

Ägyptens Grenz-Position

Die historischen und rechtlichen Grundlagen der ägyptischen Beziehungen zum Gaza-Streifen

Nach dem vorläufigen Waffenstillstand zwischen Israel und der Hamas geht es jetzt vor allem um eine Sicherung der ägyptischen Grenze zum Gaza-Streifen. Ägypten besteht hierbei bislang auf einer Position, die weder fremde Truppen auf ägyptischem Gebiet noch ein ägyptisches Engagement auf palästinensischem Gebiet zulässt. Kairo begründet seine Position mit einer Rechtslage, die historisch und völkerrechtlich zwar plausibel ist, politisch aber nicht weiter führt.

Der vorläufige Waffenstillstand zwischen Israel und der Hamas im Gaza-Streifen scheint zu halten. Am 22. Januar treffen sich ägyptische Unterhändler mit Vertretern beider Seiten in Kairo, um ein langfristiges Waffenstillstandsabkommen auszuhandeln. Eine der Hauptfragen hierbei wird Status und Kontrolle der ägyptischen Grenze zum Gaza-Streifen bei Rafah sein. Israel besteht auf eine effektive Unterbindung des (Waffen-)Schmuggels durch Tunnel zwischen Ägypten und Gaza, um den Raketenbeschuss auf israelisches Gebiet zu stoppen. Die Hamas fordert eine Öffnung der Grenze nach Ägypten, um eine Versorgung der Bevölkerung und damit ihre eigene Position im Gaza-Streifen zu sichern. Die palästinensische Autonomiebehörde will wieder die Kontrolle im Gaza-Streifen erlangen und verlangt nach stärkerem ägyptischem Engagement. Die arabische Öffentlichkeit fordert eine schnelle und nachhaltige Verbesserung der humanitären Lage im Gaza-Streifen. Und das politische Establishment in Kairo besteht auf einer Wahrung ägyptischer Souveränitätsrechte auf seinem Territorium.

Die ägyptische Regierung befindet sich zwischen diesen Ansprüchen und Erwartungen

in einer schwierigen Lage. Innenpolitisch und in der arabischen Welt sieht sie sich dem Vorwurf ausgesetzt, zu wenig für die Menschen im Gaza-Streifen zu tun. Eine aktivere Rolle in der Grenzfrage würde aber eine Anerkennung der Hamas und damit außen- sowie innenpolitische Verwerfungen bedeuten. Ägypten bezieht sich daher auf seine territoriale Souveränität und hält die Grenze zum Gaza-Streifen weitgehend geschlossen. Gleichzeitig besteht es auf einer Position, die weder fremde Truppen zur Grenzsicherung auf ägyptischem Gebiet zulässt, noch ein ägyptisches Engagement jenseits der Grenze vorsieht. Argumentationsgrundlagen sind hierbei eine Reihe von historischen Entwicklungen und rechtlichen Voraussetzungen, die in der Öffentlichkeit wenig bekannt sind. Umso entscheidender ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt die genaue Berücksichtigung der historischen und rechtlichen Entwicklung des ägyptischen Verhältnisses zum Gaza-Streifen.

Die historische Entwicklung

Obwohl Gaza von der Antike bis zum 16. Jahrhundert immer wieder Teil des ägyptischen Herrschaftsgebietes war und die heutigen Bewohner des Gaza-Streifens einen Dialekt sprechen, der dem Ägyptisch-Arabischen ähnelt, ist Gaza aus Sicht Ägyptens Ausland. Seit der Niederlage der Mamelucken gegen die Osmanen 1517 gehörte das Gebiet um Gaza zum Osmanischen Reich. Die heutige Grenze zwischen Ägypten und dem Gaza-Streifen wurde bereits 1906 vertraglich zwischen dem Osmanischen Reich und Ägypten festgelegt und stellt daher keine koloniale Grenzziehung dar. Nach der osmanischen Niederlage im Ersten Weltkrieg wurde das Gebiet 1922 Teil des

21. Januar 2009

www.kas.de/aegypten

www.kas.de

britischen Völkerbundsmandats für Palästina. Der UN-Teilungsplan von 1947 sah das Gebiet sowie einen Abschnitt der heutigen israelischen Grenzregion zu Ägypten dann als Teil eines zukünftigen Staates Palästina vor. Im Laufe des arabisch-israelischen Krieges, der nach Ablehnung des UN-Teilungsplanes durch die arabischen Staaten ausbrach, besetzten schließlich ägyptische Truppen das Territorium des heutigen Gaza-Streifens. Weil Israel das Gebiet um Gaza zunächst nicht als Staatsgebiet beanspruchte, bestätigte das ägyptisch-israelische Waffenstillstandsabkommen vom Juli 1949 diese „Zuständigkeiten“. Erst jetzt konnte vom Gaza-Streifen als politisch-geographisches Gebiet in seiner heutigen Form gesprochen werden.

Trotz einer vorübergehenden israelischen Besetzung des Gebiets im zweiten arabisch-israelischen Krieg 1956 blieb der Gaza-Streifen bis 1967 unter ägyptischer Verwaltung. Anders als Jordanien, das die Westbank annektierte und zahlreichen Palästinensern jordanische Pässe ausstellte, blieb der Gaza-Streifen für Ägypten „verwaltetes Ausland“. Die Bewohner erhielten keine staatsbürgerlichen Rechte und blieben formell staatenlos. Die ägyptische Verwaltung endete, als der Gaza-Streifen und die Sinai-Halbinsel im Juni-Krieg 1967 von Israel erobert und als strategische „Pufferzone“ zum Kriegsgegner Ägypten besetzt wurden.

In den ägyptisch-israelischen Friedensverhandlungen der Jahre 1978/79 war dann nicht nur eine Rückgabe des Sinai an Ägypten Gegenstand, sondern auch ein Autonomiestatus für die Westbank und den Gaza-Streifen. Schnell wurde allerdings klar, dass sowohl Ägypten als auch Israel die politischen Prioritäten auf die Klärung bilateraler Fragen legten und an einer Autonomieregelung für die Palästinenser kein nachhaltiges Interesse hatten. Die Vernachlässigung dieser Frage seitens der Ägypter war der Auslöser für den bis heute virulenten Vorwurf in der arabischen Welt, Ägypten habe die palästinensischen Interessen für einen Separatfrieden mit Israel „verraten“.

Erst 1993/94 kam wieder Bewegung in die Statusfrage des Gaza-Streifens. Angesichts

der gravierenden sozialen, ökonomischen und politischen Probleme des Gebiets war Israel bereits seit geraumer Zeit daran interessiert, die Verantwortung für den Gaza-Streifen wieder abzugeben. Das israelische Interesse am „Gaza-Jericho-Abkommen“, das u.a. einen Autonomiestatus für Gaza vorsah, bestand daher primär in der Übergabe der politischen Verantwortung für den dicht besiedelten Unruheherd an die Palästinenser. Realpolitisch betrachtet, diente der Osloer Friedensprozess daher nicht zuletzt der „Verselbständigung“ eines Gebiets, an dem weder Israel noch Ägypten Interesse hatten. Da Israel aber nach wie vor die Grenze zwischen Gaza-Streifen und Ägypten bei Rafah kontrollierte, änderte sich für Ägypten rechtlich zunächst wenig.

Die Rechtslage

Dies änderte sich erst, als Israel im Sommer 2005 gegen heftige innenpolitische Widerstände seinen vollständigen Rückzug aus Gaza und die Räumung aller israelischen Siedlungen in dem Gebiet umsetzte. Zum ersten Mal standen die ägyptischen Grenzer am Übergang von Rafah nun palästinensischen Kollegen gegenüber. Für Kairo entstand nun schnell die Notwendigkeit, einerseits seine Souveränität zu wahren, zum anderen einen geregelten Grenzverkehr mit funktionierenden Regeln und Strukturen auf der anderen Seite der Grenze zu gewährleisten. Ägypten bemühte sich daher um die Vermittlung einer bilateralen Grenzvereinbarung zwischen Israelis und Palästinensern, an der Ägypten als Vertragspartner nicht beteiligt werden sollte. Ergebnis dieser Bemühungen war das israelisch-palästinensische Grenzabkommen vom 15. November 2005. Dieses Abkommen sollte die Modalitäten von Grenzübertritt und Grenzsicherung u.a. am Grenzübergang Rafah regeln. Bereits damals bestand Ägypten auf zwei Positionen, die auch im jüngsten Gaza-Konflikt von zentraler Bedeutung sind: erstens, keine fremden Truppen auf ägyptischem Gebiet und zweitens, keine ägyptische Verantwortung für palästinensisches Gebiet.

Auf der Suche nach einer dritten Partei, die (statt bzw. ohne Ägypten) eine Sicherung

21. Januar 2009

www.kas.de/aegypten

www.kas.de

der Grenze bei Rafah gewährleisten könnte, wandte man sich an die Europäer. Auf Bitten Israels und der palästinensischen Autonomiebehörde entsandte die EU Ende November die Kontrollkommission „European Union Border Assistance Mission at Rafah“ („EU BAM Rafah“) an den palästinensisch-ägyptischen Grenzübergang. Aufgabe der „EU BAM Rafah“ sollte es sein, gemeinsam mit palästinensischen Sicherheitskräften und in Zusammenarbeit mit israelischen Behörden die Grenze zu Ägypten auf dem Gebiet des Gaza-Streifens zu kontrollieren. Der Wahlsieg der Hamas Anfang 2006 und die zunehmenden innerpalästinensischen Auseinandersetzungen um die Kontrolle des Gaza-Streifens führten allerdings schnell zu Unsicherheiten und zu einer zeitweiligen Aussetzung der EU-Mission. Die im ersten Halbjahr 2007 zunehmenden Kämpfe zwischen Hamas und Fatah zwangen die EU-Beobachter schließlich zum Verlassen des Gaza-Streifens. Mit der Machtübernahme der von der EU als Terrororganisation eingestuften Hamas wurde die Mission Mitte Juni 2007 ausgesetzt. Im September 2007 riegelte Israel den Gaza-Streifen schließlich weitgehend ab, um die Hamas zur Einstellung des Abschusses von Raketen auf israelisches Gebiet zu zwingen.

Ägypten und das Grenzabkommen von 2005

Die Rechtslage am ägyptischen Grenzübergang zum Gaza-Streifen ist seither Gegenstand unterschiedlicher (völker)rechtlicher Interpretationen. Die Hamas sieht sich nach ihrem Wahlsieg als rechtmäßige Regierung im Gaza-Streifen und verlangt eine Öffnung der Grenze nach Ägypten, um eine Versorgung der Bevölkerung und damit eine Absicherung der eigenen Machtbasis zu gewährleisten. Israel und die EU betrachten die Hamas als illegitime Terrororganisation und weigern sich, mit der Hamas in Verhandlungen über die Grenzkontrolle einzutreten, da dies eine implizite Anerkennung der Organisation bedeuten würde. Die palästinensische Autonomiebehörde betrachtet sich als legitime Regierung über Gaza und besteht auf einer Einhaltung der Verträge. Kairo unterstützt diese Position und betrachtet das Grenzabkommen von 2005 nach wie vor als

gültig. Hintergrund ist die Argumentation, es handele sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, für den nicht die jeweilige politische Mehrheit im Land sondern die legitime Vertretung des Staates verantwortlich sei. Die palästinensische Autonomiebehörde als vertragsschließende Partei ist eine quasi-staatliche Einrichtung, die Regierungsfunktionen in den palästinensischen Autonomiegebieten im Westjordanland und im Gaza-Streifen wahrnimmt. Nur sie genießt (wenn auch eingeschränkt) internationale Anerkennung als rechtmäßige Vertretung des palästinensischen Volkes. Diese rechtliche Bewertung impliziert, dass die Hamas rechtlich nicht zur Vertretung des palästinensischen Volkes befugt ist und es bei Modifikation oder gar auch einer Aufhebung des Grenzvertrages nicht ihrer Partizipation bedarf. Aus dem Vertrag ergibt sich ferner, dass eine Öffnung der Grenze die Anwesenheit einer „dritten Partei“ als unabhängigen Beobachter voraussetzt. Schließlich ist das Abkommen weder in Ermangelung einer zeitlichen Befristung im Vertragstext unwirksam, noch infolge einer parteilichen Disposition aufgehoben worden. Aus dem Wortlaut des Abkommens ergibt sich zwar eine zeitliche Begrenzung; diese ist jedoch in einem gesonderten vom Vertragstext abgesetzten Teil manifestiert.

Für Ägypten ist daher die Sache klar: Das bilaterale Abkommen zwischen Israel und der palästinensischen Autonomiebehörde ist nach wie vor in Kraft. Solange auf der anderen Seite der Grenze aber keine Truppen der palästinensischen Autonomiebehörde und keine europäischen Beobachter stationiert sind, werden die Voraussetzungen einer Grenzöffnung nach diesem Abkommen nicht erfüllt. Unabhängig hiervon ist Ägypten nach dem im Völkerrecht geltenden Territorialitätsprinzip berechtigt, mit seiner Grenze nach zu Belieben verfahren und zwar unabhängig von den politischen Konstellationen und Entwicklungen auf der anderen Seite.

Schlussfolgerungen

Die gegenwärtige Position Ägyptens im Gaza-Konflikt ist sowohl historisch als auch juristisch konsequent und plausibel. Poli-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO ÄGYPTEN

ANDREAS JACOBS

21. Januar 2009

www.kas.de/aegypten

www.kas.de

tisch bietet sie allerdings nur wenig Handlungsspielraum. Kairos „doppeltes Nein“ in der Grenzfrage (keine fremden Truppen auf eigenem Gebiet, keine eigenen Truppen auf palästinensischem Gebiet) wird sich angesichts des zunehmenden internationalen und innenpolitischen Drucks nicht mehr lange aufrechterhalten lassen. Israel fordert mehr ägyptische Verantwortung bei der Grenzsicherung, die Autonomiebehörde will eine ägyptische Truppenpräsenz auf palästinensischem Gebiet, die öffentliche Meinung in Ägypten besteht auf Wahrung der nationalen Souveränität und die arabische Welt ruft nach einer Grenzöffnung. In dieser Gemengelage wird Ägypten mittel- und vermutlich sogar kurzfristig nicht umhinkommen, sich in ein multilaterales Grenzregime einbinden zu lassen und damit politische Verantwortung für eine Kontrolle der Grenze zu übernehmen. Mit seiner Rolle als Vermittler hat es die Hamas als – wenn auch illegitimen – politischen Akteur längst anerkannt. Will Kairo eine offizielle Anerkennung der Hamas weiter vermeiden und gleichzeitig seinen innenpolitischen Interessen und internationalen Verpflichtungen gerecht werden, muss es in der Grenzfrage mehr Flexibilität an den Tag legen.