

### III

#### VOLKERRECHT UND BESETZTE GEBIETE

##### 1. Selbstbestimmungsrecht und Widerstand

Seit Jahrzehnten gehört der Nahe Osten zu den Konfliktregionen der Welt-politik. Der israelisch-palastinensische Konflikt zählt zu denjenigen Regio-nalauseinandersetzungen, die das Potential für einen größeren Konflikt in sich tragen. Seit der Gründung Israels wurde den Palastinensern zuerst das Selbstbestimmungsrecht durch Jordanien und seit dem Sechs-Tage-Krieg 1967 von der israelischen Besatzungsmacht vorenthalten. Beim gegenwärtigen Stand der Völkerrechtsentwicklung ist das Selbstbestimmungsrecht als Völkerrechtsnorm anerkannt. Wie der Regensburger Völkerrechtler Otto Kimminich es in einem Beitrag für die Zeitschrift »Vereinte Nationen« ausdrückt, steht es dem Rechtsträger kraft originären Rechtes zu. Schon in der Charta der Vereinten Nationen wird in Artikel 1 Abs. 2 auf den Grundsatz der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker als der Grundlage für die Festigung des Weltfriedens hingewiesen. Dieser Grundsatz wurde in den 1966 in Kraft getretenen Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen zu einem »Recht« konkretisiert. Im Artikel 1 Abs. 1 der beiden Pakte 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.« Alle Vertragsstaaten haben entsprechend der Charta der Vereinten Nationen die Verwirklichung des Rechts auf Selbstbestimmung zu fördern und dieses Recht zu achten.

Dieses Selbstbestimmungsrecht steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur territorialen Unversehrtheit und politischen Unabhängigkeit der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen. Nach Artikel 2 Abs. 1 sind alle Staaten in ihrer inneren und äußeren Souveränität gleich. Das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes ist demnach ein Recht gegen den Staat. Einerseits tritt als Inhaber dieses Rechts nicht der Staat auf, sondern ein Volk, was die Palastinenser sind, andererseits bedeutet die Inanspruchnahme dieses Selbstbestimmungsrechtes gegenüber einem anderen Staat die Verkleine-

nung seines Hoheitsgebietes. Da Israel die Gebiete besetzt hält, hat es nach geltendem Völkerrecht keinen legalen Hoheitsanspruch und auch keine Souveränität über die Westbank und den Gaza-Streifen. Israel nimmt beides einseitig wider alle internationalen Regeln jedoch für sich in Anspruch.

Das Selbstbestimmungsrecht ist historisch ein Recht gegen den Kolonialismus und die Fremdbestimmung. Israel gehört nach dem Zusammenbruch der ehemaligen Sowjetunion zu den letzten Kolonialvölkern, indem es versucht, durch eine schleichende Besiedlung unumstößliche Fakten in den besetzten Gebieten zu schaffen und die demographische Balance zu seinen Gunsten zu verändern. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat in seiner Resolution Nr. 2625 (XXV) nochmals das Selbstbestimmungsrecht auch für die Kolonialvölker betont und beschlossen, daß die Bewohner solcher Gebiete, die über keine eigene Regierung im Sinne des Kapitels XI der Satzung der Vereinten Nationen verfügen, Vorrang vor den eigenen Interessen haben müssen. Alle Völker haben nach dem in der UN-Charta verankerten Grundsatz der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechtes das Recht, frei und ohne Einfluß von außen ihren politischen Status selbst zu bestimmen. Dabei kann sich das Selbstbestimmungsrecht in der Gründung eines souveränen Staates, in der Vereinigung mit einem souveränen Staat oder der Schaffung eines anderen vom Volk frei bestimmten Staates materialiter ausdrücken. Eine weitere Verwirklichungsform, die mit dem Völkerrecht konform geht, ist die Autonomie oder föderale Struktur.

Daß es sich bei den besetzten Gebieten um ein eigenes Hoheitsgebiet handelt, zeigt sich darin, daß es sowohl geographisch als auch ethnisch eigenständig ist. Das Selbstbestimmungsrecht wird letztendlich nur solchen Völkern zugestanden, deren Streben nach Unabhängigkeit gebilligt wird. Dies ist aber eine Frage der politischen Opportunität und der internationalen Kräfteverhältnisse. Das Spannungsverhältnis zwischen Selbstbestimmungsrecht und staatlicher Souveränität macht die Anwendung unterschiedlicher Maßstäbe erforderlich. So ist zu fragen, wie stark die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechtes der Palästinenser in die bestehenden völkerrechtswidrigen Strukturen eingreifen würde und welchen Grad die Unterdrückung der Palästinenser durch Israel erreicht hat. Wenn ein Staat sich bei seiner Ausübung von Herrschaft über ein fremdes Volk nicht vom Grundsatz der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker leiten läßt und Teile der Bevölkerung einer unerträglichen Diskriminierung und Unterdrückung aussetzt, hat dieses Volk ein Recht, sich gegen dieses Unrecht zur Wehr zu setzen.

Obwohl das moderne Völkerrecht ein Friedensrecht ist, internationale Streitigkeiten friedlich beizulegen sind und die Androhung und Anwendung von Gewalt verboten ist, gibt es doch Ausnahmen vom Gewaltverbot. So kann sich jeder angegriffene Staat verteidigen. Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen sieht ausdrücklich vor, daß keine Bestimmung der Satzung das allgemeine Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung beeinträchtigt. Wenn es dem UN-Sicherheitsrat nicht gelingt, Israel zu verpflichten, die gegen das Land erlassenen Resolutionen einzuhalten, muß die internationale Staatengemeinschaft andere Maßnahmen beschließen, die die Einhaltung garantieren. Ein Widerstandsrecht steht einem Volk auch dann schon zu, wenn es nicht erst kurz vor seiner Existenzvernichtung steht. Gilt ein solches Widerstandsrecht auch für Befreiungsbewegungen?

Während für einen Staat das absolute Gewaltverbot nach Artikel 2 Abs. 4 der UN-Charta gilt, besteht für Befreiungsbewegungen bis heute nach allgemeiner Völkerrechtsmeinung eine Ausnahme. Hier gehen die Rechte von Befreiungsbewegungen weiter als die der Staaten. So wurde auf der 25. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen erstmalig von einem »inhärenten Recht der Kolonialvölker, mit allen notwendigen, ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln gegen die Kolonialmächte zu kämpfen, welche ihr Streben nach Freiheit und Unabhängigkeit unterdrücken«, gesprochen. Unter der Führung Algeriens hatte 1966 eine Gruppe afro-asiatischer Staaten in dem Sonderkomitee für die Prinzipien des Internationalen Rechts in der UNO versucht, das Gewaltverbot des Artikels 2 Abs. 4 so zu interpretieren, daß die Gewaltanwendung der Befreiungsbewegungen nicht unter die Verbotsnorm fällt. Der Vorschlag scheiterte am Widerstand der westlichen Staaten. Noch bevor verschiedene Befreiungsbewegungen — darunter auch die PLO — den Beobachterstatus in der UN-Generalversammlung erhielten und eine Definition der Aggression verabschiedet worden war, gelang es einer Reihe aufeinanderfolgender Resolutionen, die Anerkennung des bewaffneten Kampfes durchzusetzen. Gegen den Widerstand von 13 westlichen Staaten wurde 1973 die Resolution 3103 über den rechtlichen Status von Kombattanten, die gegen koloniale, rassistische und fremde Herrschaft kämpfen, verabschiedet. Zusammen mit der Aggressionsdefinition von 1974, die den antikolonialen und antirassistischen Befreiungskampf von dem Begriff der Aggression ausnimmt, läßt sich feststellen, daß seit diesem Zeitpunkt die überwiegende Zahl der Staaten den bewaffneten Kampf der Befreiungsbewegungen als legitim und mit dem Völkerrecht vereinbar anerkennt, wie der Bonner Völkerrechtler Christian Tomuschat in der Zeitschrift »Vereinte Nationen« von 1974 feststellt. Die juristische Be-

gründung des bewaffneten Befreiungskampfes liefert Artikel 51 der UN-Charta. Trotz des heftigen Widerstandes der westlichen Staaten und Israels »muß heute die Gewaltfrage im Befreiungskampf durch die Resolutionspraxis der UNO und die Staatenpraxis völkerrechtlich als entschieden betrachtet werden«, wie Norman Paech und Gerhard Stuby in »Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen« konstatieren.

Solche Widerstandskämpfer kommen auch in den Schutz der Genfer Konvention, denn im I. Zusatzprotokoll zu dem Genfer Abkommen vom 8. Juni 1977 heißt es in Artikel 1 Abs. 4, daß zu den in Abs. 3 genannten Situationen auch gehören »bewaffnete Konflikte, in denen Völker gegen Kolonialherrschaft und fremde Besetzung sowie gegen rassistische Regime in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen, wie es in der Charta der Vereinten Nationen und in der Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt ist.« Die Abstimmung über diesen Artikel endete 87:1:11. Israel stimmte als einziges Land dagegen, weil es eine völkerrechtliche Legitimation des Befreiungskampfes der Palästinenser fürchtete. In der Tat ist die Einführung gewisser Motive in Form von ideologisch besetzten Begriffen in das humanitäre Völkerrecht in der Literatur umstritten. Begriffe wie »Befreiungskriege« sind gerade im Kriegsrecht mit seiner humanitären Zielsetzung ein Anachronismus. Die PLO als ein »Organ, das ein Volk vertritt« (palästinensischer Nationalrat) hat sich durch einseitige Erklärung an den Depositär (Schweiz) verpflichtet, die Genfer Konvention und das I. Zusatzprotokoll in bezug auf den Konflikt mit Israel anzuwenden. Israel hat das Zusatzprotokoll noch nicht unterzeichnet.

Der Kampf von Befreiungsbewegungen, die gegen eine »fremde Besetzung« kämpfen, wurde von den Verfassern der Genfer Konvention als ein nicht-internationaler Konflikt eingestuft, in dem der gemeinsame Artikel 3 anwendbar sein sollte. Diese Befreiungskriege werden aber als legitim anerkannt, und zusammen mit Artikel 3 Genfer Konvention und dem I. Zusatzprotokoll werden Aufständische als existent betrachtet. Ihr Konflikt wird zu einem internationalen Konflikt, wodurch das gesamte humanitäre Völkerrecht auf ihn anwendbar würde, sprich auch die Vierte Genfer Konvention (VGK), was Israel immer bestritten hat.

Mit welchen Mitteln kann nun das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser durchgesetzt werden, ohne gegen das Völkerrecht zu verstoßen? Im klassischen Völkerrecht war das Mittel der Interessendurchsetzung eindeutig, und zwar in Form des Krieges. Im klassischen Völkerrecht wäre aber

das Volk oder eine Volksgruppe nie Träger eines legitimen völkerrechtlichen Anspruches gewesen. Das moderne Völkerrecht dagegen hat das Selbstbestimmungsrecht zu einer Völkerrechtsnorm erhoben. Gleichzeitig wurde aber der Krieg als Mittel der Rechtsdurchsetzung beseitigt. Somit befinden sich die Palästinenser völkerrechtlich in einem Dilemma. Einerseits gilt für sie das Gewaltverbot, andererseits aber auch das Recht auf nationale Selbstbestimmung. Deshalb kann das Selbstbestimmungsrecht nur friedlich durchgesetzt werden.

Was bietet nun das moderne Völkerrecht solchen Völkern an, die unter Fremdherrschaft leben und leiden müssen? Insbesondere der im modernen Völkerrecht verankerte Menschenrechtsgedanke hat die Trennung zwischen innerstaatlicher Alleinzuständigkeit und internationalem Mitspracherecht anderer Staaten ambivalent werden lassen. Wird somit durch Artikel 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls mit dem Begriff »fremde Besetzung« eine Art sanktionierte Selbsthilfe in Ermangelung anderer völkerrechtlicher Instrumente zur Rechtsdurchsetzung eingeführt? Obwohl die Ausdehnung des Schutzes dieses Artikels auf den genannten Konflikt nur dadurch möglich wird, daß eine mögliche Gewaltanwendung, die durch die Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts entsteht, als Krieg im völkerrechtlichen Sinne betrachtet werden würde, ohne Rücksicht, ob auch die anderen Kriterien vorliegen, die dies rechtfertigen würden, kann daraus im juristischen Sinne keine Rechtfertigung von Gewalt abgeleitet werden. So schreibt Otto Kimminich in seiner Abhandlung über den »Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten«: »Denn auch die Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht kann die Anwendung militärischer Gewalt nicht rechtfertigen. Eine solche Rechtfertigung ist nach geltendem Völkerrecht vielmehr nur dann gegeben, wenn sich die Anwendung militärischer Gewalt als Verteidigung gegen einen Angriff darstellt.« Ein solcher läßt sich wohl von seiten der Palästinenser nicht mehr konstruieren. Kimminich befürchtet, daß die in Artikel 1 Abs. 4 enthaltenen Begriffe eine Sprengkraft besitzen, die »das gesamte System des geltenden Völkerrechts zu zerstören und die Hoffnung auf die Erhaltung des Weltfriedens zunichte« machen würden, wenn die ursprünglichen Begriffsinhalte umgedeutet werden würden. Somit bleibt es bei der alten Sprachregelung: Des einen Terrorist ist des anderen sein Freiheitskämpfer. Terrorismus ist immer nur der Krieg, den der Gegner führt.

In der israelischen Regierungsterminologie ist jeder Anschlag auf Israelis Terrorismus. Diese Sprachregelung wurde von den internationalen Medien so internalisiert, daß es ihnen schwerfällt, zu differenzieren. Nicht jeder

palästinensische Widerstand ist jedoch gleichzusetzen mit Terrorismus. So kann von Terrorismus nur dann gesprochen werden, wenn neben Tätern und Opfern noch ein Dritter getroffen werden soll. So handelt es sich um Terrorismus, wenn Palästinenser einen Schulbus mit Kindern kidnappen, um die Regierung Israels zu einer Gegenleistung zu zwingen. Ein klassisches Beispiel für Staatsterrorismus war die Vertreibung von 500.000 Libanesen aus dem Süden Libanons im Juli 1993, um die libanesische Regierung zu zwingen, gegen die Hisbollah (Partei Gottes) vorzugehen, die vom Südlibanon aus israelische Städte und Siedlungen mit Raketen beschossen und dabei immer wieder Israelis getötet hat. Dieses Verhalten der Hisbollah muß ebenfalls als Terrorismus bezeichnet werden, da sie durch die Tötung Unschuldiger die Regierung Israels zwingen wollte, aus der Sicherheitszone im Süden Libanons abzuziehen.

Israel hat den Palästinensern und der ganzen Welt demonstriert, daß es in kürzester Zeit ein halbe Million Menschen vertreiben kann. Seit dem Trauma von 1948 und 1967 leben die Palästinenser deshalb in ständiger Angst, dies könne sich wiederholen; damals wurden 700.000 von ihnen vertrieben. Rechtswidrig sind die israelischen Vergeltungsschläge gegen Unbeteiligte, die Sprengung von Häusern, die Bombardierung ganzer Dörfer, die Verhängung von Ausgangssperren als Form der Kollektivstrafe, weil man dadurch glaubt, die Terroristen von der Bevölkerung isolieren zu können; dies ist bisher nicht gelungen bzw. hatte nur den gegenteiligen Effekt: Die Menschen solidarisierten sich mit den »Terroristen«. Wenn dagegen ein Palästinenser einen Soldaten tötet - er repräsentiert die Staatsmacht -, dann ist dies Mord, der bestraft gehört.

Widerstand ist nur dann gerechtfertigt, wenn es einen Rechtfertigungsgrund gibt. Liegt ein solcher bei allen Taten der Palästinenser immer vor? Gibt es keine anderen Formen des Widerstandes gegen Unrecht als die Tötung von Menschen? Ein Volk, das seit der Besetzung seines Landes vor 27 Jahren solche Demütigungen, Diskriminierungen und den Verlust seines Landes und Besitzes erleiden mußte, hat nach dem Völkerrecht ein Recht auf Widerstand. Auf welcher Grundlage hält Israel die Westbank, den Gaza-Streifen und die Golan-Höhen immer noch besetzt? Mit welchem Recht richteten der damalige Ministerpräsident Shimon Peres und der damalige Verteidigungsminister Yitzhak Rabin eine Sicherheitszone im Süden Libanons ein, nachdem Menachem Begin und sein radikaler Verteidigungsminister Ariel Sharon nach dem Desaster des Libanonfeldzuges zurücktreten mußten? Israel operiert dort immer noch nach Belieben. Die Hisbollah hat gegen diese völkerrechtswidrige Besetzung Widerstand angekündigt.

Ein trauriges Kapitel israelischer Politik ist ihre systematische Dehumanisierung der Palästinenser. Die ständig Titulierung der Palästinenser als »Terroristen« hat ihre Wurzeln vor der Staatsgründung. Die Palästinenser wurden schon von den Kämpfern der Hagana als »Terroristen« und »Mörder« bezeichnet, wie der melkitische Priester Elias Chacour in seinen Büchern ausgeführt hat. Diese Herabsetzung der Palästinenser begann schon in den zwanziger Jahren. So sprach Vladimir Jabotinsky 1929 über die Bewohner von Jaffa von »Bastarden, Rowdies und Gesindel«. Raphael Eitan sprach 1988 von einem »Krebsgeschwür, das beseitigt werden müsse«, oder von »Küchenschaben«, und daß man einen »Rattenfänger von Hameln« benötige, um die Palästinenser loszuwerden. In einem Interview mit der ARD sprach Yitzhak Rabin noch am 15. Dezember 1992 von »Raubtieren und Untermenschen«. Auch Menachem Begin nannte Arafat »ein zweibeiniges Tier mit behaartem Gesicht« und sein Nachfolger Yitzhak Shamir sprach 1989 von Palästinensern als »Heuschrecken, die zertreten werden« sollten. Diese herabsetzende Terminologie hat mit zur Brutalisierung der israelischen Gesellschaft und des Militärs und seinem Verhalten gegenüber der Zivilbevölkerung beigetragen. Fast täglich kann man in israelischen Zeitungen Schlagzeilen lesen wie »Jagd auf Terroristen«, »eine Jagd fand statt« etc. Wer in diesem Jargon über Menschen spricht, braucht sich nicht zu wundern, wenn bei 20jährigen Soldaten die Gewehre locker sitzen. War nicht auch einmal der frühere Ministerpräsident Menachem Begin ein gesuchter »Terrorist« in der britischen Mandatszeit? Warum mußte man die PLO und jetzt die Hamas pauschal als »Terroristen« diffamieren? Nach den Motiven dieser Menschen aber wird von israelischer Seite nicht gefragt. Ministerpräsident Rabin reklamiert für Israel ein Recht der Bombardierung des Libanons, den Guerillas aber sprach er ein solches ab. Es ist zu hoffen, daß sich durch die gegenseitige Anerkennung auch eine menschlichere Beurteilung der Palästinenser in der israelischen Öffentlichkeit durchsetzt.

Wie verhält es sich mit den gewalttätigen Siedlern in den besetzten Gebieten, die fast alle bewaffnet sind und von denen etliche die Palästinenser mit ihren Maschinenpistolen terrorisieren? Wie sollen Menschen reagieren, denen ihr Land weggenommen wird, das sie seit Generationen bebaut haben, und auf dem eine Siedlung errichtet wird, nur weil religiöse Fanatiker meinen, dort siedeln zu müssen? Mit welchem Recht? Die erbärmliche Situation der Palästinenser muß immer mit bedacht werden, wenn man sie pauschal als »Terroristen« diffamiert. Ihr Widerstand muß deshalb in legitim und illegitim unterschieden werden. Trägt letztendlich nicht der israelische Regierungschef die Verantwortung für den Tod israelischer Soldaten,

die im Süden Libanons durch Angriffe der Hisbollah getötet wurden, weil die Präsenz der Israelis dort wider das Völkerrecht ist? Ist das Vorgehen der Hisbollah gegen die völkerrechtswidrige Besetzung Südlibanons durch Israel nicht eine »fremde Besetzung« und fällt damit unter das I. Genfer Zusatzprotokoll? Die Situation ist in der Tat etwas komplizierter, als es die israelischen regierungsamtlichen Verlautbarungen glauben machen wollen. Wie nun die völkerrechtliche Lage in den besetzten Gebieten ist, soll im nächsten Schritt näher dargestellt werden.

## 2. Völkerrechtliche Grundlagen der Besetzung

Das Völkerrecht gibt den Staaten ein Instrumentarium an die Hand, das das Verhalten zwischen ihnen friedlich regeln soll. Es definiert seine Subjekte und deren Rechte und Pflichten, hat eigene Rechtsetzungsmethoden, weitet seine Normierungen auf immer weitere Bereiche seiner Subjekte (Staaten) aus und verfügt über Verfahrensweisen und Mechanismen der Streitbeilegung. Das Völkerrecht stellt somit eine geschlossene Rechtsordnung dar, wie es Otto Kimminich nennt.

Die Epoche des klassischen Völkerrechts ist zu Ende; sie erstreckte sich vom Westfälischen Frieden 1648 bis zum Ende des Ersten Weltkrieges. In ihr wurde nur zwischen Krieg und Frieden unterschieden. Man sprach noch bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts von einem Friedens- und einem Kriegsrecht. Das klassische Völkerrecht unterwarf nicht den Krieg, sondern nur einzelne Kriegshandlungen einer rechtlichen Nachprüfung und legte damit die Grundlagen für das humanitäre Völkerrecht, das sich noch während der Geltung des klassischen Völkerrechts im Kriegsrecht herausbildete. Das klassische Völkerrecht kannte nicht die Pflicht der Staaten zum Frieden, wie dies das moderne Völkerrecht verbindlich festlegt. Es fand ein Wandel von der Kriegsfreiheit zum Kriegsverbot statt.

Die Behandlung der Palästinenser in den besetzten Gebieten wirft immer wieder die Frage nach den völkerrechtlichen Grundlagen der Besetzung auf. Welches Recht gilt auf den Golan-Höhen, in der Westbank oder im Gaza-Streifen? Sind dort britisches, jordanisches, ägyptisches und israelisches Recht oder nur israelische Militärverordnungen in Kraft? Von der palästinensischen Menschenrechtsorganisation Al-Haq wird immer wieder der Vorwurf erhoben, Israel wende aus jedem Bereich nur jene Artikel an, die in seinem Interesse lägen und den Palästinensern schaden. Israel weist dies zurück und veranschaulicht seinen Rechtsstandpunkt.

Welche Konventionen oder Abkommen des Völkerrechts finden in den besetzten Gebieten Anwendung? Bevor wir uns dieser Frage zuwenden, sollen noch einige systematische Aussagen zum Entstehen und zur Struktur des Völkerrechts gemacht werden, da der Ursprung des Konfliktes zwischen Israel und den Palästinensern neben der politischen auch eine rechtliche Dimension hat, die nicht zu unterschätzen ist.

Hauptquelle des Völkerrechts sind internationale Verträge und internationales Gewohnheitsrecht. Konventionen oder Verträge sind Abkommen zwischen Staaten, die in der Regel in schriftlicher Form abgefaßt sind. Die Gründe für die Abfassung eines Vertrages können Meinungsverschiedenheiten über gewisse politische Sachverhalte sein, wie z.B. die Gründung internationaler Organisationen oder die Kodifizierung von internationalem Gewohnheitsrecht. Das internationale Gewohnheitsrecht läßt sich aus der »Staatenpraxis« ableiten. Eine bloße Wiederholung gewisser staatlicher Akte ist aber nicht hinreichend, sondern diese müssen vielmehr von einer Rechtsüberzeugung getragen sein. Bevor man von Gewohnheitsrecht sprechen kann, müssen drei Faktoren erfüllt sein: Erstens muß eine wiederholte und regelmäßige, einheitliche Übung vorliegen, die zweitens von der Überzeugung getragen sein muß, rechtlich zu diesem Verhalten verpflichtet zu sein, und die drittens der widerspruchslösen Hinnahme der Gewohnheit seitens der anderen Völkerrechtssubjekte bedarf.

Als weitere Rechtsregeln zum Schutz der Menschen haben sich das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte entwickelt. Es mag auf den ersten Blick paradox klingen, aber das gesamte internationale Kriegsrecht ist humanitäres Völkerrecht. Dieses Kriegsrecht will nicht den Krieg erleichtern und seine Zerstörungskraft erhöhen, sondern den Krieg so begrenzen, daß menschliches Leid möglichst gemildert wird. Damit ist der Teil des Kriegsrechts gemeint, der den Schutz von Personen betrifft. Diese Art von internationalen Verträgen reicht bis zur Unterzeichnung der ersten Genfer Konvention vom 22. August 1864 zurück. Auf der ersten Haager Friedenskonferenz vom 29. Juli 1899 wurden das »Reglement betr. die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges« verabschiedet. Diese Haager Landkriegsordnung (HLKO) enthält wichtige Teile des Rechts des Kriegsgefangenen und der Zivilbevölkerung. Auf der zweiten Haager Friedenskonferenz vom 18. Oktober 1907 wurde das Abkommen über die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges und die dazugehörige Landkriegsordnung in verbesserter Fassung angenommen (IV. Haager Konvention von 1907). Die gleiche Konferenz stimmte einer Verbesserung des früheren Abkommens von 1864 zu (X. Haager Konvention von 1907).

Der Erste Weltkrieg stellte die Haager Konvention auf eine erste Probe. Durch die Kriegserfahrungen belehrt, wurden nach Kriegsende Vorschläge für deren Neufassung unterbreitet. Das Kriegsgefangenenrecht von 1907 erwies sich als ergänzungsbedürftig. 1929 kam es in Genf zu einer neuen Staatenkonferenz, die am 27. Juli 1929 zwei Abkommen verabschiedete, die die Lage der Verwundeten, Kranken und Kriegsgefangenen in der Zukunft verbessern sollte.

Dieser »Haager-Rechtskreis« bildet die eine Quelle des internationalen humanitären Völkerrechts. Die andere stellen die vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949 dar. In 429 Artikeln werden die Verwundeten und Kranken der Land- und Seestreitkräfte sowie der Schiffbrüchigen der Seestreitkräfte, die Behandlung der Kriegsgefangenen und der Zivilpersonen im Krieg als »Genfer Rotkreuz-Abkommen« oder »Genfer Konvention« bezeichnet. Dieser »Genfer-Rechtskreis« bildet zusammen mit dem »Haager-Rechtskreis« die völkerrechtlichen Grundlagen für die Behandlung der von Israel besetzten Gebiete und zählt zum internationalen humanitären Völkerrecht.

Daneben gibt es die internationalen Menschenrechte. Beide Bereiche, internationales humanitäres Völkerrecht und internationaler Menschenrechtsschutz, überlappen sich und dienen dem Schutz des Individuums. Der Schutz der Menschenrechte zielt immer auf die eigene Bevölkerung in Friedenszeiten ab, wie z.B. innerstaatlich bei der Habeas-Corpus-Akte von 1679 oder international beim Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (ICCPR). Dieses System des Menschenrechtsschutzes beruht grundsätzlich immer noch auf dem Willen der Staaten, da nur sie Völkerrechtssubjekte, sprich Träger von Rechten und Pflichten, sind. So schreibt Otto Kimminich in seiner »Einführung in das Völkerrecht«: »Solange der einzelne nicht als (partiell) Völkerrechtssubjekt anerkannt ist, kann er auf völkerrechtlicher Ebene grundsätzlich nur durch seinen Heimatstaat - d.h. den Staat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt - geschützt werden.« Wie schwer sich die Staaten tun, den Schutz ihrer Bürger einer internationalen Kontrolle auszusetzen, hat die im Juni 1993 in Wien tagende Weltmensenrechtskonferenz der Vereinten Nationen deutlich gemacht. Insbesondere die Staaten der Dritten Welt haben sich gegen einen UN-Hochkommissar für Menschenrechte und die Einrichtung eines internationalen Gerichtshofes für Menschenrechte vehement gewehrt. Dies wird immer noch nach herrschender Völkerrechtsmeinung als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates angesehen. Trotz dieses veralteten Souveränitätsdenkens sollen selbst in Kriegs- oder Besatzungszeiten gewisse Menschenrechte geachtet werden.

Welches Recht findet bei einer »kriegerischen Besetzung« Anwendung? Der De-facto-Status einer Besetzung eignet sich nur im Krieg oder einer kriegerischen Auseinandersetzung. Eine solche temporäre Kontrolle ist statthaft im Kontext einer militärischen Notwendigkeit. Die Besetzung ist nur erlaubt im Falle der Verteidigung; sie ist demnach zeitlich begrenzt. Ein Besatzer erlangt über das betreffende Gebiet weder Souveränität noch irgendwelche Rechte wie die Kontrolle über Ressourcen oder gar originäre Gesetzgebungsbefugnisse. Die fremde Regierung ist entweder besiegt, im Exil oder nicht mehr existent. Die einheimische Bevölkerung behält ihre Souveränität in Form des Selbstbestimmungsrechts. Eine Annexion ist völkerrechtlich verboten. Der Besatzer erlangt keine legalen Rechte. Er ist verpflichtet, die öffentliche Ordnung, soweit es ihm möglich ist, wiederherzustellen; er hat das Recht, seine Armee zu schützen. Die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung schließt auch die Garantie eines normalen Lebens der Zivilbevölkerung mit ein. Jede Änderung muß zum Nutzen der einheimischen Bevölkerung oder zum Schutz der Besatzungsarmee erfolgen. Der gesetzliche Rahmen sollte sich deshalb auf folgende Rechtsbereiche beschränken: lokales bürgerliches Recht, lokales Strafrecht, Militärverordnungen nur zum Schutz der Verteidigung.

Was die Anwendbarkeit von Völkerrecht auf innerstaatliches Recht anbelangt, entscheidet jeder Staat nach eigenem Gutdünken. Nach englischem Rechtsverständnis wird Völkergewohnheitsrecht immer dann auch innerstaatlich angewandt, wenn das Parlament nichts Gegenteiliges beschließt, internationales Völkervertragsrecht hingegen bedarf aber einer ausdrücklichen Übernahme in innerstaatliches Recht. Diese Haltung wurde von den israelischen Gerichten kurz nach der Unabhängigkeit des Staates eingenommen. Konkret heißt dies, daß die Regeln des Völkerrechtes die staatlichen Stellen so lange nicht in ihrem Verhalten gegenüber ihren Bürgern binden -selbst wenn der Staat den Vertrag unterzeichnet hat -, solange dieser Vertrag nicht durch ein innerstaatliches Gesetz übernommen worden ist. Demzufolge sind nur die »humanitären Bestimmungen« der Genfer Konvention anwendbar, aber nicht »justiziabel« vor israelischen Gerichten. In einigen Fällen hat das Oberste Gericht in Israel entschieden, daß das Unterfangen, sich nach diesen Bestimmungen zu richten, legale und administrative Kraft besitzt. Im Falle von Deportationen hat Israel diese Möglichkeit in seinem innerstaatlichen Rechtssystem ausgeschlossen. Deportationen sind aber immer noch nach den Notstandsverordnungen aus der britischen Mandatszeit nur in den besetzten Gebieten möglich, mit denen sie auch begründet werden.

Kurz nachdem die ersten Fragen aufgrund der Besetzung zur Entscheidung anstanden, hat das Oberste Gericht in Israel diese Unterscheidung angewandt, ohne hinreichend der Frage nachgegangen zu sein, wie es sich bei einer »kriegerischen Besetzung« verhält. Das Gericht vertrat die Ansicht, daß Taten, die durch das Militär geschehen, nach Völkergewohnheitsrecht und nicht Völkervertragsrecht beurteilt werden müßten. Sie unterlägen aber formal einer rechtlichen Nachprüfung durch das Oberste Gericht.

In bezug auf die besetzten Gebiete akzeptiert die israelische Regierung nur die HLKO als bindend, weil sie im Gegensatz zur Genfer Konvention Völkergewohnheitsrecht ist. Auch Völkergewohnheitsrecht ist nur dann für die staatlichen Organe bindend, solange es nicht im Widerspruch zum innerstaatlichen Recht stehe, so das Oberste Gericht. Obwohl Israel die Genfer Konvention ohne Vorbehalte 1951 unterzeichnet hat, leugnete es die Anwendbarkeit auf die besetzten Gebiete. Nur der Oberste Richter Alfred Witkon vertrat in der Entscheidung Elon Moreh eine Minderheitenmeinung: »Es ist ein Fehler zu glauben, ..., daß die Genfer Konvention nicht auf Judäa und Samaria angewandt werden kann. Sie ist anwendbar, obwohl ... sie vor diesem Gericht nicht justiziabel ist.« Die gleiche Ansicht vertrat der Oberste Richter Haim Cohen in anderen Fällen. Die israelische Regierung begründet ihre ablehnende Haltung gegenüber der Konvention mit Artikel 2 derselben. Danach sind die Regeln anzuwenden »in allen Fällen eines erklärten Krieges oder jedes anderen bewaffneten Konflikts, der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird.

Das Abkommen findet auch in allen Fällen vollständiger oder teilweiser Besetzung des Gebietes einer Hohen Vertragspartei Anwendung, selbst wenn diese Besetzung auf keinen bewaffneten Widerstand stößt.

Ist eine der am Konflikt beteiligten Mächte nicht Vertragspartei des vorliegenden Abkommens, so bleiben die Vertragsparteien in ihren gegenseitigen Beziehungen gleichwohl durch das Abkommen gebunden. Sie sind ferner durch das Abkommen auch gegenüber dieser Macht gebunden, wenn diese dessen Bestimmungen annimmt und anwendet.«

Für die Genfer Konvention ist es daher unerheblich, ob eine Kriegserklärung stattgefunden hat oder eine Partei den Kriegszustand leugnet. Kein Staat kann sich den Verpflichtungen, die aus der Konvention resultieren, entziehen. Für Israel waren weder Jordanien noch Ägypten »Hohe Vertragsparteien« - sprich, hatten keine rechtmäßige Souveränität -, da Jordanien 1950 die Westbank illegal annektiert und Ägypten den Gaza-Streifen niemals annektiert habe, deshalb könne nicht von Besetzung, sondern nur

von »verwalteten Gebieten« gesprochen werden. Einen solchen Terminus aber kennt das Völkerrecht nicht. Beide Staaten hatten nach israelischer Ansicht keine rechtmäßige Souveränität ausgeübt. Diese Position wurde bereits 1977 von dem damaligen israelischen Außenminister Moshe Dayan vor der 32. Vollversammlung der Vereinten Nationen vorgetragen.

Mit dieser Position steht Israel in der internationalen Staatengemeinschaft völlig isoliert da. Das Internationale Rote Kreuz (IKRK), die überwiegende Zahl der Rechtsgelehrten Israels, die Vereinten Nationen und alle Völkerrechtler von Rang haben die israelische Position zurückgewiesen. So argumentiert das IKRK, daß die VGK nicht nach der Souveränität einer Partei in einem Konflikt frage. Die Konvention sei auf alle Gebiete anwendbar, die im Zuge eines bewaffneten Konfliktes besetzt würden, unabhängig vom Status des Gebietes. Andere Kommentatoren haben festgestellt, daß Artikel 2 irrelevant sei. Er wurde nur in die Konvention aufgenommen, um auch solche Besetzungen wie die durch die Nazis in Dänemark mit dieser Konvention auffangen zu können. Der erste Paragraph des Artikels 2 sei auf alle bewaffneten Konflikte anwendbar, die zwischen zwei oder mehreren Hohen Vertragsparteien entstehen. Deshalb sei er auf die Besetzung, die sich aus dem bewaffneten Konflikt zwischen Israel, Jordanien und Ägypten ergäbe, anwendbar. Trotz dieser Meinungsunterschiede in der Interpretation der Konvention hat Israel einer umfassenden Kooperation mit dem IKRK zugestimmt und sich daran auch gehalten.

Im Gegensatz zur HLKO kennt die VGK keine »Allbeteiligungsklausel«. Sie gilt zwischen den Vertragsparteien auch dann, wenn sich an dem Konflikt eine Macht beteiligt, die nicht Vertragspartner ist. Die Gültigkeit der Konvention hängt also nicht von der formalen Souveränität über ein Gebiet ab. Sie gilt für alle besetzten Gebiete, unabhängig vom Status derselben. Israel erkennt nur die »humanitären Bestimmungen« der VGK an, hat aber nie gesagt, was es darunter versteht. Man kann zu Recht fragen, warum die israelische Regierung die humanitären Bestimmungen anerkennt, aber immer noch seine Zweifel an der formalen Anwendbarkeit der Konvention äußert. Eine Erklärung könnte sein, daß Israel besorgt war, daß durch die Anerkennung der Anwendbarkeit der Genfer Konvention eine rechtliche Lage hätte entstehen können, nach der die Verwaltungen durch Jordanien und Ägypten über die besetzten Gebiete als legitime Souveränität ausgelegt werden könnten. Anders ausgedrückt: Die Abweichungen in den Ansätzen zwischen Israel und dem IKRK waren nicht so sehr über theoretisch-legale Probleme als vielmehr über deren politische Auswirkungen.

Als Gegenargumente wurden angeführt, daß sich die Genfer Konvention mehr mit Menschen als mit Gebieten befaßt. Mehr mit Menschenrechten als mit Rechtsfragen, die den Status der Gebiete betreffen. Israel mag befürchtet haben, daß bei Unterschrift der VGK andere Staaten die Aktivitäten Israels in den besetzten Gebieten kritisch beobachten würden. Indem sich Israel nur auf die »humanitären Bestimmungen« beschränkte, hat es einer solchen genauen Überprüfung einen Riegel vorgeschoben. Ein solcher Einspruch von außen wurde somit durch das Argument, daß die Konvention nicht anwendbar sei, unterbunden. Darüber hinaus haben die verschiedenen israelischen Regierungen es aus innenpolitischen Gründen vermieden, von besetzten Gebieten zu sprechen, insbesondere solche Regierungen, in denen Mitglieder der Herut-Partei sitzen, da diese Partei ideologisch dem Konzept von »Eretz Israel« anhängt.

Daß Israel es mit seiner unflexiblen Haltung selbst seinen Freunden nicht leichtmacht, zeigt die Tatsache, daß die USA am 1. Juni 1969 im UN-Sicherheitsrat von Israel verlangt haben, die VGK anzuerkennen. Am 4. Februar schloß sich die USA einer Resolution der UN-Menschenrechtskommission an, die die Nichtanwendung der Genfer Konvention durch Israel rügte. Auch in seinen jährlichen Menschenrechtsberichten unterstreicht das U.S.-Department of State, daß die Genfer Konvention auf die besetzten Gebiete anzuwenden sei.

Das Oberste Gericht in Israel hat die HLKO als bindend für die israelische Rechtsordnung in den besetzten Gebieten anerkannt, die Genfer Konvention aber nur unter der Bedingung, daß sie durch ein spezielles Gesetz in das israelische Recht inkorporiert werden würde; bisher sind alle Versuche dieser Art gescheitert. Der HCJ hat implizit zugelassen, daß die israelische Macht in den besetzten Gebieten als souveräne Macht auftritt. Die Ablösung einer ehemaligen Regierung durch Israel wird als ein souveräner Akt angesehen. Diese Haltung steht in krassem Widerspruch zum Völkerrecht, wonach eine Besatzungsmacht keinerlei rechtliche Souveränität aus einer Besetzung ableiten kann.

Die Entscheidungen des Obersten Gerichts in bezug auf die Genfer Konvention sind nicht einheitlich. Obwohl das Gericht immer betont hat, daß die Konvention nicht durchsetzbar sei, hat das Gericht nichtsdesto-trotz seine Sicht über die Rechtmäßigkeit eines gewissen Aktes unter den Bestimmungen der Konvention dargelegt. So entschied das Gericht unter Vorsitz von Meir Shamgar, daß Artikel 49 VGK, der einen Transfer der eigenen Bevölkerung in besetztes Gebiet verbietet, nicht auf Deportationen von Individuen aufgrund von Sicherheitsmaßnahmen anwendbar sei.

In einem anderen Fall argumentierte die Mehrheit der Richter, daß Artikel 76 - Absitzen von Strafen wegen Verstößen gegen die öffentliche Ordnung in den besetzten Gebieten - nicht auf die Administrativhaft anzuwenden sei. Auf der anderen Seite hat das Gericht bei sensiblen Fragen eine Stellungnahme mit dem Hinweis abgelehnt, die Konvention sei nicht gerichtlich anwendbar, wie z.B. in den Fragen der jüdischen Siedlungen in den besetzten Gebieten. Das Gericht hat sich geweigert, die Frage zu beantworten, ob diese Siedlungen Artikel 49 der Genfer Konvention verletzen. Die einzige Ausnahme, die zwei Richter als zulässig empfunden haben, ist, daß die Regierung offiziell erklärt, die »humanitären Bestimmungen« der Konvention aufgrund von Verwaltungsvorschriften umzusetzen und respektieren zu wollen. In einem Fall, die Lebensbedingungen im Internierungslager Ketziot (Ansar III) im Negev betreffend, vertrat der Oberste Richter Gabriel Bach die Ansicht, daß die Regierung durch das humanitäre Völkerrecht gebunden sei und sie deshalb die Überfüllung des Lagers abbauen müsse.

### 3. Das Rechts- und Verwaltungssystem

Nach Völkerrecht ist eine Besatzungsmacht verpflichtet, für die Sicherheit der Bevölkerung und der eigenen Armee zu sorgen. Zu diesem Zweck darf der Besatzer auch Militärgerichte einsetzen, die Verstöße gegen die Sicherheit der Besatzungsmacht ahnden sollen. Dieses Recht ist in Artikel 43 HLKO niedergelegt. Es erlaubt der Besatzungsmacht, »alle von ihm abhängenden Vorkehrungen zu treffen habe, um nach Möglichkeit die öffentliche Ordnung und das öffentliche Leben wiederherzustellen oder aufrechtzuerhalten, und zwar, soweit kein zwingendes Hindernis besteht, unter Beachtung der Landesgesetze«. Für Gesetzesänderungen sind also enge Grenzen gesetzt. Das heißt, daß die Militärgerichte das lokale Strafrecht bei Verstößen anzuwenden hätten, wie es auch im Artikel 64 der VGK gefordert wird. »Das Strafrecht des besetzten Gebietes bleibt in Kraft, soweit es nicht durch die Besatzungsmacht außer Kraft gesetzt oder suspendiert werden darf, wenn es eine Gefahr für die Sicherheit dieser Macht oder ein Hindernis bei der Anwendung des vorliegenden Abkommens darstellt. Vorbehaltlich dieser Ausnahme und der Notwendigkeit, eine arbeitsfähige Justizverwaltung zu gewährleisten, setzen die Gerichte des besetzten Gebietes ihre Tätigkeit hinsichtlich aller durch die erwähnten Rechtsvorschriften erfaßten strafbaren Handlungen fort.«

Sofort nach der Besetzung erließ der Militärkommandeur Proklamation Nr. 2, in der es heißt: »Dieses Recht, das am 7. Juni 1967 in diesem Gebiet in Kraft war, bleibt insoweit in Kraft, als es nicht dieser oder anderer Erklärungen oder Befehlen widerspricht, die durch mich erlassen werden, oder solchen Modifikationen unterworfen ist, die durch die Einrichtung einer militärischen Regierung in diesem Gebiet hervorgerufen werden.« Zum Zeitpunkt der Okkupation war also jordanisches Recht in den betreffenden Gebieten in Kraft. Die Militärregierung behauptet, daß die Militärverordnung das bestimmende Recht in der Westbank sei und jordanisches Recht außer Kraft setzte, das den Verordnungen widerspräche. Unter gewissen Umständen kann die Besatzungsmacht weitere Verordnungen erlassen. So heißt es in Artikel 64 Abs. 2 der VGK: »Jedoch kann die Besatzungsmacht die Bevölkerung des besetzten Gebietes Bestimmungen unterwerfen, die ihr unerlässlich erscheinen zur Erfüllung der ihr durch das vorliegende Abkommen auferlegten Verpflichtungen, zur Aufrechterhaltung einer ordentlichen Verwaltung des Gebietes und zur Gewährleistung der Sicherheit sowohl der Besatzungsmacht wie auch der Mitglieder und des Eigentums der Besatzungstreitkräfte oder - Verwaltung sowie der von der Besatzungsmacht benutzten Anlagen und Verbindungslinien.«

Artikel 66 derselben Konvention gestattet die Einsetzung »ordentlicher Militärgerichte« zu, um die erlassenen Maßnahmen durchzusetzen. »Im Falle eines Verstoßes gegen die gemäß Artikel 64 Absatz 2 erlassenen Strafbestimmungen kann die Besatzungsmacht die Angeklagten an ihre nicht-politischen und ordentlich bestellten Militärgerichte überweisen, unter der Bedingung, daß diese im besetzten Lande tagen. Die Berufungsgerichte tagen vorzugsweise im besetzten Land.« Die Entscheidungen der Militärgerichte und der Militärverwaltung können seit 1968 einer rechtlichen Prüfung durch das Oberste Gericht unterzogen werden. Allein die Möglichkeit dieser Überprüfung hält ACRI schon für geeignet, daß sie mäßigenden Einfluß auf die Militärverwaltung ausübe. Wir teilen diese optimistische Beurteilung nicht, da das Oberste Gericht - insbesondere in Fällen von Landenteignungen oder der Besiedlung der besetzten Gebiete - andernfalls eingreifen und solche eklatanten Brüche internationalen Rechts hätte stoppen müssen.

Die Einrichtung von Militärgerichten ist demnach gestattet; ebenso der Erlaß gewisser Militärverordnungen, um die Sicherheit zu garantieren und auch legal durchzusetzen. Die örtliche Gerichtsbarkeit, die vor der Okkupation bestand, besteht zwar formal weiter, ihre Bedeutung ist aber sehr gering. Alle sicherheitsrelevanten Straftaten werden nicht dort, sondern vor

Militärgerichten abgeurteilt. Seit 1989 gibt es formale Berufungsgerichte, vorher wurden Einsprüche vom Militärkommandeur entschieden, was einem »Gnadenakt« gleichkam. Diese ordnungsgemäß eingesetzten, nichtpolitischen Militärgerichte sind aber nach Genfer Konvention gewissen rechtsstaatlichen Mindeststandards unterworfen. Zu diesen Mindeststandards gehören nach Artikel 146 der Genfer Konvention ein ordentliches und faires Gerichtsverfahren, Folterverbot, rechtmäßige Gefangenenerhaltung etc. Verstöße gegen diese Mißstände stellen Brüche der Genfer Konvention dar, die durch die anderen Unterzeichnerstaaten zu ahnden sind.

In den international garantierten Menschenrechten wird immer wieder ein ordentliches und faires Gerichtsverfahren angemahnt. So betonen Artikel 10 und 11 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 die Bedingungen, nach denen ein Prozeß als fair gelten kann. Insbesondere betonen Artikel 71 VGGK die Bedingungen eines ordentlichen Verfahrens sowie Artikel 72 die Prozeduren einer rechtsstaatlichen Verteidigung. Auch der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) vom 19. Dezember 1966, den Israel noch im gleichen Jahr unterzeichnet hat, legt in Artikel 14 Verfahrensregeln für einen fairen Prozeß fest, die von den Militärgerichten nicht immer eingehalten werden. Israel ist als Besatzer verpflichtet, für die Sicherheit der Bevölkerung und seiner Armee zu sorgen. Die Frage stellt sich nun: Wie, mit welchen Mitteln und nach welchem Recht die besetzten Gebiete »verwaltet« werden.

### 3.1 Die Verwaltungsstrukturen

Es stellt sich die Frage, wie mit den jüdischen Siedlern in den besetzten Gebieten umzugehen ist, die offiziell — mit Ausnahme Ost-Jerusalems und der Golan-Höhen - nicht annektiert worden sind. Es mußte also eine Methode gefunden werden, die die Siedler israelischem Recht unterwarf, das aber auf die Palästinenser nicht angewandt werden durfte, weil ja Israel nicht der legitime Souverän dieser Gebiete war und das Land dies auch nicht wollte. Wie läßt sich diese eigenartige Konstruktion in Einklang mit dem Völkerrecht bringen?

Seit der israelischen Besetzung ist weiterhin jordanisches Recht in der Westbank in Kraft. Schon 1968 begann die Besiedlung der Westbank. Bis 1974 lebten dort rund 10.000 israelische Bürger. Nach jordanischem Recht waren diese Menschen Ausländer. Bei zivilen Auseinandersetzungen konnten die lokalen Gerichte, die noch jordanisches Recht, ergänzt durch die

Militärverordnungen, anwandten, Recht sprechen. Bei kriminellen Straftaten entschied der Gebietskommandeur, ob ein Siedler vor ein lokales Gericht gestellt werden sollte oder nicht. Die israelische Regierung behandelt die Siedler oft sehr freundlich und milde, und Rechtsbrüche wurden häufig nicht geahndet, um das Leben der Siedler nicht noch schwerer zu machen, als es schon war, da das jordanische Recht sie nicht gerade bevorzugte. 1979 erklärte Ministerpräsident Menachem Begin, daß die »Bewohner Judäas und Samarias sowie des Gaza-Streifens dem israelischen Recht« unterlägen.

Simultan zu den zwischen 1979 und 1981 stattfindenden Autonomiegesprächen führte Israel gravierende Veränderungen in den besetzten Gebieten durch. So wurden z.B. Landvermessungen von nicht-registriertem Land durchgeführt, eine neue Definition von »Staatsland« eingeführt und die erste Militärverordnung erlassen, die Land zu »Staatsland« erklärte. Des weiteren wurden lokale und regionale jüdische Räte geschaffen sowie eine sogenannte Zivilverwaltung neben der Militärverwaltung aufgebaut. Wie löste nun die Begin-Regierung die schwierige rechtliche Lage der Siedler? Dies gelang mit zwei Kunstgriffen: Erstens wurden einige Gesetze Israels als extritorial anwendbar erklärt, und zweitens wurde den Siedlungen ein anderer legaler Status gegeben als den palästinensischen Orten, damit mußte jordanisches Recht nicht mehr auf die Siedler angewandt werden. Die Extritorialität drückte sich darin aus, daß Notverordnungen und andere Gesetze von der Knesset entweder direkt verabschiedet oder auf dem Wege von Militärverordnungen abgeleitet wurden. Mit Militärerlaß Nr. 1141 wurde israelisches Recht für die jüdischen Siedlungen eingeführt.

Nach Regularien 1 konnte jedermann, der in den besetzten Gebieten eine Straftat begangen hatte, vor israelischen Gerichten verurteilt werden. Aber die Regularien 2 schlossen solche Personen aus, die während der Tatzeit Bewohner der besetzten Gebiete waren. Zu dieser Zeit hatten die meisten Siedler neben ihrem Wohnsitz in den besetzten Gebieten auch noch einen in Israel, deshalb konnten sie auch vor israelischen Gerichten angeklagt werden. Aber für solche, die ausschließlich in den besetzten Gebieten lebten, entschied das Oberste Gericht 1972, daß israelische Gerichte dort keine Zuständigkeit hätten, da diese Personen nach den Regularien 2 davon ausgenommen wären. Dies wurde aber 1975 durch einen Zusatz aufgehoben; seit diesem Zeitpunkt sind israelische Gerichte für die Siedler zuständig. 1984 wurden durch Notverordnungen auch das israelische Steuersystem und die Steuerhoheit auf die besetzten Gebiete ausgedehnt, ohne auf die Siedler Bezug zu nehmen. Im gleichen Jahr wurden neun weitere Gesetze übertragen, wie z.B. das Einwanderungsgesetz von 1952, das Wehrdienstge-

setz von 1959, das Nationalversicherungsgesetz von 1968, das Psychologengesetz von 1968, um nur einige zu nennen.

Um die Siedlungen nicht der Jurisdiktion der ördlichen Verwaltung zu unterwerfen, wurde durch eine Militärverordnung eine eigene Verwaltung für die Siedlungen geschaffen. Anfangs war der Status der Siedlungen nicht eindeutig bestimmt. Es wäre jedoch richtig gewesen, wenn die Siedler, die zur Jurisdiktion eines palästinensischen Ortes gehören, auch dieser unterworfen wären. In der Realität jedoch geschah dies aber nie. Seit 1974 wurden »religiöse Räte« eingerichtet. Sechs Tage vor der Unterzeichnung des Friedensvertrages zwischen Israel und Ägypten wurden durch die Militärverordnung Nr. 783 fünf regionale Räte in der Westbank geschaffen und 1981 durch Militärverordnung Nr. 892 lokale Räte für die Verwaltung bestimmter Siedlungen ins Leben gerufen. Die regionalen Räte waren für das gesamte Land, das in israelischem Besitz war, zuständig.

Diese Räte haben die gleiche Macht wie die israelischen Stadtverwaltungen. Die jüdischen Räte genießen im Gegensatz zu den palästinensischen eine größere Autonomie. Die Vorsitzenden der jüdischen Räte in der Westbank haben beste Verbindungen zu den israelischen Machtzentren. Sie haben in dem »Rat für israelische Siedlungen in Judäa und Samaria« eine starke Lobby. Dies macht sie von der Militärverwaltung unabhängig, von der sie ja auch finanziell nicht abhängen.

Der Gebietskommandeur ist formal die höchste Autorität in seinem Gebiet. Er ist Gesetzgeber, Chef der Exekutive und ernennt die lokalen Richter und die Offiziellen. Die wichtigste Veränderung innerhalb der Militärverwaltung gab es im November 1981, als durch Militärverordnung Nr. 947 eine sogenannte Zivilverwaltung eingerichtet worden ist, die in Wahrheit eine Militärverwaltung geblieben ist. Der »Leiter der Zivilverwaltung« wird vom Gebietskommandeur ernannt. Zwei Ziele wollte man mit dieser Maßnahme erreichen: Erstens wurde die bereits bestehende Trennung zwischen zivilen und militärischen Funktionen in der Militärverwaltung auch formal vollzogen. Zweitens wurden damit viele Militärverordnungen vom Status zeitlich begrenzter Sicherheitsverfügungen zum dauernden Gesetz gemacht.

Wie ist das Verhältnis zwischen Militär- und Zivilverwaltung? Viele Kenner der Materie sehen keinen Unterschied, da die Zivilverwaltung durch den Militärkommandeur der Westbank eingerichtet worden ist. Sie ist durch eine Militärverordnung geschaffen worden, und der Gebietskommandeur ernennt den Leiter. Deshalb darf zu Recht gefolgert werden, daß beide engstens zusammenarbeiten. Die Macht des Leiters der Zivilverwaltung ist nur eine delegierte Macht, und zwar vom Gebietskommandeur. Die gesamte

Verwaltung ist ihm unterstellt. In der Realität ist die Zivilverwaltung also eine erweiterte Militärverwaltung. Dies wurde auch noch einmal in der Militärverordnung Nr. 950 festgehalten, die am 16. Januar 1982 einen Paragraphen zur Verfügung Nr. 947 hinzufügte: »Um jeden Zweifel auszuräumen, es gibt nichts in der Bestimmung dieses Erlasses (947), das ein Privileg oder Recht des Militärkommandeurs oder einer von ihm ernannten Person einschränken oder aufheben würde.« Die »Zivilverwaltung« befindet sich innerhalb des militärischen Hauptquartiers in Beth El. Der Zugang zu diesem Komplex ist sehr schwer und für Palästinenser nur mit speziellen Vorladungen möglich. ACRI ist in seiner Beurteilung zuzustimmen, »daß die Einrichtung nichts weiter bedeutet, als daß irgendeiner die Zivilbehörde als ein Bevollmächtigter des Gebietskommandeurs koordiniert«.

Im Völkerrecht gibt es unterschiedliche Sichtweisen darüber, ob eine Besatzungsmacht überhaupt eine Zivilverwaltung aufbauen darf. Die Zivilverwaltung in den besetzten Gebieten gliedert sich in eine Wirtschafts-, Diensleistungs- und Eigentumsabteilung. Jede Abteilung wird von einem Armeeeoffizier geleitet. Jene, die die wichtigsten Positionen innehaben, sind gewöhnlich Staatsbeamte, die für eine gewisse Zeit beurlaubt worden sind. Hier werden sie als Militärangehörige betrachtet, die für die betreffende Regierungsstelle als »Regierungsdirektoren« tätig sind. Dadurch wollte man von Kenntnissen profitieren, um die Maßnahmen in den besetzten Gebieten mit den korrespondierenden Regierungsstellen besser abstimmen zu können.

Die Macht der Zivilverwaltung wird dadurch stark eingeschränkt, daß alle Maßnahmen, die nicht ziviler Natur sind, eine »militärische oder sicherheitsrelevante Natur« besitzen. Israel hat immer darauf hingewiesen, daß es für die Sicherheit in den besetzten Gebieten zuständig sei und darüber auch nicht verhandle. In diesem Zusammenhang stellen sich zwei Fragen: Sollen sich die Autonomieverhandlungen nur auf solche Maßnahmen beziehen, die nicht »sicherheitsrelevant« sind und die von der Zivilverwaltung ausgeübt werden dürfen? Oder ist die Schaffung einer palästinensischen Polizei ein erster Schritt, um das starre Sicherheitsdogma aufzubrechen? Die Zivilverwaltung kann Genehmigungen und Lizenzen vergeben und ist mit Bildungsfragen befaßt. Sie kontrolliert den Import und Export, Preise, Banken, Steuern, Gebühren und Zölle, Land- und Wasserrechte, Grund- und Besitzverhältnisse, die Stromversorgung, Telefon und Post, den Sozial- und den Gesundheitsbereich. Indem der Leiter der Zivilverwaltung die ihm zugestandenen Rechte nur verwaltet, wird er keine Veränderungen in der Struktur durchsetzen können. Die Verwaltung kann gegenüber den Palästi-

nensern Rechte großzügiger handhaben; einfacher Genehmigungen erteilen, um somit ein System der Begünstigungen aufzubauen. Palästinenser, die sich solcher Vergünstigungen bedienen, werden von ihren Landsleuten als Kollaborateure beschimpft und zum Teil auch deshalb ermordet. Daß man sich solcher Praktiken bediente und kooperationswillige Palästinenser für seine Ziele zu gewinnen versucht hat, hat der frühere Sicherheitsminister Ariel Sharon und der erste Leiter der Zivilverwaltung, Menachem Mil-son, bestätigt. »Es scheint, daß Konzessionen, Genehmigungen von Eigentumstransaktionen u.a. der Kontrolle dienen; durch sie kann die Regierung solche Personen belohnen, die mit Israel zusammenarbeiten, und jene bestrafen, die sich einer solchen Zusammenarbeit verweigern«, so ACRI in seiner Broschüre »The Legal and Administrative System«.

Neben der Militär- und der Zivilverwaltung gibt es noch die aus der jordanischen Zeit stammende lokale Verwaltung. Nach Völkerrecht muß letztere auch nach einer »kriegerischen Besetzung« funktionsfähig bleiben. So wurden z.B. die Kommunalwahlen vom August 1967 durch Militärverordnung Nr. 80 aufgehoben; sie fanden schließlich 1972 statt. Die nächsten Wahlen waren 1976. Die 1980 angesetzten Wahlen wurden ad calendae graecas vertagt. Die Nichtabhaltung von Wahlen verstößt gegen das Völkerrecht, weil keine legitimen Repräsentanten die Bevölkerung gegenüber dem Besatzer vertreten können. Durch den Militärerlaß Nr. 830 wurden die Gemeinderäte zwar in ihren Ämtern bestätigt doch die 1976 gewählten palästinensischen Vertreter wurden fast alle von ihren Posten entfernt und durch solche ersetzt, die von der Militärverwaltung ernannt worden sind. Diese Absetzung wurde durch die Militärverwaltung verfügt, da es auch im jordanischen Recht eine Verordnung gibt, die dies gestattet, wenn die Gemeinderäte nicht ihre Funktion erfüllen. Die Militärverwaltung warf den Palästinensern vor, nicht ausreichend Kontakt zur Zivilverwaltung gehalten zu haben.

Neben diesen lokalen palästinensischen Behörden gibt es noch israelische, die für die Siedlungen zuständig sind. Sie wurden 1979 aufgrund von Erlassen des Gebietskommandeurs eingerichtet. Die Erlasse ähneln denen, die für die israelische Gemeindeverwaltung gelten. Nachdem diese lokalen Behörden eingerichtet worden sind, greift die Militärverwaltung genausowenig in die Belange der Gemeinde ein, wie dies in Israel geschieht.

### 3.2 Die Rechtsgrundlagen

Nach welchen Gesetzen werden die Palästinenser behandelt, wenn ihnen eine Straftat zur Last gelegt wird? Das jordanische Recht gilt immer noch für die Palästinenser, obwohl Jordanien am 31. Juli 1988 auf seine Souveränität über die Westbank verzichtet hat. Hinzu kommen noch die Notstandsverordnungen aus der britischen Mandatszeit. Die meisten dieser Verordnungen sind auch noch in Israel in Kraft, werden aber nur selten angewandt. Es ist umstritten, ob diese Notverordnungen noch in Kraft waren, als Israel die Westbank besetzte. Jordanien und die Palästinenser bestreiten dies, wohingegen Israel das Gegenteil behauptet. Nach israelischer Meinung waren sie ein Teil des jordanischen Rechts. Die israelische Position wurde sowohl von den Militärgerichten als auch vom Obersten Gericht akzeptiert. Umstritten bleibt jedoch, ob Israel die rechtliche Macht hatte, diese Notverordnungen wieder in Kraft zu setzen, wenn Jordanien sie tatsächlich abgeschafft hatte.

Zwischen Völkerrecht und Notverordnungen gibt es ein Spannungsverhältnis. Durch Völkerrecht kann eine Gesetzgebung nicht außer Kraft gesetzt werden, die vor 1967 erlassen worden ist. Völkergewohnheitsrecht kann aber eine Verwaltungsentscheidung für nichtig erklären, die vor 1967 ergangen ist, und zwar im Fall von Deportationen oder der Zerstörung von Häusern. Unbeschränkte Bindekraft hat aber nach israelischem Rechtsverständnis nur das Völkergewohnheitsrecht.

Israel hat also seine Besetzung auf die Notverordnungen aufgebaut. Sie stehen im Gegensatz zur HLKO und der Genfer Konvention. Mit diesen Notverordnungen werden die Beschlagnahmung von Land, die Zerstörung von Häusern und die Deportationen gerechtfertigt. Die Notverordnungen gehören nicht zum rechtlichen Rahmen einer »kriegerischen Besetzung«. Sie sind eine innerstaatliche Angelegenheit, wohingegen eine Besetzung eine internationale ist. Notverordnungen erlauben für einen begrenzten Zeitraum die Beeinträchtigung gewisser Rechte in Notstandssituationen als absolute Ausnahme. Die Deklaration oder die Wiedereinsetzung der Notverordnungen ist ein Akt originärer Rechtsetzung, dazu ist aber eine Besatzungsmacht nicht berechtigt, da sie kein legitimer Souverän ist. Weil Israel keine legitime Souveränität über die Gebiete hat, kann es auch keinen Ausnahmezustand erklären. Der Ausnahmezustand, den die Briten 1945 in Palästina erklärt haben, endete mit ihrem Abzug. Notverordnungen können deshalb nicht in lokales Recht inkorporiert sein, weil sie von ihrem Wesen her zeitlich begrenzt sind.

Bei seiner Staatsgründung 1948 hat Israel den Ausnahmezustand erklärt, und die Knesset hat ein Gesetz erlassen, das diesen alle drei Monate automatisch erneuert. Diese Automatik gilt bis heute; sie macht den zeitlichen Charakter der Verordnungen zur Farce. Israel befindet sich deshalb seit seiner Gründung in einem Ausnahmezustand! Dies hat die politische Klasse des Landes in der Tat internalisiert und wird ständig als Rechtfertigung für israelische Gewaltmaßnahmen gegenüber Palästinensern angeführt. Israel hat auch die besetzten Gebiete so behandelt, als befänden sie sich seit 1967 im Ausnahmezustand.

Die allumfassende, alleinige Gewalt in den besetzten Gebieten hat nach Militärerlaß Nr. 2 der Militärkommandeur inne. Es existiert keine Gewaltenteilung. Der HCI hat dem Militärkommandeur einen weiten Ermessensspielraum im Hinblick auf seine rechtsetzende Macht eingeräumt, obwohl das Völkerrecht auch eine enge Interpretation kennt, nach der das vorherrschende Gesetz nicht verändert werden darf. Im langen Zeitraum der Besetzung hat Israel neue Gesetze und Verordnungen erlassen, auch wenn es damit gegen geltendes Völkerrecht verstößt. Die Frage nach dem legitimen Eingreifen in die Rechte und das Leben der Bevölkerung muß sich Israel gefallen lassen. Viele der Militärerlasse haben wenig damit zu tun, die »vitalen Bedürfnisse« zu garantieren oder die »öffentliche Ordnung« in den besetzten Gebieten aufrechtzuerhalten, denn nur dazu ist eine Besatzungsmacht nach dem Völkerrecht befugt. Selbst wenn Veränderungen im jordanischen Recht wünschenswert gewesen sind - wie das Wahlrecht der Frauen -, so muß man fragen, ob Israel es völkerrechtlich hätte ändern dürfen.

Israel hat ohne Rücksicht auf die Genfer Konvention das jordanische Recht durch Zusätze ergänzt. Diese Zusätze werden noch verschärft durch Militärerlasse: über 1400 für die Westbank und mehr als 1100 für den Gaza-Streifen. Hinzu kommen noch eine Vielzahl von nicht nummerierten Regularien und zeitlich begrenzten Instruktionen. Nach Untersuchungen von Al-Haq enthielten 63,8 Prozent der von 1967 bis 1989 ergangenen Militärerlasse keine spezielle Begründung für ihr Inkrafttreten; sie waren weder sicherheitsrelevant noch zum Nutzen der Bevölkerung. Die Militärerlasse sind zwar alle nummeriert doch es gibt bis heute keine effektive und gesicherte Möglichkeit für die Palästinenser, sich über die Militärerlasse und deren Änderungen zu informieren. Einige dieser Erlasse werden in den Medien bekanntgegeben, während die gesamten nummerierten Erlasse nur einigen wenigen Rechtsanwälten und Organisationen zur Verfügung gestellt werden. Diese mangelhafte Veröffentlichungspolitik hat zur Folge, daß vie-

len Palästinensern gewisse Handlungen, die die Militärverwaltung als strafbar ansieht, gar nicht bewußt sind.

Ein Rechtsstaat zeichnet sich auch dadurch aus, daß er seine Gesetze und Verordnungen öffentlich zugänglich macht. Nach israelischem und jordanischem Recht ist die Regierung verpflichtet, die allgemeinen Gesetze in einem öffentlichen Bulletin zu veröffentlichen. Im Militärerlaß Nr. 161 ist der Militärkommandeur ermächtigt, jeden Erlaß in einer Weise den betreffenden Parteien zugänglich zu machen, wie er es für angemessen hält. In den Erlassen 130, 131 und 319, die die Interpretation betreffen, ist nichts von einer Veröffentlichung gesagt. Und in Artikel 9 (A) des Erlasses Nr. 130 ist ein Erlaß nicht rechtsungültig in seiner Anwendung, wenn er nur in Hebräisch abgefaßt ist. Es ist umstritten, ob die Unterlassung der Bekanntgabe der Gesetzgebung im Einklang mit dem Völkerrecht steht. Die Palästinenser führen Klage darüber, daß niemand genau weiß, wann welcher Erlaß in Kraft getreten ist. Nach Artikel 65 V GK erhalten die Strafbestimmungen der Besatzungsmacht erst dann Rechtskraft, wenn sie veröffentlicht und der Bevölkerung in ihrer Sprache zur Kenntnis gebracht worden sind.

Ein weiteres Problem ist der Militärerlaß Nr. 101, der die Rede- und Versammlungsfreiheit stark einschränkt. Eine öffentliche Versammlung von zehn oder mehr Personen für politische Zwecke, »oder was als politisch angesehen wird«, ist ohne Genehmigung illegal und kann mit bis zu zehn Jahren Gefängnis bestraft werden. Militärerlaß Nr. 378 und seine Zusätze erlauben der Militärverwaltung, Palästinenser bis zu 18 Tagen festzuhalten, ohne daß sie einen Anwalt oder Verwandten sehen können. Die Internierung von Palästinensern kann bis zu sechs Monaten ohne formelle Anklageerhebung erfolgen. Militärerlaß Nr. 297 und 1208 definiert den Status der Palästinenser in der Westbank und dem Gaza-Streifen als »Ansässige oder Bewohner«, d.h. ohne Nationalität oder Staatsangehörigkeit, wodurch die enge Verbindung zwischen dem palästinensischen Volk und seinem Land schwer in Mitleidenschaft gezogen wird. Weitere 30 Militärerlasse vervollständigen diese Abtrennung durch die willkürliche Registrierung von Neugeborenen nach wechselnden Kriterien, so daß durch Verwaltungsvorschriften der Verlust des »Privilegs« des Wohnortes erleichtert wird. Durch diese unpräzisen und teilweise widersprüchlichen Erlasse wird die Erlangung eines permanenten Wohnsitzes fast unmöglich gemacht. Durch die Militärerlasse Nr. 215, 260, 324 und 437 sowie Dutzende weiterer wird nahezu jede öffentliche Aktivität genehmigungspflichtig. Selbst das Pflanzen von Obstbäumen für Gewerbezwecke oder deren Erneuerung bedürfen nach Mi-65

litärerlaß Nr. 1015 einer schriftlichen Genehmigung. Erfolgt die Pflanzung ohne eine solche, wird der Verstoß mit einem Jahr Gefängnis oder einer hohen Geldstrafe belegt. Selbst das Anbauen von Gemüse für gewerbliche Zwecke unterliegt nach Militärerlaß Nr. 1147 diesem Genehmigungsverfahren.

Am 28. Mai 1992 erließ die Militärverwaltung den Erlaß Nr. 1369 für die Westbank und Nr. 1076 für den Gaza-Streifen. Im Zusammenhang mit der »Jagd« auf sogenannte »gesuchte Personen« sollen die Palästinenser gezwungen werden, aufzugeben oder sich zum Verhör aufgrund einiger »Verstöße gegen die Sicherheit« zu stellen. Jeder Verstoß gegen einen Militärerlaß kann als ein »Verstoß gegen die Sicherheit« interpretiert werden. Die Militärerlasse erklären, daß »ein Individuum, das gegen eine spezielle Vorladungsverfügung, die ihm zugestellt worden ist, verstößt, mit sieben Jahren Gefängnis bestraft wird«. Eine solche spezielle Vorladung kann von einem israelischen Offizier unterzeichnet sein, der eine Person zu einem Ort und zu einer gewissen Zeit vorlädt. Diese Vorladung kann jedem Familienmitglied übergeben werden, das über 18 Jahre alt ist.

Palästinensern, die eine Vorladung erhalten haben, stehen zwei Möglichkeiten offen: Sie können die Vorladung ignorieren, dann erwartet sie eine hohe Haftstrafe, die in absentia verhängt wird. Das Risiko der Befolgung dieser Vorladung ist jedoch oftmals größer. Nach statistischen Erhebungen von Al-Haq werden 94 Prozent der Vorgeladenen gefoltert. Nach Angaben eines israelischen Militärrichters im Gaza-Streifen unterschreiben 90 Prozent der Vorgeladenen Geständnisse, bevor sie zu legalen Haftstrafen verurteilt werden.

Diese beiden Militärerlasse (Nr. 1369 und Nr. 1076) verletzen wiederum Artikel 43 HLKO und Artikel 64 VGK. Es ist nur schwer nachzuweisen, wie ein Verstoß gegen diese Erlasse ein Verstoß gegen die »Sicherheit« des Staates Israel darstellen könnte. Mit diesen Erlassen wird der Grundsatz eines fairen Gerichtsverfahrens ad absurdum geführt. Damit begeht Israel einen Verstoß gegen Artikel 157 der Genfer Konvention.

Was gewöhnliche Straftaten anbelangt, gilt immer noch das jordanische Strafrecht. In den meisten Fällen finden jedoch auch diese Verhandlungen vor den Militärgerichten und nicht in den dafür zuständigen lokalen Gerichten statt; dies verstößt aber gegen das Völkerrecht. Die Militärverwaltung hat dieses Strafrecht durch einige Artikel über Verstöße gegen die »Sicherheit« ergänzt. Artikel 92 des Militärerlasses Nr. 378 der Verteidigungsrichtlinien setzt für Verstöße gegen diese Richtlinien fünf Jahre Gefängnis oder eine entsprechende Geldstrafe fest. Auch das jordanische Zivilrecht wurde

durch Militärverordnungen ergänzt, die den Import und Export, das Bankensystem, Eigentumsfragen sowie den Landtransfer zu israelischen Siedlern regeln. Diese israelischen Militärverordnungen haben es Israel wesentlich erleichtert, »legal« arabisches Land in Besitz zu nehmen. Den nach jordanischem Recht ist es verboten, Land an Juden zu verkaufen.

Es hat den Anschein, daß die Zusätze zum jordanischen Recht und die erlassenen Militärverordnungen dem Zweck dienen sollen, die Kontrolle Israels über die Menschen der besetzten Gebiete so effektiv wie nur möglich zu machen. Dies betrifft nicht nur die Sicherheit oder das politische Engagement der Menschen, sondern auch das ökonomische, soziale, demographische und kulturelle Verhalten. Mit dieser Militär-»Gesetzgebung« soll der Aufbau einer palästinensisch kontrollierten politischen und ökonomischen Infrastruktur, die unabhängig von der israelischen funktionieren könnte, verhindert werden. Dies hat zur Folge, daß die ökonomische Entwicklung stark beeinträchtigt wird und die Palästinenser von allen zukünftigen Planungen ausgeschlossen bleiben. Man hat den Eindruck, daß die israelische Politik auf die Integration der Westbank zielt, ohne die offizielle Form der Annexion zu wählen. Fakten wie die Enteignung von Land und Wasserrechten sowie der natürlichen Ressourcen sprechen für eine solche politische Strategie. Eine völlig unterschiedliche rechtliche Behandlung der Palästinenser und der israelischen Siedler ist mit dem System der Militärerlasse intendiert. Sie dienen nicht der Durchsetzung von Recht, sondern der »legalen« Unterdrückung, Diskriminierung und Kriminalisierung der Palästinenser. Trotz des »Gaza-Jericho-Abkommens« wird sich daran auch in den nächsten drei bis fünf Jahren nichts ändern, weil das Abkommen diese Fragen ausklammert.

Nachdem wir nun die Rechtslage in den besetzten Gebieten untersucht haben, soll in einem weiteren Schritt das Gerichtssystem einer Prüfung unterzogen werden, um beurteilen zu können, ob es nach rechtsstaatlichen Regeln funktioniert.

### 3.3 Das Gerichtssystem

Für die besetzten Gebiete sind folgende Gerichte zuständig: »reguläre«, lokale Gerichte, die schon vor 1967 existiert haben, Militärgerichte und Tribunale, die auf der Grundlage des Militärerlasses Nr. 378 arbeiten, israelische Zivilgerichte und das Oberste Gericht Israels. Hinzu kommen noch ein Appellationskomitee und ein Offizier, der Entschädigungsansprüche von

Palästinensern entgegennimmt. Recht und Gesetz sowie seine Anwendung unterscheiden sich in Israel und Ost-Jerusalem prinzipiell von der Situation in den besetzten Gebieten. Es gibt dort zwei Rechtssysteme: eins für die Palästinenser und eins für Israelis. Die Tatsache, daß die israelische Regierung das israelische Strafrecht auf jeden israelischen Staatsbürger und jeden Juden anwendet, der nicht die Staatsbürgerschaft besitzt, hat eine rechtliche Situation geschaffen, die die Bevölkerungen nach nationaler Abstammung unterscheidet.

### 3.3.1 Die »regulären« und lokalen Gerichte

Die Zuständigkeit der aus jordanischer Zeit stammenden Gerichte wurde auf Zivilstreitigkeiten zwischen Palästinensern in der Westbank beschränkt. Seit der Intifada war die Durchsetzung der Gesetze jedoch fast nicht mehr möglich. Viele palästinensische Polizisten und Richter haben auf Druck ihrer Landsleute ihre Positionen aufgegeben. Dagegen unterliegen die jüdischen Siedler nicht der Jurisdiktion dieser Gerichte. Auch können Straftaten des Militärs dort nicht verhandelt werden. Die Ernennung zum Richter erfolgt aus politischen Gründen. »Ein Ausschuß, bestehend aus Offizieren, entscheidet über die Ernennung, Versetzung, Beförderung und die Gehälter der Richter und alle anderen Gerichtsangestellten«, schreibt der palästinensische Rechtsanwalt Raja Shehadeh in seinem Buch »Occupier's Law«. Die meisten der jetzt amtierenden Richter wurden von den Israelis eingesetzt. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Gerichte von Ineffizienz und Korruption bestimmt sind. Offiziell kann der Militärkommandeur nur die Richter entlassen, aber keine neuen ernennen. Das Komitee, das das Gerichtspersonal und die Richter ernennt, besteht aber ausschließlich aus Militäroffizieren.

Unter jordanischer Souveränität war das zuständige Berufungsgericht in Amman. Nach der Besetzung wurde es von Jerusalem nach Ramallah verlegt. Örtliche Rechtsanwälte werden zu Richtern in den lokalen Gerichten ernannt. Obwohl die Gerichtsgebühr, die von der Militärverwaltung erhoben wird, sich seit 1967 verfünffacht hat, ist das Gehalt der Richter sehr gering. Dies führt dazu, daß nicht die qualifiziertesten des Berufstandes diese Aufgabe übernehmen, was sich negativ auf die Arbeit der Gerichte auswirkt.

Prinzipiell können diese örtlichen Gerichte jede Straf- und Zivilstraftat aburteilen. Tatsächlich jedoch kommt es nie zu einer Anklage vor diesen

Gerichten, wenn Israelis in ein Verfahren verwickelt sind. Die israelische Militärverwaltung hat systematisch die Unabhängigkeit und die Befugnisse der lokalen Gerichte untergraben und eingeschränkt, so können nach Militärerlaß Nr. 164 folgende Institutionen und Personen nur mit Genehmigung der Militärverwaltung vor diesen Gerichten gehört werden:

- der Staat Israel mit seinen Institutionen sowie seinen Angestellten,
- die israelische Armee und ihre Soldaten,
- die Repräsentanten, die vom Gebietskommandeur ernannt worden sind, oder jene, die beauftragt werden, in den besetzten Gebieten zu arbeiten,
- Personen, die in diesen Institutionen arbeiten, und
- alle, die in der israelischen Armee ihren Dienst tun oder für sie arbeiten.

Der Rechtsberater der Militärverwaltung muß für die ersten vier Kategorien seine Zustimmung zur Anhörung vor den lokalen Gerichten erteilen. Israelische Armeeeoffiziere können vor diesen Gerichten nie angeklagt werden. Die Konsequenz dieser israelischen Maßnahme ist, daß große Teile der in den besetzten Gebieten Lebenden dem Zugriff dieser Gerichte entzogen sind. Eine Aussagegenehmigung muß beantragt werden und dauert bis zu drei Monaten. Weitere Befugnisse dieser Gerichte wurden durch den Militärerlaß Nr. 841 entzogen. Strafsachen können an die Militärgerichte übertragen werden; dies hat zur Konsequenz, daß alle Tatbestände, in die Israelis verwickelt sind, automatisch an Militärgerichte überwiesen werden. Dieser Erlaß wird auch dazu mißbraucht, Strafsachen unliebsamer Palästinenser an Militärgerichte zu übertragen, insbesondere wenn sogenannte »sicherheitsrelevante Bereiche« betroffen sind. Es werden aber immer wieder auch Fälle von Drogenbesitz und Raub sowie andere gewöhnliche Straftaten vor Militärgerichten abgeurteilt. Demzufolge verbleiben für die lokalen Gerichte nur solche Strafsachen, die zwischen Palästinensern passieren und nichts mit der »Sicherheit« Israels zu tun haben. Ob ein solcher Kompetenzzug vor dem Völkerrecht Bestand hat, muß bezweifelt werden.

### 3.3.2 Die Militärgerichtsbarkeit

Nach dem Völkerrecht darf eine Besatzungsmacht Militärgerichte einrichten, um die Sicherheit seiner Armee zu garantieren; sie muß aber die Gesetze, die vor der Besetzung in Kraft waren, achten. So regelt Artikel 64 VGK ganz klar, daß das Strafrecht vor der Besetzung in Kraft bleibt und es nur

eingeschränkt werden darf, wenn es eine Gefahr für die Sicherheit der Besatzungsmacht darstellt. In Absatz 2 dieses Artikels ist es einer Besatzungsmacht unter gewissen Bedingungen gestattet, weitere Verordnungen zu erlassen.

Nur wenn gegen Artikel 64 Abs. 2 (Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Verwaltung) verstoßen wird, darf nach Artikel 66 Genfer Konvention die Besatzungsmacht Militärgerichte einrichten, die aber keine politischen Straftaten aburteilen dürfen. Den Palästinensern, die vor diesen Gerichten angeklagt werden, stehen gewisse minimale Rechte zu, wie z.B. das Recht auf einen fairen Prozeß und das Verbot von Folter. Beides ist nicht immer garantiert, wie noch zu zeigen sein wird.

Das System der Militärgerichte wurde durch den Erlaß Nr. 378 - die »Verteidigung Judäas und Samarias« betreffend - 1970 eingerichtet. Der gleiche Erlaß regelt die Funktionen der Gerichte und wurde bereits über 50 mal ergänzt. Militärgerichte wurden in den Städten Ramallah, Hebron, Nablus, Jenin und Gaza eingerichtet; sie treten in den Hauptquartieren des jeweiligen Gebietskommandeurs zusammen. Die Militärgerichtsbarkeit besteht aus zwei Zweigen: Militärgerichte, bestehend aus einem und aus drei Richtern. Der Einzelrichter und der Vorsitzende des Dreiergremiums müssen eine juristische Ausbildung besitzen, d.h. die formale Befähigung zum Richteramt. Alle Richter sind Armeeeoffiziere und müssen mindestens den Rang eines Hauptmanns bekleiden. Auf Empfehlung des Militärstaatsanwalts, der wiederum von einem speziellen Ausschuß beraten wird, ernennt der Gebietskommandeur die Richter; die Militärankläger werden auf ähnliche Weise in ihr Amt eingesetzt. Militärgerichte, bestehend aus einem Richter, dürfen nur Strafen bis zu fünf Jahren verhängen oder eine entsprechende Geldstrafe. Urteile dieser Gerichte, gegen die nur Einspruch mit Zustimmung des Präsidenten des Berufungsgerichtes erhoben werden kann, sind rechtsgültig; diese Urteile bedürfen keiner Bestätigung durch eine höhere Instanz. Die überwiegende Zahl der Verhandlungen findet vor Einmann-Gerichten statt.

Die Militärgerichte mit drei Richtern können jedes Strafmaß verhängen - auch die Todesstrafe, die aber wegen »Sicherheitsvergehen« nicht ausgesprochen wird. Verurteilungen und Urteile, gegen die keine Berufung eingelegt worden ist, bedürfen der Bestätigung durch den Gebietskommandeur. Er hat die Macht, die Verurteilung aufzuheben, die Strafe herabzusetzen, einen neuen Prozeß anzuberaumen sowie die Schadenssumme zu reduzieren. Bis 1989 gab es keine Möglichkeit eines Einspruchs gegen die Urteile der Militärgerichte.

Mit Militärerlaß Nr. 1265 und Militärerlaß Nr. 378 (mit 58 Zusätzen) wurde eine Einspruchsmöglichkeit geschaffen. Seit dem 1. April 1989 gibt es ein militärisches Berufungsgericht in Ramallah, das auch einmal in der Woche in Gaza-Stadt getagt hat. Aufgrund einer Eingabe eines Ost-Jerusalemers sprach der HCJ die Empfehlung aus, solche Berufungsgerichte einzurichten. Generell bestehen die Berufungsgerichte aus drei Richtern, die alle Offiziere der israelischen Armee sind. Zwei müssen reguläre Richter und mindestens den Rang eines Oberstleutnants bekleiden. In Ausnahmefällen kann das Berufungsgericht auch aus fünf Richtern bestehen. Von diesen Richtern müssen mindestens drei ordentlich bestellte sein; der Vorsitzende muß im Range eines Hauptmanns fungieren. Sowohl die Militärrichter als auch die Militärstaatsanwälte gehören zur gleichen Einheit. In der Regel waren alle Richter vorher Ankläger. Ein Ankläger, der direkt zum Richter ernannt wird, bedarf einer »cooling off period« in einer anderen Verwendung. Im Angesicht dieser engen Verbindung zwischen Richtern und Anklägern stellt sich die Frage, wie unabhängig und unparteiisch die Richter der Militärgerichte in den besetzten Gebieten sind. Nach den elementaren Regeln der Menschenrechte kann ein fairer Prozeß nur durch unabhängige Richter gewährleistet sein. Nach Artikel 14 Abs. 1 des ICCPR hat jedermann Anspruch darauf, daß die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen »durch ein zuständiges, unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht« geklärt werden.

Diese Einrichtung von Berufungsgerichten, auch für eine als Besatzungsmacht agierende Demokratie eine Selbstverständlichkeit, wurde von der internationalen Juristenkommission als »wichtiger Schritt zur Vollziehung der allgemein akzeptierten Prinzipien des Völkerrechts« gefeiert, wird dagegen von vor Ort praktizierenden Anwälten eher als ein Schritt rückwärts betrachtet; die Einrichtung dieser Berufungsgerichte habe den Klienten eher geschadet. Seine Einrichtung und das Recht des Anklägers auf Berufung hat dazu geführt, daß die Militärgerichte in der Regel höhere Haftstrafen verhängen. Einige Anwälte meinen, daß die »kleinen Siege«, die sie bei milde gestimmten Richtern oder aufgrund von Formfehlern errungen hatten, durch das Berufungsgericht zunichte gemacht werden. Das Berufungsgericht beschränkt sich selbst nur auf Verfahrensfragen und steigt nicht mehr in die Beweisaufnahme ein. 1992 wurden 563 Einsprüche behandelt, von denen drei Fünftel angenommen worden sind. Die Annahme einer Berufung kann eine völlige Aufhebung des ergangenen Urteils oder eine Abänderung des Strafmaßes entweder nach oben oder nach unten zum Ergebnis haben. Rechtsanwalt Raji Sourani legt nur Berufung ein, wenn sich der

Richter nicht an die mit dem Staatsanwalt vereinbarte Übereinkunft gehalten hat. Rechtsanwalt Sharhabeel al-Za'im hat über 25 mal Berufung eingelegt und jedesmal verloren, wohingegen von den über 50 Berufungen der Ankläger 48 erfolgreich waren.

In der Regel sind die Verhandlungen vor den Militärgerichten öffentlich, wenn nicht Sicherheits- oder moralische Bedenken dagegen sprechen. Die Prozeduren können in Verfahren so gehandhabt werden, daß ein Optimum an Recht und Gerechtigkeit erzielt werden soll. Angelehnt sind diese Verfahrensregeln an die in Israel üblichen Standards.

Wie bereits erwähnt, werden immer häufiger neben Straftaten gegen die Sicherheit auch andere Straftatbestände vor den Militärgerichten in den besetzten Gebieten oder vor dem Militärgericht in Lod verhandelt. Die Israelis haben dies damit begründet, daß die örtlichen Gerichte immer unwilliger waren, Verstöße gegen Steuerzahlungen, Betrug oder Autodiebstahl adäquat zu ahnden. Insbesondere die Anwendung der britischen Notstandsverordnungen gibt den israelischen Besatzungstruppen weitreichende Handhabungen, um Palästinenser vor Gericht zu stellen. So erhalten z.B. Palästinenser für Steinwürfe gegen eine Person oder Eigentum bis zu zehn Jahre Gefängnis. Bis zu 20 Jahre erhalten Palästinenser, die Steine in böser Absicht gegen fahrende Militärfahrzeuge werfen. Für Brandstiftung gibt es wiederum zehn Jahre. Sabotage, Spionage oder die Herstellung von Waffen zieht eine lebenslängliche Haftstrafe nach sich. Für einen Meineid erhält man fünf Jahre. Der Militärerlaß Nr. 101 von 1967 kriminalisiert jede Form von politischem Protest, auch wenn er nur Ausdruck von nationalistischen Aspirationen ist, wie z.B. das *Zeigen* der palästinensischen Fahne oder das Anbringen von politischer Graffiti; dies wurde mit zehn Jahren bestraft. Die zahlreichen Militärverordnungen lassen den Palästinensern kaum Spiekaum, frei ihre Meinung zu äußern und sich zu versammeln. Bis zur Unterzeichnung des »Gaza-Jericho-Abkommens« wurde das Zeigen der Fahne noch gleichgesetzt mit Unterstützung der PLO, was gesetzlich verboten war; daß es auch Ausdruck von nationaler Identität sein könnte, ist von den Israelis nie in Betracht gezogen worden. Die Fahne war schon Widerstandssymbol gegen die osmanische Herrschaft. Die israelische Regierung sollte heute vielmehr darauf drängen, daß kein Palästinenser mehr wegen seiner Überzeugung oder seiner nationalen Identität verurteilt oder in Haft gehalten wird.

Mag die Einsetzung von Militärgerichten unter gewissen Voraussetzungen noch völkerrechtskonform sein, so ist die Etablierung von Militärtribunalen, die sich mit Zivilangelegenheiten beschäftigen, sicherlich nicht. Mit Militärerlaß Nr. 172 wurden militärische Einspruchskomitees ins Leben geru-

j

fen, die sich mit Einsprüchen gegen Entscheidungen der Militärverwaltung befassen, sowie ein Anspruchskomitee, das sich mit Schadensfällen befaßt, die durch das Militär verursacht worden sind. Sie nehmen Beschwerden in Eigentums fragen entgegen und Einsprüche gegen die Militärverwaltung. Kompetenzen der örtlichen Gerichte wurden auf diese Einspruchskomitees übertragen, wie z.B. die Steuerschätzungen. Die Entscheidungen des Einspruchskomitees sind Empfehlungen für den Gebietskommandeur, von denen dieser jedoch jederzeit abweichen kann. Dieser Ausschuß genießt nicht viel Vertrauen, wie ACRI lapidar feststellt.

### 3.3.3 Israelische Zivil- und Rabinatsgerichte

Obwohl Israel die besetzten Gebiete bis auf Ost-Jerusalem und die Golan-Höhen nicht formal annektiert hat, hat es trotzdem sein Rechtssystem auf diese ausgedehnt. Die Regierung verteidigt ihre Siedlungspolitik mit dem Argument, daß Israelis das gleiche Recht wie den Palästinensern zustehe, siedeln zu können, wo sie es möchten. Dies setzt jedoch voraus, daß beide Gruppen den gleichen Bedingungen und Regeln unterliegen; dies ist jedoch im vorliegenden Beispiel nicht der Fall. Die israelischen Siedlungen in den besetzten Gebieten stellen de facto eine Expansion Israels, eine Art Kolonialisierung fremden Landes dar. Israelische Siedler werden wegen begangener Straftaten nicht vor lokalen Gerichten angeklagt. Für sie gibt es drei Arten von Gerichten, vor denen sie angeklagt werden können:

1. Vor regulären Gerichten in Israel (Stadtgerichte - 1. Instanz; Bezirksgerichte = 2. Instanz; Oberste Gericht = 3. Instanz). 1967 erließ das israelische Parlament ein Gesetz, das es ermöglichte, ein Vergehen, das nicht im Jurisdiktionsbereich dieses Gebietes gelegen hat, auch dann vor Gericht zu bringen, wenn es außerhalb Israels begangen wurde; dies ist ein rechtsstaatlich höchst problematisches Verfahren.
2. Vor Militärgerichten in den besetzten Gebieten, die kompetent sind und die Jurisdiktionsgewalt über alle Straftaten haben, die dort begangen worden sind.
3. Vor speziellen Siedlergerichten, die der Militärkommandeur 1981 eingerichtet hat. Dies waren die ursprünglichen Ortsgerichte, die nach Militärerlaß Nr. 631 nicht von der Militärverwaltung über-

nommen worden sind. Bis 1979 gab es keine Ortsgerichte in den Siedlungen. Durch Militärerlaß Nr. 1057 wurden diese Gerichte in »Gerichte für lokale Angelegenheiten« umbenannt; sie haben nur eine begrenzte Jurisdiktionsgewalt.

In den für die israelischen Siedler zuständigen Gerichten sitzen israelische Richter, die vom Gebietskommandeur ernannt werden. Es gibt für die Siedlungen auch ein Berufungsgericht, deren Richter aus den israelischen Bezirksgerichten berufen werden. Es gibt zwar kein Gesetz oder einen Militärerlaß, der feststellt, daß israelische Siedler nicht vor ein lokales palästinensisches Gericht gestellt werden können, aber praktisch kommt dies nie vor. In einem Schreiben vom 6. Dezember 1984 stellt der verantwortliche Offizier für das Gerichtswesen fest: »daß es nach Dokument Nr. 3/63 vom 11. Januar 1979 nicht möglich ist, israelische Bürger vor örtlichen Gerichten anzuklagen, ohne eine ausdrückliche Genehmigung«.

Zivilstreitigkeiten von oder gegen israelische Siedler können vor israelischen Gerichten oder lokalen Siedlergerichten oder in Ausnahmefällen in lokalen palästinensischen Gerichten ausgetragen werden. Bei Vertragsauseinandersetzungen können die betreffenden Parteien entscheiden, welches Gericht zuständig sein soll. In einigen Fällen, wo es z.B. um Schadensansprüche geht, haben die lokalen palästinensischen Gerichte immer noch die Jurisdiktionsgewalt. Praktisch ist es jedoch unmöglich, ein Verfahren gegen einen israelischen Siedler vor diesen Gerichten zu eröffnen.

Die Siedlungen gehören aufgrund von Verteidigungsrichtlinien als territoriale Verteidigungseinheiten zur israelischen Armee und haben so viel Macht, daß sie es sich leisten können, selbst bei polizeilichen Untersuchungen, wenn es um Straftatbestände geht, die Kooperation zu verweigern, wie der Karp-Bericht 1984 feststellte. Auch werden die Verbrechen von Siedlern an Palästinensern von den zuständigen Gerichten äußerst milde, wenn überhaupt bestraft.

Der Gefangenenaustausch vom Mai 1985, bei dem 1150 Palästinenser gegen drei israelische Soldaten ausgetauscht wurden, führte zu einer Welle organisierter Angriffe der Siedler gegen palästinensische Dörfer, Einrichtungen und Flüchtlingslager in der Westbank. Die Siedler verfügen über ein enormes Waffenarsenal. So schrieb Motti Golan in »Ha'aretz« vom Dezember 1984: »Die Praxis lehrt, daß man in Judäa und Samaria ... auf Leute schießen und sie töten kann, ohne deswegen wirklich bestraft zu werden.« Was rechtsstaatlich unhaltbar ist, ist die Ausdehnung israelischer Gesetze auf die Westbank. Sie beziehen sich auf die israelische Bevölkerung im ge-

samen Gebiet und nicht nur auf die völkerrechtswidrigen Siedlungen. Dies wurde durch eine Gesetzgebung ermöglicht, die israelisches Gesetz auf Israelis ausdehnte, die jenseits der Grenzen Israels leben, sowie durch Militärerlasse.

Als dritte Form gibt es noch die Rabinatsgerichte, die durch einen Militärerlaß von der Zivilverwaltung eingerichtet worden sind. Diese Gerichte regeln die persönlichen Dinge des Lebens wie Scheidungen, Erbschaftsangelegenheiten und Vormundschaftsfragen. Unter britischem Mandat war es neun nicht-muslimischen Gemeinden gestattet, eigene religiöse Gerichte einzurichten, aber ein Rabinatsgericht gehörte nicht dazu.

### 3.3.4 Das Oberste Gericht in Israel (HCJ)

Der HCJ in Israel erfüllt als 3. Instanz zwei zentrale rechtliche Funktionen: Zum einen ist er Appellationsgericht und zum anderen oberstes Verwaltungsgericht, das die Kontrolle über die Entscheidungen der Regierung und der Verwaltung ausübt.

Nachdem die israelische Besatzungsmacht die gerichtlichen Möglichkeiten der Palästinenser in den besetzten Gebieten stark eingeschränkt und das Kassationsgericht abgeschafft und die Berufungsinstanzen verkürzt hat, erweist sich das Oberste Gericht in Israel immer mehr als letzte Instanz für die Palästinenser, die sich Recht zu verschaffen suchen. Diese Möglichkeit wurde von Israel als ein historischer Meilenstein gepriesen, weil hier erstmals ein Land sein Oberstes Gericht für Ausländer geöffnet habe. Der frühere Oberste Richter Haim Cohen beschrieb die Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtes dahingehend, daß das Gericht eine exterritoriale Jurisdiktion über den Militärkommandeur und seine Untergebenen ausübe; der tiefere Grund dafür sei, daß alle Staatsorgane der Rechtsprechung des HCJ unterworfen seien, gleich wo die Taten oder Versäumnisse begangen würden.

Der damalige Generalstaatsanwalt und heutige Präsident des Obersten Gerichts, Meir Shamgar, erhob keine Einwände dagegen, daß Palästinenser aus den besetzten Gebieten sich an das Oberste Gericht wandten. Die Möglichkeit formaler Einwände gegen diese Vorgänge besteht aber weiterhin. Auch unter den Obersten Richtern gibt es abweichende Meinungen. So hat sich Haim Cohen durch seine liberale Haltung ausgezeichnet. Er hielt Deportationen immer für völkerrechtswidrig, konnte sich aber mit seiner Meinung nicht durchsetzen. In einem Gespräch mit dem Verfasser im Juni

1993 bedauerte er diesen Umstand. »Meine liberale Entscheidungspraxis nutzt wenig, ich hätte viel lieber meine Kollegen überzeugen wollen.« In der Entscheidung Holy Land Christian Society vs. Minister of Defense war Haim Cohen bereit, die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Militärerlasse zu stellen. So wurde die gesetzgebende Kraft des Militärgouverneurs niemals vom Obersten Gericht in Frage gestellt. Solange diese Frage nicht gerichtlich geklärt ist, scheint der Gang zum Obersten Gericht für Palästinenser nicht sinnvoll, da nachfolgende Militärerlasse die gerade erlassenen Entscheidungen des Obersten Gerichts immer wieder unterlaufen können. Obgleich in den letzten Jahren immer öfter Palästinenser Eingaben an das Gericht gemacht haben, sind die Ergebnisse wenig ermutigend. Ein Grund liegt darin, daß das Gericht schwierigen und grundsätzlichen Fragen aus dem Wege geht, auf die wir im folgenden kurz eingehen möchten.

Das Oberste Gericht hat sich bis heute geweigert, die Vierte Genfer Konvention auf die besetzten Gebiete anzuwenden. Mit der Regierung ist das Gericht der Auffassung, daß Militärerlasse Gesetzeskraft besitzen und jordanisches Recht in solchen Fällen außer Kraft setzen, wenn es den Erlassen widerspricht. Das Oberste Gericht fühlt sich in seiner Rechtsprechung nur durch Völkergewohnheitsrecht und nicht durch Völkervertragsrecht gebunden, solange dieses nicht durch ein spezielles innerisraelisches Gesetz in israelisches Recht inkorporiert worden ist. Somit findet eine der zentralen Dokumente für den Schutz der Menschen unter der Besetzung keine volle Anwendung.

Der HCJ räumt der Militärverwaltung einen weiten Handlungsspielraum ein, wenn Fragen der »Sicherheit« berührt sind. So wurde immer wieder privates palästinensisches Land aus »Sicherheitsgründen« enteignet und darauf eine israelische Siedlung errichtet, wie in Beth El geschehen. Das Oberste Gericht gab sich mit dieser Begründung zufrieden. Nur einmal sprach sich das Gericht gegen die Militärverwaltung aus, und zwar im Falle Elon Moreh. Diese Entscheidung fiel gegen die Siedler und das Militär, weil die Gründe nicht sicherheitspolitischer, sondern religiös-nationalistischer Natur waren. Die Siedlung wurde trotzdem auf einem etwas entfernten Landstück errichtet. Um nicht noch einmal vor dem Obersten Gericht zu unterliegen, erklärte von nun an die Militärverwaltung alles Land zu »Staatsland«, und dagegen kann nur beim Einspruchskomitee Beschwerde eingelegt werden.

Indem sich Palästinenser an das Oberste Gericht wenden, erkennen sie auch eine gewisse Legitimität der Besetzung an. Die innere Abneigung der Palästinenser wird noch dadurch gestärkt, daß Personen, die eine Eingabe

an das Gericht machen, kein öffentliches Aufheben in Form von Informationen an die Presse machen dürfen. Obwohl die Gerichtsgebühren gering sind, muß nach einer Entscheidung die Seite, die verloren hat, die Kosten des Rechtsstreits und die Kosten der Gegenseite mittragen. Das Honorar der Rechtsanwälte ist ebenfalls sehr hoch; die Palästinenser können nur von israelischen Anwälten dort vertreten werden, da es nur ihnen gestattet ist, Eingaben einzureichen.

Trotz dieser Einwände kann es in einigen Fällen nützlich sein, sich an das Oberste Gericht zu wenden, wie z.B. bei einer drohenden Zerstörung des eigenen Hauses. Das Gericht kann die Militärverwaltung anweisen, mit der Zerstörung so lange zu warten, bis die Gegenseite gehört worden ist. In fast allen Fällen haben solche Eingaben jedoch keinen Erfolg gehabt. Ebenso kann es in Fällen von Deportationen geschehen, wodurch aber bisher keine einzige geplante Deportation verhindert worden ist. Oder in solchen Fällen, in denen der Rechtsverstoß so gravierend ist wie im Fall Elon Moreh. Das Oberste Gericht könnte durchaus eine wesentlichere Rolle spielen, wenn es sich von einigen selbstauferlegten Beschränkungen befreite und nicht oft rechtswidrigen Aktionen der Regierung wie bei der Massendeportation vom Dezember 1992 noch den Mantel der Legalität umhängen würde. Das Gericht könnte sich der Frage der Gleichbehandlung von Israelis und Palästinensern vor Gericht annehmen, denn wie aus der Darstellung hervorgeht, sind die Israelis gerichtlich besser gestellt. Die rechtliche Ungleichbehandlung beklagt auch die israelische Menschenrechtsorganisation BTselem. Wenn ein Israeli von einem Palästinenser verletzt oder getötet werde, beginne eine gründliche Untersuchung, die mit harten Strafen ende. Beim Tod eines Israelis verhängte das Gericht lebenslange Haftstrafen und zerstöre die Häuser der Familien. Wenn dagegen ein Israeli eine Straftat begehe, lasse sich die Polizei viel Zeit mit der Beweisaufnahme. Viele solcher Fälle endeten damit, daß keine Anklage erhoben werde. Sollte Anklage erhoben werden, gehe der Prozeß nur schleppend voran. Diese extensive Trennung des Rechts im gleichen Gebiet verstößt sowohl gegen das Völkerrecht als auch innerisraelisches Recht; es verletzt den Gleichheitsgrundsatz, der ein elementarer Bestandteil eines jeden Menschenrechtes ist.

Das Oberste Gericht wäre gut beraten, seine Unabhängigkeit gegenüber der Regierung und der Militärverwaltung in den besetzten Gebieten stärker zur Geltung zu bringen. Es sollte denjenigen Palästinensern, die sich in ihrer Verzweiflung an das Gericht wenden, Rechtsschutz garantieren, insbesondere wenn es um die Sprengung von Häusern oder Deportationen geht. Beides sind gravierende Verstöße gegen das Völkerrecht und gegen

alle Regeln der Menschlichkeit. Was ist von der Unabhängigkeit eines Gerichtes zu halten, das sich wie bei der Entscheidung für die Massendeportation im Dezember 1992 dem Druck der Regierung und der öffentlichen Meinung beugt? Das Oberste Gericht hat im Prozeß um John Demjanjuk gezeigt, daß es auch gegen das allgemeine Volksempfinden in Israel votieren kann. Es hat damit seiner Unabhängigkeit und der Glaubwürdigkeit der israelischen Justiz einen großen Dienst erwiesen. Warum entscheidet es nicht so in Fällen, in denen Palästinenser um ihr Recht nachsuchen?

Der ehemalige Oberste Richter Haim Cohen hat in einem Gespräch mit dem Verfasser erklärt, daß der Präsident des Obersten Gerichts, Meir Sham-gar, bei seiner Übernahme der Präsidentschaft seinen Kollegen eröffnet habe, daß das Oberste Gericht in bezug auf die besetzten Gebiete so entscheiden solle, als sei die Vierte Genfer Konvention auf diese anwendbar. Warum hat sich trotz dieser Position das Oberste Gericht noch zu keiner einheitlich stringenten Auslegung der Genfer Konvention zum Nutzen der Palästinenser durchgerungen? Können nicht diejenigen, die heute vergeblich das Recht vor diesem Gericht suchen, in ihrer Frustration über die Niederlagen die »Terroristen« von morgen sein? Das Oberste Gericht müßte die absolute Macht des Militärkommandeurs durch Gerichtsentscheid beschneiden, denn er ist Legislative, Exekutive und Judikative in einer Person. Er kann tun und lassen, was er will. Seine Macht ist theoretisch unbegrenzt.

Trotz einiger kritischer Einwände gibt es keinen Zweifel an der Unabhängigkeit des HCJ. Die Obersten Richter sind zu Recht stolz darauf. So wurden leider die zahlreichen Mahnungen des HCJ von den untergeordneten Instanzen zu wenig gehört, Straftaten von Siedlern an Palästinensern oder deren Eigentum härter zu bestrafen, als bisher geschehen.

#### 4. Die Ambivalenz der Rechtslage

Israel hat die besetzten Gebiete mit einer komplexen Verwaltungsstruktur und einem Rechtssystem überzogen und damit den Anschein von geordneter Legalität erweckt. Bei einer oberflächlichen Betrachtung scheint sich dieser Eindruck auch zu bestätigen, aber bei näherem Hinsehen stellt sich heraus, daß dieser ausgeklügelte Verwaltungs- und Rechtsapparat nur dem einen Zweck dient, die Palästinenser »legal« zu beherrschen und zu unterdrücken.

So stellt sich Israel mit seiner Interpretation der VGK völlig außerhalb der gängigen Völkerrechtsmeinung. Hier folgt selbst die USA nicht der An-

sieht Israels. Die internationale Staatengemeinschaft ist sich fast unisono darin einig, daß die Genfer Konvention anzuwenden sei. In den besetzten Gebieten sind nach israelischer Meinung die Notstandsverordnungen aus der Zeit des britischen Mandats immer noch in Kraft. Diese Notstandsverordnungen widersprechen aber dem Kriegsrecht, da eine Besatzungsmacht an die Gesetze gebunden ist, die eine »kriegerische Besetzung« regeln; dies sind die HLKO und die VGK. Da die israelische Regierung keine rechtmäßige Souveränität über die besetzten Gebiete besitzt, kann sie dort auch keine Verordnungen wieder in Kraft setzen, die durch Jordanien abgeschafft worden sind, da dies nur einem Souverän zusteht. Eine Militärverwaltung kann nur aufgrund von Militärerlassen regieren. Die Notstandsverordnungen sind keine Militärverordnungen, sondern originäre Gesetzgebung. Da Israel keine souveräne Macht in den Gebieten besitzt, kann es dort auch keinen Ausnahmezustand oder Notstand erklären. Eine Besatzungsarmee ist der Grund für einen nationalen Notstand und nicht ein Opfer. Deshalb können Notverordnungen nicht in örtliches Recht transferiert werden, weil sie qua definitionem nur temporär sind. Die israelische Rechtsanwältin Lyn-da Brayer beschreibt diese Lage wie folgt: »Eine kriegerische Besetzung hat Israel den >legalen< Zugang zu den Gebieten gegeben. Die Besetzung schafft die legislative, exekutive und rechtliche Macht für die israelische Kolonisation. Die Notstandsverordnungen wurden zu Instrumenten des Krieges gegen die Palästinenser ... Das israelische Militär hat deshalb keine legale und legitime Grundlage, von der sie die Notstandsverordnungen anwenden kann.«

Israel wendet also in den besetzten Gebieten selektiv Teile der Notstandsverordnungen, Teile des jordanischen Rechts, Militärerlasse und das gesamte israelische Recht, dies aber nur für die Siedler, an. Auf die Palästinenser werden außer dem israelischen Recht alle anderen Rechtsbereiche angewendet. Israel ist völkerrechtlich jedoch nicht befugt, sein Rechtssystem auf die Gebiete auszudehnen. Aber auch hier wurden mit einem Verfahrenstrick und entsprechenden Gesetzen durch die Knesset Fakten geschaffen, die — trotz ihres rechtsstaatlich fragwürdigen Charakters — von der internationalen Staatengemeinschaft hingenommen worden sind.

Diese ambivalente Rechtslage spiegelt sich auch im Gerichtssystem wider. Die »regulären« lokalen Gerichte wurden systematisch ihrer Kompetenz beraubt sowie personell und administrativ ausgedünnt. Kaum ein Palästinenser wendet sich noch an diese Gerichte. Da Israel einen exzessiven Sicherheitsbegriff in den besetzten Gebieten anwendet, werden fast alle Vergehen vor Militärgerichten verhandelt. Diese sind zwar völkerrechtlich

legitim, was Verstöße gegen die Sicherheit anbelangt, in ihren Urteilen aber moralisch fragwürdig.

Nach der Vierten Genfer Konvention können die Militärgerichte auch solches Recht anwenden, das sich nicht im Widerspruch zu den allgemeinen Prinzipien des Rechts befindet. Durch die Militär-»Gesetzgebung« anhand von Militärerlassen sind solche Prinzipien aber außer Kraft gesetzt. So haben die Palästinenser nur die Möglichkeit, gegen Verwaltungsakte des Militärs bei den Einspruchskomitees Widerspruch zu erheben; sie sind die einzigen Instanzen, vor denen Verwaltungsakte des Militärs wie die Beschlagnahme von Land, die Zerstörung von Häusern, Deportationen und Steuerstreitigkeiten in Frage gestellt werden können.

Als einziger Lichtblick in diesem »rechtlichen Chaos« erscheint der HCI, der bisher in einem einzigen relevanten Fall, und zwar nur im Falle der Siedlung Elon Moreh, gegen den Militärkommandeur entschieden hat. Das Gericht hat keine der zahlreichen Deportationen verhindert, und auch bei der Zerstörung von Häusern obsiegte fast immer der Vertreter des Militärs. Obwohl Israel nicht-israelischen Staatsbürgern den Zugang zu seinem Obersten Gericht geöfnet hat, hat dies nicht zum Durchbruch der Rechtsstaatlichkeit in den besetzten Gebieten geführt. Palästinensische Rechtsanwälte können vor diesem Gericht jedoch nicht auftreten. Im eigenen nationalen Interesse sollte Israel die Palästinenser in den Genuß voller demokratischer Spiel- und Verfahrensregeln kommen lassen. Dies sollte selbst für eine »demokratische Besatzungsmacht« eine Selbstverständlichkeit sein. Auch nach Unterzeichnung des »Gaza-Jericho-Abkommens« hat sich an dieser Lage nichts geändert. Die Repression hat auf allen Gebieten eher zu-als abgenommen.

Nachdem wir die rechtlichen Grundlagen der Besetzung dargestellt haben, soll in einem weiteren Schritt die Politik Israels gegenüber den Palästinensern untersucht werden. Es ist der Frage nachzugehen, welche Lebensbereiche durch die Besetzung tangiert werden und mit welchen Mitteln Israel das palästinensische Volk davon abhält, sein Selbstbestimmungsrecht in einem eigenen Staat zu realisieren.