

Das Golan-Gesetz im Lichte des Annexionsverbots und der occupatio bellica

P. Malanczuk*

I. Einleitung

Zumindest seit 1973 besteht in Israel ein breiter Konsens, daß die 1967 eroberten Golanhöhen unter israelischer Kontrolle bleiben müßten und jedenfalls solange nicht an Syrien zurückgegeben werden dürften, wie keine für Israel akzeptable Friedensregelung zustande komme. Der Krieg von 1973 hatte die früheren Waffenstillstandsgrenzen nur unwesentlich verändert. Das 1974 zwischen Israel und Syrien geschlossene Waffenstillstandsabkommen¹ ließ Israel die Kontrolle über die strategisch wichtigen Teile des Golans und richtete eine Pufferzone auf dem Höhenzug ein, in der die United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) stationiert ist. Das Mandat der UNDOF wurde unter Zustimmung beider Parteien zuletzt am 23. November 1981 durch Sicherheitsratsresolution 493 (1981) bis zum 31. Mai 1982 verlängert².

Am 14. Dezember 1981, als die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit von der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen in Anspruch genommen

* Assessor, wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; HLKO = Haager Landkriegsordnung; ILM = International Legal Materials; IYHR = Israel Yearbook of Human Rights; JöR = Jahrbuch des öffentlichen Rechts; LNTS = League of Nations Treaty Series; NZZ = Neue Zürcher Zeitung; SZ = Süddeutsche Zeitung.

¹ Agreement on Disengagement between Israeli and Syrian Forces, ILM Bd.13 (1974), S.880ff. Das Abkommen schließt mit der Feststellung, daß es sich nicht um einen Friedensvertrag, sondern nur um einen Schritt in Richtung auf einen gerechten und dauerhaften Frieden auf Basis der Sicherheitsratsresolution 338 vom 22.10.1973 handelt.

² Das Mandat der gemäß Resolution 350 (1974) vom 31.5.1974 eingesetzten UNDOF wurde bisher 15 mal verlängert, vgl. UN Chronicle, Bd.19, Januar 1982, S.15.

wurde, verabschiedete das israelische Parlament in einem überraschenden Gesetzgebungsverfahren von nur sechs Stunden Dauer das Golan-Gesetz³. Die völkerrechtliche Beurteilung dieses Gesetzes ist Gegenstand dieser Stellungnahme. Nach einer Darstellung des Inhalts und der innerstaatlichen Wirkung des Gesetzes (II.), der internationalen Reaktion, vor allem auf der Ebene der Vereinten Nationen (III.), und der israelischen Rechtfertigung des Gesetzes (IV.) konzentriert sich die rechtliche Bewertung auf die Fragen, ob Israel den Golan rechtmäßig oder rechtswidrig annektiert hat, ob ein wirksamer Gebietserwerb vorliegt und wie das Gesetz unter besatzungsrechtlichen Kriterien zu beurteilen ist (V.).

II. Inhalt und innerstaatliche Wirkung des Gesetzes

1. Inhalt

In der Übersetzung aus dem Hebräischen lautet der kurze Gesetzestext⁴:

»Gesetz über die Golanhöhen, 5742–1981

Erstreckung des Rechts:

1. Das Recht, die richterliche und die vollziehende Gewalt des Staates Israel haben fortab in dem im Anhang dargestellten Gebiet der Golanhöhen Geltung.

Inkrafttreten:

2. Dieses Gesetz tritt am Tage seiner Annahme in der Knesset in Kraft.

Vollziehung und Verordnungen:

3. Der Minister des Inneren ist mit der Vollziehung dieses Gesetzes betraut, und er kann nach Beratung mit dem Minister der Justiz für jeden seine Vollziehung betreffenden Gegenstand Verordnungen erlassen sowie im Verordnungswege Übergangsbestimmungen treffen und Vorschriften über die Weitergeltung von Verordnungen, Erlassen, Verwaltungsverfügungen und Rechten und Pflichten festsetzen, die unmittelbar vor Inkrafttreten dieses Gesetzes in den Golanhöhen Geltung hatten«.

Der Anhang enthält eine graphische Darstellung der Grenzen des Golan-gebiets.

³ Vgl. Archiv der Gegenwart vom 11.1.1982, S.25223; NZZ vom 17.12.1981, S.3.

⁴ Nichtamtliche Übersetzung. Das Gesetz wurde am 15.12.1981 (19.Kislev 5742) im Gesetzblatt Nr.1034, S.6, veröffentlicht. Eine englische Übersetzung findet sich in einem "Policy Background" Dokument Nr.437/3.08.06 vom 15.12.1981, das mit dem Titel "The Golan Heights" vom israelischen Außenministerium herausgegeben wurde. Das Dokument ist auch in deutscher Sprache erhältlich.

Das Gesetz trat am 15. Dezember 1981 in Kraft und wurde am selben Tag durch den Erlaß einer Verordnung des Innenministers in Ausübung der ihm nach Art. 3 gewährten Zuständigkeit ergänzt⁵:

»Verordnung über die Golanhöhen (Übergangsbestimmungen)

Geltung von Amtshandlungen:

1. Erlasse zur Absperrung von Gebieten, Erlasse zur Beschlagnahme von Liegenschaften für militärische Zwecke, Festnahmebefehle, Strafhaftbefehle, Erlasse, die Beschränkungs- oder Überwachungsmaßnahmen anordnen, und Verfügungsverfügungen bleiben weiterhin in Kraft, sofern sie im Sinne der Gesetzgebung zur Wahrung der Sicherheit getätigt worden sind und unmittelbar vor Inkrafttreten dieser Verordnung Gültigkeit hatten.

Inkrafttreten:

2. Diese Verordnung tritt am Tage des Inkrafttretens des Gesetzes in Kraft«.

Weitere Verordnungen sind nicht bekannt.

2. Innerstaatliche Wirkung

Das Golan-Gesetz dehnt formell das israelische Rechts- und Verwaltungssystem auf das militärisch besetzte Golangebiet aus. Die Militärverwaltung hatte die 1967 besetzten Gebiete in vier Zonen eingeteilt: West-Bank, Gaza-Nordsinai, Golanhöhen und Solomon-Gebiet (Südsinai)⁶. In jeder Zone wurde ein Kommandant der israelischen Armee als Militärgouverneur mit Kompetenzen in zivilen und militärischen Angelegenheiten eingesetzt. Nach vollzogener Besetzung ordnete der Militärgouverneur im Golan 1967 an, daß das alte Landesrecht mit den Änderungen weitergelten sollte, die sich aus der Einsetzung der israelischen Behörden ergaben, soweit das alte Recht nicht den Rechtsvorschriften der Militärverwaltung widersprach⁷.

In der Golanzone waren die meisten der ehemaligen Bewohner geflohen. Nur etwa 9200 Drusen blieben zurück⁸. Im Vergleich mit den anderen besetzten Gebieten wurden auf dem Golan die wichtigsten rechtlichen Veränderungen vorgenommen⁹. Ein Erlaß des Militärgouverneurs führte

⁵ Nichtamtliche Übersetzung. Die Verordnung wurde im Verordnungsblatt Nr. 4294 vom 16.12.1981 (20. Kislev 5742) veröffentlicht.

⁶ E. G n e s a, Die von Israel besetzten Gebiete im Völkerrecht (Schweizer Studien zum Internationalen Recht, Bd. 25) (1981), S. 156.

⁷ Kundmachung des Militärgouverneurs für die Golanhöhen Nr. 2 vom 18.6.1967, vgl. H. K l i n g h o f f e r, Verfassungsrechtliche Probleme Israels, JöR NF Bd. 24 (1975), S. 512f.

⁸ Nach israelischen Angaben, Dokument des Außenministeriums (Anm. 4), deutscher Text, S. 3.

⁹ Vgl. G n e s a (Anm. 6), S. 141f.

1969 das israelische Recht als subsidiäre Rechtsquelle zur Militärgesetzgebung ein¹⁰. Danach sollte die israelische Rechtsprechung in der Golanzone israelisches Recht anwenden, wenn die Militärerlasse keine Vorschriften für den konkreten Fall enthielten oder nur auf andere Quellen verwiesen, ohne den Wortlaut der einschlägigen Vorschriften wiederzugeben. In der Präambel wurde der Erlaß damit begründet, daß »in der Region keine Richter und keine des lokalen Rechts kundigen Juristen zurückgeblieben und auch keine lokalen Gesetzbücher vorhanden sind, daher nicht die Möglichkeit besteht, Gerichtsverfahren nach bestehendem Recht durchzuführen, die Rechte der Bewohner der Zone zu wahren und Streitigkeiten zwischen ihnen beizulegen«¹¹. Die Militärverwaltung setzte ein Zivilgericht mit einem israelischen Richter im Golan ein. Das Gericht fällte seine Urteile auf Grund israelischer Gesetze¹². Die Umformung der Rechtsordnung im Golan verdrängte *de facto* das syrische Recht. Insoweit bestätigt das Golan-Gesetz von 1981 lediglich den *status quo*. Auch die oben zitierte Verordnung des Innenministers zur Ausfüllung des Gesetzes regelt nur die Fortgeltung von Vorschriften und Maßnahmen der Militärverwaltung im Bereich der Sicherheit.

Die entscheidende Neuerung, die das Golan-Gesetz einführt, ist die innerstaatliche Aufhebung des Besatzungsregimes und die Eingliederung der Besatzungszone in das zivile Regierungs- und Verwaltungssystem des Staates Israel. Die Golanhöhen wurden am 20. Dezember 1981 verwaltungsmäßig in den Nordbezirk des israelischen Regierungs- und Verwaltungssystems einbezogen. Die Vollmachten der Stabsoffiziere der Militärverwaltung wurden auf den für den Nordbezirk zuständigen Regierungskommissar übertragen¹³.

Inwieweit das Golan-Gesetz die Rechte der Bewohner des Höhenzugs betrifft, kann seinem knappen Wortlaut ohne Kenntnis der Praxis nicht entnommen werden. Der Vertreter Israels bei den Vereinten Nationen versicherte, daß die Rechte der Bevölkerung durch die Einführung des israelischen Rechts nicht beeinträchtigt würden¹⁴.

¹⁰ Erlaß Nr. 185 vom 12.6.1969, vgl. Klinghoffer (Anm.7), S.517.

¹¹ Zitiert nach Klinghoffer, *ibid.*

¹² Gnesa (Anm.6), S.141; zu anderen Maßnahmen Israels vgl. N. Lerner, *The Golan Heights Case and the United Nations Committee on Racial Discrimination*, IYHR Bd.3 (1973), S.132.

¹³ Archiv der Gegenwart vom 11.1.1982, S.25 223.

¹⁴ United Nations Information Service/WS/460, S.2f.

Das Gesetz klammert die Frage der Staatsangehörigkeit der heute 12–15 000 Drusen¹⁵ auf dem Golan, die fast alle syrische Staatsangehörigkeit haben, aus. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß 1980 ein Versuch der Israelis fehlschlug, die Drusen zur Annahme der israelischen Staatsangehörigkeit zu veranlassen¹⁶. Nach einer Erklärung des israelischen Generalstabschefs sollen die Drusen die syrische Staatsangehörigkeit behalten dürfen. Zum Militärdienst würden sie nur dann herangezogen, wenn sie die israelische Staatsangehörigkeit erwerben und sich freiwillig zum Dienst melden¹⁷. Gegen die Verabschiedung des Golan-Gesetzes haben die Drusen mit einem mehrtägigen Generalstreik protestiert¹⁸.

Den etwa 7000 israelischen Siedlern in 27 Siedlungen auf dem Golan soll das Gesetz die rechtliche Gleichstellung mit den anderen Bürgern Israels bringen¹⁹. Nach Verabschiedung des Gesetzes gaben der Golan-Siedlungsausschuß und die israelische Regierung Pläne bekannt, denen zufolge weitere 20 000 israelische Siedler sich in den nächsten vier Jahren im Golan niederlassen sollen²⁰.

III. Die internationale Reaktion

Syrien und andere arabische Staaten, die sich rechtlich noch im Kriegszustand mit Israel befinden, haben das Golan-Gesetz als Aggressionsakt verurteilt. In einer Kabinettsklärung behielt Syrien sich vor, geeignete Maßnahmen gegen Israel zu ergreifen. Das Gesetz sei eine rechtswidrige Annexion syrischen Territoriums, verletze die UN-Charta und Resolutionen der Vereinten Nationen, bedeute die Aufnahme des Krieges gegen Syrien und beende den Waffenstillstand von 1974²¹.

¹⁵ Das Dokument des israelischen Außenministeriums (Anm.4), deutscher Text, S.1, nennt die Zahl 12 000, *Le monde* vom 16.12.1981, S.8: ca. 13 000, *The Economist* vom 19.12.1981, S.58: 15 000, ebenso die *N.Y. Herald Tribune* vom 15.12.1981, S.1.

¹⁶ *Le monde*, *ibid.*; *FAZ* vom 16.12.1981, S.2, und vom 18.12.1981, S.1; siehe ferner die Resolution der Generalversammlung A/RES/36/147 vom 21.1.1982, (E), S.10 (inoffizielle Vorkopie).

¹⁷ *SZ* vom 29.12.1981, S.8.

¹⁸ Vgl. *NZZ* vom 18.12.1981, S.1; *FAZ* vom 18.12.1981, S.1; *SZ* vom 2./3.1.1982, S.6. Nach der Wiederaufnahme des Streiks Ende Februar haben israelische Truppen die vier Drusendörfer auf den Golanhöhen abgeriegelt und Straßensperren errichtet, vgl. *SZ* vom 26.2.1982, S.6; *FAZ* vom 26.2.1982, S.7.

¹⁹ So der israelische Außenminister in einem Rundfunkinterview, *SZ* vom 18.12.1981, S.2.

²⁰ *FAZ* vom 8.1.1982, S.5; *NZZ* vom 7.1.1982, S.2.

²¹ Vgl. *Archiv der Gegenwart* vom 11.1.1982, S.25–224; *SZ* vom 16.12.1981, S.2; zur Position Syriens im Nahostkonflikt vgl. R. Albioni, *Sicherheitsprobleme im Nahen und Mittleren Osten – von innen gesehen*, Europa-Archiv, Bd.36 (1981), S.576.

Nach israelischer Auffassung ändert das Golan-Gesetz nichts an der Gültigkeit des Waffenstillstandsabkommens. Nach israelischer Quelle soll auch Syrien inzwischen die weitere Gültigkeit des Abkommens bestätigt haben²².

In staatlichen Stellungnahmen wurde das Golan-Gesetz weltweit als völkerrechtswidrig, als rechtswidrige Annexion oder einseitige Maßnahme, die einer Annexion gleichkomme, verurteilt²³. Syrien legte in einer Dringlichkeitssitzung des Sicherheitsrates einen Resolutionsentwurf vor, der die Androhung von weitreichenden Sanktionen gegen Israel vorsah²⁴. Unter den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates traten vor allem die UdSSR und China für wirksame Maßnahmen gegen Israel ein. Syrien mußte jedoch seinen Entwurf abmildern, um ein Veto der USA zu vermeiden.

Am 17. Dezember 1981 verabschiedete der Sicherheitsrat einstimmig die Resolution 497²⁵ und wiederholte einleitend, daß nach der Charta der Vereinten Nationen, den Grundsätzen des Völkerrechts und den einschlägigen Sicherheitsratsresolutionen »die gewaltsame Aneignung von Gebieten unzulässig« sei. Der Sicherheitsrat beschloß, daß die Entscheidung Israels, »die besetzten syrischen Golan-Höhen« seinen Gesetzen, seiner Rechtsprechung und Verwaltung zu unterstellen, »null und nichtig und ohne völkerrechtliche Wirkung ist«. Israel wurde »als Besatzungsmacht« aufgefordert, seinen Beschluß unverzüglich rückgängig zu machen. Die Resolution stellt ferner fest, daß alle Bestimmungen der Genfer Konvention vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten²⁶ »nach wie vor auf das seit Juni 1967 von Israel besetzte syrische Gebiet Anwendung finden«. Schließlich ersuchte der Sicherheitsrat den Generalsekretär, innerhalb von zwei Wochen über die Durchführung der Resolution Bericht zu erstatten. Er beschloß ferner, spätestens am 5. Januar 1982 zu einer Dringlichkeitssitzung zusammenzutreten, um »entsprechende Maßnahmen gemäß der UN-Charta zu erwägen«, falls Israel

²² FAZ vom 16.12.1981, S.2; FAZ vom 18.12.1981, S.2. Zur Debatte im Sicherheitsrat vgl. UN Chronicle, Bd.19, Februar 1982, S.11ff.

²³ Vgl. Archiv der Gegenwart vom 11.1.1982, S.25 224f.; SZ vom 16.12.1981, S.2, und vom 17.12.1981, S.6. Die Außenminister der Staaten der Europäischen Gemeinschaften erklärten, das Gesetz komme einer Annexion gleich und verstoße gegen das internationale Recht, vgl. Survey of Current Affairs, Bd.12 No.1 (1982), S.13; NZZ vom 17.12.1981, S.4. Die Bundesrepublik Deutschland hat auf eine eigene gesonderte Stellungnahme verzichtet, FAZ vom 16.12.1981, S.2.

²⁴ Vgl. NZZ vom 18.12.1981, S.1, und vom 20./21.12.1981, S.1.

²⁵ S/RES/497 vom 17.12.1981 (inoffizielle Vorkopie).

²⁶ UNTS Bd.75, S.287; deutscher Wortlaut: BGBl.1954 II, S.917ff.

die Resolution nicht befolge. Am selben Tag verabschiedete die Generalversammlung mit 94 gegen 16 Stimmen bei 28 Enthaltungen eine Resolution²⁷, die Israel für die Annexion der Golanhöhen verurteilte und die Mitgliedstaaten zur Einstellung jeglicher Hilfestellung an Israel aufforderte.

In einer Antwort an den Sicherheitsrat lehnte Israel die Rücknahme des Golan-Gesetzes entschieden ab, betonte aber zugleich seine Bereitschaft, ohne Vorbedingungen mit Syrien über eine Friedensregelung zu verhandeln²⁸. Damit waren die Voraussetzungen für den erneuten Zusammentritt des Sicherheitsrates im Januar gegeben. Die Bemühungen der arabischen Staaten, den Sicherheitsrat zur Verhängung von scharfen obligatorischen Sanktionsmaßnahmen nach Art.41 der Charta zu veranlassen²⁹, mußten scheitern, weil die Vereinigten Staaten Israel inzwischen zugesichert hatten, gegen jedwede Sanktionen der Vereinten Nationen ein Veto einzulegen³⁰.

Schließlich lag dem Sicherheitsrat ein abgeschwächter jordanischer Resolutionsentwurf zur Abstimmung vor³¹. Der Entwurf stellte in der Präambel fest, daß die Besetzung der syrischen Golanhöhen seit 1967 und »ihre Annexion durch Israel« am 14. Dezember 1981 eine ständige Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellten. Der Sicherheitsrat werde in Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen tätig³². Der Text verurteilte Israel nachdrücklich wegen der Nichtbefolgung der Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung vom 17. Dezember 1981 und stellte fest, daß die israelischen Maßnahmen im Golan und das Golan-Gesetz »eine Angriffshandlung nach Art.39 der Charta der Vereinten Nationen darstellt«³³. Beschlusziffer 3 des Entwurfs enthielt folgende Formulierung:

²⁷ 36/226 B vom 17.12.1981; vgl. NZZ vom 20./21.12.1981, S.1. Am 16.12.1981 hatte die Generalversammlung bereits eine Reihe von Resolutionen gegen Israel auf Grund des Berichtes des Politischen Sonderausschusses »zur Untersuchung israelischer Praktiken, die die Menschenrechte der Bevölkerung der besetzten Gebiete beeinträchtigen«, verabschiedet, vgl. Anm.16.

²⁸ SZ vom 2./3.1.1982, S.6.

²⁹ Vgl. NZZ vom 7.1.1982, S.2; N.Y. Herald Tribune vom 8.1.1982, S.1.

³⁰ N.Y. Herald Tribune vom 6.1.1982, S.1.

³¹ S/14832/Rev.1.

³² Im ursprünglichen Entwurf wurde ausdrücklich auf Art.39 und 41 der Charta Bezug genommen.

³³ Diese Feststellung ist eine Voraussetzung für die Verhängung von verbindlichen Sanktionen nach Kapitel VII der Charta.

»3. beschließt, daß alle Mitgliedstaaten erwägen sollten, konkrete und wirksame Maßnahmen im Hinblick auf die Aufhebung der israelischen Annexion der syrischen Golanhöhen anzuwenden sowie auf allen Gebieten von jeglicher Unterstützung oder Hilfeleistung an Israel und von jeglicher Zusammenarbeit mit Israel Abstand zu nehmen, um Israel von seinen Annexionspolitiken und -praktiken abzuschrecken«³⁴.

Der Resolutionsentwurf erhielt zwar die erforderliche Mindestzahl von neun Stimmen bei Stimmenthaltung von Großbritannien, Frankreich, Irland, Japan und Panama. Aber ein amerikanisches Veto verhinderte eine gültige Beschlußfassung. Bemerkenswert ist die Erklärung der Botschafterin der Vereinigten Staaten, daß ihr Land Annexionen nicht billige, aber nicht der Ansicht sei, daß Israel den Golan annektiert habe³⁵.

Nach dem Scheitern dieses Entwurfs im Sicherheitsrat kam es am 5. Februar 1982 in der Generalversammlung zu einer Abstimmung über einen Resolutionsentwurf, den 39 Staaten eingebracht hatten³⁶. Für die Resolution stimmten 86 Staaten, dagegen 21, 34 enthielten sich der Stimme und 16 nahmen an der Abstimmung nicht teil. Die Resolution verurteilt Israel »aufs schärfste«, erklärt das Golan-Gesetz zu einer Angriffshandlung im Sinne von Art.39 der Charta und der Aggressionsdefinition der Generalversammlung von 1974³⁷ und stellt fest, daß die Ausdehnung der israelischen Rechtsordnung auf den Golan »null und nichtig ist und keinerlei rechtliche Gültigkeit und/oder Wirkung hat«. Alle entsprechenden Maßnahmen, die Israel ergreife, seien rechtswidrig und ungültig und dürften von den Mitgliedstaaten nicht anerkannt werden. Die Resolution bekräftigt, daß die Haager Landkriegsordnung von 1907 (HLKO)³⁸ und

³⁴ In der ursprünglichen Fassung sah der Entwurf einen Beschluß konkreter Sanktionen nach Art.41 der Charta vor: die Mitgliedstaaten sollten Israel keinerlei Waffen und militärische Ausrüstungen liefern, jegliche Militärhilfe an Israel einstellen, die wirtschaftliche, finanzielle und technologische Unterstützung Israels aussetzen und die Unterbrechung der diplomatischen und konsularischen Beziehungen erwägen.

³⁵ "We do not approve of Israel's annexation" – "Nor do we believe that annexation has occurred", The Times (London) vom 22.1.1982, S.5. Möglicherweise entspricht dieses doppeldeutige Zitat einer bestimmten Rechtsauffassung über die Voraussetzungen eines wirksamen Gebietserwerbs.

³⁶ A/RES/ES-9/1 vom 8.2.1982 (Inoffizielle Vorkopie). Am 25.1.1982 hatte die Gruppe der blockfreien Staaten den Sicherheitsrat aufgefordert, die Generalversammlung zu einer Sondersitzung über die Golanfrage einzuberufen. Dies beschloß der Rat am 27.1.1982 mit 13 gegen 0 Stimmen bei Stimmenthaltung der USA und Großbritanniens, vgl. NZZ vom 28.1.1982, S.5, und vom 30.1.1982, S.1.

³⁷ GA/Res.3314 (XXIX) vom 14.12.1974.

³⁸ Abkommen, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (IV. Haager

die IV. Genfer Konvention von 1949 zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten³⁹ nach wie vor auf »das seit 1967 von Israel besetzte syrische Hoheitsgebiet anwendbar sind«. Der Text wiederholt die Forderung nach Rücknahme des Golan-Gesetzes und erklärt, daß Israel sich »als Grundvoraussetzung für die Schaffung eines gerechten und dauerhaften Friedens im Mittleren Osten unbedingt vollständig und bedingungslos aus allen seit 1967 besetzten palästinensischen und anderen arabischen Gebieten zurückziehen muß«. Von Bedeutung ist die wiederholte Feststellung, daß Israel »kein friedliebender Mitgliedstaat« sei. Die Generalversammlung fordert die Mitgliedstaaten zu konkreten Maßnahmen gegen Israel auf, wie sie im wesentlichen bereits in dem ursprünglichen jordanischen Resolutionsentwurf dem Sicherheitsrat zur Diskussion vorgelegt worden waren⁴⁰. Darüber hinaus sollen alle Mitgliedstaaten jeden bilateralen und multilateralen Verkehr mit Israel unverzüglich abbrechen, »um es in allen Bereichen vollständig zu isolieren«.

Die rechtlich unverbindliche Resolution könnte politisch mit dem Beschluß, daß Israel »kein friedliebender Mitgliedstaat« sei, von Gegnern Israels genutzt werden, um zu versuchen, es aus den Vereinten Nationen oder der Generalversammlung auszuschließen⁴¹. Zumindest wird die Resolution die Golanfrage weiterhin auf der Tagesordnung der Generalversammlung halten. Sie fordert nämlich den Generalsekretär auf, alle zwei Monate über ihre Verwirklichung zu berichten und der 37. Generalversammlung unter dem Tagesordnungspunkt »Die Lage im Mittleren Osten« einen umfassenden Bericht vorzulegen.

IV. Die israelische Rechtfertigung des Gesetzes

Israel rechtfertigt das Golan-Gesetz vor allem mit geostrategischen Argumenten, einer andauernden Aggressivität Syriens und der Forderung nach »sicheren« Grenzen⁴². Israel könne sich wirksam gegen einen syri-

Abkommen) vom 18.10.1907, Text in: F. Berber (Hrsg.), *Völkerrechtliche Verträge* (1973), S.304 ff.

³⁹ Vgl. Anm.26.

⁴⁰ Vgl. Anm.34. In einer kaum verdeckten Kritik an den USA beklagt der Text »zutiefst die negative Stimmabgabe eines Ständigen Sicherheitsratsmitglieds«, durch die der Rat gehindert worden sei, nach Kapitel VII der Charta die in der Sicherheitsratsresolution vom 17.12.1981 erwähnten »entsprechenden Maßnahmen« zu ergreifen.

⁴¹ NZZ vom 9.2.1982, S.2. Die USA haben bekräftigt, daß sie einem solchen Versuch entgegentreten und notfalls die Generalversammlung boykottieren würden.

⁴² So der israelische Ministerpräsident in der Begründung des Regierungsentwurfs in der Knesset, vgl. Anm.3 und das Dokument des israelischen Außenministeriums zur Erläute-

schen Angriff nur verteidigen, wenn es auf Dauer den Golanhöhenzug kontrolliere, von dem aus syrische Geschütze bis 1967 die tiefergelegenen israelischen Siedlungen im Jordantal beschossen haben und in dem die für Israel lebenswichtigen Quellen des Jordans liegen⁴³.

Israel beruft sich zur Rechtfertigung des Golan-Gesetzes auch auf die Resolution 242 von 1967⁴⁴. Die Auslegung dieser Sicherheitsratsresolution ist bekanntlich umstritten⁴⁵. Israel sei nach dem Wortlaut der Resolution nicht verpflichtet, sich aus allen besetzten Gebieten zurückzuziehen und habe Anspruch auf »sichere und anerkannte Grenzen«. Es habe den Golan 1967 in Selbstverteidigung nach Art.51 der UN-Charta besetzt und sei berechtigt, dafür zu sorgen, daß dieses Gebiet nicht wieder zu aggressiven Zwecken gegen Israel benutzt werde. Hervorgehoben wird, daß Syrien nach wie vor den Golan und die Existenz des Staates Israel bedrohe. Es weigere sich mißbräuchlich, mit Israel zu verhandeln oder einen Friedensvertrag abzuschließen. Die Aggressivität Syriens zeige sich auch darin, daß

rung des politischen Hintergrundes des Golan-Gesetzes (Anm.4). Allgemein zu dem Bedürfnis und dem Anspruch Israels auf »sichere« im Sinne von verteidigungsfähigen Grenzen aus israelischer Sicht Y. Z. Blum, *Secure Boundaries and Middle East Peace*, in: J. N. Moore (ed.), *The Arab-Israeli Conflict*, Bd.2 (1974), S.841ff.

⁴³ Zum Streit Israels mit Syrien und Jordanien über das Wasser des Jordans vgl. K. B. Doherty, *Jordan Waters Conflict*, *International Conciliation*, No.553 (1965), S.1ff.

⁴⁴ Dokument des israelischen Außenministeriums (Anm.4), deutscher Text, S.7f.

⁴⁵ Vgl. B. Döll, Rückzug aus »Territorien« oder aus »allen Territorien«?, *Zur Auslegung der Nahost-Resolution des Sicherheitsrats vom 22. November 1967*, *Vereinte Nationen*, Bd.19 (1971), S.53ff.; J. N. Moore, *The Arab-Israeli Conflict and the Obligation to Pursue Peaceful Settlement of International Disputes*, in Moore (Anm.42), S.739ff.; Q. Wright, *The Middle East Problem*, in: Moore (Anm.42), S.828ff. Aus israelischer Sicht Blum (Anm.42); J. Stone, *The "November Resolution" and Middle East Peace: Pitfall or Guidepost*, in: Moore (Anm.42), S.801ff. Zur arabischen Interpretation vgl. die Nachweise bei Gnesa (Anm.6), S.22f.

Der Wortlaut der Resolution, soweit er hier interessiert, lautet:

"The Security Council, ...

Emphasizing the inadmissibility of the acquisition of territory by war and the need to work for a just and lasting peace in which every state in the area can live in security,

Emphasizing further that all Member States in their acceptance of the Charter of the United Nations have undertaken a commitment to act in accordance with Article 2 of the Charter

1 *Affirms* that the fulfilment of Charter principles requires the establishment of a just and lasting peace in the Middle East which should include the application of both the following principles.

- (1) *Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict;*
- (2) *Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force. ...*; zitiert nach T. G. Fraser, *The Middle East 1914-1979* (1980), S.117.

es an der Spitze der innerarabischen Opposition gegen die Friedensinitiative Saudi-Arabiens gestanden habe. So habe der syrische Präsident am 13. Dezember 1981 auch erklärt, daß Syrien Israel selbst dann nicht anerkennen werde, wenn dies die Palästinenser täten⁴⁶.

Aus dem Dokument des israelischen Außenministeriums zum Hintergrund des Golan-Gesetzes ergibt sich, daß Israel einseitig im Verhältnis zu Syrien eine Grenzberichtigung zu seinen Gunsten anstrebt: »Es ist an der Zeit, eine Grenze zwischen Israel und Syrien zu ziehen und dabei alle Faktoren zu berücksichtigen, so daß Israel vor strategischer, geographischer wie topographischer Unterlegenheit bewahrt bleibt und eine Bedrohung seiner lebenswichtigen Wasserquellen nicht zu befürchten braucht«⁴⁷. Es wird zugestanden, daß Grenzänderungen üblicherweise vertraglich im Rahmen von Friedensverhandlungen geregelt werden. Das Recht zum einseitigen Vorgehen Israels mit dem Golan-Gesetz ergebe sich aber aus der besonderen Situation und der Aggressivität Syriens. Nach Presseberichten sollen israelische Rechtsexperten der Ansicht sein, daß eine militärische Besetzung nicht auf unbestimmte Zeit andauern könne⁴⁸. Daß Syrien permanent Friedensverhandlungen verweigere, könne völkerrechtlich nicht ohne Konsequenzen bleiben.

Von Interesse in diesem Zusammenhang ist, daß der israelische Ministerpräsident in der Begründung der Regierungsvorlage historisch-religiöse Gebietsansprüche auf den Golan vortrug⁴⁹. Die Höhen seien ein Teil des den Juden von Gott versprochenen Landes. Sie seien seit vielen Generationen ein untrennbarer Teil Israels. Lediglich die einseitige Entscheidung zweier Kolonialmächte habe den Golan von Palästina getrennt. Auch der israelische Außenminister rechtfertigte das Golan-Gesetz u. a. damit, daß es gelte, die historischen Grenzen des alten Israels wiederherzustellen⁵⁰.

Schließlich wird auch ein pragmatisches Argument vorgetragen. Vor den Vereinten Nationen wies der israelische Vertreter darauf hin, daß es immer widersinniger geworden sei, syrisches Recht in der Golanzone anzuwenden, weil die militärischen und zivilen Behörden dort israelisch sind. Das Gesetz normalisiere lediglich eine anormale Lage⁵¹.

⁴⁶ Das angebliche Zitat findet sich im Anhang des Dokuments des israelischen Außenministeriums (Anm. 4). Die Darstellung ist von syrischer Seite dementiert worden, vgl. FAZ vom 18.12.1981, S. 2.

⁴⁷ Anm. 4, deutscher Text, S. 9.

⁴⁸ FAZ vom 16.12.1981, S. 1.

⁴⁹ Anm. 3.

⁵⁰ SZ vom 18.12.1981, S. 9.

⁵¹ *Ibid.*

V. Völkerrechtliche Beurteilung

Das Golan-Gesetz könnte gegen Regeln des Besatzungsrechts und gegen ein mögliches Annexionsverbot im geltenden Völkerrecht verstoßen. Sofern Israel sich den Golan – rechtmäßig oder rechtswidrig – völkerrechtlich wirksam einverleibt hat, kommen Regeln des völkerrechtlichen Besatzungsrechts nicht mehr zur Anwendung. Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit eines Gebietserwerbs sind zunächst theoretisch zu unterscheiden. Diese Unterscheidung hängt mit der Bedeutung des Effektivitätsprinzips im Völkerrecht zusammen. Selbst wenn das geltende Völkerrecht die gewaltsame Einverleibung fremden Territoriums ohne Zustimmung des anderen Staates ausnahmslos verbietet, folgt daraus noch nicht zwingend, daß Israel bei einer Annexion des Golan keinen wirksamen Titel erworben hat. Auch eine möglicherweise bestehende Pflicht zur Nichtanerkennung des gewaltsamen Gebietserwerbs durch andere Staaten schließt nicht notwendigerweise einen wirksamen Gebietserwerb Israels aus⁵².

Die Beurteilung des Golan-Gesetzes sowohl im Lichte eines Annexionsverbotes als auch des völkerrechtlichen Besatzungsrechts setzt voraus, daß es sich bei dem Golan um fremdes Territorium für Israel handelt. Die neuerdings von Vertretern der Regierung Israels erhobenen historisch-religiösen Gebietsansprüche auf den Golan, der Teil »Palästinas« gewesen sei, werfen zunächst die Frage nach der Souveränität im Golan auf.

1. Die Souveränität im Golan

Die Frage, wer in den von Israel seit Juni 1967 besetzten Gebieten rechtmäßiger Souverän ist, ist Gegenstand einer andauernden Kontroverse⁵³. Nach den Regeln der *occupatio bellica* verdrängt die militärische Eroberung fremden Staatsgebiets – von dem hier nicht interessierender Sonderfall der *debellatio* abgesehen – nach Staatenpraxis und herrschender Lehre nicht die territoriale Souveränität des rechtmäßigen Gebietsherrn über das besetzte Gebiet. Da die kriegerische Besetzung ihrem Wesen nach vorläufig ist, findet ein Souveränitätsübergang rechtlich nicht statt, obwohl

⁵² Vgl. zu dieser Differenzierung D. P. O'Connell, *International Law*, Bd.1 (2.Aufl.1970), S.432; R. L. Bindschedler, "Annexion", in: K. Strupp – H.-J. Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd.1 (2.Aufl.1960), S.70.

⁵³ Vgl. H. Cattan, *Sovereignty over Palestine*, in: Moore (Anm.42), Bd.1, S.191ff.; N. Feinberg, *The Question of Sovereignty over Palestine*, *ibid.*, S.225ff.; Gnesa (Anm.6), S.50ff. mit weiteren Nachweisen.

der unterlegene Staat der effektiven Herrschaftsgewalt über das besetzte Territorium beraubt ist⁵⁴.

Nach israelischer Auffassung haben die West-Bank und der Gaza-Streifen vor der Eroberung durch Israel keinen eigentlichen Souverän gehabt. Jordanien und Ägypten hätten nach 1947 ihre Herrschaft in diesen Gebieten jeweils rechtswidrig unter Verletzung des Gewaltverbots des Art.2 Abs.4 der UN-Charta errichtet⁵⁵. Während Jordanien unter Anerkennung von Großbritannien und Pakistan die West-Bank, die im offiziellen israelischen Sprachgebrauch zur Unterstreichung des historisch-biblischen und rechtlichen Gebietsanspruchs Judäa und Samarien genannt wird, rechtswidrig annektiert habe, habe Ägypten im Gaza nie Souveränität genossen, da es den Einwohnern des Gaza-Streifens nicht die ägyptische Staatsangehörigkeit verliehen und auch keine Souveränitätsansprüche auf das militärisch besetzte Gebiet erhoben habe⁵⁶. Israel habe diese Gebiete 1967 in rechtmäßiger Selbstverteidigung nach Art.51 der UN-Charta besetzt und dabei aus palästinensischem Gebiet rechtswidrig Eindringende vertrieben. Die israelische Herrschaft in Cisjordanien und im Gaza könne nicht einfach als kriegerische Besetzung bezeichnet werden, auf die die entsprechenden völkerrechtlichen Regeln der *occupatio bellica* Anwendung finden. Der Gebietsanspruch Israels wird mit einem stärkeren »potentiellen Titel« begründet, der sich in einen absoluten Titel verwandeln könne, der von voller Souveränität nicht mehr zu unterscheiden sei⁵⁷. Deshalb bezeichnet Israel die besetzten Territorien nur als »verwaltete« Gebiete⁵⁸.

Die Souveränität Syriens wurde von israelischer Seite bei dem Golan nicht in Frage gestellt. Die Argumentation beschränkte sich bisher darauf,

⁵⁴ Vgl. G. v. Glahn, *The Occupation of Enemy Territory* (1957), S.31ff.; J. Stone, *Legal Controls of International Conflict* (1959), S.697; L. Oppenheim/H. Lauterpacht, *International Law*, Bd.2 (7.Aufl.1952), S.433; M. S. McDougal/F. P. Feliciano, *Law and Minimum World Public Order* (1961), S.735; F. Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd.2 (2.Aufl.1969), S.129; I. Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht* (4.Aufl.1980), S.205f.; O. M. Uhler, »Besetzung, kriegerische«, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch*, Bd.1, S.195ff.

⁵⁵ Vgl. etwa Y. Z. Blum, *Grundzüge des arabisch-israelischen Konflikts*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 17/77 vom 30.4.1977, S.32.

⁵⁶ M. Shamgar, *The Observance of International Law in the Administered Territories*, *IYHR* Bd.1 (1971), S.262ff.; Y. Z. Blum, *The Missing Reversioner: Reflections on the Status of Judea and Samaria*, in: Moore (Anm.42), Bd.2, S.287.

⁵⁷ Vgl. Blum (Anm.55), S.32; dies entspricht der offiziellen israelischen Ansicht, siehe M. Droni, *The Legal System in Judea and Samaria: A Review of the Previous Decade with a Glance at the Future*, *IYHR* Bd.8 (1978), S.146.

⁵⁸ Gnesa (Anm.6), S.104; vgl. auch T. S. Kuttner, *Israel and the West Bank, Aspects of the Law of Belligerent Occupation*, *IYHR* Bd.7 (1977), S.169.

daß Israel den Golan in rechtmäßiger Selbstverteidigung erobert habe und auch aus strategischen Gründen besetzt halten dürfe. Souveränitätsansprüche wurden offiziell von Israel nicht erhoben⁵⁹. Zur These, daß der Golan erst durch die einseitige Entscheidung zweier Kolonialmächte von »Palästina« abgetrennt worden sei, ist zu bemerken, daß der Golan nicht zum Palästina-Mandat gehörte. Der Oberste Rat der Alliierten wies Großbritannien das Mandat für Palästina im April 1920 zu, während Frankreich die militärische Verwaltung von Syrien, einschließlich des heutigen Libanons, übernahm. Der Völkerbund bestätigte die britische Mandats Herrschaft in Palästina am 22. Juli 1922. Das französische A-Mandat für Syrien wurde am 24. Juli 1922 wirksam. Die Türkei gab alle Gebietsansprüche auf Syrien und Palästina in Art. 16 des Vertrags von Lausanne vom 24. Juli 1923 auf⁶⁰. Gemäß einem französisch-britischen Abkommen vom 23. Dezember 1920⁶¹ gehörte der größere Teil des Golans zwar zunächst zum britischen Militärverwaltungsgebiet. In dem vom Völkerbundsrat anerkannten französisch-britischen Abkommen vom 7. März 1923 wurde aber der Grenzverlauf zwischen Palästina und Syrien neu geregelt⁶². Der Golan wurde dabei Syrien zugeschlagen. Der von Großbritannien dem Völkerbundrat vorgelegte Mandatsvertrag für Palästina trat erst nach dem Abkommen am 29. September 1923 in Kraft. Auch von israelischen Autoren wurde festgestellt, daß der Golan nicht zum Palästina-Mandat gehörte. So unterschied Blum bei den von Israel 1967 besetzten Gebieten zwischen jenen "which lie beyond the boundaries of former Mandatory Palestine (i.e. the Sinai Peninsula and the Golan Heights, which were under the jurisdiction of the United Arab Republic and Syria, respectively)" und den früheren palästinensischen Gebieten, in die die angrenzenden arabischen

⁵⁹ I. F. I. Shihata, *The Territorial Question and the October War*, *Journal of Palestine Studies*, Bd. 4 (1974), S. 43f.; Gnesa (Anm. 6), S. 52f.

⁶⁰ Vertragstext in LNTS, Bd. 28 (1924), S. 12ff.; siehe zur Entwicklung H. Klinghoffer, »Palästina-Mandat«, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch*, Bd. 2, S. 721ff.; T. Oppermann, »Syrien«, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch*, Bd. 3, S. 428ff.; zur Souveränitätsproblematik allgemein Kuttner (Anm. 58), S. 173.

⁶¹ Great Britain and France: *Convention on certain points connected with the mandates for Syria and the Lebanon, Palestine and Mesopotamia*, signed at Paris December 23, 1920, LNTS Bd. 22 (1924), S. 353ff.

⁶² *Agreement between Great Britain and France respecting the Boundary between Syria and Palestine from the Mediterranean to El Hammé*, *British and Foreign State Papers*, Bd. 117 (1923) Part I, S. 293ff.; LNTS Bd. 22 (1924), S. 363ff.

Nachbarstaaten 1948 rechtswidrig eingedrungen seien⁶³. Der Autor bestritt nicht die syrische Souveränität über den Golan⁶⁴.

Das Waffenstillstandsabkommen zwischen Syrien und Israel von 1949⁶⁵, das Syrien *de facto* einen kleinen Gebietsgewinn einbrachte, regelt in Art. V Abs. 1, daß die Vereinbarungen "are not to be interpreted as having any relation whatsoever to ultimate territorial arrangements affecting the two Parties". Damit wurde aber nicht die syrische Souveränität über den Golan in Frage gestellt. Abs. 5 des Art. V spricht ausdrücklich von der internationalen Grenze zwischen Israel und Syrien ("international boundary" – «la limite internationale»). Bis zur Besetzung des Höhenzugs durch Israel 1967 hatte Syrien den Golan mehr als 40 Jahre lang unter Kontrolle, ohne daß ein anderer Staat Gebietsansprüche stellte. Die kriegerische Besetzung änderte als solche nichts an der rechtlich fortbestehenden syrischen Souveränität über die Golan-Zone. In dem Waffenstillstandsabkommen von 1974⁶⁶ trafen Israel und Syrien keine speziellen Vereinbarungen über den Status des Golan oder über Regelungen, die die Anwendung des völkerrechtlichen Besatzungsrechts verdrängen könnten⁶⁷. In einem Protokoll kamen aber beide Parteien überein, daß die UNDOF⁶⁸ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben "will comply with generally applicable Syrian laws and regulations and will not hamper the functioning of local civil administration"⁶⁹.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß nach Auffassung der überwältigenden Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft der Golan nach wie vor syrisches Territorium ist, das von Israel lediglich militärisch besetzt gehalten werde⁷⁰. Syrien könnte die Souveränität über dieses

⁶³ Blum (Anm. 42), S. 864 ff.

⁶⁴ Unzutreffend die Interpretation der Auffassung Blums bei Gnesa (Anm. 6), S. 52.

⁶⁵ General Armistice Agreement vom 20.7.1949, UNTS Bd. 41–42 (1949), S. 327 ff. Der Vertreter Israels, Y. Z. Blum, argumentierte vor dem Sicherheitsrat im Dezember 1981, daß Syrien seit 1948 behauptet habe, es gebe keine internationale Grenze zwischen Syrien und Israel, UN Chronicle (Anm. 22).

⁶⁶ Anm. 1.

⁶⁷ Vgl. zum Verhältnis von normalem und vereinbartem Besatzungsrecht Berber (Anm. 54), Bd. 2, S. 127. Das vereinbarte Besatzungsrecht auf Grund eines Vertrages zwischen dem Gebietsherrn und der Besatzungsmacht kann das normale Besatzungsrecht rechtlich nur wirksam in den Grenzen des Art. 47 der IV. Genfer Konvention von 1949 (Anm. 26) abändern. Zur »Waffenstillstandsbesetzung« vgl. ferner O. M. Uhler, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3, S. 793 ff.

⁶⁸ Vgl. Anm. 2.

⁶⁹ Anm. 1.

⁷⁰ Siehe den Wortlaut der oben (III.) zitierten Resolutionen.

Gebiet also nur durch einen wirksamen Gebietserwerb Israels verloren haben. Unter den denkbaren völkerrechtlichen Gebietserwerbstiteln⁷¹ kommt hier nur eine Annexion in Frage.

2. Die Annexion

Ob Israel eine Annexion der Golanhöhen vorgenommen hat, wird in den internationalen Stellungnahmen unterschiedlich beurteilt. Teils wird ausdrücklich von einer »Annexion« gesprochen, teils ist die Rede von einer Maßnahme mit »annexionsgleicher Wirkung«, teils wird bezweifelt, daß Israel das Gebiet annektiert habe. Eine eindeutige offizielle israelische Stellungnahme liegt nicht vor⁷². Völkerrechtlich kommt es zunächst auf den Begriff der Annexion an. Sodann ist zwischen der Frage, ob eine Annexionshandlung vorliegt, und der weiteren Frage zu unterscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen das Völkerrecht heute noch die Annexion als zulässigen oder zumindest wirksamen Titel des Erwerbs fremden Territoriums anerkennt.

a) Begriff der Annexion

In der Literatur wird der Begriff der Annexion auf unterschiedliche Sachverhalte bezogen⁷³. Teils wird zwischen der Unterwerfung (Vollannexion) des ganzen Gebiets eines anderen Staates und der Annexion (Teilannexion) nur von Teilen fremden Staatsgebiets unterschieden⁷⁴, teils wird

⁷¹ Vgl. R. Y. Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law* (1963); C. G. Fenwick, *International Law* (4. Aufl. 1965), S. 404 ff.; J. H. W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective, Part III: State Territory* (1970), S. 346 ff.; S. A. Williams/A. L. C. de Mestral, *An Introduction to International Law – Chiefly as Interpreted and Applied in Canada* (1979), S. 122 ff.; M. Akehurst, *A Modern Introduction to International Law* (3. Aufl. 1978), S. 140 ff.; C. C. Hyde, *International Law – Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, Bd. 1 (2. Aufl. 1947), S. 319 ff.; E. Menzel, »Gebietserwerb«, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch*, Bd. 1, S. 616 ff.; E. Menzel/K. Ipsen, *Völkerrecht* (2. Aufl. 1979), S. 156 ff.; Seidl-Hohenveldern (Anm. 54), S. 208 ff.; Berber (Anm. 54), Bd. 1 (2. Aufl. 1975), S. 353 ff.

⁷² Nach Presseberichten sah sich das israelische Außenministerium im Dezember 1981 nicht in der Lage, die Frage klar zu beantworten, ob der Golan nun als Teil des Staates Israel zu betrachten sei oder nicht, FAZ vom 18.12.1981, S. 1. Die Regierung verwendete selbst den Ausdruck »Annexion« nicht, widersprach aber auch nicht seiner Benutzung. Das Dokument des israelischen Außenministeriums verwendet den Ausdruck ebenfalls nicht (Anm. 4).

⁷³ Vgl. Menzel (Anm. 71), S. 622; S. Krülle, *Die völkerrechtlichen Aspekte des Oder-Neiße-Problems* (1970), S. 197 f.

⁷⁴ G. Dahm, *Völkerrecht*, Bd. 1 (1958), S. 589, unterscheidet zwischen Voll- und Teilannexion. Berber (Anm. 54), Bd. 1 (1975), S. 362 f., unterwirft beide Formen des gewaltsa-

der Ausdruck Annexion undifferenziert für beide Formen des gewaltsamen Gebietserwerbs benutzt⁷⁵. Ferner werden bisweilen nicht nur einseitige gewaltsame Einverleibungen fremden Territoriums, sondern auch die Gewaltfusion und die Gewaltzession, die eine vertragliche Grundlage haben, als Annexion bezeichnet⁷⁶.

Es ist an dieser Stelle nicht erforderlich, näher auf diese terminologischen Fragen einzugehen, da offensichtlich ist, daß es sich bei dem Golan-Gesetz allenfalls um eine Teilannexion syrischen Territoriums gegen den erklärten Willen des Gebiets Herrn handeln kann, die nach vollzogener militärischer Besetzung erfolgt ist. Die Annexion unterscheidet sich nach einmütiger Ansicht von der bloßen Eroberung und effektiven Inbesitznahme fremden Gebiets durch den auf Dauererwerb gerichteten Annexionswillen des einverleibenden Staates. Ohne dieses subjektive Element, das in einer Handlung nach außen hin manifestiert werden muß, liegt nur eine Okkupation vor.

b) Annexionshandlung

Problematisch sind die Anforderungen, die man zur Feststellung des Annexionswillens an die Annexionserklärung stellen muß. Auch darüber bestehen unterschiedliche Ansichten im Schrifttum. Auf der Grundlage

men Gebietserwerbs unterschiedlichen Voraussetzungen, weil bei der »Annexion« (im Sinne von Teilannexion) der andere Staat weiterexistiert. J. M. Mössner, Einführung in das Völkerrecht (1977), S.187, verweist für diese Unterscheidung auf das klassische Völkerrecht. Zur Unterscheidung der vollständigen von der partiellen Annexion siehe ferner U. Scheuner, Die Annexion im modernen Völkerrecht, Die Friedens-Warte, Bd.49 (1949), S.81; Menzel/Ipsen (Anm.71), S.159, sprechen von »partieller« und »Totalannexion«.

⁷⁵ So bezeichnet G. Schulz, Die Entwicklung des völkerrechtlichen Annexionsverbots, Sonderdruck aus: Jahrbuch der Albertus-Universität zu Königsberg/Preußen, Bd.XII (1962), S.20, die Annexion allgemein als Gebietserwerb unter Verletzung fremden Staatswillens über Krieg, Gewaltanwendung oder Drohung. Ähnlich definiert W. Schätzel, Die Annexion im Völkerrecht, Archiv des Völkerrechts, Bd.2 (1950), S.1, die Annexion als gewaltsame Einverleibung fremden Staatsgebiets unter Mißachtung, Verletzung und »vielleicht« Vernichtung eines widerstrebenden Staatswillens. O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht (1975), S.116, unterscheidet die Annexion scharf von der Zession allgemein als »einseitige(n) Rechtsakt eines Staates, durch den dieser fremdes Staatsgebiet zu seinem eigenen macht«. Eine Unterscheidung zwischen Gesamt- und Teilannexion findet sich bei Oppenheim/Lauterpacht (Anm.54), Bd.1, S.570; Hyde (Anm.71), S.391: "Annexation is a process by means of which a State proceeds to acquire sovereignty over a portion or all the territory of another, with or without its consent, and without the aid of a treaty".

⁷⁶ Vgl. Scheuner (Anm.74); Bindschedler (Anm.52) unterscheidet einseitige von vertraglichen Annexionen; kritisch dazu Krülle (Anm.73), S.198, der von wesensmäßigen Unterschieden beider Erwerbsarten ausgeht.

seiner theoretischen Unterscheidung von Unterwerfung und (Teil-)Annexion läßt Berber bei der Unterwerfung für die Erklärung des Willens zur Einverleibung u. U. bloße konkludente Handlungen genügen. Dagegen sei bei der Annexion nur eines Teils des fremden Territoriums in der Regel eine ausdrückliche Erklärung erforderlich⁷⁷. Starke erwartet sogar eine "formally declared intention to annex, which is usually expressed in a Note or Notes sent to all other interested Powers"⁷⁸. Überwiegend werden aber keine besonderen Anforderungen an die Form der Annexionserklärung gestellt. O'Connell setzt für die Annexionserklärung keine besondere Form voraus. Bei der Teilannexion stellt er lediglich fest: "there might well be a presumption against annexation, which is rebuttable only if the conqueror takes decisive though not necessarily formal steps to assert his sovereignty"⁷⁹. Bindschedler verlangt generell eine Annexionserklärung, mit der der annektierende Staat seinem Willen Ausdruck gebe, die territoriale Souveränität über das betreffende Gebiet erwerben zu wollen⁸⁰. Menzel und Ipsen stellen einer ausdrücklichen Annexionserklärung gleichwertige Handlungen, insbesondere die Ausübung der Staatsfunktionen, gleich⁸¹. Dahm begnügt sich ebenfalls mit einem deutlich bekundeten Einverleibungswillen⁸².

Im Lichte der neueren Tendenz im Völkerrecht in Richtung auf ein allgemeines Annexionsverbot, die noch zu erörtern ist, sind formelle Annexionserklärungen unwahrscheinlich, wenn man die Neigung von annektierenden Staaten berücksichtigt, nicht als Rechtsbrecher zu erscheinen. Deshalb sind an die Manifestierung des Annexionswillens keine übertrieben strengen Anforderungen zu stellen⁸³. Konkludente Handlungen, die deutlich einen Annexionswillen in Richtung auf einseitigen Dauererwerb fremden Gebiets ausweisen, genügen für den Annexionsstatbestand. Weder bedarf es einer förmlichen, an bestimmte Parteien gerichtete Erklärung noch der Verwendung des Ausdrucks »Annexion«.

Der Annexionswille Israels kommt in den historisch-religiös begründeten Gebietsansprüchen und vor allem in der Begründung zum Ausdruck,

⁷⁷ Anm.54, Bd.1 (2.Aufl. 1975), S.362.

⁷⁸ J. G. Starke, Introduction to International Law (8.Aufl.1977), S.191.

⁷⁹ (Anm.52), S.434.

⁸⁰ (Anm.52), S.68.

⁸¹ (Anm.71), S.159.

⁸² (Anm.74), S.591.

⁸³ Zur Diskussion dieser Problematik im Zusammenhang mit der Frage der Feststellung eines Annexionswillens der UdSSR und Polens im Hinblick auf die Oder-Neiße-Gebiete vgl. Krülle (Anm.73), S.204ff.

daß Israel einseitig eine neue Grenze ziehen müsse und dazu auch das Recht habe. Der auf Dauererwerb gerichtete Wille zeigt sich in der Verwandlung der Verwaltung des Gebietes von einer militärisch besetzten Zone in einen integralen Bestandteil des israelischen Regierungs- und Verwaltungssystems. Wesentlich ist auch, daß es sich bei der Erstreckung der israelischen Rechtsordnung auf den Golan formell nicht um eine Maßnahme des Militärgouverneurs – wie noch bei dem Erlaß von 1969 –, sondern um einen Akt des israelischen Parlaments handelt. Es ist in diesem Zusammenhang unerheblich, ob das Gesetz materiell an der Rechtsanwendung im Golan viel ändert. Entscheidend ist, daß der Rechtsetzungsakt in Ausübung einer innerstaatlichen Kompetenz Israels den Willen kundtut, die eigene Souveränität auf das besetzte Gebiet auszudehnen und die Syriens zu verdrängen. Für einen Annexionswillen spricht konkludent auch die Besiedlungspolitik, die nach der Verabschiedung des Gesetzes erheblich verstärkt werden soll. Schließlich ist auch der 1980 unternommene Versuch, die Drusen zur Annahme der israelischen Staatsangehörigkeit zu veranlassen, ein weiteres Indiz für den Annexionswillen Israels. Die Verabschiedung des Golan-Gesetzes ist eine Annexionshandlung.

Es wird berichtet, daß das Golan-Gesetz nach Auffassung israelischer Rechtsexperten deshalb keine Annexion sein könne, weil es den Drusen nicht die israelische Staatsangehörigkeit aufzwingt⁸⁴. Die Verleihung der Staatsangehörigkeit des Okkupanten an die Bevölkerung eines besetzten Gebietes ist eine völkerrechtswidrige Maßnahme mit »annexionsähnlicher Wirkung«⁸⁵. Einbürgerungen auf Grund einer völkerrechtlich unwirksamen Annexion sind nichtig. Andererseits kommt es bei einer wirksamen Annexion nicht zu einem automatischen Wechsel der Staatsangehörigkeit⁸⁶. Daraus ist zu schließen, daß die Verleihung der eigenen Staatsangehörigkeit an die Einwohner des einzuverleibenden Gebietes keine notwendige Voraussetzung einer Annexionshandlung ist.

Auch bei der Einverleibung Ost-Jerusalems 1967⁸⁷ lehnte Israel die Qualifizierung dieses Vorganges als Annexion ab, obwohl das israelische Rechts- und Verwaltungssystem auf den Stadtteil, der organisatorisch mit West-Jerusalem zusammengeschlossen wurde, ausgedehnt wurde. So gab

⁸⁴ FAZ vom 18.12.1981, S.1.

⁸⁵ Bindschedler (Anm.52), S.69; vgl. auch W. Wengler, Völkerrecht, Bd.2 (1964), S.1424.

⁸⁶ Vgl. Seidl-Hohenveldern (Anm.54), S.244.

⁸⁷ Vgl. dazu Klinghoffer (Anm.7), S.507ff.; Gnesa (Anm.6), S.23f., 55f., 74ff. und 86f.

der israelische Außenminister vor den Vereinten Nationen am 10. Juli 1967 folgende Stellungnahme ab: "The term annexation used by supporters of the resolution is out of place. The measures adopted relate to the integration of Jerusalem in the administrative and municipal spheres, and furnish a legal basis for the protection of the Holy Places of Jerusalem"⁸⁸. Nach dieser Auffassung wurde Ostjerusalem erst durch das Verfassungsgesetz vom 30. Juli 1980 verfassungsrechtlich inkorporiert⁸⁹. Dagegen ließ das Oberste Gericht Israels in Entscheidungen nach 1967 keinen Zweifel daran, daß Ost-Jerusalem bereits zu einem integralen Bestandteil des Staates Israel geworden sei⁹⁰. Völkerrechtlich wurde ohne Rücksicht auf die terminologischen Vorbehalte Israels bereits 1967 ein Annexionsversuch unternommen, der von den Vereinten Nationen als »null und nichtig« erklärt wurde, weil er dem Grundsatz der Unzulässigkeit des Gebietserwerbs durch militärische Eroberung widersprach⁹¹.

c) Zulässigkeit der Annexion

Dem klassischen Völkerrecht war ein allgemeines Annexionsverbot unbekannt, da das Recht zur Einverleibung des Gebiets des besiegten Staates als natürlicher Ausfluß des Kriegsführungsrechts erschien⁹². In seiner Orientierung am Effektivitätsprinzip legitimierte das klassische Völkerrecht im Ergebnis das Recht des Stärkeren, um Recht und Wirklichkeit nicht zu sehr auseinanderfallen zu lassen⁹³. Mit der Durchsetzung des Gewaltverbots im modernen Völkerrecht ist die Kriegsfreiheit als Grundlage des Annexionsrechts entfallen. Die Frage ist, ob gleichwohl Annexionen nach dem geltenden Völkerrecht noch zulässig sind oder ob ein allgemeines Annexionsverbot besteht.

⁸⁸ ILM Bd.6 (1967), S.846 (GA Doc.6753); in diesem Sinne auch E. Lauterpacht, Jerusalem and the Holy Places, in: Moore (Anm.42), Bd.1, S.974f.; vgl. dagegen R. H. Pfaff, Jerusalem: Keystone of an Arab-Israeli Settlement, in: Moore, *ibid.*, S.1043ff.

⁸⁹ Text in Europa-Archiv, Bd.35 (1980), D 603.

⁹⁰ Vgl. dazu Klinghoffer (Anm.7), S.508 mit Nachweisen.

⁹¹ Dazu im einzelnen Pfaff (Anm.88); A. Gerson, Trustee-Occupant: The Legal Status of Israel's Presence in the West Bank, Harvard International Law Journal, Bd.14 (1973), S.11f., stellt zutreffend fest: "The distinction offered in Israel's defense is, from the standpoint of legal effect, merely semantic. Extension of full civilian government to occupied territory is, in fact, annexation".

⁹² Vgl. H. Wehberg, Krieg und Eroberung im Wandel des Völkerrechts (Völkerrecht und Politik, Bd.1) (1953), S.102; Schätzel (Anm.75), S.2ff.; Kimminich (Anm.75), S.116; Krülle (Anm.73), S.128ff.

⁹³ Vgl. Menzel/Ipsen (Anm.71), S.159; C. Starck, Zum Annexionsproblem im Völkerrecht, Festschrift für Küchenhoff (1972), S.851ff.

Zunächst ist festzuhalten, daß schon im klassischen Völkerrecht die Annexion *durante bello* unzulässig war, da dem Effektivitätsprinzip noch nicht Genüge getan ist, solange der Gegner noch nicht vollständig niedergeworfen ist oder seine Verbündeten noch weiterkämpfen. Die Annexion vor Abschluß der Kampfhandlungen wird auch heute allgemein als unwirksam angesehen⁹⁴. Auch die Teilannexion war schon vor der Durchsetzung des Kriegsverbots im klassischen Völkerrecht unwirksam, wenn der betroffene Staat nicht zustimmte⁹⁵. Dahinter stand der Gedanke, daß die Fortexistenz des betroffenen Staates der Annahme einer dauerhaften und effektiven Herrschaft des annectierenden Staates über das Gebiet entgegenstehe, weil die Möglichkeit zu einer Revision des Besitzstandes in einem neuen Krieg erhalten bliebe. Die Unterscheidung zwischen rechtswidriger und rechtmäßiger Gewaltanwendung war dem klassischen Völkerrecht unbekannt.

Im Lichte des Gewaltverbots des Art.2 Abs.4 der UN-Charta wird heute nur noch vereinzelt die Ansicht vertreten, daß die Eroberung als solche einen wirksamen Gebietserwerbstitel begründen kann⁹⁶. Überwiegend wird zumindest die Annexion nach rechtswidriger Gewaltanwendung als unzulässig angesehen⁹⁷. Umstritten ist die Zulässigkeit der sog. Gegenannexion, der Einverleibung des Territoriums eines unterlegenen Aggressors bei einer rechtmäßigen Gewaltanwendung in Ausübung des Selbstver-

⁹⁴ O'Connell (Anm.52), S.435f.; G. Schwarzenberger, *International Law as Applied by International Courts and Tribunals*, Bd.2 (1968), S.166ff.; Bindschedler (Anm.52), S.69; Seidl-Hohenveldern (Anm.54), S.260; A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht* (1976), S.483f.; H. Meyrowitz, *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre* (1970), S.279f.

⁹⁵ Vgl. Berber (Anm.54), Bd.1 (2.Aufl.1975), S.363; Krülle (Anm.73), S.133; Wengler (Anm.85), S.981, spricht dagegen nur von einer im 19.Jahrhundert verbreiteten Meinung.

⁹⁶ So J. L. Brierly, *The Law of Nations* (6.Aufl.1963), S.171ff.; zum Gewaltverbot vgl. W. Wengler, *Das völkerrechtliche Gewaltverbot, Probleme und Tendenzen* (Schriftenreihe der juristischen Gesellschaft Berlin, Heft 28) (1967).

⁹⁷ Berber (Anm.54), Bd.1, S.364; Schätzel (Anm.75), S.20; Wehberg (Anm.92), S.101ff., nimmt sogar Nichtigkeit an; Scheuner (Anm.74), S.92; Schulz (Anm.75), S.36; Bindschedler (Anm.52), S.70; Seidl-Hohenveldern (Anm.54), S.212; Menzel/Ipsen (Anm.71), S.160, mit der Ansicht, daß die Annexion wegen des Gewaltverbots heute keinen wirksamen Titel mehr darstelle; Kimminich (Anm.75), S.116; Mössner (Anm.74), S.186f.; D. W. Greig, *International Law* (1965), S.425; Williams/de Mestral (Anm.71), S.127; Akehurst (Anm.71); zum Annexionsverbot im amerikanischen Raum siehe W. Busch, *Die Entwicklung eines Annexionsverbots auf dem amerikanischen Kontinent seit der internationalen amerikanischen Konferenz von Washington (1889/1890)*, (Diss.1973).

teidigungsrechts nach Art. 51 der UN-Charta. Diese Problematik hat in der deutschen Diskussion eine besondere Rolle im Zusammenhang mit der Beurteilung der Einverleibung der Oder-Neiße-Gebiete durch die UdSSR und Polen und der Ostverträge gespielt⁹⁸. Da Israel sich auf das Selbstverteidigungsrecht beruft – was zur Vereinfachung der Argumentation hier als zutreffend unterstellt werden soll –, geht es im vorliegenden Fall um die Zulässigkeit der Gegenannexion.

In der westlichen Literatur wird teilweise zumindest im Fall der Unterwerfung des Aggressors das Recht zur Gegenannexion bejaht⁹⁹. Syrien ist aber nicht unterworfen. Bei der Teilannexion wird die Legitimität der Einverleibung fremden Territoriums auch des Aggressors zuweilen mit Hinweis auf ihre schon im klassischen Völkerrecht geltende grundsätzliche Ablehnung bestritten¹⁰⁰. Die östliche Völkerrechtslehre lehnt zwar den Gebietserwerb auf Grund rechtswidriger Gewaltanwendung als unzulässig ab, will dem siegreichen Angegriffenen aber das Recht zur Gegenannexion gewähren, um sich vor zukünftigen Angriffen des Aggressors zu schützen, ihn zu bestrafen und/oder Entschädigungsansprüche durchzusetzen. Allerdings wird nach dieser Lehre ein Vertrag mit dem Aggressor nach Beendigung des Krieges verlangt, in dem das Gebiet zediert wird¹⁰¹. Insgesamt besteht keine eindeutige *opinio iuris* über die Frage der Zulässigkeit der Gegenannexion und über die Existenz eines allgemeinen Annexionsverbots¹⁰². Zumindest ist diese Frage umstritten, wenn auch die überwiegende Ansicht zur Ablehnung der Zulässigkeit der Gegenannexion neigt¹⁰³.

Gegen die Zulässigkeit der Gegenannexion spricht zunächst, daß Art. 51

⁹⁸ Dazu Krülle (Anm.73). Vgl. auch Kimminich (Anm.75), S.116 mit weiteren Nachweisen.

⁹⁹ Oppenheim/Lauterpacht (Anm.54), Bd.1, S.574f.; v. Glahn (Anm.54), S.274.

¹⁰⁰ Vgl. Anm.95.

¹⁰¹ Vgl. zur östlichen Lehre Krülle (Anm.73), S.200; P. Morré, Die Änderung der staatlichen Gebietshoheit nach sowjetischer Völkerrechtslehre und Völkerrechtspraxis mit besonderer Berücksichtigung des Annexionsverbots (Diss.1968); Starck (Anm.93), S.851ff.; zur Interpretation des Gewaltverbots vgl. T. Schweisfurth, Sozialistisches Völkerrecht? Darstellung, Analyse, Wertung der sowjetmarxistischen Theorie vom Völkerrecht »neuen Typs« (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.73) (1979), S.305ff.

¹⁰² Zu diesem Ergebnis kommt Mössner (Anm.74), S.189, obgleich er feststellt, daß die herrschende Meinung die Zulässigkeit der Gegenannexion verneint, S.188. Scheuner (Anm.74), S.90, bemerkte 1949 noch, daß die Frage der Ausdehnung des Annexionsverbots auch auf den in der Verteidigung siegreichen Staat in der Literatur wenig erörtert werde.

¹⁰³ Zumindest umstritten ist die Frage nach Ansicht von Berber (Anm.97); siehe auch Meyrowitz (Anm.94), S.296ff.

der UN-Charta lediglich die Abwehr eines Angriffs erlaubt. Der Gebiets-erwerb ist kein Zweck der Selbstverteidigung¹⁰⁴. Das Argument, daß das Recht zum Verteidigungskrieg ausgehöhlt werde, wenn das Recht zur Gegenannexion gelehnt werde, verkennt, daß Art.51 der UN-Charta die Gewaltanwendung nur insoweit rechtfertigt, als sie zur Erhaltung des *status quo* erforderlich ist¹⁰⁵. Jennings bemerkt zutreffend: "it would be a curious law of self-defence that permitted the defender in the course of his defence to seize and keep the resources and territory of the attacker"¹⁰⁶. Mit dem Gewaltverbot des Art.2(4), der die territoriale Integrität schützt, ist die Gegenannexion schwerlich in Einklang zu bringen¹⁰⁷.

Die Anerkennung eines Rechts zur Gegenannexion wird mit dem Bedürfnis gerechtfertigt, den Aggressor abzuschrecken und vom Krieg abzuhalten, da er dann das Risiko trage, einen Gebietsverlust hinnehmen zu müssen. Wenn man von der Zulässigkeit des Präventivkriegs ausgeht und in Rechnung stellt, daß kein Konsens über den Begriff des Angriffs besteht, so ist offensichtlich, daß dieses Argument zum Mißbrauch des Selbstverteidigungsrechts für Zwecke des Gebietserwerbs verleitet¹⁰⁸. Es gibt keine Instanz, die mit verbindlicher Jurisdiktion darüber entscheiden könnte, wann die Eroberung einen Gebietstitel begründet und wann sie rechtswidrig ist¹⁰⁹. Es ist heute schon fast selbstverständlich geworden, daß der Angreifer den Krieg zum (präventiven) Verteidigungskrieg erklärt. Insbesondere im Nahen Osten ist es schwierig, den Aggressor eindeutig zu bestimmen. Dem Sicherheitsrat gelingt es wegen seiner jetzigen politischen Struktur nie, einen Angreifer als Aggressor zu bezeichnen und die Voraussetzungen des Art.39 der UN-Charta festzustellen. In dieser Situation führt die Anerkennung der Zulässigkeit der Gegenannexion letztlich zur Aushöhlung des Gewaltverbots. Insofern wäre eine solche Anerkennung in der Tat ein Rückschritt, der »die Entwicklung des Völkerrechts um 100 Jahre zurückwerfen« würde¹¹⁰.

¹⁰⁴ Vgl. insbesondere Schulz (Anm.75), S.37.

¹⁰⁵ Menzel/Ipsen (Anm.71), S.160.

¹⁰⁶ Jennings (Anm.71), S.55, mit dem Argument, daß die Gewaltausübung bei der Selbstverteidigung verhältnismäßig in Relation auf die unmittelbare Gefahr sein müsse; vgl. auch Greig (Anm.97), S.131; allgemein zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Notwehr siehe I. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (1963), S.261ff.; Wengler (Anm.96), S.12f.

¹⁰⁷ Bindschedler (Anm.52), S.70; ablehnend auch Verdross/Simma (Anm.94), S.562f.; Scheuner (Anm.74).

¹⁰⁸ Menzel/Ipsen (Anm.71), S.160; Mössner (Anm.74), S.188.

¹⁰⁹ Jennings (Anm.71), S.55.

¹¹⁰ Kimminich (Anm.75), S.117.

Schließlich steht auch der Aggressor unter dem Schutz des Völkerrechts, das kein Staatenstrafrecht kennt. Seine territoriale Souveränität ist von dem siegreichen Verteidiger zu respektieren, dem nur die kriegerische Besetzung bis zum Friedensschluß gestattet ist. Ob ein generelles Verbot für einen Sieger besteht, sein Gebiet durch vertraglich vereinbarte Abtretung feindlichen Gebiets zu vergrößern¹¹¹, kann hier dahingestellt bleiben, denn Israel kann sich nicht auf eine Gewaltzession oder auf eine normale Zession berufen, da insoweit kein Vertrag mit Syrien besteht. Auch der Gesichtspunkt der Reparation kann heute nicht mehr als Grundlage für territoriale Änderungen anerkannt werden¹¹².

Die Tendenz zu einem allgemeinen Annexionsverbot, das nicht ausdrücklich in der UN-Charta formuliert ist, zeigt sich in der Entwicklung des Völkerrechts seit der Stimson-Doktrin in einer Reihe von Dokumenten¹¹³. Zu nennen ist nach der UN-Charta zunächst die Bogotá-Charta der Organisation der Amerikanischen Staaten vom 30. April 1948, die in Art. 17 die Nichtanerkennung von "territorial acquisition or special advantages obtained either by force or by other means of coercion" festlegte. Ein Entwurf der International Law Commission von 1949 über die Rechte und Pflichten der Staaten regelte in Art. 18 die Pflicht jedes Staates, die Anerkennung territorialer Erwerbungen, die durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt erfolgt sind, abzulehnen. Art. 47 der IV. Genfer Konvention von 1949 zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten schützt die Bevölkerung des besetzten Gebiets auch dann, wenn es ganz oder teilweise annektiert wird. Die Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the United Nations Charter, die von der Generalversammlung am 24. Oktober 1970 verabschiedet wurde, proklamiert in Art. 10 das folgende Prinzip: "No territorial acquisition resulting from the threat or use of force shall be recognized as legal"¹¹⁴. Eine Unterscheidung zwischen der Rechtmäßigkeit und der Rechtswidrigkeit der Gewaltanwendung enthält dieses Prinzip nicht. Die Aggressionsdefinition der Generalversammlung vom

¹¹¹ Seidl-Hohenveldern (Anm. 54), S. 371, ist der Ansicht, daß kein generelles Verbot dieser Art bestehe.

¹¹² Dazu Scheuner (Anm. 74), S. 91 unter Hinweis auf die ältere Lehre.

¹¹³ Zur Stimson-Doktrin und der Entwicklung des Annexionsverbots im Völkerrecht siehe R. Langer, *Seizure of Territory, The Stimson Doctrine and Related Principles in Legal Theory and Diplomatic Practice* (1947); Schulz (Anm. 75); Berber (Anm. 54) Bd. 1, S. 364; Starke (Anm. 78), S. 177 ff.

¹¹⁴ GA/Res. 2625 (XXV).

14. Dezember 1974 beschreibt jede vorübergehende militärische Besetzung als Folge einer Invasion oder eines Angriffs oder jede gewaltsame Einverleibung des Hoheitsgebiets eines anderen Staates oder eines Teils davon als Angriffshandlung. Art. 5 stellt fest, daß kein Gebietserwerb oder besonderer Vorteil, der sich aus einer Aggression ergebe, als rechtmäßig anerkannt werde oder werden dürfe¹¹⁵.

Die Problematik, ob es im Lichte dieser Dokumente heute ein bindendes Prinzip der Nichtanerkennung des gewaltsamen Gebietserwerbs gibt und wie dieses Prinzip rechtlich zu beurteilen ist, braucht hier nicht erörtert zu werden. Jedenfalls ist die Annexionshandlung Israels international nicht anerkannt, sondern ausdrücklich als »null und nichtig« und völkerrechtlich wirkungslos bezeichnet worden. Eine Rechtfertigung zur Einverleibung syrischen Territoriums durch Israel ohne die Zustimmung des Gebietsherrn läßt sich nicht aus Art. 51 der UN-Charta ableiten. Die Rechtswidrigkeit der Handlung ergibt sich aus dem Gewaltverbot, das sich bei den zulässigen Titeln des Gebietserwerbs zunehmend zu einem allgemeinen Annexionsverbot verdichtet hat.

Fraglich ist, ob Israel nicht trotz der Rechtswidrigkeit der Annexionshandlung einen wirksamen Titel erworben hat.

d) *Wirksamkeit der Annexion*

In einer Kritik an der modernen Auffassung zur Annexion, die im Unterschied zum klassischen Völkerrecht das Annexionsverbot aus dem Verbot des Angriffskrieges ableitet und insoweit auch dem Verteidigungskrieg Grenzen setzt, bemerkt Starck, daß die Auffassung mit der Verweigerung jeglicher Legitimation der Annexionshandlung eine Gefahr für die Realisierbarkeit des Völkerrechts in sich berge¹¹⁶. Wenn gewaltsame Gebietsänderungen nie vom Recht anerkannt würden, obgleich sie sich *de facto* durchsetzen, dann träten Recht und Wirklichkeit soweit auseinander, daß das Recht seine Glaubwürdigkeit verliere. Der »Rigorismus« der normativen Friedenssicherung durch das moderne Völkerrecht raube dem Völkerrecht seine friedenssichernde Funktion. Die Frage nach gerechten

¹¹⁵ GA/Res.3314 (XXIX); zum Dissens und zum Formelkompromiß im Konsensbildungsprozeß bei der Verabschiedung der Resolution über die Bedeutung und Reichweite des Verbots der Anerkennung von Annexionen vgl. T. Bruha, Die Definition der Aggression, Faktizität und Normativität des UN-Konsensbildungsprozesses der Jahre 1968 bis 1974 zugleich ein Beitrag zur Strukturanalyse des Völkerrechts (1980), S.205 ff., 244 ff.

¹¹⁶ Starck (Anm.93), S.859.

und ungerechten Annexionen ließe sich nicht vermeiden. Das Völkerrecht müsse die Möglichkeit rechtsgültigen Erwerbs auch gegen den Willen des betroffenen Staates vorsehen¹¹⁷.

Es ist keineswegs so, als würde allgemein in der Literatur von der Rechtswidrigkeit der Annexionshandlung auf ihre Nichtigkeit geschlossen oder die Möglichkeit der Heilung eines rechtswidrigen Aktes abgelehnt, die im Ergebnis doch zu einem wirksamen Gebietserwerb unter bestimmten Voraussetzungen führen kann. Die Kritik trifft aber die Kernproblematik eines allgemeinen Annexionsverbotes, das zu einem bloßen Postulat verkümmern muß und insofern dem Völkerrecht schädlich sein kann, wenn nicht die Frage der Sanktionen aufgeworfen wird, die notwendig sind, um das Verbot durchzusetzen. Darin liegt eine Grundproblematik des Völkerrechts. Über längere Zeit ist ein Widerspruch zwischen der *de facto*-Ausübung der Gebietshoheit durch den einverleibenden Staat und der Unwirksamkeit eines Erwerbstitels, zwischen tatsächlicher und rechtlicher Lage, völkerrechtlich nicht erträglich¹¹⁸.

Teilweise sucht man nach einer Lösung dieses Problems durch den Hinweis auf das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht¹¹⁹. Dabei wird von einigen Autoren insbesondere eine Verpflichtung zur Nichtanerkennung völkerrechtswidriger Gebietsveränderungen abgelehnt¹²⁰. Berber ist der Ansicht, daß sich eine universelle Bindung zur Nichtanerkennung illegal erlangten Gebietserwerbs heute wohl durchgesetzt habe oder zumindest im Begriff sei, sich durchzusetzen¹²¹.

Die Pflicht zur Nichtanerkennung von Annexionen, wenn sie besteht, ist aber von der Frage zu unterscheiden, ob ein wirksamer Erwerbstitel vorliegt. Von Ausnahmefällen abgesehen, kann nach Ansicht von Berber aus einer einseitigen Teilannexion ein rechtsgültiger Erwerbstitel nur mit Zustimmung des betroffenen Staates entstehen. Hintergrund dieser auf das klassische Völkerrecht verweisenden These ist die von Berber aufgestellte Voraussetzung, daß für einen Gebietserwerb kraft Annexion u. a. die Ver-

¹¹⁷ *Ibid.*, S.860.

¹¹⁸ Vgl. Menzel/Ipsen (Anm.71), S.160.

¹¹⁹ Nachweise zur Auffassung, die den Gebietserwerb nur von der andauernden Effektivität der Herrschaft auf einem bestimmten Gebiet abhängig macht, bei Verdross/Simma (Anm.94), S.563. Zum Effektivitätsprinzip im Völkerrecht: H. Krüger, »Effektivität«, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd.1, S.410ff.

¹²⁰ O'Connell (Anm.52), S.431f. und 495ff.; differenziert Wengler (Anm.85), S.984.

¹²¹ Berber (Anm.54), Bd.1, S.364f. mit kritischer Betrachtung der Nichtanerkennungsdoktrin. Menzel/Ipsen (Anm.71), S.161, gehen davon aus, daß eine solche völkerrechtsgewohnheitsrechtliche Norm zumindest im Entstehen begriffen sei.

drängung der bisherigen Staatsgewalt aus dem zu annektierenden Gebietsteil in solcher Weise erfolgen müsse, daß ihre Wiedereinsetzung aussichtslos erscheint¹²². Nur dann ist die Annexion effektiv. Dabei gibt Berber als Kriterien an: »Angesichts der Weigerung eines Staates, die zu seinen Ungunsten vorgenommene Annexion eines Gebietsteils durch einen anderen Staat hinzunehmen, zu dulden, sich dabei zu beruhigen, einer Weigerung, die von einem Großteil dritter Staaten unterstützt wird, wird sich eine Annexion kaum mit Aussicht auf Erfolg durchsetzen können. Eine einseitige Annexion wird also nur Aussicht auf rechtlichen Erfolg haben, wenn sie gegenüber einem Staat erfolgt, der ihr zwar nicht in Form einer Zession zustimmt, der aber auch nicht die vor allem innere Kraft besitzt, sich ihr auf die Dauer entgegenzustellen«¹²³.

Legt man diese Kriterien zugrunde, so liegt kein wirksamer israelischer Erwerb des Golan vor. Syrien ist auf internationaler Ebene der Annexionshandlung entschieden entgegengetreten und hat die verbale Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft erhalten, die sich nur in der Frage der Verhängung von Sanktionen, nicht aber über die Illegalität und Unwirksamkeit des Gebietserwerbs uneinig ist. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß Syrien auf Dauer allein oder in Verbindung mit anderen Staaten innerhalb oder außerhalb der Region nicht die Kraft habe, sich der Einverleibung des Golan entgegenzustellen. Zum jetzigen Zeitpunkt kann eine dauerhafte effektive Beherrschung des Golan durch Israel nach der Annexionshandlung nicht festgestellt werden.

In der Literatur wird auch bei Feststellung der Rechtswidrigkeit der Annexionshandlung meist eine Heilung des rechtswidrigen Zustandes, der noch nicht zu einem wirksamen Titel führt, über Anerkennung, Ersitzung oder auf sonstige Art in unterschiedlicher Weise zugelassen¹²⁴. Keine dieser Heilungsmöglichkeiten kommt jedoch bei der rechtswidrigen Einverleibung des Golan durch Israel in Betracht.

Ein wirksamer Erwerbstitel Israels könnte nur nach einer Lehre entstanden sein, die das moderne Annexionsverbot zu einem bloßen Programmsatz erklärt und in der Substanz auf die alten Regeln des klassischen Völkerrechts zurückgreifen will, um eine Diskrepanz zwischen Recht und

¹²² Berber, S. 362f.

¹²³ Berber, S. 363. Als Beispiel wird die Annexion des türkischen Gebietsteils Tripolis durch Italien im Jahre 1911 angeführt.

¹²⁴ Vgl. Menzel/Ipsen (Anm. 71), S. 160, die das Annexionsverbot durch das Effektivitätsprinzip »ergänzen« wollen; Verdross/Simma (Anm. 94), S. 65; zur Gesamtproblematik siehe G. Zimmer, *Gewaltsame territoriale Veränderungen und ihre völkerrechtliche Legitimation* (1971).

Realität zu vermeiden. Einen solchen Vorschlag hat, wie oben erwähnt, Starck unterbreitet. Dabei stellt er auf die Effektivität von Sanktionen der Staatengemeinschaft (auch außerhalb des Sanktionsverfahrens der Vereinten Nationen) ab, die materielle Opfer der sanktionierenden Staaten erfordere, um die Effektivität der Beherrschung des annektierten Gebiets durch den annektierenden Staat als Erwerbstitel rechtlich auszuschießen¹²⁵.

Ohne auf die Begründung von Starck hier im einzelnen eingehen zu können, ist darauf zu verweisen, daß nach überwiegender Ansicht das Annexionsverbot kein bloßer Programmsatz ist, weil es ebensowenig wie das Gewaltverbot einer Aktualisierung bedarf, bevor es normative Wirkung entfaltet. Grundsätzlich ist zu bemerken, daß das Effektivitätsprinzip nur in den Grenzen gilt, die das Völkerrecht selbst zieht. Seine schrankenlose Anwendung führte zur Aufhebung des Völkerrechts¹²⁶. Andernfalls wird zu gewaltsamen Gebietsveränderungen ermuntert, weil annexionswillige Staaten darauf vertrauen könnten, einen wirksamen Erwerbstitel zu erlangen, wenn fühlbare internationale Sanktionen ausbleiben, ohne sich um die Legitimation der Handlung kümmern zu müssen¹²⁷.

Die Annexionshandlung Israels ist daher rechtswidrig. Ein wirksamer Gebietserwerb liegt nicht vor. Das Golan-Gesetz hat völkerrechtlich nicht die territoriale Souveränität Syriens verdrängt. Das Gebiet hat völkerrechtlich nach wie vor den Status einer militärisch besetzten Zone.

3. Bewertung nach Besatzungsrecht

Das Golan-Gesetz kann ferner gegen die Schranken verstoßen, die das völkerrechtliche Besatzungsrecht dem Okkupanten auferlegt. In Frage kommen Art.43 der HLKO von 1907 und Art.64 der IV.Genfer Konvention von 1949 zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten¹²⁸. Diese Vorschriften enthalten die entscheidenden Rechtsnormen über die Wahrung der Landesgesetze, wie sie vor der Besetzung in Kraft waren. Zu prüfen ist zuerst, ob das völkerrechtliche Besatzungsrecht überhaupt im Golan anwendbar ist.

¹²⁵ Starck (Anm.93), S.863ff., 867.

¹²⁶ Vgl. Verdross/Simma (Anm.94), S.563.

¹²⁷ Zu weiteren Einwänden gegen eine Überdehnung des Effektivitätsprinzips vgl. allgemein Krülle (Anm.73), S.147f. mit weiteren Nachweisen zur Diskussion.

¹²⁸ Vgl. Anm.38 und 26.

a) *Anwendbarkeit des Besatzungsrechts*

Israel hat die Genfer Konvention, nicht aber die HLKO ratifiziert. Das ist jedoch für die Geltung der HLKO auch für Israel als Besatzungsmacht unerheblich, da sie nach allgemeiner Ansicht völkerrechtliches Gewohnheitsrecht kodifiziert¹²⁹. Israel hat in der Vergangenheit stets die Anwendbarkeit des Besatzungsrechts auf das Regime in der West-Bank und im Gaza-Streifen mit dem Argument bestritten, es handle sich nicht um kriegerisch besetzte Gebiete im eigentlichen Sinne¹³⁰. Die Anwendung des Besatzungsrechts auf den Golan wurde aber auch in einer einschlägigen Stellungnahme des israelischen Oberstaatsanwalts aus dem Jahre 1971 nicht ausdrücklich in Frage gestellt¹³¹.

Für die Anwendung des Besatzungsrechts macht es keinen Unterschied, ob die Besatzungsmacht eine Militär- oder eine Zivilverwaltung einrichtet¹³². Die unwirksame Annexionshandlung hat an der Anwendbarkeit des Besatzungsrechts nichts geändert. Dies entspricht auch der Auffassung in den oben zitierten Resolutionen der Vereinten Nationen.

b) *Grenzen der militärischen Gesetzgebung und Verwaltung*

Wie bereits ausgeführt wurde, ist die *occupatio bellica* ihrem Wesen nach nur vorläufig und verdrängt nicht die territoriale Souveränität des Gebietsherrn. Dies kommt auch in Art. 43 der HLKO zum Ausdruck. Danach ist der Okkupant verpflichtet, nach Möglichkeit die öffentliche Ordnung und das öffentliche Leben im besetzten Gebiet wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten, und zwar, »soweit kein zwingendes Hindernis besteht, unter Beachtung der Landesgesetze«. Art. 64 Abs. 1 der IV. Genfer Konvention von 1949 übernimmt diese Regelung und konkretisiert sie mit bestimmten Einschränkungen für das Strafrecht, das in den besetzten Gebieten grundsätzlich in Kraft bleiben soll.

¹²⁹ A. Verdross, Die Quellen des universellen Völkerrechts (1973), S. 115 f.; Oppenheim/Lauterpacht (Anm. 54), Bd. 2, S. 234.

¹³⁰ Siehe oben V. 1.

¹³¹ Sie bezog sich nur auf die West-Bank und auf Gaza, vgl. Klinghoffer (Anm. 7), S. 513; siehe ferner zu dem Problemkreis Gnesa (Anm. 6), S. 103 f. T. Meron, The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination and the Golan Heights, IYHR Bd. 8 (1978), S. 223, unterstellt zum Zwecke der Beweisführung, daß die Konvention gegen Rassendiskriminierung nicht im Golan anwendbar sei, "that the Golan Heights has the status of an area under belligerent occupation".

¹³² Berber (Anm. 54), Bd. 1, S. 128.

Art.43 HLKO enthält den Grundsatz der Kontinuität der früheren Rechtsordnung und verpflichtet den Okkupanten, das vorgefundene Recht soweit wie möglich zu respektieren. Die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungshoheit des unterlegenen Staates bleibt bestehen, soweit nicht Kompetenzen der Besatzungsmacht entgegenstehen¹³³. Grundsätzlich darf der Okkupant die vorgefundene Rechtsordnung nicht durch die eigene ersetzen, da dies der Vorläufigkeit der kriegerischen Besetzung widerspricht, die aus der fortbestehenden territorialen Souveränität des anderen Staates über das besetzte Gebiet folgt¹³⁴. Der Grundsatz gilt auch, wenn man der Ansicht ist, daß er nicht aus dem Wesen der kriegerischen Besetzung folgt, sondern einer spezifischen Regel des Besatzungsrechts entspringt¹³⁵.

Freilich wird der Grundsatz der Kontinuität der früheren Rechtsordnung durch zahlreiche Einschränkungen durchbrochen, die den Schutz der militärischen Interessen der Besatzungsmacht und die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Lebens in Rechnung zu stellen bemüht sind. Eigene Normen darf die Besatzungsmacht aber nur in dem dazu erforderlichen Umfang setzen und soweit zwingende Hindernisse bestehen, das alte Recht anzuwenden¹³⁶.

Die Besatzungsmacht kann Militärgerichte mit Jurisdiktionsgewalt über die Bewohner des besetzten Gebiets zur Anwendung des von der Militärverwaltung gesetzten Rechts errichten. Zur Anwendung des in Kraft bleibenden Landesrechts sind in der Regel die ordentlichen Gerichte des besetzten Staates beizubehalten¹³⁷. Der Okkupant ist verpflichtet, die öffentliche Ordnung und die Rechtspflege im besetzten Gebiet aufrechtzu-

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Das ist herrschende Lehre, vgl. Oppenheim/Lauterpacht (Anm.54), Bd.2, S.437; Lord McNair/A. D. Watts, *The Legal Effect of War* (4.Aufl.1966), S.368; v. Glahn (Anm.54), S.98ff.; Verzijl (Anm.71), Bd.9 (1978), S.127 und 227; Uhler (Anm.54), S.232; Seidl-Hohenveldern (Anm.54), S.369, spricht von »treuhänderischer Verwaltung«; differenzierter Berber (Anm.54), Bd.1, S.129f.

¹³⁵ In diesem Sinne Schwarzenberger (Anm.94), S.191.

¹³⁶ Zum Verhältnis der Rechtsordnungen des Souveräns und des Okkupanten im besetzten Gebiet siehe Berber (Anm.54), Bd.1, S.134f.; Uhler (Anm.54), S.195; aus israelischer Sicht Y. Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation and Human Rights*, IYHR Bd.8 (1978), S.111ff. Zur *ratio legis* der Verpflichtung des Okkupanten, die einheimische Rechtsordnung so weit wie möglich zu respektieren, vgl. Schwarzenberger (Anm.94), S.200ff. mit Beispielen aus der gerichtlichen Praxis.

¹³⁷ Berber (Anm.54), Bd.1, S.135. Laut Oppenheim/Lauterpacht (Anm.54), Bd.2, S.446, darf der Okkupant, sofern notwendig, Militärgerichte anstelle der ordentlichen Gerichte einsetzen. Zu den richterlichen Kompetenzen der Besatzungsmacht siehe ferner Verzijl (Anm.71), Bd.9, S.179ff.

erhalten. Es besteht Einigkeit, daß die Besatzungsmacht in Ausnahmefällen eigene Gerichte einsetzen darf, z. B. "when the judicial system of the occupied territory has broken down and cannot operate, such as when courts have been closed and their personnel have fled, or when judges decline to function under the occupant"¹³⁸.

Die Ersetzung des Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechts des besetzten Gebiets durch neue Vorschriften, die denen des Okkupanten entsprechen oder nachgebildet sind, bedeutet in der Regel den Beginn einer völkerrechtlich unzulässigen *de facto*-Annexion, da sie im allgemeinen nicht zur Aufrechterhaltung der Ordnung erforderlich ist. Allerdings hat die griechische Rechtsprechung nach dem zweiten Weltkrieg es für zulässig erachtet, daß der Okkupant sein eigenes Recht einführt, wenn die Beamten des besetzten Staates das Gebiet verlassen haben und der Okkupant gezwungen ist, eigene Staatsangehörige zur Verwaltung des Territoriums einzusetzen¹³⁹.

Israel war als Besatzungsmacht berechtigt, im Golan eigene Gerichte einzusetzen, da es an Rechtsinstitutionen fehlte, an die es hätte anknüpfen können. Zweifelhaft ist, ob die israelischen Gerichte und Behörden nicht syrisches Recht hätten anwenden müssen, soweit es nicht von dem Besatzungsrecht verdrängt wurde, denn die syrische Rechtsordnung wurde *de iure* nicht schon durch die Flucht syrischer Juristen im Golan aufgehoben. In dem Erlaß von 1969, der das Rechtssystem in der Golan-Zone umformte, war Israel sich offenbar dieser Problematik bewußt; die Präambel des Erlasses bemühte sich zu verdeutlichen, daß der Schritt nicht gegen Art.43 HLKO verstoße, ohne die Vorschrift direkt zu erwähnen: Die Umformung des Rechtssystems auf dem Golan sei »für die Aufrechterhaltung einer geregelten Verwaltung und den Schutz der öffentlichen Ordnung erforderlich«¹⁴⁰.

Das Golan-Gesetz jedenfalls überschreitet die Grenzen, die dem Okkupanten besatzungsrechtlich gezogen sind. Es gibt keine vernünftige Konnexität zwischen diesem Gesetz und den Interessen, die eine Besatzungsmacht verfolgen darf¹⁴¹. Es zielt auf die formelle Inkorporation der Besat-

¹³⁸ v. Glahn (Anm.54), S.111. Nach Berber (Anm.54), Bd.1, S.135, darf der Okkupant Besatzungsgerichte einsetzen, wenn die Gerichte des besetzten Gebiets arbeitsunfähig sind.

¹³⁹ Vgl. Wengler (Anm.85), S.1418, zur griechischen Rechtsprechung dort Anm.1; ferner Kuttner (Anm.58), S.191.

¹⁴⁰ Vgl. Klinghoffer (Anm.7), S.517.

¹⁴¹ Vgl. zu den Grenzen der legislativen Funktionen des Okkupanten Verzijl (Anm.71), Bd.9, S.227.

zungszone in das israelische Rechts- und Verwaltungssystem. Damit wird die syrische Gebietshoheit mißachtet. Es handelt sich nicht um eine Maßnahme der Militärverwaltung zur Aufrechterhaltung der Ordnung in dem Gebiet, sondern um ein innerstaatliches israelisches Gesetz, das gegen die Regel verstößt, daß der Okkupant nicht die fremde Rechtsordnung vollständig durch die eigene ersetzen darf. Während der Erlaß von 1969 noch wegen der besonderen Situation im Golan zulässig sein könnte – was hier nicht zu beurteilen ist –, gibt es keine besatzungsrechtliche Rechtfertigung für das Golan-Gesetz. Das Argument, daß es lediglich eine anormale Lage normalisiere, verkennt, daß die Besatzungsmacht wegen der Vorläufigkeit der *occupatio bellica* nach Völkerrecht keinen »Normalzustand« im besetzten Gebiet herstellen darf. Auch das Interesse an der rechtlichen Gleichstellung der israelischen Siedler im Golan ist keine Rechtfertigung. Wenn das Gesetz nur den *status quo* bestätigt, ist schwer einzusehen, inwiefern es die Rechtsstellung der israelischen Siedler verbessert. Wenn es den *status quo* aber verändert, müssen zwingende Gründe dafür bestehen. Da es dem Okkupanten verwehrt ist, das besetzte Gebiet zu besiedeln und die ethnische Struktur zu verändern¹⁴², kann er aus einer rechtswidrigen Besiedlung auch keine Rechte zur Verdrängung der fremden Rechtsordnung und zur Eingliederung des Gebietes ableiten.

Schlußbemerkung

Das Ergebnis, daß das Golan-Gesetz ein rechtswidriger und unwirksamer Annexionsversuch ist und zudem gegen das völkerrechtliche Besatzungsrecht verstößt, regt zum Nachdenken darüber an, ob das geltende Völkerrecht der besonderen Situation im Nahen Osten und den existentiellen Interessen Israels an seiner Selbsterhaltung gerecht wird, da der Kriegszustand mit den arabischen Nachbarstaaten seit 1948 andauert und, von dem Friedensvertrag mit Ägypten abgesehen, keine konkrete Aussicht auf einen dauerhaften und umfassenden Frieden in der Region besteht.

¹⁴² Siehe Art. 49 Abs. 6 des Genfer Abkommens (Anm. 26), dazu Wengler (Anm. 85), S. 1418, dort Anm. 4; ferner Oppenheim/Lauterpacht (Anm. 54), Bd. 2, S. 452. Insgesamt zur Rechtswidrigkeit der israelischen Besiedlungspolitik in den besetzten Gebieten: Gnesa (Anm. 6), S. 191 ff.; vgl. auch Seidl-Hohenveldern (Anm. 54), S. 365, der es als »zumindest sehr bedenklich« bezeichnet, Staatsangehörigen der Besatzungsmacht den Grunderwerb in den besetzten Gebieten zu gestatten und auf diese Weise die bestehenden ethnischen Verhältnisse zu verändern. M. E. entscheidend ist, daß eine Besiedlungspolitik größeren Ausmaßes auf die Schaffung von dauerhaften Zuständen hinweist, die mit der Vorläufigkeit der *occupatio bellica* nicht in Einklang gebracht werden können.

Schließlich geht es auch um Probleme der internationalen Sicherheit, die den engeren Horizont der Region überschreiten.

Theoretisch könnte man sich die Frage stellen, ob das Verbot des einseitigen gewaltsamen Gebietserwerbs im geltenden Völkerrecht, das mit der faktischen Anerkennung des territorialen *status quo* in der Welt einen Beitrag zur Stabilisierung des Friedens zu leisten bemüht ist, nicht seinen Zweck verfehlt, wenn ein Kriegszustand übermäßig lange anhält, immer wieder zu Kampfhandlungen führt und Friedensverhandlungen von einer Partei mißbräuchlich auf Dauer verweigert werden. Vielleicht ergibt sich in einer solchen Situation aus zwingenden Gründen, die nach strengen Kriterien zu beurteilen wären, doch das Recht zu einem einseitigen Gebietserwerb, eventuell unter der Voraussetzung einer Billigung des Erwerbs durch dritte Staaten oder der internationalen Staatengemeinschaft.

Das Golan-Gesetz entspringt aber nicht einer solchen Situation. Zunächst steht nicht ohne weiteres fest, daß Syrien Friedensverhandlungen absolut und ungerechtfertigt in einer Weise verweigert, die sein Verhalten als Mißbrauch kennzeichnen könnte. Ein solches Urteil könnte nicht ohne genauere Analyse der Geschichte des Nahost-Konflikts gefällt werden. Entscheidend ist aber, daß kein zwingender Grund zur Einverleibung des Golan ersichtlich ist, selbst wenn man eine fortwährende Bedrohung Israels durch Syrien unterstellt. Israels Sicherheitsbedürfnisse waren und sind hinreichend durch die militärische Kontrolle des Golan und den Status der *occupatio bellica* gewahrt, den Israel rechtlich bis zu einem Friedensschluß mit Syrien aufrechterhalten darf. Das Golan-Gesetz erhöht diese Sicherheit nicht, sondern trägt eher dazu bei, den Konflikt im Nahen Osten wieder zu verschärfen.

Summary *

The Golan Heights Act, Annexation, and Belligerent Occupation

On 14 December 1981 the Parliament of Israel passed an Act extending the Israeli legal and administrative system to the Golan Heights which Israel had conquered from Syria in 1967. The article presents a German translation of the Act and the first executive regulation under this Act and examines the domestic effects of

* Summary by the author.

the incorporation of the occupied territory into the Israeli system of civil government (II.). It gives a survey on the international reaction towards Israel's unilateral action to change the status of the area with particular regard to the Resolutions of the United Nations Security Council and the General Assembly (III.). After summarizing the Israeli justification of the Act (IV.), the article finally gives an opinion on how this Act accords with international law, concentrating on whether Israel has legally or illegally annexed Syrian territory and/or acquired a valid title to the Golan and on the relevant rules governing belligerent occupation (V.).

The author argues that Syrian sovereignty over the Golan (which did not belong to the former Mandatory Palestine) was not transferred to Israel in the course of belligerent occupation. The Golan Heights Act is clearly an act of annexation as Israel has expressed its will to establish a new international boundary and to incorporate the conquered area permanently without the consent of Syria. The legality of this act depends on whether international law still recognizes annexation as a method of acquiring foreign territory, in particular, if the other State is not completely defeated. Whereas there is general agreement that international law prohibits annexation after the illegal use of force, there are different views on the question whether and under which conditions the attacked victor may incorporate territory of the aggressor under the right to self-defence in the sense of Art.51 of the United Nations Charter. In the author's view, there is at present a general rule of present international law prohibiting the annexation of a part of enemy territory even in the case of self-defence. Thus, even if one assumes that Israel is in fact acting in self-defence against an aggressor, the annexation of the Golan is illegal. In theory, Israel could have nevertheless acquired title since it is necessary to distinguish the legality of the acquisition of territory from its validity in international law. However, none of the possible rules under which Israel could have gained title to the Golan, in spite of the illegality of the act, apply in this case. The Golan, under international law, is still Syrian territory under belligerent occupation.

As to the rules governing belligerent occupation, the Golan Heights Act violates the principle that the occupying State is not allowed to substitute the law and administration in the occupied territory completely by its own legal and administrative system. Alterations are admissible only in so far as they are required for reasons of security or the maintenance of public order in the occupied territory. Although the absence of local courts and administration in the Golan after its occupation by Israel may to a certain extent have justified the application of Israeli laws by Israeli authorities since 1969, the Golan Heights Act, abolishing the status of the Golan as an occupied territory in domestic law and extending Israel's civil government to the area, infringes Syrian sovereignty and does not conform to the provisional nature of belligerent occupation.