

Der Nahostkonflikt als Problem des Völkerrechts

Ludwig Watzal*

I. Einführung

An keinem internationalen Konflikt lassen sich die Relevanz, das Versagen, aber auch die Missachtung des Völkerrechts – einschließlich der Normen des humanitären Völkerrechts – besser verdeutlichen als am israelisch-palästinensischen. Seit Beginn des Konfliktes waren die Vereinten Nationen involviert und um eine Lösung bemüht. Die UN-Generalversammlung verabschiedete am 29. November 1947 die Resolution 181, in der die Teilung Palästinas beschlossen wurde.

Laut UN-Teilungsresolution bildet Jerusalem ein *corpus separatum*. Demzufolge sind die einseitigen Ansprüche Israels auf die Alleinherrschaft in der Stadt völkerrechtswidrig. Die UN-Sicherheitsratsresolution 194 verlangt die Rückführung der palästinensischen Flüchtlinge oder deren Entschädigung. Mit der Gründung von UNRWA (Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten)

* Ludwig Watzal ist Redakteur und Lehrbeauftragter an der Universität Bonn.

im Jahre 1949 haben die Vereinten Nationen bis heute das palästinensische Flüchtlingselend im Bewusstsein der Weltöffentlichkeit wachgehalten. Die palästinensischen Flüchtlinge haben einen einzigartigen Status unter dem internationalen Flüchtlingsrecht. Sie erfahren eine herausgehobene Behandlung gegenüber allen anderen Flüchtlingen, für die folgende Rechte gelten: die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, das Flüchtlingsprotokoll von 1967, das Statut des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR). Alle Resolutionen Palästina betreffend sowie die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates 242 und 338 sind bis dato noch nicht umgesetzt. Ob sie in diesem Friedensprozess buchstabengetreu erfüllt werden, darf aufgrund der vorherrschenden Machtverhältnisse bezweifelt werden.

In diesem Konflikt manifestiert sich das Dilemma des Völkerrechts. Da es keine internationale Sanktionsgewalt in den internationalen Beziehungen gibt, wird Völkerrecht nach Interessenlage durchgesetzt. Im israelisch-palästinensischen Konflikt haben die USA es durch ihre Vetopolitik verhindert, dass das Völkerrecht umgesetzt hätte werden können. Mit ihren einseitigen Stellungnahmen zugunsten Israels haben sie die Nichtbeachtung des Völkerrechts durch Israel immer wieder gerechtfertigt. Fast alle israelkritischen Resolutionen wurden im UN-Sicherheitsrat mit einem amerikanischen Veto belegt. Erst im März 2001 stimmten die USA im Sicherheitsrat gegen die Stationierung von Beobachtertruppen zum Schutz der Palästinenser im Nahen Osten. In anderen Fällen – wie z.B. des Iraks – wurde auf Druck der USA sogar mit UN-Resolutionen Krieg geführt; auf Veranlassung der Amerikaner haben die Vereinten Nationen das Land mit einem Boykott belegt, der den Irak auf den Stand eines Entwicklungslandes gebracht hat.¹

Das Recht ist das einzige Mittel einer schwächeren Partei, ihre Interessen bzw. Ansprüche durchzusetzen. Deshalb ist es für die Sache der Palästinenser wichtig, ihre Rechtspositionen zu wahren. Darin liegt ihre Stärke. Israels Völkerrechtsposition ist dagegen wenig substantiiert. Sie ist singular und wird von keinem renommierten Völkerrechtler oder keiner internationalen Institution geteilt. Das Land ist eine regionale Supermacht, die in dem laufenden Friedensprozess den Palästinensern in Form diverser Abkommen ihre Position aufgezwungen hat.² Das Scheitern der Verhandlungen in Camp David hat gezeigt, dass die USA und Israel nicht an einer gerechten Lösung interessiert sind. Die „Kompromissvorschläge“ waren eine Zumutung für die Palästinenser und wurden von Yassir Arafat zu Recht abgelehnt.

II. Völkerrecht und Besatzung

Der israelisch-palästinensische Regionalkonflikt trägt noch immer das Potenzial für einen größeren Konflikt in sich. Das Selbstbestimmungsrecht wird dem arabisch-palästinensischen Volk von Israel seit 1967 verweigert; vorher hatten aber Ägypten und Jordanien ebenfalls kein Interesse, die Bewohner der von ihnen verwalteten Gebiete in die Unabhängigkeit zu entlassen. Das Selbstbestimmungsrecht hat sich in der Geschichte als Recht gegen Fremdbestimmung

und Kolonialismus entwickelt. Die Charta der Vereinten Nationen und die Menschenrechtspakte von 1966 gehen vom Grundsatz der souveränen Gleichheit und der Selbstbestimmung der Völker aus. Alle UN-Vertragsstaaten sind verpflichtet, das Recht auf Selbstbestimmung zu achten und zu fördern. Es steht jedoch in einem gewissen Spannungsverhältnis zur territorialen Integrität der einzelnen Mitgliedsstaaten. Auf der einen Seite ist der Inhaber dieses Rechts nicht ein Staat, sondern nur ein Volk, in diesem Fall das palästinensische, auf der anderen Seite reduziert sich die Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechts gegenüber einem anderen Staat auf dessen Hoheitsgebiet. Israel hat als Besatzungsmacht nach geltendem Völkerrecht keinen legalen Hoheitsanspruch und auch keine legitime Souveränität über die Westbank und den Gaza-Streifen.

Die Behandlung der Palästinenser in den besetzten und autonom-besetzten Gebieten wirft immer wieder die Frage nach den völkerrechtlichen Grundlagen der Besatzung auf. Das Völkerrecht gibt den Staaten ein Instrumentarium zur friedlichen Regelung ihrer Beziehungen an die Hand. Hauptquelle des humanitären Völkerrechts sind internationale Verträge und Völkergewohnheitsrecht. Es mag paradox klingen, aber das gesamte internationale Kriegsrecht ist humanitäres Völkerrecht. In der Haager Landkriegsordnung (HLKO) vom 18. Oktober 1907 wurden wichtige Punkte des Rechtes der Kriegsgefangenen und der Zivilbevölkerung sowie die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges niedergelegt. Die vier Genfer Konventionen (GK (I-IV)) vom 12. August 1949 regeln unter anderem die Behandlung der Zivilbevölkerung und der Kriegsgefangenen.³ Diese GK (I-IV) und die HLKO bilden die völkerrechtliche Grundlage für die Behandlung der von Israel besetzten Gebiete.

Die Menschenrechte dienen dem Schutz des Individuums auf nationaler wie internationaler Ebene. Das System des Menschenrechtsschutzes der eigenen Bevölkerung in Friedenszeiten beruht auf dem Willen der Staaten, da nur sie Völkerrechtssubjekte, sprich Träger von Rechten und Pflichten, sind. Erst durch völkerrechtliche Vereinbarungen zwischen den Staaten kann es zu einem internationalen Schutz der Menschenrechte kommen. Im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 ist festgelegt, dass der Einzelne auf völkerrechtlicher Ebene nur durch seinen Heimatstaat geschützt werden kann, weil er nicht als Völkerrechtssubjekt anerkannt ist.⁴ Eine „kriegerische Besetzung“ – und darum handelt es sich – ist nur erlaubt im Falle der Verteidigung; sie ist demzufolge zeitlich begrenzt. Ein Besatzer erlangt über das betreffende Gebiet weder Souveränität, noch ist er zur Kontrolle über Ressourcen befugt oder kann gar originäre Gesetzesbefugnisse wahrnehmen. Das einheimische Volk behält sein Selbstbestim-

¹ Vgl. zur Sanktionspolitik und deren verheerenden Auswirkungen A. Arnone, *Iraq under Siege. The Deadly Impact of Sanctions and War*, London 2000.

² Vgl. dazu L. Watzal, *Friedensfeinde. Der Konflikt zwischen Israel und Palästina in Geschichte und Gegenwart*, Berlin 1998, Kap. 2.

³ Vgl. Die Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949. Schriften des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn 1988.

⁴ Vgl. die beiden Pakte in: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1993, S. 59–90.

mungsrecht. Die Annexion von Gebieten ist völkerrechtlich verboten und null und nichtig. Wenn sie dennoch erfolgt, kann der Besatzer keinerlei originäre Rechte ableiten. Der Besatzer ist verpflichtet, die öffentliche Ordnung, soweit es ihm möglich ist, wiederherzustellen; er hat das Recht, seine Armee zu schützen. Die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung schließt auch die Garantie eines normalen Lebens der Zivilbevölkerung ein.

Nach englischem Rechtsverständnis – und diese Tradition hat Israel übernommen – wird Völkergewohnheitsrecht immer dann innerstaatlich angewandt, wenn das Parlament nichts Gegenteiliges beschließt; internationales Völkervertragsrecht ist erst nach einer ausdrücklichen Übernahme in innerstaatliches Recht bindend. In Israel wurde nur die HLKO ausdrücklich in innerstaatliches Recht übernommen. Die „humanitären Bestimmungen“ der Genfer Konvention sind zwar anwendbar, aber vor israelischen Gerichten nicht justiziabel. Dies hat weitreichende Konsequenzen. Das Oberste Gericht Israels vertrat die Ansicht, dass die Taten des Militärs nach Völkergewohnheits- und nicht nach Völkervertragsrecht zu beurteilen seien. Es hat zwar Völkergewohnheitsrecht bindend für die besetzten Gebiete anerkannt, schränkte aber ein, dieses Recht dürfe nicht im Widerspruch zu innerstaatlichem Recht stehen. Dass israelisches Recht in den besetzten Gebieten überhaupt keine Anwendung finden kann, wurde ignoriert.

Obwohl Israel 1951 die vier Genfer Konventionen ohne Vorbehalte unterzeichnet hat, bestreitet die Regierung die Anwendbarkeit auf die besetzten Gebiete. Sie begründete ihre Haltung mit Artikel 2 der Konvention. Danach sind die Regeln anzuwenden „in allen Fällen eines erklärten Krieges oder jedes anderen bewaffneten Konflikts, der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird (...) Ist eine der am Konflikt beteiligten Mächte nicht Vertragspartei des vorliegenden Abkommens, so bleiben die Vertragsparteien in ihren gegenseitigen Beziehungen gleichwohl durch das Abkommen auch gegenüber dieser Macht gebunden, wenn diese dessen Bestimmungen annimmt und anwendet“.⁵ Kein Staat kann sich den Verpflichtungen entziehen, die aus der Konvention resultieren; ob eine Kriegserklärung stattgefunden hat oder eine Partei den Kriegszustand leugnet, ist unerheblich. Wenn die GK nicht greifen, bleibt zumindest der Menschenrechtsschutz, der nicht durch die Verhängung des Ausnahmezustandes aufgehoben wird.

Zudem stuft die israelische Regierung weder Jordanien noch Ägypten als „Hohe Vertragsparteien“ ein: Sie hätten keinen rechtmäßigen Souveränitätsanspruch. Da Jordanien 1950 die Westbank illegal annektiert und Ägypten den Gaza-Streifen nur verwaltet habe, könne nicht von Besatzung, sondern nur von „verwalteten Gebieten“ gesprochen werden. Einen solchen Terminus kennt das Völkerrecht nicht. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), die überwiegende Zahl der Rechtsgelehrten Israels, die Vereinten Nationen und alle Völkerrechtler von Rang haben immer die israelische Position zurückgewiesen. Die Frage der rechtmäßigen Sou-

veränität habe für die Genfer Konvention keine Relevanz. Die Konvention sei vielmehr auf alle Gebiete anwendbar, die im Zuge eines bewaffneten Konfliktes besetzt würden, unabhängig vom Status, so die Meinung der internationalen Völkerrechtsgemeinschaft.

III. Die von Israel besetzten Gebiete im Lichte des Völkerrechts

Seit der Gründung des Staates Israel wird dem palästinensischen Volk das Recht auf Selbstbestimmung und einen eigenen Staat abgesprochen, und zwar bis 1967 von Jordanien und Ägypten und seit dem Sechstagekrieg vom Juni 1967 von Israel, das seither die Gebiete wider das Völkerrecht besetzt und teilweise annektiert hat. Nach dem gegenwärtigen Stand der Völkerrechtsentwicklung ist das Recht auf Selbstbestimmung als Völkerrechtsnorm anerkannt. Es steht nach *Otto Kimminich* dem Rechtsträger kraft originären Rechts zu.⁶ Israel hat als Besatzungsmacht nach geltendem Völkerrecht keinen legalen Hoheitsanspruch und auch keine Souveränität über die Westbank und den Gaza-Streifen. Das Land nimmt aufgrund seiner militärischen Übermacht jedoch beides einseitig für sich in Anspruch, ohne dass die internationale Staatengemeinschaft dagegen etwas unternimmt. Israel gehört nach dem Zusammenbruch des ehemaligen Sowjetimperiums neben China zu den letzten Kolonialmächten, weil es durch seine schleichende und völkerrechtswidrige Besiedlung unumstößliche Fakten schaffen will, um einen überlebensfähigen Palästinenserstaat zu verunmöglichen und die demographische Balance zu seinen Gunsten zu verändern. Dies wird unter der *Sharon*-Regierung überdeutlich, da er es war, der einen besonderen Plan für die Besiedlung der Westbank entworfen hatte, der auch von den anderen Regierungen umgesetzt worden ist.⁷ Dieser, in 34 Jahren Besetzung durchgesetzten, Siedlungspolitik ist die internationale Staatengemeinschaft nie offensiv entgegengetreten. Sie hat sogar stillschweigend die Besiedlung aufgrund von religiösen Ansprüchen geduldet. Dies ist seit 1789 ein einmaliger Vorgang. Wenn sich ein solches Verhalten heute wieder generell Bahn brechen würde, herrschte in den internationalen Beziehungen das reine Chaos.

In der Präambel der UN-Resolution 242 heißt es unmissverständlich, dass Landerwerb aufgrund kriegereischer Maßnahmen nicht gestattet sei. Die israelische Regierung spricht aus politischen Gründen folgerichtig nicht von „besetzten“, sondern von „verwalteten“ Gebieten, weil die Westbank und der Gaza-Streifen von Jordanien annektiert und von Ägypten verwaltet worden sind. Obwohl Israel sich die Gebiete durch eine „kriegereische Besetzung“ angeeignet hatte, bestreitet das Land die Anwendbarkeit der Vierten Genfer Konvention. Israel lässt nur die HLKO von 1907 gelten, da es sich hier um Völkergewohnheitsrecht handelt. Bei der Vierten Genfer Konvention handelt es sich dagegen um Völkervertragsrecht,

⁵ Vgl. Die Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949, a.a.O. (Fn. 3), S. 211.

⁶ Vgl. *O. Kimminich*, Die Staatensouveränität wird durchlässig, in: *Vereinte Nationen*, 41 (1993) 1, S. 5–10.

⁷ Vgl. *A. Adiv/M. Schwartz*, *Sharon's Star Wars: Israel's Seven Star Settlement Plan*, Jerusalem 1992.

das noch nicht in innerisraelisches Recht überführt worden ist. Folglich findet nach israelischer Meinung die Konvention in den besetzten Gebieten keine Anwendung. Israel hat sich jedoch bereit erklärt, die „humanitären Bestimmungen“ der Konvention anzuwenden, ohne allerdings zu sagen, welches diese sind. Wie verträgt sich die Anwendung dieser „humanitären Bestimmungen“ mit den zahlreichen Folterungen von Gefangenen durch den israelischen Inlandsgeheimdienst *Shin Bet*?⁸ Oder mit dem brutalen Vorgehen des Militärs bei der Niederschlagung der Al-Aqsa-Intifada, mit Häuserzerstörungen, Landenteignungen für den Siedlungsbau und den Bau von Umgehungsstraßen, Ausgangssperren, Kollektivstrafen und den zahlreichen Diskriminierungen auf wirtschaftlichem, politischem und sozialem Gebiet?

Obwohl Israel die Vierte Genfer Konvention 1951 ohne Vorbehalte unterzeichnet hat, beharrt das Land auf seiner singulären Position. Nur der Oberste Richter *Alfred Witkon* vertrat in der Entscheidung *Elon Moreh* eine Mindermeinung: „*Es ist ein Fehler zu glauben (...), dass die Genfer Konvention nicht auf Judäa und Samaria angewandt werden kann. Sie ist anwendbar, obwohl sie vor diesem Gericht nicht justiziabel ist.*“ Die gleiche Ansicht vertrat ein weiterer liberaler Richter, *Chaim Cohen*, in anderen Fällen.

Im Gegensatz zur HLKO kennt die Genfer Konvention keine „Allbeteiligungsklausel“. Sie gilt zwischen den Vertragsparteien auch dann, wenn sich an dem Konflikt eine Macht beteiligt, die nicht Vertragspartner ist. Die Gültigkeit der Konvention hängt also nicht von der formalen Souveränität über ein Gebiet ab. Sie gilt für alle besetzten Gebiete, unabhängig von deren Status. Israel sieht die Ablösung der jordanischen Regierung in der Westbank als einen souveränen Akt an. Diese Haltung steht im krassen Widerspruch zum Völkerrecht, wonach eine Besatzungsmacht keinerlei rechtliche Souveränität aus einer Besatzung ableiten kann. So verstößt der Transfer von israelischen Staatsbürgern in die besetzten Gebiete gegen Artikel 49 Vierte Genfer Konvention. So muss das zum Zeitpunkt der Okkupation eines Gebietes in Kraft befindliche Recht Gültigkeit behalten. Nur unter gewissen Umständen kann die Besatzungsmacht nach Artikel 64 Abs. 2 der Vierten Genfer Konvention Regelungen erlassen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder der Gewährleistung der Sicherheit der Besatzungsmacht, ihrer Mitglieder und ihres Eigentums dienen. Die Errichtung von Militärgerichten ist gestattet. Israel betrachtet dagegen die von ihm erlassenen Militärverordnungen als originäres Recht. Dies gilt jedoch nur, soweit diese dem Schutz des eigenen Militärs und der Zivilbevölkerung dienen. Je nach Gusto wendet es auch die restriktiven Notverordnungen aus der britischen Mandatszeit an, wenn es z.B. Palästinenser deportiert, wie zuletzt im Dezember 1992 geschehen, als man 415 Palästinenser mitten im Winter im Hermon-Gebirge aussetzte,⁹ oder bei Häuserzerstörungen oder der Verhängung von Kollektivstrafen wie Ausgangssperre oder Abriegelung der Gebiete.

Auch Israels Anspruch auf Souveränität über ganz Jerusalem ist völkerrechtlich nicht haltbar. Die einseitige Ausdehnung der Stadtgrenzen sofort nach der Eroberung 1967, die Annexion des Ostteils der Stadt 1980 sowie der Bau des Sied-

lungsrings um Jerusalem sind gemäß Völkerrecht null und nichtig. Darüber hinaus deutet Israel Artikel der Resolution 194 um, die die Rückkehr und die Entschädigung palästinensischer Eigentümer in Westjerusalem regeln. Auch durch die bewusst betriebene „Judaisierungspolitik“ in Ostjerusalem verletzt das Land Völkerrecht und Konventionen. Die damit verbundenen Häuserzerstörungen und die Politik der „Quiet Deportation“¹⁰ der Bürger Ostjerusalems verstoßen gegen Artikel 49 und 53 der Genfer Konvention. Die Vereinten Nationen haben immer den besonderen Status Ostjerusalems anerkannt und sich gegen die illegale Besetzung gewandt. Dies kam in zahlreichen Resolutionen zum Ausdruck. Erst im Frühjahr 1999 hat der deutsche Botschafter in Israel, *Wallau*, im Namen der Europäischen Union auf den besonderen Status von Jerusalem hingewiesen. Israel reagierte auf diesen Brief sehr verärgert. Die EU beließ es bei dieser schriftlichen Ermahnung, ohne irgendwelche politischen Konsequenzen zu ziehen.

IV. Die Rolle der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen befassen sich schon seit Beginn des Nahostkonfliktes mit den Rechten und dem Status des palästinensischen Volkes. 1948 beschloss die UN-Generalversammlung die Etablierung der „Conciliation Commission for Palestine“ (UNCCP), der die USA, Frankreich und die Türkei angehörten. Sie sollte den Regierungen und Behörden bei der Lösung der Palästinafrage beistehen sowie eine Lösung des Flüchtlingsproblems erreichen. Seit den fünfziger Jahren ist es der UNCCP nicht gelungen, den Flüchtlingen den internationalen Schutz zu garantieren, der anderen Flüchtlingen zusteht. Da in Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht, die nationale Unabhängigkeit und die Souveränität des palästinensischen Volkes keine Fortschritte zu verzeichnen waren, setzte die Generalversammlung 1975 den „Ausschuss für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des Palästinensischen Volkes“ ein.¹¹ Dieser Ausschuss sorgt dafür, dass die Palästinafrage immer an prominenter Stelle auf der Tagesordnung der Weltorganisation steht; dies geschieht seit 1975 Jahr für Jahr. Der Ausschuss erhielt den Auftrag, sich für die Ausübung der Rechte des Volkes einzusetzen und die Situation zu überwachen. Er erörterte unter anderem die Errichtung von Siedlungen in den von Israel besetzten Gebieten, den Status von Jerusalem, Menschenrechtsverlet-

⁸ Wie zentral dieses Thema für die israelischen Menschenrechtsorganisationen ist, zeigte die im Juni 1993 in Tel Aviv abgehaltene „Folterkonferenz“. Vgl. *L. Watzal*, The international struggle against torture and the case of Israel, in: *Orient*, 34 (1993) 2, S. 190–194; *ders.*, Die Bürokratisierung der Folter, in: *taz* vom 17. Juni 1993; *ders.*, Folterpraxis in Israel, in: *VDJ Forum*. Zeitschrift demokratischer Juristinnen und Juristen, (1993) 2, S. 22 f.

⁹ Vgl. *L. Watzal*, Die Rechtfertigung ist der eigentliche Skandal, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. Februar 1993, S. 8.

¹⁰ *Hamoked/B'tselem* (Hrsg.), The Quiet Deportation, Jerusalem, April 1997; *ders.*, The Quiet Deportation Continues, Jerusalem, September 1998.

¹¹ Mitglieder: Afghanistan, Belarus, Guinea, Guyana, Indien, Indonesien, Jugoslawien, Kuba, Laos, Madagaskar, Malaysia, Mali, Malta, Nigeria, Pakistan, Rumänien, Senegal, Sierra Leone, die Türkei, Tunesien, die Ukraine, Ungarn und Zypern. Daneben nehmen weitere 25 Staaten als Beobachter teil. In dem Reigen der Länder fehlen alle Staaten von Gewicht, so dass es nicht verwunderlich ist, dass den Worten keinerlei Taten gefolgt sind.

zungen, humanitäre und Entwicklungshilfe für Palästinenser sowie die Herbeiführung einer politischen Lösung auf dem Verhandlungswege. Seine Intention ist es, das Palästina-Problem verstärkt in den Mittelpunkt der Weltöffentlichkeit zu rücken.

Die Palästinenser haben zwar eine zahlenmäßig große Lobby in den Vereinten Nationen; deren Einfluss und politische Durchsetzungskraft ist jedoch begrenzt. So werden in regelmäßigen Abständen Berichte über die Lage der Menschenrechte von dazu eingesetzten UN-Ausschüssen an Generalsekretär *Kofi Annan* übergeben, in denen die zahlreichen Verletzungen von Seiten Israels minutiös aufgelistet sind. Sie blieben jedoch bis heute ohne politische Konsequenzen. Einen direkten Einfluss auf die Geschehnisse vor Ort hatten die Vereinten Nationen auch schon deshalb nicht, weil Israel ihnen immer eine einseitige Parteinahme für die Sache der Palästinenser vorgeworfen hatte. Nur durch die UNRWA sind die Vereinten Nationen in den Flüchtlingslagern zu einer unentbehrlichen Einrichtung geworden. Die UNRWA ist der zweitgrößte Arbeitgeber im Nahen Osten nach den Regierungen. Sie ist auch nach der Gewährung der Autonomie von der PLO gebeten worden, ihre Programme und Hilfen fortzusetzen. In jüngster Zeit muss die Organisation ihr Programm jedoch einschränken, da sie weniger Mittel zur Verfügung hat. Einige Regierungen haben ihre finanziellen Verpflichtungen mit dem Argument reduziert, die PLO müsse diese Aufgaben wahrnehmen. So übernimmt UNRWA im Gaza-Streifen 45 und in der Westbank 28 Prozent der Aufgaben, die sonst von den palästinensischen Behörden übernommen werden müssten.

Eine weitere Beschwerdeinstanz ist die UN-Menschenrechtskommission (United Nations Commission on Human Rights), die gemäß Artikel 68 UN-Charta vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) eingerichtet worden ist. Sie verfügt sowohl über ein Berichtssystem, als Beschwerdeinstanz fungiert sie auch für Individuen. Quasi als Konkurrenzunternehmen hat die Generalversammlung nach dem Sechstagekrieg das „Special Committee to Investigate Israeli Practices“ eingerichtet, das *ad hoc*-Verfahren durchführt. Mit der Schaffung dieses Nebenorgans durch die Generalversammlung kam es zu einer Überlagerung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Generalversammlung mit denen des ECOSOC.¹² Im Gegensatz zu diesen von den UN im Rahmen ihrer Zuständigkeiten einseitig eingerichteten Institutionen beruht die Existenz und Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses (Human Rights Committee) auf Vertragsgrundlage in Gestalt des Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

Der Menschenrechtsausschuss hat über das Instrument der Individualbeschwerde (es gibt auch Staatenbeschwerden) nicht nur dem Rechtsschutz deutlichere Konturen gegeben, sondern auch das Berichtssystem weiterentwickelt. Eine Beschwerde kann nur vom Opfer einer Verletzung persönlich oder von nahen Verwandten eingereicht werden. Die Individualbeschwerde stützt sich ausschließlich auf die Schriftsätze der betroffenen Parteien. Es werden weder Untersuchungen vor Ort durchgeführt noch Zeugen vernommen. Die Einwirkung auf den Staat von Seiten des Ausschusses

beschränkt sich auf einen Appell, die Verletzung der Menschenrechte wieder gutzumachen. Dies setzt natürlich eine beträchtliche Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Staates voraus. Diese ist im Falle Israel jedoch nicht immer gegeben. Das Land versucht in seinen Darstellungen, die Menschenrechtsverletzungen und die unhaltbare Situation vor Ort zu relativieren oder zu schönen.

Menschenrechtskommission, Menschenrechtsausschuss und „Special Committee“ dienen dazu, internationalen Druck auf Regierungen auszuüben. Dies ist an sich legitim. Woran das „Special Committee“ immer gelitten hat, und dies hat seine Effektivität stark beeinträchtigt, war der Vorwurf der Einseitigkeit von Seiten Israels, weil der Ausschuss sich weigerte, die Lage der Juden in den arabischen Staaten mit zu berücksichtigen. Auch die Besetzung des Ausschusses mit Vertretern aus Somalia, Sri Lanka und Jugoslawien stützte diesen Vorwurf, weil deren Abstimmungsverhalten in der Generalversammlung überwiegend israelkritisch war. Demzufolge unterstellte das Land dem Ausschuss politische Motive, was zur mangelnden Unterstützung seiner Arbeit durch den Westen beigetragen haben dürfte.

Die Beweisaufnahme des Ausschusses erfolgt aus zweiter Hand, denn er hat die besetzten Gebiete bis dato nicht betreten. Die Geschäftsordnung sieht dazu die Zustimmung des betroffenen Landes vor, was sich als großes Handicap erwiesen hat. Israel beansprucht über die besetzten Gebiete Souveränitätsrechte und weist auf dieser Grundlage die Rechte des „Special Committee“ zurück. Aufgrund UN-Sicherheitsratsresolution 242 und der Vierten Genfer Konvention kann Israel jedoch als Besatzungsmacht keinerlei Souveränität beanspruchen. Deshalb verletzt der Ausschuss mit seiner Forderung nach Untersuchung der Lage der Menschenrechte nicht die Integrität Israels. Zu Recht fordert *Lothar Kuhl* deshalb, dass sich die Generalversammlung auf der Grundlage des Artikels 96 der UN-Charta ein Rechtsgutachten vom Internationalen Gerichtshof über die in den Bereich der nationalen Jurisdiktion fallenden Angelegenheiten einholt und der UN-Sicherheitsrat parallel dazu Israel auffordert, eine Untersuchung in den besetzten Gebieten zuzulassen. In der Resolution über das Hebron-Massaker vom Februar 1994 hat der UN-Sicherheitsrat erstmalig verlangt, eine internationale oder ausländische Präsenz zum Schutz der palästinensischen Zivilpersonen in die Gebiete zu lassen.

V. Die Rolle der internationalen Staatengemeinschaft

Was kann die internationale Staatengemeinschaft tun, um Israel zur Einhaltung des Völkerrechts, der unterzeichneten internationalen Abkommen und zur Respektierung der Menschenrechte der Palästinenser zu bewegen? Da die USA, Israel und Deutschland u.v.a.m. zu den Signatarstaaten der Vierten Genfer Konvention gehören, haben sie sich mit ihrer Unterschrift verpflichtet, über die Einhaltung der Konvention

¹² Zur Rolle dieses „Nebenorgans“ der Generalversammlung vgl. *L. Kuhl*, Die Untersuchungs- und Berichtstätigkeit des „Special Committee to Investigate Israeli Practices“ der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Bonn 1994.

durch jeden Signatarstaat zu wachen; eine Unterlassung kommt also einem Verstoß gegen die Vierte Genfer Konvention gleich. Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Gegen keinen Staat der internationalen Staatengemeinschaft sind so viele UN-Sicherheitsratsresolutionen verabschiedet worden wie gegen Israel, in denen das Land gerügt worden ist; nicht berücksichtigt wurden hier solche Resolutionen, in denen Israel zusammen mit anderen Staaten verurteilt wurde. Der extensive Gebrauch des Vetorechts seitens der USA hat bis dato die Verhängung von Sanktionen gegenüber Israel verhindert.

Insbesondere die USA und Israel haben im Juli 1999 politisch alles unternommen, dass im Depositarstaat, der Schweiz, die Durchsetzung der Vierten Genfer Konvention in den besetzten Gebieten beschlossen werden konnte. Nach ihrer Ansicht soll und kann der Nahostkonflikt nur zwischen den Konfliktparteien unter Moderation der USA gelöst werden. Jede politische Einmischung von außen verbittet man sich, insbesondere von Seiten der Vereinten Nationen, denen Israel seit Jahrzehnten vorwirft, parteiisch zu sein.

Die Generalversammlung der VN hatte am 9. Februar 1999 die Resolution A/RES/ES-10/6 verabschiedet, in der den Vertragsstaaten der Vierten Genfer Konvention empfohlen wird, am 15. Juli am Sitz der VN in Genf „eine Konferenz über Maßnahmen zur Durchsetzung der Konvention in den besetzten palästinensischen Gebieten inklusive Jerusalem“ einzuberufen. 115 Staaten – einschließlich aller EU-Staaten – votierten dafür. Enthalten haben sich Australien, die Bahamas, Kamerun, Rumänien und Swasiland. Das betroffene Israel und die USA stimmten dagegen. Dies überrascht nicht. Das Abstimmungsverhalten in der Generalversammlung der VN ist fast durchgängig: Israel und die USA gegen den Rest der Welt.

In der verabschiedeten Resolution wird festgehalten, dass *„alle gesetzlichen und administrativen Maßnahmen und Aktionen, welche Israel, die Besatzungsmacht, durchführt, und welche den Charakter, den Rechtsstatus und die demographische Zusammensetzung von Ost-Jerusalem sowie den Rest der besetzten palästinensischen Gebiete verändern, null und nichtig sind und keine Gültigkeit besitzen“*. Weiterhin wird betont, dass es sich bei den im Sechstagekrieg vom Juni 1967 eroberten Gebieten um besetzte handele und die israelische Besatzung eine „kriegerische“ sei. Demzufolge seien die GK (I-IV) anwendbar. Mit der Resolution wurde die Schweiz als Depositarstaat der GK (I-IV) von der Generalversammlung der VN in einem außergewöhnlichen Akt eingeladen, alle notwendigen Schritte zur Vorbereitung der Konferenz im Juli einzuleiten. Für die Konferenz war nur ein Tag vorgesehen. (Ursprünglich war die Konferenz für den 15. April 1999 geplant. In Anbetracht der bevorstehenden Wahlen in Israel wurde sie in einer Art „good will-Aktion“ aber verschoben, um der neuen Regierung die Möglichkeit zu geben, den toten „Friedensprozess“ wiederzubeleben.)

Die Regierung der Schweiz war von dem Auftrag der VN alles andere als begeistert. Dennoch tat sie alles, um ihm nachzukommen. Sie verschickte an alle 188 Signatarstaaten der Konventionen Fragebögen, in denen sie nach den Zielen,

den Modalitäten und dem Vorsitz der Konferenz fragte. Dabei kam kein einheitliches Bild zustande. Die Regierung musste nun zwischen den konträren Positionen vermitteln: eine überaus delikate Aufgabe. So wollten Frankreich und die Mittelmeerländer an dem Datum festhalten. Deutschland trat für eine Verschiebung ein, um der neuen Regierung eine Chance zu geben. Dabei hätte doch gerade diese Konferenz dem damaligen Ministerpräsidenten Ehud Barak eine exzellente Möglichkeit geboten, ein Zeichen des guten Willens zu setzen und das Völkerrecht zu achten. Die Palästinenser wollten von einem Aufschub nichts wissen. Massive Kritik kam vom israelischen Außenministerium: Die Schweiz habe ihren Auftrag extensiv ausgelegt und das humanitäre Völkerrecht politisiert. Darüber hinaus sei der Fragebogen tendenziös. Dieser Vorwurf ging angesichts des vorsichtigen Vorgehens der Schweiz aber völlig ins Leere. Palästinensische Menschenrechtsorganisationen kritisierten, die Schweiz lasse sich von Israel einschüchtern. Auch innenpolitisch geriet die Regierung unter den Druck von Menschenrechtsorganisationen. Das „Forum für Menschenrechte in Israel/Palästina“, in dem die Schweizer Sektion von Amnesty International, der Christliche Friedensdienst, die Gesellschaft für bedrohte Völker, die Gesellschaft Schweiz-Palästina und die Fachstelle für Ökumene, Mission und Entwicklungszusammenarbeit zusammengeschlossen sind, hatte die Regierung aufgefordert, alles für die Einberufung der Konferenz zu tun, damit das humanitäre Völkerrecht durchgesetzt werden kann. Plötzlich saß die Schweiz zwischen allen Stühlen. Am liebsten wäre es ihr gewesen, die Konferenz hätte gar nicht stattgefunden. Sie wollte nur Vermittler und Bindeglied sein.

Die 188 Signatarstaaten der Genfer Konventionen tragen nach Artikel 1 gemeinsam die Verantwortung für deren Durchsetzung: *„Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, das vorliegende Abkommen unter allen Umständen einzuhalten und seine Einhaltung durchzusetzen.“* Mit der Einberufung der Konferenz am 15. Juli 1999 sollten diese Vertragsparteien erstmals zusammentreten, um im Fall Israel dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen.

Positive Resultate der Konferenz und die Umsetzung der Vierten Genfer Konvention hätten konkrete Auswirkungen für die palästinensische Bevölkerung in den besetzten und autonom besetzten Gebieten gehabt. Grundsätzliche Bedeutung hätten die Ergebnisse der Konferenz auch für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts als eines Instruments zum Schutz der Bevölkerung in Konflikten haben können. Ein Erfolg dieser Konferenz hätte eine Stärkung des Völkerrechts und der VN bedeutet. Die USA, Kanada, Australien und Israel nahmen nicht teil. Mit einer „Politik des leeren Stuhles“ verletzen diese Länder nicht nur ihre eigenen Verpflichtungen, die ihnen aus den Genfer Konventionen erwachsen, sondern trugen auch zur Politisierung des humanitären Völkerrechts bei. Hätten weitere Staaten die Konferenz boykottiert, wäre die Schweiz in eine delikate Lage geraten. Man hätte die Durchsetzungsmaßnahmen thematisieren müssen, die in Artikel 146 der Konvention erwähnt sind. So sind zum Beispiel die Hohen Vertragsparteien verpflichtet, Personen, die Verstöße gegen die Konven-

tion begehen oder Befehle erteilen, die der Konvention widersprechen, festzusetzen.¹³

Indem Israel nur die „humanitären“ Vorkkehrungen der Konvention anerkennt, bedient es sich einer willkürlichen Interpretation. Zudem argumentiert Israel, dass ca. 97 Prozent der palästinensischen Bevölkerung unter der Jurisdiktion der Autonomiebehörde stehen. Dies trifft so nicht zu, da Arafats Behörde nicht gesetzgeberisch souverän handeln kann. Auch in den autonom besetzten Gebieten gelten die israelischen Militärverordnungen weiter. Der Legislativrat, das Parlament der Palästinenser, kann kein Gesetz erlassen, das gegen eine der Militärverordnungen verstößt. Außerdem halten sich Arafat und seine „Regierung“ nicht an die Beschlüsse des Legislativrates. Sogar die vertraglichen Vereinbarungen des sogenannten Friedensprozesses können die Genfer Konventionen nicht außer Kraft setzen. Artikel 47 der Vierten Genfer Konvention ist hier ganz klar: Personen unter Besatzung verlieren weder durch Vereinbarungen zwischen der Besatzungsmacht und der Behörde des besetzten Gebietes noch durch die Einverleibung des ganzen Gebietes oder eines Teils durch die Besatzungsmacht ihre Vorteile aus der Vierten Genfer Konvention. Da die Osloer Verträge die Genfer Konventionen ignorieren, ist dieser ganze Prozess völkerrechtlich mehr als fragwürdig. Völlig unverständlich bleibt, warum die Palästinenser dem humanitären Völkerrecht bei den Verhandlungen bis jetzt so wenig Gewicht beigemessen haben. Sie berauben sich der besten Argumente für die Verurteilung der Folterungen durch die israelischen Geheimdienste. Da aber im palästinensischen Sicherheitsapparat Folterungen der eigenen Bevölkerung ebenfalls vorkommen, fällt es schwer, sich über die der israelischen Stellen zu entrüsten, ohne damit Kritik am eigenen Handeln herauszufordern.

Welche Menschenrechtsverletzungen und welche Benachteiligungen der Zivilbevölkerung in den besetzten Gebieten sollen und können durch die Umsetzung der Vierten Genfer Konvention verhindert werden? Israel verstößt trotz Friedensprozess bis heute gegen elementare Menschenrechte der Palästinenser.¹⁴ In Bezug auf die Vierte Genfer Konvention soll dies an einigen Beispielen aufgezeigt werden: So hat die Zerstörung von Häusern insbesondere mit Beginn des „Friedensprozesses“ stark zugenommen. Die Vierte Genfer Konvention verbietet aber in Artikel 33 jegliche Vergeltungsmaßnahmen gegen Personen und ihr Eigentum. Laut Artikel 53 derselben Konvention ist es einer „Besatzungsmacht untersagt, bewegliches oder unbewegliches Vermögen zu zerstören“. Zerstörungen sind nur dann statthaft, wenn diese für Kampfhandlungen unbedingt erforderlich sind.

Bis zu Beginn des „Friedensprozesses“ waren Häuserzerstörungen ein Mittel der Kollektivstrafe. Für Anschläge Einzelner wurde die Familie in Sippenhaft genommen, indem man ihr Haus entweder zerstörte oder versiegelte. Im Zeitalter des „Friedensprozesses“ werden Häuserzerstörungen in der Regel als ein Mittel zur Durchsetzung des „Rechts“ dargestellt. Gebäude werden unter dem Vorwand zerstört, sie seien „illegal“ errichtet worden, das heißt ohne Baugenehmigung. Israel verschanzt sich damit hinter einer Fassade der „Legalität“, verschweigt aber seine wahren politischen Mo-

tive. Wahr ist, dass die Palästinenser ohne Baugenehmigung Häuser errichtet haben. Sie taten dies, weil sie keine andere Wahl hatten. Eine jahrzehntelang bewusst verhinderte wirtschaftliche Entwicklung – inklusive des Wohnungsbaus – in den besetzten Gebieten hat zu einem kolossalen Bevölkerungsdruck geführt. Israelische Vorschriften machen es für Palästinenser fast unmöglich, eine Baugenehmigung für die Westbank zu erhalten; für Ost-Jerusalem wurde so gut wie keine erteilt. In Ost-Jerusalem kann die Erteilung einer Baugenehmigung bis zu 20.000 Shekel (10.000 DM) kosten und bis zu fünf Jahre dauern, wie die Menschenrechtsorganisation LAW mitteilte. Die Genehmigungen für die Westbank machen ein Zehntel der angesichts der Geburtenrate erforderlichen Anzahl aus.

Die politische Motivation hinter den Häuserzerstörungen wird offensichtlich, wenn man deren Lage betrachtet. Fast alle zerstörten Häuser oder solche, die eine Anordnung zum Abriss erhielten, lagen in der unmittelbaren Nähe von israelischen Siedlungen, Umgehungsstraßen, israelischen Militäreinrichtungen oder geplanten Siedlungen, in Gegenden also, wo eine territoriale Kontinuität der palästinensischen Wohngebiete verhindert werden soll. Manchmal werden auch Häuser zerstört, die in der Nähe einer jüdischen Siedlung liegen, die es noch gar nicht gab, als das Haus gebaut wurde. Die Politik der Häuserzerstörungen geht Hand in Hand mit weiteren Diskriminierungen der Bevölkerung, wie der „leisen Deportation“ von Palästinensern aus Ost-Jerusalem.

Auch die Landenteignungen, die mit Beginn des „Friedensprozesses“ intensiviert worden sind, verstoßen gegen Artikel 47 Vierte Genfer Konvention. So verlieren Eigentümer ihre Rechte am Boden auch dann nicht, wenn die Besatzungsmacht sich dieses Gebiet einverleibt. Allein in der Regierungszeit von Rabin und Peres hatte die israelische Regierung mehr Land enteignet, als sie den Palästinensern in der Westbank zur alleinigen Verfügung übereignet hatte. Die Zone A in der Westbank, in der Arafat unumschränkt herrschen kann, umfasst nur 3,5 Prozent des Gebietes; für Siedlungsausbau und den Bau eines separaten Straßensystems wurden im gleichen Zeitraum fünf Prozent enteignet.

Einen gravierenden Verstoß gegen Artikel 49 Abs. 6 Vierte Genfer Konvention stellt der Transfer von jüdischen Siedlern in die besetzten Gebiete dar: „Die Besatzungsmacht darf nicht Teile ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet verschleppen oder verschicken.“ Die Politik des Bevölkerungstransfers begann unmittelbar nach dem Sechstagekrieg und dauert bis heute an. Mit diesen Maßnahmen will man eine dauerhafte Rückgabe des Gebietes verhindern. Der Siedlungspolitik liegt die Absicht zugrunde, das palästinensische Land weitestgehend zu zersiedeln und zu fragmentieren, um dadurch die Gründung eines lebensfähigen Palästinenserstaates zu verhindern. Dieses Ziel verfolgt

¹³ Vgl. Die Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949, a.a.O. (Fn. 3), S. 257 f.

¹⁴ Vgl. zu den israelischen Menschenrechtsverletzungen seit über 33 Jahren Besatzung L. Watzal, Frieden ohne Gerechtigkeit? Israel und die Menschenrechte der Palästinenser, Köln 1994; ders., a.a.O. (Fn. 2), S. 160–204. Das Buch „Friedensfeinde“ ist als „Peace Enemies“ 1999 in aktualisierter Fassung bei Passia in Jerusalem erschienen.

bis heute der vom jetzigen Ministerpräsidenten Ariel Sharon favorisierte Plan.¹⁵ Die wenigen Beispiele zeigen, wie wichtig ein Erfolg der Konferenz zur Durchsetzung der Vierten Genfer Konvention am 15. Juli 1999 in Genf gewesen wäre. Israel und die USA wollten dies aber nicht.

Nach dem Sechstagekrieg war die völkerrechtliche Position der USA hingegen eindeutig. Richard Nixons Außenminister William Rogers bestand noch auf einer strikten Erfüllung der Resolution 242. Nach seiner Ablösung durch Nixons Sicherheitsberater Henry Kissinger änderte sich die Position der USA. Man begann, das Völkerrecht in Bezug auf Israel zu relativieren. Insbesondere unter Präsident Clinton kam es zu einer fast blinden Rechtfertigung israelischer Rechtsverstöße seitens der USA, etwa beim Bombardement der UN-Einrichtung im libanesischen Ort Kana. Bereits der „Kompromiss“ der USA bei der völkerrechtswidrigen Massendeportation vom Dezember 1992 mit der Regierung Rabin hat dem Völkerrecht großen Schaden zugefügt, weil die USA nicht auf der Rückkehr aller Deportierten bestanden haben, sondern sich mit der Rückkehr eines Teils und nach einem Jahr mit der Rückkehr der restlichen Personen zufrieden gegeben haben. Damit wurde einem völkerrechtswidrigen Akt eine quasi rechtliche Legitimation gegeben. Rabin hatte dies im Gegensatz zur Clinton-Administration sofort erkannt, als er in der Knesset betonte, dass damit das Prinzip der Deportation gerechtfertigt sei. Die USA müssen sich fragen lassen, ob sie weiterhin bereit sind, völkerrechtswidriges Verhalten Israels zu decken; ihre Position wird dadurch auf internationaler Ebene unglaublich. Auch die diversen Menschenrechtsberichte des State Department relativieren die Verstöße Israels.¹⁶

Obwohl die USA einerseits den Status Ost-Jerusalems als offen betrachten und eine einseitige Statusveränderung als hinderlich für eine Einigung ansehen, haben sie andererseits niemals ernsthaft etwas gegen die Kolonisierungsmaßnahmen Israels unternommen, ja sie haben die Siedlungspolitik mit ihren jährlichen Milliarden-Dollar-Zahlungen noch subventioniert. Zu Gunsten Israels sind die USA jederzeit bereit, ihre Positionen zu verändern. Sie unterstützten 1949 ein ungeteiltes Jerusalem unter UN-Kontrolle mit jüdischen und arabischen Zonen. Noch in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht boykottierten die USA die Militärparaden Israels (anlässlich seines Unabhängigkeitstages) in Jerusalem. Erst mit der verstärkten Einmischung des US-Kongresses nach dem Juni-Krieg von 1967 veränderte sich die Position der US-Administration: Der Kongress gratulierte Israel zur „Vereinigung“ Jerusalems. Noch pro-israelischer wurde die Haltung der USA unter Clinton. Die Clinton-Administration enthielt sich z.B. bei der UN-Resolution, die das Massaker von Hebron im Februar 1994 verurteilte, weil in ihr auf Jerusalem als eines „besetzten palästinensischen Gebietes“ Bezug genommen wurde. Die jüdischen Siedlungen sind nicht mehr „illegal“, nur noch „komplizierende Faktoren“ in Bezug auf den Friedensprozess. Der Kongress verabschiedete ein Gesetz, das die Verlegung der US-Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem beschloss. Präsident Clinton verweigerte aus politischen Gründen dafür aber seine Unterschrift, um die befreundeten arabischen Staaten nicht vor den Kopf zu stoßen. Die einseitige Politik der USA wird oft auf den

großen Einfluss der jüdischen Lobby zurückgeführt.¹⁷ Dies scheint aber nur ein Aspekt zu sein, wie andere Untersuchungen zeigen.¹⁸ Man sollte die militärstrategische Bedeutung Israels für die globalen Ziele und die Aufrechterhaltung der US-Hegemonie im Nahen Osten nicht gering schätzen.

Die USA bemühen sich seit einiger Zeit, die Geschichte der Vereinten Nationen umzuschreiben. Die ehemalige amerikanische UN-Botschafterin, Madeleine Albright, argumentierte, dass eine Rücknahme einiger Resolutionen den Friedensprozess positiv beeinflussen könnte. In einem Brief an die Mitglieder der Generalversammlung forderte sie die Unterstützung für die Zurücknahme von „contentious resolutions that accentuate political differences without promoting solutions“. Den Abschluss von Abkommen im Friedensprozess mit der PLO und Jordanien nahm die Botschafterin zum Anlass, die Vereinten Nationen aufzufordern, sich „heutigen Realitäten“ anzupassen. Einige Resolutionen sollten „eliminiert“ werden, z.B. die Resolution, die das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser betont. In einer Orwell-schen Manier fügte Albright hinzu: „We also believe that resolutions language referring to ‚final status‘ issues should be dropped, since these issues are now under negotiation by the parties themselves. These include refugees, settlements, territorial sovereignty and the status of Jerusalem.“¹⁹

Arafat musste sich beim letzten Treffen Anfang Juni 2000 in Ramallah von Madeleine Albright sagen lassen, dass die Umsetzung der Resolutionen 242 und 338 nicht nach dem gleichen Muster erfolgen könne wie bei Resolution 425, der entsprechend sich Israel nach 22 Jahren endlich aus dem Libanon zurückzog: „You know very well, Mr. Chairman, the differences between the two situations.“ Ohne politischen Druck seitens der Hisbollah wäre Israel wohl nicht aus dem Südlibanon abgezogen. Es bedurfte einer gewissen Dynamik, bis es zur Erfüllung dieser Resolution kommen konnte. Als Israel 1991 in Madrid dem Prinzip „Land gegen Frieden“ zustimmte, war es nicht seine Absicht, endlich die Resolutionen 242 und 338 umzusetzen. Vielmehr bewirkte der Druck der Intifada, des Palästinenseraufstandes, diesen Gesinnungswandel. Nachdem Israel und die USA die Zusage Arafats erhalten hatten, die Sicherheit Israels zu garantieren und jede Opposition gegen die Oslo-Verträge zu unterdrücken, sahen beide keine Notwendigkeit mehr, die UN-Resolutionen umzusetzen. So könnte man die Meinung vertreten, dass es ein Fehler Arafats war, die Intifada zu beenden (obwohl es gute interne Gründe gab, die Intifada aufzugeben), in der Hoffnung, dass der „Druck der Straße“ positiv auf die Umsetzung der Resolutionen gewirkt hätte. Trotzdem ist der Umschwung von der Gewalt zu friedlichen Konflikt-

¹⁵ Vgl. A. Adiv/M. Schwartz, a.a.O. (Fn. 7).

¹⁶ Vgl. dazu die Menschenrechtsberichte des U.S. Department of State, Israel and the Occupied Territories. Report on Human Rights Practices for 1996, 1997 und 1998, Washington, hrsg. vom Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Washington D.C. 1997, 1998 und 1999.

¹⁷ Vgl. dazu S. Braun, Duell zweier Freunde. Die USA und Israel bei der Friedenssuche im Nahen Osten, Münster 1999; M. Kaim, Zwischen globaler Hegemonie und regionaler Begrenzung. Die amerikanische Politik im arabisch-israelischen Konflikt 1991–1996, Baden-Baden 1998.

¹⁸ Vgl. M. Johannsen, Einflussicherung und Vermittlung: Die USA und der Nahe Osten, in: Weltmacht ohne Gegner, hrsg. von P. Rudolf/J. Wilzewski, Baden-Baden 2000, S. 148–196.

¹⁹ M. Albright, zit. in: Middle East International vom 7. Oktober 1994.

mitteln, schon um der potenziellen Todesopfer einer fortgesetzten Intifada Willen und wegen der Perspektivlosigkeit nicht enden wollender Kämpfe, prinzipiell zu begrüßen. Hätte sich der Libanon bereit erklärt, unter den gleichen erniedrigenden Bedingungen mit Israel zu verhandeln wie die Palästinenser, hätte sich das Land niemals zum Rückzug bereit gefunden. Der Libanon hätte nie einem Kompromiss zugestimmt, der zu Lasten von Resolution 425 oder der Libanesen gegangen wäre, wie es *Arafat* auf Kosten seines Volkes tut. Der Unterschied zwischen der Umsetzung von 425 und 242 bzw. 338 wird dann wegfallen, wenn sich die Palästinenser auf das libanesische Beispiel besinnen.

Die Resolutionen 242 und 338 entsprechen dem Kern des israelisch-palästinensischen Konfliktes. Mit deren Aufhebung würde ein Anschlag auf das moralische Recht des palästinensischen Volkes auf einen eigenen Staat unternommen und versucht, Unrecht von Seiten Israels zu legitimieren. Noch im letzten Jahr hat die UN-Generalversammlung solche ersten Versuche abgewehrt. Die Vereinten Nationen können es nicht zulassen, dass Resolutionen für ungültig erklärt werden, die die Frage der Flüchtlinge, der Siedlungen, die territoriale Souveränität, den Status von Jerusalem oder Israels Rückzug von den Golan-Höhen betreffen. Mit einer solchen Maßnahme würde nachträglich völkerrechtswidriges Verhalten legalisiert.

Um den Aussöhnungsprozess zu einem erfolgreichen Ende zu führen, müssen sich Drittstaaten stärker in der Region engagieren. Auch die UNO muss in den Prozess verstärkt eingebunden werden, weil sie von Anfang an als Anwalt der Rechte der Palästinenser aufgetreten ist. Die Verletzung der Menschenrechte muss massiver mit Sanktionen geahndet werden. Die internationale Staatengemeinschaft sollte Israel deutlich zu verstehen geben, dass das Land sich an unterzeichnete Abkommen und verabschiedete Resolutionen zu halten hat. Auch *Arafats* Regime in den „autonomen Gebieten“ sollte von Anfang an deutlich gemacht werden, dass die Verletzung der Menschenrechte der eigenen Landsleute ernsthafte Konsequenzen nach sich ziehen wird. Ohne die Einmischung dritter Parteien wie z.B. der EU oder der Blockfreien wird der begonnene Aussöhnungsprozess keinen Erfolg haben. Der Prozess muss auf eine internationale Ebene gehoben werden, weil die Palästinenser allein gegen die Israelis und ihren amerikanischen Verbündeten den Kürzeren ziehen werden. Das Interesse Europas, an den Verhandlungen im Nahen Osten teilzunehmen, liegt in der erhofften ökonomischen Entwicklung der Region. Die EU gehört zu den größten Geldgebern in den besetzten Gebieten und ist Israels größter Handelspartner. Die Staaten der EU müssen auf Israel einwirken, den Druck von *Arafat* zu nehmen, damit sich die hochexplosive Lage im Gaza-Streifen und der Westbank entspannt, die durch Israels militärische Eskalation nach dem Ausbruch der Al-Aqsa-Intifada entstanden ist. Sollte dies nicht geschehen, werden die radikalen Kräfte mehr und mehr Zulauf erhalten. Dies kann nicht im Interesse Europas liegen.

VI. Ausblick

Der „Friedensprozess“ kann nur dann zu einem Prozess des Friedens werden, wenn die Durchsetzung des Völkerrechts gelingt. Bisher wurden alle den Konflikt betreffenden UN-

Resolutionen nicht berücksichtigt. Die Vereinten Nationen und die Europäer müssten in diesen Prozess eingebunden werden, um den Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates eine Realisierungschance zu verleihen. Damit wäre dem Prinzip der Gerechtigkeit genüge getan. Bei den obwaltenden Machtverhältnissen ist dies jedoch nicht zu erwarten. Die Europäer müssten nicht nur rhetorisch zum Wortlaut ihrer Berlin-Erklärung stehen, in der sie sich für einen Palästinenserstaat ausgesprochen haben. Sie müssten deutlich machen, dass sie umgehend einen Staat Palästina anerkennen würden, wenn er denn ausgerufen werden würde. Dies könnte ein Test für erfolgreiche globale Diplomatie und Konfliktlösungspolitik sein.

Der über hundertjährige Konflikt könnte schnell gelöst werden, wenn Israel bereit wäre, wirkliche Konzessionen zu machen. So ist die palästinensische Forderung nach der Räumung der Siedlungen und ihrer Hauptstadt Jerusalem (Ost) Grundlage der Resolutionen 242 und 338. Das Recht auf Rückkehr der Flüchtlinge und Anerkennung des begangenen historischen Unrechts durch Israel ist in Resolution 194 begründet. Sollte es zu einem Statusendvertrag kommen, müsste dieser dem erlittenen Unrecht der Palästinenser Rechnung tragen, insbesondere den Vertreibungen im Zusammenhang des Krieges von 1948. Die Palästinenser haben ein Recht auf eine Entschuldigung Israels. Der Misserfolg von Camp David im Juli 2000 hat gezeigt, dass Israel letztendlich nicht konzessionsbereit ist. Die politische Klasse des Landes verlangt immer wieder von den Palästinensern, sich von ihren „Maximalforderungen“ zu verabschieden. Doch nicht die Palästinenser müssen sich von ihren sogenannten Maximalforderungen verabschieden, sondern Israel muss endlich Völkerrecht akzeptieren und implementieren und die legitimen Forderungen des palästinensischen Volkes anerkennen. Da die USA aber Israel dazu nicht anhalten und selbst alles tun, damit sich das Völkerrecht der Macht anpasst, wird es nur zu weiteren Vereinbarungen kommen, wenn die schwächere Seite, sprich die Palästinenser, nachgeben. Die Al-Aqsa-Intifada ist das Ergebnis dieses völlig asymmetrischen „Friedensprozesses“. Die palästinensische Seite musste seit 1993 Bedingungen akzeptieren, die nur als ungerecht bezeichnet werden können. Die politische Entwicklung vor Ort hat gezeigt, dass Israel nicht bereit ist, substanzielle Zugeständnisse zu machen.

Die bisher unterzeichneten bilateralen Dokumente enthalten davon nichts; sie sind Diktat-Verträge, die nur die israelische Okkupation und Annexion pseudolegalistisch bemäntelt haben. Von palästinensischer Emanzipation kann keine Rede sein, vielmehr von einer dauerhaften politischen, ökonomischen und sozialen Unterwerfung.²⁰ Man verlangt von der unterdrückten Partei, die Unterdrückung auf ewige Zeiten in Vertragsform festzuschreiben. Weder Israel noch die USA haben ein Interesse, diesem „Friedensprozess“ ein völkerrechtliches Fundament zu geben. Sie passen lieber das Recht der Politik an. Demokratien funktionieren aber nach der Devise, dass sich die Politik dem Recht beugen muss. Diese Maxime sollte auch für die Praxis des Völkerrechts gelten. ■

²⁰ Vgl. dazu L. Watzal, Friedensfeinde, a.a.O. (Fn. 12), insbes. Kap. II.