

## Das Ende der Zweistaatenregelung?

Alternativen und Prioritäten für die Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts

Muriel Asseburg / Jan Busse

Angesichts der Instabilität im Nahen Osten betonten Israels Premierminister Benjamin Netanjahu und Kanzlerin Angela Merkel bei den gemeinsamen Regierungskonsultationen im Februar 2016, dass es nicht die Zeit für große Fortschritte im israelisch-palästinensischen Friedensprozess sei. Doch fördert das Festhalten an der Zweistaatenregelung als bloßes Mantra, bei dem konkrete Umsetzungsschritte unterbleiben, die Verfestigung der Einstaatenrealität unter israelischer Dominanz. Dies macht eine Konfliktregelung letztlich unmöglich. In den Bevölkerungen nimmt die Zustimmung zu einer Zweistaatenregelung ab. Als Alternativen haben Einstaaten- oder Konföderationsmodelle derzeit zwar noch geringere Realisierungschancen. Deutsche und europäische Politik sollte dennoch kreative und konstruktive Aspekte solcher Modelle ausloten, die es erlauben, nationalen Identitäten sowie individuellen und kollektiven Rechten kooperativ Geltung zu verschaffen. Priorität muss allerdings sein, bei den Konfliktparteien durch eine Veränderung der Kosten-Nutzen-Kalküle den politischen Willen zu generieren, überhaupt eine Konfliktregelung herbeizuführen.

Seit der UN-Teilungsresolution von 1947 hat sich das Paradigma des Zweistaatenmodells sowohl in großen Teilen der internationalen Gemeinschaft als auch unter den wichtigsten Vertreterinnen und Vertretern der Konfliktparteien und deren Bevölkerungen allmählich als bevorzugte Option durchgesetzt, den israelisch-palästinensischen Konflikt dauerhaft zu regeln. Der UN-Sicherheitsrat hat diesen Ansatz in Resolution 1397 vom März 2002 explizit bestätigt.

Die Eckpunkte einer Zweistaatenregelung sind längst definiert. US-Präsident Barack Obama hat sie bei seiner ersten Rede vor der UN-Generalversammlung im September

2009 formuliert; die E3 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) haben sie im Februar 2011 im UN-Sicherheitsrat vorgestellt. Sie umfassen eine territoriale Regelung auf Basis der Grenzen von 1967 mit vereinbartem Gebietstausch; Sicherheitsarrangements, die die Bedürfnisse beider Seiten berücksichtigen; eine gerechte, für die Konfliktparteien und die Hauptaufnahmeländer akzeptable Regelung der Flüchtlingsfrage sowie Jerusalem als Hauptstadt beider Staaten. Die israelisch-palästinensische Prinzipienklärung von Oslo (1993) war insofern ein entscheidender Schritt, als die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) den

*Dr. Muriel Asseburg ist Senior Fellow in der SWP-Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika.*

*Jan Busse ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Politik und Konfliktforschung an der Universität der Bundeswehr München. Dieses SWP-Aktuell beruht in Teilen auf einem Kapitel ihres Buches »Der Nahostkonflikt: Geschichte, Positionen, Perspektiven«, das im August 2016 bei C. H. Beck erscheint.*

Staat Israel förmlich anerkannte. Israel wiederum erkannte zwar nicht einen palästinensischen Staat, aber immerhin die PLO förmlich an – und damit das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser. Zudem sind in bisherigen israelisch-palästinensischen Verhandlungen und inoffiziellen Gesprächen detaillierte Regelungsansätze für alle Konfliktfelder erarbeitet worden.

Allerdings liegen die Positionen der Konfliktparteien bei sämtlichen Endstatus-Themen weit auseinander – deutlich weiter als in früheren Verhandlungen. Zwar bekannte sich Premierminister Netanjahu unter internationalem Druck in einer Rede an der Bar-Ilan-Universität 2009 grundsätzlich zu einer Zweistaatenregelung. Im Wahlkampf 2015 versprach er jedoch seinen Wählerinnen und Wählern ausdrücklich, dass in seiner Amtszeit kein palästinensischer Staat entstehen werde. Auch die von ihm geführte Regierung hat sich bislang nicht auf eine Zweistaatenregelung verpflichtet; mehrere Minister lehnen sie explizit ab und fordern für Israel Souveränität über zumindest einen Teil der besetzten Gebiete. Dabei werden nicht nur Sicherheitsgründe geltend gemacht, sondern historisch und religiös begründete Ansprüche auf »Judäa und Samaria« erhoben.

Die Führung in Ramallah hingegen hält am Streben nach palästinensischer Eigenstaatlichkeit und an einem Zweistaatenansatz fest. Palästinensische Politiker verweisen meist nur im Sinne einer Drohgebärde darauf, dass sie die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) auflösen und künftig auf gleiche staatsbürgerliche Rechte in einem Staat setzen würden, sollte es keine Fortschritte im Friedensprozess geben. Dabei rechnen auch sie nicht mehr damit, dass sich durch bilaterale Verhandlungen eine akzeptable Konfliktregelung erreichen ließe. Beide Konfliktparteien setzen daher in erster Linie auf unilaterale Schritte, um ihre jeweiligen Interessen durchzusetzen, und erhalten nur ein Minimum an Kooperation beim Management des Konflikts aufrecht.

## **Verfestigung der Einstaatenrealität**

Unterdessen hat sich im ehemaligen britischen Mandatsgebiet Palästina längst eine Einstaatenrealität herausgebildet (für Details vgl. SWP-Aktuell 28/2014). Zwar hat Israel mit Ost-Jerusalem nur einen Teil der besetzten palästinensischen Gebiete formal annektiert. Es übt aber auch in den anderen weitreichende Kontrolle aus. Die Basis dafür haben die Oslo-Abkommen von 1993 bis 1995 geschaffen. Dabei hätten sie lediglich für eine fünfjährige Übergangsperiode gelten und in palästinensische staatliche Unabhängigkeit münden sollen. Die Abkommen beschränken die PA im Wesentlichen auf die Selbstverwaltung und die Kontrolle der inneren Ordnung in den weitgehend unverbundenen A- und B-Gebieten (Enklaven in rund 38 Prozent der West Bank). Seit der Zweiten Intifada behält sich Israel zudem vor, eigenständig Militäroperationen und Verhaftungen in den A-Gebieten durchzuführen. Für die sogenannten C-Gebiete der West Bank (rund 62 Prozent) sehen die Abkommen ohnehin eine weitreichende israelische Kontrolle vor (Sicherheit, zivile Kontrolle, Verfahren zur Genehmigung von Bauprojekten, Land- und Ressourcennutzung; vgl. die Karte in UNOCHA, *Humanitarian Atlas 2015*, [www.ochaopt.org/documents/atlas\\_2015\\_web.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/atlas_2015_web.pdf), S. 4). Zugleich schreiben die Osloer Verträge für die Übergangsperiode fest, dass Israel die Land- und Seegrenzen sowie den Luftraum der palästinensischen Gebiete kontrolliert. Das ist bis heute der Fall. Einzig die Grenze zwischen Gaza-Streifen und Ägypten steht seit Mitte 2007 nicht mehr unter israelischer Kontrolle. Nicht zuletzt wurde mit den Oslo-Abkommen die israelische Dominanz über Jerusalem und die palästinensische Wirtschaft – insbesondere Währung, Handel und Ressourcenzugriff – zementiert.

Auch während des Oslo-Prozesses trieben israelische Regierungen, gleich welcher Couleur, den Siedlungsbau in den palästinensischen Gebieten voran. Die Scharon-Regierung setzte im Sommer 2005 lediglich die Räumung der Siedlungen im ressourcenarmen und ideologisch unbedeutenden

Gaza-Streifen durch – der nicht als Teil des historischen Stammlandes des jüdischen Volkes angesehen wird. Als Folge leben heute neben rund 2,89 Millionen Palästinenserinnen und Palästinensern rund 350 000 Siedlerinnen und Siedler in rund 125 Siedlungen in der West Bank. In Ost-Jerusalem sind es 200 000 Siedler in 12 Siedlungen. Etwa 10 000 Siedler leben zudem in etwa 100 Außenposten. Diese sind zwar auch nach israelischem Recht illegal, werden aber im Nachhinein zunehmend legalisiert, nur temporär geräumt oder nach Räumung an anderer Stelle wiedererrichtet.

So ist zwischen Mittelmeer und Jordan ein komplexes System entstanden, in dem die Bewohner je nach Staatsbürgerschaft, Wohnort (Israel, West Bank, Gaza-Streifen, Ost-Jerusalem) und ethnisch-religiöser Zugehörigkeit unterschiedliche Rechte genießen bzw. entbehren. Dabei beruht das System der Differenzierung in Israel und den besetzten Gebieten in erster Linie auf religiös definierter Volkszugehörigkeit.

Schon heute gibt es keine jüdische Mehrheit mehr in dem von Israel kontrollierten Gebiet. Insgesamt sind dort rund 12,6 Millionen Menschen ansässig, etwa 6,2 Millionen davon sind Juden, 6,3 Millionen Araber (Palästinenser und andere arabische Minderheiten). Das demographische Verhältnis dürfte sich in den kommenden Jahren weiter zuungunsten des jüdischen Anteils verändern. Mit großen Einwanderungswellen wie in den 1980er und 1990er Jahren ist nicht zu rechnen.

### **Nachlassende Zustimmung**

Eine Zweistaatenregelung wird immer unwahrscheinlicher. Die finanziellen und politischen Kosten ihrer Umsetzung steigen mit jeder Siedlungseinheit, die wieder abgebaut, und mit jedem Siedler, der evakuiert und entschädigt werden müsste. Zugleich haben Besatzung und Siedlungsbau eine immer stärkere Zerstückelung der palästinensischen Gebiete zur Folge – und damit des Territoriums, das für einen palästinensischen Staat zur Verfügung stünde. Dazu

tragen auch die Errichtung von Siedlungsinfrastruktur und Sperranlagen bei, die (unterschiedlich geregelte) Abriegelung Ost-Jerusalems und des Gaza-Streifens sowie ein komplexes System von Checkpoints, separierten Straßen und Passierscheinen. Zusätzlich stellt die Spaltung zwischen Fatah in der West Bank und Hamas im Gaza-Streifen, die zur Etablierung von zwei Regierungs- und Sicherheitsapparaten und zwei Rechtssystemen geführt hat, die Schaffung eines palästinensischen Staates in Frage.

Als Konsequenz sind die Bevölkerungen in Israel und den palästinensischen Gebieten mehr und mehr von einer Zweistaatenregelung abgerückt. Während diese Regelung laut Umfragen spätestens seit Mitte der 2000er Jahre in der israelischen und der palästinensischen Bevölkerung mehrheitsfähig war, hat die Zustimmung seither in beiden Gesellschaften deutlich abgenommen. Laut Palestinian Center for Policy and Survey Research (PCPSR) lehnte im Dezember 2014 erstmals eine Mehrheit von 51 Prozent der befragten Palästinenser eine Zweistaatenregelung ab. Im Dezember 2015 waren es 54 Prozent. Außerdem hielten knapp zwei Drittel der Befragten eine solche Regelung aufgrund des Siedlungsbaus nicht mehr für praktikabel. Der gleiche Trend zeigt sich auch in der israelischen Bevölkerung. Nach einer Umfrage des Harry S. Truman-Instituts der Hebräischen Universität in Jerusalem lag dort im Juni 2015 die Zustimmung zur Zweistaatenregelung bei 51 Prozent. Ein Jahr zuvor waren es noch 62 Prozent gewesen. Auch viele Israelis halten folglich die Umsetzung einer Zweistaatenregelung nicht mehr für realistisch und erwarten von ihr keine Befriedung.

Die Frustration über das Scheitern des Friedensprozesses geht in beiden Gesellschaften auch einher mit der Ausprägung einer Opferhaltung, der Dämonisierung der anderen Seite, einer Radikalisierung und Befürwortung von Gewalt. Dies äußert sich einerseits in konkreten Gewaltakten, wie den (Messer-)Angriffen palästinensischer Einzeltäter und den sogenannten Preisschildangriffen israelischer Siedler (Angriffen, die

signalisieren sollen, dass Maßnahmen, die den Interessen der Siedler zuwiderlaufen, einen Preis haben). Allein seit der jüngsten Gewalteskalation im Oktober 2015 kamen bis Ende März 2016 rund 30 Israelis und 150 Palästinenser um. Und auch wenn diese Eskalation, die viele Beobachter als »Dritte Intifada« bezeichnen, bislang nicht die Form eines organisierten Aufstands angenommen hat: Das Fehlen einer politischen Perspektive – die letzten Verhandlungen kamen im April 2014 zum Erliegen – gefährdet das in Oslo vereinbarte Konfliktmanagement.

Die Radikalisierung geht wiederum mit der Erosion demokratischer Werte einher. So lehnten 2015 laut Israel Democracy Institute ein Viertel der befragten jüdischen Israelis gleiche Rechte für nichtjüdische Israelis ab. Knapp 40 Prozent sahen in einem starken Führer, der keiner demokratischen Kontrolle unterliegt, die Lösung für Israels Probleme. In den palästinensischen Gebieten ist es in Reaktion auf nachlassende Popularität der beiden Führungen in Gaza und Ramallah (nicht zuletzt aufgrund mangelnder Fortschritte bei der Beendigung der Besatzung) zu einer weiteren Einschränkung politischer Freiheiten gekommen. Ein demokratisches Regierungssystem besteht ohnehin nur auf dem Papier (und im Rahmen des Besatzungsregimes). Zugleich hat die Schaffung einer demokratischen Ordnung laut einer Umfrage des PCPSR vom September 2015 nur für 9 Prozent der Palästinenser oberste Priorität. Wichtiger sind den Befragten das Ende der Besatzung (48 Prozent), die Realisierung des Rückkehrrechts (30 Prozent) und die Islamisierung der Gesellschaft (13 Prozent). Damit laufen letztlich die innenpolitischen Entwicklungen in beiden Gemeinwesen, befeuert durch den Konflikt, auch der internationalen Vorstellung zuwider, dass Zweistaatlichkeit zur Etablierung zweier *demokratischer* Staaten führen würde.

Auf beiden Seiten werden konfrontative Methoden des Konfliktaustrags (Gewalt, Boykott, Rechtsweg, Internationalisierung vs. Dominanz, Abschottung) zusehends als alternativlos wahrgenommen. Auch die israe-

lische Opposition bietet keine glaubwürdigen Alternativen an, um eine Zweistaatenregelung zu fördern. Zumindest entspringt der Plan zur Trennung von den Palästinensern, den Oppositionsführer Jitzhak Herzog Anfang 2016 präsentierte, dem gleichen Wagenburgdenken wie die Politik Netanjahus.

Damit droht nicht nur eine erneute Konfrontation zwischen Israel und dem Gaza-Streifen, die noch gewaltsamer verlaufen dürfte als die letzte, sondern auch eine weitere Erosion oder gar ein Zusammenbruch der PA – sei es im Zuge einer Eskalation der aktuellen Gewalt zu einem flächendeckenden bewaffneten Aufstand, einer Verschärfung der Finanzkrise der PA oder auch infolge gewaltförmiger innerpalästinensischer Auseinandersetzungen um die Nachfolge von Präsident Abbas (Jahrgang 1935).

### **Alternativen zur Zweistaatlichkeit**

Angesichts wachsender Zweifel an der Realisierbarkeit einer Zweistaatenregelung sind in den letzten Jahren sowohl auf israelischer wie auf palästinensischer Seite alternative Ansätze entwickelt worden, mit dem Konflikt umzugehen. Dazu zählen Einstaatenmodelle, die eine jüdische Dominanz vorsehen, Vorschläge für einen binationalen Staat sowie Konzepte für eine Konföderation zweier unabhängiger Staaten.

### **Ein Staat mit jüdischer Dominanz**

Auf israelischer Seite finden sich Befürworterinnen und Befürworter einer Einstaatenregelung insbesondere im rechten politischen Spektrum. Sie erheben aus religiös-ideologischen Motiven Anspruch auf die West Bank. So lehnen etwa der ehemalige Außen- und Verteidigungsminister Mosche Arens und Staatspräsident Reuven Rivlin – beide Likud – eine Zweistaatenregelung ab und werben stattdessen für die Annexion der West Bank, wobei der palästinensischen Bevölkerung gleichzeitig Bürgerrechte gewährt werden sollen.

Auch Naftali Bennett, Chef der rechts-extremen Siedlerpartei Jüdisches Heim, Bil-

dungsminister und Mitglied im Sicherheitskabinett, lehnt einen palästinensischen Staat ab. Er plädiert in seinem 2012 vorgelegten »Stabilitätsplan« für die unilaterale Annexion der C-Gebiete der West Bank und der dortigen israelischen Siedlungen. Die in diesen Gebieten lebenden Palästinenserinnen und Palästinenser sollen volle Bürgerrechte in Israel erhalten. Bennett unterschätzt in seinem Plan jedoch nicht nur die Zahl der betroffenen Palästinenser erheblich: Er setzt sie mit 50 000 an, während sie nach Angaben der UN von 2014 rund 300 000 beträgt. Er gesteht auch der im A- und B-Gebiet siedelnden palästinensischen Bevölkerung lediglich autonome Selbstverwaltung zu.

Entsprechende Vorschläge für eine Konfliktregelung aus den Reihen der israelischen Rechten stellen somit eine Formalisierung der Einstaatenrealität dar. Sie sehen, wenn auch in unterschiedlicher Schärfe, die Beibehaltung unterschiedlicher Rechte vor, inklusive einer Bevorzugung der jüdischen gegenüber der palästinensischen Bevölkerung. Palästinensische Eigenstaatlichkeit lehnen sie grundsätzlich ab. Palästinenser hätten in den annektierten Gebieten zwar die israelische Staatsbürgerschaft und individuelle Bürgerrechte, als Kollektiv würden ihnen aber nur eingeschränkt politische Rechte zugestanden. Demnach zielt dieser Ansatz nicht auf einen binationalen Staat, sondern auf eine jüdisch dominierte Einstaatlichkeit, bei der die israelische Souveränität auch formal auf einen Teil der besetzten Gebiete ausgeweitet würde.

Auffällig ist auch, dass in diesen Vorschlägen der Gaza-Streifen explizit oder implizit ausgeschlossen wird. Denn nur ohne dessen Bevölkerung (Ende 2015 nach Angaben des palästinensischen Statistikamtes rund 1,85 Millionen Menschen) wäre es möglich, in einem solchen Staat mittelfristig eine demographische jüdische Mehrheit sicherzustellen. Folgerichtig schließen entsprechende Vorschläge auch das Recht auf Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge kategorisch aus.

### **Ein demokratischer binationaler Staat**

Neben diesen Vorstellungen gibt es Vorschläge für eine Einstaatenregelung bzw. einen binationalen Staat, die für Israelis und Palästinenser die gleichen Rechte vorsehen. Sie stammen (abgesehen von internationalen Debattenbeiträgen) von einer relativ kleinen Minderheit post-zionistischer Israelis. So sieht zum Beispiel der ehemalige Arbeitspartei-Politiker und Knesset-Sprecher Avraham Burg in der geringen Wahrscheinlichkeit einer Zweistaatenregelung die Chance für einen Staat auf der Grundlage von Gleichheit, Gerechtigkeit und Freiheit für Israelis und Palästinenser. Für den israelischen Historiker Ilan Pappé stellt eine solche Einstaatenregelung die einzige Möglichkeit dar, die Diskriminierung der palästinensischen Bevölkerung in Israel und die israelische Besatzung zu beenden und palästinensischen Flüchtlingen die Rückkehr zu ermöglichen.

Auch der israelische Soziologe Yehouda Shenhav spricht sich für eine Einstaatenregelung aus. Er problematisiert insbesondere, dass die Fokussierung des Zweistaatenansatzes auf die 1967 einsetzende Besatzung das im Krieg von 1948 begangene Unrecht vernachlässige. Außerdem würde durch eine Evakuierung der Siedlungen neues Unrecht geschehen. Er befürwortet daher ein konkordanzdemokratisches System in einem Staat. Wesentliches Element der politischen Ordnung soll ein gemeinsames israelisch-palästinensisches Verfassungsgericht sein.

Zudem sprechen sich immer mehr palästinensische Intellektuelle und Aktivisten – jenseits der nationalistisch orientierten Parteien der PLO – für Einstaatlichkeit aus. So setzte sich etwa der 2003 verstorbene Literaturwissenschaftler Edward Said, der die internationale Debatte über Palästina maßgeblich prägte, bereits 1999 für die Errichtung eines binationalen Staats als Alternative zum Oslo-Friedensprozess ein. Einerseits verwies er auf eine Vielzahl wechselseitiger Abhängigkeiten beider Seiten, die eine Trennung praktisch unmöglich mache. Andererseits hielt er die Durchsetzung der

nationalen palästinensischen Selbstbestimmung in einem eigenen Staat aufgrund israelischer Ansprüche auf das Territorium für nicht realisierbar. Stattdessen sah er in gleichen Bürgerrechten für Israelis und Palästinenser das entscheidende Fundament für ein funktionierendes Zusammenleben in einem Staat.

Der palästinensische Philosoph, ehemalige PLO-Vertreter in Ost-Jerusalem und langjährige Präsident der dortigen Al-Quds-Universität Sari Nusseibeh, der die Zwei-staatenregelung lange Zeit unterstützt hatte, sprach sich 2011 für eine israelische Annexion der besetzten Gebiete aus – ein für die palästinensische Gesellschaft provokant anmutendes Gedankenexperiment. Palästinenser wären dann zunächst Bürger zweiter Klasse mit Bürgerrechten, aber ohne politische Rechte. Das Streben nach vollen Bürgerrechten in diesem Staat würde die Lebenssituation der Palästinenser im Vergleich zur Lage unter der Besatzung deutlich verbessern. Aus anderen Motiven plädiert die palästinensische Wissenschaftlerin und Aktivistin Ghada Karmi für eine Einstaatenregelung. Sie sieht in der angestrebten palästinensischen Eigenstaatlichkeit eine Illusion und setzt auf den Kampf um gleiche Rechte, nicht zuletzt um die Ungerechtigkeit der Besatzung offenzulegen.

Der palästinensisch-amerikanische Journalist und Aktivist Ali Abunimah schlug in seinem 2006 erschienenen Buch »One Country« eine Einstaatenlösung auf der Grundlage von acht Prinzipien vor: Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger und Achtung bürgerlicher, politischer, sozialer und kultureller Rechte; Gründung einer Union zweier gleichberechtigter nationaler Gemeinschaften; Bewahrung der sprachlichen und kulturellen Traditionen beider Nationen; Religionsfreiheit und Neutralität des Staates gegenüber den Religionsgemeinschaften; Zulassen von Formen inklusiver Identität, die über die Grenzen nationaler Gemeinschaften hinausgehen und Identitäten überwinden, die auf der Ablehnung der jeweils anderen Seite fußen; Anerkennung

spezieller Beziehungen zu den jeweiligen Diaspora-Gemeinden; besondere Verantwortung des Staates für den Schutz der Heiligen Stätten der drei monotheistischen Weltreligionen und Sicherung des Zugangs zu ihnen; Förderung wirtschaftlicher Chancen, sozialer Gerechtigkeit und eines Lebens in Würde für alle Bürger sowie Entschädigung von Opfern früheren Unrechts.

Wenngleich sich diese Vorschläge für Einstaatenlichkeit in der konkreten Ausformung unterscheiden, sind ihnen einige Merkmale gemeinsam: Generell sehen sie einen binationalen, demokratischen und säkularen Staat für Israelis und Palästinenser vor, in dem sowohl die kollektiven Rechte als auch die Rechte von Minderheiten wirksam geschützt sind. Damit heben sich diese Ansätze auch grundlegend von Einstaatenansätzen ab, wie sie etwa die Hamas in ihrer Charta propagiert, in der das gesamte Land als »islamische Stiftung« (Waqf) gilt, das Gott den Muslimen anvertraut habe. In ihm könnten zwar auch Juden leben, hätten aber keinen gleichberechtigten Status und keine kollektiven politischen Rechte. Interessanterweise ist bei der Hamas im letzten Jahrzehnt ein pragmatischer Trend zu Zweistaatlichkeit und De-facto-Koexistenz mit Israel zu beobachten.

### **Konföderationsmodelle**

Es gibt aber auch innovative Ansätze, die über eine Ein- oder Zweistaatenregelung hinausgehen. In diesem Zusammenhang spielen insbesondere Konföderationsmodelle eine Rolle. 2004 schlug der israelische Anthropologe und Menschenrechtsaktivist Jeff Halper einen Zwei-Stufen-Plan zur Lösung des Nahostkonflikts vor. Seinem Ansatz liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die zentralen Probleme nur auf regionaler Ebene geregelt werden können. Zunächst würde ein lebensfähiger, souveräner palästinensischer Staat auf Grundlage der Grenzen von 1967 geschaffen. Anschließend würde eine regionale Konföderation gegründet, bestehend aus Israel, Palästina und Jordanien (sowie langfristig auch Syrien, Liba-

non und gegebenenfalls weiteren Staaten wie Ägypten). Gesetze, die die gesamte »Nahost-Union« betreffen, würden von einem Konföderationsparlament verabschiedet, das dabei die individuellen Rechte der Unionsbürger berücksichtigen müsste, unabhängig davon, wo diese leben. Zur Regelung der Flüchtlingsfrage schlägt Halper vor, dass die palästinensische Bevölkerung die Möglichkeit haben soll, innerhalb der Nahost-Union zu wählen, ob sie die Staatsbürgerschaft Palästinas oder die des bisherigen Wohnsitzlandes annehmen möchte. In der Union würde zudem Bewegungs-, Niederlassungs- und Beschäftigungsfreiheit gelten. Im Zuge dessen könnten palästinensische Flüchtlinge auch nach Israel zurückkehren, ohne dass sie die israelische Staatsbürgerschaft erhalten würden. Ihre Präsenz würde insofern auch den Charakter des israelischen Staates nicht herausfordern. Parallel dazu könnten israelische Siedler in der West Bank unter palästinensischer Souveränität leben.

Im November 2014 stellte die israelisch-palästinensische Nichtregierungsorganisation IPCRI (Israel-Palestine: Creative Regional Initiatives) den bisher umfassendsten Plan für eine Konföderation vor. Er kam unter Beteiligung von israelischen und palästinensischen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zustande und sieht die Schaffung von zwei unabhängigen, souveränen und demokratischen Staaten auf der Grundlage der Grenzen von 1967 vor. Beide Staaten würden eine politische und ökonomische Union bilden, mit gemeinsamen wirtschaftlichen und sozialen Institutionen und einem Obersten Gerichtshof für Menschenrechte. Die Grenzen zwischen beiden Staaten wären offen, für ihre Bürgerinnen und Bürger bestünde Bewegungsfreiheit. Nach und nach würde für sie auch Niederlassungsfreiheit gelten. Jerusalem würde als offene und ungeteilte Stadt zur Hauptstadt beider Staaten. Auf diese Weise ließen sich drei zentrale Probleme lösen: Erstens würde Jerusalem nicht geteilt; zweitens könnten palästinensische Flüchtlinge zurückkehren; und

drittens müssten jüdische Siedlungen in der West Bank nicht evakuiert werden.

Ein anderer innovativer Ansatz findet sich in einem Projekt, das der schwedische Diplomat Mathias Mossberg 2008 initiiert hat. Das Projekt schlug ein Modell »paralleler Staaten« vor, die sich beide über das gesamte Territorium von Israel und Palästina erstrecken würden. Die Souveränität über dieses Gebiet wäre geteilt, wobei sie in erster Linie nicht territorial, sondern in Bezug auf die jeweiligen Staatsbürger definiert würde. Auf diese Weise könnte Israel sowohl seinen jüdischen und weitgehend demokratischen Charakter als auch seine Siedlungen erhalten. Gleichzeitig könnte ein palästinensischer Staat entstehen und würde palästinensischen Flüchtlingen das Recht zuerkennen, in diesen Staat zurückzukehren. Einige Aufgaben würden die Institutionen beider Staaten gemeinsam erfüllen, andere der jeweilige Staat für sich. Ein dauerhafter Mechanismus würde der Streitbeilegung und Problemlösung dienen. Wirtschaftlich würden beide Staaten in eine Union eintreten. Juristisch wäre jeder Staat für die jeweils eigene Bevölkerung zuständig, wobei es auch Bereiche gemeinsamer bzw. harmonisierter Jurisdiktion gäbe.

### **Realistische Alternativen?**

Einstaatenmodelle bieten angesichts der politischen Realitäten derzeit keine praktikable Regelung für den Konflikt: Die Umsetzung entsprechender Vorschläge der israelischen Rechten würde nur die bestehenden Machtverhältnisse zementieren und das palästinensische Recht auf Selbstbestimmung ignorieren – und damit keine Befriedung herbeiführen. Der Realisierung einer Einstaatenregelung, die auf Gleichheit und Verständigung basieren würde, stehen mehrere Faktoren entgegen: Dominanz von Nationalismus in beiden Gesellschaften, damit einhergehende unvereinbare Identitätskonstruktionen und das tiefe Misstrauen zwischen beiden Seiten. In der palästinensischen Gesellschaft müsste ein Paradigmenwechsel vorausgehen, bei dem

das Streben nach nationaler Selbstbestimmung von dem Einsatz für gleiche Rechte abgelöst würde. Aus jüdisch-israelischer Sicht widerspricht eine auf gleichen Rechten basierende Einstaatenregelung dem politischen Zionismus, der nahezu einhellig unterstützt wird. Unklar bleibt daher vor allem, wie es gelingen könnte, jüdische Israelis – vor dem Hintergrund historischer Verfolgung und einer schwindenden demographischen Mehrheit – davon zu überzeugen, den von ihnen als Besitzstand angesehenen Status quo zugunsten eines unsicheren Experiments aufzugeben. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass Einstaatenbefürworter wie Abunimah durchaus politische Mechanismen vorsehen, um eine ausgewogene Repräsentation in den politischen Institutionen zu gewährleisten, und Staatskonstruktionen vorschlagen, die kulturelle und politische Rechte der Kollektive garantieren – etwa durch Einführung eines föderalen Systems mit weitreichender Autonomie der Bundesstaaten.

Entsprechend lehnen bislang auch beide Bevölkerungen eine Einstaatenregelung mit deutlichen Mehrheiten ab. Nach einer Umfrage des Israel Democracy Institute vom September 2015 stimmen zwar rund 36 Prozent der jüdischen Israelis einer Annexion der West Bank zu. Knapp 60 Prozent sind aber dagegen, der palästinensischen Bevölkerung in den annektierten Gebieten volle Bürgerrechte zuzugestehen. Eine gemeinsame Umfrage des PCPSR und des Truman-Instituts vom Juni 2013 ergab, dass rund zwei Drittel sowohl der palästinensischen wie der israelischen Bevölkerung eine Einstaatenregelung mit gleichen Rechten für Juden und Araber ablehnen.

Demgegenüber bieten Konföderationsmodelle einen Kompromiss, der es ermöglichen könnte, nationale Identitäten und kollektive Rechte aufrechtzuerhalten und gleichzeitig Wege der Kooperation zu erschließen. Unabhängig davon, ob sie sich lediglich auf Israel-Palästina oder auch auf die Nachbarstaaten beziehen, basieren die Konföderationsmodelle aber letztlich auf Zweistaatlichkeit. Insofern stehen sie – zu-

mindest solange Souveränität und Territorialität miteinander verknüpft bleiben – vor den gleichen Umsetzungsproblemen wie herkömmliche Zweistaatenansätze.

## Schlussfolgerungen

Die Zweistaatenregelung des Konflikts ist der zentrale Bezugspunkt internationaler Politik. Deutsche und europäische Politik sollte dem Schwinden ihrer Realisierungschancen und der Verfestigung einer Einstaatenrealität aktiv entgegenwirken – und damit der Festschreibung der Unrechtsituation, die unter der nunmehr seit fast 50 Jahren andauernden Besatzung herrscht. In diesem Sinne ist es hilfreich, alternative Regelungsoptionen zu diskutieren und auszuloten, inwiefern ihre kreativen Elemente dazu beitragen könnten, Hindernisse der Konfliktregelung zu überwinden.

Dabei ist das Hauptproblem nicht die Substanz einer Zweistaatenregelung, sondern der Mangel an politischem Willen, eine wie auch immer im Detail geartete Regelung durchzusetzen. Im Vordergrund müsste daher die Frage stehen, wie der notwendige politische Wille bei den Konfliktparteien mobilisiert werden kann, statt lediglich mantragleich auf eine Zweistaatenregelung zu verweisen. Aktuelle Ansätze wie die Idee einer internationalen Nahostkonferenz, für die Frankreich derzeit wirbt, oder ein Bericht mit Empfehlungen zur Konfliktregelung, den das Nahostquartett vorlegen will, dürften in dieser Hinsicht erste, aber nicht ausreichende Schritte sein, um die Kosten-Nutzen-Kalküle der politischen Eliten zu verändern. Dazu sind vielmehr konkrete und verbindliche Maßnahmen notwendig: die Vorgabe von Parametern für eine Verhandlungsregelung durch den Sicherheitsrat, eine robuste Vermittlung, die Bereitschaft, die Umsetzung eines Abkommens durch substantielle Sicherheitsgarantien und -präsenz zu begleiten, aber auch das Ausbuchstabieren konkreter Sanktionen im Falle von Nichtkooperation.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder

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

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

ISSN 1611-6364