

Besatzung und Annexion – was sagt das Völkerrecht?

von Norman Paech

Am 5. Juni 1967 begannen israelische Luftstreitkräfte mit einem Präventivschlag gegen ägyptische Luftwaffenbasen einen Krieg gegen Ägypten, um einem befürchteten Angriff zuvorzukommen. Der Krieg dauerte nur sechs Tage, in denen die israelische Armee weite Teile palästinensischen Territoriums besetzte.

Der UN-Sicherheitsrat (UNSR) reagierte schon am 6. Juni. In der Folge forderten zahlreiche Resolutionen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung die Wiederherstellung des Vorkriegszustandes, inklusive der Resolution 242 des UN-Sicherheitsrates vom 22. November 1967, die durch die eigenwillige Interpretation eines zentralen Satzes durch Israel berüchtigt wurde. Im Original heißt der entscheidende Satz: „*Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict*“ (S/RES/242). Aus der gleichberechtigten französischen Version ergibt sich ebenso eindeutig wie aus den späteren Resolutionen und der völkerrechtlichen Regel, dass gewaltsam besetzte Gebiete vollständig zurückzugeben sind, dass sich Israel aus allen besetzten Gebieten wieder zu entfernen habe.

Israels offizielle Interpretation verweist allerdings auf den fehlenden Artikel vor „*territories*“, woraus die Regierung den Schluss zieht, dass sie die Resolution bereits dann erfüllt habe, wenn sie sich nur aus Teilen der besetzten Gebiete zurückziehe. Mit dieser Interpretation steht Israel zwar vollkommen allein, doch die bedingungslose Unterstützung durch die Westmächte erlaubte es Israel bisher, alle Aufforderungen der UNO dahingehend zurückzuweisen oder zu ignorieren.

Nach dem Krieg begann jene gegen alle internationalen Konventionen verstoßende Siedlungs- und Annexionspolitik, die die zentrale Hürde auch im gegenwärtigen Friedensprozess bildet. Eine UNO-Sonderkommission charakterisierte 1972 in ihrem Bericht diesen Vorgang als „*eine vorsätzliche Politik der Annexion und der Besiedlung der besetzten Gebiete*“, die sich durch „*die absichtliche Ausrottung der palästinensischen nationalen Identität*“ und „*die Verweigerung des Rechts auf Rückkehr*“ auszeichne und die „*als Negierung von Buchstaben und Geist der vierten Genfer Konvention*“ zu erachten sei (vgl. A/8828, 25.09.1972). In mehr als zehn Entschlüssen hat der UN-Sicherheitsrat zwischen 1967 und 1973 dieses Annexionsstreben Israels und seine Besatzungspraktiken verurteilt sowie immer wieder auf Erfüllung der Resolution 242 bestanden.

1. Internationales Recht einer Besatzung

Die Regeln, die das Haager Recht für die im Krieg besetzten Gebiete (*occupatio bellica*) aufgestellt hatte (Art. 42-56 Haager Landkriegsordnung, HLKO von 1907), mussten nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges ergänzt werden. Dies war eines der Hauptziele der IV. Genfer Konvention von 1949, die in den Art. 74-87 die Erfahrungen aus der unmittelbar zurückliegenden Besatzungsrealität verarbeitete. Damit Besatzungsrechts zur Anwendung kommt, reicht es demnach aus, dass die Besatzung auch ohne die Anwendung militärischer Gewalt erfolgt, weil etwa jeder Widerstand auf Grund der Übermacht des Gegners unterbleibt. Entscheidend ist nur die vollständige und effektive Kontrolle durch die fremde Macht. Nach Artikel 42 HLKO gilt ein Gebiet als kriegerisch besetzt, „*wenn es sich tatsächlich in der Gewalt des feindlichen Heeres befindet. Die Besetzung erstreckt sich nur auf die Gebiete, wo diese Gewalt hergestellt ist und ausgeübt werden kann.*“ Es ist aber nicht erforderlich, dass die feindliche Armee sich an jedem Ort des besetzten Gebietes befindet. Besetzt ist ein Gebiet dann, wenn es sich tatsächlich in der Gewalt und

effektiv unter der Kontrolle der gegnerischen Streitkräfte befindet, d.h. wenn die Besatzungsmacht faktisch in der Lage ist, ihre Herrschaft über die Zivilbevölkerung durchzusetzen. Dies ist z. B. für das Westjordanland, die Golanhöhen und Ostjerusalem ganz ohne Zweifel seit 1967 der Fall, gilt aber auch aktuell für den Gazastreifen. Auch wenn Israel dieses Gebiet im Jahr 2005 offiziell verlassen hat, hält es den Gazastreifen spätestens seit 2007 mit der Schließung der Checkpoints, der Abriegelung vom Land, der See und dem Luftraum aus und der vollständigen Blockade wieder besetzt (vgl. Paech/Seifer 2010, S. 129ff., 135ff.).

Besatzung und Siedlungspolitik

Die Grundregeln der Haager Konvention blieben allerdings dieselben. Demnach kann die Besatzungsmacht die Voraussetzungen und Bedingungen ihrer Präsenz auf dem besetzten Territorium notfalls auch mit Gewalt (Beschlagnahmen etc.) durchsetzen. Doch ist die Besatzungsgewalt durch eine Reihe von völkerrechtlichen Regeln begrenzt, da es vor allem ihre Aufgabe ist, *„nach Möglichkeit die öffentliche Ordnung und das öffentliche Leben wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten, und zwar, soweit kein zwingendes Hindernis besteht, unter Beachtung der Landesgesetze“* (Art. 43 HLKO). Denn durch die Besatzung erlischt nicht automatisch die Staatsgewalt in den besetzten Gebieten, sie wird nur überlagert von der Verwaltung durch die Besatzungsmacht. Das bedeutet vor allem, dass diese keine Maßnahmen ergreifen darf, die einer Annexion gleichkommen. Ihr Status als Verwaltungsmacht wird in Art. 55 HLKO umschrieben:

„Der besetzende Staat hat sich nur als Verwalter und Nutznießer der öffentlichen Gebäude, Liegenschaften, Wälder und landwirtschaftlichen Betriebe zu betrachten, die dem feindlichen Staate gehören und sich in dem besetzten Gebiete befinden. Er soll den Bestand dieser Güter erhalten und sie nach den Regeln des Nießbrauchs verwalten.“

Dieses Nießbrauchsrecht bedeutet vor allem, dass die Besatzungsmacht die natürlichen Ressourcen des besetzten Landes, sei es Erdöl oder Erdgas, Phosphat oder die Fischbestände (Westsahara), Steinbrüche, Wälder oder Grundwasser (Palästina), nicht für sich allein ausbeuten darf. Sie darf es nur insoweit, als der Ertrag bzw. der Gewinn der Bevölkerung selbst zugutekommt. Die militärischen Interessen der Besatzung müssen also auf die zivilen Bedürfnisse der Bevölkerung Rücksicht nehmen. Dem entsprechen eine Reihe von Besatzungspflichten, wie die Regelung des Arbeitseinsatzes (Art. 51) oder die Versorgung mit Lebensmitteln und ärztlicher Fürsorge (Art. 55), die im II. Abschnitt des IV. Genfer Abkommens geregelt sind. Das bedeutet aber auch, dass Privateigentum nur dann und auch nur mit Entschädigung beschlagnahmt werden darf, wenn es für die Zwecke der Besatzung notwendig ist (Art. 46, 52 HLKO). Die Ansiedlung der eigenen Bevölkerung auf besetztem Gebiet ist ohne Ausnahme verboten (Art. 49 Abs. 6 IV. Genfer Abkommen). Die immer noch nicht eingestellte Siedlungstätigkeit Israels in den seit 1967 besetzten Gebieten, die bis jetzt über 500.000 jüdische Siedler und Siedlerinnen in knapp 150 Siedlungen auf enteignetes palästinensisches Land transferiert hat (vgl. UNOCHA 2007), verstößt eindeutig gegen dieses völkerrechtliche Verbot. Das Siedlungsverbot wird ergänzt durch ein Verbot der Zwangsumsiedlung und Deportation (Art. 49 IV. Genfer Abkommen).

Keine Anerkennung der Genfer Konvention?

Die israelische Regierung allerdings weigert sich hartnäckig, die Anwendung der für die Siedlungspolitik einschlägigen »Vierten Genfer Konvention zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten« zu akzeptieren. Dies ist ein zentraler Streitpunkt, bei dem die israelische Regierung in der UNO wiederum vollkommen allein steht. Er bezieht sich vor allem auf Artikel 49 IV. Genfer Konvention, der sagt: *„Die*

Besatzungsmacht darf nicht Teile ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet verschleppen oder verschicken.“ Damit ist vollkommen klar, dass die Siedlungspolitik von Beginn an völkerrechtswidrig war.

Israels Ansicht, die sie auch heute noch durch ihre Botschaft in Berlin verbreiten lässt, lautet, dass die Vorschriften der Genfer Konvention nicht auf ein Land Anwendung finden, das sich, wie das Westjordanland und Gaza, „*nicht unter der legitimen Souveränität eines Staates befand und das keinem privaten Eigentum unterliegt*“ (IMFA 2015). Abgesehen davon, dass beide Gebiete vor ihrer Besetzung nicht Niemandsland gewesen sind, geben Zweifel an der Souveränität eines Territoriums niemand das Recht zu seiner Besetzung und willkürlichen Behandlung nach eigenem Gutdünken. Das sind Restbestände kolonialen Denkens, die schon vor Beginn der Besetzung 1967 dem Völkerrecht widersprachen. Israel verkennt zudem, dass die Genfer Konventionen nicht auf den Schutz der Souveränität eines Gebietes, sondern seiner Menschen zielen, unabhängig davon, zu wem sie gehören.

2. Internationales Recht der Annexion

In der Zeit des klassischen Völkerrechts, als das Kriegsrecht (*ius ad bellum*) noch den Kern staatlicher Souveränität ausmachte, gehörte auch die Annexion zu den selbstverständlichen Institutionen zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen. Sie war insoweit rechtens. Ihre Gültigkeit hing dann von der Dauer und Effektivität ab.

Diese Rechtslage änderte sich allerdings nach dem ersten Weltkrieg, als zunächst die Mitglieder des Völkerbundes verpflichtet wurden, „*die territoriale Unversehrtheit und bestehende politische Unabhängigkeit aller Mitglieder des Völkerbundes zu respektieren und gegen äußere Angriffe zu wahren*“ (Art. 10 Völkerbundsatzung).

Mit der Ächtung des Angriffskrieges durch den Briand-Kellogg-Pakt von 1928, dem mit 63 Staaten die überwiegende Mehrheit der Staaten jener Epoche beitrug, und der Stimson-Doktrin von 1932 war nicht nur dem Krieg, sondern auch der Annexion faktisch die Rechtfertigung entzogen. Die Rechtswidrigkeit gewaltsamer territorialer Veränderungen wurde in der Folgezeit in einer Reihe regionaler amerikanischer Erklärungen und Verträge verankert.¹ Nachdem die Vereinten Nationen in Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta das Kriegsverbot zu einem allgemeinen Verbot jeglicher Gewalt und Gewaltandrohung erweiterten und dieses Verbot im Laufe der Resolutionspraxis spätestens mit der sogenannten »Prinzipiendeklaration« von 1970 und der »Aggressionsdefinition« von 1974 zu zwingendem Recht (*ius cogens*) erstarkte, ist völkerrechtlich eine Rechtfertigung der Annexion nicht mehr denkbar.

Beide Resolutionen gehen zurück auf das Jahr 1932, als die Japaner in die chinesische Mandschurei einfielen und der US-Außenminister H. L. Stimson am 7. Januar 1932 erklärte, dass seine Regierung die Legalität dieses Vorgangs nicht anerkennen werde. Dieser als sogenannte Stimson-Doktrin in die Völkerrechtsgeschichte eingegangene Grundsatz wurde am 11. März 1932 in eine Resolution der Versammlung des Völkerbundes aufgenommen, die ihre Mitgliedsstaaten aufforderte, „*keinen Vertrag oder keine Abmachung anzuerkennen, die durch Mittel erreicht wurden, die im Widerspruch zur Völkerbundsatzung oder zum Kellogg-Pakt stehen*“. Die „Prinzipiendeklaration“² schließlich wurde auf der 25. Tagung der UN-Generalversammlung am 24. Oktober 1970 verabschiedet. In ihr heißt es u.a.: „*Das Territorium eines Staates darf nicht Objekt der Aneignung durch einen anderen Staat als Ergebnis von Gewaltandrohung oder -anwendung werden. Eine durch Gewaltandrohung oder -anwendung vollzogene territoriale Aneignung darf nicht als rechtmäßig anerkannt werden.*“

Diese Grundsätze gelten auch für eine Annexion auf vertraglicher Basis. Art. 52 und 53 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 bezeichnen einen Vertrag als nichtig, „*wenn sein Abschluss durch Androhung oder Anwendung von Gewalt unter Verletzung der Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen verkörpertem Völkerrechts zustande gekommen ist*“, oder „*wenn er zum Zeitpunkt seines Abschlusses einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts widerspricht*.“

Sollte z.B. in einem Friedensvertrag die besiegte Partei freiwillig und ohne Zwang eine Gebietsabtretung vereinbaren, so liegt darin keine Legitimation einer vorher rechtswidrig erfolgten Annexion, sondern eine Zession, die vertraglich jederzeit möglich ist.

Die Realität der Annexion in Israel/Palästina

Besondere Bedeutung hat der Grundsatz des Annexionsverbotes bei den Versuchen Israels, die 1967 eroberten und besetzten arabischen Gebiete zu annektieren. So verabschiedete das israelische Parlament am 14. Dezember 1981 das sogenannte Golan-Gesetz, mit dem es das seit 1967 bestehende Besatzungsregime aufhob und „*das Recht, die richterliche und die vollziehende Gewalt des Staates Israel*“ auf die besetzten syrischen Golanhöhen erstreckte. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte bereits drei Tage später die versuchte Annexion „*als null und nichtig und ohne völkerrechtliche Wirkung*“ (Resolution S/RES/497). Noch schärfer wandte sich die UN-Generalversammlung (in Resolution ES 9/1 1982) gegen das Gesetz, welches sie dort sogar als Angriffshandlung nach Art. 39 der UNO-Charta und der Aggressionsdefinition der Resolution 3314 (XXIX) bezeichnete.³

Gleiches gilt für die Annexionsversuche Ostjerusalems sowie des Westjordanlandes durch Siedlungen. Nach dem Gesetz vom 30. Juli 1980, mit dem das israelische Parlament die offizielle Annexion Ostjerusalems beschlossen hatte, stellte der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 478 vom 20. August 1980 fest, dass „*alle legislativen und administrativen Maßnahmen und Aktionen der Besatzungsmacht Israel, die Charakter und Status der Heiligen Stadt Jerusalem geändert haben bzw. ändern sollen, und insbesondere das neue Grundgesetz über Jerusalem null und nichtig sind und unverzüglich widerrufen werden müssen*.“ Die Resolutionen der Generalversammlung sind mit dieser Position identisch. Das Annexionsverbot wurde noch einmal vom Internationalen Gerichtshof in seinem Gutachten über die Rechtsfolgen des Mauerbaus auf palästinensischem Territorium vom 9. Juli 2004 (vgl. ICJ 2004) bestätigt. Es ist nach wie vor eines der zentralen Elemente des Friedensvölkerrechts. Wo es auf Dauer verletzt wird, ist der Frieden immer in Gefahr.

Anmerkungen

1) z.B. in Art. 11 der Montevideo-Konvention über die Rechte und Pflichten der Staaten vom 26. Dezember 1933, in der Erklärung der achten Panamerikanischen Konferenz in Lima vom 22. Dezember 1938, in der Erklärung von Chapultepec (Mexiko) vom 3. März 1945 und in Art. 5e und 17 der Charta der Organisation amerikanischer Staaten (OAS), der Bogotá-Charta vom 30. April 1948.

2) Deklaration über die Prinzipien des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen, UNGV Res. 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970.

3) UNSR Res. 497 vom 17. Dezember 1981 und UNGV Res. ES 9/1 vom 5. Februar 1982.

Literatur

International Court of Justice (ICJ) (2004): Legal consequences of the construction of a wall in the occupied palestinian territory. Advisory opinion of 9 July 2004, ICJ Reports 2004, S. 136-203.

Israeli Ministry of Foreign Affairs (IMFA) (2015): Israeli Settlements and International Law, Jerusalem, 30.11.2015.

Paech, N.; Seifer, K. (2010): Israel und Palästina – die aktuelle Lage aus völkerrechtlicher Perspektive. In: Deeg, S.; Dierkes, H. (Hrsg): Bedingungslos für Israel? Köln: Neuer ISP Verlag, S. 129-144.

UNOCHA (2007): The Humanitarian Impact on Palestinians of Israeli Settlements and Other Infrastructure in the West Bank. OCHA-oPt, 30.07.2007.

Norman Paech ist Professor für öffentliches Recht i.R an der Universität Hamburg. Er ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat von attac, IALANA und IPPNW. Zuletzt erschienen: N. Paech (2019), Menschenrechte, Köln:Papyrossa; N. Paech u. K. Nowrot (2019): Krieg und Frieden im Völkerrecht, Köln: PapyRossa.