

check.punkt

Sehr geehrte Damen und Herren,

liebe Freundinnen und Freunde der Friedrich-Ebert-Stiftung,

als eines der hartnäckigsten und zentralen Probleme im Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern gilt der Status der palästinensischen Flüchtlinge: Ohne eine Lösung dieses Problems scheint eine tatsächliche Annäherung zwischen beiden Seiten unrealistisch.

Dabei ist dieses Problem ein äußerst komplexes: In den Verhandlungen muss geklärt werden, wer wann als Flüchtling gilt und was mögliche und gerechte Lösungen sein können.

Nachdem sich unser letzter Newsletter dem Thema Siedlungsbau widmete, nehmen wir uns in dieser Ausgabe diesem anderen großen Streitpunkt in den Friedensverhandlungen, der drängenden Frage nach den palästinensischen Flüchtlingen, an.

Wir freuen uns über Ihre Kritik und Anregungen!

Mit den besten Grüßen aus Jerusalem

Dr. Michael Bröning
Direktor des Büros der
Friedrich-Ebert-Stiftung in
Ost-Jerusalem

Palästinensische Flüchtlinge und ihr Recht auf Rückkehr

Zur aktuellen Lage der palästinensischen Flüchtlinge und deren Bedeutung bei Endstatusverhandlungen zu einem palästinensischen Staat

- Zahlreiche Palästinenser gelten seit dem ersten Arabisch-Israelischen Krieg 1948 als Flüchtlinge
- Eine Lösung des Flüchtlingsproblems ist entscheidend für den Erfolg im Friedensprozess.
- Für eine tatsächliche Annäherung müssen die Konfliktparteien weiter aufeinander zugehen

1. Das Recht auf Rückkehr – Konfliktstoff für Friedensverhandlungen

Am 11. Dezember 1948 diskutierte die Generalversammlung den Bericht des Vermittlers der Vereinten Nationen im arabisch-israelischen Konflikt, Folke Bernadotte, und formulierte ihre Entscheidung, dass die palästinensischen Flüchtlinge so schnell wie möglich in ihre Heimat zurückkehren sollten, in der Resolution 194 (III).¹ Doch zu einer Rückkehr ist es bis heute nicht gekommen.

Zwei Drittel der heute neun bis zehn Millionen Palästinenser sind Flüchtlinge. Sie stellen die weltweit größte Flüchtlingsgemeinschaft und zugleich die größte Gruppe Staatenloser dar.² Für die meisten Flüchtlinge ist das Recht auf Rückkehr nicht nur heilig, es ist auch unverhandelbar. Aufgrund der hohen Zahl der Flüchtlinge muss das Rückkehrrecht in Endstatusverhandlungen folglich auf jeden Fall geklärt werden, um einen dauerhaften Frieden zu ermöglichen. Da das Recht auf Rückkehr zwar einerseits zu den dringendsten, aber gleichzeitig am schwierigsten zu klärenden Fragen im Friedensprozess gehört, wurde die Diskussion darüber in Friedensverhandlungen bisher vertagt. Die Haltungen beider Verhandlungsparteien hinsichtlich der palästinensischen Flüchtlinge liegen diametral auseinander und ohne Zugeständnisse von beiden Seiten ist eine Lösung nicht möglich.

2. Zahlen, Fakten, Definitionen

2.1 Wer gilt als Flüchtling?

Laut der United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) gilt derjenige als palästinensischer Flüchtling, dessen ständiger Wohnsitz zwischen Juni 1946 und Mai 1948 in Palästina war und der infolge des arabisch-israelischen Konflikts im Jahr 1948 sowohl sein Heim als auch seine Lebensgrundlage verloren hat.³ Die Palästinenser bezeichnen dieses Ereignis als An-Nakba. Eine genaue Zahl der Flüchtlinge von 1948 anzugeben ist schwer, da sich die Quellen widersprechen. Man kann davon ausgehen, dass in Zusammenhang mit dem Konflikt von 1948 zwischen 600 000 und 800 000 Palästinenser ihre Heimat verlassen mussten.⁴ Während des Sechstagekriegs von 1967 flohen Palästinenser aus der Westbank, Jerusalem und dem Gazastreifen (An-Naksa). Diese haben gemäß der Definition von UNRWA keinen Flüchtlingsstatus. Sie haben demzufolge keinen Anspruch auf Unterstützung durch das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die palästinensischen Flüchtlinge. Da bislang keine Lösung für die palästinensischen Flüchtlinge gefunden wurde, leben diese bereits in der vierten Generation in ihren jeweiligen Aufnahmestaaten.

Von den Flüchtlingen müssen die *internally displaced Palestinians* unterschieden werden. Diese können wiederum in zwei Gruppen unterteilt werden. Es handelt sich dabei zum einen um jene Palästinenser, die sich nach der Vertreibung aus ihren Dörfern dennoch entschieden, in dem heute israelischen Staatsgebiet zu bleiben. Die anderen sind innerhalb der palästinensischen Gebiete heimatlos.⁵ Als Israel in der Folge des Sechstagekrieges von 1967 die Westbank und den Gazastreifen besetzte, hat sich auch die Zahl der *internally displaced Palestinians* erhöht. Ihre Zahl liegt heute zwischen 263 000 und 300 000 Menschen.⁶ Problematisch ist, dass die *internally displaced Palestinians* nicht als Flüchtlinge anerkannt werden.

2.2 Der Aufenthaltsort der Flüchtlinge

Mehr als 4,6 Millionen der bei UNRWA registrierten Flüchtlinge leben im Nahen Osten. Von diesen befinden sich etwa 1,3 Millionen in Flüchtlingscamps in Jordanien, Syrien, im Libanon, in der Westbank oder im Gazastreifen. Die anderen zwei Drittel der bei UNRWA registrierten Flüchtlinge leben in und um die Städte Jordaniens, Libanons und Syriens sowie in der Westbank und im Gazastreifen rund um die offiziellen Camps.⁷

Land	Bei UNRWA registrierte Flüchtlinge in Camps	Gesamtzahl der bei UNRWA registrierten Flüchtlinge
Jordanien	338 000	1 951 603
Libanon	222 776	422 188
Syrien	125 009	461 897
Westbank	193 370	762 820
Gazastreifen	495 006	1 073 303
insgesamt	1 373 732	4 671 811

Tab. 1: Die Verteilung der palästinensischen Flüchtlinge, Quelle: UNRWA⁸.

Zu den etwa 1,5 Millionen nicht bei UNRWA registrierten Flüchtlingen können keine Aussagen getroffen werden.

Von den *internally displaced Palestinians* leben vermutlich 350 000 innerhalb Israels und 950 000 innerhalb der palästinensischen Gebiete.⁹

2.3 Der besondere Umgang mit palästinensischen Flüchtlingen

Der Umgang mit den palästinensischen Flüchtlingen unterliegt einer Besonderheit. Für sie wurden gesondert Resolutionen erlassen. Die UNGA-Resolution 194 (III) und die UNSC-Resolutionen 237 und 242¹⁰ erkennen den palästinensischen Flüchtlingen das Recht auf Rückkehr oder eine Entschädigungszahlung zu. Anders als alle anderen Flüchtlingsgruppen unterliegen sie nicht dem Mandat des United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), sondern UNRWA, die 1949 ausschließlich hierfür gegründet wurde. In der Folge wurden die palästinensischen Flüchtlinge außerdem aus dem Geltungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ausgeschlossen¹¹, da UNRWA bereits zuvor gegründet worden war. Sie können sich daher weder auf den Schutz durch UNHCR noch durch die Konvention

berufen. In westlichen Ländern wird den palästinensischen Flüchtlingen daher häufig der Flüchtlingsstatus verweigert.

Erschwerend kommt hinzu, dass mehr als die Hälfte der Flüchtlinge staatenlos ist.¹² Jordanien hat den Flüchtlingen als einziges arabisches Land Staatsbürgerschaft gewährt. Besonders prekär ist die Situation der Flüchtlinge im Libanon. Aufgrund eines Verbots bestimmte Berufe auszuüben, können viele Flüchtlinge nicht allein für ihren Lebensunterhalt aufkommen.

3. Die Flüchtlingsfrage im Nahost-Friedensprozess

3.1 Oslo

Während des Oslo Friedensprozesses zeigte sich die palästinensische Verhandlungsdelegation durchaus bereit, in der Frage der Flüchtlinge auf die israelische Seite zuzugehen.¹³ Im Gegenzug verlangte sie Zugeständnisse in der territorialen Frage. Allerdings kam eine prinzipielle Aufgabe des Flüchtlingsrechts nicht in Frage. Die palästinensische Regierung wäre des Ausverkaufs der nationalen Identität - in der die kollektive Erfahrung der Entwurzelung eine wichtige Rolle spielt - beschuldigt worden und hätte jegliche Legitimität verloren.¹⁴ Die palästinensische Verhandlungspartei versuchte diesem Dilemma zu entgehen, indem sie das Prinzip des Rechts auf Rückkehr von der Implementierung trennte. Sie erwartete von Israel die Anerkennung seiner historischen Verantwortung für die Flucht der Palästinenser aus ihrer Heimat in den Jahren 1948/49. Nur so wäre es der palästinensischen Regierung möglich gewesen, diesen Schritt vor dem eigenen Volk zu rechtfertigen. Da Israel jedoch auch symbolische Gesten verweigerte, war es der palästinensischen Seite kaum möglich, dieses Tauschgeschäft öffentlich zu formulieren.¹⁵ In der Flüchtlingsfrage konnte keine Einigung erzielt werden. Der Umgang mit den Flüchtlingen von 1948 wurde im Oslo-Abkommen mit anderen wichtigen Fragen auf die Endstatus-Verhandlungen vertagt, die bis heute nicht stattgefunden haben.

Während es der PLO im Lauf der Zeit gelungen ist, die Erwartungen der palästinensischen Bevölkerung hinsichtlich des Gebiets eines künftigen Staates zu verringern¹⁶, war ihr dies in der Flüchtlingsfrage bisher nicht möglich. Um einer öffentlichen Debatte zu entgehen, entschied sich die palästinensische Führung, die Verhandlungen im Geheimen zu führen. Da während des Madrid-Oslo-Prozesses Vertreter der Flüchtlinge und IDPs von den Verhandlungen ausgeschlossen wurden und diese sich von offizieller Seite schlecht vertreten sahen, hat sich der Organisationsgrad der Flüchtlinge, die mehr als die Hälfte der palästinensischen Bevölkerung stellen, erhöht. Gleichzeitig hat die Unterstützung durch die Gesellschaft zugenommen. Dadurch hat sich der Druck auf die palästinensische Regierung und die internationale Gemeinschaft derart verstärkt, dass den Rechten der Flüchtlinge in einem Friedensabkommen mit Israel auf jeden Fall Rechnung getragen werden muss.¹⁷

3.2 Die Arabische Friedensinitiative

Palästinenserpräsident Mahmud Abbas besteht darauf, dass Friedensverhandlungen auf Basis der Arabischen Friedensinitiative geführt werden müssen.

Die Arabische Liga legte ihren Friedensplan (Beiruter Erklärung) auf Initiative des saudischen Kronprinzen Abdullah Bin Abdulaziz im Rahmen des Gipfels in Beirut im März 2002 vor. Sie bot Israel eine Normalisierung der Beziehungen an, wenn dieses sich aus allen seit Juni 1967 besetzten arabischen Gebieten einschließlich Jerusalem zurückzöge und einen unabhängigen palästinensischen Staat mit Ostjerusalem als Hauptstadt akzeptierte.

Im Hinblick auf die Flüchtlingsfrage blieb die Arabische Friedensinitiative ungenau. Die arabischen Staaten forderten zwar eine gerechte Lösung für die palästinensischen Flüchtlinge, die in Einklang mit Resolution 194 (III) stehen sollte, Modalitäten, wie dies in die Praxis umgesetzt werden sollte, wurden aber nicht festgelegt.

4. Mögliche Lösungsansätze

In Abs. 11 der UN-Resolution 194 (III) wurden verschiedene Lösungsansätze für das Flüchtlingsproblem aufgezeigt. Demzufolge können sich die Flüchtlinge zwischen einer Rückkehr, dem Verbleiben im Gastland oder der Ansiedlung in einem Drittstaat entscheiden. Zudem können die Flüchtlinge nach UN-Resolution 194 (III) Abs. 11 einen Anspruch auf Rückgabe von Eigentum bzw. Entschädigung für erlittene Verluste durch den Staat, der ihre Situation verursacht hat, erheben.

Während die palästinensische Regierung und die arabischen Staaten diese Resolution stets als Referenzrahmen zur Lösung der Flüchtlingsfrage heranziehen, lehnt Israel sie ab, weil sie in seinen Augen die jüdische Identität Israels in Frage stellt. Da die UN-Resolution 194 (III) von der Generalversammlung beschlossen wurde, handelt es sich bei ihren Bestimmungen lediglich um völkerrechtlich unverbindliche Empfehlungen. Ein zwingendes Rückkehrrecht kann völkerrechtlich somit nicht abgeleitet werden. Die Lösungsansätze, die sie anbietet, könnten für Endstatusverhandlungen jedoch durchaus wichtig sein.

4.1 Rückkehr

Da Israel die Rückkehr der Palästinenser in heute israelisches Staatsgebiet kategorisch ablehnt, wird die Möglichkeit der Rückkehr dorthin schwer in die Praxis umzusetzen sein. Vorstellbar ist höchstens eine begrenzte Rückkehr zur Familienzusammenführung, wie sie Israel Anfang der fünfziger Jahre etwa 40 000 Palästinensern gestattete.¹⁸ Böte man gar keine Rückkehrmöglichkeit nach Israel an, würden die Flüchtlinge die Lösung als ungerecht empfinden. Denn die Mehrheit der Palästinenser fordert eine Rückkehr in das ehemalige britische Mandatsgebiet Palästina.

Möchte man beide Seiten in eine Lösung einbinden, könnte man sich folgendes Vorgehen vorstellen: Um der israelischen Seite entgegenzukommen, könnte man die Rückkehr in die palästinensischen Gebiete attraktiver machen, indem man den Rückkehrern dort eine Wohnung und finanzielle Anreize anbietet.¹⁹ Neben genügend Arbeitsmöglichkeiten müsste auch die nötige Infrastruktur geschaffen werden.²⁰ Auch wenn sich die palästinensische Regierung der Herausforderung bewusst ist, die die Heimkehr der Flüchtlinge für einen palästinensischen Staat darstellen würde, wird sie dies nicht alleine leisten können.

4.2 (Neu-)Ansiedlung

Neben der Rückkehr bzw. Ansiedlung in einem palästinensischen Staat kommen weitere Formen der Unterbringung in Frage. Die Flüchtlinge könnten entweder im derzeitigen Aufnahmeland oder in Drittstaaten angesiedelt werden. Um die Situation der Flüchtlinge tatsächlich zu verbessern, müsste damit allerdings auch die Verleihung vollwertiger Bürgerrechte einhergehen. Die Aufnahmeländer müssten hier frühzeitig in die Verhandlungen eingebunden werden.

4.3 Entschädigung

Israel ist grundsätzlich bereit, das Leiden der Flüchtlinge durch finanzielle Hilfe zu beenden. Es hat jedoch zur Bedingung gemacht, dass nicht der Eindruck entstehen dürfe, durch Reparationszahlungen würde sein Handeln in den Jahren 1948/49 bestraft. Für die Entschädigungszahlungen an Flüchtlinge müsste also ein internationaler Fonds eingerichtet werden, in den neben anderen Ländern auch Israel einzahlt.

In den Verhandlungen in Taba im Januar 2001 machte die PLO deutlich, dass sie sich Entschädigungszahlungen durchaus als Hauptbestandteil einer Lösung vorstellen könne.²¹ Diese müssten jedoch zumindest mit einer Anerkennung seiner Verantwortung von Seiten Israels einhergehen, da die Flüchtlinge und die palästinensische Bevölkerung dies ansonsten als Ausverkauf des Rückkehrrechts betrachten würden.

Es ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der Flüchtlinge eine Entschädigung und Neuansiedlung einer Rückkehr vorziehen würde.²² Auf eine Kompensation des Rückkehrrechts hingegen würden laut Umfragen nur etwa 9% der Flüchtlinge verzichten.²³

5. Die Positionen der Entscheidungsträger

5.1 Die Palestine Liberation Organization (PLO)

In frühen Dokumenten der PLO wie der Nationalen Charter (1964/1968) wurde das Rückkehrrecht der Palästinenser nicht explizit genannt. Die Betonung lag auf der Befreiung des Heimatlandes allgemein, die auch die Rückkehr der Flüchtlinge beinhaltete. Zum ersten Mal wurde das Konzept der Rückkehr von dem der Befreiung im Zehn-Punkte-Programm (1974) getrennt. Auf eine Lösung des Flüchtlingsproblems auf Basis der UNGA-Resolution 194 (III) berief sich die PLO schließlich im Jahr 1991. Die Formulierung des Rückkehrrechts als einem unveräußerlichen nationalen Recht entwickelte sich also innerhalb des politischen palästinensischen Denkens nur schrittweise.²⁴

Die palästinensische Regierung besteht auf einer prinzipiellen Anerkennung des Rückkehrrechts durch die israelische Seite, wie es die UNGA-Resolution 194 (III) vorschreibt. Demnach müssten die Rechte der Opfer von Gewaltanwendung im Mittelpunkt einer möglichen Lösung stehen. So soll Israel seine Verantwortung für die Vertreibung der Palästinenser anerkennen. Darüber hinaus sollen palästinensische Flüchtlinge Entschädigungszahlungen erhalten.²⁵ Trotz der Forderung nach einer Anerkennung des Rückkehrrechts durch Israel ist der palästinensischen Regierung bewusst, dass zwischen der Anerkennung des individuellen Rechts und seiner praktischen Umsetzung unterschieden werden muss. Da die palästinensische Regierung für eine Zwei-Staaten-Lösung steht, kann sie nicht gleichzeitig von Israel erwarten, dass es unbegrenzt palästinensische Flüchtlinge aufnimmt. Allerdings impliziert dies nicht, dass die palästinensische Regierung Israel als jüdischen Staat anerkennt. Denn damit würde sie Israel eine Rechtfertigungsgrundlage bieten, gar keine palästinensischen Flüchtlinge zurück ins Land zu lassen bzw. in Israel lebende Palästinenser zu vertreiben. Die Flüchtlinge sollten prinzipiell auch die Möglichkeit haben, auf israelisches Staatsgebiet zurückzukehren. Die palästinensische Regierung geht nicht davon aus, dass viele Flüchtlinge eine Ansiedlung in Israel wählen würden.²⁶

Indem die palästinensische Regierung das Prinzip der Rückkehr von der Implementierung trennt, versucht sie einerseits die eigene Klientel zu besänftigen und andererseits auf Israel zuzugehen. Rückkehrrecht und Zwei-Staaten-Lösung

schließen sich somit nicht länger aus. Es erscheint unwahrscheinlich, dass die palästinensische Regierung auch auf eine prinzipielle Anerkennung des Rückkehrrechts durch Israel verzichten würde, so wie dieses es fordert.²⁷

5.2 Hamas

Die Hamas besteht auf einer Anerkennung des Rechts auf Rückkehr durch Israel. Während die Fatah jedoch bereit ist, bei der Umsetzung Zugeständnisse zu machen, ist die Hamas bislang zu keinen Verhandlungen bereit.²⁸ Da sich in letzter Zeit vermehrt eine moderatere Verhandlungsposition der Hamas abzeichnet, bleibt jedoch abzuwarten, ob sie nicht durchaus zu Zugeständnissen bereit sein wird.

5.3 Die israelische Regierung

Nach Ansicht Israels handelt es sich nicht um Flüchtlinge, sondern um Migranten. Die Palästinenser hätten ihr Land freiwillig bzw. auf Anordnung arabischer und palästinensischer Führungspersonlichkeiten verlassen. Daher hätten die arabischen Staaten die Pflicht, die Palästinenser aufzunehmen, so wie der israelische Staat Tausende Juden aus der ganzen Welt empfangen hat.

Aufgrund dieser Haltung leugnet Israel bis heute eine moralische Verantwortung für das Flüchtlingsproblem und erkennt die Rechtmäßigkeit des palästinensischen Anspruchs, der sich auf UNGA Resolution 194 (III) bezieht, nicht an. Daher lehnt die israelische Regierung eine Lösung der Flüchtlingsfrage auf völkerrechtlicher Basis ab. Sie hat bislang gegen jede UN-Resolution gestimmt, die die Rechte der Palästinenser auf Rückkehr und Entschädigung bekräftigten. Stattdessen bevorzugt Israel einen politischen Ansatz. Die israelische Regierung fürchtet, dass ansonsten die Palästinenser aufgrund des demographischen Trends langfristig die Mehrheit im jüdischen Staat stellen würden, wodurch ihre Kontrolle über Teile des Staatsgebietes eventuell eingeschränkt würde.²⁹ Nur mit einer Lösung im Sinne des nationalen Interesses könnte Israels raison d'être als jüdischer Staat garantiert werden. Zudem steht die israelische Regierung einer uneingeschränkten Rückkehr in einen künftigen palästinensischen Staat kritisch gegenüber. Unter Ministerpräsident Benjamin Netanjahu hat sich diese Haltung noch verschärft. In seiner Rede vom 14. Juni 2009 anlässlich des 105. Todestages von Theodor Herzl sprach er den Flüchtlingen das Recht ab, in das besetzte Palästina zurückzukehren. Die Flüchtlinge sollten in den bisherigen Aufnahmelandern oder in Drittstaaten angesiedelt werden, müssten für immer auf ihr Recht auf Rückkehr verzichten und „das Recht der Juden auf ein eigenes Land anerkennen“³⁰.

6. Die internationale Staatengemeinschaft

6.1 USA

Während die USA in den 1950er Jahren darum bemüht waren, dass Israel die UN-Resolution 194 (III) anerkennt und somit Vertreter einer Lösung im Rahmen des Völkerrechts waren, hat sich diese Haltung geändert. Den Wendepunkt stellte der Krieg von 1967 dar. Seitdem haben sich die Beziehungen zwischen Israel und den USA vertieft, so dass die USA heute die israelische Haltung in der Flüchtlingsfrage teilen, was sich auch im Abstimmungsverhalten der Amerikaner in den UN-Gremien niederschlägt.

Im Dezember 2000 machte US-Präsident Bill Clinton Vorschläge, um den Friedensprozess zu beschleunigen. Diese enthielten auch einen substantiellen Beitrag zur Lösung des Flüchtlingsproblems. Unter Berücksichtigung der Zwei-Staaten-Lösung sollten Flüchtlinge vorwiegend in die palästinensischen Gebiete

zurückkehren. Die Rückkehr einiger Flüchtlinge nach Israel wurde damit nicht ausgeschlossen, auf ein spezifisches Rückkehrrecht in israelisches Staatsgebiet sollten sie sich jedoch nicht berufen können. Um die Standpunkte beider Seiten zu berücksichtigen, schlug Clinton zwei Alternativen vor. Beide Seiten sollten das Recht palästinensischer Flüchtlinge auf Rückkehr ins historische Palästina (a) oder in ihr Heimatland (b) anerkennen.

In einem Abkommen sollte die Implementierung dieses allgemeinen Rechts unter Berücksichtigung der Zwei-Staaten-Lösung festgelegt werden. Clinton zu Folge kommen fünf Möglichkeiten der Umsetzung des Rückkehrrechts in Frage: Rückkehr in einen palästinensischen Staat (a), Rückkehr in israelische Gebiete, die einem palästinensischen Staat im Sinn eines Gebietstausches übergeben werden (b), Eingliederung der Flüchtlinge in die Gastländer (c), Umsiedlung in Drittländer (d) oder Erlaubnis sich in Israel niederzulassen (e). Während die ersten beiden Alternativen allen palästinensischen Flüchtlingen offen stehen sollten, sollte die Entscheidung über die Möglichkeiten (c) bis (e) dem jeweiligen Land überlassen werden. Israel hätte nach diesem Vorschlag die souveräne Entscheidungsgewalt über die Öffnung des Landes für Flüchtlinge behalten. Für die palästinensische Seite bedeutete diese Klausel einen Rückschlag, da sie auf der Wahlfreiheit der Flüchtlinge beharrte. Daher konnten die Clinton-Parameter letztlich keine Einigung herbeiführen. Nichtsdestotrotz dienten die Clinton-Parameter in späteren Verhandlungen als Referenzrahmen.

6.2 Die Vereinten Nationen

Innerhalb der Vereinten Nationen ist man sich nicht einig, ob man einen völkerrechtlichen oder einen politischen Ansatz zur Lösung der Flüchtlingsfrage anwenden soll. Während sich die Generalversammlung in ihren Resolutionen klar für eine Lösung der Flüchtlingsfrage im Rahmen des Völkerrechts ausgesprochen hat, hat der Sicherheitsrat bisher nicht definiert, wie in Bezug auf die palästinensischen Flüchtlinge von 1948 verfahren werden soll. Der Sicherheitsrat scheint eher eine Lösung im nationalen Interesse der beteiligten Staaten anzustreben.

6.3 Die Europäische Union

Die Europäische Union hat bislang das Recht der Flüchtlinge auf Rückkehr und Entschädigung nach Resolution 194 (III) der Generalversammlung nicht anerkannt und infolgedessen auch keine klare *policy* im Umgang mit den Flüchtlingen und *internally displaced Palestinians* formuliert.

Der Europäische Rat hat zwar seine Betroffenheit über die israelischen Verstöße gegen das Völkerrecht, wie den Bau der Sperranlage oder Siedlungen im palästinensischen Gebiet, geäußert, aber kaum Konsequenzen für sein Handeln daraus abgeleitet. Dies wurde vom Europäischen Parlament heftig kritisiert. Doch ignorieren auch die Parlamentarier in ihren Resolutionen das Rückkehrrecht.³¹

6.4 Die Arabische Liga

Die Liga der Arabischen Staaten vertritt grundsätzlich den völkerrechtlichen Ansatz. Beständig haben ihre Mitglieder die Rückkehr der Flüchtlinge gefordert. Sie stützen sich dabei vor allem auf Resolution 194 (III) der Generalversammlung, die Madrid-Oslo Vereinbarungen, sowie das Prinzip *Land für Frieden*. Diese Haltung der arabischen Staaten spiegelt sich in ihrer Beirut Erklärung wieder, in der sie eine „gerechte Lösung“ für die palästinensischen Flüchtlinge in Einklang mit Resolution 194 (III) forderten.

Besonderheiten sind bei den Aufnahmeländern festzustellen. Jordanien, Syrien und Libanon sind zu keiner Lösung der Flüchtlingsfrage zu Lasten ihrer territorialen Souveränität bereit. Sie fürchten, dass die palästinensischen Flüchtlinge langfristig die Mehrheit der Bevölkerung stellen könnten. Für die jeweilige Gesellschaft würde dies ein hohes Konfliktpotential bergen. In Jordanien geht man davon aus, dass die palästinensischen Flüchtlinge bereits heute 50 bis 60 Prozent der Bevölkerung ausmachen.³²

Gerade in Vorschlägen aus Libanon und Syrien zur Lösung der Flüchtlingsfrage ist daher der Wille zu erkennen, sich von der Bürde zu befreien, den die Flüchtlinge in ihren Augen darstellen.³³ Sie setzen das palästinensische Recht auf Rückkehr mit ihrem eigenen Existenzrecht gleich.³⁴ In Anbetracht des hohen Prozentsatzes, den die Flüchtlinge in diesen Staaten ausmachen, ist jedoch davon auszugehen, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen für Syrien, Jordanien und den Libanon verheerend wären. Der Verlust an Arbeitskräften und Kaufkraft könnte bei einer vollständigen Abwanderung der Flüchtlinge nur schwer kompensiert werden.

7. Die Zukunft der palästinensischen Flüchtlinge

Die Zukunft der palästinensischen Flüchtlinge ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch ungewiss. Entscheidend für eine gerechte Lösung bleibt, ob die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zurückkehren und bei möglichen Endstatusverhandlungen das Thema auf die Agenda rückt. Weitgehend unumstritten ist, dass ohne die Lösung des Flüchtlingsproblems eine tatsächliche Einigung schwer vorstellbar erscheint.

Dabei muss bei beiden Verhandlungsparteien die Bereitschaft bestehen, die eigene Haltung in der Flüchtlingsfrage zu überprüfen. Für den Erfolg künftiger Verhandlungen ist es zum einen unumgänglich, dass die israelische Seite seine Verantwortung für das Leid der Flüchtlinge anerkennt. Da die Vertreibung und Diaspora der Palästinenser Kernelemente des nationalen Mythos bilden, kann die palästinensische Regierung das prinzipielle Recht auf Rückkehr nicht aufgeben, ohne sich selbst zu de-legitimieren. Zum anderen müssten die Palästinenser Israel hinsichtlich der Implementierung dieses Rechts entgegenkommen. Israel wird sich aus verständlichen Gründen jeglicher Lösung verweigern, die eine unbegrenzte Rückkehr von Palästinensern in heute israelisches Staatsgebiet vorsieht. Gleichzeitig muss sich die palästinensische Regierung bemühen, die eigene Bevölkerung für eine Kompromisslösung zu gewinnen.

Eine dauerhafte Lösung erweist sich damit alles andere als einfach. Dabei könnten die Konfliktparteien durchaus auf vergangenen Ergebnissen aufbauen: Die Clinton-Parameter bilden nach wie vor eine solide Grundlage, um einer realistischen und dauerhaften Lösung näher zu kommen. Inwiefern sich eine derzeit tief gesplante und zerworfene palästinensische Führung dabei im Sinne der betroffenen Flüchtlinge durchzusetzen vermag, bleibt abzuwarten.

-
- ¹ UNGA Resolution 194 (III) vom 11. Dezember 1948, abrufbar unter: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/65/IMG/NR004365.pdf?OpenElement>, Stand: 23.08.2009.
- ² Siehe Badil Resource Center (Hrsg.), *Survey of Palestinian Refugees and Internally Displaced Persons 2006-2007*, S. 165 oder auch Laura Ryseck / Margret Johannsen, *Das UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten. Humanitäre Hilfe als Ersatz für politische Konfliktlösung?*, in: *Vereinte Nationen*, Bd. 55 / Nr. 6, 2007, S. 228-233 (S. 228).
- ³ Definition laut UNRWA, abrufbar unter: <http://www.un.org/unrwa/refugees/whois.html>, Stand: 03.07.2009.
- ⁴ Muriel Asseburg, *Israelisch-palästinensische Streitfragen*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2008, S. 6, abrufbar unter: http://www.bpb.de/publikationen/1KP3WR,0,Israelischpal%20stinensische_Streitfragen.html, Stand: 23.05.08.2009.
- ⁵ Siehe hier Badil Resource Center, abrufbar unter: <http://www.badil.org/Refugees/facts&figures.htm>, Stand: 23.08.2009.
- ⁶ Badil Resource Center, abrufbar unter: <http://www.badil.org/Statistics/population/Statistics.htm>, Stand: 23.08.2009.
- ⁷ Zahlen von UNRWA, abrufbar unter: <http://www.un.org/unrwa/english.html>, Stand: 23.08.2009.
- ⁸ Siehe ebd.
- ⁹ PLO Negotiations Affairs Department, *Palestinian Refugees*, updated May 2009, abrufbar unter: <http://www.nad-plo.org/facts/refugees/Palestinian%20Refugees.pdf>, Stand: 23.08.2009.
- ¹⁰ UNSC Resolution 237 (14. Juni 1967) und UNSC Resolution 242 (22. November 1967), abrufbar unter: <http://www.un.org/documents/sc/res/1967/scres67.htm>, Stand: 23.08.2009.
- ¹¹ Art. 1 D der Genfer Flüchtlingskonvention, abrufbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/01_GFK/01_GFK_Prot_dt.pdf, Stand: 23.08.2009.
- ¹² Passia Diary 2009, S. 351.
- ¹³ Siehe zur palästinensischen Verhandlungsstrategie im Oslo-Prozess ausführlich Are Hovdenak, *Trading Refugees for Land and Symbols: The Palestinian Negotiation Strategy in the Oslo Process*, in: *Journal of Refugee Studies*, Bd. 22 / Nr. 1, 2008, S. 30-50.
- ¹⁴ Dies spiegelt sich in der palästinensischen Nationalbewegung wieder, die in den 1950er und 60er Jahren innerhalb der Flüchtlingsgemeinden entstand. Die Bereitschaft der Flüchtlinge, sich für die Nation zu opfern, verhalf der PLO zu ihrer Vormachtstellung und verschaffte ihr ihre Legitimitätsgrundlage. Siehe Hovdenak 2008, S. 33f.
- ¹⁵ Zur israelischen Blockadehaltung in der Flüchtlingsfrage trug vermutlich auch bei, dass die Palästinenser auf diese weniger Gewicht legten als auf die Verhandlungen über einen souveränen palästinensischen Staat. Weitere Gründe für das Scheitern waren das Ungleichgewicht der Verhandlungspartner, die Israel seine unnachgiebige Haltung in dieser Frage ermöglichte, die Logik der Zwei-Staaten-Lösung sowie die innergesellschaftlichen Zwänge auf die palästinensische Regierung. Siehe Hovdenak 2008, S. 32f.
- ¹⁶ Die PLO war gezwungen ihr Ziel, das ganze ehemalige Mandatsgebiet Palästina zu befreien, aufzugeben und sich mit der Zwei-Staaten-Lösung einverstanden zu erklären, um im Jahr 1991 Verhandlungen mit Israel zu ermöglichen.
- ¹⁷ Siehe Badil Resource Center, *Survey...2006-2007*, S. 164.
- ¹⁸ Siehe Ryseck / Johannsen 2007, S. 228.
- ¹⁹ Siehe Margret Johannsen, *Kommentare und Berichte – Palästinas Flüchtlinge*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bd. 46 / Nr. 2, 2001, S. 149-153 (153).
- ²⁰ Vgl. Generaldelegation Palästinas in der Bundesrepublik Deutschland, *Flüchtlinge – Rechtliche Stellung*, abrufbar unter: http://www.palaestina.org/politik/offene_fragen/fluechtlinge.php, Stand: 04.08.2009; Muriel Asseburg, *Materialsammlung zum Friedensprozess im Nahen Osten*, SWP Berlin 2003, S. 20.
- ²¹ Vgl. Rex Brynen, *The „Ottawa Process“: An Examination of Canada's Track Two Involvement in the Palestinian Refugee Issue*, Paper presented at the Stocktaking Conference on Palestinian Refugee Research in Ottawa, Canada, 17-20 June, 2003.
- ²² Siehe Asseburg, 2008, S. 7f.
- ²³ Zvi Barel, *Menschen, die keiner haben will*, erschienen in: *Haaretz*, abrufbar unter: <http://www.hagalil.com/palaestina/nahost/flucht.htm>, Stand: 23.08.2009.
- ²⁴ Vgl. Hovdenak 2008, S. 34ff.
- ²⁵ Siehe Passia 2009, S. 352.
- ²⁶ Rex Brynen, *Addressing the Palestinian Refugee Issue: A Brief Overview*, McGill University, background paper for the Refugee Coordination Forum, Berlin, April 2007, abrufbar unter: <http://prn.mcgill.ca/research/papers/brynen-070514.pdf>, Stand: 23.08.2009, S. 5.

²⁷ Mahmud Abbas in der ägyptischen Zeitung Oktober im Juli 2009, Wortlaut abrufbar unter: <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3745068,00.html>, Stand: 23.08.2009.

²⁸ Brynen 2007, S. 15.

²⁹ Vgl. Badil Resource Center, Survey...2006-2007, S. 164.

³⁰ So Benjamin Netanjahu in seiner Rede vom 14. Juni 2009 anlässlich des 105. Todestages von Theodor Herzl an der Bar-Ilan-Universität.

³¹ Siehe Badil Resource Center, Survey...2006-2007, S. 174.

³² Siehe Barel.

³³ Vgl. dazu den Plan (1993) des ehemaligen libanesischen Präsidenten, Elias Harawi, und des ehemaligen Premiers, Rafik Harir, die Flüchtlinge in Palästina, den arabischen Staaten und dem Westen anzusiedeln. Da vorgesehen war, 20 Prozent der Flüchtlinge in Ländern anzusiedeln, in denen sie Verwandte hatten, widersetzte sich Jordanien. Siehe Siehe Zvi Barel, Menschen, die keiner haben will, erschienen in: Haaretz, abrufbar unter: <http://www.hagalil.com/palaestina/nahost/flucht.htm>, Stand: 23.08.2009.

³⁴ Libanesischer Journalist zitiert nach Barel.