

Asseburg, Muriel

**Research Report**

## Die Genfer Vereinbarung: Blaupause für eine Zwei-Staaten-Lösung in Nahost

SWP-Aktuell, No. 43/2003

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Asseburg, Muriel (2003) : Die Genfer Vereinbarung: Blaupause für eine Zwei-Staaten-Lösung in Nahost, SWP-Aktuell, No. 43/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254455>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Die Genfer Vereinbarung

Blaupause für eine Zwei-Staaten-Lösung in Nahost

*Muriel Asseburg*

Mitte Oktober wurde ein Entwurf für ein israelisch-palästinensisches Friedensabkommen bekannt, an dem Experten und Politiker beider Konfliktparteien unter Leitung des Oslo-Unterhändlers und ehemaligen israelischen Justizministers Jossi Beilin sowie des ehemaligen palästinensischen Informationsministers und Arafat-Vertrauten Jasir Abed Rabboh über einen Zeitraum von rund zwei Jahren gearbeitet haben. Die Veröffentlichung des inoffiziellen Dokuments ist für die nächsten Wochen in Genf vorgesehen. Die israelische und die palästinensische Führung haben mit der Einwilligung in den vom Nahost-Quartett initiierten »road map«-Prozeß grundsätzlich der Verwirklichung einer Zwei-Staaten-Lösung zugestimmt. Auch wenn der nun vorgelegte Vertragsentwurf nicht von offiziellen Regierungsvertretern ausgearbeitet und von ihnen zurückgewiesen worden ist, zeigt er auf, wie eine Regelung konkret aussehen könnte. Damit besteht nicht nur eine Chance, die öffentliche Debatte in beiden Gesellschaften auf realistische Optionen für eine politische Regelung und die mit ihr zwangsläufig verbundenen Kompromisse zu lenken. Der Entwurf wird darüber hinaus auch Bezugsrahmen für Verhandlungen über den endgültigen Status sein.

Ausgehend von den Vorschlägen Präsident Clintons im Dezember 2000 und dem Verhandlungsstand, der bei Abbruch der offiziellen Gespräche in Taba im Januar 2001 erreicht war, hat eine Gruppe israelischer und palästinensischer Fachleute und Politiker ein Friedensabkommen ausgearbeitet. Ein kleines Team von Experten verhandelte über die Details der Regelung, unterstützt von einem größeren Kreis von Persönlichkeiten beider Seiten. Finanzielle und logistische Hilfe erhielten sie unter anderem von der Schweiz. In mehreren Verhandlungs-

runden in Großbritannien, Japan, Jordanien, Israel und der Schweiz entstand ein Entwurf, der zum ersten Mal alle bislang ausgesparten und auf einen späteren Zeitpunkt vertagten Streitpunkte des israelisch-palästinensischen Konfliktes regelt: Territorium und Status des palästinensischen Gemeinwesens, Siedlungen, Jerusalem, Flüchtlingsproblem und Sicherheitsvorkehrungen. Hochrangige Vertreter der internationalen Gemeinschaft waren von Anfang an über die Gespräche informiert und nahmen als Beobachter an einigen

Gesprächsrunden teil. Auch das Büro des israelischen Premierministers wußte von den Gesprächen.

### **Die Hauptpunkte des Entwurfs**

Die Genfer Vereinbarung steht nicht im Widerspruch zu der von Präsident Bush im Juni 2002 formulierten Vision von Zwei-staatlichkeit oder der vom Nahost-Quartett (USA, EU, Russische Föderation und Vereinte Nationen) initiierten »road map«. Vielmehr ergänzt sie diese um die bislang fehlende politische Perspektive, indem sie ausbuchstabiert, wie ein endgültiger Status aussehen könnte. Damit bietet sie die Chance, Bewegung in den blockierten »road map«-Prozeß zu bringen. Positiv hervorzuheben ist, daß die Kompromisse, die beide Seiten werden eingehen müssen, nicht von außen aufoktroziert wären, sondern von Angehörigen der Konfliktparteien erarbeitet wurden. Dadurch wachsen die Chancen, daß Kompromisse von der Bevölkerung akzeptiert werden.

Der Vertragsentwurf sieht vor, daß der Konflikt durch Etablierung eines unabhängigen palästinensischen Staates neben Israel beendet wird. Zum ersten Mal liegt ein Dokument vor, in dem die Palästinenser ihrerseits nicht nur die faktische Existenz des Staates Israel, sondern das Recht des jüdischen Volkes auf Staatlichkeit und damit Israel als Staat der Juden anerkennen.

*Territorium und Siedlungen:* Die Grenzziehung zwischen den beiden Staaten soll grundsätzlich auf den Grenzen vom 4. Juni 1967 basieren. Es soll aber Grenzkorrekturen durch einen gleichwertigen Landtausch geben. Konkret bedeutet das, daß die Siedlungen in und um Jerusalem (Givat Zeev, Givon, Maale Adumim, Neve Yaacov, Pisgat Zeev, French Hill, Ramot, Gilo) und an der Grünen Linie (vor allem ein Teil des Etzion-Siedlungsblocks) zum israelischen Territorium gehören sollen, ebenso wie das Gebiet um Latrun. Der palästinensische Staat würde damit 97–98% der West Bank sowie den gesamten Gaza-Streifen umfassen. Als Ausgleich soll ihm ein Gebiet östlich des

Gaza-Streifens zugeschlagen werden sowie ein Gebiet, das an die südliche West Bank grenzt. West Bank und Gaza-Streifen sollen durch einen permanent geöffneten Korridor miteinander verbunden werden, der zwar unter israelischer Souveränität steht, aber unter palästinensischer Verwaltung und Polizeikontrolle.

Alle israelischen Siedler, die sich nach der Grenzanpassung außerhalb der israelischen Grenzen befinden, sollen nach Israel umgesiedelt werden. Das gilt nicht nur für alle Siedlungen im Gaza-Streifen und die isoliert liegenden Siedlungen der West Bank, sondern auch für die große Siedlung Ariel sowie für Efrat und Har Homa. Infrastruktur und Immobilien der Siedlungen sollen vollständig erhalten und palästinensischer Souveränität unterstellt werden.

*Jerusalem:* Für Jerusalem formuliert der Entwurf das Ziel, den besonderen Charakter der Heiligen Stadt zu erhalten und vor allem die Freiheit der Religionsausübung zu gewährleisten. Gleichzeitig soll Jerusalem als Hauptstadt zweier Staaten dienen – mit territorial geteilter Souveränität. Israel wird in denjenigen Stadtvierteln die Souveränität innehaben, in denen überwiegend Juden wohnen, Palästina in denjenigen Vierteln, in denen überwiegend Palästinenser wohnen. Damit blieben die jüdischen Siedlungen in Ost-Jerusalem und der Siedlungsring um die Stadt als Teil des israelischen Jerusalems unter israelischer Souveränität. Dies dürfte sich längerfristig allerdings als problematisch erweisen, da insbesondere die Siedlungen Givat Zeev und Maale Adumim die Entwicklung der arabischen Teile der Stadt räumlich einschränken und sie von ihrem Umland abschneiden. Damit bliebe hier ein Konfliktpotential bestehen. Problematisch ist auch die vorgesehene physische Abtrennung der einzelnen Stadtviertel Jerusalems voneinander, die die Stadt in kleine Einheiten zu zerstückeln droht.

Auf dem Tempelberg/Haram al-Sharif soll es eine multinationale Präsenz geben: Während das Plateau unter palästinensischer Souveränität stehen soll, stünde die

Klage- bzw. Westmauer unter israelischer Souveränität. Ausgrabungen, Bauarbeiten und Renovierungstätigkeiten an den Heiligen Stätten sollen nur mit Zustimmung beider Parteien möglich sein. Das jüdische Viertel, die Zitadelle, der jüdische Friedhof auf dem Ölberg und der Tunnel unter der Westmauer sollen unter israelischer Hoheit stehen; das christliche, muslimische und armenische Viertel unter palästinensischer.

Innerhalb der Altstadt soll sich jeder frei bewegen, von dort in den jeweiligen Staat jedoch nur mit den entsprechenden Papieren gelangen können. Palästinensische Einwohner Ost-Jerusalems, die mit dem Abkommen palästinensischer Souveränität unterstehen werden, sollen ihren permanenten Wohnsitz in Israel verlieren. Die erworbenen sozio-ökonomischen Ansprüche sollen aber berücksichtigt werden.

*Flüchtlinge:* Die Blaupause sieht vor, das palästinensische Flüchtlingsproblem abschließend und mit Hilfe der Einrichtung einer internationalen Kommission und eines internationalen Fonds zu regeln. Durch das Abkommen würden die relevanten VN-Resolutionen als erfüllt angesehen; es könnten keine weiteren Ansprüche mehr geltend gemacht werden.

Grundsätzlich sollen die Flüchtlinge sowohl für den erlittenen Verlust von Eigentum als auch für ihr Flüchtlingsdasein entschädigt werden. Auch die derzeitigen Aufnahmestaaten sollen Anspruch auf eine Vergütung haben. Unabhängig von einer Entschädigung soll sich jeder Flüchtling zwischen fünf Optionen für seinen ständigen Wohnsitz entscheiden können:

1. im palästinensischen Staat;
2. in den Gebieten, die nach dem Landtausch zum palästinensischen Staatsgebiet gehören;
3. in Drittstaaten;
4. in Israel;
5. in den derzeitigen Aufnahmestaaten.

Jeder Flüchtling soll das Recht auf einen ständigen Wohnsitz im künftigen Staat Palästina haben (Option 1 und 2). Die permanente Ansiedlung in Drittstaaten, Israel und den derzeitigen Aufnahmestaaten

(Option 3–5) unterliegt der souveränen Entscheidung des jeweiligen Aufnahmestaates, und zwar sowohl hinsichtlich der Gesamtzahl als auch hinsichtlich der Aufnahme jedes individuellen Flüchtlings. Drittstaaten teilen der internationalen Kommission mit, wie viele Flüchtlinge sie aufzunehmen bereit sind. Auch Israel gibt an, wie viele Flüchtlinge es aufzunehmen bereit ist – dabei soll die durchschnittliche Quote der Drittstaaten zugrunde gelegt werden.

*Sicherheit und multinationale Präsenz:* Palästina soll ein nichtmilitarisierter Staat mit beschränkter und international kontrollierter Bewaffnung sein. Auf palästinensischem Territorium soll eine multinationale Truppe zum Schutz der territorialen Integrität des palästinensischen Staates stationiert werden. Sie soll darüber hinaus als Abschreckung gegen Angriffe von außen dienen, den stufenweisen israelischen Truppenrückzug und die territorialen und maritimen Grenzen überwachen sowie Aufgaben an den internationalen Grenzübergängen und die Sicherung der Frühwarnstationen übernehmen. Weitere Aufgaben wären Unterstützung bei der Terrorismusbekämpfung und beim Training der palästinensischen Sicherheitskräfte. Die Präsenz einer multinationalen Truppe auf palästinensischem Territorium würde es ermöglichen, den Sicherheitsbedürfnissen beider Seiten entgegenzukommen, ohne die israelische Souveränität einzuschränken.

Der Abzug des israelischen Militärs von palästinensischem Gebiet ist etappenweise innerhalb von 30 Monaten vorgesehen, wobei für weitere drei Jahre eine israelische Militärpräsenz im Jordangraben bestehen bleiben soll, unter der Autorität einer multinationalen Truppe. Außerdem sollen zwei Frühwarnstationen in der nördlichen und mittleren West Bank eingerichtet werden, die von der multinationalen Truppe gesichert werden. Sie dienen gleichzeitig als Liasonpunkt zwischen multinationalen, israelischen und palästinensischen Sicherheitskräften.

Die palästinensischen Sicherheitskräfte sollen im wesentlichen verantwortlich sein für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung, für die Terrorismusbekämpfung und für die Grenzkontrolle – letzteres in Zusammenarbeit mit der internationalen Truppe und (befristet) einer verdeckten israelischen Präsenz.

*Internationales Monitoring, Vermittlung und Schiedsgerichtsbarkeit:* Der Entwurf sieht die Einrichtung einer Implementierungs- und Verifizierungsgruppe (IVG) vor, die die Umsetzung des Abkommens begleiten, unterstützen sowie diesbezügliche Streitigkeiten zwischen den Parteien schlichten soll. Die Gruppe soll einen Schlichtungsmechanismus etablieren und bei Streitigkeiten sofort beziehungsweise sogar präemptiv vermittelnd tätig werden. Die IVG soll die Mitglieder des Nahost-Quartetts sowie weitere regionale und internationale Parteien umfassen, auf die sich die Vertragsparteien einigen.

Der Entwurf sieht ein mehrstufiges Verfahren zur Streitbeilegung vor. Es umfaßt sowohl zwischen den Parteien vereinbarte Schlichtungsmechanismen, Vermittlung bzw. Schlichtung durch die IVG als auch die Möglichkeit, ein Schiedsgericht einzusetzen. Damit wurden Lehren berücksichtigt, die aus dem Scheitern des Prozesses von Oslo in bezug auf die Notwendigkeit prozeduraler Absicherung und der Einschaltung eines unparteiischen Vermittlers gezogen wurden.

*Bezugsrahmen für eine Zwei-Staaten-Lösung:* Noch fehlen einzelne Artikel, etwa was die Aufteilung und das Management der Wasserressourcen angeht, sowie wichtige Details und Verfahrensregeln, die in den Anhängen enthalten sein sollen. Insbesondere zu Jerusalem sind nach wie vor viele Fragen offen. Grundsätzlich umreißt der Entwurf aber eine tragfähige Lösung, die einen lebensfähigen palästinensischen Staat mit weitgehender territorialer Kontinuität und offenen Grenzen zu seinen Nachbarn vorsieht und die Hauptprobleme im israelisch-palästinensischen Verhältnis rational und pragmatisch regelt. In den

Grundlinien wird eine Kompromißlösung zwangsläufig so aussehen müssen. Damit wird die Genfer Vereinbarung der Bezugsrahmen für künftige Verhandlungen sein.

## **Erste Reaktionen**

Die ersten Reaktionen auf den Mitte Oktober 2003 in den Medien publizierten Vertragsentwurf waren in der Bevölkerung beider Seiten durchaus positiv. Erste Umfragen in Israel ergaben eine spontane Zustimmung von knapp 40%, obwohl zu diesem Zeitpunkt nur wenige Punkte des Abkommens überhaupt bekannt waren. Dies ist nicht zuletzt auf die Sorge vieler Israelis zurückzuführen, daß die demographische Entwicklung mittelfristig zu einer palästinensischen Bevölkerungsmehrheit westlich des Jordans und damit de facto zu einem binationalen Staat führen wird – wenn es keine Zwei-Staaten-Regelung gibt. Einzelne öffentliche Veranstaltungen, auf denen der Entwurf erläutert und zur Diskussion gestellt wurde, riefen sowohl in West-Jerusalem als auch in den Flüchtlingslagern um Ramallah unerwartet positive Reaktionen hervor. Mittlerweile hat sowohl in den israelischen als auch in den palästinensischen Medien eine rege Debatte über die Initiative eingesetzt. Eine umfassende gesellschaftliche Auseinandersetzung mit der Vereinbarung ist bislang allerdings weder westlich noch östlich der Grünen Linie in Gang gekommen.

Während sich die Hauptkritiker auf israelischer Seite in der Regierung und im mittleren bis rechten Flügel der Arbeitspartei finden – einer der schärfsten Kritiker ist hier der ehemalige Premier Ehud Barak –, sind es in der palästinensischen Gesellschaft vor allem die säkulare und die islamistische Fundamentalopposition (DFLP, PFLP, Palestinian Liberation Front, Hamas, Islamischer Djiha) sowie die Flüchtlingsorganisationen im Lande und in der Diaspora, die sich gegen die Vereinbarung stark machen. Nahezu alle Kritiker stellen die mangelnde Legitimation der Urheber des Vertragsentwurfs, für die eine oder

andere Seite zu sprechen, in den Vordergrund.

Die Sharon-Regierung wirft den israelischen Teilnehmern vor, mit dem Feind zusammenzuarbeiten, um die rechtmäßige israelische Regierung zu unterminieren. Zudem würde die Initiative den imminenden israelischen Sieg über den Terrorismus und die Umsetzung der »road map« – freilich in der Lesart der israelischen Regierung, wie sie durch die 14 Anmerkungen zum Quartett-Plan zum Ausdruck kommt – gefährden. Vertreter der Regierungskoalition, wie der Knessetabgeordnete Shaul Yahalom von der Nationalreligiösen Partei, sprechen deshalb gar von Landesverrat, der mit der Todesstrafe oder lebenslänglicher Haft bestraft werden sollte. Auch der ehemalige Labour-Minister Shimon Shetreet fordert, unautorisierte diplomatische Verhandlungen durch Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens für illegal zu erklären und strafrechtlich zu verfolgen.

Ende Oktober hat die israelische Regierung eine diplomatische Offensive eingeleitet, um jegliche internationale Unterstützung der Genfer Initiative zu entmutigen. Sie hat bei der Schweizer Regierung wegen Einmischung in Israels innere Angelegenheiten protestiert und auch Frankreich und Belgien von einer finanziellen Unterstützung der Initiative abgeraten. Gleichzeitig sieht sie sich unter Druck, nun ihrerseits Friedenswillen zu signalisieren und Gespräche mit Vertretern der palästinensischen Autorität aufzunehmen.

Auch die Kritik auf palästinensischer Seite setzt vor allem an der Frage der Legitimation derjenigen an, die das Genfer Papier ausgehandelt haben. Insbesondere wird ihnen das Recht abgesprochen, das »unverhandelbare und individuelle« Recht auf Rückkehr der palästinensischen Flüchtlinge in ihre ursprünglichen Häuser und zu ihrem Eigentum, wie in Resolution 194 der VN-Generalversammlung vom Dezember 1948 festgeschrieben, zur Disposition zu stellen. Zudem wird von Flüchtlingsorganisationen kritisiert, daß das Papier von seiten Israels weder eine Übernahme von

Verantwortung für die Entstehung des Flüchtlingsproblems enthält noch eine konkrete Zusage für die Aufnahme einer bestimmten Zahl von Flüchtlingen.

### **Wer steckt dahinter?**

Die Kritik an der mangelnden Legitimation der Beteiligten läuft insofern ins Leere, als die Mitglieder der Verhandlungsteams deutlich gemacht haben, daß keiner von ihnen seine Bevölkerung in irgendeiner verbindlichen Weise repräsentiert. Dennoch lassen sich die Unterstützer auf der israelischen und auf der palästinensischen Seite nicht einfach als diskreditierte »Peaceniks« oder gesellschaftlich marginalisierte Kräfte abtun.

Auf israelischer Seite umfaßt das Spektrum neben Jossi Beilin und den Experten des technischen Teams (u.a. Daniel Levi, Menachem Klein, Shaul Arieli) Politiker aus der Mitte der Arbeitspartei, wie den ehemaligen Knesset-Sprecher Avram Burg, weitere Abgeordnete von Labour (den früheren Parteivorsitzenden Amram Mitzna, Juli Tamir) und der links-liberalen Meretz-Partei (Haim Oron) sowie ehemals hochrangige Militärs und Vertreter des Sicherheitsbereichs. Zu letzteren zählen David Kimchi (ehemals stellvertretender Mossad-Chef und Generaldirektor im Außenministerium) ebenso wie der frühere Generalstabschef Amnon Lipkin-Shahak und weitere ehemals hochrangige Militärs (Gideon Sheffer, Giora Inbar, Doron Kadmiel, Shaul Arieli, Shlomo Brom). Viele Teilnehmer waren maßgeblich an den Oslo-Verhandlungen beziehungsweise an früheren »track-II«-Verhandlungen beteiligt. Dies gilt ebenso für Akademiker wie Ron Pundak (Peres Peace Center) und Arie Arnon (Professor für Ökonomie und Mitglied von Peace Now). Auch Knesset-abgeordnete der Shinui (Ilan Leibovitch und Eti Livni) nahmen an den Gesprächen teil, sind allerdings auf Druck der Parteiführung letztlich abgesprungen. Die ehemalige Likudabgeordnete Nehama Ronen hingegen macht sich nach wie vor für das Abkommen stark. Die Vereinbarung hat

die Unterstützung von Schriftstellern und Intellektuellen aus dem liberalen (Amos Oz, David Grossmann, A.B. Jehoshua), aber auch dem religiösen Lager (Zvia Greenfield) gefunden. Neben weiteren Abgeordneten der Arbeitspartei unterstützt mittlerweile selbst ihr derzeitiger Vorsitzender Shimon Peres den Entwurf – wenn auch zurückhaltend.

Auf palästinensischer Seite waren neben dem ehemaligen Informationsminister und Vorsitzenden der FIDA, Jasir Abed Rabboh, und den Experten der technischen Teams (u.a. Ghaith al-Omari, Samih al-Abed und Nazmi al-Jubeh) Vertreter eines breiten Spektrums verschiedener Generationen, Strömungen und Institutionen innerhalb der Regierungspartei Fatah an der Aushandlung des Entwurfs beteiligt oder haben ihre Unterstützung signalisiert: Abgeordnete des palästinensischen Legislativrates und Vertreter der »jungen Garde« innerhalb der Fatah, wie Qaddura Faris und Mohamed Hurani, ehemalige Minister (Nabil Qassis, Hisham Abdel Razeq) sowie ein Vertreter des Sicherheitsbereichs, Zuheir al-Manasreh. Zustimmung verlautete auch von dem in Israel inhaftierten Generalsekretär der Fatah in der West Bank, Marwan Barghuthi. Präsident Jasir Arafat sowie der ehemalige (Mahmud Abbas) und der derzeitige Premier (Ahmed Qreia) waren von Anfang an über die Gespräche und ihre Details informiert und haben ihr Plazet erteilt. Weitere einflußreiche und international bekannte palästinensische Persönlichkeiten wie Hanan Ashrawi haben mittlerweile ihre Unterstützung zugesagt.

### **Was kann die Veröffentlichung des Papiers bewirken?**

Mit der Genfer Vereinbarung ist kein förmliches, offizielles Abkommen vorgelegt worden, sondern ein Modell für eine Friedensregelung zwischen Israel und den Palästinensern. Damit setzen die Verhandlungsteams sowohl der anhaltenden Gewalt und den in beiden Gesellschaften weitverbreiteten Gefühlen der Ausweglosigkeit als auch den religiös und ideologisch überhöhten

Ansprüchen der Extremisten beider Seiten einen konkreten und konstruktiven Vorschlag entgegen. Sie machen insbesondere deutlich:

1. Es gibt einen Partner für Verhandlungen auf der anderen Seite.
2. Es gibt eine Möglichkeit, den Konflikt zu regeln.
3. Dies wird durch einen Kompromiß geschehen, der von beiden Seiten Zugeständnisse verlangt.
4. Die Konfliktregelung ist auf dem Wege von Verhandlungen zu erreichen, nicht durch Gewalt oder durch einen militärischen Sieg.

Damit wird auch das Paradox angesprochen, daß es in der Bevölkerung beider Seiten zwar eine Mehrheit für Verhandlungen und Zweistaatlichkeit gibt, daß sich diese Haltung aber nicht in der Wahl einer entsprechenden Führung beziehungsweise der Einstellung zum Einsatz von Gewalt widerspiegelt. In beiden Gesellschaften herrscht die Überzeugung vor, daß es auf der anderen Seite keinen Partner gebe, der im guten Glauben verhandeln und eine Kompromißlösung umsetzen würde. Die Feststellung, daß eine Konfliktregelung tatsächlich möglich ist, ist nicht nur von Bedeutung für die Bevölkerung vor Ort, sondern auch für die internationale Gemeinschaft, bei der ebenfalls mehr und mehr die vermeintliche Erkenntnis Raum greift, daß eine Regelung der komplexen Probleme im Rahmen von Zweistaatlichkeit gar nicht (mehr) möglich sei. Sie lähmt auch das Engagement.

Für Ende November/Anfang Dezember ist die Veröffentlichung des Papiers im Rahmen einer Zeremonie in Genf geplant. Gleichzeitig soll eine breit angelegte Werbekampagne eingeleitet werden. Geplant ist unter anderem die Verteilung des vollständigen Vertragsentwurfs an alle israelischen und palästinensischen Haushalte. Zwar ist nicht zu erwarten, daß diese Kampagne kurzfristig eine substantielle Veränderung des verfahrenen bilateralen Verhältnisses zwischen den Konfliktparteien herbeiführt. Überzogen sind auch Vorstellungen, daß

das Papier den Anstoß zu einem schnellen Zerbrechen der israelischen Regierungskoalition geben und zur Etablierung einer verhandlungsbereiten Regierung führen könnte.

Der Entwurf könnte aber durchaus die Debatte in beiden Gesellschaften von der derzeitigen Lage und den gewalttätigen Auseinandersetzungen auf die zu lösenden Konflikte und auf die mit einer Konfliktregelung verbundenen Kompromisse lenken. Damit wäre ein wichtiger Schritt getan, der von den Führungen während der Oslo-Periode versäumt wurde: einen gesellschaftlichen Willensbildungsprozeß einzuleiten, der auch bisherige Tabuthemen einschließt.

Die ersten Reaktionen haben gezeigt, daß die Bevölkerung beider Seiten großes Interesse daran hat, das Blutvergießen zu beenden und grundsätzlich einer Kompromißlösung gegenüber positiv eingestellt ist. Den meisten ist durchaus bewußt, daß sie für eine pragmatische und konkrete Regelung langgehegte Ansprüche und Rechte werden aufgeben müssen. Dennoch wird die gesellschaftliche Debatte auf beiden Seiten alles andere als harmonisch verlaufen. Denn die über Jahrzehnte wiederholten Mantras, die das kollektive Selbstverständnis, die jeweilige Geschichtsinterpretation und die Legitimität der staatlichen Verfaßtheit betreffen, prägen die Konfliktwahrnehmung in beiden Gesellschaften und stehen einer rationalen, pragmatischen Konfliktbehandlung im Wege. Dabei wird bei der palästinensischen Bevölkerung vor allem die Regelung des Rückkehrrechts und die Akzeptanz einer israelischen Präsenz in Ost-Jerusalem auf Widerstand stoßen. Bei der israelischen Bevölkerung wird es die Teilung Jerusalems, die palästinensische Souveränität über den Tempelberg und die Aufgabe des Großteils der Siedlungen sein. Der Diskussionsprozeß wird daher in beiden Gesellschaften harsche Auseinandersetzungen hervorrufen und eine Positionierung auch der extremen, nicht kompromißbereiten Elemente mit sich bringen. In diesem

Zusammenhang ist zu erwarten, daß diejenigen Kräfte, die eine Kompromißlösung verhindern wollen, versuchen, durch eine Gewalteskalation die gesellschaftliche Auseinandersetzung in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Gleichzeitig kann das Papier ein Mobilisationskern sein, um den herum sich in beiden Gesellschaften neue Koalitionen formieren. Konkret ist in Israel Anfang des Jahres 2004 die Gründung einer sozialdemokratischen Partei unter der Führung von Jossi Beilin geplant. Die Partei, die vor allem Mitglieder von Meretz, der Shahaar-Bewegung Beilins und des linken Labourflügels anziehen will, wird das Genfer Abkommen als zentralen Teil ihres Parteiprogramms übernehmen. Zu erwarten ist in diesem Zusammenhang auch eine Krise der Shinui, deren Parteiführung sich klar gegen die Genfer Vereinbarung positioniert hat, während Teile der Knessetfraktion und vor allem die Basis das Abkommen positiv aufgenommen haben.

Auch hier ist allerdings vor allzu großen Erwartungen zu warnen. Denn die neuesten Umfragen des Tami Steinmetz Center an der Universität Tel Aviv zeigen nur noch eine Unterstützung von 25% der jüdischen Israelis für die Genfer Initiative. Nur 7% halten es für realistisch, daß die Initiative umgesetzt wird. Dies ist auch darauf zurückzuführen, daß denjenigen Israelis, die mit der Initiative identifiziert werden (Beilin, Mitzna, Burg), von der breiten Öffentlichkeit nicht zugetraut wird, die nationalen Interessen angemessen zu vertreten.

In den palästinensischen Gebieten ist eine starke Unterstützung seitens der Regierungspartei Fatah zu erwarten, und zwar sowohl von Vertretern der alten Garde als auch von den Führern der ersten und zweiten Intifada. Allerdings ist zu befürchten, daß die Diskussion hier den akuten Fragen der Regierungsbildung, der Positionierung für die Arafat-Nachfolge sowie der Überwindung der humanitären und wirtschaftlichen Misere vorerst nachgeordnet bleibt.

## Deutsche und europäische Unterstützung

Die Genfer Vereinbarung ergänzt und konkretisiert die »road map«, indem sie aufzeigt, wie Zweistaatlichkeit konkret ausgeformt werden könnte. Die Europäer sollten sich daher nicht durch die Versuche der israelischen Regierung einschüchtern lassen, eine Unterstützung der Friedensinitiative zu unterbinden und ihre Urheber zu delegitimieren. Sie sollten vielmehr weiterhin den Dialog zwischen friedensbereiten Kräften und die Ausarbeitung realistischer Optionen für die Konfliktregelung unterstützen. Dabei ist die internationale Anerkennung der geleisteten Arbeit sowie die Unterstützung ihrer Publikation und Verbreitung wichtig, um die Diskussion in beiden Gesellschaften positiv zu beeinflussen. Die Unterstützung sollte in erster Linie auf Nichtregierungsebene, also von den politischen Parteien, den politischen Stiftungen, den Medien und von gesellschaftlichen Kräften in Europa erfolgen.

Den Vorrang haben sollte zunächst allerdings nicht die Diskussion auf internationaler Ebene, sondern in den Gesellschaften vor Ort. Unverzichtbar ist die Einbeziehung der Diaspora, insbesondere der palästinensischen Flüchtlinge. Auch hier können europäische Nichtregierungsorganisationen einen Beitrag zum Diskurs leisten, indem sie Politiker und Experten aus den Verhandlungsteams dazu einladen, vor den Diasporagemeinden die Vereinbarung zu erläutern und für sie zu werben.

Noch sind viele der mit einem Abkommen über den Endstatus festzulegenden Details nicht ausgearbeitet. Insbesondere die genauen Regelungen für Jerusalem, für die Grenzregime und den Mechanismus zur Streitschlichtung zwischen den beiden Parteien müssen entwickelt und ausformuliert werden. Für Jerusalem etwa müssen folgende Fragen geklärt werden: Wie kann die Zusammenarbeit der Stadtverwaltungen geregelt werden? Wie kann die Sicherheit gewährleistet werden? Wie kann eine physische Trennung von Wohnvierteln aus-

sehen, die dennoch Jerusalem als offene, lebendige Stadt erhält?

Solche Fragen sind nicht nur im Hinblick auf die Genfer Vereinbarung zu beantworten, sondern grundsätzlich im Hinblick auf jede Regelung für einen endgültigen Status. Daher sollten die EU und ihre Mitgliedsstaaten auch weiterhin sogenannte »second track«-Verhandlungen unterstützen, die Antworten auf diese Fragen zu finden hätten. Auch dabei können nichtstaatliche Organisationen eine wichtige Rolle spielen – etwa wenn es darum geht, finanzielle und logistische Hilfestellung zu leisten. Das kann auch heißen, den Teams, die an solchen Verhandlungen beteiligt sind, weitere Expertenhilfe zugänglich zu machen.

Gleichzeitig wird es darum gehen, noch konkreter als bisher in Aussicht zu stellen, was Deutschland und Europa ihrerseits zur Lösung der Probleme des endgültigen Status beizutragen bereit sind. Das beinhaltet die Ausarbeitung einer Art Marshall-Planes für die Region ebenso wie die Entwicklung eines Konzeptes für die Aufnahme von Flüchtlingskontingenten und einen europäischen Beitrag zu einem internationalen Fonds, aus dem palästinensische Flüchtlinge entschädigt und ihre permanente Ansiedlung finanziell unterstützt werden können. Es bedeutet auch die Bereitschaft, eine europäische Beteiligung an einer multinationalen Präsenz in Palästina zu klären und gemeinsam mit den USA zu überlegen, wie die internationale Zusammenarbeit hinsichtlich der Implementierung eines endgültigen Abkommens geregelt werden kann. Durch ernsthafte Vorbereitungen und konkrete und verlässliche Zusagen können die Europäer ihr genuines Interesse an einer umfassenden Friedensregelung signalisieren und damit den Willensbildungsprozeß in den Gesellschaften positiv beeinflussen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003  
Alle Rechte vorbehalten

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

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

ISSN 1611-6364