Interessen betrachten. Das Hauptargument gegen diese Option ist, daß sie ein weniger starkes Engagement für das globale Ziel der nuklearen Nichtverbreitung zum Ausdruck bringt als die Option der unbefristeten und unkonditionierten Verlängerung. Diese Option wird derzeit weder von einer Staatengruppe noch von einzelnen Staaten favorisiert. Ihre Stunde könnte allerdings dann kommen, wenn es den westlichen Staaten nicht gelingt, für die Option der unbefristeten Verlängerung eine ausreichende oder politisch tragfähige Mehrheit zu finden.

Auf jeden Fall wird die Konferenz ein ganz zentrales Ereignis der internationalen Diplomatie der neunziger Jahre sein und weit in das nächste Jahrtausend hineinwirken. Die Konferenz wird darüber entscheiden, ob es gelingt, eine internationale Verständigung über die Rolle der Kernwaffen und die Kernwaffenabrüstung herzustellen. Sie wird ganz wesentlich die Struktur der internationalen Politik in den nächsten Jahrzehnten bestimmen. Es wird einen großen Unterschied auch für die Sicherheitspolitik Deutschlands darstellen, ob wir in einer Welt mit immer mehr Kernwaffenmächten leben müssen oder ob wir die gegenwärtigen kooperativen internationalen Strukturen erhalten können.

Autonomie: keine Garantie für Menschenrechte

Israel und Palästina nach der ›Prinzipienerklärung‹ und dem ›Gaza-Jericho-Abkommen‹

LUDWIG WATZAL

Das Nahost-Thema, das zeitweise die Tagesordnung der Weltorganisation zu dominieren schien, hat seit dem Abschluß der Vereinbarungen zwischen Israel und der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) in den Augen der Weltöffentlichkeit einiges an Dramatik verloren. Die PLO, die Ende 1988 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Beobachter hinter dem Schild ›Palästina‹ Platz nehmen durfte, hat nun in dem ehemaligen britischen Mandatsgebiet gleichen Namens Ansätze von Staatlichkeit entwickelt. Dies wurde weithin als wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Konfliktregelung in Nahost angesehen, auch wenn dabei das Grundproblem der Flüchtlinge – für die weiterhin die internationale Gemeinschaft mittels des ›Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten‹ (UNRWA)[1] zu sorgen hat – ungelöst bleibt. Vor diesem Hintergrund sieht der Autor des folgenden Beitrags nur wenig Anlaß zur Entwarnung; die Besatzungspolitik habe keine wesentliche Änderung erfahren. Die Praxis Israels in den besetzten Gebieten war immer wieder Gegenstand der Erörterung im Sicherheitsrat wie in anderen Gremien der Vereinten Nationen. Der gegenwärtig in Genf stattfindenden 51. Tagung der Menschenrechtskommission liegt der zweite Bericht ihres 1993 eingesetzten Sonderberichterstatters, des ehemaligen schweizerischen Bundespräsidenten René Felber, vor.[2]

Erneut bekräftigt hat im vergangenen Herbst die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes. Der Resolution 49/62D (›Friedliche Lösung der Palästinafrage‹) stimmten 136 Mitgliedstaaten zu; dagegen votierten nur Israel und die Vereinigten Staaten. Unter den Befürwortern der Entschließung waren auch die Staaten der Europäischen Union, die hervorhoben, daß in dem Text zugleich zu einer friedlichen Lösung des Nahostkonflikts aufgerufen wird. Der Stimme enthalten haben sich lediglich Belarus, Georgien, die Marshallinseln, Rußland, Tadschikistan, Uruguay und Usbekistan. Die Resolution 49/149 zum Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser erhielt mit 147 Stimmen gegen 2 bei 19 Enthaltungen sogar ein noch höheres Maß an Zustimmung. Dem im Vorfeld der 49. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung unternommenen Versuch Madeleine K. Albrights, der US-Botschafterin bei der Weltorganisation, war somit wenig Erfolg beschieden – sie hatte nichts weniger als die Rücknahme »strittiger Resolutionen« verlangt und eine »Anerkennung der heutigen Realitäten« gefordert.[3] Durchgesetzt hatte sich Washington jedoch mit einem entsprechenden Ansinnen drei Jahre zuvor. Tatsächlich widerrief die UN-Generalversammlung förmlich eine frühere Entschließung: die Anti-Zionismus-Resolution von 1975.[4] Hatte dieses Hauptorgan der Vereinten Nationen im Herbst 1991 somit einen propagandistischen Ausreißer, der zudem das Ansehen dieses Gremiums in der westlichen Öffentlichkeit nachhaltig beschädigt hatte, endlich korrigiert, so verlangte Botschafterin Albright nunmehr nichts weniger, als die Geschichte der Vereinten Nationen bezüglich des Nahen Ostens umzuschreiben. Die Resolutionen zum Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser, zur Flüchtlingsfrage, zur territorialen Souveränität über die besetzten Gebiete, zum Status Jerusalems oder der Golanhöhen betreffen den Kern des Nahostkonflikts. Dieser Streitfall hat die Weltorganisation praktisch von Beginn an beschäftigt,[5] und seine endgültige Regelung – die nicht nur Israelis und Palästinenser, sondern sämtliche Staaten der Region einbeziehen muß – ist ohne Mitwirkung der Weltorganisation schwerlich vorstellbar.

DOPPELTE REPRESSION ?

Auch wenn sich die Proklamation des Staates Israel am 14. Mai 1948[6] ausdrücklich auf eine Resolution der Generalversammlung – die sogenannte Teilungsresolution 181(II) – bezog, so waren später die Beziehungen des jüdischen Staates zur Staatenmehrheit in diesem Gremium gespannt. Allerdings blieb die dort immer wieder geäußerte Kritik für Israel folgenlos, wußte es sich doch der Unterstützung durch die USA stets sicher. Im Sicherheitsrat setzte Washington immer wieder seine Vetomacht ein, um Verurteilungen Israels etwa wegen völkerrechtswidriger Handlungen zu unterbinden. Rhetorische Exzesse von einzelnen Vertretern der Dritten Welt insbesondere in den siebziger Jahren entschuldigt dies nicht; das Unvermögen, gegen den kleinen Staat mit dem mächtigen Schutzherrn bei noch so berechtigter Kritik etwas ausrichten zu können, erklärt aber, daß die Mehrheit in der Generalversammlung die ihr dort zu Gebote stehenden Mittel nutzte. So setzte sie 1974 die Palästinafrage auf die Tagesordnung dieses Hauptorgans,[7] richtete ein Jahr später den ›Ausschuß für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes‹ ein und schuf 1977 im Sekretariat eine ›Sondereinheit (heute: Abteilung) für die Rechte der Palästinenser‹. Bereits 1968 hatte sie ihren ›Sonderausschuß zur Untersuchung israelischer Praktiken, die die Menschenrechte der Bevölkerung der besetzten Gebiete beeinträchtigen‹ (1989 in ›Sonderausschuß zur Untersuchung israelischer Praktiken, die die Menschenrechte des palästinensischen Volkes und anderer Araber der besetzten Gebieten beeinträchtigen‹ umbenannt) ins Leben gerufen.

Diese Gebiete selbst konnte der Ausschuß freilich bisher nicht besuchen; die Menschenrechtsverletzungen durch israelische Sicherheitskräfte dort sind gleichwohl gut dokumentiert und dauern offensichtlich noch immer an. Nach Meinung zahlreicher israelischer und palä-

stinensischer Nichtregierungsorganisationen (NGOs) kann keine Entwarnung gegeben werden. An der fortwährenden Unterdrückung habe sich nichts geändert. So stellte am 16. November 1994 in Jerusalem die israelische Menschenrechtsorganisation ›B'Tselem‹ ihren Bericht über die noch immer andauernden Folterungen von Palästinensern durch den israelischen Inlandsgeheimdienst ›Shin Bet‹ vor. Noch immer werden überdies Häuser zerstört und versiegelt, ›gesuchte Personen‹ gejagt und liquidiert, neue jüdische Siedlungen errichtet und alte ausgebaut, Land beschlagnahmt, Baugenehmigungen verweigert, Kollektivstrafen wie Ausgangssperren verhängt und Administrativhaft angeordnet. Die vollständige Abriegelung der besetzten Gebiete seit dem 30. März 1993 wurde nach dem Attentat eines Palästinensers in Nordiya am 22. Januar 1995 zunächst erneuert; sie hat verheerende wirtschaftliche Auswirkungen auf die Bewohner des Westjordanlands und des Gazastreifens. Das Recht auf Familienzusammenführung wird als Privileg angesehen, und die Militärgerichte fällen weiter Urteile auf Grund dubioser Beweise.[8]

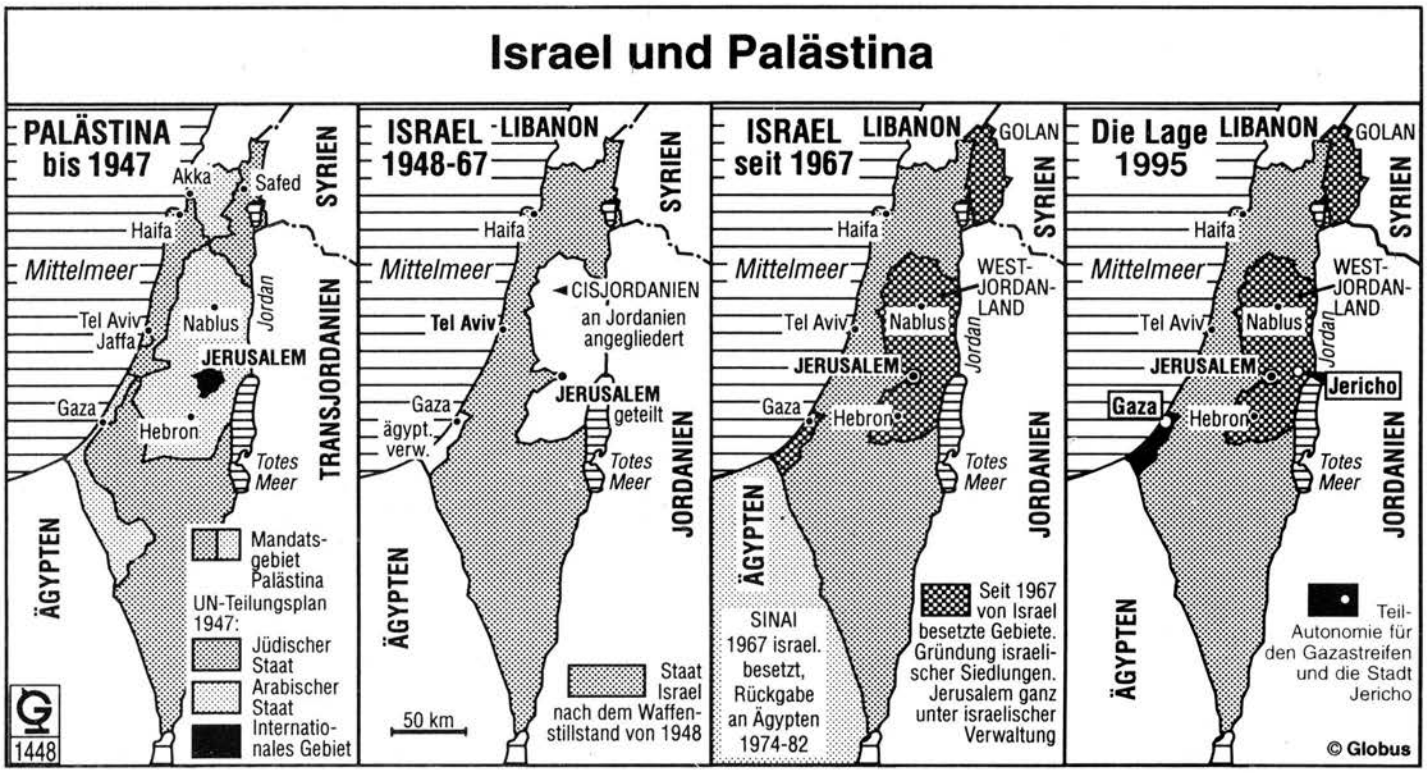
Auch die palästinensischen Sicherheitskräfte müssen auf Druck Israels die Gegner der Abkommen niederhalten. Auf einer am 17. und 18. September 1994 in Ost-Jerusalem von ›Pax Christi International‹ und dem ›Zentrum für die internationale Durchsetzung der Menschenrechte‹ (Center for International Human Rights Enforcement, CIDRE) gemeinsam ausgerichteten Tagung führten die palästinensischen NGOs Klage darüber, daß in den ›autonomen Gebieten‹ Chaos, Willkür und Rechtsunsicherheit herrschen.[9] Die ehemalige Direktorin des ›Informationszentrums über die Menschenrechte in Palästina‹ (Palestine Human Rights Information Center, PHRIC), Jan Abu Shakrah, trat aus Protest von ihrem Posten zurück und siedelte mit ihrer Familie in die USA über. Sie berichtete von Einschüchterungen und Todesdrohungen von seiten palästinensischer Sicherheitsdienste. Diese seien auch für das erste Folteropfer unter der Autonomieverwaltung, Farid Jarbou, verantwortlich (im Januar 1995 starb ein weiterer Palästinenser in Jericho während eines ›Verhörs‹). Die Art der Operation der Sicherheitsdienste lasse auf eine Zusammenarbeit zwischen dem PLO-Geheimdienst und dem Shin Bet schließen. Die palästinensischen Menschenrechtsorganisationen könnten nicht mehr frei arbeiten. Das PHRIC und das ›Zentrum für Recht und Gesetz in Gaza‹ (Gaza Center for Rights and Law), das von dem Rechtsanwalt Raji Sourani geleitet wird, werden eingeschüchtert und unterdrückt. Selbst Israel hatte niemals deren Unabhängigkeit in Frage gestellt. Arafat dagegen versucht, die Organisationen mundtot zu machen und auf seine Linie zu bringen. Seiner Polizei in den ›autonomen Gebieten‹ scheinen rechtsstaatliche Grundsätze unbekannt zu sein; Hunderte von Oppositionellen wurden ins Gefängnis geworfen. In Gaza-Stadt wurden am 18. November vergangenen Jahres anläßlich einer Demonstration gegen das Abkommen 14 Palästinenser erschossen und mehr als 200 verletzt. Die Menschenrechtsorganisationen vor Ort haben es also jetzt mit zwei repressiven Regimen zu tun.

Vor diesem Hintergrund ist es wohl nicht zu gewagt, die These aufzustellen, daß die beiden Abkommen zwischen Israel und der PLO – die ›Prinzipienerklärung über die vorübergehende Selbstverwaltung‹ vom 13. September 1993 und das ›Gaza-Jericho-Abkommen‹ vom 4. Mai 1994 – nicht zu einem gerechten Frieden in der Region beitragen werden und daß der Verletzung der Menschenrechte damit noch kein Ende gesetzt ist.

INNENANSICHT DER AUTONOMIE

Man konnte buchstäblich die Erleichterung verspüren, als am 13. September 1993 der israelische Ministerpräsident Yitzhak Rabin und PLO-Chef Yassir Arafat in Washington auf dem Rasen des Weißen Hauses die in Oslo in Geheimverhandlungen ausgehandelte ›Prinzipienerklärung‹ unterzeichneten.[10] Nur Geschichtsblinde konnten damals glauben, daß ein hundertjähriger Konflikt damit an sein Ende gekommen sei. Es trifft zwar zu, daß sich durch die Unterzeichnung erstmals beide Völker gegenseitig anerkannt haben; aber die palästinensische Seite hat in diesen Vereinbarungen auf all ihre Essentials verzichtet, so daß es ihr in den bevorstehenden Verhandlungen sehr schwer fallen wird, sie wieder auf die Tagesordnung zu setzen und von Israel substantielle Zugeständnisse zu erhalten.

Schon die bisherige Entwicklung in den ›autonomen Gebieten‹ zeigt, daß sich die beiden Abkommen nachteilig auf die Völkerrechtsposition der palästinensischen Seite auswirken. Der Begriff ›autonome Gebiete‹ ist bei nüchterner Betrachtung nichts anderes



als ein Etikettenschwindel, da die Besetzung ja nicht aufgehoben worden ist. Der Gazastreifen befindet sich zur Hälfte weiter unter der ausschließlichen Oberhoheit Israels, das ihn schon des öfteren vollständig abgeriegelt hat, ohne die Palästinenser auch nur zu fragen. Arafat und sein Autonomierat leben dort wie in einem Lager, das sie nur mit Zustimmung Israels verlassen können. Wer ein- und ausreisen darf, entscheidet Israel. Diese Entscheidungsgewalt wurde dem pakistanischen Botschafter, der von Ägypten aus einreisen wollte, plastisch vor Augen geführt, indem man ihm die Einreise verweigerte. Auch die pakistanische Ministerpräsidentin Benazir Bhutto sollte bei der israelischen Regierung um eine Einreisegenehmigung nachsuchen, was sie zu Recht als erniedrigend empfand. Als Arafat mit seiner Entourage aus Tunis in Gaza einzog, bestand Israel darauf, daß vier seiner Begleiter Gaza binnen 24 Stunden verlassen (was sie denn auch taten).

Über die jüdischen Siedlungen im Autonomiegebiet haben die palästinensischen Behörden keinerlei Befugnisse. Diese Ansiedlungen sind quasi exterritorial. Für sie gilt israelisches Recht, wohingegen für die Palästinenser weiterhin fast alle Militärverordnungen in Kraft sind sowie neuerdings ein gewisses ›PLO-Recht‹ gilt, das in den palästinensischen Lagern in Irak, Syrien, Jemen und Tunesien galt, und von juristisch inkompetenten Soldaten vor Zivil- und Militärgerichten angewandt wird.[11] Das israelische Militär wurde nicht aus Gaza abgezogen, sondern nur aus den palästinensischen Bevölkerungszentren zurückbeordert und um die Siedlungen herum stationiert. Zu diesem Zweck wurde erneut völkerrechtswidrig Land beschlagnahmt. Genehmigungen, die für das tägliche Leben notwendig sind, werden weiterhin von Israel erteilt. Dokumente beispielsweise zur Ausreise, zum Studium, zur Arbeit und für den Führerschein erhalten die Palästinenser von Israel. Der Unterschied zu früher ist, daß die Anträge jetzt zusätzlich über die palästinensischen Behörden laufen, was die Bürokratie vermehrt, die Zeit bis zur Erteilung oder Ablehnung verlängert und dazu führt, daß ein Antragsteller bei einer Ablehnung gar nicht weiß, wer diese eigentlich verfügt hat. Derartige Genehmigungen werden auch dazu benutzt, Gegner der Abkommen willfährig zu machen. Der Autonomierat ist niemandem verantwortlich. Die Struktur, die die Palästinenser von der israelischen Zivilverwaltung übernommen haben, ist der israelischen ähnlich. Auch dies erleichtert Israel die Aufrechterhaltung seiner Kontrolle.

Wie asymmetrisch und damit vorteilhaft für Israel die Abkommen sind, zeigt das Autonomiekonzept für Gaza. Dort hat Israel 50 vH der palästinensischen Gesamtbevölkerung nur 2 vH des besetzten Landes zur Verfügung gestellt. Wenn diese Form der Autonomie auf das Westjordanland übertragen wird, und dies ist in den Abkommen schon angelegt, wäre Israel einhundert Prozent der Bevölkerung los, aber nur ein Siebtel des Landes. Israels Autonomievorstellungen haben sich immer nur auf die Bevölkerung und ihre persönlichen Belange, niemals aber auf das Territorium bezogen. Wie schon der ehemalige Ministerpräsident Menachem Begin sagte: »Autonomie für die Menschen, nicht für das Land.« Daran hat sich auch unter Yitzhak Rabin nichts geändert. Der Kern des palästinensisch-israelischen Konflikts ist der Streit um Land,[12] nicht der um Grenzen. Wie einseitig das ›Gaza-Jericho-Abkommen‹ ausgehandelt ist, wird in seinem Artikel 22 deutlich, in dem Ansprüche aus Schäden, die durch die israelische Besatzungsmacht verursacht worden sind, von den palästinensischen Behörden entschädigt werden müssen. Israel ist dafür nicht haftbar zu machen. Diese Nichthaftbarmachung Israels wurde nochmals in Art. IX, 1 a, b des zusätzlichen Abkommens vom 24. August 1994 bestätigt, das einzelne Bereiche des Westjordanlands unter palästinensische Selbstverwaltung stellt. Mit dieser Vereinbarung haben die Palästinenser Israel eine Generalabsolution erteilt. Im Gegensatz zum Gazastreifen hob Israel im Westjordanland die ›Zivilverwaltung‹ und die Militärregierung nicht auf.

Ein weiterer Grund, warum die Vereinbarungen in der Praxis nicht umzusetzen sind, liegt darin, daß Arafat in seinem Schreiben an Ministerpräsident Yitzhak Rabin den palästinensischen Widerstand gegen die Besatzung als »Terror« bezeichnet hat: »Die PLO verzichtet entsprechend auf Terror und jede andere Art von Gewalt.« Zu begrüßen ist, daß damit Akte verurteilt werden wie beispielsweise die Entführung oder Ermordung von Personen mit dem Ziel, von der israelischen Regierung Konzessionen zu erpressen. Aber war schon das Zeigen der Palästinenser-Fahne, das Anbringen von Graffiti, der Protest gegen Häuserzerstörungen, Landenteignung, Folter oder den Einsatz von ›Todesschwadronen‹ Terror?

Die Abkommen stellen den größten Erfolg der israelischen Diplomatie seit der Staatsgründung dar, zumal mit ihnen der hundertjährige Anspruch des Zionismus auf ›Eretz Israel‹ (Land Israel) – und die damit verbundene Zerstörung der palästinensischen Gesellschaft – anerkannt wird. Sie sind eine Meisterleistung von Rabin und Außenminister Shimon Peres, die dafür im Herbst 1994 zusammen mit Arafat mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurden. Israel hat seine Vorstellungen auf der ganzen Linie durchgesetzt. Arafat ist fast zu einer Marionette Israels geworden und regiert die ›autonomen Gebiete‹ mit einer Art Militärjunta. Die Vereinbarungen mit den Palästinensern sind weitreichender als die Friedensverträge mit Ägypten und Jordanien, weil Israel nicht einmal anzuerkennen brauchte, daß es eine Besatzungsmacht ist. Der Vertragsabschluß hat schon einige internationale Erfolge für Israel gezeitigt. Das Land wurde von einigen Staaten anerkannt, die bis dahin noch zögerten; selbst der Vatikan gab seine mit der Sorge um die Heiligen Stätten in Jerusalem begründete Zurückhaltung auf. Auch die arabischen Staaten beginnen, Israel diplomatisch anzuerkennen (so Marokko und Tunesien) und den Wirtschaftsboykott aufzuheben (so die Staaten des Golf-Kooperationsrats). Jordanien und Israel haben am 26. Oktober 1994 einen Friedensvertrag unterzeichnet und Botschafter ausgetauscht. Sollte es Israel zusammen mit den USA gelingen, mit Syrien ein Abkommen über den Golan abzuschließen, was für 1995 erwartet wird, können die Palästinenser alle Hoffnungen auf weitere Konzessionen begraben. Israel würde zur wirtschaftlichen und militärischen Vormacht in der Region, ein Entgegenkommen gegenüber den Palästinensern würde sich erübrigen. Sie werden langfristig die Verlierer der Entwicklung im Nahen Osten sein. Daß Israel mit der Übertragung der religiösen Aufsicht über die islamischen Heiligtümer an Jordaniens König Hussein einen Spaltpilz zwischen die Jordanier und die Palästinenser gepflanzt hat, spricht für eine geschickte Diplomatie. Nach israelischer Ansicht kann für das ›himmlische Jerusalem‹ zuständig sein, wer will, wenn dadurch nicht der Status der ›ewigen Hauptstadt Israels‹ angetastet wird.

Für künftige Verhandlungen hat Israel alle Trümpfe auf seiner Seite. Wenn in zwei Jahren die Frage der Siedlungen, die Rückkehr der Flüchtlinge von 1967 – die Flüchtlinge von 1948 spielen keine Rolle mehr –, Jerusalem, die Enteignungen, die Entschädigungen, die Eigenstaatlichkeit und anderes mehr auf der Tagesordnung stehen wird, verfügt die PLO über keinerlei Druckmittel, um von Israel auch nur minimale Zugeständnisse erreichen zu können. Die Palästinenser werden auf den guten Willen Israels angewiesen sein; selbst haben sie wenig einzubringen, wenn es um die Durchsetzung von Interessen nach dem Do-ut-des-Prinzip geht.[13] Im Augenblick kristallisiert sich in Gaza und Jericho ein Konzept heraus, das dem der einstigen südafrikanischen Bantustans sehr ähnelt. Diese Kunstgebilde, die auch unter der geschönten Bezeichnung ›Homelands‹ niemals völkerrechtliche Anerkennung erlangten, verfügten auch über Fahne, Briefmarken, Pässe sowie eine (starke) Polizei und einen Geheimdienst. »Die Lage, die durch das Gaza-Jericho-Abkommen geschaffen wurde, ... ist fast völlig die gleiche«, stellte Tanja Reinhart, Literaturprofessorin an der Universität Tel Aviv, fest.[14]

Als Fazit kann festgehalten werden, daß es sich bei der augenblickli-

chen Form der ›Autonomie‹ um eine Besetzung de luxe handelt, die dem klassischen kolonialen Herrschaftsmodell der ›indirect rule‹ ähnelt. Der Begriff ›Friedensprozeß‹ selbst erscheint hohl, weil diese Art von Frieden den zirka sechs Millionen Palästinensern keine nationale Zukunft eröffnet. Die Verweigerung ihrer nationalen Rechte allerdings ist unbestreitbar die tieferliegende Ursache des Konflikts. So wie die Aufhebung der Rassendiskriminierung die Voraussetzung für ein friedliches Nebeneinander von Schwarz und Weiß in Südafrika war, so wird die Gewährung des Selbstbestimmungsrechts und die Schaffung eines Palästinenserstaates der Region erst wahren Frieden bringen können. Bantustans, wie sie die ›autonomen Gebiete‹ im Grunde darstellen, haben sich schon in Südafrika als verhängnisvoller Irrweg erwiesen. Die Aufrichtung eines Zaunes zur Abgrenzung von den Palästinensern oder die Errichtung eines separaten Straßensystems im Westjordanland, das die Siedlungen verbinden soll und auf dem nur Juden fahren dürfen, würde es den Gegnern Israels nur zu leicht machen, ihm das Etikett eines ›Apartheidstaates‹ anzuheften.

VÖLKERRECHT UND BESETZTE GEBIETE

Seit der Gründung des Staates Israel wird den Palästinensern das Recht auf Selbstbestimmung und einen eigenen Staat bestritten, und zwar bis 1967 von Jordanien und Ägypten und seit dem Sechs-Tage-Krieg vom Juni 1967 von Israel, das seither die Gebiete wider das Völkerrecht besetzt und teilweise annektiert hat. Nach dem gegenwärtigen Stand der Völkerrechtsentwicklung ist das Recht auf Selbstbestimmung als Völkerrechtsnorm anerkannt. Es steht nach Otto Kimminich dem Rechtsträger kraft originären Rechts zu.[15] Israel hat als Besatzungsmacht nach geltendem Völkerrecht keinen Hoheitsanspruch auf Westjordanland und Gazastreifen, beansprucht diese Souveränität jedoch einseitig auf der Grundlage lediglich seiner militärischen Übermacht; diese Stellung nutzt es, wiederum völkerrechtswidrig, dazu, durch Besiedelung palästinensischen Landes Fakten zu schaffen, um die demographischen Gewichte zu seinen Gunsten zu verschieben.

Die israelische Regierung spricht nicht von ›besetzten‹, sondern von ›verwalteten‹ Gebieten, weil nach 1948 das Westjordanland und der Gazastreifen von Jordanien annektiert beziehungsweise von Ägypten verwaltet worden war. Obwohl Israel sich die Gebiete unstreitig durch eine ›kriegerische Besetzung‹ angeeignet hatte, bestreitet es die Anwendbarkeit der Vierten Genfer Konvention – dem Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten – von 1949. Mit dieser Interpretation stellt sich Israel gegen die Meinung praktisch aller Völkerrechtler und anerkannten internationalen Institutionen wie der Vereinten Nationen und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Israel läßt nur die Haager Landkriegsordnung (HLKO) von 1907 gelten, da es sich hier um Völkergewohnheitsrecht handelt; ihre Verbindlichkeit hatte der Nürnberger Gerichtshof festgestellt und ist heute unbestreitbar. Bei der Vierten Genfer Konvention handelt es sich dagegen um Völkervertragsrecht, das nach israelischem Rechtsverständnis – das auf der englischen Tradition fußt – nur dann zur Anwendung gelangt, wenn es durch ein besonderes Gesetz in innerstaatliches Recht überführt worden ist. Da dies bisher noch nicht geschehen ist, findet somit nach israelischer Auffassung die Konvention in den besetzten Gebieten keine Anwendung. Israel hat sich jedoch bereit erklärt, die ›humanitären Bestimmungen‹ der Konvention anzuwenden, ohne allerdings zu sagen, welches diese sind. Wie verträgt sich die Anwendung dieser ›humanitären Bestimmungen‹ mit den zahlreichen Folterungen von Gefangenen durch den Shin Bet?[16] Oder mit der durch Prügeln und Knochenbrechen gekennzeichneten Vorgehensweise des Militärs, mit Häuserzerstörungen, den Aktionen von ›Todesschwadronen‹, Ausgangssperren, Kollektivstrafen, Deportationen und den zahlreichen Diskriminierungen auf wirtschaftlichem, politischem und sozialem Gebiet? Die ›humanitären Bestimmungen‹ sind somit vor israelischen Gerichten nicht justitiabel.

Obwohl Israel die Vierte Genfer Konvention 1951 ohne Vorbehalte unterzeichnet hatte, beharrt das Land auf seiner singulären Position. Nur der Oberste Richter Alfred Witkon vertrat in der Entscheidung bezüglich der Siedlung 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 justitiabel ist.« Die gleiche Ansicht vertrat ein weiterer liberaler Richter, Chaim Cohen, in anderen Fällen. Nach Art. 2 der Vierten Genfer Konvention ist es unerheblich, ob eine Kriegserklärung stattgefunden hat oder die eine Partei den Kriegszustand leugnet. Kein Staat kann sich den Verpflichtungen entziehen, die aus der Konvention resultieren; auch die Friedensverträge mit Ägypten und Jordanien befreien Israel nicht von seiner Pflicht.

Im Gegensatz zur HLKO kennt die Genfer Konvention 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 sieht die Ablösung der jordanischen Regierung im Westjordanland als einen souveränen Akt an. Diese Haltung steht im krassen Widerspruch zum Völkerrecht, wonach eine Besatzungsmacht derartige Rechte nicht aus einer Besetzung ableiten kann. Auch verstößt der Transfer von israelischen Staatsbürgern in die besetzen Gebiete gegen Art. 49 der Vierten Genfer Konvention.[17] Das zum Zeitpunkt der Okkupation in Kraft befindliche Recht muß Gültigkeit behalten; nur unter bestimmten, eng umschriebenen Umständen kann die Besatzungsmacht nach Art. 64 Abs. 2 Regelungen erlassen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder der Gewährleistung der Sicherheit der Besatzungsmacht, der Angehörigen der Besatzungsstreitkräfte und ihres Eigentums dienen. Israel betrachtet dagegen die von ihm erlassenen Militärverordnungen als originäres Recht. Je nach Opportunität wendet es auch die restriktiven Notverordnungen aus der britischen Mandatszeit an, wenn es etwa Deportationen (wie zuletzt im Dezember 1992 geschehen, als es 415 Palästinenser mitten im Winter im Hermongebirge aussetzte), Häuserzerstörungen oder die Verhängung von Kollektivstrafen (wie Ausgangssperre oder Abriegelung der Gebiete) vornimmt.

DIE ROLLE DER VEREINTEN NATIONEN

Während die Resolution 181(II) der Generalversammlung vom 29. November 1947 die Aufteilung des Mandatsgebiets Palästina in einen jüdischen und einen arabischen Staat vorsah und damit die Rechte der arabischen Einwohner auf rund 44 vH des Territoriums anerkannte, nahmen ungeachtet der intensiven Befassung mit den Nahostkriegen und dem politischen Konflikt die Vereinten Nationen in der Folgezeit die Palästinenser praktisch nur noch als Flüchtlinge wahr. Mit den Rechten und dem Status des palästinensischen Volkes befaßten sie sich – Ergebnis des Erstarkens der arabischen Welt und der politischen Offensive der Blockfreien – erst wieder Mitte der siebziger Jahre. Wie eingangs erwähnt, wurde 1974 der ›Ausschuß für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes‹ eingesetzt.[18] Dieses Gremium erhielt den Auftrag, sich für die Rechte der Palästinenser einzusetzen und die Situation zu überwachen. Der Ausschuß erörterte unter anderem die Errichtung jüdischer Siedlungen in den von Israel besetzten Gebieten, den Status Jerusalems, Menschenrechtsverletzungen seitens der Besatzungsmacht, die Gewährung von humanitärer und Entwicklungshilfe an die Palästinenser sowie die Herbeiführung einer politischen Lösung

auf dem Verhandlungswege. Seine Absicht war es, das Palästinaproblem stärker in den Mittelpunkt der Weltöffentlichkeit zu rücken. Die westlichen Staaten lehnten eine Beteiligung allerdings ab, so daß er zwar organisationsintern und hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit der Vereinten Nationen eine gewisse Wirkung zu entfalten vermochte, seine tatsächliche politische Durchschlagskraft aber zu vernachlässigen war. In keiner Weise war er in die politischen Verhandlungen derer, die im Konflikt tatsächlichen Einfluß auszuüben vermögen, einbezogen.

Den Palästinensern nutzte ihre in den siebziger und achtziger Jahren zahlenmäßig große Lobby in der Generalversammlung wenig. Einen direkten Einfluß auf die Geschehnisse vor Ort hatte der Ausschuß wie auch die Weltorganisation insgesamt schon deshalb nicht, weil Israel ihnen immer eine einseitige Parteinahme für die Sache der Palästinenser vorwarf. Allerdings waren die Vereinten Nationen in den Flüchtlingslagern zu einer unentbehrlichen Einrichtung geworden. Das UNRWA, dessen größter Spender übrigens – offensichtlich als eine Art Trostpflaster für die uneingeschränkte politische und materielle Unterstützung Israels – die USA sind, ist der zweitgrößte Arbeitgeber im Nahen Osten nach den Regierungen. Es ist auch nach der Autonomie von der PLO gebeten worden, seine Programme und Hilfen fortzusetzen. So übernimmt die Organisation im Gazastreifen 45 vH und im Westjordanland 28 vH der Aufgaben, die sonst von den palästinensischen Behörden übernommen werden müßten. Sahen sich die UNRWA-Einrichtungen in den siebziger und achtziger Jahren Übergriffen der israelischen Besatzungsmacht ausgesetzt, haben diese in den neunziger Jahren völlig aufgehört.

Nachdem sich die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen schon seit 1968 mit der Lage in den besetzten Gebieten befaßt hatte, beschloß sie am 19. Februar 1993 mit ihrer Resolution 1993/2A die Ernennung eines Sonderberichterstatters für die besetzten Gebiete, der den Auftrag hatte, die Verstöße Israels gegen das Völkerrecht und die Menschenrechte zu untersuchen. René Felber, ein ehemaliger Bundespräsident der Schweiz, legte Ende Januar 1994 in Genf dem Gremium seinen Bericht samt »vorläufigen Schlußfolgerungen« vor.[19] Die Arbeit Felbers wurde von Israel dadurch behindert, daß man ihm zuerst keine Einreise nach Israel und in die besetzten Gebiete gewährte. Schließlich konnte er nur auf Grund einer persönlichen Einladung von Außenminister Peres am 18. Januar 1994 für drei Tage einreisen. Diese Einladung wurde Felber vom israelischen Botschafter Yitzhak Lior in der letzten Dezemberwoche 1993 telefonisch in Genf mitgeteilt. Die Tatsache, daß Felber – obwohl auf Umwegen – in die besetzten Gebiete kommen konnte, ist für sich schon bemerkenswert, weil es das erste Mal war, daß eine Person mit einem Auftrag der Menschenrechtskommission die besetzten Gebiete betreten durfte und frei mit den palästinensischen Vertretern sprechen konnte.

Abgesehen davon, daß Felber natürlich auch Treffen mit israelischen Regierungsvertretern hatte, mischte sich das israelische Außenministerium nicht in die Organisation seiner Reise ein. Auch wurde ihm nicht abverlangt, sich von israelischem Militär begleiten zu lassen. Israel legte ihm seinen Standpunkt hinsichtlich einer Anwendbarkeit der Militärgesetzgebung auf die Palästinenser dar. Felber besuchte am 20. und 21. Januar 1994 das Westjordanland und den Gazastreifen und konferierte mit Vertretern verschiedener Menschernrechtsorganisationen; das Treffen hatte die palästinensische Menschenrechtsorganisation ›Al Haq‹ (ein Zweig der Internationalen Juristenkommission) organisiert. Felbers erster Bericht legte den Schwerpunkt auf die Zeit nach der Unterzeichnung der ›Prinzipienerklärung‹. Sein Vorgehen war durch die laufenden Verhandlungen zwischen Israel und der PLO beeinflußt. Er konzentrierte sich auf Folter und Mißhandlungen, Gewalt durch Zivilisten, die Situation der politischen Gefangenen, Häuserzerstörungen und Beschlagnahme von Land, exzessive Gewaltanwendung durch das israelische Militär und die Verletzung des Rechtes auf Leben. Die Siedlungen wurden als das »brennende Problem« der Zukunft bezeichnet.

In seinem Bericht forderte Felber die Überprüfung der Vorwürfe wegen Mißhandlung und die Anklage von überführten Personen. Der Bericht rät sowohl den Israelis als auch den Palästinensern, die Gewalt einzudämmen, und fordert die israelische Armee auf, gegenüber Demonstranten nicht sofort Gewalt anzuwenden. Er verlangte weiterhin die Freilassung der politischen Gefangenen, die für nicht-gewalttätige Aktionen verurteilt beziehungsweise noch nicht angeklagt worden sind. Die Frage der Siedlungen sowie das Verhalten der Siedler soll sorgfältig geprüft werden. Abschließend weist der Bericht Israel nochmals auf seine Verpflichtungen hin, das Völkerrecht und die Menschenrechte zu respektieren. Gleiches wird auch von den Palästinensern verlangt. Wegen der Kürze der Zeit gesteht Felber ein, daß der Bericht nicht umfassend ist und es weiterer Besuche in den besetzten Gebieten bedürfe.

Seinen zweiten Besuch stattete er den besetzten Gebieten vom 16. bis 27. Oktober 1994 ab. In dem Mitte Dezember vorgelegten Bericht[20] hierüber kritisiert Felber erneut unter anderem die Verhörmethoden der israelischen Sicherheitsbehörden. Den Berichten zur La-

›Intifada‹: Volksbewegung des Protests gegen die Fremdherrschaft für die einen, Bedrohung der Sicherheit aus dem Blickwinkel der anderen. Die Reaktionen der Besatzungsmacht sind nicht nur von Härte gekennzeichnet, sondern auch durch Maßnahmen, die mit völkerrechtlichen Standards und den Menschenrechten oft nicht im Einklang stehen. – Im Bild: Palästinensische Schuljungen in Jerusalem werden von israelischen Soldaten sistiert.

ge der Menschenrechte in den besetzten Gebieten schreibt er lediglich eine Alibifunktion zu; sie führten zu keiner Änderung der Situation. Nur Regierungen seien in der Lage, die israelische Regierung wie auch die Verhandlungen insgesamt zu beeinflussen. Vor der Menschenrechtskommission legte er dann sein Amt nieder.

Da die Menschenrechtskommission, eine Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen, wie die Generalversammlung ein mit Staatenvertretern beschicktes politisches Organ ist, sah Israel hier stets seine traditionellen Gegner am Werk. Gegenüber einem ehemaligen Bundespräsidenten der Schweiz läßt sich ein ähnlicher Vorwurf schwerlich erheben, und hinsichtlich der Vertragsorgane von Menschenrechtsübereinkommen, denen sich Israel freiwillig unterworfen hat, läßt sich diese Argumentation ebenfalls kaum vorbringen. Von 25 internationalen Verträgen auf dem Gebiet der Menschenrechte[21] hat Israel 17 ratifiziert; zwei weitere hat es gezeichnet. Damit nimmt es in seiner Region nach Ägypten (18 Ratifikationen) den zweiten Platz ein; es folgen Jordanien (15), Syrien (12) und Libanon (7). Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte – nicht jedoch sein I. Fakultativprotokoll, das die Individualbeschwerde zuläßt –, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, die Völkermordkonvention, die Anti-Folter-Konvention und die Flüchtlingskonvention sind somit für Israel in Kraft.

Interessieren soll an dieser Stelle der Dialog der Regierung mit dem Anti-Folter-Ausschuß. Im Frühjahr 1994 wurde ihr Erstbericht unter der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von dem Sachverständigengremium erörtert.[22] Der in Genf vorgelegte Bericht ging allerdings am Problem der Folter vorbei. Seitens der israelischen Menschenrechtsorganisation ›Öffentlicher Ausschuß gegen die Folter‹ (Public Committee Against Torture in Israel, PCATI) kritisierte Hanna Friedman in einem Schreiben an das Sachverständigengremium, daß »Israel nicht im Einklang mit den im Bericht genannten Gesetzen handelt«. Der Regierungsbericht stehe in krassem Widerspruch zu den vom PCATI belegten Fällen. In der Antwort des Ausschußsekretärs an den PCATI wird Israel sowohl gelobt als auch getadelt. Positiv hervorgehoben wurde, daß in Israel eine öffentliche Debatte über Mißhandlungen stattfindet, daß die israelische Medizinervereinigung ihre Mitglieder jetzt davor schützt, das ›Formular über die medizinische Tauglichkeit‹ (von Gefangenen) weiter ausfüllen zu müssen, und daß der Geheimdienst und die Polizei ihre eigenen Menschenrechtsverstöße nicht mehr selbst untersuchen dürfen, sondern dies durch eine Sonderinspektion des Justizministeriums geschieht. Kritisiert wurde, daß das israelische Gesetz von einer Verteidigung von »übergeordneten Befehlen« und »Notwendigkeiten« spricht, die klar im Widerspruch zu Art. 2 der Konvention stehen; die Berichte über Folter und Mißhandlungen, die von verschiedenen Menschenrechtsorganisationen vorgelegt wurden, gäben Anlaß zur Besorgnis. Der in den Ausschußberatungen eindringlich kritisierte (staatlich sanktionierte und von einer parlamentarischen Untersuchungskommission gebilligte) Gebrauch »maßvoller physischer Gewalt« führte zur Empfehlung des Anti-Folter-Ausschusses, »den gegenwärtigen Vernehmungspraktiken, die eine Verletzung der Verpflichtungen Israels unter der Konvention darstellen, sofort ein Ende zu setzen«; die Bestimmungen der Anti-Folter-Konvention gelte es in innerstaatliches Recht umzusetzen.[23]

Daß die Einwände und die Zweifel am Bericht der israelischen Regierung von seiten des PCATI berechtigt waren, machte ein von der internationalen Menschenrechtsorganisation ›Human Rights Watch‹ Mitte Juni 1994 vorgelegter Bericht deutlich. In ihm werden 36 Fälle von Folter dokumentiert, von denen sechs nach der Unterzeichnung der ›Prinzipienerklärung‹ vorgefallen sind.[24] Den Vorwurf systematischer Folter hatte auch Amnesty International im April 1994 erhoben; Verdächtige in den besetzten Gebieten würden beim Verhör durch Armee, Geheimdienst oder Polizei geschlagen oder auf andere Weise in ihren Menschenrechten verletzt. Auch die israelische Öffentlichkeit wurde mit dem Thema konfrontiert; am 14. Juni 1994 wurde im Fernsehen des Landes erstmals das Geständnis eines Soldaten ausgestrahlt, der zugab, täglich zehn bis 15 Palästinenser bei Verhören geschlagen und teilweise schwer verletzt zu haben. Ein Sprecher der Armee wies die Schilderungen des Soldaten als falsch zurück. Er verwies darauf, daß der Militärstaatsanwalt mit dem Soldaten gesprochen habe, dieser jedoch nicht bereit gewesen sei, seine Behauptungen in einem Prozeß zu wiederholen.

Anders als der Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission und der Anti-Folter-Ausschuß wird der eingangs erwähnte ›Sonderausschuß zur Untersuchung israelischer Praktiken, die die Menschenrechte des palästinensischen Volkes und anderer Araber der besetzten Gebiete beeinträchtigen‹ von der israelischen Regierung nicht als Gesprächspartner akzeptiert.[25] Der Sonderausschuß konnte seine Rolle nie wirklich ausfüllen; stets sah er sich seitens Israels dem Vorwurf der Einseitigkeit ausgesetzt, weil er sich weigerte, der Gegenforderung

---

1 Siehe Alexandra Senfft, Zwischen Intifada und Besatzung. Gegenwärtige Aufgaben und Probleme des UNRWA, VN 1/1992 S. 4ff.
2 UN Doc. E/CN.4/1995/19 v. 13.12.1994.
3 Zitiert in: Middle East International v. 7.10.1994.
4 Text der beiden Resolutionen mit dem jeweiligen detaillierten Abstimmungsergebnis: VN 2/1992 S. 79.
5 Siehe etwa Friedemann Büttner, ›Frieden für Land‹ oder ›Frieden für Frieden‹. Nahostkonflikt und Palästinafrage nach dem Zweiten Golfkrieg, VN 4/1991 S. 139ff., oder Bruno Kreisky, Steiniger Weg zu einem Nahostfrieden. Plädoyer für eine UN-Kommission der ›guten Dienste‹, VN 2/1985 S. 41ff. (mit Nachweis weiterer Beiträge in dieser Zeitschrift).
6 Wie übrigens auch die des ›Staates Palästina‹ der PLO im algerischen Exil am 15.11.1988.
7 Siehe Kurt Seinsch, Wie die Palästina-Frage als politisches Thema auf die Tagesordnung der Generalversammlung gelangte. Zugleich ein Lehrstück zur Geschäftsordnung der Versammlung, VN 4/1977 S. 118ff.
8 Konstatiert werden muß, daß die Menschenrechtsverletzungen durch Israel alle Lebensbereiche der Palästinenser betreffen; sie geschehen systematisch und bewußt. Dazu im einzelnen Ludwig Watzal, Frieden ohne Gerechtigkeit? Israel und die Menschenrechte der Palästinenser, Köln-Weimar-Wien 1994, insb. Kap. IV.
9 Vgl. Ludwig Watzal, Ignoranz vor dem Gesetz, in: taz v. 24.9.1994.
10 Text: Europa-Archiv, Folge 24/1993, S. D526ff.
11 Interview des Verfassers mit Achmed Sayyad, Direktor des Mandela-Instituts für Politische Gefangene, am 18.9.1994 in Ost-Jerusalem.
12 Siehe etwa Oswald Baumgarten, Der Kampf um den Boden. Die israelische Siedlungspolitik und die Staatengemeinschaft, VN 2/1984 S. 46ff.
13 Vgl. zur prinzipiellen Kritik der beiden Abkommen Ludwig Watzal, Das ›Gaza-Jericho-Abkommen‹. Ein Weg zum Frieden in Israel und Palästina?, in: Schweizer Monatshefte, 74 (1994) 5, S. 9-13; ders.: Die Grenzen des Gaza-Jericho-Abkommens, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 41 (1994) 11, S. 980-986.
14 In der Zeitung ›Ha'aretz‹ v. 25.5.1994.
15 Vgl. Otto Kimminich, Die Staatensouveränität wird durchlässig. Zur Frage eines föderalen Selbstbestimmungsrechts, VN 1/1993 S. 5ff.
16 Wie zentral dieses Thema für die israelischen Menschenrechtsorganisationen ist, zeigte die im Juni 1993 in Tel Aviv abgehaltene ›Folterkonferenz‹. Vgl. Ludwig Watzal, The international Struggle against torture and the case of Israel, in: Orient, 34 (1993) 2, S. 190-194; ders., Die Bürokratisierung der Folter, in: taz v. 17.6.1993.
17 Der letzte Satz des Art. 49 lautet: »Die Besatzungsmacht darf nicht Teile ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet verschleppen oder verschicken.«
18 Die 23 Mitglieder des Ausschusses waren im vergangenen Jahr: Afghanistan, Belarus, Guinea, Guyana, Indien, Indonesien, Jugoslawien, Kuba, Laos, Madagaskar, Malaysia, Mali, Malta, Nigeria, Pakistan, Rumänien, Senegal, Sierra Leone, Türkei, Tunesien, Ukraine, Ungarn und Zypern. Daneben nahmen 1994 weitere 20 Staaten sowie die Arabische Liga, die Organisation der Islamischen Konferenz sowie ›Palästina‹ (d.h. die PLO) als Beobachter teil; vgl. A/49/35 v. 16.11.1994.
19 E/CN.4/1994/14 v. 28.1.1994.
20 Siehe Anm. 2.
21 Vgl. die Übersicht in VN 3/1994 S. 118ff. (Stand: 10.6.1994).
22 Siehe auch den Bericht S.28f. dieser Ausgabe.
23 A/49/44 v. 12.7.1994, p.25.
24 Vgl. Human Rights Watch/Middle East, Torture and Ill-Treatment. Israel's Interrogation of Palestinians from the Occupied Territories, New York etc. 1994.
25 Siehe im einzelnen zur Rolle dieses Nebenorgans der Generalversammlung Lothar Kuhl, Die Untersuchungs- und Berichtstätigkeit des ›Special Committee to Investigate Israeli Practices‹ der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Jur. Diss., angenommen an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, April 1994.
26 An seinen Berichten, die nicht zuletzt auf einer Auswertung der israelischen Presse beruhen, läßt sich gleichwohl nicht vorbeigehen; zuletzt A/49/67 v. 4.2.1994, A/49/172 v. 7.6.1994 und A/49/511 v. 18.10.1994.
27 Vgl. Kuhl (Anm. 25), S. 140. Text der Resolution: VN 5/1994 S. 199f.
28 Vgl. E/CN.4/1995/28 v. 7.12.1994.
29 Vgl. Prem C. Garg / Samir El-Khouri, Entwicklungshilfe für die Regionen Westbank und Gaza, in: Finanzierung & Entwicklung, 31 (1994) 3, S. 7-9, sowie weitere Artikel im gleichen Heft.

nachzukommen, die Lage der Juden in den arabischen Staaten mitzuberücksichtigen. Auch die Besetzung des Ausschusses mit Vertretern aus den Reihen der Blockfreien stützte in den Augen Israels diesen Vorwurf; der Westen unterstützte die Arbeit des Gremiums ebenfalls nicht. Dementsprechend fand die Resolution 49/36A der Generalversammlung vom 9. Dezember 1994, in der dem Ausschuß ausdrücklich »Unparteilichkeit« bescheinigt wurde, mit 85 Befürwortern bei Gegenstimmen Israels und der USA sowie 75 Enthaltungen keine sehr überzeugende Mehrheit.

Die Mitglieder des Sonderausschusses konnten die besetzten Gebiete bis heute nicht betreten; ihre Beweisaufnahme erfolgt daher passiv und aus zweiter Hand.[26] Auf der Grundlage der von ihm völkerrechtswidrig beanspruchten Souveränitätsrechte weist Israel den Ausschuß ab. Dessen Geschäftsordnung sieht die Zustimmung des betroffenen Landes vor, was Israel die Abweisung erleichterte. Allerdings steht diese Position auf tönernen Füßen, da Israel über die besetzten Gebiete zwar die De-facto-Herrschaft ausübt, eigentliche Souveränitätsrechte aber angesichts der Völkerrechtslage eindeutig zu Unrecht beansprucht. Insofern verletzt der Sonderausschuß mit seiner Forderung nach Untersuchung der Lage der Menschenrechte in den besetzten Gebieten auch nicht die Integrität Israels. Zu Recht fordert Lothar Kuhl deshalb, daß die Generalversammlung auf der Grundlage des Art. 96 der UN-Charta ein Rechtsgutachten beim Internationalen Gerichtshof über die in den Bereich der »inneren Zuständigkeit« fallenden Angelegenheiten einholt und der UN-Sicherheitsrat parallel dazu Israel auffordert, eine Untersuchung in den besetzten Gebieten zuzulassen. In seiner Resolution 904 zu dem im Februar 1994 in der Abraham-Moschee in Hebron verübten Massaker hat der Sicherheitsrat erstmals verlangt, »eine vorübergehende internationale oder ausländische Präsenz« zum Schutz der palästinensischen Zivilpersonen in den Gebieten einzurichten.[27]

HILFE VON AUSSEN ERFORDERLICH

Im vergangenen Jahr hatte sich die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in fünf Entschließungen der Nahost-/Palästina-Thematik angenommen; in Resolution 1994/5 etwa verlangte sie einmal mehr den Abzug aus den besetzten Gebieten (eine entsprechende Verbalnote des UN-Generalsekretärs war dem israelischen Außenministerium freilich auch dieses Mal keine Antwort wert[28]). In diesem Jahr steht das Thema wieder an prominenter Stelle der Tagesordnung; angesichts der zu erwartenden maßvollen Wortwahl und positiven Stellungnahme zum Friedensprozeß sollte Israel eigentlich die internationale Kritik stärker beachten können als bisher. Zu rechnen ist damit allerdings nicht, da zum einen jüngste Ereignisse den Verfechtern einer Politik der harten Hand neue (Schein-) Argumente liefern und zum anderen gegenwärtig von der US-Regierung keine Änderung ihrer Politik hin zu einer konsequenten Anwendung menschenrechtlicher Grundsätze auch gegenüber diesem von ihr stets geschützten Staat zu erwarten ist. So zählen die Vereinigten Staaten zwar zu den Signatarstaaten der Vierten Genfer Konvention und haben sich somit durch ihre Unterschrift verpflichtet, über die Einhaltung der Konvention durch jeden Signatarstaat zu wachen; doch selbst der von ihnen mit der Regierung Rabin geschlossene ›Kompromiß‹ anläßlich der völkerrechtswidrigen Massendeportation vom Dezember 1992 hat dem Völkerrecht großen Schaden zugefügt. Dies, weil die USA nicht auf der Rückkehr aller Deportierten bestanden haben, sondern sich mit der sofortigen Rückkehr nur eines Teils begnügten (die übrigen konnten erst nach einem Jahr zurückkehren). Damit wurde ein völkerrechtswidriger Akt nachträglich legitimiert. Rabin hatte dies im Gegensatz zur Clinton-Administration sofort erkannt, als er in der Knesset betonte, daß damit das Prinzip der Deportation gerechtfertigt sei.

Trotzdem sind die Vereinigten Staaten auch weiterhin – gerade wegen ihrer engen politischen Beziehungen zu Israel – besonders gefordert. Denn um den Aussöhnungsprozeß zu einem erfolgreichen Ende zu führen, müssen sich andere Länder und Ländergruppen stärker in der Region engagieren, dabei aber eine einseitige Parteinahme vermeiden. Nur so kann auch den Staaten der Dritten Welt glaubwürdig verdeutlicht werden, daß eine Berufung auf menschenrechtliche Grundsätze nicht nur ihnen gegenüber gilt. Auch die Weltorganisation muß in den Prozeß verstärkt einbezogen werden, nicht nur als Träger der UNRWA. Im Juni vergangenen Jahres berief UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali den norwegischen Botschafter Terje Roed Larsen zum Sonderkoordinator in den besetzten Gebieten. Er arbeitet mit der Gebergemeinschaft und der Weltbank zusammen; diese unterstützen mit einem Soforthilfeprogramm für die Jahre 1994 bis 1996 den Ausbau der Infrastruktur im Autonomiegebiet.[29] Das Interesse Europas schließlich liegt nicht nur in der Geschichte und der geographischen Nähe begründet, sondern rechtfertigt sich auch aus der erhofften langfristigen Wirtschaftsentwicklung in der Region. Die EU gehört zu den größten Geldgebern in den besetzten Gebieten und ist Israels größter Handelspartner. Die Staaten der EU können somit schon aus Eigeninteresse nicht umhin, auf Israel einzuwirken, den Druck von Arafat zu nehmen, damit sich die hochexplosive Lage im Gazastreifen entspannt. Sollte dies nicht geschehen, werden die extremistischen Kräfte mehr und mehr Zulauf erhalten. Dies liegt weder im Interesse Europas noch in dem der internationalen Staatengemeinschaft – und schon gar nicht in dem der beiden unmittelbar betroffenen Völker.

Die neue Welthandelsorganisation (WTO) und ihre internationale Stellung

WOLFGANG BENEDEK

Nachdem mit der Unterzeichnung der Schlußakte der Uruguay-Runde am 15. April 1994 im marokkanischen Marrakesch die Uruguay-Runde nach siebeneinhalbjähriger Dauer zu einem erfolgreichen Ende gekommen war,[1] ist das Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) am 1. Januar 1995 in Kraft getreten. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens war gemäß den Beschlüssen von Marrakesch von einer eigenen ›Implementierungskonferenz‹ in Genf festgelegt worden; seine Einhaltung wurde durch die rechtzeitige Ratifikation des Abkommens durch den US-Kongreß, aber auch durch die EU und Japan ermöglicht. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens wies die WTO bereits 81 Mitglieder auf, die zusammen mehr als neun Zehntel des Welthandels repräsentieren. Damit beginnt eine neue Epoche multilateraler Handelszusammenarbeit auf neuen rechtlichen Grundlagen.

In diesem Beitrag sollen zuerst die historische Dimension und die Umstände des Zustandekommens der Welthandelsorganisation behandelt werden. Sodann werden die Struktur der WTO-Rechtstexte, die Arten der Mitgliedschaft, Übergangsfragen und die Organe der WTO in ihrer Zuständigkeitsverteilung erläutert. In einem dritten Teil wird auf die Beziehungen der WTO zu den Vereinten Nationen und zu anderen internationalen Organisationen sowie auf die Möglichkeit eines Konsultativstatus für Nichtregierungsorganisationen (non-governmental organizations, NGOs) eingegangen.