



FLORIAN MARKL

Besetzt Umstritten Annektiert?

Jüdische Präsenz
im Westjordanland

EINE VÖLKERRECHTLICHE ANALYSE

mena-watch
Der unabhängige Nahost-Thinktank

edition | **mena-watch**

Nr. 2 · Völkerrecht

INHALT

5	INNERHALB SICHERER UND ANERKANNTER GRENZEN
5	Resolution 242
6	Der Oslo-Prozess
8	Das israelische Dilemma
8	Vier Grundbedingungen Israels
	1. Kontrolle über das Jordantal
	2. Kontrolle über den Luftraum der Westbank
	3. Kontrolle über strategisch wichtige Höhenzüge
	4. Demilitarisierter palästinensischer Staat
10	Rabins Vermächtnis
12	»BESETZTE PALÄSTINENSISCHE GEBIETE«
12	Wer ist der legitime Souverän?
12	Das britische Mandat Palästina
14	»uti possidetis juris« – Grundsatz des Völkerrechts
14	Die Grenzen Israels
16	»Palästinensisches Territorium«?
17	Eine politische Lösung für einen politischen Konflikt
18	ILLEGALE SIEDLUNGEN?
18	Die IV. Genfer Konvention
19	Uminterpretation des Völkerrechts
20	Wie sieht die Praxis aus?
21	Ost-Timor
21	Westsahara
21	Libanon
22	Gemeinsamkeiten der staatlichen Praxis
22	Internationales Recht?
23	Fazit

Titelbild: *Banksy Wall Betlehem, privat*



Zoneneinteilung der Westbank anhand des Oslo-Abkommens
(Karte: Israelisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten)

INNERHALB SICHERER UND ANERKANTER GRENZEN



Verkehrsflugzeug (im Kreis), das vom Ben-Gurion International Airport in der Nähe von Tel Aviv startet, gesehen von einem benachbarten palästinensischen Dorf im Westjordanland. Eine SA-7-Schulterrakete oder eine Kassam-Rakete, die von diesem Aussichtspunkt aus gestartet wird, könnte die gesamte kommerzielle Luftfahrt nach und aus Israel stoppen. (Foto: Jerusalem Center for Public Affairs)

Seit 1967 sind »sichere und anerkannte Grenzen« das Ziel aller Friedensbemühungen im arabisch-israelischen Konflikt.

Die Bedingungen für sichere Grenzen Israels stehen nicht im Widerspruch zum Friedensprozess, sondern bilden dessen Fundament.

Wer Frieden anstrebt, muss diese Bedingungen berücksichtigen.

Wenige Monate nach dem Sechstagekrieg vom Juni 1967 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat einstimmig einen seiner wohl wichtigsten Beschlüsse: In Resolution 242 betonte er die »Notwendigkeit, auf einen gerechten und dauerhaften Frieden hinzuarbeiten, in dem jeder Staat der Region in Sicherheit leben kann«.¹ Ein solcher Frieden müsse auf zwei Grundsätzen beruhen:

- I. Auf dem Rückzug der israelischen Armee »aus Gebieten, die während des jüngsten Konflikts besetzt wurden«, und
- II. auf der Beendigung des Kriegszustands unter »Achtung und Anerkennung der Souveränität, territorialen Unversehrtheit und politischen Unabhängigkeit eines jeden

Staates in der Region und seines Rechts, innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen frei von Androhung oder Akten der Gewalt in Frieden zu leben«.²

Damit schrieb der Sicherheitsrat das Prinzip nieder, dem bis heute die Versuche zur Beendigung des arabisch-israelischen Konflikts folgen: Land für Frieden.

RESOLUTION 242

Das klingt einfach, ist es aber nicht. Das fängt schon damit an, dass bereits seit mehr als fünfzig Jahren über die Bedeutung der recht einfach klingenden Worte von Resolution 242 gestritten wird, da von dem Text zwei Versionen existieren: In der englischen Version, in der die Resolution verfasst wurde und die daher die gültige ist, ist von einem israelischen Rückzug »aus Gebieten« die Rede; in der französischen Version dagegen von »aus den Gebieten«.

Während Letztere also im Gegenzug für Frieden einen israelischen Rückzug aus *allen* Gebieten fordert, die 1967 neu unter israelische Kontrolle gekommen sind, fasst die erste auch einen israelischen Rückzug aus *manchen*, aber nicht notwendigerweise aus *allen* Gebieten ins Auge.

¹ Vgl. dazu ausführlicher Feuerherdt, Alex/Markl, Florian: Vereinte Nationen gegen Israel. Wie die UNO den jüdischen Staat delegitimiert, Berlin 2018, S. 120 ff.

² UN Security Council: Resolution 242 (1967), 22. November 1967, <https://unispal.un.org/unispal.nsf/0/7D35E1F729DF491C85256EE700686136>



Bedrohungen Israels, die zum Sechstagekrieg führten (Karte: Israelisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten)

Genau das war die Absicht der Verfasser des Textes. Der britische UN-Botschafter, Lord Caradon, erläuterte die Beweggründe für diese spezifische Formulierung:

»Wir haben nicht gesagt, dass es einen Rückzug zur '67er-Linie geben sollte, wir haben das ‚den‘ nicht eingefügt, wir haben absichtlich nicht von ‚allen Gebieten‘ gesprochen. Wir alle wussten, dass die Grenzen von '67 nicht als permanente Grenzen gezogen worden waren, sondern die Waffenstillstandslinien von vor ein paar Jahrzehnten waren. (...) Wir haben nicht gesagt, dass die '67er Grenzen für immer Bestand haben müssen.«³

An anderer Stelle bekräftigte er den Gedanken hinter dem Resolutionstext folgendermaßen:

»Wir hätten sagen können: Sie gehen zurück zur 1967er-Linie. Aber ich kenne die 1967er-Linie, und es ist eine faule Linie. Man könnte keine schlechtere Linie als internationale Grenze haben.«⁴

Arthur Goldberg, der damalige UN-Botschafter der Vereinigten Staaten, pflichtete Caradon bei:

³ Zit. nach Resolution 242. The Drafters Clarify Its Meaning, <http://www.sixdaywar.org/content/242drafters.asp>

»Verlangt die vom UN-Sicherheitsrat einstimmig angenommene Resolution 242 einen Rückzug der israelischen Armee aus allen Gebieten, die Israel während des Sechstagekriegs 1967 besetzt hat? Die Antwort lautet: Nein.«⁵

Der Grund dafür, keinen vollständigen Rückzug Israels zu fordern, war ganz einfach: Die oft fälschlicherweise als »Grenzen vor 1967« bezeichneten Waffenstillstandslinien waren für Israel alles andere als sicher.

Von den Golanhöhen aus terrorisierte die syrische Armee weite Teile Galiläas mit Artilleriebeschuss; in Jerusalem feuerten jordanische Soldaten auf Zivilisten im israelischen Teil der Stadt; Angreifer sickerten über die Waffenstillstandslinien nach Israel ein, um dort Attacken auszuüben; und an seiner schmalsten Stelle, nördlich von Herzliya, war das Land keine vierzehn Kilometer breit und gegen einen Angriff von den Hügeln im Westjordanland, die das Küstengebiet überblicken, kaum zu verteidigen. Mit Resolution 242 sollte ein Verhandlungsprozess angestoßen werden, an dessen Ende ein Frieden zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn stehen sollte, der es allen Staaten ermöglicht, in »sicheren und anerkannten Grenzen« zu leben.

Wie auch die Details eines hoffentlich einmal zustande kommenden Friedens aussehen mögen: Tatsache ist, dass die *Grüne Linie* zwischen Israel und dem Westjordanland dem jüdischen Staat keine solch sichere Grenze bietet.

Das war bereits 1949 so, als den Feinden Israels noch nicht die zigtausenden Raketen zur Verfügung standen, über die Terrorgruppen wie die Hisbollah im Libanon oder die Hamas im Gazastreifen verfügen, und es trifft auf die heutige Zeit umso mehr zu, in der eine vom Westjordanland abgefeuerte Rakete binnen weniger Sekunden Netanya, Herzliya, Tel Aviv und Jerusalem erreichen kann.

Israel konnte 1979 mit Ägypten Frieden schließen und sich vom Sinai zurückziehen, weil die entmilitarisierte Halbinsel eine Pufferzone darstellt, die Überraschungsangriffe verunmöglicht. Gegenüber dem Westjordanland existiert eine derartige »strategische Tiefe« nicht.

DER OSLO-PROZESS

Das wurde insbesondere durch die israelischen Erfahrungen im Oslo-Friedensprozess unterstrichen, der zur Schaffung der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) und zum Rückzug Israels aus den bevölkerungsreichsten Gebieten im Westjordanland führte.

Ab Mitte der 1990er Jahre lebte im Westjordanland die überwältigende Mehrheit der Palästinenser in der sogenannten Zone A, in der einzig die PA für die zivile Verwaltung und die Sicherheit zuständig war.

⁴ Ebd.

⁵ Ebd.

Insbesondere palästinensische Bevölkerungszentren wie Nablus, Jenin, Tulkarm, Qalqiliya, Ramallah, Bethlehem, Jericho und vier Fünftel von Hebron standen unter alleiniger palästinensischer Kontrolle.

Im Alltag des Großteils der Bevölkerung war Israel als Besatzungsmacht nicht mehr vorhanden, Israel und das Westjordanland waren physisch nicht voneinander getrennt.

Doch das Wagnis, Jassir Arafat und die PLO zu Machthabern über die Palästinenser zu machen, kam Israel teuer zu stehen. Anstatt eines zukünftigen Staates mit allen dafür erforderlichen Strukturen wurde eine terroristische Infrastruktur aufgebaut, deren tödliche Folgen über die israelische Gesellschaft hereinbrachen, nachdem Arafat sich in den Verhandlungen von Camp David im Sommer 2000 einem Frieden mit Israel verweigert hatte. Über tausend Israelis wurden bei den fast täglich stattfindenden Massakern in Restaurants, Einkaufszentren, Bussen und auf Märkten getötet.

Selbst der als Hardliner verschriene Ariel Sharon, der im März 2001 israelischer Premier wurde, wartete mit einem groß angelegten Militäreinsatz zu, bis er nicht mehr anders konnte: Am 27. März 2002 tötete ein Selbstmordattentäter der Hamas beim schwersten Anschlag des palästinensischen Terrorkriegs bei einer Pessach-Feier im Park Hotel in Netanya dreißig Menschen und verletzte hundertzwei.

Daraufhin befahl Sharon die Operation Schutzschild, in der die israelische Armee gegen die Terrorinfrastruktur vorging, die unter Arafat aufgebaut worden war. Dabei drang die Armee in Teile des Westjordanlands vor, die im Zuge des Friedensprozesses unter palästinensische Kontrolle gekommen waren. Bei Razzien wurden Sprengstofflager, Bombenbauwerkstätten und Waffenlager zerstört sowie zahlreiche Waffen beschlagnahmt, darunter Maschinengewehre, Granatwerfer, panzerbrechende Waffen und Raketen.

Der Versuch, der palästinensischen Führung Land im Gegenzug für Frieden zu geben, hatte Israel einen Terrorkrieg eingebracht, wie ihn der jüdische Staat in dem jahrzehntelangen Konflikt noch nicht erlebt hatte, und führte zur größten Militäroperation im Westjordanland seit 1967.

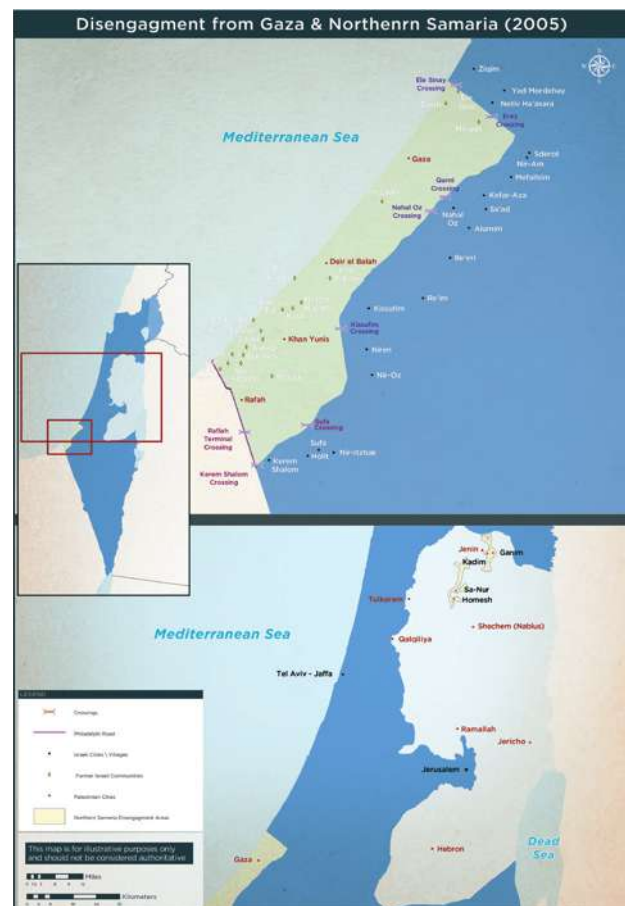
Nach der Operation Schutzschild ging die Zahl schwerer Terroranschläge zurück, wirklich gestoppt werden konnte das Blutvergießen aber erst mit der Errichtung des israelischen Sicherheitszauns, der ungefähr entlang der Grünen Linie verläuft und mit dem zum ersten Mal Israel physisch vom Westjordanland getrennt wird.

Doch nicht nur der Verhandlungsweg ist gescheitert, auch einseitige Schritte Israels haben nicht den erhofften Erfolg

gehabt. Nach dem vollständigen israelischen Rückzug aus dem Gazastreifen im Jahr 2005 übernahm die islamistische Hamas dort gewaltsam die Macht und verwandelte den Küstenstreifen in eine Terrorbastion gegen Israel. Da Israel die Grenze Gazas zu Ägypten, die sogenannte »Philadephi Route«, folglich nicht mehr kontrollierte, gelangten enorme Mengen an Waffen in die Hände verschiedener Terrorgruppen im Gazastreifen – mit schwerwiegenden Folgen.

Der Raketenterror gegen Israel aus dem Gazastreifen begann zwar schon vor dem israelischen Abzug 2005, nahm danach aber dramatisch zu. Wurden 2005 insgesamt 179 Raketen auf Israel abgefeuert, so waren es im Jahr danach bereits 946, was eine Steigerung der Angriffe um rund 500 Prozent binnen eines Jahres bedeutete.

Dramatisch war freilich auch die qualitative Veränderung: Betrug die Reichweite der Hamas-Raketen vor dem israelischen Abzug rund sieben Kilometer, haben heute vom Iran gelieferte Raketen eine Reichweite von bis zu 75 Kilometern.⁶



Einseitiger Rückzug Israels im Jahr 2005
(Karte: Israelisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten)

⁶ Vgl. Gold, Dore: Regional Overview: How Defensible Borders Remain Vital for Israel, in: Jerusalem Center for Public Affairs: Israel's Critical

Requirements for Defensible Borders. The Foundation for a Secure Peace, Jerusalem 2014, S. 19–33, hier S. 21 f.

In den Jahren nach dem israelischen Gaza-Abzug wurden Tausende Raketen auf das israelische Kerngebiet abgefeuert, vier Mal (2008/2009, 2012, 2014 und 2021) musste Israel größere Militäroperationen unternehmen, um den Raketenterror zumindest zeitweise zu unterbinden. Beim Waffengang 2014 schlugen palästinensische Raketen erstmals in Tel Aviv und Jerusalem ein, und sogar der Atomreaktor bei Dimona wurde zum Ziel palästinensischer Attacken.

So populär der Gaza-Abzug einst gewesen sein mag, die Erfahrungen in den Jahren seitdem haben dafür gesorgt, dass ein ähnliches Vorgehen im Westjordanland so gut wie ausgeschlossen ist. Einzig der israelischen Präsenz und der Zusammenarbeit mit Jordanien ist es zu verdanken, dass die Westbank nicht zu einer ähnlichen Raketenhochburg geworden ist wie der Südlibanon nach dem israelischen Rückzug 2000 und der Gazastreifen nach 2005.⁷

DAS ISRAELISCHE DILEMMA

Nach dem de-facto-Scheitern des Osloer Friedensprozesses – seit mehr als zehn Jahren weigert sich die palästinensische Führung, auch nur in Verhandlungen einzutreten –, befindet sich Israel in folgendem Dilemma:

Die israelische Linke hat recht, dass Israel schon aus Eigeninteresse nicht auf ewig die Kontrolle über Millionen Palästinenser im Westjordanland aufrechterhalten kann, weil der Preis dafür zu hoch ist: politisch, militärisch, wirtschaftlich und moralisch. Sie ist aber dadurch massiv geschwächt worden, dass die palästinensische Führung genau die düsteren Erwartungen erfüllt hat, vor denen Skeptiker gegenüber dem Friedensprozess stets gewarnt haben: Auf absehbare Zeit ist ein auf dem Verhandlungsweg erreichbarer Frieden mehr Wunschdenken geschuldet als einer nüchternen Einschätzung der Realität.

Die israelische Rechte hat dagegen recht, dass ein einfacher Rückzug aus dem Westjordanland nicht möglich ist, ohne die Sicherheit Israels massiv zu gefährden und in weiterer Folge unzählige Menschenleben aufs Spiel zu setzen, wenn in absehbarer Weise umfangreiche Militäroperationen nötig werden, um israelische Bürger vor Terrorattacken aus dem Westjordanland zu schützen.

Entgegen einem gerade in Europa weit verbreiteten Vorurteil ist die »Besatzung« eine Folge des Krieges gegen Israel und nicht dessen Ursache. Wer glaubt, ein Ende der »Besatzung« würde zu einem Ende des Krieges führen, gibt sich einer gefährlichen Illusion hin.

Ein Verhandlungsfrieden mit der palästinensischen Führung ist genauso wenig möglich wie ein israelischer Rückzug hinter die Grüne Linie. Dieses Dilemma zu verstehen

ist die Voraussetzung dafür, heute jenseits nichtsnutziger Vereinfachungen über israelische Handlungsoptionen zu diskutieren.⁸

Im Falle Israels gibt es auf die einst von der Punkband *The Clash* gestellte Frage »So you got to let me know: Should I stay or should I go?« keine einfachen Antworten.

VIER GRUNDBEDINGUNGEN ISRAELS

Israel kann seine Nachbarn nicht zwingen, seine Grenzen anzuerkennen. Mit Ägypten und Jordanien gibt es zwar Friedensverträge, mit dem Libanon, in dem die Hisbollah immer mehr Macht gewinnt, kann davon aber genauso wenig die Rede sein wie mit dem Syrien des Massenmörders Bashar al-Assad oder mit der aktuellen palästinensischen Führung durch Fatah bzw. Hamas. Die »anerkannten Grenzen«, von denen in Resolution 242 die Rede ist, sind augenblicklich jedenfalls nicht in Reichweite.

Aber wie sieht es mit den »sicheren Grenzen« aus, die ebenfalls in der Resolution als Voraussetzung für einen Frieden genannt wurden? Welche sind die Bedingungen dafür, dass der jüdische Staat nicht den Gefahren ausgesetzt ist, die mit den »Grenzen vor 1967« gegeben waren, und sich selbst verteidigen kann, ohne auf das Wohlwollen Dritter angewiesen zu sein?

1976 fasste der damalige israelische Außenminister Jigal Allon den Kern der israelischen Überlegungen über verteidigungsfähige Grenzen folgendermaßen zusammen: Sie müssen »Israel die minimal erforderliche strategische Tiefe sowie Verteidigungslinien geben, die topografisch von strategischer Bedeutung sind«.⁹

Trotz aller technologischer Veränderungen, die seitdem das Kriegswesen revolutioniert haben, hat sich an diesen beiden Erfordernissen nichts geändert.

Konkret folgen daraus vier Bedingungen:

1. Israel muss die Kontrolle über das Jordantal behalten

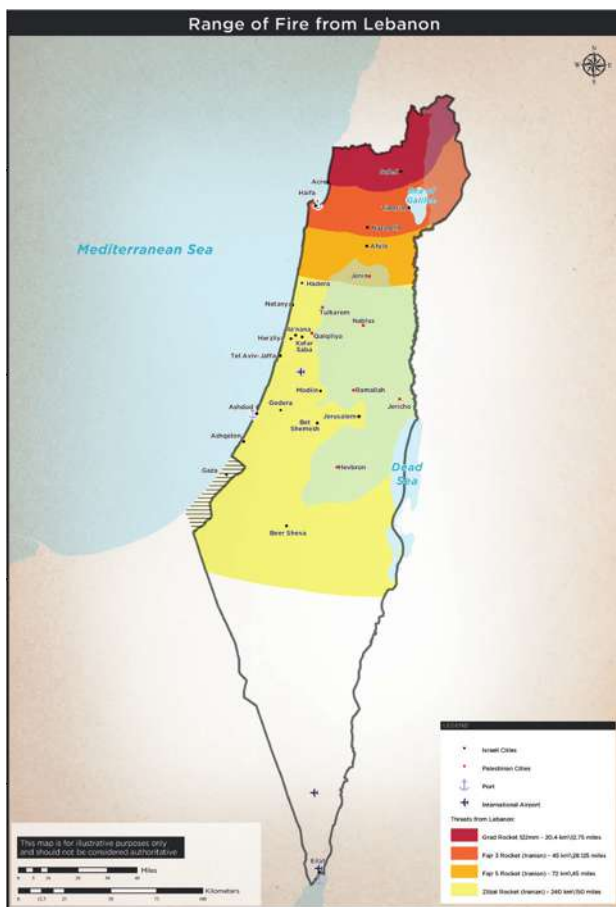
Das nur spärlich bewohnte Tal erstreckt sich entlang der Grenze zu Jordanien vom See Genezareth im Norden bis zum Toten Meer im Süden auf einer Länge von rund hundert Kilometern, ist zwischen sieben und vierzehn Kilometer breit und liegt 60 bis 85 Kilometer vom Mittelmeer entfernt. Auf beiden Seiten wird es von Gebirgszügen flankiert.

Das Jordantal bietet die einzige natürliche Verteidigungslinie gegen Angriffe aus dem Osten. Es stellt eine verteidigungsfähige Barriere gegen vorrückende feindliche Armeen

⁷ Vgl. ebd., S. 23.

⁸ Vgl. dazu ausführlich Goodman, Micah: *Catch-67. The Left, the Right, and the Legacy of the Six-Day War*, New Haven/London 2018.

⁹ Allon, Yigal: *Israel: The Case for Defensible Borders*, in: *Foreign Affairs*, October 1976, S. 38–53, hier S. 42.



Raketen-Reichweite aus dem Libanon
(Karte: Israelisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten)

dar, die von einer überschaubaren Zahl stationierter Truppen lange genug aufgehalten werden können, um die israelischen Verteidigungsstreitkräfte zu mobilisieren.

Damit diese in Aktion treten können, müssen die Verkehrsverbindungen vom Jordantal nach Israel zugänglich bleiben und Sammelplätze für Truppen vorhanden sein. Das Jordantal im Osten ist das Äquivalent zur Sinai-Halbinsel – es verleiht Israel die erforderliche strategische Tiefe.

Die Kontrolle des Tals ist darüber hinaus unerlässlich, um das Eindringen von Terroristen sowie den Schmuggel von Waffen aller Art ins Westjordanland zu unterbinden. Sie ist also der entscheidende Faktor, um zu verhindern, dass aus dem Westjordanland ein zweiter hochgerüsteter Gazastreifen wird.

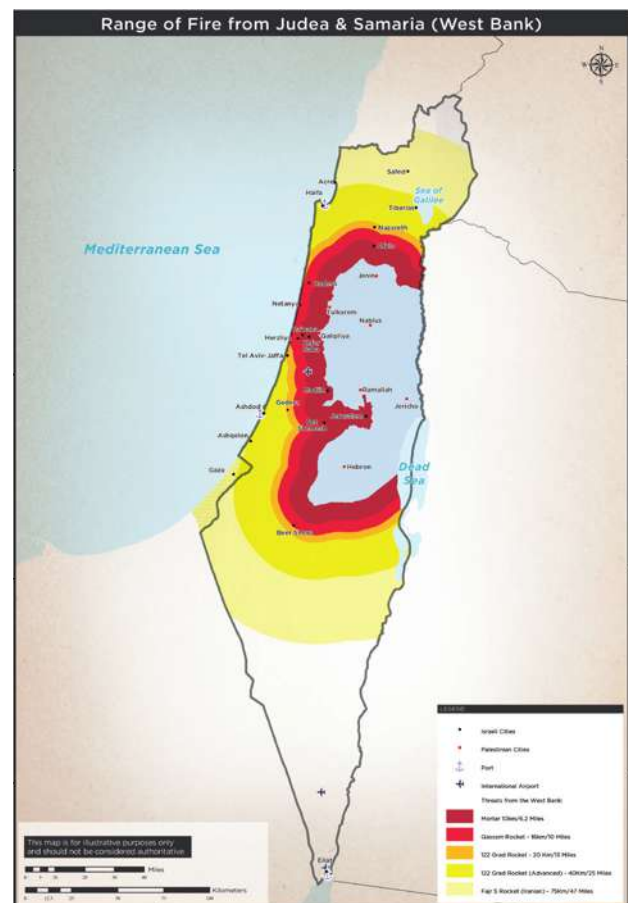
Für alle genannten Zwecke müssen die IDF im Jordantal physisch präsent sein. Die nötigen Aufgaben können weder von technischen Warnsystemen erfüllt werden, für die sich u. a. US-Außenminister John Kerry in der Zeit der Obama-Regierung stark gemacht hat, noch werden die Israelis sie an etwaige internationale Truppen übertragen.

Mit derartigen Einheiten, seien es die UNEF am Sinai oder

die UNIFIL im Libanon, hat Israel viel zu schlechte Erfahrungen gemacht, um seine Sicherheit von ihnen abhängig zu machen.

2. Israel muss den Luftraum über der Westbank kontrollieren

Israel ist ein sehr kleines Land, das binnen weniger Minuten überflogen werden kann. Um ankommende feindliche Raketen oder Flugzeuge abfangen zu können, muss es den Luftraum über dem Westjordanland unter Kontrolle haben.



Raketen-Reichweite aus der Westbank
(Karte: Israelisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten)

3. Israel muss strategisch wichtige Höhenzüge kontrollieren

Das umfasst vor allem drei Gebiete:

- Die Hügel, die nur wenige Kilometer vom Mittelmeer entfernt das israelische Küstengebiet überblicken. In diesem Teil Israels leben mehr als 70 Prozent seiner Bevölkerung und befinden sich mehr als 80 Prozent seiner Industrieanlagen sowie fast alle Flughäfen und maritimen Häfen. Raketenbeschuss von diesen Bergen aus würde das

Leben in Israel lahmlegen. Ein besonders heikler Ort ist der internationale Flughafen Ben Gurion, dessen Betrieb durch eine von den Hügeln im Westjordanland ausgehende Raketenbedrohung zum Erliegen gebracht würde.

Eine feindliche Kontrolle der Hügel wäre darüber hinaus eine ständige Bedrohung für die israelischen Hauptverkehrsverbindungen.

- Die Berge rund um Jerusalem. Könnten Terroristen von dort die israelische Hauptstadt unter Beschuss nehmen, so bliebe deren Bevölkerung eine Vorwarnzeit von nur wenigen Sekunden.
- Die Golanhöhen, die vor 1967 von Syrien als permanente Basis für Angriffe auf Israels Norden dienten und im Jom-Kippur-Krieg das Einfallstor für syrische Truppen waren.

4. Ein möglicher zukünftiger palästinensischer Staat muss demilitarisiert sein

Selbst im derzeit unwahrscheinlichen Fall eines Friedensschlusses zwischen der palästinensischen Führung und Israel muss sichergestellt sein, dass ein etwaiger Staat Palästina keine militärische Bedrohung für Israel darstellen kann.

Dem israelischen Verständnis nach bedeutet demilitarisiert, »dass keine Sicherheitsbedrohung – egal ob symmetrisch, asymmetrisch, militärisch, terroristisch oder anders geartet – im palästinensischen Territorium oder auf dem Weg über dieses entstehen kann, die das tägliche Leben in Israel bedroht«.¹⁰

Praktisch bedeutet das, dass die Palästinenser nicht über bewaffnete Einheiten verfügen dürfen, die über Polizeieinheiten mit entsprechender Ausrüstung hinausgehen, und keine Stationierung ausländischer Armee zulassen dürfen. Darüber hinaus muss die palästinensische Polizei terroristische Strukturen bekämpfen und verhindern, dass ausländische Terrorgruppen palästinensisches Territorium zum Ausgangspunkt für Angriffe auf Israel machen.

Dies sind die israelischen Bedingungen für die sicheren Grenzen, die seit 1967 Gegenstand von Verhandlungen und Teil des Friedensprozesses sind. Das hat nicht zuletzt der israelische Vater des Friedensprozesses, Jitzchak Rabin, so gesehen.

RABINS VERMÄCHTNIS

Am 5. Oktober 1995, rund einen Monat vor seiner Ermordung durch einen israelischen Rechtsextremen, hielt Rabin seine letzte Rede vor der Knesset, dem israelischen Parlament. Anlass der Ansprache war die Ratifizierung des



Jassir Arafat mit Jitzchak Rabin in Casablanca, 1994
(Foto: Government Press Office Israel, CC BY-SA 3.0)

sogenannten Interimsabkommens, besser bekannt unter dem Namen Oslo II, mit dem das Westjordanland in drei verschiedene Zonen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten aufgeteilt wurde.

In seiner Rede umriss Rabin, wie er sich das Endergebnis des maßgeblich von ihm repräsentierten Friedensprozesses vorstellte: Neben dem jüdischen Staat Israel solle eine palästinensische »Entität« entstehen. Diese solle »weniger sein als ein Staat«, aber unter der Autorität der Palästinenser selbst stehen.

»Die Grenzen des Staates Israel«, so führte Rabin aus, »werden jenseits der Linien liegen, die vor dem Sechstagekrieg existiert haben. Wir werden nicht zu den Linien vom 4. Juni 1967 zurückkehren.«

Zu den Veränderungen, die im Rahmen einer Friedenslösung unternommen werden müssten, gehörte zuallererst »das geeinte Jerusalem, das sowohl Ma'ale Adummim als auch Givat Zeev enthalten wird, als Hauptstadt Israels unter israelischer Souveränität«. (Ma'ale Adummim, sieben Kilometer östlich von Jerusalem gelegen, ist mit seinen rund 40.000 Einwohnern die drittgrößte israelische Siedlung im Westjordanland, Givat Zeev ist eine Siedlung nordwestlich von Jerusalem.)

Die »Sicherheitsgrenze« Israels sollte sich Rabin zufolge »im weitesten Sinne im Jordantal befinden«. Darüber hinaus würden einige Siedlungen bzw. Siedlungsblöcke, die »östlich dessen liegen, was früher die Grüne Linie war«, Israel angeschlossen; weitere Siedlungsblöcke sollten in »Judäa und Samaria«, also im Westjordanland, entstehen.¹¹

Das also war, wenn man es so nennen will, das Vermächtnis von Rabins Friedensprozess: Ein jüdischer Staat Israel

¹⁰ Zeevi-Farkash: Aharon: Key Principles of a Demilitarized Palestinian State, in Jerusalem Center for Public Affairs: Israel's Critical Requirements for Defensible Borders, S. 67–82, hier S. 73.

¹¹ Rabin, Yitzhak: Ratification of Interim Agreement, 5. 10. 1995. <https://bit.ly/31fb5E9>

mit der geeinten Hauptstadt Jerusalem, erweitert um Siedlungen auf dem Gebiet des Westjordanlands und mit einer Sicherheitsgrenze im Jordantal; daneben eine palästinensische Entität, die voll selbstverwaltet werde, aber weniger als ein Staat sei.

Obwohl Israel im Jahr 1995 bereits von einer Welle von Selbstmordattentaten der Hamas erschüttert worden war, gab sich Rabin, zumindest nach außen hin, weiter optimistisch, dass Frieden mit der PLO möglich wäre und diese entschlossen gegen den Terror vorgehen werde. Die Entwicklung danach hat gezeigt, dass bei dieser Hoffnung der Wunsch Vater des Gedankens war.

Für viele Israelis hat das Scheitern des Friedensprozesses unterstrichen, dass die Sicherheit Israels keine Frage von geschlossenen Verträgen und gegenseitigem Vertrauen sein kann, sondern an Bedingungen geknüpft ist, die mehr oder weniger den oben geschilderten vier Punkten entsprechen.

Sie unterscheiden sich nicht wesentlich von dem, was Rabin in seiner letzten Knesset-Rede anvisiert hatte. Und interessanterweise stimmen sie im Großen und Ganzen auch mit US-Präsident Trumps »Deal des Jahrhunderts« überein – dem Friedensplan, den er am 28. Januar 2020 in Washington präsentierte.¹²

»Der ‚Deal des Jahrhunderts‘«, schreibt Emmanuel Navon vom *Jerusalem Institute for Strategy and Security*, »setzt Rabins Vision um, allerdings mit einem großen Unterschied zugunsten der Palästinenser: gegenseitigem Gebietsaustausch zwischen Israel und dem palästinensischen Staat (etwas, was Rabin sich nie hätte träumen lassen, geschweige denn gebilligt hätte)«.¹³

Die beschriebenen israelischen Sicherheitsbedingungen stehen nicht im Gegensatz zu einer Friedenslösung, sondern sind vielmehr eines ihrer Fundamente, weil ohne sie die angestrebten sicheren Grenzen für den jüdischen Staat nicht verwirklicht werden können.

Anders gesagt: Wer sie nicht zu akzeptieren bereit ist, der kann es mit der Befürwortung des Friedensprozesses nicht ernst meinen, der keinen Erfolg haben kann, wenn er nicht auf der Schaffung sicherer und verteidigungsfähiger Grenzen für Israel beruht.



»Peace to Prosperity«-Plan (»Trump-Friedensplan«), 2020

¹² Vgl. Markl, Florian: Die wichtigsten Eckpunkte von Trumps Friedensplan, <https://www.mena-watch.com/der-trump-friedensplan-laut-dem-weissen-haus>

¹³ Navon, Emmanuel: Jitzchak Rabin und Donald Trump haben nicht viel gemein – oder doch?, <https://www.mena-watch.com/rabin-und-trump-haben-nicht-viel-gemein>

»BESETZTE PALÄSTINENSISCHE GEBIETE«

Der rechtliche Status des Westjordanlands

Das Westjordanland war von 1948 bis 1967 infolge illegaler militärischer Aggression von Jordanien annektiert.

Die Palästinenser haben keinen völkerrechtlich legitimen Anspruch auf die Gebiete, die sie als palästinensisch bezeichnen.

Von allen Akteuren kann Israel als Nachfolgestaat des Mandats Palästina den stärksten Anspruch erheben.

Die Lösung des Konflikts bedarf nicht juristischer Kriegsführung, sondern politischer Kompromisse.

»Besetzte palästinensische Gebiete« – so wird das Westjordanland meist bezeichnet. So oft wird die Formulierung von UN-Organisationen, Politikern, Journalisten, Akademikern, Aktivisten und anderen verwendet, dass sie weitgehend als selbstverständlich akzeptiert wird. Aber ist sie auch zutreffend? Wie sind aus völkerrechtlicher Sicht der Status des Westjordanlandes und die Anwesenheit Israels zu bewerten?

Eine Beantwortung dieser Fragen muss beiden Bestandteilen der Formulierung nachgehen. Erörtert werden muss also, wer rechtlich gesehen Ansprüche auf das Territorium erheben kann. Daraus ergibt sich die Antwort auf die Frage, wie die israelische Kontrolle über das Gebiet einzuschätzen ist: Handelt es sich um eine kriegerische Besetzung (»belligerent occupation«) im Sinne des humanitären Völkerrechts?

WER IST DER LEGITIME SOUVERÄN?

Geht es nach der allgemein für gültig gehaltenen Sichtweise, ist die Sache ganz einfach: Im Juni 1967 eroberte Israel im Zuge des Sechstagekriegs von Jordanien das Westjordanland. Seitdem übe es dort eine kriegerische Besetzung gemäß der IV. Genfer Konvention aus. Deren Geltungsbereich erstreckt sich laut Artikel 2 auf alle Kriege und bewaffneten Konflikte, an denen »zwei oder mehrere der Hohen Vertragsparteien« beteiligt sind und bezieht sich auf die »vollständige oder teilweise Besetzung des Gebiets einer Hohen Vertragspartei«.¹⁴

Doch schon hier ist Schluss mit der Einfachheit: Zwar haben Israel und Jordanien die Genfer Konventionen ratifiziert und Jordanien hatte das Westjordanland unter Kontrolle – es war aber nicht jordanisches Territorium.

Vielmehr wurde es (sowie ein Teil Jerusalems) im Zuge des völkerrechtswidrigen arabischen Angriffskriegs auf Israel im Jahr 1948 von Jordanien erobert und zwei Jahre später annektiert. Ein in jeglicher Hinsicht illegaler Akt, der mit Ausnahme von Großbritannien, dem Irak und Pakistan von niemandem anerkannt wurde – nicht einmal die Arabische Liga akzeptierte den jordanischen Souveränitätsanspruch auf das Gebiet, das erst damals den Namen »Westjordanland« erhalten hat.¹⁵

Die erste Antwort auf die Frage, wer der rechtmäßige Souverän über das Westjordanland ist, lautet also: Jordanien ist es auf jeden Fall nicht. Das Gebiet war nicht rechtmäßiger Teil Jordaniens, sondern vom Königreich illegal okkupiert und annektiert worden.

Die Folgen waren übrigens dramatisch: Das gesamte Gebiet, inklusive der besetzten Teile Jerusalems und des jüdischen Viertels in der Altstadt, wurde ethnisch von Juden gesäubert, Synagogen wurden zerstört, jüdische Einrichtungen in Viehställe umgewandelt, jüdische Friedhöfe geschändet, zerstört und die Grabsteine zum Pflastern von Straßen verwendet. Der Zugang zu ihren heiligsten Stätten war Juden grundsätzlich verwehrt.¹⁶

Wenn heutzutage vom »arabischen Ost-Jerusalem« die Rede ist, so erhebt man damit die neunzehn Jahre jordanischer Herrschaft von 1948 bis 1967, in der alle Juden vertrieben worden waren, quasi zum Normalzustand.

DAS BRITISCHE MANDAT PALÄSTINA

Doch wenn Jordanien vor dem Jahr 1967 nicht legitimer Souverän war, wer war es dann? Bis zu seinem Untergang im Ersten Weltkrieg war das Osmanische Reich Souverän über das heutige Israel und das Westjordanland. Danach ging die Hoheitsgewalt auf die Mandatsmacht in Palästina über.

Vom Völkerbund eingesetzt, sollten Mandatsmächte die Vormundschaft über Gebiete ausüben, die »von solchen Völkern bewohnt sind, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten«.¹⁷ Im Nahen Osten betraf das die Trümmer des untergegangenen Osmanischen Reichs: Frankreich erhielt das Völkerbundmandat für Syrien und den Libanon, Großbritannien neben dem für Mesopotamien auch das Mandat für Palästina.

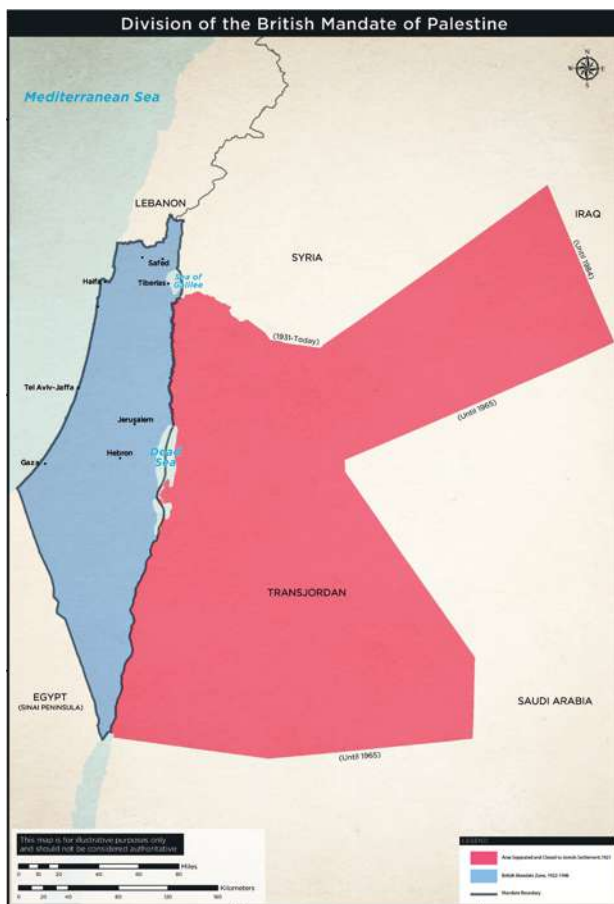
¹⁴ IV. Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten, in: Die Genfer Konventionen nebst Anlagen und Zusatzprotokollen, Bremen 2010, S. 1.

¹⁵ Vgl. Benvenisti, Eyal: The International Law of Occupation, Oxford 2013, S. 204.

¹⁶ Vgl. Steinberg, Gerald M.: Jerusalem: 1948, 1967, 2020, <https://blogs.timesofisrael.com/jerusalem-1948-1967-2020>

¹⁷ Friedensvertrag von Versailles vom 28. 6. 1919, <https://bit.ly/3alriox>

In der Präambel bezog sich der Mandatstext auf die berühmte Balfour-Deklaration von 1917 und bekannte sich zur »Errichtung einer nationalen Heimstätte für das jüdische Volk in Palästina«, dessen »historische Verbindung« zum Land die Grundlage für die »Wiedererrichtung seiner nationalen Heimstätte« darstelle.¹⁸ Der vom Völkerbund erteilte Auftrag an die britische Mandatsmacht lautete in Artikel 2 ausdrücklich, dass das Land »unter solche politischen, administrative und wirtschaftliche Bedingungen gestellt wird, welche die Errichtung der jüdischen nationalen Heimstätte (...) sichern«.¹⁹



Das britische Mandat nach der Abtrennung Transjordaniens (Karte: Israelisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten)

Um diesen Zweck zu erfüllen, sollte die Mandatsmacht gemäß Artikel 6 die jüdische Einwanderung erleichtern und »eine geschlossene Ansiedlung von Juden auf dem Lande, mit Einschluss der nicht für öffentliche Zwecke erforderlichen Staatsländereien und Brachländereien, fördern«.²⁰

Davon ausgenommen waren nur die östlich des Jordan gelegenen Gebiete des Mandats: Transjordanien, das von

den Briten administrativ vom Rest abgespalten wurde und 1946 – in einem Bruch der Mandatsbestimmungen – in die Unabhängigkeit entlassen wurde. Der Mandatstext betonte zwar mehrfach, wie schon die Balfour-Deklaration zuvor, die »bürgerlichen und religiösen Rechte bestehender nichtjüdischer Gemeinschaften in Palästina«, von politischen und nationalen Rechten war aber ausdrücklich nur im Zusammenhang mit den Juden und der jüdischen nationalen Heimstätte die Rede.²¹

Bis nach dem Zweiten Weltkrieg gab es also keine Trennung zwischen dem Gebiet, das 1948/1949 zu Israel wurde, und dem, das heute Westjordanland genannt wird. Beide zusammen bildeten jenen Teil des Mandatsgebiets Palästina, das laut Auftrag des Völkerbunds zur nationalen Heimstätte der Juden werden sollte.

In seiner Funktion als Mandatsmacht war Großbritannien zur Erfüllung dieses Auftrags verpflichtet, auch wenn es sich in der Praxis rasch davon verabschiedete und damit seine internationalen Verpflichtungen verletzte.²²

Aufgrund der Ablehnung jeglicher jüdischen Ansprüche durch die extremistischen Kräfte auf der arabischen Seite unter der Führung des Großmuftis von Jerusalem (und späteren Nazi-Kollaborateurs) Amin el-Husseini und wegen immer wieder aufflammender anti-jüdischer Gewaltwellen (1920, 1921, 1929, 1936 bis 1939) entstanden in den 1930er Jahren erste Pläne über eine Aufteilung des Mandatsgebiets in zwei Staaten. Die Vereinten Nationen griffen diesen Gedanken auf, als ihre Generalversammlung im November 1947 die Teilung des Landes in einen jüdischen und einen arabischen Staat (mit einem Sonderstatus für Jerusalem) vorschlug.

Dieser Plan wurde allerdings nie Realität. Einerseits verweigerte Großbritannien, das nicht für die Teilung gestimmt hatte, die Kooperation mit den Vereinten Nationen und unternahm in seinen letzten Monaten als Mandatsmacht alles ihr noch Mögliche, um vor Ort die Umsetzung des Vorschlags zu untergraben.

Andererseits war dieser ohnehin hinfällig, weil die arabischen Staaten und die arabische Führung in Palästina ihn vehement ablehnten: Für sie war die Entstehung eines jüdischen Staates – in welchen Grenzen auch immer – völlig inakzeptabel. Noch am Tag der Abstimmung über den Teilungsvorschlag begann der arabische Krieg gegen die jüdischen Unabhängigkeitsbestrebungen.

Am Vorabend des Abzugs der letzten Vertreter der britischen Mandatsmacht wurde die Gründung des Staates Israel proklamiert, der am 15. Mai 1948 ins Leben trat, während die Streitkräfte fünf arabischer Staaten einfielen, um ihn sogleich wieder zu vernichten.

¹⁸ Leicht veränderte Übersetzung nach: Das Palästina-Mandat des Völkerbundes, in: Pieper, Ernst: Theodor Herzl. Der Judenstaat. Versuch einer modernen Lösung der Judenfrage. Texte und Materialien. 1896 bis heute, Berlin/Wien 2004, S. 119–131, hier S. 119.

¹⁹ Ebd., S. 120.

²⁰ Ebd., S. 121.

²¹ Vgl. ebd., S. 119 f.

²² Vgl. zur Zeit des britischen Mandats und die Politik der Mandatsmacht: Feuerherdt, Alex/Markl, Florian: Vereinte Nationen gegen Israel. Wie die UNO den jüdischen Staat delegitimiert, Berlin 2018, S. 29 ff.

Das Ergebnis dürfte bekannt sein: Israel konnte sich behaupten und umfasste am Ende des Krieges mehr Land als der nicht mehr relevante UN-Teilungsvorschlag vorgesehen hatte.

Ägypten konnte zwar einen Teil des Mandatsgebiets, den Gazastreifen, erobern und hielt ihn unter militärischer Besatzung, und ein anderer Teil, Judäa und Samaria, wurde (wie bereits ausgeführt) von Jordanien erobert und in »Westjordanland« umbenannt, aber keines der beiden Länder konnte einen legalen Anspruch auf diese Gebiete geltend machen. Denn Gebietserwerb infolge von bewaffneter Aggression – und nichts anderes war der Angriff der arabischen Staaten – ist illegal. Aber wer hatte dann einen legitimen Anspruch auf diese Gebiete?

EXKURS: EIN GRUNDSATZ DES VÖLKERRECHTS

Als im 19. Jahrhundert immer mehr von Kolonialmächten beherrschte Gebiete Unabhängigkeit erlangten, stellte sich die Frage nach den Grenzen der neuen Staaten. Dazu wurde auf einen Grundsatz zurückgegriffen: *uti possidetis juris* (»Wie ihr besitzt, so sollt ihr besitzen«). Um künftige Grenzkonflikte zu vermeiden und blutigen Kriegen vorzubeugen, wurde das Hauptaugenmerk auf die Stabilität von Grenzen gelegt, deren Verlauf außer Streit gestellt wurde.

»*Uti possidetis* bedeutet«, in den Worten eines Völkerrechtlers, »dass die alten internen verwaltungsrechtlichen Grenzen innerhalb der Kolonien oder die staatsrechtlichen Grenzen innerhalb von Bundesstaaten im Augenblick der Unabhängigkeit oder des Zerfalls des Bundesstaats zu völkerrechtlichen Grenzen umgedeutet werden.«²³

Dieser Grundsatz ist Teil des Völkergewohnheitsrechts geworden, wurde er seit dem 19. Jahrhundert doch praktisch überall auf der Welt angewandt. »*Uti possidetis juris* hat die Grenzen von Staaten im Prozess der Entkolonialisierung in Lateinamerika (z. B. El Salvador, Honduras, Nicaragua, Argentinien, Chile und Brasilien), Afrika (z. B. Benin, Nigeria, Mali, Burkina Faso, Togo, Ghana, Kamerun, Namibia, Uganda, Ruanda, Burundi, Eritrea, Äthiopien, Tunesien und Libyen), Asien (z. B. Kambodscha/Thailand) und in der pazifischen Region (z. B. Neu-Guinea, Samoa, Nauru und Ost-Timor) bestimmt.«²⁴

Nach genau demselben Prinzip wurden auch die Grenzen der Nachfolgestaaten der Sowjetunion, der Tschechoslowakei und Jugoslawiens festgelegt: die Grenzen der Ukraine etwa waren die der vorherigen sowjetischen Unionsrepublik Ukraine, die Grenzen Kroatiens diejenigen der ehemaligen Teilrepublik Kroatien usw. Gingen Bayern und die Bundesrepublik Deutschland irgendwann einmal

getrennte Wege, so wäre klar, wo die künftigen Grenzen verlaufen würden: Sollten die beteiligten Parteien nichts anderes vereinbaren, entsprächen sie genau den Grenzen des heutigen Freistaats Bayern.

Stichtag für die Festlegung der Grenze ist jeweils der Tag der Unabhängigkeit. Der Internationale Gerichtshof wählte in einer Entscheidung über Grenzstreitigkeiten zwischen Burkina Faso und Mali dafür das Bild eines Schnappschusses: Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit wird quasi ein Foto geschossen, das die rechtliche territoriale Lage abbildet und die darauf zu sehenden Grenzen einfriert.

Auch im Nahen Osten wurde der Grundsatz *uti possidetis juris* bei der Grenzziehung angewandt: Als Syrien 1946 unabhängig wurde, waren seine Grenzen diejenigen des französischen Mandatsgebiets Syrien; als der Irak 1932 in die Unabhängigkeit entlassen wurde, entsprachen seine Grenzen denen des britischen Mandats Mesopotamien usw.

Dafür spielte auch keine Rolle, dass manche Gebiete höchst umstritten waren, wie die Provinz Hatay zwischen der Türkei und dem späteren Syrien oder die Stadt Mossul zwischen der Türkei und dem späteren Irak. Entscheidend waren einzig und allein die Grenzen zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit Syriens bzw. des Irak: »Ein neuer Staat entsteht innerhalb der bisherigen Grenzen.«²⁵

Ein weiterer Punkt ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung: In der modernen Auslegung des Prinzips *uti possidetis juris* werden die Grenzen neuer Staaten auf Basis der staatlichen oder administrativen Grenzen der Vorgängerentität festgelegt. Dabei ist unerheblich, ob der neue Staat zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit das gesamte Gebiet auch tatsächlich physisch unter Kontrolle hatte: Abgebildet werden die rechtlichen Ansprüche, nicht die Machtverhältnisse vor Ort.

DIE GRENZEN ISRAELS

Betrachtet man die Gründung Israels vor dem Hintergrund des Prinzips *uti possidetis juris*, so ergibt sich ein klares Bild:²⁶

Das Mandat hatte den Auftrag, in Palästina eine nationale Heimstätte für die Juden zu errichten. Zum Zeitpunkt der Gründung Israels im Mai 1948 waren die Grenzen des Mandatsgebiets unstrittig (Jordanien war bereits 1946 unabhängig geworden und gehörte nicht mehr dazu). Es hatte Pläne zur Aufteilung des Gebiets gegeben, darunter den Teilungsvorschlag der Vereinten Nationen.

Hätte die arabische Seite einer Teilung zugestimmt, wie die jüdische Seite es getan hatte, und hätte man sich auf Grenzen

²³ Hobe, Stephan: Einführung in das Völkerrecht, Tübingen 2014, S. 82.

²⁴ De Blois, Matthijs/Tucker, Andrew: Israel on Trial. How International Law is Being Misused to Delegitimize the State of Israel, Den Haag 2018, S. 166.

²⁵ Arnould, Andreas von: Völkerrecht, Heidelberg 2016, S. 347.

²⁶ Vgl. dazu ausführlich: Bell, Abraham/Kontorovich, Eugene: Palestine, *uti possidetis*, and the Borders of Israel, in: Arizona Law Review, Vol. 58, 2016, S. 633–692.

einigen können, dann hätte das Mandat Palästina zwei neue Staaten hervorgebracht. Aber nicht zuletzt aufgrund der kriegerischen Verweigerungshaltung der arabischen Seite konnte keiner dieser Pläne umgesetzt werden; die Grenzen des Mandats blieben unverändert.

Mit seiner Gründung trat der jüdische Staat die Nachfolge des Mandats an. Gemäß dem Prinzip *uti possidetis juris* waren die Grenzen Israels daher diejenigen des Mandats Palästina.

Für diesen rechtlichen Befund spielt es keine Rolle, dass Israel noch am Tag der Unabhängigkeit von fünf arabischen Armeen attackiert wurde und nur Kontrolle über einen Teil des gesamten Mandatsgebiets hatte. Aus der arabischen militärischen Aggression erwuchs kein legitimer Souveränitätsanspruch.

Sie hatte ebenso wenig Auswirkungen auf die rechtlichen Grenzen Israels wie die Waffenstillstandsabkommen, die am Ende des israelischen Unabhängigkeitskriegs mit Ägypten, Jordanien, Syrien und dem Libanon geschlossen wurden. Denn die arabischen Staaten bestanden explizit darauf, dass es sich bei den darin festgehaltenen Waffenstillstandslinien – darunter die Grüne Linie zum jordanisch besetzten Westjordanland – nicht um anerkannte Grenzen handelte, da dies eine Anerkennung Israels impliziert hätte.

Nichts spricht dafür, dass der Fall des britischen Mandats über Palästina so gänzlich anders gelagert gewesen wäre als all die anderen Fälle und deshalb hier das Prinzip *uti possidetis juris* nicht angewendet werden könnte.

Das Palästinamandat war zwar wegen des expliziten Auftrags zu Errichtung einer nationalen Heimstätte für die Juden außergewöhnlich, aber selbst im Vergleich zu den anderen Mandaten im Nahen Osten war es keineswegs das einzige, in dem mehrere Gruppen auf ein und demselben Territorium ihr Selbstbestimmungsrecht umsetzen wollten.

Für die Frage der Grenzen ist das freilich irrelevant: Das Prinzip *uti possidetis juris* kümmert sich nicht um die politische oder moralische Berechtigung von Selbstbestimmungsansprüchen.

»Wenn im Jahre 1948 neben dem jüdischen auch ein arabisch-palästinensischer Staat Unabhängigkeit erlangt hätte, so hätte das zweifelsohne die Anwendung von *uti possidetis juris* beeinflusst. (...) Aber trotz des potenziellen Anspruchs auf Selbstbestimmung der arabischen Bevölkerung Palästinas ist 1948 nur ein Staat geboren worden. Als das Mandat endete, hat der Staat Israel Unabhängigkeit erlangt, und kein anderer.«²⁷

Der Blick auf die weitere historische Entwicklung zeigt, dass der Grundsatz tatsächlich sehr wohl auch Verwen-



Der Unabhängigkeitskrieg 1948/49
(Karte: Israelisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten)

dung fand: In den Friedensverträgen zwischen Israel und seinen Nachbarn Ägypten bzw. Jordanien wurden, von vereinbarten Änderungen abgesehen, genau die Mandatsgrenzen von 1948 als internationale Grenzen definiert – nur Wenigen dürfte bekannt sein, dass die international anerkannte Grenze zwischen Israel und Jordanien entlang des Jordantals verläuft, an der Ostgrenze des laut internationaler Gemeinschaft von Israel »besetzten« Westjordanlands.

Die Grenzen, die gemäß dem Grundsatz *uti possidetis juris* definiert wurden, sind allerdings keineswegs in Stein gemeißelt und für alle Ewigkeit unveränderbar. Sollten Israel und die palästinensische Führung sich dereinst auf einen Friedensvertrag einigen können, so wird dieser sicherlich Vereinbarungen über den Verlauf der künftigen Grenzen beinhalten.

Nach dem Völkergewohnheitsrecht umfasst der legitime territoriale Souveränitätsanspruch Israels bis dahin aber das gesamte ehemalige Mandatsgebiet Palästina.

²⁷ Ebd., S. 685.

»PALÄSTINENSISCHES TERRITORIUM«?

Die Erörterung des rechtlichen Status des Westjordanlands hat bisher ergeben, dass

- a) Jordanien keinerlei legitimen Anspruch hat, da es das Gebiet seinerseits infolge illegaler bewaffneter Aggression besetzt und anschließend annektiert hat, und
- b) Israel gemäß dem Prinzip *uti possidetis juris* als dem Staat, der dem britischen Mandat für Palästina gefolgt ist, die territoriale Souveränität über das gesamte Mandatsgebiet zukommt.

Aber wie sieht es nun mit der Bezeichnung »palästinensische Gebiete« aus, die so oft verwendet wird? Inwiefern kann man von der Westbank als »palästinensischem Territorium« sprechen?

Historisch gesehen ist die Sache einfach: Zu keinem Zeitpunkt in der Geschichte hat es irgendeine Art von palästinensischer Souveränität über das Land gegeben. Bis zu den 1960er Jahren haben die Palästinenser als von anderen Arabern zu unterscheidendes Kollektivsubjekt praktisch nicht existiert; erst im Zuge des Osloer Friedensprozesses der 1990er Jahre haben sie zum ersten Mal eine autonome Selbstverwaltung in Teilen des Westjordanlands erlangt.²⁸

Anders als die Juden, die in ihrer Geschichte Souverän über Königreiche waren, die sich im heutigen Westjordanland befanden, hat jedenfalls nie ein palästinensischer Staat existiert – und tut das heute nicht, da die palästinensische Autonomiebehörde die weithin akzeptierten Mindestvoraussetzungen für Staatlichkeit nach dem Völkerrecht, die sogenannten Montevideo-Kriterien, nicht erfüllt.²⁹

Aber gibt es nicht das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das den Palästinensern das Recht auf einen Staat gibt? Kurz gesagt: Nein.

Die Probleme mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker beginnen schon mit der Terminologie, die zu Missverständnissen einlädt: Obwohl wir es im Deutschen mit »Völkerrecht« zu tun haben, sind die Subjekte dieses Rechts nicht Völker, sondern Staaten. (Die englische Bezeichnung »public international law« vermeidet dieses Missverständnis.) Das Selbstbestimmungsrecht der Völker fällt insofern »völlig aus dem Rahmen der Grundstruktur des Völkerrechts«³⁰ hinaus.

Bereits in der UN-Charta verankert, wurde das Selbstbestimmungsrecht der Völker enorm gestärkt, als es als gemeinsamer Artikel 1 in die beiden Menschenrechtspakte von 1966 über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aufgenommen

wurde. Dort heißt es: »Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.«³¹

Daraus leitet sich freilich nicht automatisch das Recht auf einen eigenen und die Sezession von einem anderen Staat ab, denn das Selbstbestimmungsrecht kann auch auf dem Weg der Schaffung von Autonomierechten oder föderalen staatlichen Strukturen umgesetzt werden.

Wie auch im Hinblick auf andere Materien legt das Völkerrecht auch hier großen Wert auf die Souveränität und territoriale Unversehrtheit der Staaten, die als wesentliche Voraussetzungen einer stabilen internationalen Ordnung gesehen werden. Ein Recht auf einen eigenen Staat erwächst nur in seltenen Ausnahmefällen – bei schwersten systematischen Menschenrechtsverletzungen, Völkermord und ähnlich schwerwiegenden Verbrechen gegen eine bestimmte Bevölkerungsgruppe.

Die palästinensische bzw. israelfeindliche Propaganda bemüht sich zwar seit geraumer Zeit, Israel als einen Staat zu zeichnen, der sich solcher Verbrechen – von »Apartheid« bis zum »Genozid« – schuldig mache, doch sollte sie als genau das gesehen werden, was sie ist: als Versuch, den jüdischen Staat mittels grotesker Diffamierungen oder erfundener Vorwürfe zum internationalen Paria-Staat zu machen.

Nüchtern betrachtet lebt der überwältigende Großteil der Palästinenser im Westjordanland unter weitgehender Selbstverwaltung – also genau so, wie es im völkerrechtlichen Sinn dem Selbstbestimmungsrecht der Völker entspricht. Und selbst ein eigener Staat wäre bereits ihr eigen, hätten sie entsprechende Angebote bisher nicht konsequent abgelehnt und sich einem Friedensschluss mit Israel verweigert.

Selbst wenn man den Palästinensern einen eigenen Staat zuerkennen will, kann ein solcher grundsätzlich nur unter der Voraussetzung völkerrechtlich akzeptabel sein, dass er seinerseits das Selbstbestimmungsrecht der Juden anerkennen würde und nicht darauf aus wäre, den jüdischen Staat zu schädigen oder zu zerstören. Die Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechts der Völker durch die Palästinenser bei gleichzeitiger Verweigerung desselben Rechts für die Juden widerspricht allen fundamentalen Prinzipien des Völkerrechts und der UN-Charta.

Genau das ist aber, was die beiden palästinensischen Führungen – die Hamas im Gazastreifen und die Fatah bzw. PLO im Westjordanland – tun: Die Hamas lässt in ihrer Charta nicht den geringsten Zweifel an ihrem elimina-

²⁸ Deshalb handelt es sich bei den berüchtigten vier Karten, anhand derer belegt werden soll, wie »Palästina« in den vergangenen Jahrzehnten immer kleiner geworden sei, um plumpe Propaganda. Vgl. Markl, Florian: Palästina-Märchenstunde mit der Kronen Zeitung, <https://www.mena-watch.com/maerchenstunde-mit-der-kronen-zeitung>

²⁹ Das haben zuletzt u.a. Österreich und vor allem Deutschland in Stellung-

nahmen an den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag erneut betont. Vgl. Markl, Florian: »Palästina«: Die Vertretung eines Staates, den es nicht gibt, <https://bit.ly/3gaS7CR>

³⁰ Hobe: Einführung in das Völkerrecht, S. 114.

³¹ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: Dörr, Oliver: Völkerrechtliche Verträge, München 2016, S. 202–217, hier S. 202.

torischen, religiös aufgeladenen Hass auf Juden und die völlige Undenkbarkeit einer Akzeptanz Israels, und auch die Palästinensische Nationalcharta der PLO lässt keine Fragen offen: Ihr zufolge sind die Juden kein Volk, haben keinerlei Verbindung zum Land und ist der bewaffnete Kampf der einzige Weg, um den Zionismus in Palästina zu beseitigen.³²

Die PLO hat sich zwar im Oslo-Friedensprozess dazu verpflichtet, die auf die Vernichtung Israels zielenden Artikel aus ihrer Charta zu streichen, hat das aber bis heute nicht getan. Erst kürzlich hat PLO-Chef Mahmud Abbas verkündet, die Palästinenser seien an keinerlei Übereinkünfte mit Israel mehr gebunden.³³

Schon allein unter diesen Voraussetzungen haben die Palästinenser keinerlei legitimen Anspruch auf einen Staat unter Inanspruchnahme ihres Selbstbestimmungsrechts.

Aus der bloßen Möglichkeit, dass vielleicht einmal ein palästinensischer Staat entstehen wird, leitet sich keine rechtliche Begründung dafür ab, vom Westjordanland oder von Teilen Jerusalems als Gebieten zu sprechen, die den Palästinensern »gehören«.

Wenn also unzählige UN-Resolutionen, Politiker, Journalisten und viele mehr trotzdem von »palästinensischen Gebieten« sprechen, geben sie palästinensische Wünsche wieder, nicht aber die rechtliche Realität.

EINE POLITISCHE LÖSUNG FÜR EINEN POLITISCHEN KONFLIKT

Das Westjordanland ist völkerrechtlich gesehen weder jordanisches noch palästinensisches Territorium.

Über Israel kann man zumindest sagen, dass es aus rechtlicher Sicht einen weit besseren Anspruch auf Souveränität über das Territorium erheben kann als alle anderen beteiligten Akteure.

Das führt freilich die Redewendung vom »von Israel besetzten« Territorium ad absurdum: Wie kann ein Staat ein Gebiet »besetzen«, auf das niemand anderer völkerrechtlich legitime Ansprüche anmelden kann?

Sofern man sich auf das Territorium bezieht, wie stets, wenn von »besetzten Gebieten« die Rede ist, kann Israel nicht als »Besatzungsmacht« bezeichnet werden. Das Land ist nur durch militärische Aggression unter die Kontrolle von jemandem anderen gekommen, und es ist heute überhaupt nur noch in israelischer Hand, weil die arabischen Staaten sich nach der Niederlage von 1967 mit den berüchtigten »drei Neins von Khartum« (kein Friede mit

Israel, keine Verhandlungen mit Israel, keine Anerkennung Israels) einem Friedensschluss, der einen israelischen Rückzug aus dem Westjordanland beinhaltet hätte, genauso verweigert haben, wie die palästinensische Führung seitdem alle Friedensangebote ausgeschlagen hat.

Doch geht es bei der Frage nach der Besetzung nicht nur um Land, sondern auch – aus der Sicht der Genfer Konvention sogar vor allem – um Menschen. Das Westjordanland als Land ist nicht von Israel besetzt, aber viele Palästinenser empfinden die israelische Anwesenheit als Besatzungszustand, auch wenn dieser im Alltag zeitweilig (vor allem vor dem palästinensischen Terrorkrieg ab dem Jahr 2000) praktisch kaum mehr gegeben war.

Da in der öffentlichen Debatte über das Westjordanland immer wieder das Völkerrecht in Stellung gebracht wird, sollten diese Ausführungen dazu dienen, die Selbstsicherheit zu erschüttern, mit der routinemäßig Israels Verhalten als »illegal« gebrandmarkt wird: Die tatsächliche Sachlage ist keineswegs so klar, wie sie meistens dargestellt wird – und tatsächlich trifft meist das Gegenteil des allgemein als wahr Gehaltene zu.

Eine Lösung des palästinensisch-israelischen Konflikt wird nicht auf Basis von rechtlicher Kriegsführung und – in aller Regel gegen Israel gerichteter – juristischer Schwarz-Weiß-Malerei gefunden werden können. Als politischer Konflikt bedarf er einer politischen Lösung.

Auf dem Verhandlungsweg war eine solche Lösung bisher nicht zu erreichen. Ob die von Israel angekündigte Ausweitung israelischer Souveränität auf das Jordantal und auf israelische Gemeinden jenseits der Grünen Linie ein kluger Schritt ist, darüber lässt sich trefflich streiten – die Differenzen verlaufen hier quer zu sonstigen politischen Verortungen.

Aber diesen Schritt auf überaus fragwürdiger rechtlicher Basis einfach als »illegal« abzuurteilen und unter Verwendung kaum haltbarer Formulierungen wie jener von der »israelischen Besetzung palästinensischen Territoriums« jede Diskussion zu beenden, hilft niemandem weiter.

Am allerwenigsten den Palästinensern, die dadurch nur weiter in ihrer Haltung bestärkt werden, sich Verhandlungen zu verweigern und darauf warten zu können, bis ihre angeblichen »Rechte« von der sogenannten internationalen Gemeinschaft auf Punkt und Komma gegen Israel durchgesetzt werden.

³² Vgl. Harkabi, Yehoshafat: Das palästinensische Manifest und seine Bedeutung, Stuttgart 1980.

³³ Vgl. zum Gezerre um die bis heute nicht erfolgte Änderung der PLO-Charta Karsh, Efraim: Arafat's War. The Man and his Battle for Israeli Conquest, New York 2003, S. 73 ff.

ILLEGALE SIEDLUNGEN?

So oft von »besetzten palästinensischen Gebieten« gesprochen wird, so oft ist auch von »illegalen israelischen Siedlungen« die Rede.

Die Siedlungen werden in unzähligen UN-Resolutionen genauso als illegal bezeichnet wie von der Europäischen Union; der Internationale Gerichtshof stellte 2004 in einer von der UN-Generalversammlung eingeforderten rechtlichen Stellungnahme fest, dass »die israelischen Siedlungen auf dem besetzten palästinensischen Territorium (inklusive Ost-Jerusalem) in einem Bruch des internationalen Rechts errichtet wurden.«³⁴



Im Unabhängigkeitskrieg verlorene jüdische Gemeinden (Karte: Israelisches Außenministerium)

Wie bei anderen oft wiederholten Redewendungen stellt sich auch hier die Frage: Worauf stützt sich dieses Urteil? Nach welchem Recht sollen israelische Gemeinden im Westjordanland »illegal« sein?

DIE IV. GENFER KONVENTION

Der Internationale Gerichtshof beruft sich, wie viele andere auch, zur Brandmarkung der Siedlungen als illegal auf die IV. Genfer Konvention von 1949 über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten. Die entscheidende Passage findet sich in Artikel 49, Absatz 6 und lautet:

»Die Besatzungsmacht darf nicht Teile ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet deportieren oder transferieren.«³⁵

Der überwältigende Großteil der Verdammung der israelischen Gemeinden im Westjordanland stützt sich auf diesen einen Satz – und das, obwohl sowohl seine Anwendbarkeit auf den konkreten Fall als auch seine Auslegung umstritten sind.

Israel vertritt bekanntlich die Position, dass es sich beim Westjordanland nicht um »besetztes«, sondern um »umstrittenes Gebiet« handelt, weswegen die IV. Genfer Konvention keine Anwendung finden könne.

Auch wenn einiges für diese Position spricht, vertreten die Vereinten Nationen, die EU, der Internationale Gerichtshof und viele andere auch die gegenteilige Sichtweise.

Da wir uns mit dieser Frage bereits beschäftigt haben, widmen wir uns hier der anderen relevanten Frage: Was bedeutet der Artikel 49(6) eigentlich genau?

Bereits auf den ersten Blick müsste die Formulierung verstören: Wenn Israelis sich im Westjordanland niederlassen, so tun sie das aus einer Reihe unterschiedlicher Gründe. Unstrittig ist aber, dass sie nicht dazu gezwungen werden, sondern es freiwillig tun. Es kann überhaupt keine Rede davon sein, dass diese Menschen vom israelischen Staat dorthin »deportiert« oder auch nur »transferiert« werden.

Was soll das Verbot einer zwangsweisen oder zumindest staatlich organisierten Umsiedlung von Teilen der eigenen Zivilbevölkerung damit zu tun haben, dass Israelis aus freien Stücken ins Westjordanland ziehen – zum Teil in Orte wie Hebron, in denen es jahrtausendlang jüdische Gemeinden gegeben hat, bevor sie im Zuge der arabischen Aggression gegen Israel buchstäblich *judenrein* gemacht wurden?

Denn genau um zwangsweise Deportationen bzw. staatlich organisierte Umsiedlungen ging es den Autoren der IV. Genfer Konvention.

Wie der maßgebliche Kommentar des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) betont, wurde diese

³⁴ International Court of Justice: Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory Opinion of 9 July 2004, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf>, S. 52.

³⁵ Zit. nach Pictet, Jean S. (Hrsg.): IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Commentary, Genf 1994, S. 278.



Unterzeichnung der IV. Genfer Konvention am 12. August 1949
(Foto: IKRK)

Passage nur nach einigem Zögern in den Konventionstext aufgenommen.

Dessen Absicht war es, »eine Praxis zu verhindern, die im Zweiten Weltkrieg von bestimmten Mächten angewandt wurde, die Teile ihrer eigenen Bevölkerung in besetzte Gebiete transferiert haben, aus politischen und rassischen Gründen oder um, wie sie behaupteten, diese Gebiete zu kolonisieren. Solche Transfers haben die wirtschaftliche Lage der eingeborenen Bevölkerung verschlechtert und deren eigenständige ethnische Existenz gefährdet.«³⁶

Den historischen Hintergrund von Artikel 49 bildeten die verschiedenen Umsiedlungsaktionen im Zuge des Zweiten Weltkriegs, allen voran die unmenschlichen Bevölkerungsverchiebungen, die von den Nationalsozialisten in Europa betrieben wurden und die etliche Millionen Todesopfer zur Folge hatten, darunter vor allem die Jüdinnen und Juden, die aus ganz Europa in die Vernichtungszentren im heutigen Polen deportiert und dort ermordet wurden.

Der Sinn von Artikel 49 sollte es sein, eine derartige Umsiedlungs- und Vernichtungspolitik zu verhindern.

Um es klar zu sagen: Die Gründung israelischer Gemeinden im Westjordanland auch nur annäherungsweise auf die Stufe der Menschheitsverbrechen zu stellen, auf welche die IV. Genfer Konvention in dieser Passage abzielt, widerspricht dem Geist und der Absicht der Konvention und ist eine gleichermaßen skandalöse Relativierung der Gräueltaten der Nationalsozialisten wie infame Verleumdung Israels.

UMINTERPRETATION DES VÖLKERRECHTS

Außer Frage steht, dass unter Deportationen staatliche Zwangsakte zu verstehen sind. Was mit Transfer genau gemeint ist, erschließt sich aus dem Text von Artikel 49(6)

dagegen nicht – und genau diese Ungenauigkeit öffnete höchst unterschiedlichen Interpretationen Tür und Tor.

Manche sind der Ansicht, dass der Artikel auf die israelischen Gemeinden im Westjordanland keine Anwendung finden kann, weil Israelis, die dort leben, dies freiwillig tun.

»Sie wurden nicht vom Staat Israel in dieses Gebiet ‚deportiert‘ oder ‚transferiert‘ und ihre Handlungen verfolgen keine der grauenhaften Ziele und haben keine der schädlichen Effekte auf die dort lebende Bevölkerung, die von der Genfer Konvention verhindert werden sollen.«³⁷

Dass der Artikel 49(6) keinen Bezug zu israelischen Gemeinden im Westjordanland habe, war auch die Haltung der sogenannten Levy-Kommission, die im Jahr 2012 von Premier Benjamin Netanjahu eingesetzt wurde, um den rechtlichen Status der Siedlungen zu erörtern. Sie kam zu dem Schluss, dass Israel eine Politik verfolgt habe, die es Israelis erlaubte, sich aus freien Stücken jenseits der Grünen Linie niederzulassen. Sie hatte »keinen Zweifel, dass die Errichtung jüdischer Siedlungen in Judäa und Samaria aus der Sicht des internationalen Rechts nicht illegal ist«³⁸. Die Bestimmungen der IV. Genfer Konvention seien nie zur Anwendung auf Handlungen wie die Israels im Westjordanland gedacht gewesen.³⁹

Andere betonen, dass aus Artikel 49(6) zumindest keine pauschalen Verurteilungen israelischer Siedlungen ableitbar seien. Denn diese ließen den »keineswegs unbedeutenden Teil jener Siedlungen im Westjordanland außer Acht, die von israelischen Staatsangehörigen errichtet wurden – zuweilen auf Privatgrundstücken, die seit den Tagen des britischen Mandats (oder sogar des Osmanischen Reichs) im Besitz von Juden waren, oder auf privatem Grund, der zum vollen Marktwert rechtmäßig von seinen Eigentümern erworben wurde, ohne dass sie von der israelischen Regierung finanzielle oder andere Unterstützung erbeten oder erhalten haben (und in nicht wenigen Fällen sogar im Widerspruch zur offiziellen Politik der Regierung)«.⁴⁰

Für den eben zitierten Völkerrechtler Yoram Dinstein gibt es also zumindest kein Argument dafür, die Interpretation von Artikel 49(6) so exzessiv auszuweiten, dass auch solch private Unternehmungen als Verstöße gegen die IV. Genfer Konvention bewertet werden müssten.

Im Gegensatz dazu sind wieder andere der Ansicht, dass Israelis unter keinen Umständen das Recht haben, sich im Westjordanland niederzulassen: Freiwilligkeit hin oder her – jede Ansiedlung von Israelis jenseits der Grünen Linie stelle, in den Worten einer UN-Sicherheitsratsresolution von 1980, eine »schwere Verletzung der Genfer Konvention«⁴¹ dar.

³⁶ Ebd., S. 283.

³⁷ Rostow, Eugene V.: Correspondence, in: The American Journal of International Law, Vol. 84, No. 3 (Juli 1990), S. 717–723, hier S. 719.

³⁸ The Levy Commission Report on the Legal Status of Building in Judea and Samaria, Jerusalem, 21. 6. 2012, <https://bit.ly/34k4fIL>, pdf S. 13.

³⁹ Vgl. ebd., S. 74.

⁴⁰ Dinstein, Yoram: The International Law of Belligerent Occupation, Cambridge/New York 2009, S. 241.

⁴¹ UN Sicherheitsrat: Resolution 465 (1980), 1. 3. 1980, <https://unscr.com/en/resolutions/doc/465>.

Dieser Auslegung folgen all jene, die unter Berufung auf die IV. Genfer Konvention israelische Gemeinden im Westjordanland als illegal bezeichnen. Zwei Dinge sind an dieser Position bemerkenswert.

Einerseits wird unter den Tisch fallen gelassen, dass das israelische Handeln von keiner der verabscheuenswerten Absichten motiviert ist, die im IKRK-Kommentar angeführt werden. Insbesondere kann keine Rede davon sein, dass die israelischen Gemeinden die wirtschaftliche Lage der Palästinenser im Westjordanland verschlechtern oder schädigen würden.

Vielmehr trifft das Gegenteil zu: Palästinenser, die in den israelischen Siedlungen und Wirtschaftszonen arbeiten, verdienen ein Vielfaches des palästinensischen Durchschnittslohns und können Sozialleistungen in Anspruch nehmen, die es für Arbeitskräfte im Westjordanland sonst nicht gibt. Und erst recht unternimmt Israel nichts, was die »ethnische Existenz«⁴² der Palästinenser gefährden würde.



Neve Danya im Siedlungsblock von Gush Etzion
(Foto: TrickyH, CC BY-SA 4.0)

Selbst wenn man das Westjordanland als »besetztes Gebiet« betrachtet, verfolgen die israelischen Siedlungen dort keinen der Zwecke, die die Verfasser vor Augen hatten, als sie Artikel 49(6) in die IV. Genfer Konvention aufnahmen.

Andererseits findet hier unter der Hand eine bemerkenswerte Uminterpretation statt, die den Sinn von Artikel 49(6) geradezu ins Gegenteil verkehrt.

Denn wenn jede Ansiedlung von Israelis im Westjordanland eine »schwere Verletzung des Völkerrechts« darstellen soll, dann würde der Staat Israel sich nicht nur schuldig machen, indem er jüdische Gemeinden jenseits der Grünen Linie auf welche Art auch immer unterstützt, sondern auch, wenn er *nicht aktiv verhindert*, dass Israelis dorthin ziehen.

Um dieser Interpretation gemäß nicht an den Pranger gestellt zu werden, müsste Israel also mit all seinen zur

Verfügung stehenden Mitteln sicherstellen, dass die Westbank und Ost-Jerusalem genau das ethnisch von allen Juden gesäuberte Land bleiben, zu dem es in den neunzehn Jahren unter jordanischer Besatzung gemacht wurde.

Mit einem solchen Verständnis des Völkerrechts würde »die Ironie ins Absurde gesteigert, indem behauptet wird, dass Artikel 49(6), der entworfen wurde, um eine Wiederholung der Völkermordpolitik der Nazis zur Schaffung *judenreiner* Gebiete zu verhindern, jetzt bedeuten soll, dass Judäa und Samaria (das Westjordanland) *judenrein* gehalten werden müssen – von der israelischen Regierung und notfalls unter dem Einsatz von Gewalt gegen die eigene Bevölkerung.«⁴³

Während es überall sonst auf der Welt als klarer Fall von Antisemitismus gebrandmarkt würde, wenn Juden grundsätzlich verboten wird, sich niederzulassen, soll Israel dafür sorgen müssen, dass ausgerechnet in der historischen Wiege des Judentums keine Juden leben dürfen?

WIE SIEHT DIE PRAXIS AUS?

Wenn die extrem weite Interpretation von Artikel 49(6), wie sie gegen Israel in Stellung gebracht wird, wirklich gültiges internationales Recht sein soll, dann müsste neben der Verurteilung der Siedlungspolitik des jüdischen Staates auch die etlicher anderer Länder auf der Tagesordnung von UNO, EU & Co. stehen. Denn »Siedlungen in umstrittenen Gebieten sind keineswegs ein Alleinstellungsmerkmal des israelisch-palästinensischen Konflikts«.⁴⁴

Machen wir die Probe aufs Exempel: Wie sieht abseits des israelischen Falles die Praxis aus? Wie gestaltet sich der Umgang von Staaten, internationalen Organisationen und anderen Akteuren mit Siedlungen in besetzten Gebieten weltweit? Sind die Maßstäbe, die an Israel angelegt werden, dieselben, nach denen andere derartige Situationen auf der Welt bewertet werden? Lässt sich aus dem internationalen Vergleich eine einheitliche Praxis ablesen?

Glücklicherweise gibt es genau diesen internationalen Vergleich bereits: *Unsettled: A Global Study of Settlements in Occupied Territories* lautet der Titel einer im Jahr 2017 vorgelegten Studie.⁴⁵

Darin vergleicht der Völkerrechtler Eugene Kontorovich alle seit der Verabschiedung der IV. Genfer Konvention 1949 aufgetretenen Fälle länger anhaltender Besatzungen, auf die Art. 49(6) ähnlich Anwendung finden müsste wie dem gängigen Verständnis zufolge auf den israelisch-palästinensischen Konflikt.

⁴² Pictet: IV Geneva Convention, S. 283.

⁴³ Stone, Julius: Israel and Palestine. Assault on the Law of Nations, Baltimore/London 1981, S. 180.

⁴⁴ Haklai, Oded/Loizides, Nesophytos: Settlers and Conflicts over Contested Territories, in: Dies. (Hrsg.): Settlers in Contested Lands. Territorial Disputes and Ethnic Conflicts, Stanford 2015, S. 1–16, hier S. 1.

⁴⁵ Vgl. Kontorovich, Eugene: Unsettled: A Global Study of Settlements in Occupied Territories, in: Journal of Legal Analysis, Volume 9, Issue 2, Winter 2017, S. 285–350, <https://bit.ly/31fAVry>

Acht Schauplätze konnte er identifizieren: Ost-Timor, Westsahara, Nord-Zypern, den Libanon, Kambodscha, Bergkarabach, Abchasien und die Krim.

Betrachten wir beispielhaft drei der weniger bekannten Fälle genauer, die von Kontorovich erörtert werden:

OST-TIMOR

Ost-Timor war eine portugiesische Kolonie, die Mitte der 1970er Jahre in die Unabhängigkeit entlassen werden sollte; ein Vorgang, der von Indonesien unterbunden wurde, das 1975 in Ost-Timor einmarschierte und das Land 1976 annektierte. Auf internationalen Druck hin stimmte Indonesien 1999 der Abhaltung eines Referendums zu, in dem sich 78 Prozent für die Unabhängigkeit Ost-Timors aussprachen, die schließlich im Jahr 2002 erlangt wurde.

Während der Besatzungszeit betrieb Indonesien in Ost-Timor eine umfassende Siedlungspolitik, die zum einen die Bevölkerungskonzentration in bestimmten Teilen Indonesiens vermindern und zum anderen die ethnische Zusammensetzung Ost-Timors verändern sollte.

Im Großen und Ganzen erfolgte die Einwanderung von Indonesiern in das besetzte Gebiet auf freiwilliger Basis, aber der Staat bot umfangreiche Anreize. In Anwerbebüros wurde gezielt Werbung für die Ansiedlung in Ost-Timor gemacht, die Neuankömmlinge erhielten kostenlos Land zugeteilt, darüber hinaus gab es finanzielle und andere Unterstützungsleistungen. Wie viele Indonesier in das besetzte Gebiet von Ost-Timor zogen, ist nicht genau feststellbar, Schätzungen von Ende der 1990er Jahre sprachen aber von zwischen 160.000 und 180.000 Menschen, fast zwanzig Prozent der Gesamtbevölkerung Ost-Timors.

Auf dem Weg zur Unabhängigkeit verpflichtete sich Ost-Timor zum Schutz der während der Besatzung zugezogenen Indonesier. Das neue Nationalitätsgesetz erschwerte den Siedlern zwar den Zugang zur Staatsbürgerschaft, sie konnten bis auf wenige Ausnahmen aber im Land bleiben.

Obwohl die ehemalige Kolonialmacht Portugal und die sogenannte internationale Staatengemeinschaft die Besetzung und Annexion Ost-Timors verurteilten, thematisierten kein Staat und keine internationale Organisation die indonesische Siedlungspolitik als Verstoß gegen die Genfer Konvention.

Zu keinem Zeitpunkt wurde Art. 49(6) bemüht, um eine Politik zu verurteilen, die klar auf die Veränderung der ethnischen Zusammensetzung des besetzten Gebietes abzielte. Im Zuge der Konfliktbeilegung wurde weder gefordert, dass die Siedler Ost-Timor verlassen müssten, noch wurde der indonesische Staat zur Zahlung von Entschädigungen verpflichtet.

WESTSAHARA

Westsahara war bis Mitte der 1970er Jahre eine spanische Kolonie, die nach dem spanischen Rückzug 1976 von Marokko besetzt und zuerst in Kooperation mit Mauretanien, später aber alleine regiert wurde. Seit dem Einmarsch bestand die marokkanische Politik darin, die Westsahara zu »marokkanisieren«.

Marokko unternahm im Land umfangreiche Infrastruktur- und andere Bauvorhaben; wirtschaftliche Anreize, darunter deutlich höhere Löhne, freies Wohnen und andere Unterstützungsmaßnahmen, lockten zahlreiche Marokkaner an. Diese Politik führte dazu, dass heute in der Westsahara Schätzungen zufolge zwei Mal so viele Marokkaner leben wie gebürtige Sahrauis. Kontorovich fasst zusammen:

»Das marokkanische Siedlungsprogramm in der Westsahara ist eines der am längsten andauernden, größten und ambitioniertesten der Welt. Es beinhaltete den Transport Hunderttausender Siedler durch ausgedehnte Wüsten und ihre Ansiedlung in einer schwierigen und feindlichen Umgebung unter enormen Kosten für die Besatzungsmacht. Es ist auch dasjenige mit den größten demografischen Konsequenzen: Die Siedler stellen heute eine substantielle Mehrheit der Bevölkerung des Gebiets dar.«⁴⁶

Intensive Bemühungen um ein Ende des Konflikts und der Besatzung sind bis heute gescheitert. Angesichts der massiven demografischen Veränderung durch die marokkanische Siedlungspolitik ist fraglich geworden, wie eine Unabhängigkeit Westsaharas überhaupt noch aussehen könnte.

Trotz anhaltender internationaler Kritik an der marokkanischen Besatzung wurde die marokkanische Siedlungspolitik weder von Staaten noch von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen verurteilt. Nie wurde Marokko unter Bezugnahme auf Art. 49(6) der IV. Genfer Konvention eines Bruchs des Völkerrechts beschuldigt; niemals wurde in den Bemühungen um eine Konfliktlösung der Abzug der marokkanischen Siedler gefordert.

LIBANON

Im Jahr 1976 intervenierte Syrien in den Bürgerkrieg im Libanon, der bis 2005 unter syrischer militärischer Besatzung blieb. In dieser Zeit zogen Hunderttausende Syrer in den Zedernstaat, syrische Firmen kontrollierten wesentliche Zweige der libanesischen Wirtschaft und wurden bei staatlichen Auftragsvergaben bevorzugt. Syrische Siedler machten rund ein Drittel der Bevölkerung des Landes aus, und durch die zahlreichen syrischen Arbeitskräfte wurden viele Libanesen arbeitslos. Im Zuge des Rückzugs 2005 verließen etliche Syrer das Land, aber viele blieben im Libanon.

⁴⁶ Ebd., S. 309.

Die internationale Gemeinschaft verurteilte die syrische Besatzung, prangerte den Zuzug von Syrern aber genauso wenig an wie international agierende Menschenrechtsorganisationen es taten. Zu keinem Zeitpunkt wurde behauptet, dass Syrien gegen das Völkerrecht nach Art. 49(6) der IV. Genfer Konvention verstoße.

GEMEINSAMKEITEN DER STAATLICHEN PRAXIS

Die anderen von Kontorovich untersuchten Fälle fördern ganz ähnliche Befunde zutage wie die drei bisher beschriebenen. Hervorzuheben wären darunter noch die von Russland besetzten Gebiete Abchasien und die Halbinsel Krim: Obwohl vor allem die Besetzung der Krim im Jahr 2014 international für scharfe Kritik sorgte und deshalb Sanktionen gegen Russland verhängt wurden, ist die Siedlungspolitik in den russisch besetzten Gebieten international überhaupt kein Thema und von Art. 49 (6) keine Rede.

Als Ergebnis von Kontorovichs Vergleich lassen sich aus der Staatenpraxis drei Schlüsse ziehen:

1. In allen Fällen einer länger andauernden Besatzung eines an die Besatzungsmacht angrenzenden Gebiets gibt es mehr oder minder umfangreiche Siedlungstätigkeiten, von denen manche tiefgreifende Auswirkungen auf die Demografie der besetzten Gebiete haben.

Oftmals geht der Zustrom von neuen Siedlern Hand in Hand mit der Flucht oder Vertreibung zahlreicher Bewohner aus den besetzten Gebieten. Die großen Ausnahmen diesbezüglich waren die vietnamesische Besatzung Kambodschas – und die israelische Besatzung des Westjordanlands.

2. In allen untersuchten Fällen ging die fast selbstverständliche Siedlungstätigkeit mit weitgehendem internationalem Schweigen einher. Außer den betroffenen Ländern selbst verurteilten weder Staaten noch internationale Organisationen die jeweilige Siedlungspolitik als Bruch des Völkerrechts, und in keinem Fall wurde auf einen Verstoß gegen Art. 49(6) der IV. Genfer Konvention verwiesen – nicht im Sinne einer engen Auslegung, in der es um staatlich organisierte Umsiedlung und Deportation geht, und schon gar nicht im Sinne der viel weiter gefassten Auslegung, die schon die Ermöglichung oder Unterstützung des Zuzugs von Siedlern in das besetzte Gebiet als Bruch des Völkerrechts verurteilt.

Eigentlich müsste Art. 49(6) umso häufiger Anwendung finden, umso weiter er ausgelegt wird. In der realen Praxis der Staaten und internationalen Organisationen spielt er aber selbst bei weitester Auslegung praktisch keine Rolle.

3. In keinem Fall forderte die internationale Staatengemeinschaft im Rahmen von Konfliktlösungsprozessen den Abzug der Siedlerbevölkerung aus dem besetzten Gebiet. (Das forderten höchstens die betroffenen Staaten selbst, wie etwa Zypern im Fall der türkischen Siedler im türkisch besetzten Norden des Landes).

Vielmehr wurde mehrfach explizit Sorge dafür getragen, dass die Siedler vor Ort bleiben und an der Zukunftsgestaltung des Landes mitwirken können.

INTERNATIONALES RECHT?

All das steht in krassem Gegensatz zu der Art und Weise, wie Staaten, internationale Organisationen und andere Akteure sich im Fall der israelischen Siedlungen im Westjordanland positionieren: Hier wird ein Verhalten an den Tag gelegt wie buchstäblich gegenüber keinem anderen Fall auf der Welt. Die staatliche Praxis zeigt, dass Artikel 49(6) ausschließlich bemüht wird, um Israel an den Pranger zu stellen.

Der Vergleich zwischen Israel und ähnlich gelagerten Schauplätzen zeigt in aller Klarheit, wie hohl die Berufung auf internationales Recht bei der Verurteilung israelischer Siedlungen ist. Internationales Recht muss zwei Komponenten aufweisen: Es muss sich um Recht in dem Sinne handeln, dass Normen allgemeingültig festlegen, wie ähnlich gelagerte Fälle zu bewerten sind. Und es muss insofern international sein, als es nicht ausschließlich auf ein Land angewendet werden darf.

Wenn Regeln und Normen nicht konsistent auf alle ähnlich gelagerten Fälle Anwendung finden, sondern auf einen einzigen Fall beschränkt bleiben, handelt es sich nicht um Recht, sondern um Willkür, die in der Verkleidung von Recht auftritt.

Dass diejenigen, die Israel aussondern und ausschließlich israelische Siedlungen als illegal verurteilen, ausgerechnet das internationale Recht im Munde führen, ist nicht Ausdruck des Bemühens um die Einhaltung internationalen Rechts, sondern dessen Perversion.

Und regelrecht antisemitisch wird die Angelegenheit, wenn bei der Anwendung von Artikel 49(6) auf Israel von der internationalen Gemeinschaft ausschließlich Handlungen von Juden ins Visier genommen werden, während jene der arabischen Bevölkerung ignoriert werden.

»Wenn Israel ein Verbrechen begeht, indem es seinen Bürgern erlaubt, in Gebieten zu leben, die als besetzt oder umstritten definiert werden, dann müsste das vernünftigerweise auf jeden Israeli zutreffen, der in die umstrittenen Gebiete zieht, nicht nur auf Juden. Das würde Tausende Beduinen und israelische Araber beinhalten, die in Viertel

⁴⁷ Blecher, Martin: Israeli Settlements. Land Politics Beyond the Geneva Convention, London 2018, S. 166 f.

von Ost-Jerusalem wie Jabel Mukaber, Beit Sahur, Beit Safafa, Beit Hanina und Shuafat gezogen sind und dort Tausende illegaler Häuser errichtet und Geschäfte eröffnet haben.«⁴⁷

Ist die internationale Gemeinschaft wirklich der Ansicht, dass Israel dazu verpflichtet wäre, seine arabischen Bürger davon abzuhalten, sich in Ost-Jerusalem oder im Westjordanland niederzulassen? Verstößt es gegen die IV. Genfer Konvention, wenn ein israelischer Araber zu Verwandten nach Ramallah, Nablus oder Jenin übersiedelt? Oder wird hier einfach mit zweierlei Maß gemessen, indem Juden anderen Verpflichtungen unterworfen werden als Araber?

FAZIT

Die gebetsmühlenartige Wiederholung der Behauptung, israelische Siedlungen im Westjordanland seien nach internationalem Recht illegal, täuscht über den Umstand hinweg, dass sie auf einer bemerkenswert kleinen wie fragwürdigen rechtlichen Basis aufbaut:

Mit der exzessiven Interpretation eines einzigen, wenig präzisen Satzes wird eine völkerrechtliche Verpflichtung für Israel kreiert, die auf keinen anderen Staat und keinen anderen Konflikt auf der Welt angewendet wird.

Um einen Teil der Unklarheiten von Artikel 49(6) der IV. Genfer Konvention zu beseitigen, wurde die entsprechende Bestimmung im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs aus dem Jahr 2008 umformuliert.

Dort wird in Art. 8(2)(b)(viii) »die unmittelbare oder mittelbare Überführung durch die Besatzungsmacht eines Teils ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet«⁴⁸ zu einem Kriegsverbrechen erklärt. Dass die Erweiterung auf »mittelbare Überführung« eingefügt wurde, zielte direkt auf Israel ab.

Geltendes Völkerrecht wurde daraus allerdings nicht: Israel ist, wie die USA, Indien, Russland, die Türkei und Dutzende andere Staaten auch, kein Vertragsstaat des Internationalen Strafgerichtshofs und daher an dessen Bestimmungen nicht gebunden.

Doch selbst wenn man Artikel 49(6) so weit interpretiert, dass ein verbotener »Transfer« von Teilen der eigenen Zivilbevölkerung in ein besetztes Gebiet bereits vorliegt, wenn ein Staat diesen nicht organisiert, sondern bloß auf irgendeine Art begünstigt oder fördert, lässt sich daraus keine pauschale rechtliche Verurteilung aller israelischen Gemeinden im Westjordanland ableiten:

Viele sind das Ergebnis privater Initiativen, die zum Teil gegen den Willen des israelischen Staates durchgesetzt und auf Land gebaut wurden, das entweder in jüdischem Besitz



Internationaler Strafgerichtshof Den Haag
(Foto: imago images/Peter Seyffert)

war, bevor Jordanien das Westjordanland illegal okkupiert und alle Juden vertrieben hat, oder das auf rechtlich einwandfreiem Wege erworben wurde. Zumindest in diesen Fällen »können weder der Geist noch die Buchstaben von Artikel 49(6) Anwendung finden«.⁴⁹

Geradezu eine Perversion internationalen Rechts stellt der Versuch dar, aus der Genfer Konvention die Verpflichtung abzuleiten, Israel müsse jegliche Niederlassung eigener Staatsbürger jenseits der Grünen Linie verhindern.

Wie der internationale Vergleich zeigt, werden hier an den jüdischen Staat völlig andere Maßstäbe angelegt als an alle ähnlich gelagerten Fälle weltweit:

»Israel ist der einzige Staat seit dem Zweiten Weltkrieg, der ständig in UN-Resolutionen für die Besetzung eines Gebiets und den Transfer seiner Bevölkerung in das »besetzte« Territorium verurteilt wird.«

Angesichts der völlig unverhältnismäßigen Aufmerksamkeit, die von der sogenannten internationalen Gemeinschaft auf israelische Siedlungen gelenkt wird, »stellt diese ständige Kritik Israels eine offenkundig diskriminierende und unfaire Anwendung internationalen Rechts dar. Das legt die Vermutung nahe, dass die dauernde Kritik der israelischen »Siedlungspolitik« nicht von der Sorge um die Unverletzlichkeit des Rechts oder die Erfordernisse von Gerechtigkeit getragen wird, sondern von anderen politischen und militärischen Überlegungen.«⁵⁰

Leseempfehlung zum Thema:

Alex Feuerherdt/Florian Markl

VEREINTE NATIONEN GEGEN ISRAEL

Wie die UNO den jüdischen Staat delegitimiert
Hentrich & Hentrich, Berlin–Leipzig, 2018

⁴⁸ Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, in: Dörr, Oliver: Völkerrechtliche Verträge, München 2016, S. 771–841, hier S.776.

⁴⁹ Dinstein: The International Law of Belligerent Occupation, S. 241.

⁵⁰ De Blois, Matthijs/Tucker, Andrew: Israel on Trial. How International Law is Being Misused to Delegitimize the State of Israel, Den Haag 2018, S. 213.

IMPRESSUM

© 2020 Mena-Watch

Der unabhängige Nahost-Thinktank

Esteplatz 6/5, 1030 Wien

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

2., aktualisierte Auflage 2021

edition | **mena-watch**

Der Wiener Nahost-Thinktank *Mena-Watch* veröffentlicht täglich Analysen und Kommentare renommierter Experten und Autoren zu aktuellen Entwicklungen im Nahen Osten und Nordafrika auf der Website www.mena-watch.com.

Dieses Dossier kann bei info@mena-watch.com kostenlos bestellt werden.

BISHER ERSCHIENEN:

Nr. 1 GESCHICHTE

Thomas M. Eppinger · Matthias Küntzel

»**WENN IHR WOLLT, IST ES KEIN MÄRCHEN**«

Eckpunkte israelischer Geschichte

Nr. 2 VÖLKERRECHT

Florian Markl

BESETZT – UMSTRITTEN – ANNEKTIERT?

Jüdische Präsenz im Westjordanland

Avi Jorisch

DU SOLLST ERFINDEN

Wie israelischer Einfallsreichtum hilft,
die Welt besser zu machen

Buchbestellung bei:

www.mena-watch.com/jorisch