leisten, das Kosten-Nutzen-Kalkül der israelischen Regierung und Bevölkerung in einer Weise zu beeinflussen, dass es ihnen attraktiver erscheint, der Besatzung ein Ende zu setzen, anstatt sie zu verfestigen und zur Annexion überzugehen. In diesem Sinne sollten die EU-Mitgliedstaaten darüber diskutieren, welche Maßnahmen jenseits einer konsistenten Differenzierung – also des unterschiedlichen Umgangs mit Israel einerseits und den Siedlungen andererseits – geeignet sind, die europäische Ablehnung des völkerrechtswidrigen Vorgehens in den besetzten Gebieten in aller Deutlichkeit zu signalisieren. Und sie sollten auch überlegen, wie sie dies der israelischen Politik und Bevölkerung verständlicher kommunizieren können, als sie das bislang getan haben.[43]

In Bezug auf die innenpolitische Situation in den palästinensischen Gebieten sollten die Europäer, zweitens, den im Oktober 2017 von Fatah und Hamas beschlossenen, aber seither ins Stocken geratenen Versöhnungsprozess unterstützen. Die Umsetzung der Beschlüsse ist wichtig, um eine erneute bewaffnete Eskalation der Auseinandersetzungen zwischen Israel und dem Gazastreifen zu vermeiden, die verheerende Auswirkungen für die Zivilbevölkerung hätte. Denn hier haben die Spannungen gefährlich zugenommen, nachdem US-Präsident Donald Trump im Dezember 2017 verkündet hatte, dass die USA Jerusalem nunmehr als israelische Hauptstadt anerkennen.[44] Die im Oktober 2017 beschlossenen Schritte sind zudem essentiell, um die Basis für eine Rückkehr zum demokratischen Prozess zu bilden und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, im Gazastreifen von humanitärer Hilfe zu wirtschaftlicher Entwicklung und Zukunftsvorsorge überzugehen. Dies ist angesichts der humanitären Notlage von großer Dringlichkeit. Eine nachhaltige Verbesserung der Situation im Gazastreifen erfordert es auch, einen langfristig geltenden Waffenstillstand auszuhandeln, inklusive eines Mechanismus zur Krisenregelung. Ebenso notwendig ist zumindest eine teilweise Wiederaufnahme der Vorkehrungen, die im Agreement on Movement and Access von 2005 getroffen wurden. Dabei könnte die EU-Mission EUBAM-Rafah eine (veränderte) Rolle an den Grenzübergängen, bei der Beobachtung der Küstengewässer

jstreet.org/statement-national-security-leaders-israeli-palestinian-two-state-solution-us-policy/#.Wp6g47eWxN0> (zuletzt eingesehen am 6.3.2018).

43 Ausführlicher Muriel Asseburg, *»Shrinking spaces« in Israel. Die Verengung demokratischer Spielräume, die Verfestigung der Besatzung und stete Menschenrechtsverletzungen erfordern einen europäischen Paradigmenwechsel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2017, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2017C36_ass.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.1.2018). Vgl. auch Nathan Thrall, »Israel–Palestine: The Real Reason There's Still No Peace«, in: *The Guardian*, 16.5.2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/16/the-real-reason-the-israel-palestine-peace-process-always-fails> (zuletzt eingesehen am 29.5.2017). Thrall kritisiert Differenzierung allerdings als fehlgeleitet, da der Adressat europäischer Maßnahmen nicht die Siedler und ihre Lobby, sondern die israelische Regierung sein müsse, die schließlich für das Besatzungsregime verantwortlich sei.

44 Vgl. Udi Dekel, *How to Stop the Shooting from the Gaza Strip*, Tel Aviv: Institute for National Security Studies, Januar 2018, <http://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2018/01/No.-1009.pdf> (zuletzt eingesehen am 10.1.2018).

und in einem Krisenmechanismus spielen. All dies kann jedoch nicht funktionieren, wenn die Hamas-Regierung vor Ort nicht einbezogen wird. Insofern sollten die Europäer nicht länger den nach wie vor unversöhnlichen Ansatz des palästinensischen Präsidenten gegenüber seinen Konkurrenten in Gaza mittragen. Vielmehr sollten sie das kontraproduktive Verbot von Kontakten mit der Hamas aufheben, sie in Gespräche einbinden und so nicht zuletzt dafür sorgen, dass der palästinensische Präsident als vollwertiger Verhandlungspartner für Westjordanland und Gazastreifen sprechen kann. Dabei sollte das neue Politikdokument der Hamas trotz all seiner Defizite als Anknüpfungspunkt für eine pragmatische Herangehensweise betrachtet werden.

Drittens sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten ihren Ansatz überdenken, den sie bei der Unterstützung für die palästinensischen Gebiete verfolgen. Zwei Stoßrichtungen sind hier entscheidend: Einerseits sollte es um die Verstärkung von Maßnahmen (insbesondere in den C-Gebieten des Westjordanlands und in Ostjerusalem) gehen, die geeignet sind, die Lebensgrundlagen und den territorialen Zusammenhalt der Gebiete zu bewahren. Andererseits geht es darum, deutlich größeres Gewicht darauf zu legen, die palästinensische Zivilgesellschaft, die wichtige Watchdog-Funktionen hat, ebenso zu stärken wie demokratische Institutionen und zu einer funktionierenden Gewaltenteilung zurückzukehren. Dazu gehört auch, den Polizei- und Sicherheitsapparat so zu reformieren, dass er in erster Linie auf den Schutz der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet ist, statt der Aufrechterhaltung der Besatzung zu dienen.

Die Europäische Union und der israelisch-palästinensische Konflikt: Von der Deklaration zur Aktion?

René Wildangel

Die israelische Regierung setzt ihre Siedlungspolitik fort, die Teilannexion der besetzten Gebiete wird diskutiert. Die Europäische Union muss ihre entwicklungspolitischen Instrumente mit neuen politischen Initiativen begleiten, wenn sie vor Ort Einfluss nehmen will.

Einerseits hat Europa in Anlehnung an Resolution 242 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (UN) seit 1967 die israelische Besatzung und die Siedlungspolitik stets eindeutig verurteilt. Zudem hat die EU maßgeblich daran mitgewirkt, dass die Ansprüche der Palästinenser auf Selbstbestimmung anerkannt wurden, bis hin zum Recht auf Eigenstaatlichkeit. Andererseits trägt sie aktuell politisch wenig dazu bei, dass die von ihr selbst fortwährend angemahnte Zweistaatenlösung im Rahmen klarer Parameter realisiert und zentrale Forderungen nach einem Siedlungsstopp oder palästinensischer Selbstbestimmung auch umgesetzt werden. Statt die einst im Zuge des Oslo-Prozesses geschaffenen Interimsstrukturen weiter zu unterstützen und an dem mit Milliarden Euro geförderten, aber auf der Stelle tretenden »Staatsaufbau« festzuhalten, sollte die EU dringend ihre Handlungsmöglichkeiten erweitern. Sonst droht sie angesichts einer möglicherweise schon bald erfolgenden (Teil-)Annexion der C-Gebiete vor dem endgültigen Scheitern ihres Zweistaatenansatzes zu stehen.

Positionierungen der EU im Nahostkonflikt

Die EU und Israel

Als 1957 mit den Römischen Verträgen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ins Leben gerufen wurde, bestanden schon enge Beziehungen zwischen den sechs Mitgliedern und dem 1948 gegründeten Staat Israel. Insbesondere Frankreich, das 1956 mit Großbritannien an der Seite Israels im Suezkrieg interveniert hatte, war ein wichtiger militärischer Verbündeter des jungen Staates und unterstützte ihn tatkräftig beim Aufbau der israelischen Atomrüstung. Auch die Bundesrepublik baute im Rahmen der in Israel allerdings hochumstrittenen finanziellen »Wiedergutmachung« erste politische Verbindungen auf und bekannte sich zu ihrer historischen Verantwortung für die Shoa. Die EWG nahm 1959 diplomatische Beziehungen mit Israel auf und schloss 1964 ein Handelsabkommen mit der israelischen Regierung. Nach dem Sechstagekrieg, der seinerseits bereits im Schatten des Kalten Krieges gestanden hatte, verstärkte sich der amerikanisch-sowjetische Wettlauf in der Region massiv. Die Sowjetunion

versorgte Ägypten und Syrien mit Waffen und Militärberatern, die USA bauten ihre umfangreiche militärische Unterstützung für Israel aus.

Nach der schnellen Niederlage der arabischen Verbündeten im Juni 1967 und der Besetzung der Sinaihalbinsel, Gazas, des Westjordanlands, Ostjerusalems und der Golanhöhen durch israelische Truppen forderte der UN-Sicherheitsrat Israel im November auf, sich aus den »Gebieten, die im jüngsten Konflikt besetzt wurden«, wieder zurückzuziehen.[1] Die europäischen Staaten ließen in ihrer rechtlichen Bewertung nie Zweifel an ihrem Bekenntnis zur Resolution 242 und forderten 1971 in einem gemeinsamen Beschluss den Rückzug israelischer Truppen aus den besetzten Gebieten. Im Gegenzug sollten die arabischen Staaten den Khartum-Beschluss[2] zurücknehmen und Israel anerkennen.[3] Praktische politische Schritte wurden daraus aber nicht abgeleitet.

Während die Vereinten Nationen Israel zum Rückzug aus den besetzten Gebieten aufforderten, zogen bereits die ersten nationalistisch motivierten israelischen Siedler nach Hebron. Insbesondere nachdem der Likud 1977 stärkste Fraktion geworden war und die Regierung übernommen hatte, konnten sich die Siedler bei ihrer Mission auf massive Unterstützung von höchster Stelle verlassen. Daraufhin sah sich auch das organisierte Europa genötigt, sich öffentlich entschiedener gegen die israelische Siedlungspolitik zu positionieren.[4] Allerdings gelang es dem israelischen Premierminister Menachem Begin 1979, durch den Friedensschluss mit Ägypten die regionale Isolation Israels zu durchbrechen. Nach dem Ölembargo der OPEC 1973 und der Erweiterung der EWG öffnete sich Europa zwar stärker für eine Kooperation mit der arabischen Welt. Aber diese Annäherung änderte, ebenso wenig wie die kritische Position der Europäer gegenüber der Kontrolle Israels über die besetzten Gebiete und der Siedlungspolitik, nichts an der weiteren Vertiefung der Beziehungen zum Staat Israel. Auch wirtschaftlich hat Israel als Partner für die EU beständig an Bedeutung gewonnen. Bis 2016 wuchs das gesamte Handelsvolumen auf über 34 Milliarden Euro.[5] Seit den 1990er Jahren sprach die EU mit Blick auf Israel

1 Da in der englischen Version der bestimmte Artikel fehlte, dieser in der französischen aber vorhanden war, wurde darüber spekuliert, ob überhaupt der Rückzug aus den gesamten besetzten Gebieten gemeint war. Sowohl in den Vereinten Nationen als auch in der Europäischen Union wurde aber stets Bezug genommen auf die Waffenstillstandslinien von 1949 (»Grüne Line« oder »Grenzen von [vor] 1967«).

2 Das »dreifache Nein« der Arabischen Liga vom September 1967 in Khartum lautete: nein zum Frieden mit Israel, nein zur Anerkennung Israels, nein zu Verhandlungen mit Israel.

3 Schuman-Deklaration, siehe Bichara Khader, *The European Union and the Palestinian Question (1957–2013): Soft Diplomacy and Hard Realities*, Brüssel: Medea Institute, 25.11.2013, <http://www.medea.be/2013/11/the-european-union-and-the-palestinian-question-1957-2013-soft-diplomacy-and-hard-realities/> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

4 Dimitris Bouris, *Riding Shotgun: The EU's Role in the Israeli-Palestinian Conflict*, Beirut: Carnegie Middle East Center, 17.9.2014, <http://carnegie-mec.org/2014/09/17/riding-shotgun-eu-s-role-in-israeli-palestinian-conflict-pub-59158> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

5 Nur vier arabische Länder liegen in der Handelsbilanz mit der EU vor Israel: die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), Saudi-Arabien, Algerien und Marokko, vgl. European Commission, *Client and Supplier Countries of the EU28 in Merchandise Trade*, 15.2.2017,

auch offiziell von »besonderen Beziehungen«.[6] Meilensteine in diesem Annäherungsprozess waren die Ratifizierung des Assoziationsabkommens im Jahr 2000, die Formulierung des Aktionsplans im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) 2005, das nochmalige »Upgrade« der Beziehungen im Jahr 2008 durch eine Ausweitung der Kooperation und der 11. EU-Israel-Assoziationsrat vom 24. Juli 2012, bei dem 60 Felder benannt wurden, in denen die Zusammenarbeit vertieft werden soll.[7] Seitdem allerdings ist der Assoziationsrat nicht mehr zusammengetreten. Im Februar 2017 suspendierte die EU das Gremium mit Verweis auf die anhaltende Siedlungspolitik der Regierung Netanyahu bis auf weiteres.

Die EU und die Palästinenser

Anders als mit Israel baute Europa erst nach und nach Beziehungen mit den Palästinensern auf. Weder die UN-Resolution 242 noch offizielle Statements der EWG nahmen Bezug auf die Rechte der Palästinenser oder auf die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO), die seit ihrer Gründung auf einen international geführten militanten Kampf gegen Israel setzte. Der PLO ging es zunächst nicht um eine Beendigung der Besatzung palästinensischen Landes, das von Israel 1967 okkupiert worden war, sondern um eine »Befreiung Palästinas«, womit das gesamte ehemalige britische Mandatsgebiet gemeint war.[8] Was die europäisch-palästinensischen Beziehungen betrifft, bildete die im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) 1980 vom Europäischen Rat verabschiedete Erklärung von Venedig einen Meilenstein. Die Anerkennung des Rechts der Palästinenser auf Selbstbestimmung und der PLO als deren offizielle Vertreterin war ein Paradigmenwechsel mit politischen Folgen, denn er ermöglichte es Europa, fortan eine eigenständige Rolle bei den Bemühungen um eine Konfliktbeilegung einzunehmen. In der Erklärung von Venedig unterstrichen die mittlerweile neun Mitgliedstaaten der EWG, dass die »traditionellen Beziehungen« und die »gemeinsamen Interessen«, die sie mit dem Nahen Osten verbänden, sie zu einer »besonderen Rolle« bei der Herstel-

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.02.2017.pdf> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

6 Auf der Tagung des Europäischen Rats in Essen 1994 wurde die »besondere Beziehung« der EU mit Israel definiert: »Der Europäische Rat geht davon aus, daß Israel in Anbetracht seines hohen Entwicklungsstandes auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und des gemeinsamen Interesses im Verhältnis zur Europäischen Union einen privilegierten Status erhält. Dadurch wird auch die regionale wirtschaftliche Entwicklung im Nahen Osten unter Einbeziehung der palästinensischen Gebiete gestärkt werden«, Europäischer Rat, *Tagung am 9.–10. Dezember 1994 in Essen, Schlußfolgerungen des Vorsitzes*, <http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_de.htm> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

7 Council of the European Union, *Eleventh Meeting of the EU-Israel Association Council – Statement of the European Union*, Brüssel, 24.7.2012, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132046.pdf> (zuletzt eingesehen am 1.6.2017).

8 Das wird zum Beispiel in der palästinensischen Nationalcharta 1968 deutlich, siehe *Die Palästinensische Nationalcharta*, 17.7.1968, Artikel 2 und Artikel 8, <https://palaestina.org/uploads/media/palaestinensische_nationalcharta.pdf> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

lung eines Friedens verpflichteten.[9] Wie die Erklärung damals in der vom Likud geführten israelischen Regierung aufgenommen wurde, zeigt das offizielle Kommuniqué des israelischen Kabinetts: »Die Erklärung fordert uns und andere Staaten auf, die arabische SS, auch bekannt als ›The Palestine Liberation Organization‹, in den Friedensprozess einzubeziehen.«[10] In der Venedig-Erklärung hatten sich die europäischen Staaten unter anderem auch gegen unilaterale Änderungen des Status von Jerusalem ausgesprochen. Das noch im selben Jahr von der Knesset beschlossene Jerusalem-Gesetz, mit dem Israel die Annexion Ostjerusalems vollzog, wurde von einer Mehrheit der internationalen Gemeinschaft inklusive der Staaten der EWG abgelehnt.[11] Mit der palästinensischen Unabhängigkeitserklärung von Algier 1988, die de facto die UN-Resolution 242 und damit die Grenzen von 1967 anerkannte, war der Weg frei für eine Beteiligung der PLO an der Madrider Friedenskonferenz von 1991 und den im Geheimen geführten Gesprächen in Oslo, die zur sogenannten Prinzipienerklärung 1993 und dem Oslo-I-Vertrag 1994 führten. Damit traten die europäisch-palästinensischen Beziehungen in eine neue Phase. Die Europäische Gemeinschaft (EG) wurde zur Hauptunterstützerin der jetzt geplanten schrittweisen Ausdehnung der palästinensischen Autonomie. Mit der sogenannten Berliner Erklärung von 1999 bekräftigte der Europäische Rat das palästinensische Selbstbestimmungsrecht »einschließlich der Option für einen Staat« und stellte in Aussicht, »die Anerkennung eines palästinensischen Staates [...] zu gegebener Zeit in Erwägung zu ziehen.«[12]

Der Friedensprozess und das gescheiterte Entwicklungsparadigma der EU

In den Jahren des Oslo-Friedensprozesses avancierte die EU zum wichtigsten Geber der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA). Derzeit unterstützt sie die Palästinenser mit circa 300 Millionen Euro pro Jahr, seit 1993 wurden mehrere Milliarden Euro investiert.[13] Ein Großteil dieser Gelder fließt in die Unterstützung des Budgets der PA und die Versorgung der palästinensischen Flüchtlinge durch die eigens zu diesem Zweck gegründete United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). Kritische Beobachter wiesen bereits zu Beginn der

9 EWG, *Venice Declaration*, 13.6.1980, <http://eeas.europa.eu/archives/docs/mepp/docs/venice_declaration_1980_en.pdf> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

10 *Resolution of the Heads of Government and Ministers of Foreign Affairs of the European Council – Venice Declaration – 13 June 1980 and the Cabinet Statement – 15 June 1980*, <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/mfadocuments/yearbook4/pages/100%20resolution%20of%20the%20heads%20of%20government%20and%20mini.aspx> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

11 Vgl. *Security Council Resolution 478 (1980) on the Status of Jerusalem*, S/RES/478(1980), 20.8.1980, <http://repository.un.org/handle/11176/68006> (zuletzt eingesehen am 19.3.2018).

12 *Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat Berlin – 24. und 25. März 1999*, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/berlin_de.pdf> (zuletzt eingesehen am 23.2.2018).

13 European Commission, *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations – Palestine*, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/palestine_en> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

fünfjährigen Interimsphase, in der die territorialen Grundlagen für einen Staat gelegt werden sollten, darauf hin, dass diese Mittel ohne Regelung der Endstatusfragen dazu führen könnten, den mit den Abkommen von Oslo geschaffenen Übergangsstatus zu perpetuieren.[14]

Im Jahr 1995 wurden Israel und die PLO zudem Teil der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP bzw. Barcelona-Prozess). Parallel zum Oslo-Friedensprozess versuchte die Europäische Gemeinschaft so, eine positive Vision für die nahöstliche Nachbarschaft zu entwickeln, die auch die Aussichten für einen erfolgreichen Abschluss der Osloer Verhandlungen verbessern sollte. Die EMP, mit deren Start die Europäer große Ambitionen auf eine gestaltende Rolle im Transformationsprozess ihrer Nachbarn in der Nahostregion verknüpft hatten, konnte diesbezüglich allerdings ebenso wenig konkrete Ergebnisse vorweisen wie das von Frankreich 2008 initiierte Nachfolgeprojekt, die Union für den Mittelmeerraum, mit der Paris die Kooperation auf neue Füße stellen wollte.

Auch die von der EU mit großer Hoffnung begrüßte »Arabische Friedensinitiative« von 2002 hat bis heute kaum Dynamik entfaltet. Die Arabische Liga hatte mit ihrem Vorstoß eine Normalisierung der arabisch-israelischen Beziehungen in Aussicht gestellt, sofern die israelische Regierung die Besatzung beenden und eine gerechte Regelung für die palästinensische Flüchtlingsfrage gefunden würde. Im gleichen Jahr, 2002, wurde das »Nahostquartett« gegründet, in dem die EU neben den USA, Russland und den Vereinten Nationen formal als gleichberechtigter Akteur firmierte, auch wenn in diesem Format die oft beschriebene Rollenverteilung nach dem Muster »die USA entscheiden [...], die EU zahlt, die Vereinten Nationen verpflegen«[15] erhalten blieb und die EU trotz ihres massiven entwicklungspolitischen Engagements in Bezug auf eine politische Konfliktregelung höchstens als »Co-Pilot«[16] der USA agieren durfte. Dieses Schema galt im Grunde in sämtlichen Verhandlungsrunden mit den Konfliktparteien, von Camp David II (Sommer 2000) und Scharm al-Scheich (Oktober 2000) über die Ausarbeitung der Roadmap (2003) und die Gespräche in Annapolis (2007) bis hin zum Kerry-Prozess (2013/14).

Im Rahmen ihrer Erweiterung nach Osteuropa wurde es für die EU zudem schwieriger, in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik und damit auch in Sachen Nahostfriedensprozess zu konsensualen Beschlüssen zu gelangen. Andererseits erhielten die verabschiedeten gemeinsamen Standpunkte jetzt mehr Gewicht und Sichtbarkeit.[17] Angesichts des Scheiterns

14 Zum Beispiel Edward Said, »The Morning After«, in: *London Review of Books*, 15 (21.10.1993) 20, S. 3–5, <http://www.lrb.co.uk/v15/n20/edward-said/the-morning-after> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

15 Anne Le More, »Killing with Kindness: Funding the Demise of a Palestinian State«, in: *International Affairs*, 81 (2005) 5, S. 981–999 (995): »the US decides ..., the EU pays, the UN feeds«.

16 Bouris, *Riding Shotgun* [wie Fn. 4].

17 Zum Beispiel durch Aktivitäten des Sonderbotschafters Miguel Ángel Moratinos (seit Mai 1996) und insbesondere des Hohen Repräsentanten der GASP, Javier Solana (seit November 1999); zugleich wuchs die Skepsis in der israelischen Bevölkerung gegenüber der EU, vgl. Muriel Asseburg, *Die EU und der Friedensprozeß im Nahen Osten*, Berlin: Stiftung

aller US-Initiativen zur Wiederbelebung des Oslo-Prozesses blieben die in erster Linie entwicklungspolitisch angelegten Aktivitäten der EU wirkungslos und das eigentliche Ziel, die Beilegung des Konflikts durch zwei Staaten, geriet zunehmend aus dem Blick.

Gegen die israelische Siedlungspolitik, die als Haupthindernis für eine Zweistaatenregelung benannt wurde, bezog die EU zwar stets deutlich Position, am massiven Anwachsen der Siedlungen änderte das aber nichts. Während der gesamten Übergangszeit forcierten israelische Regierungen weiter den Bau von Siedlungen. Zwischen 1993 und 2017 hat sich die Zahl der Siedler im Westjordanland auf weit über eine halbe Million verdreifacht. Die EU musste zudem mit ansehen, wie die mit ihrer Hilfe aufgebauten Kapazitäten der von ihr geförderten PA während der Zweiten Intifada ab September 2000 nahezu völlig zerstört wurden. Die Zweite Intifada, der Bau der Sperranlage (größtenteils jenseits der grünen Linie auf palästinensischem Land) und der Rückzug aus Gaza 2005 zementierten einen »Status quo«, der nun vollständig von der israelischen Regierung kontrolliert wurde. Nach den Worten eines Beraters von Ariel Sharon war es dessen Ziel, den »Friedensprozess« endgültig in »Formaldehyd zu legen«.[18] An einer Fortentwicklung wurde damit aber nicht nur der Friedensprozess gehindert, sondern auch der Staatsaufbauprozess in Palästina und die von der EU geförderte PA.

Stockender Staatsaufbau und Verweigerung der staatlichen Anerkennung

Nach dem Tod Arafats 2004 versuchte die EU, einen Neuaufbau bzw. eine Reform der PA voranzutreiben. Dies geschah nun verstärkt in einem Klima, in dem auf der einen Seite die Bush-Regierung und Israel eine Fokussierung auf die Terrorismusbekämpfung forderten und die PA auf der anderen Seite aber von kritischen Stimmen in der eigenen Bevölkerung zunehmend als korrupt und nicht als Garant palästinensischer, sondern israelischer Sicherheitsinteressen wahrgenommen wurde. Dass sie den Wahlsieg der Hamas 2006 nicht anerkannte, obwohl dieser in freien und fairen, von ihr selbst beobachteten Wahlen zustande kam, hat der EU nicht nur einen massiven Glaubwürdigkeitsverlust eingetragen, sondern auch die bis heute anhaltende innerpalästinensische Spaltung vertieft.

Das vom palästinensischen Ministerpräsidenten Salam Fayyad 2009 formulierte Programm »Palestine – Ending the Occupation, Establishing the State« war für die EU ein Zeichen der Hoffnung, dass in den Prozess der palästinensischen Staatswerdung noch einmal eine neue Dynamik kommen könnte. Im April 2011 bestätigten die Vereinten Nationen, dass die

Wissenschaft und Politik, Juli 2003 (SWP-Studie 28/2003), S. 14, <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/S2003_28_ass.pdf> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

18 Ari Shavit, »Top PM Aide: Gaza Plan Aims to Freeze the Peace Process«, in: *Haaretz*, 6.10.2004, <http://www.haaretz.com/top-pm-aide-gaza-plan-aims-to-freeze-the-peace-process-1.136686> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

geschaffenen Regierungskapazitäten für eine funktionierende Staatsverwaltung ausreichten.[19] Aber die entscheidende Form der Unterstützung – politische Anerkennung – wird der palästinensischen Staatsführung bisher verweigert. In der UN-Generalversammlung vom 29. November 2012 stimmten 14 EU-Mitgliedstaaten für die Anerkennung der palästinensischen Autonomiegebiete als »beobachtendes Nichtmitglied« (non-member observer state), 12 enthielten sich, ein Staat (Tschechien) votierte dagegen. Zwar wurde die deutsche Enthaltung als Zeichen der Abkehr von der Unterstützung für die Regierung Netanyahu gedeutet und von der israelischen Regierung enttäuscht zur Kenntnis genommen.[20] Aber mit der Ausnahme Schwedens steht die Anerkennung eines palästinensischen Staates durch die EU bisher aus. Am Ende zweier Jahrzehnte, in denen sich die EU um den palästinensischen Staatsaufbau bemüht hat, wurde deutlich, dass in der Anerkennungsfrage innerhalb der Union kein Konsens herrscht.

Die Errungenschaften der palästinensischen Selbstverwaltung geraten zunehmend unter Druck. Das innerpalästinensische Demokratiedefizit wächst. Weder der im Westjordanland gar nicht mehr tagende Legislativrat noch Präsident Mahmud Abbas (zum letzten Mal 2005 durch Wahlen für vier Jahre mandatiert), noch die De-facto-Herrschaft der Hamas im Gazastreifen sind derzeit demokratisch legitimiert. Abbas erlässt mittlerweile selbst Gesetze ohne parlamentarische Aufsicht und politische Kontrolle. Die Pressefreiheit wird immer stärker eingeschränkt.[21] Während die EU weiterhin ihre Beiträge zu Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung leistet, mehren sich die Vorwürfe wegen willkürlicher Verhaftungen, Misshandlungen oder Folter durch palästinensische Sicherheitskräfte.[22] Die soziale und wirtschaftliche Lage und die Stimmung in den palästinensischen Gebieten haben sich in den letzten Jahren kontinuierlich verschlechtert. Armut und Arbeitslosigkeit wachsen, die Produktionsfähigkeit sinkt, die soziale Ungleichheit und Hilfsabhängigkeit haben zugenommen.[23] In Jerusalem hat sich seit Beginn des Oslo-Prozesses die palästinen-

19 Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process, *Palestinian State-Building: A Decisive Period*, Ad Hoc Liaison Committee Meeting, Brüssel, 13.4.2011, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/19E5539F9124AB2085257870004D8264> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

20 Zum Beispiel Jörg Lau, »Deutschlands Enthaltung ist richtig«, in: *Die Zeit*, 30.11.2012, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-11/un-palaestinenser-antrag> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

21 Committee to Protect Journalists, »Palestinian Authority Censors at Least 11 News Websites«, *cpj.org* (online), 21.6.2017, <https://cpj.org/2017/06/palestinian-authority-censors-at-least-11-news-web.php> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

22 Vgl. zum Beispiel »Evidence Shows Palestinian Security Forces Violently Suppressed Peaceful Protest in Ramallah«, *Amnesty International* (online), 17.3.2017, <http://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/evidence-shows-palestinian-security-forces-violently-suppressed-peaceful-protest-in-ramallah/> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

23 Vgl. The World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 19.9.2016, <http://documents.worldbank.org/curated/en/474311473682340785/main-report> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

sische Wirtschaftskraft halbiert.[24] Der bisherige Entwicklungsansatz der EU ist gescheitert und wird mehr und mehr in Frage gestellt.[25] Anstatt mit den bereitgestellten Mitteln nachhaltige Strukturen zu stärken, steigt der Anteil an humanitärer Hilfe.[26]

Kohärente und effektive politische Instrumente fehlen, was angesichts der eingesetzten Mittel, die von europäischen Steuerzahlern aufgebracht werden, auch EU-intern zunehmend kritisch betrachtet wird. Ein von der EU selbst beauftragter Evaluierungsbericht über ihre Hilfsmaßnahmen zwischen 2008 und 2013 enthielt daher die Warnung: »Wenn die Zusammenarbeit in ihrer gegenwärtigen Form fortgesetzt wird, ist sie nicht nachhaltig und widerspricht normativen Prinzipien der EU.«[27] 25 Jahre nach Beginn des Oslo-Prozesses sind zudem die Aussichten auf eine konstruktive Entwicklung im Friedensprozess düster und seit dem Amtsantritt von US-Präsident Trump noch unsicherer als zuvor. In Anbetracht einer möglichen neuen politischen Initiative Washingtons ist es deshalb wichtig, den bisherigen EU-Ansatz zu hinterfragen und zu analysieren, welche Möglichkeiten Europa hat, um die Voraussetzungen für eine Konfliktregelung zu verbessern. Auch wenn die EU im Kontext einer Konfliktregelung kaum zum Hauptakteur avancieren dürfte, muss sie deutlich mehr politische Verantwortung übernehmen.

Neue politische Verantwortung? Aktuelle Handlungsfelder der Europäischen Union

Die EU-Politik in den C-Gebieten

Die EU hat die C-Gebiete schon 2011 zum entscheidenden Schauplatz für die Realisierbarkeit einer Zweistaatenregelung erklärt und sich vorgenommen, künftig eine konsequentere Strategie zu verfolgen, um die über 60 Prozent des Westjordanlands, die unter alleiniger ziviler und militärischer Kontrolle Israels stehen, wieder für Projekte zur Förderung der palästinensischen Entwicklung zu öffnen.[28] Durch die von Israel verhängten Re-

24 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *The Palestinian Economy in East Jerusalem: Enduring Annexation, Isolation and Disintegration*, New York/Genf, April 2013, <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=491> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

25 Jeremy Wildeman/Alaa Tartir, *Can Oslo's Failed Aid Model Be Laid to Rest?*, Washington, D.C.: Al-Shabaka. The Palestinian Policy Network, 18.9.2013 (Al-Shabaka-Briefing Paper), <https://al-shabaka.org/briefs/can-oslos-failed-aid-model-be-laid-rest/> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

26 Brigitte Herremans, *The EU's Self-Defeating Aid Policy towards Palestine*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), Mai 2016 (CEPS Policy Brief Nr. 343), <http://www.ceps.eu/system/files/PB343%20Herremans%20Aid%20to%20OPT.pdf> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

27 European Union, *Summary of the Evaluation Report of the European Union's Cooperation with Palestine and Support to Palestinian People*, Mai 2014, <http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/evinfo/2014/1327_ev_en.pdf> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

28 EU-Bericht *Area C and Palestinian State Building*, Juli 2011, verfügbar zum Beispiel unter <http://www.ipk-bonn.de/downloads/EU-Report-Area-C.pdf> (zuletzt eingesehen am

striktionen in den C-Gebieten werden der palästinensischen Wirtschaft, insbesondere dem Agrarsektor, essentielle Ressourcen vorenthalten. Eine nachhaltige palästinensische Wirtschaftsordnung lässt sich aber nur aufbauen, wenn diese sich auf eigene Ressourcen stützen könnte. Allein der fehlende Zugang zu den C-Gebieten ist nach Schätzungen der Weltbank jährlich für Einnahmeneinbußen in Höhe von 3,4 Milliarden Dollar verantwortlich.[29]

Eine Umsetzung von sichtbaren und breitflächigen Projekten hätte der Europäischen Union die Möglichkeit gegeben, zu einem günstigeren Zeitpunkt unter Regierungschef Salam Fayyad den tatsächlichen Wirkungsrahmen der PA im Westjordanland auszuweiten. Fayyad hatte die C-Gebiete 2009 als »natürlichen Ort für große Infrastrukturprojekte wie Kläranlagen, Müllhalden, Wasserrohre und Straßen« bezeichnet.[30] Allerdings wollte die EU in den C-Gebieten im Konsens mit der israelischen Regierung agieren. Ein im Frühjahr 2012 im Auswärtigen Amt erarbeitetes »Non-Paper« nannte eine Reihe von »Benchmarks«, die als Orientierungsmarken für einen erneuerten Entwicklungsansatz in den C-Gebieten dienen sollten. Hintergrund war eine intensive Debatte in Deutschland und anderen EU-Staaten über die von Israel veranlasste Zerstörung von Entwicklungsprojekten, die mit europäischen Steuermitteln aufgebaut worden waren. In dem Papier wird die Notwendigkeit betont, mit der EU-Initiative »konkrete Ergebnisse« zu erzielen und neue einfache und schnelle Verfahren zu etablieren, um Entwicklung in palästinensischen Gemeinden zu ermöglichen. Als Benchmarks für eine Trendwende in den C-Gebieten werden die Fertigstellung von Masterplänen, die Einführung vereinfachter Verfahren für Baugenehmigungen und der Schutz der palästinensischen Gemeinden genannt. Am Ende des Papers heißt es, Deutschland sei »bereit, diese Ideen gemeinsam mit Israel weiterzuentwickeln« und sich bei den europäischen und internationalen Partnern für einen dezidiert »non-konfrontativen Ansatz« starkzumachen.[31]

Die Vorhaben, die die EU in den C-Gebieten verwirklichen wollte, müssen fünf Jahre später als weitgehend gescheitert gelten. Nur ein Prozent der Gesamtfläche der C-Gebiete ist theoretisch freigegeben für palästinensische Entwicklungsprojekte. Allerdings werden dort über 98 Prozent aller beantragten Baugenehmigungen abgelehnt, selbst dann, wenn kommunale Bebauungspläne der israelischen Besatzungsbehörde fristgerecht vorgelegt wurden.[32] Auch die Umsetzung von Großprojekten, die Deutschland finan-

26.2.2018); Office of the European Union Representative (West Bank and Gaza Strip, UNRWA), *EU in Area C*, 20.10.2016, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/12427/ EU%20in%20Area%20C> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

29 World Bank, *Area C and the Future of the Palestinian Economy*, 2.10.2013 (Report Nr. AUS2922), <http://documents.worldbank.org/curated/en/137111468329419171/pdf/AUS29220REPLAC0EVISION0January02014.pdf> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

30 René Wildangel, »Kein Platz für zwei Staaten. Die israelische Siedlungspolitik läuft auf eine dauerhafte Herrschaft über ›Judäa und Samaria‹ hinaus«, in: *Le Monde diplomatique*, 10.3.2016, <https://monde-diplomatique.de/artikel/!5281695> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

31 Das Non-Paper vom April 2012 liegt dem Autor in englischer Sprache vor.

32 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) in the Occupied Palestinian Territory, »Sharp Increase in West Bank Demolitions. Aid Organiza-

zieren und durchführen wollte, wurde in der Vergangenheit immer wieder verhindert oder verschleppt. Mehr noch, die von Netanyahu seit 2009 angeführten Regierungskoalitionen betreiben eine systematische Politik der Zerstörung von palästinensischen Infrastruktureinrichtungen und Entwicklungsprojekten, die 2016 einen vorläufigen Höhepunkt erreichte.[33] Hintergrund ist die auch offen formulierte Haltung der Koalitionspartner, die der Siedlerbewegung nahestehen, dass die C-Gebiete dauerhaft zu Israel gehören sollen. Die Regierungsparteien haben Gesetzesinitiativen für eine Annexion bzw. Teilannexion der Gebiete auf die Agenda gesetzt.

Die schleichende Umwandlung palästinensischen Landes in israelisches Staatsland und die Ausdehnung der Siedlungen beschleunigen die Vertreibung der bis zu 300 000 Palästinenserinnen und Palästinenser, die dort unter widrigen Bedingungen leben. Von den Zerstörungen in den C-Gebieten waren in der Vergangenheit auch oft Gebäude und Anlagen betroffen, die mit europäischer und deutscher Hilfe entstanden waren. In anderen Fällen, wie in dem der Windkraft- und Solaranlagen in den Süd-Hebronbergen, die von Partnerorganisationen der deutschen Nichtregierungsorganisation Medico International errichtet worden waren, konnten stillschweigend Absprachen getroffen werden, die Abrissmaßnahmen verhinderten. Die ambitionierte Entwicklungsstrategie in den C-Gebieten aber blieb zahnlos. Auf Seiten israelischer Parteien gibt es sogar Überlegungen, per Gesetz die ausländische Entwicklung der C-Gebiete zu verbieten.[34]

Am 13. Dezember 2016 hat der EU-Vertreter in Jerusalem die anhaltende israelische Zerstörungspolitik in rückhaltloser Deutlichkeit verurteilt. In seinem Statement wies er auch darauf hin, dass allein im Jahr 2016 mit europäischer Entwicklungshilfe geförderte Infrastruktureinrichtungen im Wert von über einer halben Million Euro zerstört oder konfisziert wurden.[35] Weitere 600 Bauten und Anlagen im Wert von 2,4 Millionen Euro sind von einer Zerstörung bedroht.[36] Für den Zeitraum von 2001 bis 2011

tions Face Serious Constraints in Assisting Displaced Families«, in: *The Monthly Humanitarian Bulletin*, Februar 2016, <http://www.ochaopt.org/content/sharp-increase-west-bank-demolitions> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

33 1093 palästinensische Gebäude und infrastrukturelle Einrichtungen wurden im Westjordanland und in Ostjerusalem zerstört, über 1600 Palästinenserinnen und Palästinenser wurden obdachlos, siehe OCHA in the Occupied Palestinian Territory, »Record Number of Demolitions and Displacements in the West Bank during 2016«, in: *The Monthly Humanitarian Bulletin*, Januar 2017, <http://www.ochaopt.org/content/record-number-demolitions-and-displacements-west-bank-during-2016> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

34 Ankündigung der Partei »Yisrael Beiteinu« am 7. November 2016. Siehe Ahmad Melhem, »The EU Giveth, Israel Taketh Away in West Bank«, in: *Al-Monitor*, 3.1.2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/en/originals/2016/12/west-bank-area-c-eu-projects-israel-destruction.html> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

35 Office of the EU Representative (West Bank and Gaza Strip, UNRWA), *Local Statement on Israeli Demolitions and Confiscations of Palestinian Structures in Area C*, Jerusalem, 13.12.2016, <https://eeas.europa.eu/delegations/palestine-occupied-palestinian-territory-west-bank-and-gaza-strip/17114/node/17114_en> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

36 European Parliament, *Answer Given by Vice-President Mogherini on Behalf of the Commission, Parliamentary Questions*, E-002290/2016, 3.6.2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-002290&language=EN> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

hat die EU-Kommission den Schaden an Entwicklungsprojekten, die sie mitfinanziert hat, auf circa 50 Millionen Euro geschätzt.[37]

Wenn die EU die Entwicklung der C-Gebiete als Voraussetzung für eine Zweistaatenlösung sieht, wie sie mehrfach erklärt hat, muss sie der mutwilligen Zerstörung dieser palästinensischen Infrastrukturen entgegentreten und der israelischen Regierung deutlich machen, dass eine Fortsetzung der Zerstörungen schwerwiegende Konsequenzen für das bilaterale Verhältnis hätte. Im Fall von Zerstörungen muss sie Schadensersatz fordern, um ihre Glaubwürdigkeit zu bewahren. Sie könnte eine eigene Beobachtungsmission entsenden, die die Nachhaltigkeit der europäischen Entwicklungsmaßnahmen in palästinensischen Gemeinden bewertet und Zerstörungen seitens der israelischen Armee dokumentiert.

Wenn die C-Gebiete nicht aufgegeben werden sollen als möglicher Bestandteil eines zukünftigen palästinensischen Staates, muss die EU Ernst machen mit der Implementierung von Plänen zur Entwicklung palästinensischer Gemeinden und zur Ausweitung landwirtschaftlicher Flächen zugunsten palästinensischer Nutzer. Dies geht nicht, ohne auch rechtlich die israelische Souveränität und damit auch den Fortbestand entsprechender Regelungen in Frage zu stellen, die in den Oslo-Verträgen niedergelegt sind. Die der Besatzungsmacht zugesprochene Hoheit im militärischen wie zivilen Bereich leistet heute einer schleichenden Annexionspolitik Vorschub. Sie war aber in den Oslo-Verträgen nur als temporäre Maßnahme vereinbart worden, die bis zur Übertragung der Verantwortung an die Palästinensische Autonomiebehörde gelten sollte, aber nicht als Dauerzustand.

EU-Maßnahmen zur Umsetzung der »Differenzierungspolitik«

Die Erwartung an die EU-Nahostpolitik stieg mit der Frustration der Obama-Administration, die weder mit einem zehnmonatigen Siedlungsmoratorium, das in seiner Auswirkung bereits begrenzt war und nicht für Ostjerusalem galt, noch mit zusätzlichen milliardenschweren Hilfspaketen eine Einschränkung der Siedlungspolitik erreichen konnte. Washington sendete daraufhin Signale an Brüssel, dass die EU von ihrer Seite her nun stärker diplomatischen Druck ausüben möge.

Dennoch war die US-Regierung nicht bereit, im Februar 2011 einen Resolutionsentwurf Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands (damals nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat) zu unterstützen, der Israel zu einem Siedlungsstopp aufrief.[38] Die drei EU-Staaten hatten in einer gemeinsamen Erklärung ihre Parameter für eine Endstatusvereinbarung bekräftigt: Grenzregelung auf Basis der Grenzen von 1967; ein Sicherheitskonzept, das die palästinensische Souveränität garantiert und israelische

37 European Parliament, *Answer Given by Mr Füle on Behalf of the Commission, Parliamentary Questions*, E.000053/2012, 4.7.2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-000053&language=EN> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

38 United Nations Security Council, *Draft Resolution*, S/2011/24, 18.2.2011, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/9397a59ad7bfa70b8525783f004f194a?OpenDocument> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

Sicherheitsinteressen schützt; eine von beiden Seiten akzeptierte gerechte Lösung der Flüchtlingsfrage; Jerusalem als zukünftige Hauptstadt beider Staaten.[39] Erst mit einem der letzten Amtsakte unter Präsident Obama und unter Verzicht auf ihr Vetorecht sorgte die US-Regierung 2016 dafür, dass die noch schärfere UN-Sicherheitsratsresolution 2334 verabschiedet werden konnte. Die Resolution forderte unter anderem alle Staaten auf, in ihren politischen Beziehungen zwischen dem israelischen Staat und den besetzten Gebieten zu unterscheiden.[40] Damit wurde das Prinzip der »Differenzierung«[41] zwischen dem israelischen Staatsgebiet in den Grenzen von 1967 und den besetzten Gebieten völkerrechtlich festgeschrieben.

Zwar unterschied auch die EU formal stets zwischen Israel und den besetzten Gebieten, Richtlinien zur Umsetzung dieser Maßgabe fehlten aber lange. Als Reaktion auf die Politik der von Netanyahu angeführten Regierungskoalitionen, die zunehmend selbst die Unterscheidung zwischen Israel in den Grenzen von 1967 und den besetzten Gebieten bewusst missachteten, erließ die EU-Kommission ab 2013 Richtlinien, um ihrer Rechtsposition in dieser Frage mehr Gewicht zu verleihen und sie stärker nach außen zu kommunizieren.[42] Am 11. November 2015 veröffentlichte sie Bestimmungen über die korrekte Kennzeichnung von Waren aus Siedlungsproduktion.[43] Die israelische Regierung reagierte darauf mit heftigen Protesten. Sie warf der EU Diskriminierung vor und bestellte den damaligen EU-Botschafter Lars Faaborg-Andersen ein.[44] Faaborg-Andersen verwies auf die grundsätzliche Position der EU, der zufolge die besetzten Gebiete nicht Teil Israels seien, und auf die Tatsache, dass es sich bei der Verpflichtung zur Herkunftsbezeichnung um ein rein technisches Detail handele, mit dem bestehendes Recht umgesetzt werde.[45] Das stimmt zwar insofern,

39 Erklärung von Sir Mark Lyall Grant im Namen Großbritanniens, Frankreichs, Deutschlands, siehe UN Security Council, 6484th Meeting, New York, 18.2.2011, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/8503563C218A481085257FCE006BA81C> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

40 UN Security Council, *Resolution 2334 (2016)*, S/RES/2334 (2016), 23.12.2016, <http://www.un.org/webcast/pdfs/SRES2334-2016.pdf> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

41 Hugh Lovatt/Mattia Toaldo, *EU Differentiation and Israeli Settlements*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), Juli 2015 (ECFR Policy Brief 140), <http://www.ecfr.eu/publications/summary/eu_differentiation_and_israeli_settlements3076> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

42 2013 hat die Kommission festgelegt, dass Fördermittel, Preise und Finanzinstrumente nicht für Aktivitäten in den besetzten Gebieten vergeben werden dürfen, 2014 wurde die Einfuhr von Geflügel und Milchprodukten aus Siedlungen gestoppt.

43 European Commission, *Interpretative Notice on Indication of Origin of Goods from the Territories Occupied by Israel since June 1967*, 11.11.2015, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20151111_interpretative_notice_indication_of_origin_en.pdf> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

44 Barak Ravid, »European Commission Adopts Guidelines for Labeling Products from Israeli Settlements«, in: *Haaretz*, 11.11.2015, <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.685428> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

45 Tovah Lazaroff, »EU Ambassador: ›Territory beyond the Green Line Is Not Part of Israel‹, Defends Settlement Labeling«, in: *The Jerusalem Post*, 3.11.2015, <http://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/EU-Ambassador-Territory-beyond-the-Green-Line-is-not-part-of-Israel-defends-settlement-labeling-431944> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

als Zollvergünstigungen im Rahmen israelisch-europäischer Handelsabkommen für Waren aus israelischen Siedlungen im Westjordanland auch vorher nicht galten. Aber die defensive Kommunikation der Differenzierungsstrategie und deren zurückhaltende und uneinheitliche Umsetzung auf nationaler Ebene haben die Möglichkeiten der EU beschränkt, mit diesem Instrument politisch Einfluss zu nehmen. Im Fall der Diskussion um das Forschungsprogramm »Horizon 2020« konnte die EU zum Beispiel zwar auf ihrer Haltung bestehen, dass die Verträge nur für »Kernisrael« gelten. Gleichzeitig erlaubte sie der israelischen Regierung aber, ihre eigene Interpretation in einer öffentlichen Erklärung aufrechtzuerhalten. Ihrerseits reagiert die israelische Regierung auf EU-Maßnahmen gegen die Siedlungspolitik mit harscher Kritik und diplomatischen Gegenmaßnahmen.[46]

Ein bewusster Verzicht auf die Differenzierung, wie ihn die israelische Regierung oder regierungsnahe Akteure und zum Beispiel die israelischen Auslandsvertretungen praktizieren,[47] leistet einer »Einstaatenrealität« Vorschub, die vor Ort inzwischen weitgehend als gegeben angesehen wird.[48] Um die Differenzierungsstrategie zu konsolidieren, wurden bereits weitere Vorschläge in die Diskussion eingebracht, welche die EU schnell umsetzen könnte: Im Gespräch ist zum Beispiel, Banken und Unternehmen dafür zu sensibilisieren, keine Investitionen zu tätigen und keine Geschäftsbeziehungen zu unterhalten, von denen israelische Siedlungen direkt oder indirekt profitieren könnten.[49] Dagegen weigerte sich der Weltfußballverband FIFA in einer Entscheidung vom Oktober 2017, in der er sogar auf die Sicherheitsratsresolution 2334 Bezug nahm, unter israelischer Flagge antretende Fußballvereine aus Siedlungen vom Spielbetrieb auszuschließen.[50] Einige Nichtregierungsorganisationen fordern ein komplettes Verbot für den Import von Produkten aus Siedlungen, da diese einen Verstoß gegen die Genfer Konventionen darstellten, den Drittstaaten nicht tolerieren

46 ToI Staff, »Netanyahu Suspends EU Peace Role over Settlement Labeling«, in: *The Times of Israel*, 29.11.2015, <http://www.timesofisrael.com/netanyahu-suspends-eu-peace-role-over-settlement-labeling/> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

47 Zu Weihnachten 2015 verschickte die israelische Botschaft in Washington, D.C., Geschenkpakete mit Produkten aus Siedlungen auf dem Golan und im Westjordanland, siehe »Israeli Embassy in U.S. Sends Out Holiday Gift Packages with Settlement Products«, in: *Haaretz*, 23.12.2015, <http://www.haaretz.com/israel-news/1.693307> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

48 Muriel Asseburg, *Nahost-Verhandlungen vor dem Aus. Die Einstaatenrealität verfestigt sich*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2014 (SWP-Aktuell 28/2014), <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A28_ass.pdf> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

49 In einem weiteren Bericht zur Differenzierungsstrategie empfahl der ECFR im Oktober 2016 generell die Nutzung von mehr »disincentives«, siehe Hugh Lovatt, *EU Differentiation and the Push for Peace in Israel-Palestine*, Oktober 2016 (ECFR Policy Brief 194), <http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_194_-_EU_DIFFERENTIATION_AND_THE_PUSH_FOR_PEACE_IN_ISRAEL-PALESTINE_(1).pdf> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

50 »FIFA Council Statement on the Final Report by the FIFA Monitoring Committee Israel-Palestine«, *Fifa.com* (online), 27.10.2017, <http://www.fifa.com/about-fifa/news/y=2017/m=10/news=fifa-council-statement-on-the-final-report-by-the-fifa-monitoring-comm-2917741.html> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

oder unterstützen dürften.[51] Weitere Maßnahmen werden seit Jahren von den EU-Repräsentanten vor Ort in ihren Berichten zur Lage in Jerusalem vorgeschlagen: Sperrung der Einreise in die EU für bekannte gewalttätige Siedler, Einführung freiwilliger Richtlinien, um Tourismusunternehmen aus der EU an einer indirekten Unterstützung von Siedlungsunternehmen in Ostjerusalem zu hindern, oder Stärkung der palästinensischen Präsenz in Ostjerusalem.[52] Die Dringlichkeit solcher Maßnahmen nimmt noch zu angesichts der Erklärung von US-Präsident Trump vom Dezember 2017, Jerusalem als israelische Hauptstadt und damit den israelischen Anspruch auf Herrschaft auch über das palästinensische Ostjerusalem anzuerkennen.

Diplomatische Initiative für ein Ende der Gaza-Blockade

Am gravierendsten ist die negative Entwicklung Palästinas in Gaza, wo nach drei Kriegen in sechs Jahren nahezu die gesamten Lebensgrundlagen zerstört sind; bereits der 2012 veröffentlichte UN-Bericht *Gaza 2020* warnte, dass die Lebensbedingungen in Gaza angesichts der anhaltendenden Zerstörung und Vergiftung natürlicher Ressourcen vollends menschenunwürdig werden könnten. Diese ohnehin schon beunruhigende Vision wurde nach dem Krieg von 2014, in dem ein großer Teil der palästinensischen Wirtschaftsbetriebe und Infrastruktur Gazas zerstört wurde, noch düsterer. Um die für den Wiederaufbau notwendige Öffnung des Gazastreifens zu ermöglichen, schlugen Deutschland, Frankreich und Großbritannien in einem »Non-Paper«[53] vom 5. August 2014 vor, das im Jahr 2005 vereinbarte, aber niemals umgesetzte Agreement on Movement and Access (AMA) zu neuem Leben zu erwecken. Begleitend dazu solle ein internationaler Monitoring-Mechanismus installiert werden, der zugleich auf die israelischen Sicherheitsinteressen und auf die Bewegungsfreiheit der Palästinenser achte. Auch der Deutsche Bundestag hatte bereits im Juni 2010 in einem interfraktionellen Antrag gefordert, die »Forderung der EU nach einer sofortigen Aufhebung der Gaza-Blockade mit Nachdruck zu unterstützen«.[54] Doch die 2014 getroffene Einigung zwischen den UN, Israel und der PA über einen »Gaza Reconstruction Mechanism« (GRM) kam eher

51 Salil Shetty, »States Must Ban Israeli Settlement Products to Help End Half a Century of Violations«, *Amnesty International* (online), 7.7.2017, <http://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/06/states-must-ban-israeli-settlement-products-to-help-end-half-a-century-of-violations-against-palestinians/> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

52 Peter Beaumont, »Jerusalem at Boiling Point of Polarization and Violence – EU Report«, in: *The Guardian*, 20.3.2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/20/jerusalem-at-boiling-point-of-polarisation-and-violence-eu-report> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

53 *Gaza: Supporting a Sustainable Ceasefire*, Non Paper, 5.8.2014, <http://www.scribd.com/document/236224929/British-French-and-German-non-paper-on-Gaza> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

54 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, *Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen: Ereignisse um die Gaza-Flottille aufklären – Lage der Menschen in Gaza verbessern – Nahost-Friedensprozess unterstützen*, Drucksache 17/2328, 30.6.2010, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/023/1702328.pdf> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

einer internationalen Legitimierung der restriktiven Regelungen der Gaza-Blockade gleich, die nach wie vor die dringend benötigte Wiederbelebung der Wirtschaft und Verbesserung der Lage der Bevölkerung verhindert.[55] Die Lebensbedingungen vor Ort bleiben dramatisch schlecht. Die Bevölkerung muss mit wenigen Stunden Strom am Tag auskommen, 95 Prozent der Wasserreserven sind ungenießbar, die medizinische Versorgung ist unzureichend.[56] Weil die Abwasserinfrastruktur zerstört ist, landen täglich große Mengen ungeklärtes Wasser im Mittelmeer und verschmutzen – mit allen negativen Folgen für die Gesundheit der dort lebenden Menschen – nicht nur die Küste Gazas, sondern auch Israels.[57]

Im November 2017 übernahmen Beamte der PA im Rahmen des palästinensischen Versöhnungsprozesses die Kontrolle über die Grenzübergänge. Doch unverändert halten Ägypten und Israel an der Abriegelung des Gazastreifens fest, eine Maßnahme, die auch nach Meinung israelischer Beobachter neue gewaltsame Auseinandersetzungen wahrscheinlicher werden lässt und ein permanentes Sicherheitsrisiko schafft.[58] Darauf weisen nicht zuletzt auch ehemalige Vertreter des israelischen Sicherheitsestablishments hin. Weil eine weitere Verschlechterung der Situation die Gefahr einer Eskalation erhöhen würde, warnte der Koordinator der israelischen Besatzungsbehörde COGAT, Generalmajor Yoav Mordechai, mehrfach vor einer bevorstehenden Versorgungskrise im Gazastreifen und mahnte 2017 einen »Marshall-Plan« für das Gebiet an.[59]

Zudem wurden auch im Gazastreifen Projekte zunichtegemacht, die die EU mit Mitteln in Millionenhöhe gefördert hatte. Dabei handelt es sich um zivile Infrastruktureinrichtungen, deren Zerstörung nicht mit Israels legitimen Sicherheitsinteressen und dem Recht auf Selbstverteidigung begründet werden kann. Auch den Zugang zum Gazastreifen limitiert Israel nach wie vor. Die israelische Regierung verweigert regelmäßig ausländischen

55 *Treading Water: The Worsening Water Crisis and the Gaza Reconstruction Mechanism*, Cowley: Oxfam International, März 2017 (Oxfam Briefing Paper), <http://www.oxfam.org/en/research/treading-water-worsening-water-crisis-and-gaza-reconstruction-mechanism> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018). Der Bericht analysiert den GRM und dokumentiert, wie israelische Regierungspolitik humanitäre Initiativen unterläuft, die Rück-Entwicklung Gazas befördert und die Isolation Gazas verstärkt.

56 World Health Organization, »Factsheet: Health Impact of the Fuel/Electricity Crisis in Gaza and WHO Actions«, *reliefweb.int* (online), 14.12.2017, <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/factsheet-health-impact-fuelelectricity-crisis-gaza-and-who> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

57 Gaza Gateway Blog, »Gaza's Sewage Is Overflowing«, *gisha.org* (online), 22.7.2017, <http://gisha.org/en-blog/2017/07/11/gazas-sewage-is-overflowing/> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

58 Amos Harel, »The Time-bomb That May Set Off the Next Israel-Hamas War Is Ticking in Gaza«, in: *Haaretz*, 31.12.2017, <http://www.haaretz.com/middle-east-news/palestinians/.premium-its-not-the-rockets-that-will-lead-to-war-1.5630015> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

59 Amos Harel, »Israeli Army Calls for Gaza ›Marshall Plan‹ to Thwart Takeover by Forces More Extreme Than Hamas«, in: *Haaretz*, 5.11.2017, <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-israeli-army-calls-for-gaza-marshall-plan-to-prevent-violence-1.5463158> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

Abgeordneten und hochrangigen Beamten die Einreise in den Gazastreifen ebenso wie internationalen Menschenrechtsorganisationen.[60]

Wenn die Bundesregierung und die EU zusammen 568 Millionen Euro für den Wiederaufbau Gazas beisteuern, so wie im Oktober 2014 auf der Geberkonferenz in Kairo zugesagt, sollten sie ihre Aufsichtspflicht und ihre politischen Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten nicht vernachlässigen. Ohne eine politische Initiative, die sich neben Israels Sicherheit auch auf die Wiederherstellung der Bewegungs- und Güterfreiheit für die Bewohner Gazas richtet, kann die mittlerweile etablierte Hilfsökonomie, die eine große Mehrheit der palästinensischen Bevölkerung in die Abhängigkeit von humanitärer Versorgung getrieben hat, nicht durchbrochen werden. Die EU muss jetzt, nachdem die Palästinensische Autonomiebehörde wieder die Verwaltung der Grenzübergänge am Gazastreifen übernommen hat, ihre eigenen Vorschläge für eine Verbesserung der Grenzkontrollen umsetzen. Anstatt die untätige Grenzmission EUBAM Rafah, die seit nunmehr über zehn Jahren auf Abruf im israelischen Aschkelon stationiert ist, weiter zu finanzieren, sollte sie künftig einen effektiven Beitrag leisten zur Transparenz und Sicherheit der Grenzübergänge und damit zur Wiederherstellung der Bewegungsfreiheit des Personen- und Warenverkehrs nach Gaza, die für eine wirtschaftliche Erholung des Territoriums dringend erforderlich ist. Eine Marinemission im Mittelmeer könnte durch ständige Kontrollen etwaige Versuche vereiteln, Waffen in den Gazastreifen zu schmuggeln, und so dazu beitragen, dass Israel den Güterverkehr auf dem Seeweg wieder zulässt. Dies wiederum wäre die Grundvoraussetzung für eine Wiederbelebung des für Gaza existentiellen Wirtschaftszweigs der Fischerei, die die Palästinenser gemäß den Oslo-Verträgen in der 12-Meilen-Zone betreiben dürfen. Um diese Ziele zu erreichen, sollte die EU auch eine viel aktivere Rolle im palästinensischen Versöhnungsprozess spielen. Dafür müsste dann auch die seit vielen Jahren diskutierte, aber weiterhin angewendete offizielle »No-contact«-Politik gegenüber der Hamas[61] revidiert werden, damit diese direkt in die Aushandlung der Rahmenbedingungen einbezogen werden kann.

Fünf Jahrzehnte Besatzung: Zeit für einen EU-Aktionsplan

Die EU sollte die beschriebenen Handlungsfelder in einem Aktionsplan zusammenfassen und darlegen, wie sie ihre Differenzierungsstrategie konkret umsetzen will. Zwar müssen Verhandlungen über ein Endstatusabkommen weiterhin das Ziel sein. Für diese bestehen aber nicht die not-

60 Vgl. Human Rights Watch, *Unwilling or Unable. Israeli Restrictions on Access to and from Gaza for Human Rights Workers*, New York, 2.4.2017, <http://www.hrw.org/report/2017/04/03/unwilling-or-unable/israeli-restrictions-access-and-gaza-human-rights-workers> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

61 Bereits vor der jüngst vorgestellten neuen Hamas-Charta haben sich verschiedene Führer indirekt zu den Grenzen von 1967 bekannt. Dazu gehört auch der neue Leiter des politischen Büros der Hamas, Ismail Haniyah, der als gemäßigter Vertreter der Organisation eine Verhandlungsdelegation mit Entscheidungsgewalt anführen könnte.

wendigen Voraussetzungen, solange die jetzige israelische Regierung mehr oder weniger offen die Errichtung eines palästinensischen Staates ablehnt und Fakten im Sinne einer Einstaatenlösung schafft. Die Tatsache, dass sich die Beziehungen zwischen Israel und mehreren Golfstaaten im wirtschaftlichen und militärischen Bereich bereits ohne Fortschritte im israelisch-palästinensischen Konflikt intensiviert haben, dürfte die Aussicht auf Verhandlungserfolge zusätzlich verschlechtern, da der zentrale Anreiz der Arabischen Friedensinitiative – Normalisierung der Beziehungen nach einem Ende der Besatzung – damit entfällt.

Anstatt beständig ihr Mantra anzustimmen, dass nur die beiden Streitparteien selbst über Frieden verhandeln können, sollte die EU dazu übergehen, die Bedingungen für die Überwindung dieses asymmetrischen Konflikts mit ihren eigenen Instrumenten zu bearbeiten. Ausformuliert hat sie bisher nur, dass sie im Falle einer Friedensvereinbarung »ein nie dagewesenes Paket an politischer, wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Unterstützung bereitstellen«[62] wird. Jetzt sollte die EU im Rahmen eines Aktionsplans ausführen, welche konkreten Maßnahmen sie zum Beispiel für die Entwicklung der C-Gebiete, Jerusalems und für die Öffnung des Gazastreifens zu ergreifen beabsichtigt. Grundlage ihrer Aktivitäten müssen jene Parameter sein, die sie stets bestätigt und unterstrichen hat und über die auch Konsens herrscht.[63] Dazu gehört auch, dass sie im Einklang mit der Bekräftigung des Rechts auf palästinensische Souveränität auf der Grundlage der Grenzen von 1967 die Staatlichkeit Palästinas bereits vor einer Endstatusregelung anerkennt. Denn mit Milliarden Euro staatliche Institutionen aufzubauen, dem so geförderten Gemeinwesen aber auf Dauer die staatliche Anerkennung zu verweigern, ist widersprüchlich.

Die EU muss ihr Entwicklungsparadigma auf den Prüfstand stellen. Sicherheitskooperation, Wirtschaftsförderung und Budgethilfe festigen nur vermeintlich einen »Status quo«, der durch die Siedlungspolitik fortwährend konterkariert wird. Gefördert werden sollten Projekte, die den Zusammenhalt der Kommunen und die Resilienz besonders bedrohter Aktivistinnen und Aktivisten und Gemeinden stärken, also vor allem jener Kräfte, die auf gewaltlose Weise versuchen, unter israelischer Besatzung die Rahmenbedingungen für palästinensische Selbstbestimmung aufrechtzuerhalten.[64]

62 Rat der Europäischen Union, *3286. Tagung des Rates Auswärtige Angelegenheiten. Wichtigste Ergebnisse der Ratstagung*, Brüssel, 16.12.2013, S. 12, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/foraff/140460.pdf> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

63 Welche Parameter dies sind, lässt sich zum Beispiel auf der Website der Kommission nachlesen: Grenzregelung auf Basis von 1967; Sicherheitsarrangements, die die Unabhängigkeit der Palästinenser und Sicherheit Israels gewährleisten; gerechte Lösung der Flüchtlingsfrage; Jerusalem als Hauptstadt beider Staaten; European External Action Service, *Middle East Peace Process*, 15.6.2016, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/337/middle-east-peace-process_en> (zuletzt eingesehen am 26.2.2018).

64 Stattdessen ist in der Förderpolitik vor Ort ein Trend zu größerer Zurückhaltung zu beobachten, zum Beispiel wenn deutsche Entwicklungsgelder für gewaltlose palästinensische Initiativen gestrichen werden. Nichtregierungsorganisationen geraten auch durch das sogenannte »Transparenzgesetz« in Israel zunehmend unter Druck.

Ziel des erwähnten Aktionsplans und des darin enthaltenen ambitionierten Maßnahmenpakets muss es sein, den Status quo in den besetzten Gebieten so zu beeinflussen, dass sich die Voraussetzungen für die Umsetzung einer Zweistaatenlösung verbessern anstatt weiter verschlechtern. Dies wird Widerstand auf Seiten der israelischen Regierung hervorrufen. Die Europäische Union und nicht zuletzt Deutschland betonen oft, dass sie mit Israel eine »besondere Beziehung« verbindet. Genau diese Beziehung ist aber nicht durch den Ansatz der Differenzierung gefährdet, sondern durch das schleichende Ende der Zweistaatenlösung und eine dauerhafte Einverleibung des Westjordanlands durch Israel. Sollte Israel die C-Gebiete oder auch nur große Siedlungsblöcke im Westjordanland annektieren, wäre das Ziel eines zusammenhängenden und lebensfähigen palästinensischen Staates obsolet und es begänne unweigerlich eine neue Phase lokaler palästinensischer Selbstverwaltung, in der sich der europäische Beitrag wie im Falle Gazas ausschließlich auf humanitäre Hilfe beschränken würde. Die Milliardeninvestitionen der EU in wirtschaftliche, zivilgesellschaftliche und staatliche Strukturen vor Ort wären dann endgültig verloren. Für die Differenzierung zwischen Israel und den Siedlungen wäre es zudem endgültig zu spät, was der wachsenden globalen Boykottbewegung gegen Israel massiv Auftrieb geben würde. Ein EU-Aktionsplan mit konkreten politischen Interventionen wäre somit nicht zuletzt ein Beitrag zur dauerhaften Sicherung der Existenz des Staates Israel.

Permanente Spannungen zwischen UNRWA und Israel – warum eigentlich?

Birthe Tahmaz

Anfang 2018 sorgte ein Tweet von US-Präsident Donald Trump einmal mehr für Aufsehen im Nahen Osten. Die palästinensische Führung, so Trump, sei nicht gewillt, sich an den Bemühungen um eine Befriedung des israelisch-palästinensischen Konflikts zu beteiligen. Darum stelle sich die Frage, ob die USA die Palästinenser finanziell weiterhin unterstützen sollten.[1] Leidtragender wäre in erster Linie das UN-Hilfswerk für die Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA). Die US-Regierung gab Mitte Januar bekannt, dass sie Zahlungen in Höhe von 65 Millionen US-Dollar zurückhalten würde, um andere Länder zu ermuntern, sich stärker zu engagieren. Die USA waren in den vergangenen Jahren der größte Geldgeber der UN-Organisation. 2016 spendeten sie ihr rund 368 Millionen US-Dollar, davon 95 Millionen für die besetzten palästinensischen Gebiete.[2] Das Zurückhalten der Gelder beunruhigt sowohl die palästinensische als auch die israelische Seite. Denn beide profitieren von der Arbeit des UN-Hilfswerks. UNRWA gewährleistet durch ihre humanitären Hilfsleistungen und Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit eine gewisse Grundsicherung der palästinensischen Flüchtlinge. Damit trägt sie dazu bei, eine Eskalation der Situation vor Ort zu hemmen, was sich nicht zuletzt positiv auf die Sicherheit des israelischen Staates und seiner Bevölkerung auswirkt.

1950 nahm die UNRWA ihre Arbeit auf und leistete zunächst humanitäre Nothilfe für jene Palästinenser, die vor dem ersten arabisch-israelischen Krieg 1948 geflohen sind. Gleichzeitig versuchte das Hilfswerk, durch Entwicklungszusammenarbeit die ökonomischen und politischen Folgen des Nahostkonflikts für diese Flüchtlinge abzumildern. Ihr Mandat hatte die Organisation ein Jahr zuvor von der UN-Generalversammlung erhalten, die angesichts der sich hinziehenden Verhandlungen Israels mit den arabischen Staaten die humanitäre Versorgung und sozioökonomische Stabilisierung der geflohenen Palästinenser sicherstellen wollte.

Obwohl UNRWA auch ein Mandat für die palästinensischen Flüchtlinge in Israels Nachbarländern hat, fokussiert dieser Beitrag auf die Arbeit der Organisation und die sich daraus ergebenden Konflikte in den israelisch besetzten und kontrollierten Gebieten. UNRWA unterliegt als Organisation der UN zwar dem Gebot der Neutralität gegenüber den Konfliktparteien, laut ihrem offiziellen Mandat ergreift sie aber zumindest indirekt Partei

1 Donald J. Trump, Tweet vom 2.1.2018, in: *Twitter.com*, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/948322497602220032> (zuletzt eingesehen am 1.3.2018).

2 United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), *Governments and EU Pledges to UNRWA's Programmes in 2016 as 31 December 2016*, Dezember 2016, <https://www.unrwa.org/sites/default/files/government_donors_and_eu_overall.pdf> (zuletzt eingesehen am 11.1.2018).

für die Flüchtlinge. Hieraus ergeben sich zahlreiche Spannungsfelder und Dilemmata im Umgang mit der Besatzungsmacht Israel.

Die UN-Agentur ist erstens herausgefordert, Entwicklungshilfe unter der Realität einer Besatzung zu leisten, die Entwicklungschancen klar beschneidet. Zweitens sind Israel und UNRWA auf ein gewisses Maß an Kooperation angewiesen: das UN-Hilfswerk, um überhaupt handlungsfähig zu sein; Israel, weil UNRWA – wenn auch unfreiwillig – die Regierung größtenteils von der Pflicht entbindet, die palästinensische Bevölkerung zu versorgen. Gleichzeitig ist das Verhältnis, drittens, von wechselseitigem Misstrauen und von medienwirksamen Kampagnen geprägt, die gegen die jeweils andere Seite gerichtet sind. Beides kommt regelmäßig in konfrontativen Auseinandersetzungen zum Ausdruck, die oftmals in der internationalen Öffentlichkeit ausgetragen werden. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, ob die Präsenz des Hilfswerks und dessen Kooperation mit Israel auch Folgen für die Perspektiven der Konfliktbeilegung hat.

Die UNRWA und ihr Mandat

Durch den arabisch-israelischen Krieg 1948 wurden rund 750 000 Palästinenser zu Flüchtlingen,[3] um die sich ab 1950 UNRWA kümmerte, indem sie humanitäre Hilfe leistete und entwicklungspolitische Zusammenarbeit pflegte. Im Zuge des Sechstagekriegs 1967 kam es erneut zur Flucht und Vertreibung von schätzungsweise 280 000 bis 325 000 Menschen. 40 bis 50 Prozent von ihnen waren bereits während des Krieges von 1948 geflohen und standen seitdem unter der Obhut von UNRWA.[4] Lediglich 19 000 Betroffene durften, laut Angaben des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), in den Folgemonaten in die nun von Israel besetzten Gebiete zurückkehren.[5]

Jeder Palästinaflüchtling, der zwischen Juni 1946 und Mai 1948 das britische Mandatsgebiet Palästina verlassen und seine Besitztümer im neu gegründeten Staat Israel verloren hatte, ohne zurückkehren zu können, hat ein Anrecht auf Unterstützung durch UNRWA. Da die Konfliktparteien bis heute keine einvernehmliche Lösung für die Flüchtlinge finden konnten, wird deren Flüchtlingsstatus an die Nachkommen weitergegeben.

3 Vgl. Donna E. Arzt, *Refugees into Citizens: Palestinians and the End of the Arab-Israeli Conflict*, New York 1997, S. 17.

4 Nach einer vergleichenden Sichtung verschiedener Quellen kommt Donna Arzt (ebd.) auf diesen Anteil. Die Schätzungen schwanken allerdings sehr stark. UNRWA bezifferte die Zahl der Betroffenen im Jahresbericht von 1968 sogar auf 525 000 Personen. Dabei werden jedoch auch jene berücksichtigt, die im Zuge der Scharmützel in den Monaten nach dem Junikrieg noch die Gebiete verlassen hatten. Ebenfalls berücksichtigt werden Studenten und Arbeitsmigranten, die sich vor dem Ausbruch des Krieges im Ausland aufgehalten hatten und denen Israel die Wiedereinreise verweigert hatte. Vgl. United Nations General Assembly, *Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 1 July 1968 – 30 June 1969*, Para. 1; Arzt, *Refugees into Citizens* [wie Fn. 3], S. 17.

5 United Nations General Assembly, *Report of the Commissioner-General* [wie Fn. 4], Para. 10.

UNRWA im Westjordanland (einschließlich Ostjerusalem) und im Gazastreifen[a]	
Gründungsmandat	A/RES/302(IV), 8. Dezember 1949
Einsatzgebiete	Westjordanland (einschließlich Ostjerusalem), Gazastreifen, Jordanien, Syrien, Libanon
Mitarbeiter	Westjordanland: 4820 lokale, 24 internationale Mitarbeiter Gazastreifen: 12 490 lokale, 30 internationale Mitarbeiter
Registrierte Flüchtlinge	Westjordanland: 774 170 Gazastreifen: 1 276 930
Weitere registrierte Personen	Westjordanland: 168 020 Gazastreifen: 72 540
Flüchtlingslager	Westjordanland: 19 (24% der Flüchtlinge leben in Flüchtlingslagern) Gazastreifen: 8 (42% der Flüchtlinge leben in Flüchtlingslagern)
Gesamtetat 2015	1,24 Milliarden US-Dollar, nahezu ausschließlich auf Basis von Spendengeldern
Tätigkeitsschwerpunkte	Humanitäre Hilfe, Sozialleistungen, Bildung, Gesundheit, Mikrofinanzhilfe, Infrastruktur für Flüchtlingslager, Schutz

a UNRWA, *UNRWA in Figures as of 1 January 2015*, Jerusalem, Juni 2015, <https://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_in_figures_2015.pdf> (zuletzt eingesehen am 25.4.2017); UNRWA, *Annual Operational Report 2015 for the Reporting Period, 1 January – 31 December 2015*, Amman 2016, S. 3, <https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/2015_annual_operational_report.pdf> (zuletzt eingesehen am 25.4.2017).

Insgesamt zählt UNRWA heute mehr als fünf Millionen registrierte Palästinaflüchtlinge im Westjordanland (einschließlich Ostjerusalem), dem Gazastreifen, Jordanien, Syrien und Libanon.

Die 1967 geflohenen Palästinenser stellen eine gesonderte Gruppe dar. In den Monaten nach dem Krieg hatten die involvierten arabischen Staaten, Israel, die Vereinten Nationen und auch humanitäre Hilfsorganisationen darüber verhandelt, wo diese Palästinenser innerhalb und außerhalb der besetzten Gebiete verbleiben könnten. Schließlich einigten sie sich darauf, dass UNRWA in Absprache mit den jeweiligen Aufnahmeländern Nothilfe auch für diese Flüchtlinge leisten darf.[6] Sie hatten allerdings nicht die gleichen Rechte wie die Flüchtlinge von 1948 und mussten von UNRWA entsprechend behandelt werden. So ist es beispielsweise dieser

6 United Nations General Assembly, *Resolution 2252, Humanitarian Assistance* (A/RES/2252), 4.7.1967.

Gruppe in Jordanien nur eingeschränkt erlaubt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Bis heute kommt die Agentur ihrem Auftrag nach. Unter humanitären Gesichtspunkten besonders bedürftigen Familien hilft sie mit Sach- und Geldleistungen.

UNRWA und der Besatzungsalltag

Die militärische Besatzung der palästinensischen Gebiete schlägt sich unmittelbar in der Lebensqualität und den Zukunftsperspektiven der palästinensischen Bevölkerung nieder. Verschiedene Faktoren spielen dabei eine Rolle. Zum einen ist es entscheidend, wo eine palästinensische Familie lebt. Seit den Oslo-Abkommen ist das Westjordanland in drei Kontrollzonen aufgeteilt: Zone A (18 Prozent), B (2 Prozent) und C (62 Prozent) (siehe Karte auf S. 8). In Zone A ist die palästinensische Regierung sowohl für die zivile als auch für die militärische Kontrolle verantwortlich, in B nur für die zivile, während Zone C umfassend von Israel kontrolliert wird. Das bedeutet für die Palästinenser insbesondere in Zone C, dass dort die Infrastrukturanbindung und Versorgung deutlich schlechter sind als in den anderen Zonen. Dörfer, die in diesen Gebieten liegen, sind häufig von der öffentlichen Versorgung gänzlich isoliert. Versuche, dies durch Infrastrukturmaßnahmen zu ändern, werden von Israel oftmals unterbunden. Human Rights Watch berichtete beispielsweise 2010, dass die zuständige israelische Behörde wiederholt Anträge abgelehnt habe, palästinensische Dörfer an das lokale israelische Elektrizitätsnetzwerk anzuschließen. Auch die Realisierung eines international finanzierten Projekts, das die Dörfer mittels Solarzellen von der öffentlichen Versorgung unabhängig gemacht hätte, haben die israelischen Behörden untersagt.[7]

Abgesehen von den mangelnden Möglichkeiten, die Infrastruktur zu entwickeln, wird der Alltag der Palästinenser noch durch die Checkpoints oder Absperrungen erschwert, die die israelische Armee zwischen den einzelnen Zonen errichtet hat. Dies schränkt die Bewegungsfreiheit massiv ein. Bis Mitte der 1990er Jahre war beispielsweise die »Road 60« die Hauptroute vom Norden in den Süden des Westjordanlands, die zudem die größeren palästinensischen Städte miteinander verband. Mittlerweile führt die Road um diese Städte herum und darf nur in Ausnahmefällen von Palästinensern genutzt werden, die nun auf schlechter ausgebaute Nebenstraßen ausweichen müssen.[8]

Mit der geographischen Dimension des Besatzungsalltags ist die ökonomische unmittelbar verbunden. Palästinensische Produkte aus Gaza

7 Human Rights Watch, *Separate and Unequal. Israel's Discriminatory Treatment of Palestinians in the Occupied Palestinian Territories*, 19.12.2010, <https://www.hrw.org/report/2010/12/19/separate-and-unequal/israels-discriminatory-treatment-palestinians-occupied> (zuletzt eingesehen am 25.4.2017).

8 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *The Humanitarian Impact on Palestinians of Israeli Settlements and Other Infrastructure in the West Bank*, Juli 2007, <https://www.ochaopt.org/sites/default/files/ocharpt_update30july2007.pdf> (zuletzt eingesehen am 29.4.2017).

werden beim Export in das Westjordanland ebenfalls einem kosten- und zeitintensiven Kontrollprozess unterzogen, der ihre Fähigkeit, mit anderen Produkten in Israel und der Region zu konkurrieren, stark beeinträchtigt. Zudem werden die Möglichkeiten, zum Beispiel Agrarprodukte herzustellen, durch zahlreiche Straßenbarrieren, Verbote für die Einfuhr geeigneter Düngemittel, mangelnde Bewässerung, Landenteignungen und Zerstörungen landwirtschaftlicher Flächen beschnitten. Der primäre Sektor, der nach wie vor ein wichtiger Produktlieferant und Arbeitgeber für die Volkswirtschaft der palästinensischen Gebiete ist, entwickelt sich seit Anfang der 1990er Jahre rückläufig. Zwischen 2015 und 2016 schrumpfte sein Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 3,4 auf 2,9 Prozent.[9]

Diese Begleiterscheinungen der Besatzung haben die Zahl der Bedürftigen unter den Palästinensern über die Jahre wachsen lassen. Besonders betroffen sind Palästinaflüchtlinge. UNRWA hat in ihrer Arbeit drei zentrale Schwerpunkte gesetzt, um den Bedürfnissen der Flüchtlinge gerecht zu werden. Das ist erstens *die humanitäre Unterstützung*, konkret vor allem die medizinische Erstversorgung der Menschen und die Lieferung von Nahrungsmitteln. 61 Prozent der registrierten Personen nutzen die Gesundheitsdienstleistungen, die die Organisation anbietet. Angesichts der großen Bevölkerungsdichte, vor allem in den Flüchtlingslagern, der nach wie vor hohen Geburtenrate, des niedrigen Alters werdender Mütter und von Umwelteinflüssen hat sich die Organisation dabei auf drei Kernbereiche konzentriert: die Prävention übertragbarer Krankheiten, vor- und nachgeburtliche Betreuung und die Behandlung von typischen Alterskrankheiten wie Diabetes und Bluthochdruck. Neben der medizinischen Versorgung bemüht sich UNRWA im Rahmen ihrer humanitären Unterstützung auch darum, der zunehmend gefährdeten Versorgung mit Nahrungsmitteln abzuhelfen – in den besetzten Gebieten ist jeder Vierte betroffen, im Gazastreifen sogar jeder Zweite.[10]

Die zweite Säule bildet die *Schul- und Berufsbildung* der Kinder und Jugendlichen. Während die Nothilfe von Anfang an eine Kernaufgabe war, gewannen Bemühungen im Bildungssektor erst rund eine Dekade später an Bedeutung, der finanzielle Anteil entsprechender Mittel wuchs seitdem rapide. UNRWA hatte beobachten müssen, dass ihre Maßnahmen zur Schaffung von Erwerbstätigkeit nur punktuelle und kurzfristige Wirkung hatten. Um die Flüchtlinge von externer Hilfe unabhängig zu machen, setzte die Organisation in der Folge auf Bildung und die Ausbildung Jugendlicher zu spezialisierten Fachkräften, und dies mit Erfolg. So hat die

9 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *UNCTAD Assistance to the Palestinian People: Developments in the Economy of the Occupied Palestinian Territory*, 12.9.2017, S. 4, <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdb64d4_embargoed_en.pdf> (zuletzt eingesehen am 11.1.2018).

10 UN OCHA, *Food Security: Articles, Statements and Press Releases*, <https://www.ochaopt.org/theme/food-security> (zuletzt eingesehen am 9.5.2017); UN OCHA, *The Gaza Strip: The Humanitarian Impact of the Blockade*, November 2016, <https://www.ochaopt.org/sites/default/files/ocha_opt_gaza_blockade_factsheet_14nov2016_mak.pdf> (zuletzt eingesehen am 9.5.2017).

wirtschaftliche Entwicklung der Golfstaaten in den 1960er und 1970er Jahren vor allem von der Beschäftigung palästinensischer Gastarbeiter profitiert. Bis heute sind von UNRWA ausgebildete Fachkräfte in der Region sehr gefragt. Die Ausgaben für den Bildungssektor machen mittlerweile über die Hälfte des Gesamtbudgets aus, in den besetzten Gebieten sind rund 12 500 Lehrkräfte beschäftigt, das sind fast drei Viertel aller UNRWA-Mitarbeiter in diesem Einsatzgebiet.[11]

Dritter Schwerpunkt des UN-Flüchtlingshilfswerks ist die Stimulierung der *lokalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung*. So legt es beispielsweise entwicklungspolitische Projekte auf, die an die Beschäftigung von Palästinaflüchtlingen gekoppelt sind. Darüber hinaus unterhält UNRWA ein eigenes Mikrokreditprogramm, das Eigeninitiativen aus der Bevölkerung mobilisieren soll. Dafür bietet es verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten an. Kredite kann beispielsweise beantragen, wer kleinere Unternehmen gründen oder ausbauen oder wer einfach nur Geld anlegen möchte. Selbst Palästinenser, die nicht als Flüchtlinge bei der Organisation registriert sind, haben die Möglichkeit, die verschiedenen Angebote in Anspruch zu nehmen. Ein besonderer Fokus von UNRWA liegt dabei auf der Unterstützung benachteiligter Gruppen, beispielsweise von Frauen, die 2015 mehr als ein Drittel der Kreditnehmer stellten.[12]

UN-Organisationen vor Ort sehen einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Perspektivlosigkeit und der systematischen Verletzung politischer und ziviler Rechte der Menschen einerseits und der Sympathien für eine Radikalisierung andererseits, die unter der palästinensischen Jugend wachsen.[13] Darum tritt UNRWA immer wieder als Advokat der notleidenden Betroffenen in der Öffentlichkeit auf und trifft dabei auf teils heftigen Gegenwind.

Konfrontationen: UNRWA in der Defensive?

Obwohl sich das Hilfswerk als neutraler Akteur sieht, mitunter sogar zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln sucht, ist sie nicht davor gefeit, zunehmend in den Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern hineingezogen zu werden. Ein Problem ist dabei, dass UNRWA-Mitarbeiter vor allem aus der lokalen Bevölkerung rekrutiert werden, die unter der Besatzung lebt und einer der beiden Konfliktparteien angehört. Mitarbeiter von UNRWA sind immer wieder in politische und gewalttätige Wider-

11 UNRWA, *UNRWA in Figures as of 1 January 2016*, Januar 2017, <https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2016.pdf> (zuletzt eingesehen am 9.5.2017).

12 UNRWA Department of Finance, *Annual Report 2015*, 2016, S. 6f, <https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/microfinance_department_annual_report_2015.pdf> (zuletzt eingesehen am 25.4.2017).

13 International Labour Organization (ILO), *The Situation of Workers of the Occupied Arab Territories*, 2017, S. v; Reliefweb, *Youth at Risk of Radicalization amid Growing Insecurity, Unmet Humanitarian Needs, Palestine Refugees Agency Chief Tells Fourth Committee*, 2.11.2016, <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/youth-risk-radicalization-amid-growing-insecurity-unmet> (zuletzt eingesehen am 11.1.2018).

standsakte gegen die israelische Besatzung involviert. Im Februar 2017 wurde beispielsweise bekannt, dass ein UNRWA-Mitarbeiter in das politische Führungskomitee der Hamas gewählt worden war – woraufhin ihm das UNRWA-Hauptquartier im Gazastreifen kündigte.[14] Watchdog-Organisationen, die UNRWA kritisch gegenüberstehen, berichten auch immer wieder von einzelnen Mitarbeitern, die Gewalt glorifizieren.[15]

Von israelischer Seite werden die Organisation und ihre Mitarbeiter insofern häufig unter Generalverdacht gestellt. Der ehemalige israelische Finanzminister Yair Lapid etwa sprach im Sommer 2016 davon, dass UNRWA Opfer einer »feindlichen Übernahme« durch die Palästinenser geworden sei.[16] Selbst wenn in vielen Fällen die israelischen Vorwürfe nicht zutreffen, bleibt für die Agentur die Schwierigkeit, dass sie auf lokale Kräfte angewiesen ist, die sie – allein schon angesichts ihrer Zahl: es sind knapp 17 000 in den besetzten palästinensischen Gebieten – nicht umfassend überprüfen kann. Dabei entwickelt UNRWA immer neue Instrumente, mit denen sie den Vorwürfen zu begegnen versucht, die gegen sie erhoben werden. Zu nennen ist beispielsweise eine kleine Abteilung, die über soziale Medien Desinformationen und Mythenbildungen entgegenwirkt, indem sie regelmäßig über Veränderungen im Hilfswerk berichtet und die Kommunikation ihrer Mitarbeiter in diesen Medien beobachtet. Außerdem sollen regelmäßige Inspektionen der Einrichtungen, externe Evaluationen und Kontrollen der Personallisten die Neutralität der Mitarbeiter sicherstellen.

Dass UNRWA-Einrichtungen auch Ziel militärischer Angriffe werden können, hat sich während des Gazakriegs im Sommer 2014 gezeigt. Dabei hatte das israelische Militär mehrmals UNRWA-Schulen im Gazastreifen beschossen, die von Palästinensern als Notunterkünfte genutzt worden waren. Obwohl UNRWA dem israelischen Militär wiederholt die genaue Lage ihrer Unterkünfte angegeben hatte, wurden bei diesen Angriffen mindestens 44 Menschen getötet und 227 verletzt. Die israelische Regierung argumentierte, dass Hamas-Anhänger in den Schulen Waffen deponiert hätten. Tatsächlich konnten drei Fälle nachgewiesen werden, bei denen die Hamas UNRWA-Einrichtungen als Waffenlager missbraucht hat. UNRWA verurteilte den Missbrauch und kündigte an, umgehend alle Maßnahmen einzuleiten, die notwendig seien, um sowohl die Vorfälle aufzuklären als auch um die Einrichtungen und die Flüchtlinge besser zu schüt-

14 Adam Rasgon, »UNRWA Suspends Employee Allegedly Elected to Hamas Leadership«, in: *The Jerusalem Post*, 26.2.2017, <http://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/UNRWA-suspends-employee-allegedly-elected-to-Hamas-leadership-482665> (zuletzt eingesehen am 25.4.2017).

15 UN Watch, *Poisoning Palestinian Children. A Report on UNRWA Teachers' Incitement to Jihadist Terrorism and Antisemitism*, 2.2.2017, <https://www.unwatch.org/130-page-report-unrwa-teachers-incite-terrorism-antisemitism/> (zuletzt eingesehen am 25.4.2017).

16 Ben Caspit, »Israeli Centrist Leader Finds Himself Alone in Battle against UN Agency«, in: *Al-Monitor*, 10.8.2016, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/08/unrwa-gaza-strip-refugees-yair-lapid-european-union.html> (zuletzt eingesehen am 9.5.2017).

zen.[17] Das israelische Militär eröffnete schließlich im September 2014 ein Verfahren, bei dem untersucht werden sollte, ob während des Krieges humanitäre Einrichtungen vorsätzlich als militärische Ziele definiert und angegriffen wurden. Bis zum Sommer 2015 genehmigte eine Untersuchungskommission des israelischen Militärs für 22 von rund 190 gemeldeten Fällen polizeiliche Ermittlungen.[18] Weitere Informationen zum Stand der Untersuchungen sind jedoch bis heute nicht bekannt geworden. Amnesty International kritisiert, dass sich weder die israelische noch die palästinensische Seite bemüht habe, begangene Kriegsverbrechen unabhängig und gewissenhaft aufzuarbeiten.[19]

Konflikte zwischen UNRWA und vor allem israelischen Politikern betreffen auch die Bildungsarbeit der Organisation. Beraten von UNESCO, orientiert sich UNRWA bei der Konzipierung von Lehrplänen vor allem am jeweiligen Schulcurriculum der lokalen öffentlichen Schulen. Auf diese Weise sollen bei der späteren Arbeitsplatzsuche mögliche Nachteile vermieden werden, die entstehen könnten, wenn ein Absolvent einen Schulabschluss nach einem anderen Curriculum erworben hat, als es vor Ort üblich ist. Darum stimmt UNRWA Reformen des Lehrplans jeweils mit den zuständigen Behörden in Gaza-Stadt und Ramallah ab.

De facto steht die Organisation jedoch vor der Herausforderung, zwei zum Teil antagonistische Narrative der regionalen Geschichte des Nahostkonflikts in ihren Schulbüchern in Einklang zu bringen. Schon die kleinste redaktionelle Veränderung kann in kürzester Zeit lautstarke Proteste der palästinensischen oder israelischen Regierung hervorrufen. Unmittelbar nach Kriegsende 1967 hatte die damalige israelische Regierung versucht, ein eigenes Curriculum in den UNRWA-Schulen einzuführen. Im Zuge dessen konfiszierte sie das bisherige Lehrmaterial.[20] Nach einer Inter-

17 United Nations Security Council, *Letter Dated 27 April 2015 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security-Council* (S/2015/286), 27.4.2015, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/554E1CC298B3BFEF85257E44005ABD18> (zuletzt eingesehen am 10.11.2017); Israel Ministry of Foreign Affairs (MFA), *IDF Special Report: Hamas' Illegal Use of Civilian Infrastructure during ›Operation Protective Edge‹*, 19.8.2014, <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Terrorism/Pages/IDF-report-Hamas-illegally-used-civilian-infrastructure-during-Operation-Protective-Edge.aspx> (zuletzt eingesehen am 10.11.2017); MFA, *IDF Investigating Exceptional Incidents from Operation Protective Edge*, 10.9.2014, <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/IsraelGaza2014/Pages/IDF-investigating-exceptional-incidents-from-Operation-Protective-Edge-10-Sep-2014.aspx> (zuletzt eingesehen am 10.11.2017); »UNRWA Condemns Placement of Rockets, for a Second Time, in One of Its Schools«, UNRWA Press Release, 22.7.2014, <https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/unrwa-condemns-placement-rockets-second-time-one-its-schools> (zuletzt eingesehen am 10.5.2017).

18 MFA, *Operation Protective Edge: Investigation of Exeptional Incidents – Update 4*, 11.6.2015, <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/IsraelGaza2014/Pages/Operation-Protective-Edge-Investigation-of-exceptional-incidents-Update-4.aspx> (zuletzt eingesehen am 29.5.2017).

19 Amnesty International, *Time to Address Impunity: Two Years after the 2014 Gaza/Israel War*, London, Juli 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde15/4199/2016/en/> (zuletzt eingesehen am 29.5.2017).

20 United Nations General Assembly, *Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 1 July 1967 – 30 June 1968* (A/7213), New York, 15.9.1968, Para. 17f.

vention der UNESCO wurde dieser Schritt wieder rückgängig gemacht. Im Frühjahr 2017 gelangten Entwürfe überarbeiteter Schulbücher an die Öffentlichkeit, die die zum Teil einseitige Darstellung des Konflikts – wie sie Israel der Organisation vorwirft – korrigieren sollten. So würden diese beispielsweise empfehlen, Jerusalem nicht in erster Linie als palästinensische Hauptstadt darzustellen, sondern als heilige Stadt dreier Religionen. Nach Bekanntwerden des Entwurfs brach das palästinensische Bildungsministerium vorübergehend seine Beziehungen zur UNRWA ab. Begründet wurde dies damit, dass die redaktionellen Änderungen die palästinensische Identität verletzten. Premierminister Rami Hamdallah und UNRWA-Generalkommissar Pierre Krähenbühl vereinbarten daraufhin, über den Vorfall zu beraten und eine gemeinsame Lösung zu finden.[21]

Cui Bono: Profiteure der UNRWA-Arbeit

Dass die Palästinenser von der Arbeit des UN-Hilfswerks profitieren, liegt auf der Hand, stellt sie doch die dringend notwendige humanitäre Grundversorgung sicher. Die Organisation trägt aber auch dazu bei, Gewalt vorzubeugen und Konflikte zu deeskalieren. Und daran haben neben den Palästinensern auch die Israelis ein Interesse.

Die palästinensischen Flüchtlingslager gelten als Hotspots für anti-israelische Demonstrationen und stehen unter der besonderen Beobachtung der israelischen Sicherheitskräfte. Seit der Ersten Intifada, die im Herbst 1987 begonnen hatte, besitzt das UN-Flüchtlingshilfswerk ein dezidiertes Schutzmandat, das ihr die UN-Generalversammlung erteilt hat. Die israelische Vertretung bei den Vereinten Nationen hat in den Sitzungen des vierten Ausschusses der Generalversammlung, der für besondere politische Fragen und Entkolonialisierung zuständig ist, dieses Mandat auch bis heute nicht angefochten.

Die humanitäre Unterstützung und Entwicklungszusammenarbeit der Palästinenser mit UNRWA trägt dazu bei, dass sich die Lebenssituation der Palästinenser nicht weiter verschlechtert. Denn dies würde gewaltsame Proteste und in den besetzten Gebieten Widerstand gegen israelische Soldaten und Zivilisten fördern. In den 1980er Jahren und Ende der 1990er Jahre hatte ökonomische Stagnation den Unmut der Palästinenser befeuert, und dies gekoppelt mit der Wahrnehmung, dass Israel nicht ernsthaft an einem Friedensprozess interessiert sei und die militärische Besatzung langfristig aufrechterhalten wolle. Dieser Unmut führte schließlich zum Ausbruch der Ersten und Zweiten Intifada. Israel hat ein Interesse daran, dass dieser Unmut nicht virulent wird. Insofern profitiert es von der UNRWA-Mission. Außerdem entlastet UNRWA Israel von Ausgaben, die es

21 Dov Lieber, »PA Suspends Ties with UNRWA over Planned Curriculum Reform«, in: *Times of Israel*, 13.4.2017, <http://www.timesofisrael.com/pa-suspends-ties-with-unwra-over-planned-curriculum-reform/>; Adam Rasgon, »UNRWA Reforming Curriculum in Schools«, in: *Jerusalem Post*, 20.4.2017, <http://www.jpost.com/Middle-East/UNRWA-proposes-reform-of-curriculum-in-PA-schools-488385> (zuletzt eingesehen am 25.4.2017).

Kooperationsstrukturen im Alltag

Seit Beginn der Besatzung im Sommer 1967 ist eine Abteilung im israelischen Verteidigungsministerium zentrale Anlaufstelle für UNRWA. Diese Abteilung mit der Bezeichnung Coordinator of Government Activities in the Territories (COGAT) ist dafür zuständig, zivile Aktivitäten der israelischen Regierung, des israelischen Militärs und internationaler Organisationen zu koordinieren. UNRWA ist auf die Zusammenarbeit mit der israelischen Administration angewiesen, wenn sie die ihr anvertrauten Bedürftigen erreichen will. Sie verfügt zudem nur über ein sehr kleines Spektrum an Instrumenten, mit denen sie ihren Forderungen gegenüber Israel Nachdruck verleihen kann.

Für UNRWA sind in der alltäglichen Zusammenarbeit vor allem die Operations Support Officers (OSO) von Bedeutung. Zu Beginn der Ersten Intifada eingesetzt, haben sie seither die Aufgabe, den täglichen Ablauf der UNRWA-Arbeit zu beobachten, Probleme zu melden und bei ihrer Lösung zu helfen. Sie werden vor allem in Fällen aktiv, in denen Gewaltanwendung zu befürchten ist bzw. gemeldet wird, Kinder verhaftet oder UNRWA-Hilfsgüter konfisziert werden oder wenn der Zugang zu den Flüchtlingen unterbunden wird. In einem ersten Schritt bemüht sich der OSO in Zusammenarbeit mit den zuständigen israelischen Personen vor Ort, das Problem zu lösen, und berichtet darüber seinem Field Director. Kann der Konflikt auf diesem Wege nicht gelöst werden – etwa wenn dem OSO der Zugang zu einem inhaftierten UNRWA-Mitarbeiter verwehrt bleibt und die Gründe für die Verhaftung nicht offengelegt werden –, setzt sich der Field Director mit seinem Verbindungsmann bei COGAT in Verbindung. Lässt sich auch auf dieser Ebene nichts erreichen, wird das Hauptquartier in Jerusalem eingeschaltet, das sich direkt mit dem israelischen Außenministerium in Verbindung setzen kann.

UNRWA unterscheidet bei der Nutzung dieser Instrumente zwischen privater und öffentlicher »advocacy«. Dabei betont das Hilfswerk, dass es die Beteiligung der internationalen Öffentlichkeit stets als letztes Mittel betrachtet, das sie erst dann einsetzt, wenn sämtliche Regelungsversuche auf nichtöffentlicher Ebene gescheitert sind. Die Mehrheit der Zwischenfälle sowohl im Westjordanland als auch im Gazastreifen konnte bislang allerdings direkt zwischen UNRWA und COGAT geregelt werden.

übernehmen müsste, würde die Organisation nicht weiterhin versuchen, unter anderem die humanitäre Sicherheit und die Bildung der Flüchtlinge sicherzustellen.

Das Wirken von UNRWA und von anderen internationalen Hilfsorganisationen sorgt aus Sicht Israels für ein gewisses Maß an politischer Stabilität in den besetzten palästinensischen Gebieten. Darum setzte sich die israelische Regierung auch nachdrücklich dafür ein, dass die kanadische

Regierung 2016 ihre Spendengelder wieder an UNRWA zahlte, deren Zahlung Ottawa 2010 aufgrund einer Entscheidung des Parlaments ausgesetzt hatte. Und der stellvertretende israelische Botschafter bei den Vereinten Nationen, David Roet, lobte 2015 die humanitären Ziele des UN-Hilfswerks und dessen Bedeutung für die palästinensischen Flüchtlinge.[22] Die Anfang 2018 getroffene Entscheidung von US-Präsident Trump, die von den USA für UNRWA vorgesehenen Gelder auf Eis zu legen, dürfte insofern nicht im Interesse Israels liegen. Denn die israelische Regierung wird kaum gewillt sein, das finanzielle und operative Vakuum zu füllen, das UNRWA hinterlassen würde, wenn es mangels finanzieller Mittel gezwungen wäre, seine Tätigkeit einzustellen.

Schlussfolgerungen

Die Arbeit, die das UN-Hilfswerk UNRWA in den besetzten Gebieten leistet, ist nicht frei von Belastungen. Einerseits beeinträchtigt die Situation der Besatzung die Wirksamkeit des UN-Engagements. Die herrschenden Bedingungen schränken nicht nur die Mobilität der Mitarbeiter und Transportgüter ein, sondern verhindern auch das Entstehen einer eigenständigen, lebensfähigen lokalen Wirtschaft. Das ambitionierte Bildungsprogramm der Organisation, das in der Region gerne als Vorbild für Schulreformen herangezogen wird, bringt zwar zahlreiche qualifizierte Facharbeiter hervor. In den meisten Fällen haben sie aber nur die Perspektive prekärer Beschäftigungsverhältnisse oder gar von Arbeitslosigkeit. Angesichts der aggressiven Grundstimmung wurden nicht zuletzt die Prävention und Einhegung von Gewalt sowie Traumabewältigung zu wichtigen Aufgaben der Organisation in den besetzten Gebieten.

Beide Akteure, Israel und UNRWA, sind auf Zusammenarbeit angewiesen. Das UN-Hilfswerk hat das Mandat, die Palästinaflüchtlinge in den besetzten Gebieten und in Gaza durch humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu unterstützen. Ohne eine strukturelle Kooperation mit den israelischen Behörden kann es dieses Mandat nicht erfüllen. Israel wiederum braucht die Partnerschaft, wenn es weiterhin von dem eskalationshemmenden Effekt der UNRWA-Arbeit profitieren will. Ungeachtet der gegenseitigen Abhängigkeit ist die Beziehung ambivalent und von Spannungen geprägt. Indem israelische Regierungs- und Kabinettsmitglieder UNRWA immer wieder als wesentlichen Faktor palästinensischen Widerstands darstellen, können sie die international stark kritisierte Besatzung rechtfertigen und damit zugleich davon ablenken, dass Israel aus der Kooperation mit UNRWA sicherheitspolitischen Gewinn erzielt, weil das Hilfswerk deeskalierend wirkt. So muss UNRWA regelmäßig Stellung beziehen, wenn der Verdacht einer politischen Unterwanderung der Organisation aufkommt. Die öffentlich ausgetragenen Auseinandersetzungen zwischen Israel und UNRWA bestätigen letztlich hartnäckige Vorurteile in

22 United Nations General Assembly, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), *Summary Record of the 21st Meeting on 2 November 2016* (A/C.4/71/SR.21), 20.1.2017, <http://undocs.org/A/C.4/71/SR.21> (zuletzt eingesehen am 5.3.2018).

der israelischen und palästinensischen Bevölkerung. Zu fragen ist, wie auf Basis solcher Vorwürfe und Vorurteile ein Friedensprozess möglich sein soll, dessen Erfolg zentral davon abhängt, dass Palästinenser und Israelis auf den gegenseitigen Willen zu friedlicher Koexistenz setzen.

Die funktionale Partnerschaft von UNRWA und Israel trägt dazu bei, dass der Status quo der von Gewalt geprägten Verhältnisse erträglich gemacht wird. Man könnte insofern annehmen, dass diese Partnerschaft auch die Wirkung hat, das Ende der Besatzung hinauszuzögern. Allerdings sind die Gründe, die für die Aufrechterhaltung der Besatzung angeführt werden, nicht an die Arbeit des UN-Hilfswerks geknüpft. Oder anders formuliert: Die Besatzung würde nicht aufgegeben, sollte UNRWA seine Arbeit einstellen. Schließlich hat die politische Dimension dieser Beziehung dazu beigetragen, dass die UN-Organisation, die aus politischen Gründen unpolitische Arbeit leisten soll, selber zu einem Akteur des Konflikts geworden ist, zu einer Stimme der sonst nahezu stimmlosen Palästinaflüchtlinge.

Im Interesse einer nachhaltigen und fairen Konfliktlösung wäre es wichtig, dass Identität und Rolle der UNRWA wieder auf eine Weise in der palästinensischen und israelischen Bevölkerung wahrgenommen werden, wie das Mandat dies vorsieht. Dafür muss die Organisation noch besser über politische Gesinnung und Aktivitäten ihrer Mitarbeiter informiert und in der Lage sein, frühzeitig damit verbundene Konflikte zu vermeiden. Zudem sind auch nicht alle Mitarbeiter von dem Weg in Richtung eines gerechten und nachhaltigen Friedens überzeugt, der sowohl den israelischen als auch den palästinensischen Sicherheits- und Entwicklungsbedürfnissen Rechnung trägt. Hier sollte UNRWA noch aktiver einwirken, auch mit internationaler Unterstützung. Zugleich muss das Hilfswerk sein Mandat überzeugender an Israel vermitteln und gegen unangemessene Vorwürfe verteidigen.

Völlig unklar ist, wer die Verantwortung für die palästinensischen Flüchtlinge übernehmen würde, sollte UNRWA seine Arbeit einstellen. Nicht die Organisation verstetigt den Status quo, sondern Israel und jene arabischen Staaten, welche Palästinaflüchtlinge beherbergen und die Flüchtlingsfrage nach wie vor als politisches Ass nutzen, um ihre regionalen Eigeninteressen zu verfolgen. Hier sind vor allem die UN gefragt. Die Unterwanderung ihrer Schlüsselgremien durch staatliche Interessen lässt Präsenz und Engagement der UN als Ganzes in den Augen der Menschen im Nahen Osten zunehmend als überflüssig erscheinen, da sie nicht die erhoffte Wirkung entfalten.

Auch wenn der Konflikt einer der ältesten der UN-Geschichte ist, zahlreiche Vermittlungsversuche gescheitert sind und Kriege in den Nachbarländern ihn in den letzten Jahren überschattet haben: Es wäre ein Trugschluss zu glauben, ihn lediglich zu verwalten sei eine realistische Lösungsoption. Diese Idee ist weder den Israelis noch den Palästinensern würdig, die ein Recht auf nachhaltige Sicherheit haben. Dabei stehen die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in der Region in unmittelbarer Wechselwirkung mit dem Nahostkonflikt. Beispielsweise sind ge-

waltsame Konflikte in Jordanien und dem Libanon, zwei Länder mit einer großen palästinensischen Minderheit, in naher Zukunft nicht unwahrscheinlich, weil die Spannungen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zunehmen. Solche Konflikte könnten schnell auf die besetzten Gebiete überspringen.

Jedoch sollte das palästinensische und israelische Interesse an einer fairen und nachhaltigen Lösung nicht allein an öffentlichen Statements israelischer und palästinensischer Politiker gemessen werden, die besonders gerne betonen, dass Frieden nicht möglich sei. Als Korrektiv gilt es die Entwicklungen in der tagtäglichen Zusammenarbeit palästinensischer und israelischer Behörden zu berücksichtigen und Kooperation zu unterstützen. Die Erfahrungen zeigen erstens, dass Vertrauensbildung und konstruktive Zusammenarbeit möglich sind und stattfinden. Zweitens sind diese vereinzelten Positivbeispiele als Hinweis dafür zu betrachten, dass der Transfer lokaler Verwaltungsstrukturen und -tätigkeiten an die palästinensische Seite in beiderseitigem Interesse erfolgen kann. Denn dadurch wird die politische Eigenverantwortung der Palästinenser sukzessive ausgebaut, während zugleich die besonderen israelischen Sicherheitsbedürfnisse berücksichtigt werden. Nachdrückliche Unterstützung verdienen auch jene Initiativen, die dafür zu sorgen versuchen, dass sich Israelis und Palästinenser »wieder« kennenlernen und vorhandene Stereotype und Ängste gemeinsam abbauen können. Auch UNRWA kann hier mehr tun, indem es Austausch und Zusammenarbeit beider Seiten über Projekte ermöglicht.

Schließlich sollte die Lösung der Flüchtlingsfrage wieder weit oben auf die Friedensagenda gerückt werden. Ziel muss sein, allen bis heute staatenlosen Palästinaflüchtlingen eine Staatsbürgerschaft zu geben. UNRWA könnte mit seinen umfangreichen Daten zu den Fluchtbiografien der Betroffenen bei diesem Prozess eine zentrale Rolle spielen und sich zugleich nach und nach auflösen.

Ein Akteur im Wandel: Die jüdische Israel-Lobby in den USA

Lidia Averbukh

Aufgrund ihres politischen Gewichts in Washington gilt die jüdische Israel-Lobby in den USA seit Jahrzehnten als wichtiger indirekter Akteur im Nahostkonflikt. Allerdings hat sie in seinem Verlauf nicht nur die Situation in Israel und den besetzten Gebieten beeinflusst. Im Zuge der Auseinandersetzungen und der anhaltenden Besatzung des Westjordanlands hat sie sich auch selbst spürbar gewandelt. Eine Folge davon ist, dass ihre Rolle als Fürsprecherin israelischer Politik sich verändern wird. Zum einen differenziert sich die Lobby inhaltlich aus, so dass es ihr immer schwerer fallen wird, eine gemeinsame pro-israelische Position und Strategie zu finden. Zum anderen sinkt die Unterstützung der jüdisch-amerikanischen Diaspora für die Lobby. Diese Entwicklungen bringen die gegenwärtige israelische Regierung in Bedrängnis, denn sie ist im fortdauernden Nahostkonflikt nach wie vor auf verlässlichen Beistand in Washington angewiesen.

Seit seiner Gründung 1948 steht der Staat Israel im Zentrum jüdischen Engagements in den USA, ja, er wurde sprichwörtlich zur »Religion amerikanischer Juden«.[1] Abzulesen ist das an der Vielzahl jüdischer pro-israelischer Vereinigungen, von denen nicht wenige zu den größten und politisch einflussreichsten jüdischen Organisationen der Welt zählen. Dafür gibt es im Wesentlichen drei Gründe. Erstens ist die jüdische Gemeinde in den USA die größte außerhalb Israels. Heute leben dort zwischen fünf und sechs Millionen Juden,[2] rund 40 Prozent der jüdischen Bevölkerung weltweit. Zweitens haben die amerikanischen Juden infolge der geopolitischen Hegemonie ihres Landes eine Vorrangstellung gegenüber anderen jüdischen Gemeinschaften erlangt, beispielsweise jenen in Großbritannien oder Frankreich. Drittens können ethnonationale Minderheiten in den USA wirkungsvoll ihre Interessen vertreten, sei es in Form anerkannter Lobbygruppen im Kongress, sei es durch Nichtregierungsorganisationen, die gemeinsam außerparlamentarische Lobbyarbeit betreiben.[3]

Das Verhältnis zwischen der jüdischen Diaspora in den USA und dem Staat Israel ist stetigen Veränderungen unterworfen. Kriege Israels mit den arabischen Staaten und der Konflikt mit den Palästinensern markieren dabei verschiedene Etappen. Die Beschäftigung amerikanischer Juden mit Isra-

1 Nathan Glazer, *American Judaism*, Chicago 1989.

2 Die Angaben schwanken je nach Definition der Zugehörigkeit zum Judentum, siehe dazu Steven Bayme, »American Jewry Confronts the Twenty-first Century«, in: Manfred Gerstenfeld/Steven Bayme (Hg.), *American Jewry's Comfort Level. Present and Future*, Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs, 2010, S. 15–54.

3 Vgl. Dov Waxman/Scott Lasensky, »Jewish Foreign Policy: Israel, World Jewry and the Defence of ›Jewish Interests‹«, in: *Journal of Modern Jewish Studies*, 12 (2013) 2, S. 232–252 (236).

el wurde nach dem Sechstagekrieg von 1967 zunehmend politisch. Zudem legte der Jom-Kippur-Krieg von 1973 die Schwäche der israelischen Verteidigung offen. Deshalb intensivierte die jüdische Diaspora ihre Anstrengungen, die entscheidende Rolle in der Gestaltung amerikanischer Politik im Nahen Osten einzunehmen und sich für den Schutz Israels einzusetzen.[4]

Der politische Kurswechsel in Israel nach dem Wahlsieg des Likud 1977 bedeutete einen Wendepunkt für die politische Einheit der jüdischen Diaspora in den USA. In einem schleichenden Prozess begannen Teile der jüdischen Diaspora sich von der israelischen Regierungspolitik zu distanzieren. Verstärkt wurde diese Tendenz durch die Debatten um den ersten Libanonkrieg 1982 und vor allem durch die Erste (1987–1991) und Zweite Intifada (2000–2005). Mit jeder weiteren Konfrontation im Nahostkonflikt wuchs in der Diaspora der Unmut über das israelische Vorgehen und die Besatzung. Auf die amerikanische Israel-Lobby wirkte sich das in zweierlei Weise aus. Zum einen schlugen sich die unterschiedlichen Auffassungen zur israelischen Nahostpolitik innerhalb der jüdischen Diaspora auch in der Zusammensetzung der Israel-Lobby nieder. Zum anderen schwand in Teilen der Diaspora das Interesse an israelischen Themen, so dass sich immer weniger amerikanische Juden für Israel engagierten.

Ausdifferenzierung der Israel-Lobby

Die amerikanische Israel-Lobby lässt sich heute in drei Lager einteilen. Ihre Vertreter bezeichnen sich samt und sonders als pro-israelisch und machen sich für Israels Sicherheit stark. Wie diese aber zu gewährleisten sei, darüber gehen die Vorstellungen auseinander.

Uneins ist man sich vor allem darin, wie Israel mit den seit 1967 besetzten Gebieten umgehen soll und wie wichtig diese für die Sicherheit des Landes tatsächlich sind. Das traditionelle Lager sieht keine Veranlassung für Kritik an der Regierung Israels, da diese wegen ihrer unmittelbaren Nähe zum Konflikt israelische Interessen und Bedürfnisse am besten verstehe. Die beiden anderen Lager jedoch nehmen gegenüber der Regierung unter Benjamin Netanyahu eine kritische Haltung ein. Während die Nationalreligiösen und Nationalkonservativen in erster Linie Kompromisse fürchten, die aus ihrer Sicht auf Kosten der jüdischen Identität des Staates und seiner Sicherheit gehen könnten, sehen die linksliberalen Kritiker vor allem seinen demokratischen Charakter gefährdet.

Traditionelle Unterstützer der israelischen Regierung

Zu den Unterstützern der israelischen Regierung gehören die wichtigsten jüdischen Organisationen der USA, wie die Anti-Defamation League (ADL), das American Jewish Committee (AJC) oder die klassische Lobbyorganisation American Israel Public Affairs Committee (AIPAC). Was Israel betrifft,

4 Gabriel Sheffer, »Homeland and Diaspora: An Analytical Perspective on Israeli-Jewish Diaspora Relations«, in: *Ethnopolitics*, 9 (2010) 3–4, S. 379–399.

sind sie um einen Konsens in der amerikanischen politischen Landschaft bemüht und vermeiden eine scharfe Positionierung zum Nahostkonflikt ebenso wie öffentliche Kritik an Israel. Ihnen ist daran gelegen, die Verbundenheit US-amerikanischer Politik mit Israel zu bewahren und jeglichem politischen Druck aus Washington vorzubeugen. Offiziell vertreten sie die Linie der jeweils amtierenden Regierung Israels und versuchen dafür parteiübergreifenden Beistand in den USA zu gewinnen.[5]

Die proklamierte Neutralität gegenüber israelischer Regierungspolitik lässt sich allerdings kaum aufrechterhalten. Im Verlauf der mittlerweile vier Amtszeiten Benjamin Netanyahus als Ministerpräsident ist die Regierung wie auch andere staatliche Institutionen ideologisch kontinuierlich nach rechts gerückt. Wer also in den USA nach wie vor eine unkritische Haltung gegenüber der israelischen Regierung einnimmt, hat diese Positionsverschiebung de facto mitvollzogen. Hinzu kommt, dass die langjährige Zusammenarbeit mit den Nationalkonservativen in Israel wichtige persönliche Beziehungen gestärkt hat. Sympathien für den Likud werden nicht nur Howard Kohr nachgesagt, dem Geschäftsführer des AIPAC, sondern auch Malcolm Hoenlein, dem langjährigen, bis Februar 2018 amtierenden Vorstandsvorsitzenden des Dachverbands einflussreicher jüdischer Vereinigungen, der Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations.[6] Die entscheidenden Posten in diesen Organisationen haben also Personen inne, die den harten nationalistischen Kurs in Israel zumindest nicht rundheraus ablehnen.

Die Kluft zwischen Worten und Taten traditioneller Unterstützer israelischer Politik wird am Beispiel des AIPAC deutlich. Sein Erfolg und Einfluss hängen von überparteilichem Lobbyismus ab. Weil in einem großen Teil des politischen Spektrums der USA die Zweistaatenlösung nach wie vor als einzige verhandelbare Option erscheint, tritt auch AIPAC offiziell dafür ein. Da aber viele Mitglieder des AIPAC sowie weite Teile der gegenwärtigen israelischen Regierung eine solche Lösung ablehnen, zielt die Arbeit der Organisation keineswegs darauf, ein günstiges Klima für Verhandlungen zu schaffen. Vielmehr ist sie bestrebt, jegliche Vorstöße der USA in diese Richtung zu konterkarieren.[7]

Auch was den Siedlungsbau anbelangt, verfolgt AIPAC einen zwiespältigen Kurs. Dass die Organisation sich an der Kontroverse um den Siedlungsbau nicht beteiligt, ist nicht auf Gleichgültigkeit, sondern auf stillschweigende Akzeptanz dieser Politik zurückzuführen. So wurde im März 2015 auf Betreiben des AIPAC eine Klausel in die Verträge zu den amerikanischen Handelsbeziehungen mit Israel eingefügt. Sie verpflichtet die USA,

5 John J. Mearsheimer/Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York 2007.

6 Alain Dieckhoff, »The Jewish Diaspora and Israel: Belonging at Distance?«, in: *Nations and Nationalism*, 23 (2017) 2, S. 271–288 (282).

7 Connie Bruck, »Friends of Israel. The Lobbying Group AIPAC Has Consistently Fought the Obama Administration on Policy. Is It Now Losing Influence?«, in: *The New Yorker*, 1.9.2014, <http://www.newyorker.com/magazine/2014/09/01/friends-israel> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

einen politisch motivierten Boykott durch Organisationen und andere Staaten gegenüber »Israel und Personen [zu verhindern], die in Israel oder in den von Israel kontrollierten Territorien Handelsbeziehungen unterhalten«.[8] Die Organisation baute darauf, dass die Erwähnung der besetzten Gebiete und deren rechtliche Gleichbehandlung mit Israel, die dem internationalen Recht und der amerikanischen Praxis nach 1967 zuwiderläuft, keine Aufmerksamkeit auf sich ziehen würde. Sie behielt Recht.[9]

In Zeiten einer aufgeladenen Diskussion um den Fortbestand der seit gut 50 Jahren andauernden Besatzung gestattet ein solches Taktieren den Organisationen, den überparteilichen Konsens in den USA zu wahren und gleichzeitig Lobbyismus zugunsten der gegenwärtigen israelischen Regierung zu betreiben. Das angeblich neutrale Lager erhält zudem Unterstützung durch eine junge, noch unbelastete Organisation amerikanischer Israelis, den Israeli-American Council.

Nationalreligiöse und nationalkonservative Kritiker

Mit Hilfe politischer Manöver versuchen AIPAC und andere Organisationen, jeden Anschein politischer Voreingenommenheit zu vermeiden. In den Augen nationalreligiöser Kritiker verspielen sie damit jedoch ihre Legitimation, als »wahre« pro-israelische Stimme aufzutreten. Aus Sicht dieser Kritiker können die Organisationen nicht mehr glaubwürdig vermitteln, dass sie notfalls hart durchgreifen würden, um den jüdischen Charakter des Staates mit all seinen religiösen und territorialen Aspekten zu verteidigen.

Die Indifferenz traditioneller Lobbyorganisationen gegenüber nationalreligiösen Forderungen, etwa der Bewahrung des biblischen Territoriums mit Jerusalem als Hauptstadt oder gar dem Wiederaufbau des Tempels, hat zur Folge, dass strenggläubige Anhänger sich von ihnen abwenden. Durch einen allzu »realpolitischen« Umgang mit religiösen Stätten, so die Kritiker, setzten die traditionellen Lobbygruppen und die israelische Regierung nicht nur die jahrtausendealte Verbindung des jüdischen Volkes mit dem Land Israel aufs Spiel. Sie vergäßen auch ihre Verantwortung gegenüber kommenden jüdischen Generationen.

Zudem kehren diesen Organisationen jene Aktivisten den Rücken, die der zunehmend populären Überzeugung anhängen, dass der israelisch-palästinensische Konflikt ein Kulturkampf und von seiner Natur her nicht beizulegen sei.[10] In der Zurschaustellung eigener Macht sehen sie die einzige Garantie für Israels Sicherheit. Überlegungen zur demokratischen Struktur des künftigen Israels und zur rechtlichen Stellung nichtjüdischer

8 United States-Israel Trade Enhancement Act of 2015, <http://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/619/text> (zuletzt eingesehen am 27.10.2017).

9 Jessica Schulberg »Inside AIPAC's Quiet Campaign to Blur Israeli Settlement Lines«, in: *Huffington Post*, 28.5.2015, <http://www.huffingtonpost.com/2015/05/28/aipac-israel-settlements_n_7461038.html> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

10 Das Prinzip ist bekannt unter dem Motto »Agree to Disagree«, vgl. Yaakov Levi, »Bennett: Annex Area C, or ›Agree to Disagree‹«, in: *Arutz Sheva*, 31.5.2015, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/196071> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

Minderheiten treten in diesem Szenario eines »ewigen Status quo« in den Hintergrund.

Solche Positionen vertreten Organisationen wie die Zionist Organization of America und das Emergency Committee for Israel. Hinzu kommt die Bewegung Young Israel, eine Vereinigung orthodoxer Synagogen in den USA und Israel, die einen Ableger des National Council of Young Israel bildet. Dieser will nationalreligiöse Ideologie, die den Palästinensern territoriale Zugeständnisse verwehrt, in der Diaspora und in Israel festigen.[11]

Die Bedeutung dieser Organisationen liegt nicht in ihrer Wirkung auf die US-Politik oder der Zahl ihrer Anhänger (die vergleichsweise gering ist), sondern in ihrem großen Einfluss auf die gesellschaftliche Debatte. Als Opposition zum eher moderaten pro-israelischen Establishment bemühen sie sich erst gar nicht um konstruktive Kritik. Stattdessen beschränken sie sich darauf, Akzente zu setzen sowie Kompromisslosigkeit gegenüber ihren Kontrahenten in den USA und Israel zu demonstrieren.

Weil sie mit klassischer Lobbyarbeit im Kongress wenig Erfolg haben, versuchen diese Gruppen mit eigenen Mitteln und fragwürdigen Methoden politischen Druck auszuüben. Sie finanzieren nationalreligiöse Medienkampagnen gegen Verhandlungen mit den Palästinensern und unterstützen Siedlungsaktivitäten im Westjordanland. Während des Oslo-Friedensprozesses in den 1990er Jahren gründeten sie in den USA Zweigstellen der rechtsnationalen israelischen Parteien, um deren politische Bestrebungen gegen Ministerpräsident Yitzhak Rabin und später seine Nachfolger aus der Arbeiterpartei, Schimon Peres und Ehud Barak, zu unterstützen. Diese Aktivisten in der Diaspora trugen dazu bei, dass sich die Risse in Israels Gesellschaft Mitte der 1990er Jahre vertieften. So riefen ultraorthodoxe Rabbiner aus den USA israelische Soldaten zum Ungehorsam auf und brandmarkten Rabin als Verräter am Judentum. Ein Rabbiner aus Brooklyn erklärte den Ministerpräsidenten sogar für vogelfrei gemäß dem jüdischen Gesetz.[12] Diese »Shaming«-Methode wurde auch gegenüber amerikanischen Politikern angewandt. Vor allem Barack Obama war als Präsident eine bevorzugte Zielscheibe dieser Gruppen.

Der Aktivismus des nationalreligiösen und nationalkonservativen Lagers bezieht seine Stärke vor allem aus der gesellschaftlichen Position einiger weniger, jedoch ausgezeichnet vernetzter und wohlhabender Personen, deren Einfluss innerhalb der Israel-Lobby überproportional groß ist. Zu ihnen gehörte der 2016 verstorbene Magnat Irving Moscowitz, der Siedlerorganisationen aus den besetzten Gebieten jährlich mit Millionen Dollar unterstützte. Er finanzierte die Eröffnung des umstrittenen Tunnels unterhalb des Tempelbergs 1996 und engagierte sich beim Bau jüdischer Exklaven im Herzen des arabischen Ostjerusalem. Zuwendungen erhielten unter

11 Yossi Shain, »The Role of Diasporas in Conflict Perpetuation or Resolution«, in: *SAIS Review*, 22 (2002) 2, S. 115–144 (136).

12 »N.Y. Congregation Isolates Rabbi Who Said Killing Rabin Permissible«, in: *Jewish Telegraphic Agency* (JTA), 12.11.1995, <http://www.jta.org/1995/11/12/archive/n-y-congregation-isolates-rabbi-who-said-killing-rabin-permissible> (zuletzt eingesehen am 13.11.2017).

anderem die als extremistisch geltenden israelischen Nichtregierungsorganisationen Ateret Cohanim und El'ad (Ir David Foundation).

Sheldon Adelson wiederum, einer der reichsten Männer der USA, ist ein freigebiger Finanzier der Zionist Organization of America. An seinem Beispiel zeigt sich auch die persönliche und finanzielle Verflechtung mit dem Lager der Unterstützer der israelischen Regierung. Adelson ist ein bekannter Förderer des israelischen Premierministers Netanyahu,[13] Hauptsponsor des Israeli-American Council[14] und war lange Zeit Fürsprecher des AIPAC, von dem er sich jedoch aufgrund enttäuschter Erwartungen abwandte.[15]

Neben Prominenten unterstützen zahlreiche weniger bekannte jüdische Amerikaner nationalreligiöse Projekte in Israel mit großzügigen Spenden. Eine ganze Reihe amerikanischer Nichtregierungsorganisationen ist hauptsächlich damit beschäftigt, diese Finanzierung zu sichern. Auf diesem Wege sollen bis Ende 2015 mehr als 220 Millionen Dollar in die israelischen Siedlungen geflossen sein.[16]

Linksliberale Kritiker

Das Lager der linksliberalen Kritiker plädiert für das Ende der Besatzung, einen sofortigen Stopp des Siedlungsbaus sowie den Aufbau eines unabhängigen und autonomen palästinensischen Staates im Westjordanland, im Gazastreifen und in Ostjerusalem. Zu diesem Lager gehören unter anderem der New Israel Fund, Americans for Peace Now und J Street, eine Lobbygruppe im Kongress.

Diese hat sich seit ihrer Gründung 2008 schnell zum wichtigsten Herausforderer des traditionellen Lagers und vor allem des AIPAC entwickelt. Unterstützung findet sie vorrangig unter jüngeren jüdischen Amerikanern, die wiederum überwiegend säkular oder nur moderat religiös ausgerichtet sind. Obwohl J Street bislang nur einen Bruchteil der Reichweite des AIPAC besitzt, hat sie nicht zuletzt durch den Generationenwechsel erhebliches Potential, die Israel-Lobby zu verändern.

Die Aktivisten von J Street werfen den Mainstream-Organisationen der Israel-Lobby vor, sich von der gegenwärtigen israelischen Regierung täuschen zu lassen. Diese sei mehr an der Konsolidierung ihrer Macht als an der Zukunft Israels interessiert. Sie machen die etablierte Lobby für den Stillstand im Friedensprozess verantwortlich, da sie im Sinne der israelischen Regierung jeglichen Fortschritt sabotiere. Ohne die Zweistaatenlösung sei jedoch Israels Charakter als jüdischer und demokratischer Staat

13 Adelson betreibt die kostenlose israelische Tageszeitung *Israel HaYom*, die aufgrund ihrer ideologischen Nähe zu Benjamin (»Bibi«) Netanyahu im Volk auch als »Bibiton« (»Iton« ist das hebräische Wort für Zeitung) bekannt ist.

14 Amir Tibon, »This Powerful Adelson-funded Israel Lobby Could Soon Rival AIPAC's Influence in Washington«, in: *Haaretz*, 31.10.2017, <http://www.haaretz.com/us-news/.premium-1.819705> (zuletzt eingesehen am 1.11.2017).

15 Bruck, »Friends of Israel« [wie Fn. 7].

16 Uri Blau, »Does Your Jewish Charity Donate to the Settlements?«, in: *Haaretz*, 8.12.2015, <http://www.haaretz.com/settlementdollars/1.690056> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

in Gefahr, da die jüdische Mehrheit und demokratische Rechte für nichtjüdische Israelis nur innerhalb der international anerkannten Grenzen von 1967 (Grüne Linie) gleichzeitig aufrechterhalten werden können.[17] Außerdem stelle die Lobby die amerikanischen Interessen in der Region hintan, indem sie unreflektiert die Behauptung der israelischen Regierung übernehme, Israel sei der wichtigste Verbündete der USA im Nahen Osten und daher für sie unverzichtbar.[18]

Im Gegensatz dazu reklamiert J Street für sich, die Interessen der Mehrheit der israelischen Bevölkerung und der jüdischen Diaspora zu vertreten. Statt auf die ideologisch festgefahrene israelische Regierung beruft sich die Gruppe auf die Kompetenz der »alten Eliten« aus dem israelischen Sicherheitsapparat. Diese Haltung brachte J Street einen Außenseiterstatus innerhalb der Israel-Lobby ein, die von Traditionalisten und Nationalkonservativen dominiert wird. 2009 etwa lehnte der israelische Botschafter in den USA, Michael Oren, medienwirksam die Einladung zu einer J-Street-Konferenz ab.[19] Auch wurde die Gruppe bis heute nicht in die Conference of Major American Jewish Organizations aufgenommen.[20]

Die Ablehnung durch die traditionelle Israel-Lobby sollte indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass J Street sich von dieser vor allem durch ihre Methoden, weniger durch ihre Positionen unterscheidet. Ebenso wie die althergebrachten Lobbygruppen steht sie in zionistischer Tradition. In erster Linie ist J Street bestrebt, die jüdische Zukunft zu sichern und in Einklang mit »jüdischen Werten« zu bringen. Ihre Hauptmotivation speist sich daher nicht aus einem Gerechtigkeitsverständnis auf der Basis universeller Menschenrechte.[21]

So ist auch ihr Einsatz für die Zweistaatenlösung ein Ausdruck der Sorge um die Zukunft des zionistischen Projekts. Verhandlungen mit Iran befürwortet die Gruppe, weil sie sich davon erhofft, dass das iranische Atomprogramm dadurch transparenter wird. Dabei hütet sich J Street, das in der traditionellen Lobby fest verankerte Image Irans als Erzfeind in Frage zu stellen, denn dann würde die Unterstützung durch große Teile der jüdischen Gemeinde wegbrechen. Damit wäre das politische Überleben von J Street als Lobbygruppe im Kongress gefährdet.

Allerdings finden sich im linken Lager der jüdischen Israel-Lobby in den USA auch radikalere Akteure. Einige Splittergruppen setzen sich ausdrücklich auch für die Rechte von Palästinensern ein. Zu nennen sind hier bei-

17 Andernfalls läuft die jüdische Bevölkerung Gefahr, zur Minderheit zu werden. Das würde dazu führen, dass Israel entweder seinen jüdischen Charakter oder seine Demokratie, das heißt das Prinzip gleicher Rechte für Juden und Araber, aufgeben müsste.

18 Vgl. Dov Waxman, »The Real Problem in U.S.–Israeli Relations«, in: *The Washington Quarterly*, 35 (2012) 2, S. 71–87.

19 Natasha Mozgovaya, »Israel Envoy Michael Oren Rejects J Street Invite«, in: *Haaretz*, 20.10.2009, <http://www.haaretz.com/jewish/2.209/israel-envoy-michael-oren-rejects-j-street-invite-1.5767> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

20 Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations, *Member Organizations*, <http://www.conferenceofpresidents.org/about/members> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

21 Jeremy Ben-Ami, *A New Voice for Israel. Fighting for the Survival of the Jewish Nation*, New York 2012.

spielsweise die Organisation IfNotNow und die Jugendbewegung J Street U, die sich mit ihrem Slogan »Pro Peace, Pro Israel, Pro Palestine, Anti-Occupation« deutlich vom Motto »Pro Peace, Pro Israel« der Mutterorganisation J Street absetzt.[22] Die am stärksten zugespitzte Position vertritt die antizionistische Organisation Jewish Voice for Peace. Sie lehnt eine jüdische Vorrangstellung in Israel ab und engagiert sich in der Bewegung Boycott, Divestment and Sanctions (BDS). Diesen Gruppen ist gemein, dass sie aufgrund ihrer Außenseiterposition kaum Einfluss auf die Entscheidungsfindung in Washington haben.

Mangelnde Repräsentation der jüdischen Diaspora in den USA durch die Israel-Lobby

Nach wie vor beansprucht die Israel-Lobby, im Namen der jüdischen Diaspora zu handeln, repräsentiert sie in Wirklichkeit aber kaum noch. Tatsächlich handelt es sich um einen exklusiven Kreis professioneller Aktivisten und wohlhabender Spender. Die meisten Juden der Diaspora haben kaum Kenntnis von ihrer Aktivität und schon gar keine Möglichkeit, sie zu unterbinden oder zu steuern.[23] Lange nahmen die jüdischen Amerikaner diesen Mangel an Demokratie in Kauf, denn es überwog der Enthusiasmus der Diaspora für die Sache Israels. Doch die Diaspora in den USA entkoppelt sich zusehends von den Lobbyorganisationen. Die daraus resultierenden Veränderungen schwächen die ohnehin sinkende Repräsentation weiter.

So lässt sich innerhalb des politisch aktiven amerikanischen Judentums beobachten, dass manche religiöse Strömungen weitaus mehr Einfluss in der Israel-Lobby besitzen, als ihre Größe vermuten ließe. Am präsentesten ist das orthodoxe Judentum, dem aber lediglich zehn Prozent der amerikanischen Juden angehören.[24] Laut einigen Umfragen und Studien korreliert Religiosität auffällig mit einer starken Bindung an Israel, was die Häufung orthodoxer Vereinigungen im ideologischen Spektrum der Israel-Lobby erklärt.[25] Konservative und Reformjuden dagegen, die gemeinsam mit 18 bzw. 35 Prozent das amerikanische Judentum dominieren,[26] sind in den Lobbygruppen schlechter repräsentiert und fühlen sich Israel weniger verbunden. Das liegt nicht zuletzt daran, dass nichtorthodoxe jüdische Strömungen seit eh und je wenig Akzeptanz in Israel erfahren, wie sich in Streitigkeiten um die Aufteilung der Klagemauer und die Konversion zum Judentum erneut gezeigt hat.[27] Die Gruppe der nichtreligiösen Juden

22 Hillel Schenker, »Pro-Israel, Pro-Palestine, Pro-Peace, Anti-Occupation«, in: *The Times of Israel*, 11.3.2017, <blogs.timesofisrael.com/pro-israel-pro-palestine-pro-peace-anti-occupation/> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

23 Vgl. Waxman/Lasensky, »Jewish Foreign Policy« [wie Fn. 3], S. 236.

24 Michael Lipka, *Unlike U.S., Few Jews in Israel Identify as Reform or Conservative*, Washington, D.C.: Pew Research Center, 15.3.2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/15/unlike-u-s-few-jews-in-israel-identify-as-reform-or-conservative/> (zuletzt eingesehen am 26.10.201 7).

25 Dieckhoff, »The Jewish Diaspora and Israel« [wie Fn. 6], S. 277.

26 Lipka, *Unlike U.S., Few Jews in Israel Identify as Reform or Conservative* [wie Fn. 24].

27 Nichtorthodoxe jüdische Strömungen beanspruchen einen Teil der Klagemauer in Jerusalem für sich. Bisher hatten sie damit aber keinen Erfolg, ebenso wenig wie mit

schließlich orientiert sich kaum an Israel und ist daher am schwächsten in der Israel-Lobby vertreten. Gleichzeitig wächst sie am schnellsten von allen und stellt inzwischen ein Drittel der Diaspora in den USA.[28]

Zudem unterstützen in den USA mittlerweile vor allem Republikaner die israelische Regierung, so dass sie in den letzten Jahrzehnten zum »natürlichen Partner« der Israel-Lobby avanciert sind.[29] 74 Prozent der Republikaner, aber nur 33 Prozent der Demokraten sympathisieren stärker mit Israel als mit den Palästinensern.[30] Noch größer ist die Kluft in dieser Hinsicht zwischen konservativen Republikanern und liberalen Demokraten.

Tatsächlich aber wählen amerikanische Juden überproportional häufig demokratisch und finanzieren die Wahlkampagnen der Demokraten mit schätzungsweise bis zu 50 Prozent.[31] 78 Prozent der amerikanischen Juden stimmten 2008 für den demokratischen Präsidentschaftskandidaten Obama, bei seiner Wiederwahl 2012 waren es immerhin noch 69 Prozent. Seit 1920 haben die amerikanischen Juden bei Präsidentschaftswahlen stets mehrheitlich für Bewerber aus den Reihen der Demokraten votiert.[32]

Dazu passt, dass sich die meisten amerikanischen Juden auch in Bezug auf die Israelpolitik links von den traditionellen Organisationen der Israel-Lobby verorten, die vorgeben, in ihrem Namen zu sprechen.[33] Die Mehrheit der Juden in den USA steht der gegenwärtigen israelischen Regierung außerordentlich skeptisch gegenüber. Nur 38 Prozent von ihnen glauben, dass sie ernsthaft an Frieden interessiert ist.[34] Viele ältere amerikanische Juden, deren Erinnerung an den Zweiten Weltkrieg und den Holocaust noch sehr präsent ist, neigen offenbar dazu, Israel als Ausnahme oder Sonderfall zu betrachten. Hinzu kommt der soziale Druck, denn Kritik an israelischer Politik gilt innerhalb der jüdischen Gemeinde noch immer als Nestbeschmutzung. Aus diesen Gründen hat sich ein großer Teil der Diaspora aus der Debatte über den Nahostkonflikt und das israelische Vorgehen in den besetzten Gebieten zurückgezogen.[35] Das bedeutet auch, dass die israelische Politik nicht mehr ohne weiteres auf bedingungslose Unterstützung durch die jüdische Diaspora in den USA zählen kann.

ihrer Forderung nach Anerkennung nichtorthodoxer Konversionen in Israel. Vgl. Daniel Shapiro, *Israel and American Jewry: Stepping Back from the Brink*, Tel Aviv: The Institute for National Security Studies (INSS), 31.7.2017 (INSS Insight Nr. 959).

28 Lipka, *Unlike U.S., Few Jews in Israel Identify as Reform or Conservative* [wie Fn. 24].

29 Mark Landler, »Netanyahu and Trump Skip Aipac Meeting«, in: *New York Times*, 27.3.2017.

30 *The World Facing Trump: Public Sees ISIS, Cyberattacks, North Korea as Top Threats*, Washington, D.C.: Pew Research Center, 12.1.2017, <http://www.people-press.org/2017/01/12/the-world-facing-trump-public-sees-isis-cyberattacks-north-korea-as-top-threats/> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

31 David Rosenberg, »Billionaire Liberal George Soros May Be the Diaspora Jew of the Future«, in: *Haaretz*, 14.7.2017, <http://www.haaretz.com/opinion/.premium-1.801186> (zuletzt eingesehen am 27.10.2017).

32 Jewish Virtual Library, *U.S. Presidential Elections: Jewish Voting Record (1916–Present)*, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jewish-voting-record-in-u-s-presidential-elections> (zuletzt eingesehen am 27.10.2017).

33 Peter Beinart, *The Crisis of Zionism*, New York 2012, S. 43.

34 *Israel's Religiously Divided Society*, Washington, D.C.: Pew Research Center, 8.3.2016, S. 58.

35 Vgl. Ben-Ami, *A New Voice for Israel* [wie Fn. 21].

Schlussfolgerungen

Der Wandel, den die jüdische Israel-Lobby in den USA durchläuft, könnte weitreichende Folgen für Israels Position im Nahostkonflikt nach sich ziehen. Angesichts schwindender internationaler Unterstützung bleibt die israelische Regierung auf die USA und damit auf eine starke Stellung und aktive Fürsprache der Israel-Lobby in Washington angewiesen. Zwar scheint die US-Politik unter Präsident Trump eine besonders ausgeprägte pro-israelische Haltung an den Tag zu legen. Ungewiss ist aber, ob dies von Dauer sein wird. Daher wäre es für Israel zu riskant, die über lange Strecken bewährte und verlässliche Beziehung mit der jüdischen Lobby und der Diaspora in den USA zu vernachlässigen. Die hier beschriebenen Entwicklungen bilden eine langfristige Herausforderung für die israelische Regierung.

Bisher konnte diese sich auf das Engagement der Lobby verlassen. So stockten die USA ihre Finanzhilfe für Israel von jährlich 3,1 auf 3,8 Milliarden US-Dollar für den Zeitraum von 2019 bis 2028 auf.[36] Außerdem hat sich erwiesen, dass die gesamte Lobby sich vor allem in Zeiten militärischer Auseinandersetzungen geschlossen hinter Israel stellen und vereint agieren kann.[37] Allerdings spricht einiges dafür, dass Israel den Wandel in der amerikanischen Israel-Lobby und den Rückzug der Diaspora langfristig als potentiell problematisch wahrnimmt.

Daher versucht die israelische Regierung dem nachlassenden Rückhalt aus der amerikanischen Diaspora entgegenzuwirken, indem sie loyale jüdische Gruppen, aber auch nichtjüdische pro-israelische Akteure in den USA intensiver unterstützt. Das israelische Diasporaministerium unter Leitung des Vorsitzenden der Siedlerpartei »Jüdisches Heim«, Naftali Bennett, fördert umfassende Initiativen, mit denen die jüdische Identität im Ausland gestärkt werden soll. Programme, die sich vor allem an junge Juden richten, sollen die voranschreitende Assimilation bremsen.[38]

Gleichzeitig ist die israelische Legislative bestrebt, die Diaspora stärker auf Israel zu verpflichten. Das Nationalitätsgesetz (hebräisch »Hok haLeom«) ist zwar noch nicht verabschiedet, doch in den bisherigen Gesetzesentwürfen gilt die jüdische Diaspora als konstitutiver Teil des Staatsvolks. Zum einen soll diese Formulierung Konservative und Reformjuden besänftigen, die sich von Israel nicht genug repräsentiert fühlen. Zum anderen sollen Juden, die sich innerlich von Israel distanziert haben, auf andere Weise dauerhaft an das Land gebunden werden.[39]

36 The White House, *Fact Sheet: Memorandum of Understanding Reached with Israel*, Washington, D.C., 14.9.2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/14/fact-sheet-memorandum-understanding-reached-israel> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

37 Vgl. Shain, »The Role of Diasporas« [wie Fn. 11].

38 Or Kashti, »Israel to Spend Millions to Strengthen Diaspora's ›Jewish Foundations‹«, in: *Haaretz*, 7.8.2015, <http://www.haaretz.com/israel-news/1.670022> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

39 Amal Jamal, »Constitutionalizing Sophisticated Racism: Israel's Proposed Nationality Law«, in: *Journal of Palestine Studies*, 45 (2016) 3, S. 40–51.

Schließlich bemüht sich die israelische Regierung auch, die rückläufige Unterstützung aus der jüdischen Diaspora mit dem Engagement nichtjüdischer Israelfreunde auszugleichen. Nachdem Premierminister Netanyahu bereits mehrere Male als Redner bei der Konferenz der evangelikalen Christians United for Israel (CUFI) aufgetreten war,[40] wurde im Oktober 2017 die erste Konferenz christlicher Medien in Jerusalem ausgerichtet.[41]

Auch weil das Engagement amerikanischer Juden für israelische Belange zurückgeht, öffnen sich pro-israelische Lobbyorganisationen verstärkt für nichtjüdische gesellschaftliche Gruppen. Tatsächlich stammt ein Großteil des pro-israelischen Aktivismus mittlerweile aus evangelikalen christlichen Gemeinden.[42] Diese Entwicklung kann sich aber auch als Bumerang für die israelische Regierung entpuppen. In diesen Kreisen besitzt sie nicht genügend Autorität, um zu verhindern, dass messianische religiöse und politische Vorstellungen die Oberhand gewinnen.

Zudem reagiert die israelische Regierung darauf, dass die Israel-Lobby kein einheitlicher Akteur mehr ist, sondern ein Konglomerat vieler Beteiligter mit verschiedenen Positionen.[43] So versucht sie Entscheidungsträgern in Washington deutlich zu machen, welche Lobbygruppen sie als legitim ansieht und welche nicht. Dabei zeigt sich, dass die israelische Regierung das linksliberale Lager in der amerikanischen Israel-Lobby stärker als ernstzunehmende Bedrohung der eigenen Interessen wahrnimmt als das nationalreligiöse und nationalkonservative.

Trotz aller Anstrengungen der israelischen Regierung aber werden sich die Bemühungen im pro-israelischen Lobbyismus weiter ausdifferenzieren und der Einfluss traditioneller Gruppen wird stetig schrumpfen. Israel wird diese Entwicklungen hinnehmen müssen, solange die Besatzung andauert und keine Fortschritte im Friedensprozess zu verzeichnen sind.

Die Ausdifferenzierung der Lobby eröffnet Deutschland wiederum die Möglichkeit, Partnerschaften anzustreben und zu pflegen, deren Positionen den eigenen nahe sind. Neben dem bestehenden Kontakt zu den traditionellen Organisationen empfiehlt sich vor allem, die Beziehungen zum linksliberalen Lager zu stärken.

40 Rebecca Shimoni Stoil, »Netanyahu: Evangelical Christians Are Israel's Best Friends«, in: *Times of Israel*, 18.7.2017, <http://www.timesofisrael.com/netanyahu-evangelical-christians-are-israels-best-friends> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

41 *Christian Media Summit*, Jerusalem, 15.–18.10.2017, <http://www.christianmediasummit.co.il/> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

42 Eli Lake, »Pro-Israel Evangelicals Escape Aipac's Shadow«, *Bloomberg*, 10.1.2017, <http://www.bloomberg.com/view/articles/2017-01-10/pro-israel-evangelicals-escape-aipac-s-shadow> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

43 Dov Waxman, »The Israel Lobbies: A Survey of the Pro-Israel Community in the United States«, in: *Israel Studies Forum*, 25 (2010) 1, S. 5–28; Ron Kampeas, »Rebuke of UN Shows a House Divided over Meaning of ›Pro-Israel‹«, *JTA*, 10.1.2017, <http://www.jta.org/2017/01/10/news-opinion/politics/rebuke-of-un-shows-a-house-divided-over-meaning-of-pro-israel> (zuletzt eingesehen am 26.10.2017).

Anhang

Abkürzungen

ADL	Anti-Defamation League
AIPAC	American Israel Public Affairs Committee
AJC	American Jewish Committee
AMA	Agreement on Movement and Access
BDS	Boycott, Divestment and Sanctions
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
COGAT	Coordinator of Government Activities in the Territories
CUFI	Christians United for Israel
ECFR	European Council on Foreign Relations
EG	Europäische Gemeinschaft
EMP	Euro-Mediterranean Partnership
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EUBAM Rafah	European Union Border Assistance Mission in Rafah
EUISS	European Union Institute for Security Studies (Paris)
EUPOL COPPS	European Union Coordinating Office for Palestinian Police Support
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GRM	Gaza Reconstruction Mechanism
IDF	Israel Defense Forces
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organization
INSS	The Institute for National Security Studies (Tel Aviv)
JTA	Jewish Telegraphic Agency
MFA	Israel Ministry of Foreign Affairs
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OSO	Operations Support Officer
PA	Palestinian Authority (Palästinensische Autonomiebehörde)
PLO	Palestine Liberation Organization
SAIS	The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (The Johns Hopkins University, Washington, D.C.)
ToI	The Times of Israel
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
USSC	United States Security Coordinator
VAE	Vereinigte Arabische Emirate

Die Autorinnen und Autoren

Dr. Muriel Asseburg
Senior Fellow, Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika.

Lidia Averbukh
Wissenschaftlerin im Projekt »Israel in einem konfliktreichen regionalen und globalen Umfeld: Innere Entwicklungen, Sicherheitspolitik und Außenbeziehungen«.

Peter Lintl
Leiter des Projekts »Israel in einem konfliktreichen regionalen und globalen Umfeld: Innere Entwicklungen, Sicherheitspolitik und Außenbeziehungen«.

Birthe Tahmaz
Bis Juni 2017 Stipendiatin in der SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.

Dr. René Wildangel
Publizist und ehemaliger Leiter des Palästina/Jordanien-Büros der Heinrich-Böll-Stiftung.