Liel, Alon: Ten Principles for Solving the Refugee Problem, in „Palestine-Israel Journal“ 15-16(2008-2009)4 & 1, S. 80 ff.

Die Regelung des palästinensischen Flüchtlingsproblems von 1947/48 gehört zu den Kernverpflichtungen eines israelisch-palästinensischen Friedensvertrages. Nicht zuletzt an ihm ist ein Einvernehmen auf nationaler Augenhöhe gescheitert. Mehr noch: Die israelische Politik und die jüdische Öffentlichkeit des Landes haben das Problem systematisch verdrängt – bis heute macht in manchen Kreisen Golda Meirs ominöses Diktum aus dem Jahr 1972 die Runde, es gebe gar keine Palästinenser –, während die palästinensische Führung unter Yasser Arafat lange Zeit einen vorsichtigen Kurs einschlug.

Es ist deshalb verdienstvoll, dass das „Palestine-Israel Journal“ unter der Leitung von Ziad AbuZayyad und Hillel Schenker in der Tradition der nach 1993 eingestellten Zeitschrift „New Outlook“ (die Autoren glaubten damals, dass mit der Prinzipienerklärung ihr politisches Desiderat eines palästinensischen Staates an der Seite Israels gut abgesichert sei) dem Flüchtlingsproblem ein Themenheft widmen. Freilich soll uns an dieser Stelle nur ein Beitrag interessieren, da er die ganze Problematik einer Regelung reflektiert. Er stammt aus der Feder des ehemaligen Generaldirektors im Jerusalemer Auswärtigen Amt Alon Liel, der zusätzlich im Frühjahr 2007 bemerkenswerte Anstrengungen für eine Annäherung zwischen Israel und Syrien unternahm[1]. Liel formuliert zehn Prinzipien, die er bereits im November 1999 vortrug, die nach seiner Auffassung nach wie Gültigkeit beanspruchen können:

1. Die Regelung muss zwischen Israel und der PLO vereinbart werden, ohne dass die eine Seite der anderen ihren Willen oktroyiert. Diese Vorgabe findet sich in der Arabischen Friedensinitiative von 2002 und in der „Genfer Initiative“ von 2003 wieder. Auch die „American Task Force for Palestine“ – eine Gründung US-amerikanischer Staatsbürger palästinensischer und arabischer Herkunft – hat sich in diesem Sinne geäußert[2].

2. Die Regelung muss Teil eines umfassenden Vertrages sein, in dem auch die übrigen Probleme geklärt werden. Der Autor nennt Grenzen, Siedlungen, Wasser und Jerusalem.

3. Die Regelung muss multinational angelegt sein, weil sie besonders die Interessen Syriens, Libanons und Jordaniens berührt. Die Rechtsnormen der Flüchtlinge, die in diesen Staaten bleiben wollen, müssen nach Abschluss des israelisch-palästinensischen Vertrages geklärt werden.

4. Die Flüchtlinge haben ein Recht auf Rückkehr in den neuen Staat Palästina, doch niemand weiß, wie viele davon Gebrauch machen werden und wie schnell dies geschieht. Die Entscheidungen hängen nicht zuletzt von der wirtschaftlichen Aufnahmekapazität Palästinas und von der Höhe der finanziellen Beiträge der internationalen Staatengemeinschaft ab.

5. Es gibt eine Korrelation zwischen der Integrationsfähigkeit Palästinas und der Schnelligkeit, mit der sie möglich ist. Der Autor verweist dabei auf Umfang und Qualität der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Palästinas mit anderen Staaten und auf die hohe heimische Arbeitslosigkeit. Die Zuwanderung darf diese Probleme nicht außer acht lassen.

6. Die „United Nations Relief and Works Agency (UNRWA)“ beendet ihre Tätigkeit für die Flüchtlinge nach Abschluss des Friedensvertrages.

7. Für diejenigen Flüchtlinge, die in den Staat Palästina einwandern, muss ein finanzieller Ausgleich für die materiellen Verluste gefunden werden. Dazu muss die internationale Staatengemeinschaft einen Beitrag leisten. Nach palästinensischen Berechnungen würden abschließende Regelungen zwischen 55 und 85 Milliarden US-Dollar kosten[3].

8. Aus humanitären Gründen kann eine bestimmte Anzahl Flüchtlinge nach Israel zurückkehren. Generell gilt, dass die Regelung innerhalb des Staates Palästina ohne die Festlegung der Grenzen zwischen Palästina und Israel nicht möglich ist.

9. Das Flüchtlingsproblem wird auf der Tagesordnung bleiben, solange die Tragik von israelischer wie von palästinensischer Seite nicht öffentlich anerkannt ist und für das Schicksal der Palästinenser Verantwortung übernommen wird. Der Autor tritt damit der „Conciliation Commission“ in

der UN-Resolution 194 vom Dezember 1948 und dem Art. 14 der „Genfer Initiative“ bei. Über die Zusammensetzung der Schlichtungskommission gibt es zwar manche Vorstellungen, die jedoch alles andere als unstrittig sind.

10. Der Friedensvertrag schließt weitere Ansprüche aus.

Soweit Alon Liel. An seinen Prinzipien fällt dreierlei besonders auf. In der ersten These befürwortet er eine Regelung zwischen Israel und der PLO. Doch mittlerweile ist sie ohne Einbeziehung von „Hamas“ unrealistisch. Die Lage hat sich innerpalästinensisch seit der Erstvorlage der Prinzipien 1999 erheblich verändert.

In Ziff. 7 bleibt unklar, was gemeint ist, wenn der Autor zum Thema „Kompensation“ schreibt: *„It is clear that not all those who will have the right to return will actually come back…“* Ist damit Israel oder Palästina gemeint?

Dagegen trägt Liel in Ziff. 9 einen interessanten Gedanken vor: Nicht nur Israel, sondern auch die Palästinenser sind aufgefordert, ihr Bedauern über die erzwingende Entwurzelung *(“displacement“)* zum Ausdruck zu bringen. Damit soll die Verantwortung auf beide Schultern verteilt werden, und eine Diskussion wird aufgenommen, die nur allmählich bei palästinensischen und arabischen Autoren in Gang kommt. Den Gegenentwurf hat Ilan Pappe in seinem Buch „The Ethnic Cleansing of Palestine“ geliefert[4], das die traditionelle arabische Interpretation stützt, wonach allein die zionistischen Institutionen vor dem 14. Mai 1948 und der Staat Israel danach für das Flüchtlingsproblem die politische und moralische Verantwortung zu tragen hätten.

Im Anschluss an Liels Überlegungen sind einige grundsätzliche Bemerkungen zu israelischen und palästinensischen Diskursen angebracht.

Unter Palästinensern ist das Flüchtlingsproblem längst kein abstrakt-dogmatisches Thema mehr. Nach Meinungsumfragen aus dem Jahr 2006 im Gazastreifen, in der Westbank, in Jordanien und in Libanon wollten nur zehn Prozent der Flüchtlinge nach Israel zurückkehren und nur ein Prozent

die israelische Staatsbürgerschaft annehmen. 17 Prozent wollten dort bleiben, wo sie gegenwärtig leben, die meisten von ihnen in Jordanien[5]. Syriens Präsident Bashar al-Assad hat diese Umfrage im selben Jahr bestätigt und hinzugefügt, dass das Recht auf Rückkehr in den künftigen Staat Palästina im Rahmen eines Friedensvertrages gewährleistet werden müsse[6]. Gegen diesen rationalen Pragmatismus scheinen sich aggressive Tonlagen in der palästinensischen Diaspora und der ihr ideologisch nahestehenden Gefolgschaft darin zu gefallen, der palästinensischen Führung Hochverrat vorzuwerfen. Liel waren offenbar die genannte Umfrage des „Palestinian Center for Policy and Survey Research" in Ramallah sowie die Äußerung Assads nicht bekannt.

Die arabische Ablehnung der Resolution war 1948 vor allem daran gescheitert, dass mit ihr zumindest implizit die Existenz des Staates Israel anerkannt worden wäre. Ein halbes Jahrhundert später hat Yossi Beilin im Rückblick auf die Lausanner Flüchtlingskonferenz vom April 1949 unterstrichen: *„[Y]ou – [the Arab world] – can't come back fifty years later, after so many demographic and political changes have taken place, saying you've changed your mind and is the offer still open please*[7]*?"* Beilin wollte zwar den Palästinensern nicht den Verzicht auf das Rückkehrrecht zumuten, sah jedoch dessen Realisierung vornehmlich in Palästina, Jordanien, Libanon und Syrien[8].

Arafat selbst fürchtete lange Zeit höchst unliebsame Reaktionen aus der palästinensischen Diaspora, wenn sie einer Regelung unterhalb der vollständigen Durchsetzung des Rechts auf Rückkehr in die alten Wohnorte zustimmen würde. Außerdem konnte sich die Palästinensische Autonomiebehörde[9] nicht entscheiden, ob sie den Flüchtlingen in der Diaspora Bürgerrechte im künftigen Staat Palästina anbieten solle; das „Grundgesetz" von 2003 äußerte sich nur vage dazu. Erst als die Zweistaatenlösung in immer weitere Ferne rückte, spielte Arafat diese Karte als politisches Druckmittel aus.

Doch nicht einmal die äußerste politische Linke in Israel würde die Rückkehrforderung nach Israel akzeptieren, weil sie die Gerechtigkeit des zionistischen Anliegens des eigenen Staates für das jüdische Volk in Zweifel ziehen würde. Der in Tel Aviv lehrende Verfassungsrechtler Eyal Benvenisti macht im selben Themenheft zudem darauf aufmerksam, dass

die UN-Resolution 194 sogar das Recht der Flüchtlinge auf Rückkehr in ihre Häuser ausschließe, weil der entsprechende Passus, wonach jene, „die zu ihren Wohnorten zurückkehren und in Frieden mit ihren Nachbarn leben wollen“, grundlos sei[10]. Wer will bestimmen, ob die Rückkehr den Flüchtlingen die Gewähr des friedlichen Zusammenlebens mit ihren jüdischen Nachbarn gibt? Auch der damalige Jerusalem-Beauftragte Arafats, Sari Nusseibeh, hat Ende 2001 mehrere Interpretationen der Resolution 194 für möglich gehalten[11].

Beim Dreier-Gipfel in Camp David im Juli 2000 stand zwar das Flüchtlingsproblem nicht im Mittelpunkt, doch zeigten sich nach Auskunft von Menachem Klein, dem externen Berater des damaligen israelischen Außenministers Shlomo Ben-Ami, beide Seiten darin einig, dass Israel gemäß einem Kriterienkatalog das souveräne Recht zustehe, welche Flüchtlinge zurückkehren dürfen[12]. In Papieren, so ist von Teilnehmern des Gipfels berichtet worden, kam die Zahl von 25.000 für die ersten drei Jahre und 40.000 in einem auf fünfzehn Jahre ausgelegten Programm in Umlauf[13].

Aufgrund der grundlegenden Dissonanzen sind alle wichtigen Fragen für eine Klärung ausgeklammert worden: Wer soll den Status eines Flüchtlings bestimmen? In der UN-Flüchtlingskonvention von 1951, die im selben Jahr von Israel ratifiziert wurde, lautet der einschlägige Passus: Ein Flüchtling sei eine Person, *„die aufgrund einer wohlbegründeten Angst wegen ihrer Rasse, ihrer Religion, ihrer Nationalität, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder aus politischen Gründen verfolgt wird, außerhalb des Landes ihrer Nationalität lebt sowie nicht in der Lage oder aufgrund ihrer Angst nicht bereit ist, den Schutz jenes Landes in Anspruch zu nehmen“*. An der Formulierung ist auffällig, dass das Problem der Vertreibung nicht erwähnt wird.

Eingedenk solcher Unklarheiten und Vorbehalte hat Arafat schon 2001 betont, dass „die Lösung des palästinensischen Flüchtlingsproblems nicht zu Lasten der Identität des Staates Israel“ gehen dürfe[14]. Sein Chefdiplomat Saeb Erakat warnte mit ironischem Unterton vor einem sich wiederholenden Chaos, sollte die Vorstellung praktische Gestalt annehmen, dass zu einer frühen Morgenstunde vier Millionen Flüchtlinge mit dem Fallschirm in Israel abspringen[15]. Azmi Bishara, 2003 noch

Knesset-Abgeordneter, prangerte komplementär dazu eine romantische Art des Sprechens über das Recht auf Rückkehr an, weil sie der Frage aus dem Wege gehe, ob die Flüchtlinge tatsächlich Staatsbürger Israels werden wollten und ob eine Rückkehr im Rahmen eines binationalen Staates geschehen solle, die mit der Idee der Zweistaatenregelung kaum vereinbar sei[16].

Aus allen Diskussionen unter politisch verantwortlichen Palästinensern und Israelis sowie bei Intellektuellen und Wissenschaftlern hier wie dort lässt sich abschließend als Fazit eines festhalten:

Solange das Flüchtlingsproblem nicht gelöst ist, wird der Frieden zwischen beiden Völkern ausbleiben. Diese Zentralität hat es mit der Zukunft Ost-Jerusalems gemeinsam – weniger als Herausforderung für die amtliche Diplomatie, der seit langem angemessene Vorschläge und Modelle vorliegen, sondern vor allem als Schlüsselkategorie in den individuellen und kollektiven Belastungen der Psyche auf beiden Seiten. Es bei symbolischen Ansätzen zu belassen, wie sie sich etwa in dem Vorschlag von Ministerpräsident Ehud Olmert im August 2008 gegenüber dem palästinensischen Präsidenten Machmud Abbas niederschlugen, jährlich zweitausend Flüchtlinge über den Zeitraum von zehn Jahren aufzunehmen[17], wird es nicht getan sein. Zu Recht hat Jeff Halper vom israelischen „Committee Against House Demolition“ die Sensibilitäten bei der Durchsetzung des Rechts auf Rückkehr betont[18]. Gefordert ist, wie auch Alon Liel betont hat, eine Gesamtregelung des Konflikts, in die Maßnahmen zur grundsätzlichen Beendigung des Flüchtlingsdramas eingebettet sind.

---

[1] Vgl. die Eintragung am 27.04.2007 in der Menüleiste „Chronologie“ dieser Homepage.

[2] Positions of the „American Task Force for Palestine” 2007.

[3] Akiva Eldar: Refugees und Jerusalem: A question of money, in „Haaretz“ 23.11.2007. Der Autor bezog sich auf den ehemaligen palästinensischen Wirtschaftsminister Saeb Bamya, der diesen Betrag der „Aix Group“ vorlegte, einer „Backchannel“-Versammlung israelischer, palästinensischer und internationaler Experten zur Regelung des Flüchtlingsproblems.

[4] Dazu meine Besprechung des Buches von Pappe in der Menüleiste „Rezensionen“ dieser Homepage.

[5] Khalil Shikaki: Willing to Compromise. Palestinian Public Opinion and the Peace Process. Special Report 158, January 2006, S. 11, edited by the United States Institute for Peace.

[6] Baschar al-Assad. „Amerika muss zuhören“ (Interview), in „Der Spiegel“ 39/2006, S. 134 ff.

[7] Yossi Beilin: Touching Peace. From the Oslo Accord to a Final Agreement. London 1999, S. 152.

[8] Yossi Beilin: „Sharon is a post-Zionist”, in www.memri.org 19.06.2001.

[9] In den Osloer Vereinbarungen wird sie so angesprochen, während sie sich selbst als „Palästinensische Nationale Autonomiebehörde (PNA)“ bezeichnet.

[10] Eyal Benvenisti: International Law and the Right of Return, S. 44-46 des Heftes.

[11] www.a-awda.org/nusseibeh_response.htm.

[12] Menachem Klein. The Jerusalem Problem. The Struggle for Permanent Status. Gainesville et al. 2004, S. 70. Zur nachgeordneten Bedeutung des Flüchtlingsthemas in Camp David auch Martin Indyk: Innocent Abroad. An Intimate Account of American Peace Diplomacy in the Middle East. New York et al. 2009, S. 331.

[13] Klein, a,a.O., S. 124.

[14] Akiva Eldar in „Haaretz“ 04.12.2001.

[15] Saeb Erakat am 09.11.2001 vor dem „Brookings Leadership Forum“ in Washington, D.C.

[16] Azmi Bishara: On the Intifada, Sharon’s Aims, '48 Palestinians and the NDA/Tajamu Strategy, in „Between the Lines” September 2003, S. 3 ff. „Tajamu” ist das arabische Akronym für „Nationaldemokratische Versammlung (NDA)”.

[17] Shmuel Rosner and Aluf Benn: Olmert offers to absorb 20,000 Palestinians into Israel over next decade, in „Haaretz“ 14.08.2008.

[18] Jeff Halper: The problem with Israel, in www.icahduk.org vom 16.11.2006.

Reiner Bernstein
02.01.2010

-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-