

# Zwischen Annexionsverbot und Rückkehrrecht

Hanan Kadri ist Juristin und lebt in Hamburg.



*Der Konflikt zwischen Israel und Palästina im Lichte des Völkerrechts*

**Im Israel-Palästinensischen Konflikt geht es konkret um folgende Ansprüche und Streitpunkte: die territoriale Grenzen, Rückkehr der Flüchtlinge, die Siedlungen und die Grenzmauer (demografische Veränderung), Nutzung der Wasservorräte, Bildung eines Palästinensischen Staates, Jerusalem als Hauptstadt, die Sicherheitslage (extralegale Tötungen, Selbstmordattentate). Diese Streitpunkte lassen sich im Völkerrecht unter folgende rechtliche Begriffe subsumieren: das Selbstbestimmungsrecht der Völker, die Souveränität, die territoriale Integrität und die Menschenrechte.**

Die Grundlagen hierfür und für die Lösung des Konflikts ergeben sich aus dem Völkergewohnheitsrecht, den völkerrechtlichen Grundsätzen und Prinzipien, diversen zwischenstaatlichen Abkommen, den zahlreichen UNO-Resolutionen und schließlich aus einem Gutachten des Internationalen Gerichtshofes:

## **Die Haager Landkriegsordnung aus den Jahren 1899 und 1907**

Im Mittelpunkt der Regelungen stehen die am Konflikt beteiligten Souveräne. Im Falle der „occupatio bellica“ (Okkupation während des Krieges) finden die Artikeln 42 bis 56 der Haager Landkriegsordnung Anwendung, welche den Schutz der Zivilbevölkerung regeln.

Die Zivilbevölkerung in besetztem Gebiet soll ungehindert in ihrer Entwicklung und unbehelligt in ihren Rechten bleiben. Die Besatzungsmacht ist zudem verpflichtet, die öffentliche Ordnung wiederherzustellen und den geordneten Gang des Lebens der Zivilbevölkerung zu erleichtern.

Für „besetzte Gebiete“ wurden folgende Verhaltensmaßregeln festgesetzt: Privateigentum darf nicht eingezogen werden (Art. 46); Plünderung ist ausdrücklich untersagt (Art. 47); Kollektive Bestrafungen der Zivilbevölkerung sind verboten (Art. 50); der Besatzer ist nur Verwalter und Nutznießer der öffentlichen Gebäude, Liegenschaften. Er soll den Bestand dieser Güter erhalten. (Art. 55).

## **Das Völkerrechtliche Prinzip des Annexionsverbotes**

Dieses völkerrechtliche Prinzip hat sich bereits seit den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts herausgebildet – sog. Simson-Doktrin, benannt nach dem damaligen US-Außenminister. Es erklärt den Erwerb fremden Territoriums durch militärische Eroberung für null und nichtig.

## **Das Recht auf Rückkehr oder Entschädigung**

Das inzwischen völkerrechtlich verbindliche „Recht auf Rückkehr“ ist in der Universalen Erklärung der Menschenrechte von 1948 verankert. Dort heißt es in Art. 11: „Jeder Mensch hat das Recht, jedes Land, einschließlich das seine zu verlassen, und in sein Land wieder zurückzukehren“.

Die Vereinten Nationen haben das Rückkehrrecht der Flüchtlinge immer anerkannt. Die UN-Resolution 194 (III) vom 11. Dezember 1948, die bis in die jüngste Zeit immer wieder bestätigt und im Kontext neuer Resolutionen wiederholt worden ist (vgl. etwa Resolution 51/126 vom 13. Dezember 1996), fordert in ihrem Absatz 11, „das es den Flüchtlingen, die es wünschen, gestattet wird, in ihre Heimat so schnell wie möglich zurückzukehren, mit ihren Nachbarn in Frieden zu leben, und dass Entschädigungen gezahlt werden müssen für das Hab und Gut jener, die sich entschieden haben, nicht mehr in ihre Heimat zurückzukehren“.

Die Anerkennung dieser Resolution durch Israel ist sogar zur Bedingung seiner Aufnahme in die UNO 1949 gemacht worden. Die Resolution zeigt zudem einen Weg auf, der in den Verhandlungen die Forderung nach Rückkehr der Flücht-



linge für Israelis entschärfen und für die Palästinenser kompensieren könnte: eine angemessene Entschädigung.

### **Die Vierte Genfer Konvention über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten von 1949 (12. August 1949).**

Der Zweite Weltkrieg, dessen Humanitäre Katastrophe und insbesondere die Vernichtung von Millionen von Juden offenbarte die Notwendigkeit detaillierter und verbindlicher Bestimmungen zum Schutze der Zivilbevölkerung. Daraufhin ergriff das Internationale Komitee des Roten Kreuzes die Initiative zur Schaffung eines soliden rechtlichen Rahmens. Das Ergebnis ist die Verabschiedung der Vierten Genfer Konvention über den Schutz von Zivilbevölkerung am 12. August 1949.

Die Vierte Genfer Konvention regelt die Behandlung der Zivilbevölkerung unter einem Besatzungsregime. Die Konvention legt unter anderem fest, dass die Besatzungsmacht in den besetzten Gebieten weder die demografischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen noch die räumlichen Bedingungen verändern dürfe. Der Grundgedanke dieser Konvention basierte auf der Annahme, dass eine Besatzung

nur von vorübergehender Dauer sei. Israel aber richtete sich in den besetzten Gebieten nach eigenen Bekundungen für die Ewigkeit ein.

Bezügliche der Siedlungspolitik Israels innerhalb der Besetzten Gebieten ist an dieser Stelle beispielhaft Art. 49 Abs. 6 erwähnenswert: „Die Besatzungsmacht darf nicht Teile ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet deportieren oder entsenden“.

### **Die Aufnahme Israels in die UNO 1949**

Durch die Aufnahme in die UNO (Resolution 273 III vom 11. Mai 1949) nahm Israel die sich aus der UN-Charta ergebenden Verpflichtungen an und verpflichtete sich, diese von nun an zu erfüllen. Die Anerkennung der Resolutionen 181(II) vom 29. November 1947 (Teilungsplan) und der Resolution 194 (III) vom 11. Dezember 1948 (Recht auf Rückkehr oder Entschädigung) durch Israel ist zur Grundlage seiner Aufnahme gemacht worden.

Die sog. Teilungsplan-Resolutionen 181(II) vom 29. November 1947 bestimmt u.a.: „Unabhängige arabische und jüdische Staaten sowie das Besondere Internationale Regime für den Stadtbezirk

von Jerusalem (...) sollen (...) zur Existenz gelangen.“

Die Resolutionen 194 (III) vom 11. Dezember 1948 regelt neben dem überstaatlichen Status von Jerusalem das Rückkehrrecht der Palästinenser, indem „denjenigen Flüchtlingen, die zu ihren Wohnstätten zurückkehren und in Frieden mit ihren Nachbarn leben wollen, dies zum frühestmöglichen Zeitpunkt gestattet werden soll und dass für das Eigentum derjenigen, die sich entscheiden, nicht zurückzukehren, sowie für den Verlust oder die Beschädigung von Eigentum, auf der Grundlage internationalen Rechts oder nach Billigkeit von den verantwortlichen Regierungen und Behörden Entschädigung gezahlt werden soll.“

### **Die berühmte Resolution 242 vom 22. November 1967**

Dabei handelt es sich um die Hauptgrundlage zum Rückzug Israels aus den seit Sommer 1967 besetzten Gebieten Westbank, Gaza-Streifen und Ost-Jerusalem. Mit der Resolution 242 bekräftigt der UN-Sicherheitsrat u.a. „dass die Erfüllung der Grundsätze der Charta die Herstellung eines gerechten und dauerhaften Friedens im Nahen Osten verlangt, der die Anwendung der beiden folgenden Grundsätze einschließen sollte:

a. Rückzug israelischer Streitkräfte aus (den) Gebieten, die während des jüngsten Konflikts besetzt wurden;

b. Beendigung aller Behauptungen oder Formen eines Kriegszustandes sowie die Beachtung und Anerkennung der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und politischen Unabhängigkeit eines jeden Staates in dem Gebiet und seines Rechts, innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen in Frieden zu leben, frei von Drohungen und Akten der Gewalt;“ sowie „eine gerechte Regelung des Flüchtlingsproblems zu erreichen.“

### **Resolutionen der UN-Generalversammlung zur „Palästina-Frage“**

Mit der Resolution 3236 (XXIX) vom 22. November 1974 wurde das Recht des palästinensischen Volkes auf Selbstbe-

**Mit der Resolution 3236 (XXIX) vom 22. November 1974 wurde das Recht des palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung, sein Widerstandsrecht und sein Recht auf politische Vertretung anerkannt.**

Foto:  
Martin Link, Checkpoint Kalandia, Juni 2008

stimmung, sein Widerstandsrecht und sein Recht auf politische Vertretung anerkannt. Die UN-Generalversammlung

„...beträchtigt noch einmal die unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes in Palästina, darunter a) das Recht auf Selbstbestimmung ohne Einmischung von außen, b) das Recht auf nationale Unabhängigkeit und Souveränität;

beträchtigt noch einmal das unveräußerliche Recht der Palästinenser, zu ihren Heimstätten und ihrem Grundbesitz zurückzukehren, wovon sie vertrieben und entwurzelt worden sind, und fordert ihre Rückkehr;...“

### Position des UN-Sicherheitsrates

Der Sicherheitsrat hat seine Position immer wieder bestätigt und die israelische Siedlungspolitik als „flagrante Verletzung“ der Vierten Genfer Konvention verurteilt, z.B. durch die Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates 446 vom 22. März 1979, 452 vom 20. Juli 1979 und 465 vom 1. März 1980. In einem internen Gutachten vom 21. April hat sogar der Rechtsberater beim israelischen Außenministerium die Rechtslage anerkannt. So die Resolution 446 vom 22. März 1979, mit der er Israel aufforderte, die Vierte Genfer Konvention genauestens einzuhalten und „die vorangegangenen Maßnahmen zurückzunehmen und sich jeder Handlung zu enthalten, die in ihrem Ergebnis den rechtlichen und geografischen Status verändern und

**Im Israel-Palästinensischen Konflikt geht es also nicht nur um die Existenz eines Staates, es geht um die Existenz zweier Völker und ihre friedliche Koexistenz, wenn es denn schon nicht um ihr Zusammenleben geht.**

die demografische Zusammensetzung der seit 1967 besetzten arabischen Territorien, einschließlich Jerusalem, materiell beeinflussen würden, und insbesondere keine Teile ihrer eigenen Zivilbevölkerung in die besetzten arabischen Territorien zu verschicken.“

Zudem mahnte der Sicherheitsrat gegenüber Israel verschiedentlich das Prinzip des Annexionsverbots (Simson-Doktrin) an. Er ließ es dabei an Deutlichkeit nicht fehlen, wie z.B. in der Resolution 298 vom 25. September 1971, in der er feststellte, „dass alle legislativen und administrativen Aktivitäten Israels, um den Status von Jerusalem zu verändern, einschließlich Enteignung von Land und Eigentum, der Übersiedlung von Bevölkerung und dem Erlass von Gesetzen zur Einverleibung besetzten Gebietes, vollkommen unwirksam sind und den Status nicht verändern können.“

### Die besondere Situation Ost-Jeruselems

Trotz oben genannter Resolutionen und des Annexionsverbot erließ Israel am 30. Juli 1980 ein Grundgesetz (Basic Law), in dem es Jerusalem zur „vollständigen und vereinigten“ (complete and united) Hauptstadt Israel machte. Der UNO-Sicherheitsrat verurteilte das Gesetz mit seiner Resolution 478 am 20. August 1980 als eine Verletzung des Internationalen Rechts und erklärte das erlassene Gesetz für null und nichtig und forderte dessen sofortige Aufhebung. Die UN-Mitgliedstaaten, die ihre diplomatischen Vertretungen in West-Jerusalem bereits etabliert haben, wurden aufgefordert, diese aus Jerusalem zu verlegen.

Die besondere Situation Ost-Jeruselems ist nicht nur durch die völkerrechtlich illegale Annexion im Jahre 1980 gekennzeichnet. Seit 1967 hatte die israelische Regierung das Stadtgebiet Ost-Jeruselems verdreifacht und die Kommunalgrenzen quer durch palästinensisches Eigentum und Häusern gezogen. Ende des Jahres 2004 hat die israelische Regierung eine Entscheidung getroffen, dass Grundbesitz in Ost-Jerusalem innerhalb der erweiterten Kommunalgrenzen, entschädigungslos enteignet und die betroffenen Eigentümer als Abwesende im Sinne des Gesetzes über das Eigentum Abwesender von 1950 erklärt werden können. Im November 2004 versandte das Militäretlichen Landbesitzern einen Brief, in dem es ihnen mitteilte, dass ihr Grundbesitz nun der Behörde für das Eigentum Abwesender in Israel unterstellt wurde (vgl. Nur Masalha, S.30f).

Foto:  
Fotoworkshop Freedom Theater, Jenin 2008





## Das Gutachten des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag vom 20. Juli 2004

Das gleiche Schicksal wird jenes palästinensische Land erfahren, welches durch die Grenzmauer von ihren Eigentümern abgeschnitten wird. Es handelt sich dabei um eine Grenzmauer die jüdische Siedlungen und deren Infrastruktur von palästinensischen Häusern trennen soll. Diese Mauer wird eine Länge von 750 Kilometern haben, obwohl die Grenze entlang der Westbank nur etwa 250 km beträgt.

Der Internationale Gerichtshof hatte in seinem Gutachten vom 20. Juli 2004 die Mauer als schwere Behinderung des Selbstbestimmungsrechts der Palästinenser verurteilt, als Behinderung ihres Rechts auf Freizügigkeit, auf Arbeit, Gesundheit, Erziehung und einen angemessenen Lebensstandard. Er hat darin einen schweren Verstoß gegen den Internationalen Pakt über die ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte sowie die Konvention über die Rechte der Kinder gesehen. Er hat sich auch nicht von Israels Begründung überzeugen lassen, dass die Mauer aus Sicherheitsgründen notwendig sei, da sie zu diesem Zweck ohne weiteres auf israelischem Territorium ohne Verletzung der Rechte der Palästinenser hätte errichtet werden können. Darüber hinaus bewirken die Mauer und die sie begleitenden Regelungen eine unübersehbare demografische Veränderung, die Art. 6 der Vierten Genfer Konvention von 1949 und zahlreichen Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates widersprechen.

Bei Vollendung der Grenzmauer werden weitere 16,6 % des Territoriums der Westbank mit samt 237.000 Palästinensern und 320.000 jüdischen Siedlern einverleibt. Weitere 160.000 Palästinenser werden dann in fast vollkommen durch die Grenzmauer eingekreisten Kommunen leben. Die ca. 250 Checkpoints werden mit Vollendung der Mauer unweigerlich mehr.

### Zusammenfassung und Fazit

Die Internationale Staatengemeinschaft muss sich eingestehen, dass derzeit kaum eine andre Region in der Welt gibt, in der der Anspruch des Völkerrechts so weit von seiner Durchsetzung entfernt ist wie



in den von Israel besetzten Gebieten. Das gilt für die Anschläge gegen zivile Ziele durch die Palästinenser, sei es durch Raketen oder sog. „Selbstmordattentäter“ ebenso wie für die gezielten Tötungen (extralegale Hinrichtungen) durch die Israelische Armee und die Zerstörung von palästinensischen Häusern, Gärten und Oliven-Hainen und andere landwirtschaftliche Flächen durch Panzer oder Bulldozer.

Die Forderung nach UNO-Friedenstruppen, die die feindlichen Parteien trennen könnten, ist wiederholt abgelehnt worden. Nirgends wie hier wird deutlich, dass die Ohnmacht der UNO nicht ihrer eigenen Unfähigkeit zuzuschreiben ist, sondern der Weigerung einer Seite, die Vermittlungsdienste der UNO zu akzeptieren. So ist die UNO abgesehen von der Gründungsphase des israelischen Staates in allen späteren blutigen Konflikten auf die Rolle der Beobachterin und Kommentatorin beschränkt und ihre Aufgabe der Friedenssicherung und Durchsetzung des Völkerrechts blockiert worden.

Im Israel-Palästinensischen Konflikt geht es also nicht nur um die Existenz eines Staates, es geht um die Existenz zweier Völker und ihrer friedlichen Koexistenz, wenn es denn schon nicht um ihr Zusammenleben geht.

Und es bleibt die Frage, ob mit der UNO auch das Völkerrecht aus diesem Konflikt herausgehalten werden soll und darf. Doch was mit der UNO möglich ist, lässt sich mit dem Völkerrecht nicht machen. Das Völkerrecht definiert die Grundregeln der Beziehungen zwischen Staaten und Völkern, die nicht einseitig aufgehoben werden können. Wo das versucht wird – und das zeigt dieser Konflikt – wird nie Frieden eintreten. Diese Regeln müssen in künftigen Verhandlungen die Matrix für eine Übereinkunft bilden, denn nur sie können die Grenzlinie einer gerechten und akzeptablen Lösung definieren. Innerhalb ihrer Vorgaben gibt es mehr als nur eine mögliche vertragliche Lösung. Werden jedoch ihre Mindestanforderung an Selbstbestimmung, Souveränität, territorialer Integrität und Menschenrechten, sowie das absolut zwingende Prinzip des Gewalt- und Folterverbots und das strikte Annexionsverbot missachtet, wird auch eine Vereinbarung am Widerstand der Völker scheitern, wie wir es nach den Verträgen von Camp David und Oslo erlebt haben.

### Völkerrecht oder Gewalt

Hier liegt auch die Verantwortung der Staaten, die man nicht davon frei sprechen kann, dass sie diesen Konflikt bis zu einem permanenten Kriegszustand haben eskalieren lassen. Völkerrecht oder Gewalt, das ist die kurze Formel der Lehre aus fast vierzig Jahren Gewalt in den israelisch-palästinensischen Beziehungen. Die Alternative liegt jetzt nur im Recht, sie in die Realität umzusetzen, bedarf es allerdings mehr als die schlichte Hoffnung auf einen Neuanfang nach jeder palästinensischen oder israelischen Wahl. Es bedarf der radikalen Einsicht in die Notwendigkeit eines souveränen Palästinensischen Staates ohne Siedler auf dem Territorium der Westbank, des Gaza-Streifens und Ost-Jerusalems – in voller Übereinstimmung mit dem Völkerrecht.

