

EIN STAAT PALÄSTINA IN DEN VEREINTEN NATIONEN?

VORAUSSETZUNGEN, POSITIONEN UND ERWARTUNGEN VOR DER VN-GENERALVERSAMMLUNG

Felix Dane / Ilona-Margarita Stettner

Im September 2011 wollen die Palästinenser die Vereinten Nationen (VN) um Aufnahme als Mitglied und Anerkennung als Staat ersuchen. Mahmoud Abbas, Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde, erklärte, Verhandlungen mit Israel hätten zwar weiterhin Priorität. Solange diese jedoch scheiterten, sei der Gang zu den Vereinten Nationen die einzige Möglichkeit für die Palästinenser, sich ihr Recht zu sichern, in den ihnen verbleibenden 22 Prozent ihres historischen Heimatlandes in Freiheit zu leben. Zu lange hätten die Palästinenser sich mit Versprechungen hinhalten lassen. Nun sei es an der Zeit, den Konflikt international von der rein politischen auf eine rechtliche Ebene zu bringen.¹ Der Glaube an den Erfolg von Friedensverhandlungen ist unter den Palästinensern gering. Seit September 2010 sind sie unterbrochen. Immer wieder kam es zu neuen und erfolglosen Versuchen, zum Verhandlungstisch zurückzukehren. Diese scheiterten zuletzt an der anhaltenden Siedlungspolitik Israels, das trotz starkem US-amerikanischem und europäischem Druck mit dem Ausbau der Siedlungen im Westjordanland fortfährt.

In der Geschichte des Nahostkonfliktes haben den Palästinensern weder Verhandlungen, noch gewaltfreier oder gewaltsamer Widerstand einen Staat gebracht. Nun probieren sie, den Weg des Internationalen Rechts zu gehen. Ob dieser Weg sie ihrem Ziel eines eigenen Staates näher bringt, wird sich zeigen.



Felix Dane leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in den Palästinensischen Autonomiegebieten.



Ilona-Margarita Stettner ist Volljuristin und arbeitet als Projektmanagerin der Konrad-Adenauer-Stiftung in Ramallah.

1 | Mahmoud Abbas, „The Long Overdue Palestinian State“, *New York Times*, Gastkommentar, 16.05.2011, <http://nytimes.com/2011/05/17/opinion/17abbas.html> [14.07.2011].

Im Bezug auf den palästinensischen Gang zu den Vereinten Nationen bestimmen drei Fragen den politischen Diskurs:

1. Welchen rechtlichen Status haben die Palästinensischen Gebiete derzeit in Bezug auf Staatlichkeit?
2. Was sind die rechtlichen Folgen eines Antrages auf Mitgliedschaft in die Vereinten Nationen?
3. Was können die Palästinenser durch diesen Schritt gewinnen?

DER POLITISCHE RAHMEN

Der gesamte Nahe Osten ist seit Anfang 2011 von Umbrüchen geprägt. Volksbewegungen u.a. in Tunesien, Ägypten, Libyen und Bahrain waren in der Lage, politischen Wandel herbeizuführen, wenn auch unterschiedlicher Ausprägung. Diese Ereignisse haben ebenfalls die Erwartungshaltungen der Palästinenser beeinflusst und den Druck sowohl auf die eigene Regierung als auch auf Israel erhöht.

Obwohl es bislang nicht zu größeren Demonstrationen und Ausschreitungen gekommen ist, waren die Auswirkungen des „Arabischen Frühlings“ auch in den Palästinensischen Gebieten zu spüren.

So etwa am Nakba-Tag (Tag der Katastrophe), an welchem die Palästinenser der Vertreibung und Flucht von rund 700.000 Palästinensern aus dem Britischen Mandatsgebiet vor der Staatsgründung Israels am 14. Mai 1948 gedenken.

Für diesen Tag wurde über eine Facebookseite zu einer dritten Palästinensischen Intifada aufgerufen. Palästinensische Flüchtlinge in den angrenzenden Staaten Libanon, Syrien, Jordanien und Ägypten wurden dazu aufgefordert, die Grenzen nach Israel zu durchbrechen und in ihr „Heimatland“ zurückzukehren. Tatsächlich kam es zu Ausschreitungen insbesondere an der Grenze zu Syrien, an der es über hundert Flüchtlingen gelang, die Grenze nach Israel zu überwinden. Ähnliches wiederholte sich am 5. Juni 2011, an dem die Palästinenser des Ausbruchs des Sechs-Tage-Krieg 1967 gedenken. Insgesamt wurden bei den Ausschreitungen 27 Palästinenser erschossen und hunderte verletzt.

In den Palästinensischen Gebieten selbst lassen sich relativ wenige Palästinenser zu Demonstrationen motivieren. Der Glaube, dass gewaltfreier Widerstand zu einem politischen Wandel führen kann, ist kaum noch spürbar. Dieser Mangel an Enthusiasmus mag von einem langjährigen und erfolglosen Kampf gegen die Besatzung herrühren, oder von der Tatsache, dass die Palästinenser nicht wissen, gegen wen sie zuerst demonstrieren sollten, die eigene Regierung oder die israelische Besatzung.

Umso größer ist jedoch die Erwartungshaltung in Bezug auf die sich anbahnenden Ereignisse im September 2011. Vor dem Hintergrund des Zweijahresplanes der Regierung Fayyad,² der im August ausläuft, und der Ankündigung, im September einen Antrag auf Mitgliedschaft und Anerkennung in den Vereinten Nationen zu stellen, steigen die Erwartungen sowohl der Palästinenser als auch der Internationalen Gemeinschaft gegenüber der Palästinensischen Regierung und damit auch der Druck auf diese, die staatliche Institutionsbildung voranzutreiben.

Die Erwartungen der Palästinenser und der Internationalen Gemeinschaft an die Palästinensische Regierung steigen. Damit wächst auch der Druck, die staatliche Institutionsbildung voranzutreiben.

Und in der Tat scheinen sie hier Erfolg gehabt zu haben, denn sowohl die Vereinten Nationen als auch die Weltbank haben es den Palästinensern bescheinigt: Die Autonomiebehörde ist in der Lage, einen stabilen Palästinenserstaat zu regieren. Laut dem am 12. April 2011 veröffentlichten Bericht des UN-Koordinators für den Nahost-Friedensprozess, Robert Serry, „funktioniert die palästinensische Autonomiebehörde in allen Bereichen wie Gesundheit, Erziehung, Energie, Justiz und Sicherheit wie ein Staat“.³ Die Weltbank erklärte Anfang April, die Palästinenserführung habe die Finanzverwaltung verbessert und das Gesundheits- sowie das Bildungssystem seien auf dem Niveau

2 | Palestinian National Authority (Hrsg.), *Palestine. Ending the Occupation, Establishing the State. Program of the Thirteenth Government* (August 2009). Dieses Dokument legt das Programm der 13. Regierung der Palästinensischen Autonomiebehörde dar. Es setzt die nationalen Regierungspläne mit dem Ziel fest, starke staatliche Institutionen aufzubauen, und den Bürgern verbesserten Zugang zu Leistungen zu ermöglichen.

3 | Office Of The United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (Hrsg.), *Palestinian State-Building: A Decisive Period* (Brüssel: Ad Hoc Liaison Committee Meeting, April 2011).

anderer Staaten der Region.⁴ Dies wird allgemein als wichtiger Schritt der Palästinensischen Autonomiebehörde auf dem Weg zu einem unabhängigen Staat gesehen.

Auch erscheinen jetzt mehr Staaten willens, die Palästinensischen Gebiete als eigenständigen Staat anzuerkennen, als dies bei der Unabhängigkeitserklärung 1988 der Fall war. Dies lässt sich auf folgende Gründe zurückführen: Erstens steht die Internationale Gemeinschaft größtenteils hinter der Idee einer Zweistaatenlösung – auch die Europäische Union unterstützt den Aufbau von staatlichen Institutionen in den Palästinensischen Gebieten sowohl durch Finanzhilfen als auch durch technische Hilfe seit langem. Zweitens wird die politische Idee einer Staatsgründung durch das Vorhandensein der staatlichen Institutionen gestärkt und drittens wurde das Vertrauen in Israels Kompromissbereitschaft erschüttert, nachdem die „Palastine leaks“ die Ablehnung der weitreichenden Angebote der PLO in den Jahren 2008 und 2009 durch die Regierung Olmert enthüllt haben.⁵

Bislang haben sich Fatah und Hamas nicht darauf geeinigt, unter wessen Führung die palästinensische Übergangsregierung arbeiten soll.

Im Mai unterschrieben Fatah und Hamas ein Versöhnungsabkommen, das die Bildung einer Einheitsregierung vorsieht, um die Zeit bis zu den nächsten Wahlen zu überbrücken.

Die Übergangsregierung soll aus unabhängigen Technokraten bestehen und die Aufgabe haben, Wahlen vorzubereiten und Gaza an das Westjordanland anzugleichen. Zur Zeit des Verfassens des Berichtes haben sich die Parteien jedoch noch nicht darauf geeinigt, wer diese Übergangsregierung anführen soll.

Vor dem Hintergrund der Versöhnung wurden die für Juli vorgesehenen Kommunalwahlen auf Oktober und die Parlamentswahlen auf nächstes Jahr verschoben, um so eine Wahlbeteiligung des Gazastreifens zu ermöglichen, in dem die Hamas-Regierung eine Teilnahme sowohl an

4 | World Bank (Hrsg.), *Building the Palestinian State: Sustaining Growth, Institutions, and Service Delivery*, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee (Brüssel: Ad Hoc Liaison Committee Meeting, April 2011).

5 | Vgl. Elizabeth Sellwood: „State-building and political Change: Options for Palestine 2011“, Center on International Cooperation, New York University, 03/2011, 11.

Kommunal- als auch an Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vor der Versöhnung mit Fatah abgelehnt hatte.

DER STATUS QUO DER PALÄSTINENSISCHEN GEBIETE – STAATLICHKEIT NACH VÖLKERRECHT

Es gibt unterschiedliche Theorien im Völkerrecht, um das Vorliegen einer Staatlichkeit zu prüfen. Dementsprechend vielseitig sind die Meinungen der Völkerrechtler, ob diese im Falle Palästinas vorliegt. Die deklarative Theorie bejaht die Staatlichkeit einer territorialen Einheit, sofern die rein normativen Voraussetzungen der Konvention von Montevideo⁶ erfüllt sind. Die konstitutive Theorie hingegen verlangt eine Anerkennung dieser Einheit durch andere Staaten. Wieder andere argumentieren unter Heranziehung von historischen Erwägungen.

Im Rahmen des Antrages der Palästinenser wurde vor dem Internationalen Strafgerichtshof ausgiebig diskutiert, ob die Voraussetzungen für eine Staatlichkeit Palästinas vorliegen. Die Palästinenser hatten nach dem Gazakrieg 2008/2009 eine Erklärung nach Artikel 12 (3) des Römischen Statuts beim Strafgerichtshof eingereicht, in der sie als Staat, der nicht Vertragspartei ist, die Ausübung der Gerichtsbarkeit in Bezug auf internationale Verbrechen, welche auf ihrem Territorium verübt wurden, anerkennen. Die Palästinenser möchten so mögliche von Israel verübte Kriegsverbrechen ahnden. Die Erklärung der Palästinenser hat eine Debatte zwischen Rechtsexperten über die Staatlichkeit Palästinas ins Leben gerufen. Diskutiert wird, ob Palästina ein Staat ist oder jedenfalls zum Zwecke des Römischen Statuts als solcher behandelt werden kann.⁷ Bis heute hat der Strafgerichtshof eine Entscheidung über die Frage der Staatlichkeit Palästinas hinausgezögert.

Bis heute hat der Internationale Strafgerichtshof eine Entscheidung über die Frage der Staatlichkeit Palästinas hinausgezögert.

6 | Die Montevideo-Konvention wurde am 26. Dezember 1933 von 19 amerikanischen Staaten unterzeichnet. Sie regelt die Rechte und Pflichten von Staaten.

7 | Vgl. International Criminal Court, „Situation in Palestine“, <http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/Structure+of+the+Court/Office+of+the+Prosecutor/Comm+and+Ref/Palestine> [14.07.2011].

Attribute der Staatlichkeit nach der Deklarativen Theorie

Artikel 3 Satz 1 der Montevideo-Konvention stellt fest, dass „die politische Existenz eines Staates unabhängig von seiner Anerkennung durch die anderen Staaten ist“. Dies wird dahingehend verstanden, dass die Souveränität eines Staates deklarativ sein soll, d.h. nach rein normativen Grundsätzen und unabhängig von der politischen Anerkennung durch andere Staaten. Folgt man dieser deklarativen Theorie für Staatlichkeit, müssen vier Grundkriterien vorliegen, die nach der Konvention von 1933 festgelegt wurden. Diese sind:

- a) Ständige Bevölkerung: Das Kriterium der ständigen Bevölkerung ist unproblematisch und unumstritten für die Palästinensischen Gebiete.
- b) Definiertes Staatsgebiet: Die Meinungen der Rechtsexperten variieren bezüglich des definierten Staatsgebietes. Die Palästinensischen Gebiete sind unterteilt in das Westjordanland, den Gaza-Streifen und Ost-Jerusalem. Daneben besteht Uneinigkeit bezüglich der Grenze zwischen den Palästinensischen Gebieten und Israel.

Es wird daher diskutiert, ob diese Fragmentierung und die Unbestimmtheit der Grenze der Palästinensischen Gebiete die Voraussetzungen für die territoriale Integrität unterlaufe.⁸ Dagegen wird angeführt, dass die territoriale Integrität Palästinas in Resolutionen des VN-Sicherheitsrates, der Generalversammlung und des Internationalen Gerichtshofs anerkannt und bestätigt wurde.⁹ Die eingeschränkte Kontrolle über die Gebiete beeinträchtigt nicht die Integrität, da sie von einer fremden Besatzung herrühre. Auch seien weder die Fragmentierung der Gebiete noch die Unbestimmtheit

Die Unbestimmtheit der Grenze zwischen den Palästinensischen Gebieten und Israel kann schwerlich als Argument gegen ein definiertes Staatsgebiet angeführt werden.

8 | Vgl. Robert Weston Ash, „Is Palestine A State? A Response to Professor John Quigley’s Article, ‚The Palestine Declaration to the International Criminal Court: The Statehood Issue‘“, *Rutgers Law Record*, Bd. 36, 2009.

9 | Vgl. „Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory“ (Advisory Opinion), *ICJ Report* 136, 09.07.2004, §§ 87-88.

seiner Grenzen relevante Kriterien.¹⁰ Fragmentierungen und Exklaven wie die zwischen Gaza, Ostjerusalem und dem Westjordanland kennt man auch aus anderen Regionen und Staaten, wie etwa Alaska, Gibraltar und Kaliningrad. Die Unbestimmtheit der Grenze zwischen den Palästinensischen Gebieten und Israel kann schwerlich als Argument gegen ein definiertes Staatsgebiet angeführt werden, da die gleiche unbestimmte Grenze auch für Israel gilt und in diesem Fall kein Problem darstellt.

- c) Regierung: Es ist fraglich, ob die Palästinensische Regierung ein im völkerrechtlichen Sinne ausreichendes Maß an Staatsgewalt über ihre Gebiete ausübt. Problematisch ist dabei, dass die Palästinenser nur in Teilen ihrer Gebiete volle Herrschaftsgewalt haben. In den Osloer Verträgen wurde lediglich einem Teil der Palästinensischen Gebiete begrenzte Autonomie eingeräumt.¹¹ Dagegen sind 83 Prozent des Westjordanlandes unter voller oder teilweiser Kontrolle Israels.¹²

Auch im Gaza-Streifen blieb die Kontrolle der äußeren Sicherheit nach Räumung der Siedlung und Rückzug des israelischen Militärs 2005 in der Hand Israels.

Umstritten ist, ob die Regierung überhaupt eine effektive Kontrolle über ihre Gebiete ausüben muss, oder ob das Vorhandensein einer normativen Regierung ausreicht.

Umstritten ist jedoch, ob die Regierung überhaupt eine effektive Kontrolle über ihre Gebiete ausüben muss, oder ob das Vorhandensein einer normativen Regierung ausreicht.

Die Befürworter einer Staatlichkeit Palästinas argumentieren, dass in der Montevideo-Konvention der Begriff „Regierung“ nicht durch „Effektivität“ qualifiziert sei. Vielmehr wird auf eine neue Staatenpraxis verwiesen, wonach auch solche territorialen Einheiten als Staaten anerkannt worden sind, die zu dem Zeitpunkt ihrer Anerkennung nicht über die volle Staatsgewalt verfügten.

10 | Vgl. Alain Pellet, „The Palestinian Declaration and the Jurisdiction of the International Criminal Court“, *Journal of International Criminal Justice* 2010, 8 (4), 981-999; John Quingly, *Rutgers Law Record*, Bd. 35, 2009.

11 | Vgl. „The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip“ (Oslo-Verträge), <http://mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/THE+ISRAELI-PALESTINIAN+INTERIM+AGREEMENT> [27.06.2011].

12 | United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (Hrsg.), „Restrictions on Palestinian Access to the West Bank“, Juni 2010.

So etwa die Demokratische Republik Kongo, Bosnien-Herzegowina, Ost-Timor, Kosovo und Guinea-Bissau. Gleichzeitig sei anderen territorialen Einheiten internationale Anerkennung trotz Vorliegens von Staatsgewalt verweigert worden, da hier das Selbstbestimmungsrecht gefehlt habe (so etwa Rhodesien). Es wird daher vorgeschlagen, das international anerkannte Recht auf Selbstbestimmung als ausgleichendes Element für das Fehlen von effektiver Staatsgewalt anzuwenden.¹³

Das Recht auf Selbstbestimmung ist ein unveräußerliches Recht, das allen Völkern gleichermaßen zusteht. Als solches wird es auch in Artikel 1 Absatz 2 der Charta der Vereinten Nationen festgelegt. Dieses Recht wurde den Palästinensern in einer Reihe von VN-Resolutionen zugesprochen.¹⁴

Weiter wird angeführt, die Staatseigenschaft Palästinas könne nicht vom Willen Israels abhängig gemacht werden. Eine Besetzung habe keine Auswirkung auf die Souveränität einer Regierung. Dagegen wird argumentiert, das Westjordanland und der Gaza-Streifen seien auch vor der Besetzung durch Israel nicht souverän gewesen, daher sei die Annahme, dass die Besetzung keine Auswirkung auf die Souveränität habe, in diesem Fall nicht anwendbar.¹⁵

- d) Die Fähigkeit, in Beziehung mit anderen Staaten zu treten: Uneinigkeit besteht auch darüber, ob Palästina die Fähigkeit besitzt, in Beziehung mit anderen Staaten

Grundlegende Funktionen der Staatlichkeit Palästinas wie z.B. Entscheidungen zur Einrichtung diplomatischer Missionen wurden durch die Osloer Verträge ausgeschlossen.

zu treten. Einerseits wird angeführt, die Palästinenser hätten diverse internationale Abkommen unterzeichnet und ratifiziert, wie etwa die Arabische Menschenrechtscharta. Zudem befände sich die Palästinensische

Regierung in Verhandlungen mit anderen Staaten. Dagegen wird argumentiert, dass grundlegende Funktionen der Staatlichkeit vom Verantwortungsbereich der Palästinensischen Regierung in den Osloer Verträgen ausgeschlossen wurden. So z.B. die Entscheidung über

13 | Vgl. Hans Köchler, „The Palestine Problem in the Framework of International Law“, *I.P.O. Research Papers*.

14 | Vgl. A/RES/58/163 (22.12.2003).

15 | Vgl. Robert Weston Ash, „Is Palestine A State?“, Fn. 8.

die Einrichtung von palästinensischen diplomatischen Missionen im Ausland oder internationalen diplomatischen Missionen im Westjordanland und dem Gaza-Streifen.¹⁶

Anerkennung durch andere Staaten

Diese rein deklarative Theorie wird jedoch vielseitig hinterfragt. Ein Land, das zwar die Voraussetzungen der Montevideo-Konvention erfüllt, jedoch international nicht anerkannt wird, ist de facto bedeutungslos. Die „konstitutive Theorie der Souveränität“ verlangt daher die Anerkennung durch andere Staaten als Voraussetzung für Staatlichkeit.

Teilweise wird darauf verwiesen, dass Palästina bereits von einer Vielzahl von Staaten (zum Zeitpunkt des Verfassens des Artikels 117 Staaten) anerkannt wurde, Mitglied in zahlreichen Internationalen Organisationen ist und in diversen Ländern diplomatischen Status erhalten hat.¹⁷ Riyad al-Malki, Außenminister der Palästinensischen Autonomiebehörde, geht davon aus, dass bis September 2011 insgesamt 150 Staaten Palästina innerhalb der Grenzen von 1967 anerkannt haben werden.¹⁸ Auch die Tatsache, dass die Generalversammlung der VN in Resolution 43/177 die Unabhängigkeitserklärung des Palästinensischen Nationalrates vom 15. November 1988 anerkannt hat, belege eine internationale Anerkennung des Staates Palästinas.¹⁹ Lediglich die USA und Israel hatten dagegen gestimmt.

Der Außenminister der Palästinensischen Autonomiebehörde geht davon aus, dass bis September 150 Staaten Palästina innerhalb der Grenzen von 1967 anerkannt haben werden.

Als Gegenargument wird angeführt, dass noch immer eine bedeutende Anzahl von staatlichen Anerkennungen durch die internationale Gemeinschaft fehlt. Zudem müsse

16 | Vgl. Annex II, §3 (b) Osloer Vertrag, Artikel IX (5)(a), Oslo II.

17 | Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Norwegen, Portugal, Spanien und das Vereinigte Königreich haben die Palästinensische Generaldelegation kürzlich zu Diplomatischen Missionen und Botschaften aufgewertet.

18 | Vgl. Eliot Levy, „PA: 150 states to recognize Palestine by Sept.“, *Ynet.news.com*, 03.03.2011, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4036984,00.html> [14.07.2011].

19 | United Nations General Assembly (Hrsg.), *Question of Palestine*, A/RES/43/177 (15.12.1988), Hintergrundpapier zur 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen, <http://un.org/en/ga/62/plenary/palestine/bkg.shtml> [14.07.2011].

die betreffende territoriale Einheit Staatlichkeit für sich beanspruchen. Die Palästinensische Autonomiebehörde sei jedoch selber nicht von ihrer Staatlichkeit überzeugt. Vielmehr benutze sie den Begriff Staatlichkeit als einen für die Zukunft angestrebten Zustand.²⁰

Diese Argumente, die vor dem Internationalen Strafgerichtshof noch Geltung gehabt haben, mögen heute jedoch nicht mehr überzeugen, da die Palästinenser eben jenen Zustand mit dem Antrag auf Aufnahme und Anerkennung an die Vereinten Nationen zu ändern suchen.

Historische Erwägungen

Weitere Argumente für eine Staatlichkeit Palästinas beziehen sich auf historische Erwägungen. Es wird argumentiert, Palästina habe bereits mit dem Ende der osmanischen Herrschaft Staatshoheit erhalten. Unter der darauf folgenden Britischen Mandatszeit wurde Palästina gemäß

Während der Britischen Mandatszeit wurde Palästina unter einem Mandat der Klasse A geführt, einer Kategorie, die für unabhängige Nationen vorgesehen ist.

Artikel 22 des Versailler Vertrages unter einem Mandat der Klasse A geführt, einer Kategorie, die für unabhängige Nationen vorgesehen ist. Artikel 22 des Vertrages von 1919 lautet: „Gewisse Gemeinwesen, die ehemals zum Türkischen Reiche gehörten, haben eine solche Entwicklungsstufe erreicht, dass sie in ihrem Dasein als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden können, unter der Bedingung, dass die Ratschläge und die Unterstützung eines Mandatars ihre Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt leiten, wo sie imstande sein werden, sich selbst zu leiten. Bei der Wahl des Mandatars sind in erster Linie die Wünsche jener Gemeinwesen zu berücksichtigen.“

Darüber hinaus haben Palästinenser zu diesem Zeitpunkt erstmalig eine eigene Nationalität und palästinensische Reisepässe erhalten. Die Staatshoheit sei auch durch die Resolution der VN-Generalversammlung 1947 bestätigt worden, die den Teilungsplan für die das historische Palästina beschließt und die Gründung von zwei Staaten vorsieht.²¹ Die Unabhängigkeitserklärung Palästinas von

20 | Vgl. Robert Weston Ash, „Is Palestine A State?“, Fn. 8.

21 | John Quigley, „The Palestine Declaration to the International Criminal Court: The Statehood Issue“, *Rutgers Law Record*, 35, 2009.

1988 sei daher lediglich deklarativ für den bereits vor 1948 bestehenden Staat gewesen. Andere argumentieren hingegen, eine vorläufige Anerkennung von Souveränität, wie es durch Artikel 22 des Vertrages von Versailles erfolgt ist, konstituiere keine aktuelle Staatlichkeit.²²

STAAT ODER NICHT-STAAT?

Die Komplexität der Diskussionen um Staat oder Nicht-Staat ergibt sich aus der Tatsache, dass es kein allgemein gültiges und anerkanntes internationales Regelwerk gibt, unter welches sich die Frage der Staatlichkeit subsumieren ließe. Es ist allgemein anerkannt, dass weder das Vorliegen der Voraussetzungen der Montevideo-Konvention alleine noch die vielseitigen Theorien zur Anerkennung durch andere Staaten die Frage nach dem staatlichen Status einer Territorialen Einheit abschließend beantworten können. Weder das Vorliegen der normativen Voraussetzung noch die Anerkennung als Staat alleine kann einen neuen Staat kreieren. Vielmehr erscheint die Frage nach Staatlichkeit ein rein tatsächliches Phänomen zu sein, das sich aus der Analyse des Verhaltens von Staaten gegenüber der jeweiligen Territorialen Einheit herleiten lässt.²³ Hierzu zählen etwa die Aufnahme in Internationale Organisationen (wie etwa die Vereinten Nationen), diplomatische Anerkennung, und die Unterzeichnung von internationalen Verträgen. James Crawford argumentiert, obwohl internationale Anerkennung nicht unwichtig sei und zu einer Festigung des Status führen könne, sei die Gründung von Staaten in heutiger Zeit eine Frage von Recht und Effektivität, z.B. die Fähigkeit eines Staates, Funktionen auszuführen und Verantwortungen zu übernehmen, welche mit Staatlichkeit zusammenhängen.²⁴ Kurzum: Wer sich wie ein Staat benimmt und wie ein Staat behandelt wird, ist ein Staat.

Weder das Vorliegen der normativen Voraussetzung noch die Anerkennung als Staat alleine kann einen neuen Staat kreieren.

22 | Vgl. Robert Weston Ash, „Is Palestine A State?“, Fn. 8.

23 | Vgl. Jean d'Asprement, „Kosovo and International Law: A Divided Legal Scholarship“

24 | Vgl. James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, 421 ff.

DER GANG ZU DEN VEREINTEN NATIONEN – MÖGLICHE AUSGÄNGE UND IHRE FOLGEN

Der Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde, Mahmoud Abbas, schrieb in der *New York Times*, „diesen September, vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen, werden wir die internationale Anerkennung des Staates Palästinas in den Grenzen von 1967 sowie die Aufnahme als vollwertiges Mitglied in die Vereinten Nationen beantragen“.²⁵ Die genaue Strategie der Palästinenser vor den Vereinten Nationen wurde bisher nicht öffentlich formuliert. Jedoch lässt der Wortlaut von Präsident Abbas vermuten, dass die Palästinenser gleich zwei parallele Wege verfolgen: Die internationale Anerkennung als Staat und die Aufnahme als Mitglied in die Vereinten Nationen.

Die Vereinten Nationen sind eine politische Organisation und keine Zertifizierungsstelle. Sie besitzen als solche daher keine Autorität, Staaten anzuerkennen. Neue Staaten können lediglich Aufnahme in die Vereinten Nationen ersuchen. Eine gegenseitige Anerkennung kann hingegen nur durch andere Staaten und Regierungen erfolgen. Eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen ist demnach lediglich ein starkes Indiz für Staatlichkeit. Jedoch scheinen die Palästinenser gleichzeitig die Strategie zu verfolgen, die Sitzung der Generalversammlung dafür zu nutzen, eine „kollektive Anerkennung“ des Staates Palästinas zu erwirken.

Die Vereinten Nationen sind eine politische Organisation und keine Zertifizierungsstelle. Sie besitzen keine Autorität, Staaten anzuerkennen. Neue Staaten können lediglich Aufnahme in die VN ersuchen.

Joseph Deiss, Präsident der 65. Generalversammlung der Vereinten Nationen, betonte während einer Pressekonferenz am 27. Mai 2011 die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen VN-Mitgliedschaft und der Anerkennung als Staat. Selbst für den Fall, dass die Mitgliedschaft in den VN abgelehnt würde, sei die Taktik der Palästinenser, so viele Anerkennungen wie möglich zu erhalten, auch ein Weg, Staatlichkeit zu erlangen.²⁶ Im Falle einer Antragsstellung

25 | Vgl. Abbas, „The Long Overdue Palestinian State“, Fn. 1.

26 | Vgl. Associated Press, „Top UN official: U.S. veto would block vote on Palestinian statehood“, *Haaretz.com*, 27.05.2011, <http://haaretz.com/news/1.364506> [27.06.2011].

auf Mitgliedschaft wird die Generalversammlung ab dem 13. September 2011 während ihrer 66. Sitzung über diesen Antrag abstimmen.

Die Aufnahme neuer Mitglieder in die Vereinten Nationen regelt Kapitel II Artikel 4 der Charta der Vereinten Nationen (VN-Charta). Demnach können solche Staaten aufgenommen werden, die friedliebend und fähig und willens sind, die Verpflichtungen aus der VN-Charta zu erfüllen. Die Aufnahme-prozedur beginnt mit der Stellung eines Mitgliedschaftsantrags an den Generalsekretär. Der Sicherheitsrat prüft daraufhin, ob die Zulassungsvoraussetzungen des Artikels 4 vorliegen. Abgesehen von der politischen Dimension wird hier diskutiert werden, ob Palästina die Kriterien eines friedliebenden Staates erfüllt. Dies kann durch ein dafür bestelltes Sicherheitsrats-Komitee geschehen. Dieses muss spätestens bis zum 10. August 2011 seinen Bericht an den Sicherheitsrat weiterleiten.

Am 20. August 2011 wird dann der Sicherheitsrat über den Antrag der Palästinenser beraten und eine Empfehlung an die Generalversammlung geben. Kommt der Sicherheitsrat zu dem Schluss, dass die Aufnahmevoraussetzungen erfüllt sind, spricht er eine positive Empfehlung gegenüber der Generalversammlung aus. Hierzu bedarf es neun Ja-Stimmen und keines der ständigen Mitglieder darf ein Veto einlegen. Erst dann kann die Generalversammlung abstimmen. Diese kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden und abstimmenden Mitglieder über die Aufnahme des Staates Palästina in die Vereinten Nationen beschließen. Für den Fall einer positiven Empfehlung durch den Sicherheitsrat gilt es als wahrscheinlich, dass die notwendige Zweidrittelmehrheit von 128 der 192 Stimmen in der Generalversammlung erreicht wird. Bisher haben 117 VN-Mitglieder Palästina als Staat anerkannt. In Ramallah ist man jedoch zuversichtlich, dass es bis September weit mehr als die erforderlichen 128 Staaten sein werden.²⁷

Für den Fall einer positiven Empfehlung durch den Sicherheitsrat gilt es als wahrscheinlich, dass die notwendige Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung erreicht wird.

27 | Felice Friedson, „Palestinian FM: Statehood by September“, *Ynetnews.com*, 23.02.2011, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4032516,00.html> [27.06.2011].

Gibt der Sicherheitsrat jedoch keine positive Empfehlung ab, was derzeit als wahrscheinlicher gilt, da mit einem Veto der Amerikaner gerechnet wird, kommt es nicht zu einer Abstimmung über eine Mitgliedschaft Palästinas in der Generalversammlung.

Es wurde in den vergangenen Wochen von verschiedenen Rechtsexperten diskutiert, ob die Palästinenser im Falle einer fehlenden Empfehlung durch den Sicherheitsrat von dem Uniting for Peace-Verfahren Gebrauch machen könnten, um so dennoch eine Entscheidung der Generalversammlung zur Mitgliedschaft herbeiführen zu können. Die Uniting for Peace-Resolution (Nr. 377) wurde am 3. November 1950 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Während des Korea-Krieges boykottierte die UdSSR aufgrund von Unstimmigkeiten innerhalb des Sicherheitsrates die Vereinten Nationen. In Abwesenheit der UdSSR wurde Nordkorea zum Angreifer erklärt. Um ein späteres sowjetisches Veto zu umgehen, wurde entgegen dem bisherigen Geist der VN-Charta die Generalversammlung bevollmächtigt, die Verteidigung Südkoreas durch friedenserhaltende und -erzwingende Maßnahmen zu empfehlen. Der Sicherheitsrat wurde damit umgangen. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass solch eine Strategie im Falle eines Antrags auf Mitgliedschaft durch die Palästinenser erfolgreich sein würde.

Der Internationale Gerichtshof (International Court of Justice, ICJ) hat am 3. März 1950 in einer Stellungnahme die Kompetenz der Generalversammlung zur Aufnahme eines Staates in die Vereinten Nationen ohne Beschluss des Sicherheitsrats ausgeschlossen. Er stellte fest, „dass die Annahme, die Generalversammlung habe das Recht, in Abwesenheit einer Empfehlung durch den Sicherheitsrat einem Staat Mitgliedschaft zu gewähren, dem Sicherheitsrat eine wichtige Befugnis absprechen würde, welche ihm laut VN-Charta zustehen würde“. Der Internationale Gerichtshof war der Meinung, dass „die Aufnahme eines Staates in die Vereinten Nationen nach Artikel 4 Paragraph 2 der Charta nicht von einer Entscheidung der Generalversammlung abhängig sein kann, wenn aufgrund fehlender Mehrheit oder eines negativen Vetos eines

Der Internationale Gerichtshof hat 1950 die Kompetenz der Generalversammlung zur Aufnahme eines Staates ohne Beschluss des Sicherheitsrats ausgeschlossen.

ständigen Mitgliedes keine Empfehlung für die Aufnahme eines Staates durch den Sicherheitsrat vorliegt“.²⁸

Auch Generalversammlungspräsident Deiss bestätigte während der Pressekonferenz, es gäbe keine Möglichkeit für die Palästinenser auf eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, sollte Amerika oder ein anderes ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates von seinem Vetorecht Gebrauch machen.²⁹ Es ist daher anzunehmen, dass die vom ICJ entwickelten Grundsätze auch im Falle eines palästinensischen Versuches, die fehlende Empfehlung des Sicherheitsrates über das Uniting for Peace-Verfahren zu umgehen, Anwendung finden würden. Eine Entscheidung der Generalversammlung zur Mitgliedschaft Palästinas in den Vereinten Nationen ohne Empfehlung des Sicherheitsrates wäre eine Umgehung des Artikel 4 Paragraph 2 der Charta der Vereinten Nationen.

Dennoch können sich für die Palästinenser günstige Folgen aus der Sitzung der Generalversammlung ergeben, die sie ihrem Ziel der Anerkennung des Staates Palästinas durch die internationale Gemeinschaft näher bringen. Zwar kann die Generalversammlung ohne Empfehlung des Sicherheitsrates keinen Staat in den Staatenbund aufnehmen, jedoch kann die Versammlung über den Status ständiger Beobachter in den Vereinten Nationen entscheiden. Dies ist zwar nicht in der Charta festgelegt, jedoch inzwischen durch ständige Praxis anerkannt.³⁰ Seit 1974 ist Palästina ständiger Beobachter mit dem Status einer „anderen territorialen Einheit“³¹, wohingegen etwa der Vatikan den

28 | Vgl. International Court of Justice, „Advisory Opinion: Competences of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations“, 03.03.1950, 4; <http://www.icj-cij.org/docket/files/9/1883.pdf> [14.07.2011]. Am 7. September 1949 hatte die Sowjetunion ein Veto zur Aufnahme von weiteren Beitrittskandidaten eingelegt. Hiervon betroffen waren Ceylon, Finnland, Island, Italien, Jordanien, Österreich und Portugal.

29 | Vgl. Associated Press, „Top UN official: U.S. veto would block vote on Palestinian statehood“, Fn. 26.

30 | Vgl. VN, <http://un.org/en/members/aboutpermobservers> [14.07.2011].

31 | 1974 wurde die Palistine Liberation Organization (PLO) als Beobachter aufgenommen, 1994 wurde der Name der Beobachtermission in Palästina geändert. Vgl. Permanent Observer Mission of Palestine to the United Nations (Hrsg.), *Background Paper related to Palestine Status. Status of Palestine at the United Nations*, <http://www.un.int/wcm/content/site/palestine/pid/11550> [08.07.2011].

Status eines „Nicht-Mitgliedstaates“ trägt. Diesen Status hatten vor ihrer Aufnahme in die Vereinten Nationen auch die Schweiz, Österreich, Finnland, Italien und Japan inne.

Abb. 1

Palästinensische Schritte zur VN-Mitgliedschaft 2011



Die Generalversammlung könnte den Status Palästinas auf den eines Nicht-Mitgliedstaates aufwerten. Diese Statusänderung würde innerhalb der Vereinten Nationen allerdings keine Veränderungen mit sich bringen, da alle ständigen Beobachter, ob „andere Einheiten“ oder „Nicht-Mitgliedstaaten“, bei den Sitzungen der Generalversammlung teilnehmen und sprechen können, aber kein Stimmrecht haben. Jedoch könnte die Aufwertung zum Nicht-Mitgliedstaat von anderen Internationalen Organisationen als Präzedenzfall gewertet werden.

Auch könnte die Generalversammlung den ICJ um eine Stellungnahme zur Staatlichkeit Palästinas anrufen und/oder eine Resolution erlassen. Letztlich könnten einzelne Mitglieder der Generalversammlung die Sitzung dazu nutzen, eine individuelle Anerkennung des Staates Palästinas auszusprechen.

Aber welche Folgen wird die Aufnahme als Mitgliedstaat in den Vereinten Nationen bzw. eine Statusaufwertung oder Anerkennung ohne Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen rechtlich und politisch mit sich bringen? Wird Palästina in der Lage sein, international und national als Staat zu handeln?

FAZIT: KEINE LÖSUNG OHNE VERHANDLUNGEN

Sollte der Mitgliedsantrag der Palästinenser erfolgreich sein, wenn also die USA nicht von ihrem Veto-Recht Gebrauch machen und die Generalversammlung mit einer Zweidrittelmehrheit positiv abstimmt, kann sowohl rechtlich als auch tatsächlich mit Änderungen gerechnet werden: Neben dem Stimmrecht in der Generalversammlung hätten die Palästinenser auch Zugang zu den Menschenrechts-gremien der Vereinten Nationen und könnten weiteren Internationalen Organisationen beitreten (wie etwa der UNESCO oder der WHO) sowie Verträge ratifizieren, wie etwa das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes. Zudem stünden ihnen alle Rechte und Pflichten eines Staates zu, unter anderem auch das in Artikel 51 der VN-Charta festgeschriebene

Palästina würde mit einer Mitgliedschaft in den VN Zugang zu deren Menschenrechts-gremien erhalten. Alle Rechte und Pflichten eines Staates stünden dem Land dann zu.

Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung.³² Gleichzeitig kann auch davon ausgegangen werden, dass eine US-amerikanische Unterstützung des Staates Palästinas aufgrund der engen diplomatischen und militärischen Beziehungen zu Israel direkte Auswirkungen auf die israelische Besatzungspolitik haben wird.

Jedoch wird eine Mitgliedschaft Palästinas in den Vereinten Nationen auch eine Reihe von Fragen aufwerfen, deren Beantwortung schwierig werden dürfte. Dazu gehört der rechtliche Status der PLO. Wird sich dieser durch Anerkennung ändern? Wer wird in Zukunft den Staat führen? Wer wird Staatsbürger des Staates Palästinas und wer wird darüber entscheiden? Kann palästinensischen Flüchtlingen in der Diaspora Staatsangehörigkeit zugesprochen werden und welche Auswirkungen hätte dies auf das Rückkehrrecht? Was bedeutet das Recht auf Selbstverteidigung für die Palästinenser angesichts dessen, dass Israel erklärt hat, lediglich einen demilitarisierten palästinensischen Staat zu akzeptieren?³³ Diese Fragen wird es zu klären gelten, sollte der Staat Palästina mit seinem Antrag auf Mitgliedschaft bei den VN Erfolg haben.

Kritiker befürchten, eine Anerkennung durch die VN würde keine Änderung für die Palästinenser mit sich bringen, sondern lediglich der Regierung Abbas helfen.

Doch was sind die Folgen für den Fall, dass die Palästinenser mit ihrem Mitgliedsantrag scheitern, aber durch den Erlass einer Resolution, durch eine Statusänderung zum Nicht-

Mitgliedstaat oder durch die einzelnen Mitglieder „als Staat anerkannt werden“? Palästinensische Kritiker der Strategie befürchten, eine Anerkennung durch die Vereinten Nationen würde keine Änderung für die Palästinenser vor Ort mit sich bringen, sondern lediglich der Regierung Abbas helfen, internationale Anerkennung für sie selbst als Führer eines imaginären Staates zu gewinnen.³⁴ Es wird kritisiert, dass Abbas schon jetzt laut seines Beitrags in der *New York Times* plane, nach Anerkennung eines Staates weiterhin

32 | Vgl. Sellwood, *State-building and political change: Options for Palestine 2011*, Fn. 5, 12.

33 | Ebd.

34 | Vgl. Ali Abunimah, „Abbas to let Israel keep settlements even if UN recognizes ‚state‘“, *The Electronic Intifada*, 17.05.2011, <http://electronicintifada.net/blog/ali-abunimah/exclusive-abbas-let-israel-keep-settlements-even-if-un-recognizes-state> [26.07.2011].

mit Israel zu verhandeln.³⁵ Dies bedeute, dass auch nach Anerkennung des Staates Palästinas die gleichen Grundsatzzfragen mit Israel diskutiert werden würden, inklusive der Siedlungsproblematik und eines möglichen Landaus-tauschs.³⁶

Auch wenn die Palästinenser nominale Unabhängigkeit besäßen, wäre ihr Staat weiterhin besetzt und der Zugang zu Ost Jerusalem eingeschränkt. Für die Palästinenser innerhalb der Palästinensischen Gebiete würde sich das Leben in einem international anerkannten Palästina kaum anders anfühlen als zuvor. Für die Palästinenser in der Diaspora hingegen könnte eine solche Anerkennung ohne vorherige Klärung der Flüchtlingsfrage ein schwerer Schlag sein.³⁷

Eine (auch) weitläufige Anerkennung des Staates würde nicht per se zur Ausübung einer effektiven palästinensischen Staatshoheit führen. Vielmehr würde eine Anerkennung Palästinas durch die Generalversammlung oder eine Vielzahl von Staaten, die nicht gleichzeitig Maßnahmen zur Durchsetzung der Staatlichkeit mit sich bringt, es der Palästinensischen Regierung erschweren, die ihr zugrunde-liegenden Rechte und Pflichten durchzusetzen.³⁸

Jedoch lassen sich auch positive Folgen einer internationalen Anerkennung denken. Obwohl sich innerhalb der Vereinten Nationen für den Fall einer Ablehnung des Mitgliedsan-trages nichts ändern wird, könnte eine Entscheidung der Generalversammlung Konsequenzen haben, so etwa vor dem Internationalen Strafgerichtshof. Dieser könnte die Anerkennung des Staates Paläs-tina durch die Generalversammlung, insbe-sondere im Falle einer Statusänderung zum Nicht-Mitgliedstaat, als Präzedenzfall werten und den Antrag der Palästinenser als Staat, der nicht Vertragspartei ist, annehmen. Gleiches gilt für den Beitritt zu anderen Internationalen Organisationen oder der Ratifizierung von Internationalen Verträgen. Auch

Durch die internationale Anerkennung bekämen die Verhandlungen zwischen Israel und Palästina den Charakter einer Beziehung zwischen gleichwertigen Staaten.

35 | Vgl. Abbas, „The Long Overdue Palestinian State“, Fn. 1.

36 | Vgl. Abunimah, „Abbas to let Israel keep settlements“, Fn. 34.

37 | Vgl. Sellwood, *State-building and political change: Options for Palestine 2011*, Fn. 5, 15.

38 | Vgl. ebd., 3.

bekämen die Verhandlungen zwischen Israel und Palästina den Charakter einer Beziehung zwischen gleichwertigen Staaten und nicht zwischen einem Staat und einem nicht-staatlichen Akteur. Die Palästinenser könnten auf Augenhöhe mit Israel verhandeln.

Weder die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen noch die Anerkennung Palästinas als Staat durch eine Mehrheit der Generalversammlung oder die Änderung des Beobachterstatus auf den eines Nicht-Mitgliedstaates kann jedoch eine Lösung des palästinensisch-israelischen Konfliktes erreichen. Für viele der Kernfragen wäre weiterhin eine Verhandlungslösung notwendig.

Der Artikel wurde am 27. Juni 2011 abgeschlossen.