

Ansätze für eine Lösung der Flüchtlingsfrage im Nahostkonflikt

Von den Taba-Gesprächen über die Genfer Initiative bis zu einem möglichen Kompromiss

Von Michael Chiller*

Wie in der Betrachtung von Nora Refaeil in der NZZ vom 1.3.05 dargestellt, ist eine Lösung des Nahost-Konflikts ohne eine Einigung in der Flüchtlingsfrage nicht möglich. Der folgende Beitrag beleuchtet die diametral entgegengesetzten Forderungen von Israeli und Palästinensern und skizziert einen möglichen Rahmen für eine Einigung.

Die Flüchtlingsproblematik entstand im ersten israelisch-arabischen Krieg (1948-49), als Hunderttausende von Palästinensern ihre Häuser zurückliessen und flohen; dies teilweise aus Angst davor, Opfer kriegerischer Handlungen zu werden, teilweise durch israelische Streitkräfte vertrieben, teilweise dem Aufruf der eigenen Führung folgend, die sie den eigenen Truppen im Weg sah. Israelische Quellen sprachen von 520 000 palästinensischen Flüchtlingen, während arabische diese bis auf eine Million bezifferten.

Zahlen zur Flüchtlingsfrage

Der aktuelle Stand der Forschung geht von gut 700 000 Flüchtlingen aus, die zwischen 1947 und 1949 ihr Heim verliessen. Rund zwei Drittel davon blieben in Palästina, hauptsächlich in Cisjordanien und Gaza, während ein Drittel ins umliegende Ausland zog. Sowohl die Flüchtlinge, als auch die aufnehmenden Länder, gingen überwiegend davon aus, dass es sich dabei um eine temporäre Massnahme handle. Mangels einer politischen Einigung blieb das Flüchtlingsproblem aber ungeregt und wurde im Sechstagekrieg 1967 noch verstärkt, als weitere 300 000 Palästinenser aus Cisjordanien und Gaza – mehrheitlich nach Jordanien – flohen.

Um den Druck bezüglich einer dauerhaften Lösung auf Israel und die aufnehmenden Länder zu verstärken, setzten die Palästinenser auf die Karte der natürlichen Vermehrung. In der Folge nahm die palästinensische Gesamtbevölkerung im letzten halben Jahrhundert massiv zu, und so zählt das Uno-Hilfswerk für palästinensische Flüchtlinge (UNRWA) in ihrem Einsatzgebiet (Cisjordanien, Gaza, Jordanien, Syrien und Libanon) mittlerweile 4,2 Millionen registrierte Flüchtlinge. Die gesamte palästinensische Bevölkerung wird weltweit auf acht Millionen geschätzt.

Bis heute ist Jordanien mit 1,7 Millionen das Land mit der grössten Anzahl palästinensischer Flüchtlinge. Palästinenser machen zwei Drittel der jordanischen Bevölkerung aus und sind im allgemeinen gleichberechtigte Staatsbürger. Fast jeder achte palästinensische Flüchtling lebt in Jordanien in einem der Flüchtlingslager, welche sich dort ohnehin mehrheitlich zu städtischen Wohnvierteln gewandelt haben. Die zweitgrösste Konzentration an Flüchtlingen befindet sich im Gazastreifen (938 000, die Hälfte davon in Flüchtlingslagern) und in Cisjordanien (675 000, ein Viertel davon in Flüchtlingslagern). Sie sind staatenlos und leben in einer Kombination von begrenzter palästinensischer Selbstverwaltung und israelischer Besatzung. Während der gewalttätigen Auseinandersetzung der letzten vier Jahre hat sich ihre wirtschaftliche Situation dramatisch verschlechtert.

In Syrien sind die palästinensischen Flüchtlinge (417 000, ein Viertel davon in Flüchtlingslagern) ebenfalls staatenlos, haben jedoch freien Zugang zum Arbeitsmarkt und Anspruch auf Sozialleistungen. Im allgemeinen ist ihre Situation mit der der anderen Bewohner des Landes vergleichbar. Ganz anders in Libanon: Im fragilen Balanceakt zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen des Landes werden die Palästinenser als Störfaktor empfunden, den man auf Dauer entfernt sehen möchte. So unterliegen sie zahlreichen Beschäftigungsrestriktionen, dürfen keine Grundstücke besitzen und sind in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Dementsprechend leben viele von ihnen unter desolaten Bedingungen in überbevölkerten Flüchtlingslagern. Eine grosse Anzahl hat deshalb das Land verlassen, und ihre tatsächliche Zahl beläuft sich in Libanon entgegen der offiziellen UNRWA-Statistik von knapp 400 000 Flüchtlingen mittlerweile vermutlich auf weniger als 200 000.

Camp David, Taba, Genfer Initiative

So gewichtig die Frage der palästinensischen Flüchtlinge auch ist, so wenig wurde sie zunächst in den israelisch-palästinensischen Friedensverhandlungen thematisiert. Während des Oslo-Prozesses gehörten Flüchtlinge, zusammen mit Jerusalem, den jüdischen Siedlungen und Grenzen, zu den schwierigen Themen, über die erst am Schluss, im Rahmen der Gespräche über eine endgültige Friedenslösung, verhandelt werden sollte. Nach einer bewussten jahrelangen Ausklammerung wurden diese strittigen Punkte im Sommer 2000 unter höchst unglücklichen Umständen in Camp David angegangen. Sie sollten innerhalb von zwei Wochen gelöst werden. Die Gespräche sind bekanntlich geplatzt, ohne annähernd zu einer Lösung geführt zu haben.

Ungleich ergiebiger waren dagegen die in der relativen Stille des ägyptischen Badeorts Taba fortgesetzten Verhandlungen im Januar 2001, welche bereits im Zeichen der Gewalt der im September 2000 ausgebrochenen zweiten Intifada standen. Die Gespräche von Taba – und mit ihnen der gesamte Oslo-Prozess – nahmen mit dem Wahlsieg von Ariel Sharon in Israel und der Fortsetzung der palästinensischen Intifada ein Ende. Dennoch hatten sich in Taba die konkreten Umrisse einer möglichen zukünftigen Lösung herauszukristallisieren begonnen.

So kam die israelische Verhandlungsdelegation in Taba zunehmend zum Schluss, dass man folgenden Beitrag zu leisten habe: Erstens, Ausdruck offiziellen Bedauerns über das Flüchtlingsproblem, beziehungsweise Übernahme eines Teils der Verantwortung für dessen Entstehung. Zweitens, Leistung von Entschädigungszahlungen für verlorenen Besitz. Drittens, Aufnahme eines Teils der Flüchtlinge. Zudem akzeptierten die israeli-

schen Vertreter den Einwand der Palästinenser, wonach die anfänglich von Israel geforderte Anerkennung des Rechts auf Entschädigung für die nach der Staatsgründung Israels aus verschiedenen arabischen Ländern geflohenen jüdischen Flüchtlinge keine palästinensische Verantwortung darstelle.

Die palästinensischen Vertreter in Taba ihrerseits anerkannten, dass Israel die von ihnen geforderte praktische Umsetzung eines vollen Rückkehrrechts nicht zulassen könne, da dies die demographische Zusammensetzung des jüdischen Staates drastisch zu seinen Ungunsten verändern würde. Folglich zeichnete sich ein Kompromiss ab, in dem die freiwillige Repatriierung der Flüchtlinge in einen zukünftigen palästinensischen Staat, deren vollständige Eingliederung in ihr jetziges Aufenthaltsland beziehungsweise die Aufnahme in ein Drittland eine zentrale Rolle spielten. Eine solche Regelung wurde schliesslich in der Genfer Initiative, welche letztlich eine inoffizielle Fortsetzung von Taba darstellt, detailliert ausformuliert.

Trotzdem stiess keine andere der in der Genfer Initiative vorgeschlagenen Lösungen auf eine so starke Ablehnung unter Israeli und Palästinensern wie die Paragraphen bezüglich der Flüchtlinge. Mangels einer Einigung zum strittigen Thema des Rückkehrrechts wurde daher dessen Erwähnung schlichtweg umgangen. Diese bewusste Auslassung bezweckte, das Rückkehrrecht weder zu verneinen noch anzuerkennen. Für die Palästinenser ist jedoch die ausbleibende Anerkennung des Rückkehrrechts ebenso wenig akzeptabel wie das Israel zugesprochene Vetorecht bei der Aufnahme einer begrenzten Anzahl Flüchtlinge. Damit würde Israel nämlich in palästinensischen Augen faktisch zu einem Drittland wie Kanada und Australien, welches nicht aus historischer Verpflichtung, sondern aus rein humanitären Gründen einen Teil der Flüchtlinge aufnimmt – mit dem souveränen Recht, zu entscheiden, welche und wie viele.

Zum Kern des Problems gehört das Ausbleiben einer zumindest partiellen israelischen Verantwortungsübernahme für die Entstehung der Flüchtlingsfrage. Beim grössten Teil der jüdischen Israeli hingegen stösst bereits die Regelung, welche überhaupt eine Aufnahme von palästinensischen Flüchtlingen vorsieht, auf Widerstand, da man befürchtet, innerhalb des eigenen Staates zur Minderheit zu werden. Grundsätzlich ist bei der Genfer Formel ein Konflikt vorprogrammiert, weil das den Flüchtlingen prinzipiell zugesprochene Recht, ihren ständigen Wohnort frei wählen zu können, mit der souveränen israelischen Entscheidungsmacht, diese aufzunehmen, kollidiert.

Klar geregelt ist diese Frage bei der 2002 lancierten, nach ihren Begründern genannte Ayalon-Nusseiba-Initiative, welche zwar von einem Rückkehrrecht spricht, laut diesem aber palästinensische Flüchtlinge nur in den zukünftigen Staat Palästina und Juden nur nach Israel zurückkehren dürfen. Diese Formulierung kommt einem vollständigen palästinensischen Verzicht auf Rückkehr von Flüchtlingen in das Gebiet des heutigen Israel gleich. Während in Israel verständlicherweise breiter unterstützt, findet eine Lösung in dieser Form bei den Palästinensern wenig Anklang.

Prinzipielle und praktische Ansätze

Aufgrund der Einwände gegen die oben genannten Vorschläge lassen sich folgende Schlüsse

bezüglich einer für beide Parteien akzeptablen Lösung ziehen: Anstatt zu versuchen, die beiden diametral entgegengesetzten Forderungen – palästinensisches Bestehen auf ein generelles Rückkehrrecht für palästinensische Flüchtlinge einerseits und israelische Ablehnung einer solchen Bestimmung andererseits – zu vereinen, sollten sie viel eher separat voneinander betrachtet werden. Somit wird die versuchte Quadratur des Kreises durch eine Trennung in Kreis und Quadrat ersetzt. Den Schlüssel dazu liefert eine Formel, die man PP-Methode nennen könnte: Laut dieser muss zwischen praktischen und prinzipiellen Schritten unterschieden werden.

Die praktischen Schritte wurden bereits weitgehend in Taba und in der Genfer Initiative ausformuliert. Dazu gehören neben Anrecht auf Entschädigung die primäre Absorption der Flüchtlinge im zukünftigen Palästina, beziehungsweise ihre vollständige Integration am jetzigen Wohnort, sowie die Aufnahme in Drittländer. Einer begrenzten Anzahl von Flüchtlingen wird die Rückkehr ins heutige Israel ermöglicht. Damit diese praktischen Schritte von beiden Seiten als Friedenslösung akzeptiert werden können, müssen sie allerdings zwingend in einen prinzipiellen Rahmen eingebettet werden. Konkret läuft dies auf ein israelisches Zugeständnis von Mitverantwortung an der Entstehung des Flüchtlingsproblems hinaus, sowie auf einen offiziellen Ausdruck von Bedauern über das den Flüchtlingen widerfahrene Leid.

Ferner könnte Israel den Flüchtlingen das prinzipielle Recht auf Rückkehr anerkennen, diese würden im Gegenzug aber darauf verzichten, davon Gebrauch zu machen. Dies wäre ein grosszügiges Entgegenkommen seitens der Palästinenser, welches Israel mit einer eigenen weitreichenden Konzession, vermutlich in den Verhandlungen um Jerusalem, erwidern müsste. Es ist allen involvierten Parteien bewusst, dass das Bestehen auf eine uneingeschränkte Rückkehr der Flüchtlinge nach Israel keine realistische Forderung ist, und somit führt kein Weg an palästinensischen Zugeständnissen in dieser Frage vorbei. Diese können von den Palästinensern aber nur verlangt werden, wenn sie dafür mit einer für sie zufriedenstellenden Gesamtlösung kompensiert werden.

Zweifelloso ist eine Lösung der Flüchtlingsfrage für einen israelisch-palästinensischen Frieden von entscheidender Bedeutung, und bisherige Anläufe zur Beilegung des Konflikts sind an dieser Thematik gescheitert. Auch ist den beteiligten Akteuren noch in bester Erinnerung, dass beim Widerstand gegen Oslo und die Genfer Initiative auf palästinensischer Seite auffallend viele Flüchtlinge vertreten waren. Weil sie von den bisherigen Verhandlungen ausgeschlossen blieben, erzeugte das bei ihnen Misstrauen und schliesslich das Gefühl, ausverkauft zu werden.

Doch anstatt die Flüchtlinge wie bisher als Bedrohung und Hindernis anzusehen, wäre es angebracht, sie als eine produktive Kraft zu betrachten, die aktiv in die Verhandlungen einbezogen werden sollte. Dies würde Misstrauen und Widerstand entgegen wirken. Ausserdem würde ein Abkommen, welches von Vertretern der palästinensischen Flüchtlinge mitgetragen wird, mit Sicherheit die Unterstützung einer Mehrheit der Palästinenser finden. Davon würde nicht zuletzt auch Israel profitieren.

*Der Autor schreibt eine Dissertation über den Nahostkonflikt an der Universität Basel.