

Palästinas Aufwertung zum Beobachterstaat in den Vereinten Nationen

Völkerrechtliche Konsequenzen und die Frage der Internationalen Strafgerichtsbarkeit

Christian Schaller

Am 29. November 2012 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen Palästina als Beobachterstaat anerkannt. Innerhalb des VN-Systems ergeben sich daraus zusätzliche Verfahrensprivilegien. Darüber hinaus hat der Beschluss keine unmittelbare Auswirkung auf den völkerrechtlichen Status Palästinas. Er erleichtert den Palästinensern aber den Zugang zu wichtigen internationalen Organisationen und Organen. So ist denkbar, dass der Internationale Strafgerichtshof Ermittlungen wegen möglicher Kriegsverbrechen in den palästinensischen Gebieten aufnimmt. Insgesamt sollten die Konsequenzen der Resolution jedoch nicht überschätzt werden.

Von den 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen stimmten 138 für den Beschluss, Israel, die USA und sieben weitere Staaten votierten dagegen. 41 Länder enthielten sich, darunter Deutschland und Großbritannien.

Was sagt die Resolution?

Mit der Resolution (GV-Res. 67/19 v. 29.11. 2012) bekräftigte die Generalversammlung zunächst das Recht des palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit in einem Staat Palästina auf palästinensischem Territorium, das seit 1967 besetzt ist (Paragraph 1).

Außerdem betonte das Gremium erneut seine Entschlossenheit, zu einer friedlichen Lösung im Nahen Osten beizutragen, wel-

che die Besetzung beende und die Vision zweier Staaten verwirkliche: ein unabhängiger, souveräner, demokratischer, zusammenhängender und existenzfähiger Staat Palästina in den Grenzen aus der Zeit vor 1967 (gemeint ist der Stand vor Beginn des Sechstagekrieges am 5. Juni 1967), in Frieden und Sicherheit, Seite an Seite mit Israel (Paragraph 4). Schon 1947 hatte sich die Generalversammlung erstmals mit der Palästinafrage befasst und einen Teilungsplan vorgelegt (GV-Res. 181 [III] v. 29.11. 1947). Danach sollte das ehemalige britische Mandatsgebiet Palästina in einen arabischen und einen jüdischen Staat geteilt und ein spezielles internationales Regime für die Stadt Jerusalem geschaffen werden. Während die arabischen Staaten den Plan strikt ablehnten, findet sich in der Erklä-

zung über die Gründung des Staates Israel vom 14. Mai 1948 eine ausdrückliche Bezugnahme auf den Beschluss der Generalversammlung. Der VN-Sicherheitsrat ergriff jedoch keinerlei Maßnahmen, um den Plan durchzusetzen.

Wie alle Resolutionen der VN-Generalversammlung hat auch der aktuelle Beschluss grundsätzlich empfehlenden Charakter. Bindend ist nur diejenige Regelung, die die internen Rechtsverhältnisse der Organisation betrifft, nämlich die Entscheidung, dass Palästina in den Vereinten Nationen von nun an als Nichtmitgliedstaat mit Beobachterstatus behandelt wird (Paragraph 2). Die Betonung liegt hier auf dem Wort »Staat«. Als Beobachter genießt Palästina innerhalb des VN-Systems nämlich seit vielen Jahren weitreichende Rechte.

Palästinas Status im VN-System – was hat sich geändert?

Einem Staat, der nicht Mitglied der Vereinten Nationen ist, kann die VN-Generalversammlung den Status eines Beobachters verleihen. Diese Möglichkeit besteht auch für internationale Organisationen und andere zwischenstaatliche Einrichtungen. Sogar nationale Befreiungsbewegungen wurden schon als Beobachter anerkannt. So hatte die Generalversammlung im November 1974 die Palästinensische Befreiungsorganisation (Palestine Liberation Organization, PLO) eingeladen, an ihren Sitzungen und ihrer Arbeit sowie an bestimmten internationalen VN-Konferenzen als Beobachter teilzunehmen (GV-Res. 3237 [XXIX] v. 22.11.1974). Seit 1988 firmiert die PLO innerhalb der Vereinten Nationen unter der Bezeichnung »Palästina«.

Welche Rechte Beobachter haben, ist in der VN-Charta nicht generell geregelt. Der Zugang zu den Haupt- und Nebenorganen, Programmen, Fonds, Sonderorganisationen und sonstigen Einrichtungen variiert je nach Statut, Geschäftsordnung und Praxis. So ist Palästina seit November 2011 vollwertiges Mitglied der Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO).

In der VN-Generalversammlung haben sich unterschiedliche Verfahrensweisen im Umgang mit Beobachtern entwickelt. Palästina genießt in dieser Rolle von Beginn an relativ weitreichende Beteiligungsrechte. Diese wurden zuletzt im Juli 1998 noch einmal deutlich gestärkt (GV-Res. 52/250 v. 7.7.1998). Seitdem haben palästinensische Vertreter das Recht, an den Generaldebatten der Vollversammlung teilzunehmen. Sie dürfen dort unter anderem Erklärungen durch den Präsidenten des Gremiums abgeben und jeweils gegen Ende der Debatte auch selbst das Wort ergreifen. Außerdem wurde Palästina gestattet, gemeinsam mit Vollmitgliedern Resolutionsentwürfe zu Nahostfragen einzubringen. Ein Abstimmungsrecht blieb den Palästinensern aber bis heute verwehrt. Daran hat sich mit der aktuellen Aufwertung zum Beobachterstaat nichts geändert.

Wichtig ist vor allem, dass Palästina nun einen direkteren Zugang zum Sicherheitsrat hat. Zwar wurden palästinensische Vertreter schon früher immer wieder eingeladen, vor dem Gremium zu Nahostfragen Stellung zu nehmen, doch als Beobachterstaat hat Palästina fortan das Recht, von sich aus die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf bestimmte Streitigkeiten zu lenken, von denen es selbst betroffen ist (Artikel 35 Absatz 2 der VN-Charta).

Besteht Aussicht auf Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen?

Im September 2011 hat Palästina beim VN-Generalsekretär beantragt, als Vollmitglied in die Weltorganisation aufgenommen zu werden. Darüber entscheidet die Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit (Artikel 4 und 18 VN-Charta). Dem muss eine Empfehlung des Sicherheitsrats vorausgehen. Bei solchen Entscheidungen haben die fünf ständigen Mitglieder jedoch ein Vetorecht.

Der Antrag Palästinas wurde zunächst an einen Ausschuss des Sicherheitsrats verwiesen, der zu prüfen hatte, ob die Voraussetzungen für eine Aufnahme als Mitglied

in die Vereinten Nationen nach Artikel 4 erfüllt sind. Dabei ging es insbesondere darum, ob Palästina Staatsqualität besitzt. Nach kontroversen Beratungen legte der Ausschuss im November 2011 seinen Bericht vor (VN-Dok. S/2011/705 v. 11.11.2011). Allerdings konnte keine einstimmige Empfehlung an den Sicherheitsrat abgegeben werden. Daher ist die Angelegenheit auf unbestimmte Zeit vertagt. Eine Aufnahme Palästinas als Mitglied in die Vereinten Nationen dürfte damit auch weiterhin am Widerstand der USA scheitern.

Kann Palästina vor dem Internationalen Gerichtshof gegen Israel klagen?

Der Internationale Gerichtshof (IGH) ist das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen. Grundsätzlich haben auch Staaten, die nicht VN-Mitglied sind, unter bestimmten Bedingungen Zugang zum Gerichtshof. Theoretisch könnte Palästina Vertragspartei des IGH-Statuts werden. Dazu müsste man aber ein besonderes Verfahren durchlaufen, an dem auch der Sicherheitsrat beteiligt wäre (Artikel 93 Absatz 2 VN-Charta). Unabhängig davon besteht die Möglichkeit, dass sich Palästina als Nichtvertragspartei der Zuständigkeit des Gerichtshofs gesondert unterwirft (Artikel 35 Absatz 2 IGH-Statut in Verbindung mit SR-Res. 9 [1946] v. 15.10.1946). Dann müssten die Richter vorab selbst klären, ob es sich bei Palästina um einen Staat handelt.

In jedem Fall dürfte ein Verfahren gegen Israel aber bereits daran scheitern, dass sich die israelische Regierung der Jurisdiktion des IGH nach Artikel 36 Absatz 2 des Statuts nicht unterworfen hat. Ein Streitverfahren könnte dem Gerichtshof daher nur mit Zustimmung Israels unterbreitet werden.

Davon unberührt bleibt die Möglichkeit, dass der IGH auf Anforderung durch die VN-Generalversammlung auch künftig Gutachten zur Situation im Nahen Osten erstellt. 2004 musste sich der Gerichtshof auf diesem Wege mit den rechtlichen Folgen

des Baus der Trennanlagen in den besetzten palästinensischen Gebieten befassen.

Kann der Internationale Strafgerichtshof ermitteln?

Im Januar 2009 erklärte der Justizminister der Palästinensischen Autonomiebehörde die Anerkennung der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) für Verbrechen, die seit dem 1. Juli 2002 auf palästinensischem Territorium begangen wurden (Artikel 12 Absatz 3 IStGH-Statut). Die Anklagebehörde hat daraufhin mit der Vorprüfung begonnen, ob eine hinreichende Grundlage für die Aufnahme von Ermittlungen besteht. Im Zuge der Anhörungen präsentierte unter anderem ein unabhängiges Fact-Finding-Komitee der Arabischen Liga seinen Bericht zu den Vorfällen im Gaza-Streifen.

Bevor aber der Ankläger die über 400 eingegangenen Informationen auswerten kann, muss geklärt werden, ob die Voraussetzungen für die Ausübung der Jurisdiktion gemäß Artikel 12 des IStGH-Statuts gegeben sind. Danach können nur Staaten die Gerichtsbarkeit anerkennen, entweder ad hoc oder indem sie Vertragspartei werden. In der Frage, ob Palästina ein Staat im Sinne des IStGH-Statuts ist, hat der Ankläger bislang auf den VN-Generalsekretär verwiesen. Staaten, die dem Statut beitreten wollen, müssen nämlich ihre Urkunden dort hinterlegen. Ist unklar, ob ein Beitrittskandidat als Staat im Sinne des Statuts zu behandeln ist, wendet sich der Generalsekretär nach gängiger Praxis an die VN-Generalversammlung. Alternativ könnte sich auch die Versammlung der Vertragsstaaten des IStGH dieser Frage annehmen. Jedenfalls sah sich der Ankläger bislang nicht in der Lage, in Eigenregie über die Wirksamkeit der Erklärung Palästinas zu entscheiden. Mit der aktuellen Anerkennung Palästinas zum Beobachterstaat in den Vereinten Nationen hat sich die Ausgangslage jedoch verändert.

Die Anklagebehörde kann sich nun auf diesen Vorgang berufen und gegebenenfalls

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lektüreprüfung:

Muriel Asseburg
Palästina bei den Vereinten Nationen – Optionen, Risiken und Chancen eines palästinensischen Antrags auf Vollmitgliedschaft und Anerkennung
August 2011
(SWP-Aktuell 36/2011)

Ermittlungen einleiten. In einem solchen Fall könnten sämtliche Verbrechen angeklagt werden, die unter Artikel 5 des IStGH-Statuts fallen (unter anderem Kriegsverbrechen) und auf dem Territorium Palästinas begangen wurden. Dies betreffe nicht nur Taten von Palästinensern. Vor dem IStGH können auch Personen zur Verantwortung gezogen werden, die die Nationalität eines Staates besitzen, der nicht Vertragspartei des IStGH-Statuts ist und dem Verfahren nicht ad hoc zugestimmt hat (sofern der Tatortstaat eine dieser Voraussetzungen erfüllt). Somit könnten beispielsweise auch Ermittlungen gegen israelische Staatsangehörige eingeleitet werden, die an militärischen Aktionen im Gaza-Streifen beteiligt waren. Die Verantwortlichkeit nach dem IStGH-Statut reicht bis zur Ebene der Befehlshaber.

Allerdings ist ein solches Verfahren gemäß Artikel 17 des Statuts nur zulässig, wenn der für die Strafverfolgung zuständige Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, seinerseits die Strafverfolgung ernsthaft zu betreiben (Komplementarität). Demnach käme es unter anderem darauf an, ob die israelische Justiz selbst tätig wird.

Ist Palästina nun ein Staat?

Ungeachtet der formalen Implikationen der Aufwertung Palästinas zum Beobachterstaat in den Vereinten Nationen stellt sich die grundsätzliche Frage, ob Palästina nunmehr völkerrechtlich als Staat zu behandeln ist.

Das Völkerrecht kennt bestimmte Kriterien, anhand derer beurteilt werden kann, ob tatsächlich ein Staat entstanden ist. Artikel 1 der Montevideo-Konvention über die Rechte und Pflichten der Staaten von 1933 spiegelt die völkerrechtliche Praxis wider. Danach soll ein Staat als Subjekt des Völkerrechts folgende Elemente aufweisen: (a) eine ständige Bevölkerung, (b) ein definiertes Staatsgebiet, (c) eine Regierung und (d) die Fähigkeit, mit anderen Staaten in Beziehung zu treten. Im Falle Palästinas lässt sich vor allem darüber streiten, ob die

Palästinensische Behörde mit Sitz in Ramallah in ausreichendem Maße effektive Herrschaftsgewalt über palästinensisches Territorium ausübt. Zum einen steht der Gaza-Streifen unter der Kontrolle der Hamas, zum anderen schränkt die israelische Besetzung die Palästinensische Behörde auch bei der Ausübung ihrer Regierungsgewalt im Westjordanland erheblich ein.

Unabhängig davon haben über 130 Länder Palästina offiziell als Staat anerkannt. Mit einer völkerrechtlichen Anerkennung können die Staaten zum Ausdruck bringen, dass ein territoriales Gebilde aus ihrer Sicht sämtliche Merkmale eines Staates – Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt – aufweist und sie bereit sind, das betreffende Gebilde fortan in den internationalen Beziehungen nach völkerrechtlichen Regeln als Staat zu behandeln. Zwar entfaltet die Anerkennung ihre Wirkung grundsätzlich nur im Verhältnis zwischen dem anerkennenden Staat und dem als Staat anerkannten Gebilde. Eine breite Anerkennung kann jedoch dazu beitragen, dass ein Gebilde trotz zweifelhafter Staatsqualität in die Staatengemeinschaft integriert wird.

Letztlich steht es jedem Staat frei, in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, ob er aufgrund seiner Einschätzung der Faktenlage das betreffende Subjekt als Staat anerkennt und in welchem Umfang er Beziehungen mit ihm einget.

Sollte Palästina den Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen und internationalen Organisationen außerhalb des VN-Rahmens anstreben, muss im Einzelfall geprüft werden, wie die jeweiligen Verfahren ausgestaltet sind und welche Gremien gegebenenfalls über einen Beitritt zu befinden haben. Immerhin ist Palästina bereits vollwertiges Mitglied der Arabischen Liga, der Organisation für Islamische Zusammenarbeit, der Bewegung der blockfreien Staaten und der Gruppe der G77 bei den Vereinten Nationen.