

# Literaturhinweis

## Takkenberg, Lex: *The Status of Palestinian Refugees in International Law*

Oxford: Clarendon Press 1998  
442 S., 50,- brit. Pfd.

Die Lage der palästinensischen Flüchtlinge wurde lange Zeit nicht in ihrer politischen Brisanz und völkerrechtlichen Fragwürdigkeit erkannt. Die Weltöffentlichkeit betrachtete den Nahostkonflikt als primär durch die Staatsgründung Israels auf dem Boden des ehemaligen Mandatsgebiets Palästina und durch deren Nichtanerkennung seitens der arabischen Nachbarstaaten definiert. Erst der gewaltlose Widerstand der Palästinenser seit Ende 1987 (Intifada) und die zunehmende Diskussion um die Menschenrechte hat die Lage der palästinensischen Flüchtlinge stärker in den Blick der Weltöffentlichkeit gerückt. Die Situation der ohne Zukunftsperspektive in den Lagern Libanons, Syriens, Jordaniens, des Westjordanlands und des Gazastreifens lebenden Flüchtlinge ist von Israel, wenn es überhaupt als Problem thematisiert wurde, als ein Relikt des ersten israelisch-arabischen Krieges von 1947/48 dargestellt worden, das seine Erledigung nur deshalb nicht gefunden habe, weil die arabischen Aufnahmeländer aus politischen Gründen die Flüchtlinge nicht in ihre Gesellschaft integriert hätten. Die Tatsache, daß die Flüchtlinge mit Gewalt vertrieben wurden beziehungsweise unter Lebensgefahr sich zur Flucht entschlossen – und daß sie auf ihr Heimatrecht nicht verzichtet haben –, blieb in dieser Argumentation unberücksichtigt.

Der Exodus der arabischen Bevölkerung aus Palästina begann nach der Annahme des Teilungsplans der Generalversammlung der Vereinten Nationen Ende November 1947 im darauffolgenden Monat und erreichte von April bis August 1948 seinen Höhepunkt. In dieser Phase wurden 200 000 bis 300 000 Araber vertrieben beziehungsweise sind geflohen. In einer zweiten Phase nach der israelischen Offensive vom Oktober 1948 und zur Jahreswende 1948/49 hatten noch einmal 150 000 bis 200 000 Palästinenser das Land verlassen. Die sich daraus ergebenden Rechtsfragen sind kompliziert und umstritten angesichts der Tatsache, daß ganz unterschiedliche Rechtsnormen, internationale, nationale und humanitäre, den Status der Flüchtlinge bestimmen. Die Beantwortung der Frage nach dem Status der Palästinenser wird durch die Tatsache erschwert, daß die Flüchtlinge keinen international anerkannten Flüchtlingsstatus haben, da keiner der arabischen Staaten, in denen die Flüchtlinge Aufnahme gefunden haben, die UN-Flüchtlingskonvention von 1951 unterzeichnet hat, so daß der UNHCR für die Palästinaflüchtlinge kein Mandat besitzt. Ersatzweise betreut sie das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) und leistet seit fünf Jahrzehnten in verschiedenen Formen praktische Überlebenshilfe auf humanitärer Grundlage. Darüber hinausgehende ehrgeizige Entwicklungsprogramme und Reintegrationsanstrengungen des UNRWA zeitigten kei-

nen Erfolg, da die Palästinenser auf ihrem Recht auf Rückkehr beharrten und Israel nicht zum politischen Dialog fand.

Vor diesem Hintergrund untersucht der Niederländer Lex Takkenberg, der als Mitarbeiter des UNRWA eigene Erfahrungen sammeln konnte, den Status der Palästinaflüchtlinge nüchtern unter völkerrechtlichen Kriterien, wobei er sich auf die Lage der Palästinenser beschränkt, die mit der ersten Fluchtwelle in den arabischen Nachbarstaaten Aufnahme gefunden haben. Nicht in die Untersuchung einbezogen ist damit die Situation der Palästinenser, die als Folge des Suezkonflikts 1956, des Sieben-Tage-Krieges und des Golfkonflikts 1991 zu Flüchtlingen geworden sind.

Die rechtliche Besonderheit des palästinensischen Flüchtlingsproblems sieht der Verfasser in der Tatsache begründet, daß die Palästinenser zwar alle Kriterien eines Flüchtlings erfüllen, da ihnen die Rückkehr in ihre Heimat verweigert wird, sie aber bis heute – ausgenommen die Palästinenser in Jordanien – über keine eigene Staatsangehörigkeit verfügen; schon vor ihrer Flucht besaßen sie nur den Status der Mandatszugehörigkeit. Dieses Statusmanko der Palästinenser konnte die internationale Gemeinschaft durch die ihnen individuell geleistete materielle Hilfe, solange sie den Schutz eines Staates, sei es eines eigenen, sei es eines dritten, entbehren, nicht ausgleichen. Denn den Individualschutz in Übereinstimmung mit internationalen Mindestnormen, wie sie in der Flüchtlingskonvention oder in den beiden Konventionen zur Staatenlosigkeit statuiert sind, sehen die arabischen Staaten eher als hinderlich an. Sie erstreben für die Palästinenser statt dessen echte Kollektivrechte, die in eine Gruppenautonomie mit der Aussicht auf eine von Israel unabhängige politische Selbständigkeit einmünden. In dieser Haltung sehen sich die arabischen Staaten auch durch den UN-Flüchtlingskommissar bestätigt, der in den achtziger Jahren seine Präferenz, Flüchtlinge in die Gesellschaft der Aufnahmeländer zu integrieren, zugunsten ihrer freiwilligen Repatriierung aufgegeben hat.

Für die Palästinenser hatte der Verbleib in der Staatenlosigkeit größere Nachteile, als die unmittelbar geleistete materielle Hilfe zunächst erwarten ließ. Denn der Statusmangel benachteiligte auch die zweite und die dritte Generation der Palästinaflüchtlinge, die in den Aufnahmeländern geboren wurden und den Flüchtlingsstatus der Eltern geerbt haben, ohne die Möglichkeit zu besitzen, ihn durch einen Staatsangehörigkeitserwerb ihres Geburtslandes zu beenden. In einer vergleichsweise günstigeren Lage befinden sich nur diejenigen Palästinenser, die in Nordamerika und Westeuropa Aufnahme fanden und den Schutz der Flüchtlingskonvention von 1951 sowie der Staatenlosenkonvention von 1954 in Verbindung mit den Asylvorschriften dieser Länder in Anspruch nehmen können. Die Anwendung dieser Normen weist jedoch von Land zu Land erhebliche Unterschiede auf, die bis zur Nichtanerkennung dieser Normen reichen können, wenn das UNRWA für die Palästinenser als allein zuständig erklärt wird.

In den arabischen Staaten, ausgenommen Jordanien, bestimmt sich der Status der Palästinenser bis heute durch überwiegend ablehnende Hal-

tung gegenüber allen Formen der gesellschaftlichen Integration. Soweit die Flüchtlinge in Drittstaaten der Region Arbeit finden, beschränkt sich ihr Status auf den eines Wanderarbeitnehmers ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht. Die nachteiligen Wirkungen dieser Situation erfuhren die Palästinenser, die nach dem Ende des Golfkriegs 1991 zu Tausenden aus Kuwait ausgewiesen wurden. Die palästinensische Nationalität begründet unabhängig von einer entsprechenden Staatszugehörigkeit keinen Status nach Völkerrecht. Immerhin können Palästinenser der zweiten Generation, die in Vertragsstaaten der beiden Staatenlosen-Konventionen von 1954 und 1961 Aufenthaltsrecht besitzen, darauf bauen, eines Tages die Staatsangehörigkeit dieser Staaten zu erwerben.

Vor diesem Hintergrund gewinnt das Rückkehrrecht für solche Palästinenser eigenständige Bedeutung, denen der Staatsangehörigkeitserwerb verwehrt wird. Das Recht erstreckt sich auf das gesamte ehemalige Mandatsgebiet Palästina. Nachdem jedoch die PLO die staatliche Existenz Israels anerkannt hat, können die Palästinenser dieses Recht nur noch in Verbindung mit dem Recht auf politische Selbstbestimmung der Palästinenser geltend machen; anders gesagt: Die Flüchtlinge und ihre Kinder und Kindeskiner können eine Statusverbesserung erst dann erwarten, wenn es in den von Israel besetzten Gebieten zur Bildung eines unabhängigen palästinensischen Staates kommt.

Solange es zu keiner politisch-territorialen Regelung des israelisch-arabischen Konflikts kommt, bleibt der Schutz der palästinensischen Flüchtlinge unter zwei zentralen Aspekten internationale Gemeinschaftsaufgabe: kurzfristig die Aufgabe, die humanitäre Betreuung der Flüchtlinge weiterzuführen, und langfristig, das Flüchtlingsproblem politisch zu regeln. Zur Bewältigung der ersten Aufgabe versichert sich das UNRWA zunehmend auch der Dienste der Flüchtlinge, die auf diese Weise neues Vertrauen in die Zukunft gewinnen und die Wirkung der Hilfe steigern können. Bei der Bewältigung der zweiten internationalen Aufgabe, der politischen Regelung des Flüchtlingsproblems, sind die Möglichkeiten des UNRWA begrenzt. Für die große Mehrheit der Palästinenser bleibt deshalb der internationale Schutz weiterhin defizitär. Das UNRWA hat hieraus Konsequenzen gezogen und leistet de facto Hilfe auch in solchen Bereichen, in denen erst bei Anwendung internationaler Normen grundlegende Rechtsgarantien bestehen: in den Bereichen der Bildung, der Gesundheit und der sozialen Sicherheit.

Takkenberg geht in seiner von Sympathie für das Anliegen der Palästinenser getragenen, aber niemals von Voreingenommenheit bestimmten Untersuchung mit bewundernswerter Akribie allen Fragen nach, die dem Anspruch der Flüchtlinge auf Zukunftsperspektive und individuelle Lebensgestaltung in Freiheit ein rechtliches Fundament geben. Insoweit geht seine Untersuchung weit über eine rechtstheoretische Analyse hinaus. Takkenbergs Bezug zur politischen Wirklichkeit und sein von Anfang bis Ende strikt durchgehaltener Verzicht auf jede emotionsgeladene Parteinahme in politischen Streitfragen macht sein Buch schon heute zu einem Standardwerk. HERMANN WEBER □