

Krieg in Palästina – Ohnmacht des Völkerrechts?

Norman Paech

Vortrag auf der BIB-Konferenz „Zukunft für Palästina und Israel – verlängert
Deutschland die Besatzung“ am 15./16. März 2018 in Heidelberg

Immer, wenn ich gebeten werde, zur Rolle des Völkerrechts im israelisch-palästinensischen Konflikt zu sprechen, beschleicht mich das Gefühl, dass dies im Grunde ein überflüssiges Thema ist. Denn die israelische Politik und ihre Armee liefern täglich die Antwort darauf: das Völkerrecht spielt in diesem Konflikt keine Rolle. Wann und wo-immer die israelische Regierung ihr Militär einsetzt, es bleibt Sieger und die Frage seiner rechtlichen Legitimation wird nicht einmal gestellt.

Täglich gibt es Tote und Verletzte bei den Demonstrationen im Gazastreifen an der Grenze zu Israel. Letzte Zahlen von UNOCHA sprechen von über 120 Toten und über 13 000 Verletzten seit dem 30. März 2018. Wen kümmert es, wer fragt nach dem Recht? Die Kriege gegen den Gazastreifen 2008/2009, 2012 und 2014 hinterließen nicht nur tausende Tote und Verletzte, entsetzliche Zerstörungen und traumatisierte wehrlose Menschen, sondern auch die bis heute unbeantwortete Frage, wer klagt die Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag an? Es gibt den detaillierten und unantastbaren Bericht der Goldstone-Kommission über alle Verbrechen des ersten Krieges, aber leider hat die palästinensische Delegation selbst zugestimmt, als der UN-Menschenrechtsrat ihn zu den Akten legte und auf eine Erörterung verzichtete. Wer fragt nach der völkerrechtlichen Legitimation der Raketenangriffe gegen iranische Stellungen und Lager der Hisbollah in Syrien? Eine offene Verletzung der syrischen Souveränität und territorialen Integrität. Und wer dringt darauf, endlich Konsequenzen aus dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom Juli 2004 zu ziehen, in dem dieser den Bau der Mauer und des Festungszauns auf palästinensischem Gebiet für völkerrechtswidrig erklärte und gleichzeitig den gesamten Siedlungsbau und die Ansiedlung israelischer Staatsbürger auf palästinensischem Gebiet verurteilte?

Hat Völkerrecht überhaupt eine Chance? Oder bedeutet der Aufstieg derartiger Männer wie Trump, Netanyahu und Erdogan an die Spitze mächtiger Staaten das faktische Ende des Völkerrechts als Ordnungsrahmen der Welt? Ende April hat Palästina in Genf eine Klage gegen Israel wegen Rassismus eingereicht. Israel verstoße gegen seine Verpflichtungen aus dem „Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“ indem es ein System der Diskriminierung schaffe, um eine koloniale Besatzung mit seiner Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten aufrechtzuerhalten. Palästina hat das Übereinkommen ebenso wie Israel unterzeichnet. Die PLO hat zudem Strafanzeige wegen schwerer Kriegsverbrechen der israelischen

Armee im Krieg Juni/Juli 2014 gegen den Gazastreifen beim Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag eingereicht. Das Außenministerium Israels reagierte sofort, der IStGH habe keine rechtliche Zuständigkeit, weil Israel nicht Mitglied des Gerichtshofes und die palästinensische Autonomiebehörde kein Staat sei, der das Gericht anrufen könne. Trumps Administration hatte schon früher gedroht, sie würde die Vertretung der PLO in Washington schließen, wenn die PLO vor dem Gerichtshof in Den Haag klagen würde. Die Palästinenser haben bereits Erfahrung mit dem Schicksal von Entscheidungen des IGH. Das Gutachten von 2004 wurde als einseitig und antiisraelisch abgelehnt, kein Staat hat Israel zu seiner Beachtung und Umsetzung gedrängt. Wozu also dieser Weg vor die Gerichte mit dem Völkerrecht?

Doch Israel selbst verzichtet nicht auf das Völkerrecht zur Legitimation seiner Besatzung und militärischen Interventionen. Denn kein Rückgriff auf Geschichte, Gott oder Moral hat die gleiche Kraft der Legitimation wie das Recht. Ich möchte das an drei Beispielen erläutern: das Recht auf Selbstverteidigung, der Status von Jerusalem und das Recht auf Rückkehr.

1. Das Recht auf Selbstverteidigung

Einer der zentralen Formeln israelischer Politik ist die „Bedrohung“. Ihr ist die Innen- wie die Außenpolitik unterworfen und zieht aus ihrer historischen Begründung im Holocaust ihre überwältigende Rechtfertigungskraft über alle Grenzen des Rechts hinaus. Die geschichtlich erwiesene Bedrohung aller Jüdinnen und Juden weltweit ist auch heute noch die ultimative Begründung des jüdischen Staates Israel. Er ist die Versicherung für alle Juden, weltweit in der Gefahr einer immer wieder möglichen Verfolgung einen sicheren Hafen zu haben, in den sie sich flüchten können. Doch ist auch dieser sichere Hafen, der Staat Israel, in den Augen der politischen Führung nach wie vor existentiell bedroht. Diese Bedrohung ist zugleich der Hebel, mit dem Druck auf alle europäischen Regierungen und die der USA zu allen möglichen Geschenken und Leistungen sowie politischen Konzessionen ausgeübt wird. Nach innen wirkt sie wie ein ständiger Fahnenappell zur Einheit, mit dem überdurchschnittliche Zustimmungswerte zur Politik der Regierung eingeholt werden können. Nach jüngsten Umfragen stehen zur Zeit über 70 % der Bevölkerung hinter der Politik von Netanjahu, Liebermann und Bennet.

Für die Bedrohung von außen findet sich immer ein Feind, ob die Hamas, Hisbollah oder Iran. Sie „rechtfertigt“ auch immer den Rückgriff auf das Selbstverteidigungsrecht gem. Art. 51 UN-Charta. Ob die drei Gaza-Kriege, die „Grenzverteidigung“ gegen die Demonstrationen jetzt im Mai, die „Verteidigung“ der völkerrechtswidrigen Blockade des Gazastreifens gegen die Free Gaza-Flottille im Mai 2010 oder die Raketenangriffe gegen Stellungen des Iran und der Hisbollah in Syrien, die Rechtfertigung ist immer die „Verteidigung“ Israels. Doch in keinem der Fälle liegt ein völkerrechtlich begründbarer Fall von Selbstverteidigung vor. Ein Selbstverteidigungsrecht hat nur der Staat, der angegriffen wird. Es sind jedoch allein die Raketen aus dem Gazastreifen, auf die die israelische Armee ihre Angriffe als Verteidigung gründen können. Sie verbreiten zwar Angst unter der israelischen Bevölkerung, verursachen aber nur geringen Schaden und

sehr selten menschliche Opfer. Eine Verteidigung hat immer verhältnismäßig zu sein, was in keinem der Kriege aber auch derzeit nicht an der Grenze zum Gazastreifen oder 2010 bei dem Angriff auf die unbewaffnete Gaza-Flotille, bei der 9 Menschen ums Leben kamen, der Fall war. Von Syrien kam nur eine Drohne, die den israelischen Luftraum verletzte.

Die Berufung auf ein Verteidigungsrecht gegenüber den Palästinensern hinkt allerdings noch aus einem weiteren Grund. Denn bei der Frage nach dem Aggressor sollten wir nicht übersehen, dass nicht die Palästinenser Israel besetzt haben, sondern die Israeli Palästina, u. zw. völkerrechtswidrig. Israel ist der Aggressor, der die besetzten Gebiete zu räumen hat und kein Selbstverteidigungsrecht gegen den Widerstand der Opfer seiner rechtswidrigen Besetzung in Anspruch nehmen kann. Ein militärischer Widerstand darf sich jedoch nur gegen militärische Einrichtungen des Gegners richten. Raketen, die wahllos auf Ortschaften, Siedlungen und zivile Einrichtungen zielen, sind ebenfalls verboten. Das Recht auf Selbstverteidigung reduziert sich also für die israelischen Streitkräfte auf die Abwehr der Raketen aus dem Gazastreifen. Alles andere pervertiert den Verteidigungsbegriff, der sich in den US-amerikanischen „Vergeltungs“angriffen auf syrische Stellungen vollkommen auflöst. Aus den NATO-Staaten kommen nur mäßig kritische Kommentare ohne Konsequenzen für diese offen völkerrechtswidrigen Angriffe – die Bundesregierung hielt sie sogar für „nachvollziehbar“. So betreibt man die Erosion des Völkerrechts.

2. Der Status Jerusalems

Auch über den rechtlichen Status von Jerusalem herrscht keine Klarheit. Zwar wird die Entscheidung von Präsident Trump am 6. Dezember 2017, die US-amerikanische Botschaft nach Jerusalem zu verlegen, allgemein kritisiert, aber die Frage, wem Jerusalem nun gehört, scheint nach wie vor strittig. Trump hat lediglich die Vorgabe des Jerusalem Embassy Acts von 1995 befolgt, dass Jerusalem seit 1950 Hauptstadt des Staates Israel sei, u.zw. ganz Jerusalem. Doch dies widersprach schon den eigenen Erklärungen, die die Vertreter der USA noch vor der Ausrufung des Staates Israel durch David Ben Gurion in der UNO selbst gegeben hatten.

In der berühmten Resolution 181 vom 29. November 1947, die auch die USA mitgetragen hatte, war der Vorschlag gemacht worden, Palästina in zwei Teile zu teilen. Auf dem größeren Teil sollte der Staat der jüdischen Minderheit Israel errichtet werden, auf dem kleineren Teil der Staat der arabischen Mehrheit Palästina. In Teil III der Resolution hieß es: „Die Stadt Jerusalem wird als corpus separatum unter einem internationalen Sonderregime errichtet und von den Vereinten Nationen verwaltet. Der Treuhandrat wird damit betraut, die Aufgaben der Verwaltungsbehörde im Namen der Vereinten Nationen wahrzunehmen.“

Palästina war von 1517 bis 1917 Teil des Osmanischen Reiches. Nach dessen Zerfall und der faktischen Teilung im Sykes-Picot-Abkommen 1917 zwischen Frankreich und Großbritannien

fiel es an die Kolonialmacht Großbritannien. Der Völkerbund verwandelte 1922 die Kolonialherrschaft in ein Mandat für Großbritannien bis zu seinem Untergang am 18. April 1946. Mit der Auflösung des Völkerbundes ging die Souveränität über Palästina auf die UNO über, deren Treuhandrat auch das Mandat zur Verwaltung des Gebiets übernahm, als sich Großbritannien sich zurückzog. Jerusalem stand also 1948, als der westliche Teil nach der Staatsgründung von Israel okkupiert wurde, unter der Souveränität der Vereinten Nationen. Der östliche Teil wurde von Jordanien besetzt. Doch Okkupation begründet noch keine Souveränität. Abba Eban als Vertreter Israels bei den Vereinten Nationen hatte der Resolution zugestimmt, dass der Endstatus von ganz Jerusalem durch internationale Übereinkunft festgelegt werden soll. Dies hatte Jordanien, welches den anderen Teil Jerusalems okkupiert hatte, 1955 nach seiner Aufnahme in die UNO ebenfalls akzeptiert.

Nach dem Sechstagekrieg okkupierte Israel auch den Ostteil Jerusalems, und am 27. Juni 1967 dehnte die Knesset die kommunale und Verwaltungsherrschaft über ganz Jerusalem aus. 13 Jahre später verwandelte die Knesset am 30. Juli 1980 mit einem „Grundgesetz“ die Okkupation in eine Annexion. Der UN-Sicherheitsrat hat zwar unmittelbar danach im August 1980 das Gesetz für null und nichtig erklärt. Aber seitdem sprechen die Regierungen Israels von Jerusalem ihrer „ungeteilten Hauptstadt“ – und jetzt offiziell die USA auch.

Doch auf dem Geheimgespräch 1992 in Oslo hatte die israelische Delegation wiederum akzeptiert, dass über den dauerhaften Status Jerusalems 1996 verhandelt werden sollte. Es kam zwar nicht dazu, aber der separate Status Jerusalems stand damit auch für Israel außer Frage. Ebenso wie für das Quartett, bestehend aus der UNO, EU, USA und der Russischen Föderation, die im Zeitplan ihrer Road Map vom 30. April 2003 die Themen Jerusalem, Flüchtlinge und Siedlungen in Phase III zur endgültigen Lösung vorsahen. Dabei war immer klar, dass der separate Status ganz Jerusalem umfassen und nur eine Interimslösung sein sollte. Sie sollte schließlich durch eine internationale Übereinkunft in eine endgültige friedensfähige Lösung führen sollte.

An dieser eindeutigen rechtlichen Situation hat sich auch dadurch nichts geändert, dass in den Medien offensichtlich die israelische Position übernommen worden ist, dass zumindest Westjerusalem zu Israel gehöre. Die Koalitionsvereinbarung der Großen Koalition in der Bundesrepublik von November 2017 formuliert das vollkommen korrekt: „Der Status von Jerusalem wird genauso wie andere abschließende Statusthemen erst im Zuge von Verhandlungen geklärt werden, um dauerhaft akzeptiert und haltbar zu sein.“

3. Das Rückkehrrecht

Das zweifellos größte Problem unter diesen drei ist das Rückkehrrecht der Flüchtlinge, denn es stellt in den Augen der israelischen Regierung den „jüdischen Staat“ in Frage. Die UNO geht von seinerzeit 726 000 Vertriebenen und Flüchtlingen aus, Großbritannien von 810 000. Diese Zahlen sind bis heute, auch durch weitere Flüchtlinge aus dem Sechstagekrieg von 1967 und die Besatzung auf 5 – 6 Mio. Palästinenserinnen und Palästinenser angewachsen. 1948 sprach die UNO in ihrer Resolution 194 den Flüchtlingen ein Recht auf Rückkehr zu, welches allerdings bisher auf keiner der zahlreichen Friedenskonferenzen besprochen wurde.

Israel weigerte sich stets, das Thema auf die Tagesordnung zu setzen. Israels Einwände sind dreifach:

- Die Resolution 194 sei rechtlich nicht verpflichtend, was zweifellos richtig ist.

- Israel weist ferner auf Art. 11 der Resolution hin, wo in deutscher Übersetzung steht, dass die Generalversammlung die Schlichtungskommission beauftragt, die „Rückführung, Umsiedlung und Eingliederung der Flüchtlinge und die Zahlung von Entschädigung zu fördern.“ Der Terminus „Umsiedlung“ deutet aber darauf hin, dass damit vor allem die Umsiedlung in die angrenzenden arabischen Staaten gemeint sei. Nimmt man jedoch den ursprünglichen englischen Wortlaut „repatriation, resettlement, rehabilitation“, so bedeutet resettlement vor allem „Wiederansiedlung“ in der alten Heimat. Diese Interpretation entspricht auch dem Verständnis der an der Resolution beteiligten Staaten. 1974 hat die Generalversammlung in ihrer Resolution 3236 zum wiederholten Mal das „unveräußerliche Recht der Palästinenser“ bekräftigt, „in ihre Wohnungen und Eigentum, aus dem sie vertrieben und entwurzelt wurden, zurückzukehren und fordert ihre Rückkehr“.

- Schließlich macht Israel eine Gegenrechnung auf und verweist auf 586 000 jüdische Flüchtlinge aus den arabischen Staaten, man sei also quitt.

Israel will offensichtlich nicht wahrhaben, dass das Recht auf Rückkehr in ihre Heimat für Flüchtlinge seit langem Völkergewohnheitsrecht geworden ist. Sowohl die Menschenrechtserklärung von 1948 wie auch alle vier Genfer Konventionen von 1949 und der UN-Zivilpakt von 1967, den Israel ratifiziert hat, garantieren das Rückkehrrecht für Flüchtlinge. Zudem sollte Israel nicht vergessen, dass die Annahme der Resolution 194 seinerzeit die Voraussetzung für seine Aufnahme in die UNO gewesen ist. Alle Juden in der Diaspora haben ein Recht, jederzeit nach Israel einzuwandern, nicht so die Palästinenser. Die PLO hat immer wieder darauf verwiesen, dass es ihr nicht um die Rückkehr aller Flüchtlinge gehe, dies in Verhandlungen geregelt werden könne. Doch Israel hat sich niemals zu solchen Verhandlungen bereit erklärt.

Die Angst der israelischen politischen Führung vor dem Anwachsen der palästinensischen Bevölkerung besteht auch ohne die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen. Es ist die Angst um die Zukunft eines „jüdischen Staats“. Die Palästinenser in Israel sind ohnehin nur Bürger zweiter Klasse mit eingeschränkten Rechten – ein nur schwer zu vermittelnder Widerspruch zur allgemeinen Propaganda der „einzigen Demokratie im Nahen Osten“ und näher an einem Apartheidstaat als an einem Rechtsstaat. Die völkerrechtliche Anerkennung gilt nur Israel als Staat und nicht als „jüdischer“ Staat. Das Völkerrecht kümmert sich nicht um die interne Organisation eines Staates sofern seine Grenzen klar definiert sind und er keine Gefahr für die anderen Staaten und die internationalen Beziehungen darstellt. Südafrika ist auch als Staat der Apartheid Mitglied der UNO geblieben. Seine weiße Regierung ist an dem Widerstand von innen und dem Druck von außen zerbrochen, der Staat Südafrika aber bestehen geblieben. Das mag deutlich machen, dass Widerstand und Kritik an der völkerrechtswidrigen Besatzung nicht auf die Delegitimierung und Beseitigung des

Staates Israel, sondern dieser Regierung und seiner Politik zielt. Das ist das Einzige, was derzeit die Berufung auf das Völkerrecht leisten kann.

4. Ein oder zwei Staaten?

Lassen sie mich daran anknüpfend noch einige Worte zu der so umstrittenen Frage anfügen, wie die beiden Völker in Zukunft auf friedlicher und demokratischer Basis miteinander leben können, in einem oder getrennt in zwei Staaten. Sowohl die Äußerungen führender israelischer Politiker wie die Politik der gegenwärtigen Regierung in Israel lassen keinen anderen Schluss zu, als dass die israelische Führung weder einen gemeinsamen Staat noch zwei getrennte souveräne Staaten will – und hierin folgt ihnen, wie die Umfragen zeigen, die Mehrheit der jüdischen Bevölkerung. Ihr Modell für die Zukunft ist offensichtlich der gegenwärtige Zustand eines jüdischen Staates ohne definierte Grenzen mit der permanenten Unterdrückung der arabischen Bevölkerung, ein Staat der Apartheid. Trumps Administration scheint diese Situation zwar nicht sympathisch aber letztlich gleichgültig zu sein, so lange die Stabilität Israels und die Interessen der USA nicht gefährdet sind. Trump hat zwar mit seinem Jerusalem-Coup der Zwei-Staaten-Lösung eine deutliche Absage erteilt, doch dürften die Gefahren für die Stabilität Israels mit einem binationalen Apartheid-Staat unkalkulierbar größer werden. Faktisch haben wir bereits einen jüdisch-arabischen Staat, der weder demokratisch noch friedlich ist, sondern sich in einem permanenten Kriegszustand befindet. Ihn zu demokratisieren und ein friedliches Zusammenleben zu organisieren, scheint derzeit kaum möglich. Doch scheint die Trennung in zwei Staaten noch utopischer, da ein zusammenhängendes Territorium für den palästinensischen Staat infolge des Landraubs durch die Siedlungspolitik nicht mehr besteht. Eine Rückkehr der Siedler nach Israel wird nur mit Zwang zu erreichen sein und unweigerlich einen Bürgerkrieg entfachen.

Wenn die PLO immer noch an der Trennung in zwei Staaten festhält, so hat das einen rationalen Grund, der wiederum mit dem Völkerrecht zusammenhängt. Die Forderungen der Palästinenser haben keine Freunde, kein Staat unterstützt sie aktiv außer mit Worten. Der einzige Freund, auf den sie sich stützen können, ist das Völkerrecht. In unzähligen Resolutionen von der Teilungsresolution im Jahre 1947 bis zur Jerusalemresolution im Dezember 2017 haben die Vereinten Nationen die Forderung der Palästinenser nach Aufhebung der Besatzung, Beendigung der Blockade, Unterdrückung und Diskriminierung sowie das Recht auf einen unabhängigen und souveränen Staat bestätigt. Das Völkerrecht ist die einzige Grundlage, auf der die Staaten sich verpflichtet haben, auch das umzusetzen, was sie in den Resolutionen immer wieder beschlossen haben. Nur wenn die PLO an der Zwei-Staaten-Lösung festhält, kann sie in den Institutionen und Organisationen der UNO für ihre Rechte kämpfen und die Staaten zum Handeln auffordern. Gibt sie diese Position auf und akzeptiert sie den Status quo eines jüdisch-palästinensischen Staates, hat sie keine Möglichkeit mehr, sich auf das Völkerrecht zu berufen und in der UNO aufzutreten. Die Palästinenserinnen und Palästinenser sind dann Angehörige eines Staates, der sie international nach außen vertritt. Ihre Klagen müssten sie dann bei den israelischen Gerichten vorbringen, die

internationalen Gerichtshöfe in Den Haag ständen nicht mehr zur Verfügung. Alle anderen Staaten würden erleichtert den dann beginnenden Kampf um Demokratie und gegen Apartheid als innere Angelegenheit des binationalen Staates ansehen, in die sie sich nicht einmischen dürfen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich die PLO eines Tages zu einem derart radikalen Schritt entschließt, wenn sie die Hoffnung auf internationale Unterstützung und die Kraft des Völkerrechts aufgegeben hat. Doch noch ist es nicht soweit, um die Staaten aus ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zu entlassen.,

Der ehemalige Sondergesandte des UN-Menschenrechtsrats für die Palästinensischen Besatzungsgebiete, Richard Falk, hat den begrenzten aber doch wichtigen Beitrag, den das Völkerrecht in einem solchen politischen Konflikt leisten kann, mit einer deutlichen Aufforderung an die Zivilgesellschaft zusammengefasst:

„Was das Völkerrecht den Beteiligten bietet, ist ein moralischer Kompass, der den Weg zu einem politischen Kompromiss und zur Überwindung der gegenwärtigen Sackgasse weist, die bestimmt wird durch das israelische Beharren auf einer einseitigen Lösung. Palästina ist nicht in der Lage, effektiv zu verhandeln, aber stark genug, um unangemessene Forderungen zurückzuweisen, die nicht zu einer Anerkennung, geschweige denn Verwirklichung völkerrechtlich unveräußerlicher palästinensischer Rechte führen.

Vor diesem Hintergrund wird die Zivilgesellschaft zum jetzigen Zeitpunkt eine entscheidende Rolle bei der Mobilisierung ausreichenden Drucks zu spielen haben, um die israelischen Führer und Bürger zu einer Neueinschätzung ihrer Interessen zu bewegen und ein Verhalten zu ermutigen, das der Suche nach einem nachhaltigen Frieden dient. Die BDS-Kampagne, die wachsende Unterstützung in vielen Teilen der Welt erfährt, baut einen solchen gesellschaftlichen Druck auf als Teil eines breiteren „Legitimitätskriegs“, der von den Palästinensern und ihren Unterstützern geführt wird und zu mehr politischem Gleichgewicht zwischen Israel und Palästina beitragen soll. Während des letzten halben Jahrhunderts hat die Seite, die den Legitimitätskrieg gewann, zumeist die Kontrolle über das politische Ergebnis erreicht, selbst wenn sie militärisch unterlegen war.“¹

¹ Richard Falk, Das Völkerrecht als Richtschnur, in: A. Groth, N. Paech, R. Falk, Palästina – Vertreibung, Kritik und Besatzung, Köln 2017, S. 32, 45.