

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD

– Drucksache 17/5789 –

Internationale Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit der palästinensischen Gebiete

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach dem Abbruch der direkten Friedensverhandlungen im September 2009 ist eine politische Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts erneut und zum wiederholten Mal gescheitert. Ob und wann es wieder zu ernst gemeinten Verhandlungen zwischen beiden Konfliktparteien kommt, ist derzeit nicht absehbar. Da alle Versuche, neue Gespräche über einen dauerhaften und gerechten Frieden anzustoßen, bislang vergeblich waren, wächst insbesondere der Druck auf die Regierung Israels, ihre Politik des völkerrechtswidrigen Siedlungsausbaus zu beenden und eine flexiblere Haltung gegenüber den Palästinensischen Behörden (PA) einzunehmen. Auch vor dem Hintergrund des Versöhnungsabkommens zwischen Fatah und Hamas nach jahrelanger Spaltung der Palästinenser wächst die Dringlichkeit, Bewegung in den festgefahrenden Friedensprozess zu bringen. Die Überwindung der Spaltung der palästinensischen Gesellschaft ist die Voraussetzung für einen erfolgreichen Friedensprozess mit Israel. Die voreilige Ablehnung des Versöhnungsabkommens ist nicht hilfreich. Es kommt vielmehr politisch darauf an, dass die Europäische Union in diesem Prozess mit einer Stimme spricht.

Im August 2009 kündigte der palästinensische Premierminister Salam Fayyad einen unilateralen Plan („Fayyad-Plan“) zur Schaffung eines Palästinenserstaates im Westjordanland und Ostjerusalem nach einem zweijährigen Staatsbildungsprozess an. Premierminister Salam Fayyads Plan ist der erste ernsthafte Entwurf zur Schaffung eines Palästinenserstaates seit der Gründung der PLO (Palestine Liberation Organization) 1964. Der Plan fand seinerzeit bedeutende internationale Unterstützung, so z. B. in den EU-Ratsschlussfolgerungen vom 8. Dezember 2009 sowie in der Erklärung des Nahost-Quartetts vom 19. März 2010.

Im August 2010 legte Premierminister Salam Fayyad ein Regierungsprogramm vor, das die Schaffung der Voraussetzungen für einen lebensfähigen, demokratischen Staat Palästina konkretisiert. Das Programm vermeidet ideologische Befreiungsrhetorik und ist pragmatisch auf die Bereiche fokussiert, die für den Staatsaufbau entscheidend sind: Gute Regierungsführung, Soziales, Wirtschaft und Infrastruktur. Inzwischen sind deutliche Erfolge beim Auf-

bau der Infrastruktur zu verzeichnen. Die Weltbank stellt in ihrem jüngsten Bericht zur Geberkonferenz Palästinas am 22. September 2010 fest, dass bei Fortsetzung der Reformen durch die PA eine gute Positionierung für die Errichtung eines Staates „in der nahen Zukunft“ vorliege. Auch der Bericht des IMF (International Monetary Fund) in diesem Monat bescheinigt den Finanzinstitutionen der PA „Staatsreife“.

Die Fortsetzung des Fayyad-Ansatzes ist deshalb so bedeutend für die Zukunft der Zweistaatenlösung, weil sie staatliche Ansprüche der Palästinenser erstmals überzeugend inhaltlich unterfüttert. Präsident Mahmud Abbas erklärt, dass sich die PA im September an die Vereinten Nationen wenden wollen, um eine Anerkennung eines palästinensischen Staates in den Grenzen von 1967 zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund findet eine Welle der internationalen Anerkennung eines palästinensischen Staates statt. Unter ihnen befinden sich wichtige lateinamerikanische Länder, in denen Israel einst einen beinahe mythischen Status genoss. Diese Anerkennung als nur bilateralen Akt klein zu reden, verkennet die Dynamik, die nach dem Scheitern der direkten Gespräche zwischen den Konfliktparteien und mit dem Fayyad-Plan eingesetzt hat. Mittlerweile sollen mehr als 100 Staaten bereit sein, einen unabhängigen Staat Palästina anzuerkennen, wenn die PA im Herbst dieses Jahres bei den Vereinten Nationen die Aufnahme als volles Mitglied der Weltgemeinschaft beantragt.

Die Erfolgsaussichten eines solchen Vorgehens sind derzeit noch offen. Präsident Mahmud Abbas hat mehrfach bekundet, dass er direkte Verhandlungen über Fragen des Endstatus und ein Friedensabkommen mit Israel in absehbarer Zeit gegenüber einem unilateralen Vorgehen den Vorzug geben würde. Bisher hat die israelische Regierung zwar ihren Willen zu einem Friedensabkommen betont, ihre weltweit kritisierte Siedlungspolitik, die ein Haupthindernis dafür ist, setzt sie jedoch ungebrochen fort. Sollte die PA im Herbst dieses Jahres die Vereinten Nationen um die internationale Anerkennung eines palästinensischen Staates ersuchen und in der Generalversammlung eine Zweidrittelmehrheit erreichen, würde das die Konfliktsituation zwischen Israel und den palästinensischen Gebieten erheblich verändern.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Ziel der Bundesregierung, der Partner in der Europäischen Union und des sogenannten Nahost-Quartetts bleibt eine Zweistaatenlösung mit dem Staat Israel und einem unabhängigen, demokratischen, zusammenhängenden und lebensfähigen Staat Palästina, die Seite an Seite in Frieden und Sicherheit leben. Der Weg dorthin führt nach Auffassung der Bundesregierung über substantielle Verhandlungen der Parteien zu allen Endstatusfragen. Darauf wirkt die Bundesregierung gemeinsam mit den Partnern intensiv hin. An dieser Zielsetzung orientieren sich die bilateralen und multilateralen Aktivitäten der Bundesregierung und ihre Positionierung im internationalen Rahmen.

Die Positionierung der Bundesregierung zu unilateralen Schritten ist unverändert: Sie helfen auf dem Weg zu einer Zweistaatenlösung nicht weiter und können Verhandlungen nicht ersetzen. Sie bergen Eskalationspotential und lösen keine der Kernfragen des Konflikts. Wie die Regierungen in Paris und London setzt auch die Bundesregierung auf den Verhandlungsweg.

Der Rat der Europäischen Union hat seit 2009 wiederholt bekräftigt, dass er Verhandlungen unterstützt und bereit ist, „einen palästinensischen Staat zu gegebener Zeit anzuerkennen“ (Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Dezember 2009 und vom 13. Dezember 2010). Die Definition klarer Parameter, d. h. klarerer Eckdaten einer künftigen Lösung, sind nach Auffassung der Bundesregierung Voraussetzung für die Wiederaufnahme von Direktgesprächen und deren Erfolgsaussichten.

1. Hält die Bundesregierung an ihrer bisherigen Haltung fest, dass die Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit der palästinensischen Gebiete durch die Bundesrepublik Deutschland erst nach Abschluss von Friedensverhandlungen zwischen Israel und der PLO in Frage kommt, obwohl der Friedensprozess seit Jahren blockiert ist und derzeit keinerlei realistische Aussichten bestehen, dass er in absehbarer Zeit wieder aufgenommen wird?
2. Wäre die Anerkennung eines unabhängigen palästinensischen Staates in den Grenzen von 1967 ein symbolisches Mittel, mit dem die Bundesregierung ihr Bekenntnis zur Zwei-Staaten-Lösung unterstreichen könnte?

Zu den Fragen 1 und 2 wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Welle der Anerkennungen der Unabhängigkeit der palästinensischen Gebiete durch zahlreiche Staaten in politischer und völkerrechtlicher Hinsicht?

Nach der Ausrufung eines palästinensischen Staates durch den palästinensischen Nationalrat in Algier im Jahr 1988 haben zahlreiche Staaten Palästina als Staat anerkannt. Diese Anerkennung betrifft zunächst das jeweilige bilaterale Verhältnis. Auch die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass für einen dauerhaften Frieden die Schaffung eines palästinensischen Staates erforderlich ist. Dies muss jedoch auf dem Verhandlungsweg erreicht werden. Zu gegebener Zeit wird damit auch eine Anerkennung verbunden sein. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

4. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass die Anerkennung eine Verletzung der international anerkannten Resolutionen 242 (1967) und 338 (1973) des UN-Sicherheitsrats darstellt, und folgt sie der Auffassung, dass eine einseitige Errichtung eines Palästinenserstaates dem Osloer Interimsabkommen widerspreche, nach dem „keine der beiden Seiten ... einen Schritt initiieren oder unternehmen [soll], der den Status des Westjordanlands und des Gazastreifens ändert, solange ein permanentes Statusabkommen noch nicht beschlossen ist“?

Der Weg zu einer Zweistaatenlösung mit dem Staat Israel und einem unabhängigen, demokratischen, zusammenhängenden und lebensfähigen Staat Palästina führt nach Ansicht der Bundesregierung über substantielle Verhandlungen der Konfliktparteien. Eine Zweistaatenlösung steht im Einklang mit dem Völkerrecht einschließlich aller relevanter Resolutionen des VN-Sicherheitsrates sowie dem Osloer Interimsabkommen. Die Bundesregierung hat keinen Anlass, andere Ansätze einer völkerrechtlichen Würdigung zu unterziehen.

5. Ist die Frage der Anerkennung der Unabhängigkeit der palästinensischen Gebiete durch zahlreiche Staaten Gegenstand bilateraler oder multilateral geführter Gespräche zwischen der Bundesregierung und solchen Staaten, die die Anerkennung vollziehen wollen oder bereits ausgesprochen haben, und mit welcher Haltung und Einwirkungsabsicht werden sie seitens der Bundesregierung geführt?

Die Bundesregierung tauscht sich regelmäßig und intensiv mit ihren Gesprächspartnern über Lösungsmöglichkeiten des Nahostkonflikts aus. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

6. Welche Anstrengungen unternimmt die Bundesregierung, die unterschiedliche Haltung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Frage „Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit der palästinensischen Gebiete“ zugunsten einer gemeinsamen Position zu überwinden?

Nach der Ausrufung eines palästinensischen Staates in Algier im Jahr 1988 erkannte eine Reihe von Staaten Palästina an, die inzwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind. Die damit bestehenden unterschiedlichen Ausgangsbedingungen haben die gemeinsame Nahostpolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten bisher nicht behindert.

Aus Sicht der Bundesregierung ist entscheidend, dass die EU-Mitgliedstaaten weiter gemeinsam auf eine Wiederaufnahme der israelisch-palästinensischen Verhandlungen mit klar definierten Parametern hinarbeiten.

7. Welche Initiativen hat die Bundesregierung bisher ergriffen, um im Sicherheitsrat, in dem Deutschland derzeit einen nichtständigen Sitz einnimmt, zu einer möglichst gemeinsamen Haltung aller Sicherheitsratsmitglieder angesichts des Vorgehens der PA zu finden?

Die palästinensische Seite hat angekündigt, sich im Herbst an die Vereinten Nationen zu wenden, um der Anerkennung und Aufnahme eines palästinensischen Staates in die Vereinten Nationen näher zu kommen. Sie hat aber noch nicht abschließend über ihr Vorgehen im VN-Rahmen entschieden. Nach heutigem Stand ist geplant, die Generalversammlung anzurufen.

Aus Sicht der Bundesregierung wird es darauf ankommen, schnell zu substantiellen Gesprächen zurückzukehren und im Vorfeld des Septembers 2011 die Perspektive auf einen politischen Prozess zu etablieren. Dabei kommt der Definition klarer Parameter als Voraussetzung für die Wiederaufnahme von Direktgesprächen eine entscheidende Rolle zu. In einer gemeinsam mit Großbritannien und Frankreich abgegebenen Stimmklärung hat die Bundesregierung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 18. Februar 2011 Parameter formuliert und – darauf aufbauend – gegenüber den Mitgliedern des Sicherheitsrats und des Nahostquartetts nachdrücklich hierfür geworben. In ihren nationalen Erklärungen hat sie diese Position noch einmal verstärkt. Die Bundesregierung wird an dieser Linie festhalten.

8. Wie reagiert die Bundesregierung auf die Verletzung des Völkerrechts durch den Bau israelischer Siedlungen in den besetzten Gebieten, und für wie wahrscheinlich hält die Bundesregierung die Implementierung einer Zwei-Staaten-Lösung angesichts der Zersiedelung des Westjordanlandes durch den Siedlungsbau?

Der Siedlungsbau ist nach Auffassung der Bundesregierung eines der größten Hindernisse auf dem Weg zu einer Friedenslösung. Er kann eine Zweistaatenlösung schon bald unmöglich machen und darf nicht fortgesetzt werden. Diese Position hat die Bundesregierung auch öffentlich immer wieder unterstrichen.

Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kam es am 18. Februar 2011 zur Abstimmung eines von der Arabischen Gruppe vorgelegten Resolutionsentwurfes zur Siedlungsproblematik, in dem der Siedlungsbau als „nach internationalem Recht illegal“ verurteilt wurde. Hier hat die Bundesregierung mit „Ja“ gestimmt.

9. Was sind die Erwartungen der Bundesregierung an den im September 2011 endenden Fayyad-Plan, und welche Handlungsoptionen der Bundesregierung sind vorgesehen, um auf sein Auslaufen zu reagieren?

Die Bundesregierung unterstützt als größter bilateraler Geber in der Europäischen Union den Staatsaufbau unter Ministerpräsident Salam Fayyad. Sichtbares Zeichen der politischen Unterstützung ist u. a. der auf Ministerebene tagende deutsch-palästinensische Lenkungsausschuss, der im Mai 2010 in Berlin mit dem Ziel ins Leben gerufen wurde, die deutsch-palästinensische Zusammenarbeit zu intensivieren und noch besser zu verzahnen. Das deutsche Engagement für die palästinensischen Gebiete ist durchgehend an den Prioritäten des Fayyad-Plans ausgerichtet. Schwerpunkte des deutschen Engagements sind die Bereiche Wasser, Wirtschaftsentwicklung, gute Regierungsführung und Bildung sowie mit Blick auf den Staatsaufbau im engeren Sinne Aufbau, Training und Unterstützung der palästinensischen Polizei als bürgernahem Garant einer staatlichen Ordnung. Die Bundesregierung ist gewillt, diese Zusammenarbeit mit einer demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien verpflichteten palästinensischen Regierung auch in Zukunft gemäß deren Prioritäten fortzusetzen, die im National Development Plan 2011–2013 niedergelegt sind.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Fortschritte des palästinensischen Staatsaufbaus unter Premierminister Salam Fayyad, und wie schätzt sie die Aussage der Weltbank vom 21. September 2010 ein, demzufolge Palästina eine gute Positionierung für die Errichtung eines Staates „in der nahen Zukunft“ erreicht habe (Weltbank: Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, September 21, 2010)?

Die jüngsten Berichte von Internationalem Währungsfonds, Weltbank und Vereinten Nationen anlässlich des Treffens der Hauptgeberländer und -institutionen für die palästinensischen Gebiete („Ad-hoc Liaison Committee“) haben im April 2011 festgestellt, dass die Palästinensische Behörde in Schlüsselbereichen bereits oberhalb der Schwelle eines funktionierenden Staates agiert. Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung.

11. Wie hat die Bundesregierung auf die Ankündigung einer Staatsausrufung für 2011 auch ohne vorherigen Friedensvertrag durch den palästinensischen Premierminister Salam Fayyad gegenüber den PA und der israelischen Regierung reagiert?

Der Bundesregierung sind keine entsprechenden Äußerungen von Premierminister Salam Fayyad bekannt. Der Premierminister hat vielmehr stets bekräftigt, sein Ziel und das Ziel seiner Regierung sei, bis September 2011 auf palästinensischer Seite die institutionellen Voraussetzungen für eine Staatsgründung zu schaffen. Weiter hat er unterstrichen, dass das Erlangen dieser Voraussetzungen kein Selbstzweck sei, sondern eine Dynamik unterstützen solle, damit das palästinensische Volk möglichst rasch in freier Selbstbestimmung in einem eigenen Staat auf der Basis der Grenzlinsen von 1967 leben könne. Dies deckt sich mit der Auffassung der Bundesregierung.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Aussichten eines zu erwartenden Antrags der PA auf Anerkennungen der staatlichen Unabhängigkeit der palästinensischen Gebiete bei der Generalversammlung und dem Welt-sicherheitsrat der Vereinten Nationen?

Die Anerkennung von Staaten erfolgt bilateral zwischen zwei Staaten, nicht durch die VN-Generalversammlung.

Die PLO könnte als völkerrechtliche Vertretung des palästinensischen Volkes die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen beantragen. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der VN-Charta können Mitglied der Vereinten Nationen „friedliebende Staaten“ werden, „welche die Verpflichtungen aus dieser Charta übernehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen“. Die Aufnahme eines Staats als Mitglied erfolgt durch die Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrates (Artikel 4 Absatz 2 VN-Charta). Ein Antrag der PLO müsste also vom Sicherheitsrat mit einer Empfehlung zur Aufnahme an die Generalversammlung weitergeleitet werden.

13. Welche Reaktionen seitens der Regierung Israels erwartet die Bundesregierung auf eine Staatsausrufung für 2011 auch ohne vorherigen Friedensvertrag durch die PA, und wie schätzt sie die Äußerung des israelischen Außenministers Avigdor Lieberman ein, der für einen solchen Fall gedroht hat, dass Israel Teile des Westjordanlandes annektieren und bestehende Friedensverträge annullieren könnte?

Die israelische Regierung hat wiederholt erklärt, dass sie ein solches Vorgehen seitens der palästinensischen Seite ablehnt und Verhandlungen möchte. Der israelische Premierminister Benjamin Netanyahu hat sich seit Juni 2009 öffentlich zu einer Zweistaatenlösung bekannt, zuletzt in einer Rede vor der Knesset am 16. Mai 2011. Im Rahmen seines Besuchs in Berlin am 7. April 2011 unterstrich er: „Wir sind uns voll und ganz einig darin, dass wir versuchen müssen, Wege zu finden, um diese Verhandlungen wieder aufleben zu lassen [...] Wir versuchen, die Verhandlungen wieder anzustoßen, um Frieden, Sicherheit und Stabilität zu erreichen.“

14. Plant die Bundesregierung nach der Einrichtung eines deutsch-palästinensischen Lenkungsrates weitere Schritte einer Aufwertung der diplomatischen Beziehungen zu den PA, etwa durch die Umwandlung der palästinensischen Generalvertretung in eine Botschaft nach dem Muster anderer EU-Mitgliedstaaten?

Die Bundesregierung hat die jüngsten Maßnahmen einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten zur Aufwertung des Status der dortigen palästinensischen Vertretung verfolgt und prüft derzeit Optionen für eine Erweiterung der deutsch-palästinensischen Zusammenarbeit. Dazu gehört u. a. eine mögliche Aufwertung der palästinensischen Generaldelegation in Deutschland.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung das Versöhnungsabkommen zwischen Fatah und Hamas?

Die Aussöhnung zwischen Hamas und Fatah ist eine direkte Konsequenz aus dem „Arabischen Frühling“ und trifft bei Palästinensern in der Westbank und in Gaza auf starke Unterstützung. Dieser Schritt könnte die Realisierung einer Zweistaatenlösung insofern erleichtern, als er die Perspektive auf einen einheitlichen palästinensischen Staat erhält. Entsprechend hat sich die Europäische

Union in ihren Ratsschlussfolgerungen seit 2009 immer wieder für eine „Ausöhnung unter Präsident Abbas“ ausgesprochen. Entscheidend ist aus Sicht der Bundesregierung, dass auch eine neue Regierung der Gewaltfreiheit und einer verhandelten Friedenslösung mit Israel verpflichtet bleibt. Die Substanz der Quartett-Kriterien muss reflektiert sein. Die Bundesregierung wird eine neue Regierung, sofern sie unter der Ägide von Präsident Mahmud Abbas als Expertenregierung zustande kommt, an ihren Taten messen.

16. Wird die Bundesregierung auch eine palästinensische Regierung der nationalen Einheit unterstützen und damit die derzeitige intensive Zusammenarbeit mit dem Kabinett von Premierminister Salam Fayyad fortsetzen?

Die neue palästinensische Regierung soll nach bisherigen Verlautbarungen aus parteilosen Experten bestehen. Ihre Hauptaufgaben sollen die Vorbereitung von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen und Wahlen zum PLO-Parlament sowie der Wiederaufbau des Gazastreifens sein. Präsident Mahmud Abbas hat angekündigt, dass er auch weiterhin die Leitlinien der Politik einer solchen Expertenregierung vorgeben werde, sowie als PLO-Vorsitzender auch zukünftig ausschließlich für die Friedensverhandlungen mit Israel zuständig bleibe. Die Bundesregierung wird die Programmatik und das Personaltableau einer neuen Regierung sorgfältig prüfen und erwartet, dass die Substanz der Kriterien des Nahost-Quartetts darin adäquat reflektiert sein wird.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung die Ankündigung von Staatspräsident Nicolas Sarkozy, im Falle eines stockenden Friedensprozesses im September 2011 hinsichtlich der Anerkennung eines palästinensischen Staates „seine Verantwortung (zu) übernehmen“?

Die Bundesregierung ist ebenso wie die französische Regierung der Auffassung, dass der Nahost-Friedensprozess umgehend fortgesetzt werden muss und die Zeit drängt. Deutschland und Frankreich arbeiten gemeinsam intensiv daran, schnell zu substantiellen Verhandlungen über alle Endstatusfragen zurückzukehren. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

