

Reiner Bernstein:

„Der israelisch-palästinensische Konflikt, das Völkerrecht und die Vereinten Nationen“

Kassel 4.12.2004

Am 4./5. Dezember 2004 fand in der Universität Kassel der 11. bundesweite und internationale Friedensratschlag 2004 statt. Im Rahmen der Foren und Workshops unter dem Thema „Für einen Nahen Osten ohne Krieg, Besatzung und Terror“ stand auch der israelisch-palästinensische Konflikt im Mittelpunkt des Interesses.

Thesen:

Das Instrument des Völkerrechts im israelisch-palästinensischen Konflikt ist stumpf geblieben. Entstehung und Umgang mit UN-Resolutionen, mit der Vierten Genfer Konvention und mit dem Gewohnheitsrecht („customary law“) beweisen, wie das Völkerrecht als Hebelwerk zur Legitimierung eigener Absichten und Zwecke herangezogen oder abgelehnt wird. Unter den Bedingungen von politischen Exklusivansprüchen und diplomatischer Dialogunfähigkeit siegt diejenige Partei, die über die Fülle der Machtinstrumente verfügt und von ihnen Gebrauch macht.

Im Falle des israelisch-palästinensischen Konflikts trägt in erster Linie der Staat Israel die Verantwortung für eine grundlegende Neuorientierung seines Verhältnisses zu den Palästinensern. Aber auch diese sind aufgefordert, politischen Strategien mehr Raum zu geben als den Mitteln der Gewalt, die angesichts der israelischen Militärmaschinerie nicht mehr als Nadelstiche sind. Hinzu kommt, dass arabischen Staaten regelmäßig dafür gesorgt haben, dass ihre nationalpolitischen Interessen den Vorrang gegenüber den politischen Ansprüchen des palästinensischen Volkes behaupten wollten.

Alle Erfahrungen zeigen, dass nur durch politisches Einvernehmen vor Ort die zentralen Probleme des Konflikts eine Lösung finden können. Dies macht die Bedeutung der Genfer Initiative und ihrer Vorschläge aus. Auswärtige Mächte können flankierende Hilfestellungen leisten, aber den „Friedensprozess“ politisch nicht steuern, weil derartige Einflussnahmen als unerwünschte Interventionen gelten. Erst wenn Israelis und Palästinenser selbst zum Frieden bereit sind, haben auch die UN-Charta und die Genfer Konvention die Chance, ernst genommen zu werden.

Vorbemerkungen:

Die systematische fachwissenschaftliche Literatur zum Thema ist sehr stark von interessen geleiteten – um nicht zu sagen: parteinehmenden – Aspekten geprägt. Das gilt insbesondere für die Anwendbarkeit der IV. Genfer Konvention von 1949.

Als die UN-Vollversammlung am 29. November 1947 mit Zweidrittelmehrheit (33 gegen elf Stimmen bei zehn Enthaltungen) die Teilung Palästinas empfahl, fehlte ihr die Autorität für bindende Beschlüsse, die dem Sicherheitsrat vorbehalten sind. Die Zahl der Mitgliedsstaaten belief sich auf 56,

heute sind es rund 200. Das Anwachsen ist überwiegend auf den Entkolonialisierungsprozess in Afrika und Asien und seine Folgen zurückzuführen. Die kolonialen Erfahrungen dieser Staaten haben in den Debatten und im Abstimmungsverhalten der UN-Gremien ihre Spuren hinterlassen. Dass der Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern die Vereinten Nationen derart beschäftigt, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass Israel vielerorts als letzte Bastion des kolonialen Zeitalters gesehen wird.

Nicht anders ist zu erklären, dass zwischenstaatliche Konflikte in Afrika und Asien sowie Menschenrechtsverletzungen auf diesen beiden Kontinenten bei weitem geringere internationale Aufmerksamkeit finden, ja dass Beschlussanträge von Staaten, die sich nicht gerade als Musterbeispiele der Demokratie profiliert haben, gegen Israel eingebracht werden. In der israelischen Politik sind deshalb die „automatischen Mehrheiten“ in der Vollversammlung beklagt worden, denen wenig Gewicht beigemessen werden müsse. Solange der Sicherheitsrat gemäß Art. 24 der UN-Charta seiner Verpflichtung zur Wahrung des Weltfriedens in anderen Teilen des Globus nicht nachkomme, bestehe für Israel kein Grund, die Rolle eines moralischen Musterknaben zu übernehmen.

Der Sicherheitsrat hat keine Befugnis, sich zur *Verantwortung* für einen Krieg zu äußern, sondern lediglich die *Pflicht* hat, einen wie auch immer begründeten Krieg als verbotene Aggression zu verurteilen. Dieses Dilemma trat besonders bei Resolutionen zu den Kriegen von 1948, 1967 und 1973 zu Tage, bei denen nicht nach dem Angreifer gefragt wurde. Dagegen sorgte im Suezkrieg von 1956 die Übereinkunft zwischen den USA und der Sowjetunion dafür, dass am Sicherheitsrat vorbei Großbritannien, Frankreich und Israel zum Rückzug ihrer Interventionsstreitkräfte gezwungen wurden.

Ein weiteres Beispiel bezieht sich auf Intention und Interpretation von Resolutionen: So verabschiedete der UN-Sicherheitsrat am 2. September 2004 eine Resolution, wonach alle fremden Streitkräfte aus dem Libanon abgezogen und alle Milizen aufgelöst werden sollten. Während die Absicht der Antragsteller darin bestand, Syrien zum Abzug seiner 30.000 Soldaten zu bewegen, behaupteten Damaskus und mit ihr die von ihm abhängige Regierung in Beirut, dass damit der Rückzug Israels als den sogenannten Sheba-Farmen gemeint sei – ein 25 Quadratkilometer großes Gelände mit 14 Gehöften im Grenzgebiet zwischen Israel, Libanon und Syrien. Mit der genannten Resolution äußerte sich der Sicherheitsrat meines Wissens zum erstenmal zum syrischen Quasi-Protectorat in Libanon. Häufig wird eine solche Befassung mit dem Argument abgelehnt, hier handele es sich um eine innerarabische Angelegenheit. Damit räumen diese Stimmen ein, dass sie doppelte Maßstäbe anlegen, die das Völkerrecht zu missachten bereit sind.

I. Bemerkungen zum Problemkreis „Staat Palästina“

Die arabischen Staaten hatten gerade noch rechtzeitig Deutschland zu Krieg erklärt, um in die Vereinten Nationen aufgenommen zu werden. Dennoch gelang es ihnen im Frühjahr 1947 nicht, die Palästinafrage auf die Tagesordnung zu setzen, genauso wenig wie es die „Jewish Agency“ als Vertreterin der Zionistischen Weltorganisation 1945 geschafft hatte, der Forderung nach einem jüdischen Commonwealth (nicht „Staat“) Nachdruck zu verleihen. Großbritannien seinerseits zögerte, sein Mandat aufzugeben. Dem aus neutralen Staaten von der Vollversammlung eingesetzten Sonderausschuss für Palästina verweigerte das „Arabische Hohe

Komitee (AHC)“ – der Regierung der Palästinenser – unter Führung des Mufti von Jerusalem die Zusammenarbeit, weil eine prozionistische Entscheidung die arabischen Interessen in Palästina fundamental verletzen würde.

Als sich abzeichnete, dass ihr Argument, bei der Teilung Palästinas handele es sich um eine imperialistische Machenschaft des Westens, an der Zustimmung der Staaten des damaligen Ostblocks zerbrach, stellten die arabischen Vertretungen die Zuständigkeit der Vereinten Nationen selbst in Abrede und behielten sich das Recht auf Notwehr gegen eventuelle Beschlüsse vor. Die Bemühungen der UN-Vollversammlung um die textliche Ausbalancierung der arabischen und der jüdischen Interessen blieben ergebnislos – obwohl der jüdische Staat mit einem arabischen Bevölkerungsanteil von fast 47 Prozent (499.000 Juden und 438.000 Arabern) einen binationalen Charakter gehabt hätte. Obwohl das Argument des „demographischen Faktors“ wohlbekannt war, wurde ihm im arabischen Diskurs der politischen Fundamentalopposition kein Gewicht beigemessen, so dass die Ablehnung des Teilungsplans nur als Ausdruck des unbeugsamen Willens zu verstehen war, den Staat Israel notfalls mit Gewalt zu verhindern. Die zionistischen Gremien verhielten sich zustimmend, stellten jedoch ihre endgültige Stellungnahme bis zur Beschlussfassung der Vollversammlung zurück.

In den folgenden Jahrzehnten unternahmen die arabischen Staaten in den Vereinten Nationen wenig, dem nationalen Charakter der Palästina-Frage Nachdruck zu verleihen. Diese Zurückhaltung hing mit der Annexion der Westbank durch Jordanien im April 1950 und mit der Etablierung einer ägyptischen Militär- und Zivilverwaltung im Gazastreifen zusammen, während aus Damaszener Perspektive ganz Palästina traditionell als südsyrischer Einflussbereich galt. An der Vermehrung um einen arabischen Staat Palästina bestand demnach kein Interesse. Auch 1967 erfolgte kein Einspruch, als die Resolution 242 den Status quo bestätigte, indem sie jedem Staat das Recht auf ein Leben in Frieden und Sicherheit zubilligte und der Sicherheitsrat ganz allgemein „eine gerechte Regelung des Flüchtlingsproblems“ verlangte. Noch die Resolution 338 vom Oktober 1973 forderte die „betroffenen Parteien“ – also Ägypten, Syrien und Israel – zu Verhandlungen mit dem Ziel eines „gerechten dauerhaften Frieden(s) im Nahen Osten“ auf. Deshalb ist es erstaunlich, dass beide Resolutionen regelmäßig als Grundlage der endgültigen Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts zitiert werden.

Trotz der arabischen Zurückhaltung schälte sich in den siebziger Jahren eine nationale palästinensische Komponente heraus. Dazu trug mehrere Faktoren bei:

1. Die PLO löste sich von ihrer Abhängigkeit aus der arabischen Umklammerung. Besonders Ägypten als arabische Führungsmacht hatte durch die Niederlage im Junikrieg einen massiven Prestigeverlust hinzunehmen, der die Idee des politischen Panarabismus schwächte und die Protagonisten einer nationalen Interessenpolitik stärkte.

2. Die Terrorakte der PLO und ihrer Mitgliedsorganisationen – besonders der „Front zur Befreiung Palästinas“ von George Habash und der „Demokratischen Front zur Befreiung Palästinas“ von Nayef Hawatme – richteten sich nicht nur gegen israelische Ziele, sondern tangierten mit Flugzeugentführungen auch staatliche arabische Interessen. Im „Schwarzen September“ 1970 versuchte die PLO die Haschemiten in Jordanien zum Thron zu verjagen. Dass sich die PLO nach der Vertreibung aus Amman in Liba-

non niederließ und dass 1975 syrische Interventionstruppen zwei Flüchtlingslager in Beirut zerstörten, förderte auch dort das palästinensische Image nicht.

3. Dennoch war von nun an das neue palästinensische Nationalbewusstsein als Gegenentwurf zum politischen Zionismus in Rechnung zu stellen. Die Palästinenser gewannen eine Vetokarte in der arabischen Politik: keine Abschlusserklärung der Arabischen Liga ohne Hinweis auf die nationalen Rechte des palästinensischen Volkes. Die arabischen Bevölkerungen verstärkten ihre öffentlichen Solidaritätsaktionen für die Palästinenser und verliehen damit der Idee der arabisch-islamischen Nation, der „umma“ – vergleichbar mit dem Anspruch Israels als jüdischer Staat –, neuen Nachdruck, und zwar gegen ihre Regierungen.

4. Israel lehnte 1971 das Angebot König Husseins ab, zwischen Cis- und Transjordanien eine jordanisch-palästinensische Konföderation zu bilden. Golda Meir wies den Plan zurück, weil Jordanien parallel dazu keinen Frieden mit Israel anbot, und unterstrich den Grundsatz, dass es für einen arabisch-palästinensischen Staat in der Westbank keinen Platz gäbe. Für Arafat war die Ablehnung Meirs ein Triumph über König Hussein, weil er befürchtet hatte, dass Jordanien an der PLO vorbei zu einer Verständigung mit Israel kommen wollte.

Schließlich bestätigte 1974 die Arabische Liga die PLO als einzige legitime Vertreterin des palästinensischen Volkes. Wenige Tage später folgte die UN-Vollversammlung mit der Resolution 3210 und lud die PLO ein, „bei den Beratungen der Generalversammlung über die Palästina-Frage an ordentlichen Tagungen teilzunehmen“. Die Einladung war also nicht umfassend ausgesprochen, sondern bezog sich auf einen einzigen Punkt in der Weltpolitik, den Konflikt im Nahen Osten.

Es stellte sich heraus, dass politische Entscheidungen im Nahen Osten selbst gefällt werden müssen. Beispiele bieten die israelischen Truppenentflechtungsabkommen mit Ägypten und Syrien 1974/75 sowie der israelisch-ägyptische Friedensvertrag von 1979, während sich im Konflikt um die besetzten Gebiete keine Bewegung abzeichnete. Arabische Rhetorik und arabisches politisches Handeln fanden hier nicht zu einander.

So wurde auf palästinensischer Seite die Ansprache König Husseins vom Juli 1988 als „ein Wendepunkt“ begrüßt. Denn die Entscheidung bedeutete dreierlei:

1. Die jordanische Annexion von 1950 wurde rückgängig gemacht.
2. Die jordanische Staatsbürgerschaft für die im Königreich lebenden Palästinenser – etwa sechzig Prozent der Gesamtbevölkerung – sollte zwar nicht angetastet werden. Aber, paradoxerweise möchte man hinzufügen, folgte der König damit der UN-Resolution 242, in der vom eigenständigen nationalen Charakter der Flüchtlingsfrage nicht die Rede war. Für Jordanien war diese jetzt erledigt.
3. Die israelische Behauptung wurde abgewehrt, dass Jordanien Palästina sei.

Die nachgezogene Unabhängigkeitserklärung des Palästinensischen Nationalrates vom November 1988 dem Willen der PLO Rechnung, in der Westbank – vom Gazastreifen konnte ja nicht die Rede sein – den palästinensischen Staat zu etablieren. Die Proklamation berief sich jedoch als

Legitimationsgrundlage auf die Teilungsresolution 181 und hinterließ damit den Eindruck, als hätten die arabischen Delegationen im November 1947 zugestimmt. Die Ablehnung sollte also gleichsam ungeschehen gemacht werden.

Wenn Völkerrecht Staatenrecht meint, so hatte Husseins Vorgehen schicksalhafte Folgen: Der PLO fehlte nach der Faktorenliste der Vereinten Nationen der Status eines Völkerrechtssubjekts mit seinen Voraussetzungen: a) einer effektiv arbeitenden Regierung, die einen unabhängigen Staat lenkt; b) der vollständigen Kontrolle über die dort lebende Bevölkerung; c) der souveränen Verfügung über ein durch Grenzen definiertes Territorium sowie d) der Freiheit in der Gestaltung der Außenbeziehungen. Dem palästinensischen Volk mochte zwar seit der Resolution 3236 der UN-Vollversammlung vom November 1974 die Völkerrechtsfähigkeit zuerkannt worden sein, doch blieb die Proklamation des Staates Palästina im November 1988 unterhalb der völkerrechtlichen Verbindlichkeit. An dieser grundlegenden Schwäche änderte auch die De-jure-Anerkennung des virtuellen Staates Palästina durch 130 Staaten nichts.

Wider alle gegenteiligen Behauptungen verlängerte die Prinzipienklärung von 1993 die palästinensische Unebenbürtigkeit. Sie war kein Friedensvertrag, weil ein solcher zwischen souveränen Staaten unterschrieben wird. Hier wurde eine Vereinbarung zwischen einem souveränen Staat und einer Dachorganisation, der PLO, geschlossen. Arafat erkannte die Existenz und die Legitimität Israels – und damit seinen jüdischen Charakter – an und erhielt seinerseits die Bestätigung der arabischen Gipfelkonferenz von 1974: die Anerkennung der PLO als legitimer Vertretung des palästinensischen Volkes. Dementsprechend räumte die Prinzipienklärung – und im Anschluss daran die Interimsvereinbarung von 1995 – der künftigen Autonomiebehörde nur einen Teil der „Macht, der Verantwortlichkeiten, Sphären und Kompetenzen“ ein, so dass die Palästinenser nicht über die der politischen Souveränität entsprechenden Voraussetzungen verfügten, zumal diese ihnen die israelische Fragmentierung der Westbank und des Gazastreifens durch Siedlungen, Autobahnen, Landstraßen, Bodenenteignungen zu militärischen Zwecken und anderes mehr vorenthielt.

Auch wenn die Begriffe „Staat“ und „Nation“ im internationalen Recht hin und wieder austauschbar benutzt werden, reicht also der emphatische Appell nicht aus, den Staat Palästina endlich zu gründen. Ja, es rächt sich, dass die Autonomiebehörde wie auch viele Palästinenser, die in Deutschland leben, von „Palästina“ reden und damit den Anschein von staatlicher Normalität vermitteln, was der israelischen Politik sehr gelegen kommt. Da sich die PLO in Oslo mit Israel auf den Verhandlungsweg zur Klärung aller strittigen Probleme bekannt hatte, warnte der Westen kontinuierlich vor unilateralen Schritten Arafats, den Staat auszurufen, und schloss sich jenen Völkerrechtsinterpretationen an, die zwischen dem unzweifelhaften Recht auf politische Selbstbestimmung und dem Recht auf einen Nationalstaat unterscheiden wollen.

Insofern wurde dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag im Februar 2004 nur ein begrenzter UN-Prüfungsauftrag zugestanden, nämlich nicht die Frage zu erörtern, wem die Westbank und der Gazastreifen gehören, sondern lediglich den faktischen Verlauf des knapp 700 Kilometer langen „Trennungswalls“ daraufhin zu prüfen, ob er dem allgemeinen Völkerrecht Genüge tut. Die israelischen Einsprüche gegen das Verfahren hinderten die Richter nicht daran, Israel „zahlreicher wahlloser und tödlicher Gewaltakte gegen die Zivilbevölkerung“ zu beschuldigen. Aber gleichzeitig folgte

das Gericht dem israelischen Rechtsstandpunkt, dass der Mauerbau legitim sei, mahnte aber die Beachtung der Proportionalität zwischen angestrebten Zielen und eingesetzten Mitteln, zwischen legitimen Schutz- und Menschenrechtsinteressen sowie zwischen den Kosten und dem Nutzen als einem generellen Prinzip des internationalen Rechts an. Die UN-Vollversammlung bestätigte umgehend das Votum aus Den Haag.

Die jordanische Annexion der Westbank von 1950 fand in der israelischen Politik keinen Widerspruch, weil die im Zuge des Krieges von 1948 erzielten Gebietsgewinne und ihre zumindest vorläufige Bestätigung durch den Waffenstillstandsvertrag von Rhodos nicht zur Debatte gestellt werden sollten. Diese auf Gegenseitigkeit beruhende Stillhaltestrategie ging 1967 zu Ende: Der jordanische Angriff im Junikrieg wurde in Israel als materielle Bruch des Waffenstillstandes betrachtet. Indem Amman darüber hinaus gegen Artikel 2 (4) der UN-Charta verstieß, in dem die Drohung oder der Einsatz von Gewalt gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit eines Staates untersagt ist, waren in israelischen Augen die politischen Ansprüche Jordaniens auf die Westbank definitiv erloschen.

Schon im Herbst wurden die ersten Siedlungen in den besetzten Gebieten angelegt, wenn auch zunächst auf den syrischen Golanhöhen. Anfang 1969 vertrat das Oberste Gericht die Rechtsauffassung des „temporären Charakters“ der Siedlungen als Wehrdörfer. Doch parallel dazu meldeten sich erste Souveränitätsansprüche zu Wort, in denen die Westbank als „terra nullius“ bezeichnet wurde. Für Golda Meirs Justizminister Yaacov Shimshon Shapira war das Land Israel sogar „vom fremden Joch“ befreit worden. Die Vorstellung von der Westbank als Faktor der militärisch-strategischen Sicherheit ging in einem spezifischen Amalgam auf, wobei sich die Realgeschichte des Konflikts mit starken biblischen Prämissen und Reminiszenzen vermischte.

Dieses ideologische Konstrukt wurde von verfassungsrechtlichen Debatten untermauert. 1968 und 1971 veröffentlichte Yehuda Z. Blum, Dozent für internationales Recht an der Hebräischen Universität und nachmaliger UN-Botschafter Israels, zwei juristische Fachbeiträge. Im der ersten Abhandlung zog Blum die jordanische Souveränität über die Westbank zum Zeitpunkt des Junikrieges in Zweifel. Dann ging Blum in seinem zweiten Beitrag unter dem Titel „Die Erlösung Zions im internationalen Recht“ einen erheblichen Schritt weiter, indem er den Text des britischen Mandats in Anspruch nahm: Als Beleg dafür, dass Israel keine Besatzungsmacht zwischen Mittelmeer und Jordan sein könne, verwies er auf die Bestätigung der historischen Verbindung des jüdischen Volkes mit Palästina durch den Völkerbund im Juli 1922. Blum schrieb:

“... kein Staat kann einen Rechtsanspruch auf Judäa und Samaria (einschließlich Jerusalem) erheben, der dem Israels gleichkommt. Dieser relative Vorrang Israels reicht unter internationalem Recht aus, so dass sich Israels Besitz auf jene Territorien nicht von einem absoluten Titel unterscheiden lässt und ist gegenüber allen anderen Einwänden gültig.“

Blum spielte darauf an, dass sich der Feind gegen den Anspruch Israels auf das Territorium in den Grenzen von 1949 bis 1967 verwahrte. Andere Verfassungsrechtler schlossen sich Blum an, dass Israel nicht an jene Teile des internationalen normativen Rechts gebunden sei, welche die Rechte des abgelösten Regimes Jordanien schützen. Gleichwohl forderten sie die Regierung dazu auf, sich an die humanitären Regeln des Be-

satzungsrechts gemäß der Vierten Genfer Konvention zu halten. Dementsprechend wiesen die Kabinette in Jerusalem die Armee an, sich an die humanitären Kodices zu halten, doch die Ergebnisse sind bekannt. Sie sind darauf zurückgeführt worden, dass der Primat der Politik über das Militär eine schwere Niederlage erlitt.

Wäre es anders gekommen und hätte das Parlament der Konvention Gesetzesrang verschafft, wäre daraus unliebsam zu folgern gewesen, dass sich Israel mit den Palästinensern im Kriegszustand befindet, statt den Terrorismus abzuwehren, dass es sich also bei der „Intifada“ um einen nationalen Befreiungskampf handele, der sich legitimer Mitteln zur Entledigung der Okkupation bedient. Wir sehen, wie juristische, ideologische, politische und historische Darlegungen und Beweisführungen ineinander greifen.

II. Bemerkungen zum Problemkreis palästinensische Flüchtlinge

Die ständige Wiederholung der Forderung nach dem Rückkehrrecht der palästinensischen Flüchtlinge hat dazu geführt, dass sich nur wenige genötigt sehen, in die UN-Resolution 194 vom Dezember 1948 zu schauen und ihre politische Qualität einer nüchternen Beurteilung zu unterziehen. Wäre es anders, hätte zur Kenntnis genommen werden müssen, dass die Resolution in Ziffer 11 „beschließt, dass denjenigen Flüchtlingen, die zu ihren Wohnstätten zurückkehren *und in Frieden mit ihren Nachbarn leben* wollen, dies zum frühestmöglichen Zeitpunkt gestattet werden soll“. Die Resolution nahm also von einem kollektiven Rückkehrrecht Abstand, stipulierte einen individuellen Anspruch und band diesen an eine Voraussetzung, die nicht zu erfüllen war. In der Diplomatensprache belegt man eine Resolution, die allen Seiten gerecht werden will, mit dem Begriff „konstruktive Ambivalenz“.

Die damaligen zeithistorischen Umstände und Bedingungen finden in heutigen Debatten ebenfalls geringen Niederschlag. Um ein Beispiel aus der Statistik zu nennen: Die großen jüdischen Einwanderungswellen fanden zwischen 1922 und 1933 unter dem Druck des Antisemitismus in Polen im Umfang von rund 110.000 Personen statt und fanden zwischen 1933 und 1940 aus Polen, Deutschland, Österreich und der Tschechoslowakei im Umfang von rund 430.000 Personen ihre Fortsetzung. Anders ausgedrückt: Von den 590.000 Juden Ende 1947 – dem Datum des UN-Teilungsplans – waren (lässt man einmal die Sterbetafel beiseite) 540.000 Juden weniger aus zionistischen, sondern aus Gründen des Überlebens nach Palästina gekommen, nachdem die westlichen Länder ihre Grenzen für die Flüchtlinge praktisch geschlossen hatten. Einen eindrücklichen Beleg bietet die Ansprache des „Palmach“-Kommandeurs Yitzhak Sadeh, der eine junge abgezehrte Frau in Palästina begrüßt. Ihr war in einem deutschen Vernichtungslager die Anweisung „Nur für Offiziere“ auf die Hüfte eingebrannt worden:

„Ich umarme meine Schwester und sage ihr, dass es hier Platz für dich gibt. Hier lieben wir dich. Für mich bist du schöner als jede Schönheit, heiliger als alles Heilige... Du wirst meine Braut sein, unsere Mutter. Vor [all] diesen meinen Schwestern knie ich nieder, und wenn ich mich erhebe, fühle und weiß ich, dass ich für diese meine Schwestern stark und mutig bin, ich werde sogar grausam sein. Für dich – alles – alles.“

Es ist auffällig, dass in den letzten Jahren diejenigen Stimmen, die für das uneingeschränkte Recht auf Rückkehr der palästinensischen Flüchtlinge

plädiert haben, eine argumentative Kehrtwende vollzogen haben. Es ist sogar behauptet worden, dass das Rückkehrrecht derart universell akzeptiert und praktiziert sei, dass sich seine Kodifizierung erübrige (Mallison & Mallison 1980). Jedenfalls war nicht länger zu übersehen, dass die Resolution 194 lediglich für ein konditioniertes Rückkehrrecht eintrat und nicht auf das Ende des Staates Israel abzielte. Deshalb ist verstärkt auf das internationale Recht, insbesondere auf das „Gewohnheitsrecht“ („customary law“) als Bezugsquelle in Anspruch genommen worden. So lautet der erste Satz einer juristischen Studie des palästinensischen „Resource Center for Residency and Refugee Rights (BADIL)“:

„Gemäß internationalem Recht haben alle Menschen ein Recht auf Rückkehr. Das Recht auf Rückkehr garantiert allen Menschen ein grundlegendes Recht der Rückkehr in ihre Häuser – womit im allgemeinen als Rückkehr in ihre Ursprungshäusern gemeint ist.“

Aus den wahlweisen, das heißt je nach Opportunitätsgründen bemühten Interpretationen ist ein Nullsummenspiel entstanden.

Interessanterweise findet die Frage der Rückkehr von bzw. der Flüchtlinge(n) in den künftigen Staat Palästina in den mir bekannten völkerrechtlichen Studien keinerlei Aufmerksamkeit. Im Gegensatz dazu hat die israelisch-palästinensische „Genfer Initiative“ erstmals konkrete Regelungsvorschläge präsentiert, die jenseits aller Propagandaschlachten den Versuch wagen, beiden Seiten gerecht zu werden¹: den Israelis ihre Angst vor einer demographisch-politischen Überwältigung zu nehmen und den palästinensischen Flüchtlingen eine Perspektive jenseits ihres Lagerdaseins zu bieten und gleichzeitig die Aufarbeitung der Umstände der Fluchtbewegungen in Aussicht zu nehmen – ein bisher einmaliges israelisches Angebot.

Der „neue Historiker“ Benny Morris (heute Universität Beersheva) hat fünf Ursachen für die palästinensischen Fluchtbewegungen herausgearbeitet:

1. Die arabische und die jüdische Bevölkerung sei so gründlich durchmischt und der arabische Widerstand gegen das Projekt des Zionismus so stark gewesen, dass es keine Möglichkeit gegeben habe, einen stabilen jüdischen Staat zu schaffen in irgendeinem Teil Palästinas, in dem eine zahlenmäßig große arabische Minderheit – eben in einer Größenordnung von fast 47 Prozent – lebte. Wenn ein jüdischer Staat entstehen sollte, war die Trennung der feindlichen jüdischen und arabischen Bevölkerungsteile unvermeidlich. Die Zweistaatenregelung war also zumindest theoretisch vorgedacht.

2. In unmittelbarem Zusammenhang damit erwähnt Morris den Gedanken des „Umsiedelns“ der Araber aus dem Gebiet, in dem der jüdische Staat entstehen sollte. Er sei seit April/Mai 1936 – dem Beginn des Großen Arabischen Aufstandes gegen den „Yishuv“ und die Briten – von der jüdischen Führung ventiliert worden auf freiwilliger Grundlage und gegen Entschädigung, aber auch – wenn nötig – zwangsweise, um die, wie Morris ausführt, „Gefahr in den Griff zu bekommen, die von einer voraussichtlichen arabischen Minderheit in einem jüdischen Staat ausgehen würde“. Ohne Zweifel hätten angesichts der bürgerkriegsähnlichen Wirren seit 1945 viele Mitglieder der zionistischen Führung den Plan der Umsiedlung im Hinterkopf gehabt.

¹ Nähere Informationen dazu im Dokumententeil unter www.genfer-initiative.de.

3. Die Palästinenser seien in beinahe jeder Weise unvorbereitet in den Krieg eingetreten. Der palästinensische Widerstand im Lande wurde von den einmarschierenden arabischen Armeen entmündigt, weil ihre Befehlshaber die Bevölkerung aufgefordert hatten, die Waffen abzuliefern. Die politische Führung war nicht nur zerstritten, korrupt und inkompetent, sondern in der Anfangsphase zwischen Ende November 1947 bis Ende März 1948 verließen rund 75.000 Araber ihre Heimat, und zwar viele aus der städtischen Mittel- und Oberschicht, aus den freien Berufen, oder sie gehörten zur politischen Führung. Gegen Ende März 1948 hatten zum Beispiel alle Mitglieder des AHC und beinahe alle Mitglieder der Nationalausschüsse von Haifa und Jaffa das Land mit ihren Familien verlassen. In demselben Zeitabschnitt war die jüdisch-zionistische politische Führung defensiv eingestellt. Bis Ende März 1948 nahm sie an, dass eine bedeutende arabische Minderheit in einer Größenordnung von 35 Prozent im neuen jüdischen Staat bleiben werde.

4. In der ersten Aprilhälfte sei die „Haganah“ (hebr. „Verteidigung“) auf die Offensive umgeschwenkt. Verstärkt durch die zu erwartende Invasion ägyptisch-syrisch-jordanisch-irakischer Truppen – sie machten 28.000 Personen aus, darunter 5500 Ägypter, 6000 bis 9000 Angehörige der „Arabischen Legion“, 6000 Syrer, 4500 Iraker, eine Handvoll Libanesen und der Rest palästinensische Irreguläre und ausländische Freiwillige – verließen noch einmal zwischen 250.000 und 300.000 Araber das Land, die meisten Stadtbewohner. Die arabische Invasion überzeugte die jüdische Führung von den engen Spielräumen zur Erfüllung ihrer Sicherheitsbedürfnisse. Jedenfalls trafen die arabischen Angriffe auf die jüdische Energie, das Schwert entscheiden zu lassen. Arabische Historiker haben angesichts der fehlenden strategischen Koordination ihre Regierung aufgefordert, die Staatsarchive zu öffnen, um die Verantwortung für das Debakel der militärischen Niederlage zu klären.

5. Der Generalstab der „Haganah“ legte, um mit Benny Morris fortzufahren, im „Aktionsplan D“ die Strategie für die Wochen vor der erwarteten Invasion fest. Er wurde zur Richtlinie für die Offensiven im April und in der ersten Maihälfte und war im Gegensatz zu Behauptungen palästinensischer Historiker wie Walid Khalidi (1988) kein vorformulierter Vertreibungsplan, sondern die Antwort auf das Bewusstsein existentieller Bedrohung. Denn „Tochnit Dalet“ überließ es den Brigadekommandeuren, mit den arabischen Stadtbezirken und Dörfern nach eigenem Gutdünken zu verfahren – das heißt dort israelische Truppen zu stationieren oder die Bevölkerung zu vertreiben und die arabischen Siedlungen niederzureißen. War dies zwar eine Carte blanche für die jeweiligen Brigade- und Bataillonskommandeure, nach Belieben zu verfahren, so war sie kein amtlich angeordneter Freibrief für die Vertreibung. In den israelischen Archiven gibt es nach Morris' Recherchen keine Spur von solchen Anweisungen der politischen Führung. Allerdings begann sich bis Juni 1948 die Einstellung auf allen Ebenen herauszubilden, die Rückkehr der Flüchtlinge während des Krieges und möglichst auch später zu verhindern. In dieser Zeit war noch nicht klar, dass die Sowjetunion via Tschechoslowakei den neuen Staat durch massive Waffenlieferungen aus der Verlegenheit der Unterzahl seiner Soldaten helfen würde. Zwischen November 1948 und Oktober 1950 wurden noch einmal zwischen 20.000 und 30.000 Araber vor allem aus den Grenzregionen vertrieben. Rückkehrwillige Flüchtlinge wurden beim Versuch getötet, die Linien zu durchbrechen.

Der AHC und die arabischen Staaten reagierten ambivalent auf die Flüchtlingsströme. Die Konsulate in Palästina stellten periodisch massenweise

Ausreisevisa zur Verfügung, sperrten aber auch bisweilen ihre Grenzen. Mitte Mai wiesen jordanische Offiziere die Einwohner mancher Dörfer an, ihre Häuser für arabische Truppen zu räumen, gleiches tat Anfang Juni der Kommandeur der „Arab Liberation Army“ Fawzi al-Qawuqji für Nazareth. Im Hinblick auf die Vereinten Nationen handelten die arabischen Staaten höchst ambivalent, indem sie eine politische Definition des Flüchtlingsproblems verhinderten. Sie hätte vorausgesetzt, dass ihre konkurrierenden Besitzansprüche in Palästina beigelegt worden wären. So erhielt das Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen den harmlosen Namen „United Nations Relief and Works Agency (UNRWA)“.

Schlussbemerkungen:

Das Instrument des Völkerrechts im israelisch-palästinensischen Völkerrecht ist stumpf geblieben. Entstehung und Umgang mit den UN-Resolutionen beweisen einmal mehr, wie das Völkerrecht als Spielball zur Begründung eigener Interessen herangezogen oder als Hemmnis beiseite geschoben wird. Nur durch politische Verträge zwischen den Konfliktparteien lassen sich die zentralen Probleme lösen. Erst wenn beide Seiten zum Frieden bereit sind, werden auch die UN-Charta und die Genfer Konvention ernst genommen. Bis dahin bleiben sie Schriftstücke zur je eigenen Nutzung.
