

**Recht und Politik:
Zu Absichten einer Proklamation
des Staates Palästina in den Vereinten Nationen**

Reiner Bernstein, München¹

Vorbemerkung:

Seit langem findet eine Entwertung und Aushöhlung des internationalen und des Völkerrechts statt. Vermeintlich gültige Standards werden nicht selten opportunistischen und aktuellen Interessen sowie zur Pflege persönlicher Beziehungen zwischen den Akteuren geopfert. Diplomaten sind gehalten, ihren Regierungen angemessen erscheinende Argumentationshilfen zu liefern.

Von diesen Trends bleibt der israelisch-palästinensische Konflikt nicht verschont. Erklärungen und Resolutionen der Vereinten Nationen sowie Satzungen wie die IV. Genfer Konvention sind zudem durch textliche Mehrdeutigkeiten belastet, um zunächst die erforderliche breite Zustimmung sicherzustellen, bis sie später höchst unterschiedlich interpretiert werden, um das je eigene Deutungsgewicht zu dokumentieren.

Als das am häufigsten zitierte Beispiel mag der Passus in der Präambel der UN-Resolution 242 von 1967 dienen, welcher die „Unzulässigkeit des Erwerbs von (den) Territorien durch Krieg“ postulierte. Ähnliches gilt für die UN-Teilungsresolution von 1947, bei der arabische und palästinensische Erklärungen zwischen Ablehnung und Zustimmung schwanken.

Auch die Absichten einer Ausrufung des Staates Palästina im Herbst 2011 liefern allseitig klassische Einladungen an die Politik, auf ihren

¹ Abgeschlossen am 28. Juni 2011.

eigenen Gestaltungswillen zu rekurrieren. Die in öffentlichen Diskussionen jüngst wiederholt zitierte Resolution der UN-Generalversammlung 377 von 1950 sowie der Rückgriff auf die Montevideo-Konvention von 1953 sind davon nicht ausgenommen, obwohl sie nicht als zielführend gelten können.

Allein die Konzentration der Aufmerksamkeit auf formalisierte Rechtslagen reicht deshalb nicht aus, um die Chancen für eine Proklamation Palästinas abzuschätzen. Die westlichen Regierungen neigen hier dazu, auf Sicht zu fahren. Gleichwohl wird in Jerusalem und in Ramallah der deutschen Politik und insbesondere der Entscheidung von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei Entscheidungen im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Sommer und Herbst 2011 eine Schlüsselrolle zugemessen. Das belegen auch die Besuche von Benjamin Netanjahu und Machmud Abbas sowie hochrangiger Mitarbeiter und von sorgsam zusammengestellten Delegationen beider Parteien in Berlin.

I. Erinnerungen an die Historie

Gemäß der UN-Teilungsresolution 181 vom 29. November 1947 sollte Palästina in zwei Staaten geteilt werden, einen arabischen und einen jüdischen Staat mit dem *corpus separatum* Jerusalem (einschließlich Bethlehems). Das britische Mandat des Völkerbundes (San Remo, 24. April 1920) sollte spätestens am 01. August 1948 enden, während die beiden Staaten nicht später als am 01. Oktober 1948 entstehen würden. Im jüdischen Staat, dem 55 Prozent Palästinas (14.500 qkm) zugesprochen wurden, hätten neben rund 500.000 Juden etwa 400.000 Araber gelebt. Im arabischen Staat mit 11.400 qkm (44 Prozent) hätte es neben 700.000 Arabern rund 10.000 Juden gegeben.

Die von den arabischen Staaten entsandten Delegationen verließen vor der Abstimmung das Plenum, weil der UNO für eine Teilung Palästinas das völkerrechtliche Mandat fehle, während die Vertreter Palästinas – auch aufgrund arabischer Widerstände – nicht vertreten waren. Die jüdisch-zionistische Seite, die an der Abstimmung ebenfalls nicht teilnehmen konnte, stimmte dem Teilungsplan als dem „ultimate minimum acceptable“ zu.

Auf Veranlassung des palästinensischen „Arab Higher Committee“ begannen Ende 1947 Unruhen im Land. In ihrem ersten Bericht vom 16. Februar 1948 informierte die „United Nations Commission on Palestine (UNSCOP)“ den Sicherheitsrat darüber, dass „mächtige arabische Interessen in- und außerhalb Palästinas der Resolution der Generalversammlung die Stirn bieten und sich in einem vorsätzlichen Bemühen engagieren, gewaltsam die Regelung zu ändern, die hierin [in der Teilungsresolution] vorgesehen ist“². In ihrem zweiten Bericht vom 10. April 1948 hieß es:

„[Die] Arabische Opposition gegen den Plan der [General-]-Versammlung hat die Form organisierter Bemühungen starker arabischer Elemente in- und außerhalb Palästinas angenommen, seine Durchführung zu verhindern und seine Ziele durch Drohungen und Gewalttaten abzuwenden, einschließlich wiederholter Einfälle in das palästinensische Territorium“³.

² „Powerful Arab interests both inside and outside Palestine are defying the Resolution of the General Assembly and are engaged in a deliberate effort to alter by force the settlement envisaged therein.“

³ „Arab opposition to the Plan of the Assembly has taken the form of organized efforts by strong Arab elements both inside and outside Palestine to prevent its implementation and to thwart its objectives by threats and acts of violence, including repeated armed incursions into Palestinian territory.“

In der UN-Resolution 194 vom 11. Dezember 1948 wurde in den Ziffern 11 und 12 kein kollektives, sondern ein individuelles Rückkehrrecht der arabischen Flüchtlinge konstituiert⁴, ohne dass der Namen „Israel“ in der Resolution auftauchte. Der Verzicht ging auf arabische Erwartungen zurück, in einem nächsten Waffengang das „zionistische Gebilde“ auszulöschen.

Zwischen Januar und Juli 1949 schlossen unter Einschaltung der Vereinten Nationen (Generalsekretär Ralph Bunche) Israel und Ägypten (24. Januar), Libanon (23. März), Jordanien (03. April) und Syrien (20. Juli) Waffenstillstandsverträge ab. Die Konferenz in Lausanne zwischen dem 24. April und dem 14. September 1949 scheiterte an der Umwandlung der Waffenstillstands- in Friedensverträge. Außerdem verlangten die arabischen Delegationen die Rückkehr zur UN-Teilungsresolution (sic!), während Israel es ablehnte, die palästinensischen Flüchtlinge wieder aufzunehmen. Außerdem wurde der geplanten Internationalisierung Jerusalems eine Absage erteilt.

Am 02. Juni 1949 wurde das „Hashemite Kingdom of Trans-Jordan“ offiziell in „The Hashemite Kingdom of Jordan“ umbenannt. Am 04. April 1950 annektierte Jordanien die Westbank. Nur Großbritannien und Pakistan erkannten diesen Vorgang an. Neun Tage später beschloss der Rat der Arabischen Liga, dass eine „Annexion des arabischen Palästinas durch einen arabischen Staat als eine Verletzung der Charta der Liga betrachtet wird und Sanktionen unterliegt“. Am 15. Mai 1950 drohte der Politische Ausschuss Jordanien mit dem Ausschluss aus der Arabischen Liga.

1971 vertrat Yehuda Z. Blum, Dozent für internationales Recht an der Hebräischen Universität und nachmaliger UN-Botschafter Israels,

⁴ Ziff. 11: Die Generalversammlung „beschließt, dass denjenigen Flüchtlingen, die zu ihren Wohnstätten zurückkehren und in Frieden mit ihren Nachbarn leben wollen, dies zum frühestmöglichen Zeitpunkt gestattet werden soll....“

in seinem Aufsatz „Der fehlende Antragsteller“ die These, dass die Westbank zum Zeitpunkt des Junikrieges 1967 keinen Souverän gehabt habe, weil die jordanische Annexion international nicht anerkannt worden sei. Für Blum stand fest, dass der „Rechtsstandpunkt Israels in den in Frage stehenden Gebieten der eines Staates ist, der rechtlich ein Gebiet kontrolliert, auf das kein anderer Staat einen besseren Titel vorweisen kann“. Etwa zur selben Zeit lehnte der nachmalige Präsident des Obersten Gerichts Meir Shamgar die Geltung der IV. Genfer Konvention ab: Sie sei nur dann anwendbar, wenn dort ein allseits unbestrittener Souverän geherrscht habe.

Nach der Rede des PLO-Vorsitzenden Yasser Arafat in der UN-Generalversammlung wurde dem palästinensischen Volk am 22. November 1974 in der Resolution 3236 erstmals „gemäß der UN-Charta“ das Recht auf Selbstbestimmung zugesprochen. Außerdem „bekräftigt[e]“ das Gremium „noch einmal auch das unveräußerliche Recht der Palästinenser, zu ihren Heimstätten und ihrem Grundbesitz zurückzukehren, wovon sie vertrieben und entwurzelt worden sind, und fordert[e] ihre Rückkehr“ – eine deutliche Verschärfung gegenüber der Resolution 194. Die PLO erhielt einen UN-Beobachterstatus. Auch nach den Osloer Vereinbarungen blieb ihr die Vollmitgliedschaft versagt, doch wurde ihr Status noch einmal aufgewertet.

Die „Palestinian Declaration of Independence“ vom 15. November 1988 griff erneut auf die UN-Teilungsresolution 181 zurück, weil dort festgelegt sei, dass sie „jene Bedingungen der internationalen Legitimität“ schaffe, „welche für das Recht des palästinensisch-arabischen Volkes auf Souveränität und nationale Unabhängigkeit sorgt“. Auf das ablehnende Verhalten der arabischen Delegationen im Vorfeld und während der Abstimmung im November 1947 wurde nicht eingegangen.

Am 14. Dezember 1988 erkannte Arafat in Genf den Staat Israel an, akzeptierte die UN-Resolution 242 vom 22. November 1967 und distanzierte sich vom Terror. Letztere Zusage wurde in Washington formuliert und Arafat durch einen Mittelsmann überbracht, der nach Berichten von Augenzeugen während der Genfer Pressekonferenz nicht von seiner Seite wich. Noch am selben Tag autorisierte Präsident Ronald Reagan den Beginn des diplomatischen Dialogs mit der PLO über den US-Botschafter in Tunis Robert H. Pelletreau. Israels Regierungschef Yitzhak Shamir sprach von einer „schweren Belastungsprobe“ in den israelisch-amerikanischen Beziehungen.

II. „Ending the Occupation, Establishing the State“

Als die Palästinensische Autonomiebehörde im August 2010 den zweiten Teil des „Palästinensischen Regierungsprogramms: Die Besatzung beenden, den Staat aufbauen“ präsentierte, traf sie auf internationales Wohlwollen. Das palästinensische Recht auf einen souveränen, territorial zusammenhängenden und lebensfähigen Staat war nicht länger umstritten, und die Staatengemeinschaft hatte nach der Prinzipienklärung vom 13. September 1993 und der ihr folgenden legendären Weltbank-Konferenz damit begonnen, die Autonomiebehörde durch hohe finanzielle Transferleistungen zu stabilisieren und sie mit technischen und administrativen Projekthilfen zu unterstützen.

Im Vorwort zum Regierungsprogramm schrieb Ministerpräsident Salam Fayyad:

„Durch unsere Willenskraft und durch den Aufbau der Grundlagen unserer Bestrebungen können wir die Besatzung beenden und den unabhängigen und souveränen Staat Palästina schaffen – einen Staat, in dem alle Bürger Freiheit, Gerechtigkeit und Gleichheit in einem demokratischen System erreichen auf der Basis der Prinzipien des Pluralismus, der

Gewaltenteilung, der friedlichen Übergabe der Macht und des Respekts vor den Menschenrechten.“

Fayyad fuhr fort:

„Das Regierungsprogramm ergänzt deshalb die Bestrebungen der PLO auf regionaler und internationaler Ebene. Es zielt darauf ab, den Prozess der Institutionenbildung in der Heimat zu vollenden und den friedlichen Widerstand des Volkes gegen die Besatzung zu unterstützen.“

Bereits im ersten Teil am 25. August 2009 war festgehalten, dass „die Angelegenheit der nationalen Befreiung“ von der PLO als „der einzigen legitimen Vertretung des palästinensischen Volkes“ auf dem Weg in „einen souveränen und unabhängigen Staat in den Grenzen von 1967 mit Jerusalem als seiner Hauptstadt geführt“ werde. Das Programm verzichtete auf einen Bezug zur UN-Teilungsresolution – welche, wie bemerkt, dem Staat 44 Prozent Palästinas zuteilen wollte –, sondern begnügte sich mit 28 Prozent, also der Westbank und dem Gazastreifen. Mit anderen Worten: Die Palästinensische Autonomiebehörde definierte die Grenzen Israels.

III. Die Ausrufung Palästinas in öffentlichen Diskussionen

Im Frühjahr 2003 hatte das Nahost-Quartett die dreistufige „Road Map“ vorgelegt. Die Gründung des Staates Palästina sollte bis Ende 2005 abgeschlossen sein. Noch am 23. September 2010 erklärte Präsident Barack Obama in der UN-Generalversammlung:

„Wenn wir im nächsten Jahr hier wieder zusammenkommen, können wir schon ein Abkommen haben, das uns zu einem neuen UN-Mitglied führt: einen unabhängigen, souveränen Staat Palästina, der in Frieden mit Israel lebt.“

Dass in Jerusalem die Gefahren einer Absage an den Staat Palästina inzwischen als dramatisch eingeschätzt werden, hat Staatspräsident Shimon Peres am 17. Juni 2011 zu der kritischen Aussage an die Adresse Benjamin Netanjahus veranlasst, dass Israel mit voller Wucht auf eine Mauer zuzurasen drohe und in einem binationalen Staat enden werde. Wer das Grundprinzip der 1967er Linien akzeptiere, so Peres weiter, erhalte internationale Unterstützung, wer es aber zurückweise, verliere die Welt.

Gleichfalls am 17. Juni hat der mit Peres befreundete und von dem Historiker Avi Shlaim als „der wahre Architekt hinter der israelischen Anerkennung der PLO“ gelobte Yossi Beilin erklärt, selbst wenn Palästina nur über 40 Prozent der Westbank verfüge – Beilin spielte darauf an, dass 60 Prozent von Israel vollständig kontrolliert werden –, habe es als UN-Mitglied die Möglichkeit, sich gegen das Eindringen in sein Territorium zu verwahren und darauf zu bestehen, dass Israel dort illegal handle. Damit sei die palästinensische Regierung in den Stand gesetzt, vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag zu klagen. Außerdem könne sie im Falle fortgesetzter Interventionen Gruppen aus aller Welt zum Boykott Israels – also nicht nur zum Boykott der Produkte aus den palästinensischen Gebieten! – auffordern.

Bisher gelten die Westbank und Ost-Jerusalem als Teil der israelischen Innenpolitik. Die Siedlungen werden als exterritoriale Räume mit gesonderten Privilegien behandelt. In 22 Gefängnissen sind gegenwärtig rund 5.500 palästinensische Gefangene untergebracht, die in der Westbank, im Gazastreifen und in Ost-Jerusalem aufgegriffen wurden, darunter 300 Kinder zwischen 10 und 17 Jahre und rund 2.500 Männer und Frauen in sogenannter administrativer Haft, demzufolge ohne Verfahren. Als der Feldwebel Gilad Shalit im Juni 2005 von Hamas entführt wurde, reagierte Israel nicht nur mit der Schließung der Grenzübergänge, sondern auch mit der Bombardierung von Einrichtungen der Infrastruktur im Gazastreifen.

Nicht der Staat Israel in den Grenzen von 1967 stehe vor der Gefahr seiner Delegitimierung, haben am 23. Juni 2011 frühere US-Diplomaten – unter ihnen Zbigniew Brzezinski, Lee Hamilton, Frank Carlucci, Thomas Pickering, Sandra Day O'Connor und James Wolfensohn – in einem Offenen Brief an Obama erklärt, sondern verantwortlich seien die Okkupation, die gnadenlose Erweiterung der Siedlungen, die Enteignung des palästinensischen Volkes in der Westbank und in Ost-Jerusalem sowie die humanitäre Katastrophe im Gazastreifen aufgrund der Blockade: Sie hätten international den Zorn und die Verurteilung Israels ausgelöst.

Einen Tag später empfahlen vier renommierte israelische Persönlichkeiten aus dem liberal-konservativen Lager, nämlich Yossi Alpher, Colette Avital, Shlomo Gazit und Mark Heller, in der „New York Times“ den USA und den Europäern einen neuen diplomatischen Anlauf zur Anerkennung Palästinas in den Vereinten Nationen. Dabei griffen sie auf die Teilungsresolution von 1947 zurück, was im Falle ihrer Beziehung auf eine oktroyierte Lösung hinausliefe.

Von solchen Vorlagen unbeeindruckt, hat sich der stellvertretende Sicherheitsberater von George W. Bush, Elliott Abrams, überzeugt gezeigt, dass die Europäer nicht in der Lage seien, das von Obama hinterlassene operative Vakuum auszufüllen. Auch diesmal werde Europa im Nichts landen und ihm danach eine willkommene Ausrede bieten, sich wie die US-Administration gegen die Aufnahme Palästinas auszusprechen. Zwar kann auch Russland von seinem Veto-Recht Gebrauch machen, sollte es auf seine verweigerte Anerkennung der kosovarischen Unabhängigkeit zurückgreifen, aber Israel will seine diplomatische „Schlacht auf die Vereinigten Staaten mit seinen mächtigen Juden und auf Deutschland mit seiner jüdischen Schwäche“ konzentrieren (Akiva Eldar).

Die 1994 von Arafat verdrängte Diplomatin Hanan Ashrawi hat der Führung in Ramallah empfohlen, an beide Regierungen „eine ganz andere Botschaft“ als die der politischen Hoffnungen auszusenden:

„Sie“ – der Präsident und die Kanzlerin – „dürfen kein besetztes Volk der Gnade jener ausliefern, die es besetzt halten und die einseitig in Verletzung des internationalen Rechts handeln, indem sie fortwährend Häuser zerstören, Land annektieren, Siedlungen bauen, Apartheid-Mauern errichten und die [Gültigkeit von] Personalausweise[n] widerrufen.“

Der von Ashrawi befürwortete Abschied von Illusionen spiegelt das gewachsene Selbstbewusstsein in der palästinensischen Zivilgesellschaft wider. Ob es freilich ausreicht, um die machtpolitische Unebenbürtigkeit auszugleichen, die für die Jahre vor und nach den Verhandlungen um die Osloer Vereinbarungen und deren Implementierung kennzeichnend war (Camille Mansour), dürfte zu bezweifeln sein.

IV. Elemente im diplomatischen Drehbuch

Am 01. Juli 2011 übernimmt die Bundesregierung den Vorsitz im UN-Sicherheitsrat. Bis zur zweiten Juli-Hälfte ist die PLO unter Leitung ihres Vorsitzenden Machmud Abbas gehalten, ihren Antrag zur förmlichen Anerkennung des Staates Palästina in die Vereinten Nationen einzubringen. Danach setzt ein Prozedere ein, das in der Generalversammlung ab dem 13. September seinen Abschluss finden soll. Wenn es der Autonomieregierung nach einem Veto im Sicherheitsrat nicht gelingt, dass neun der 15 Mitglieder den palästinensischen Antrag mit einer positiven Empfehlung an die Generalversammlung weiterleiten, käme dies einer Überraschung gleich.

Der Verweis auf das Ausschließungsmerkmal in Artikel 1 der Montevideo-Konvention vom 26. Dezember 1933, wonach zur Qualifikation eines Staates ein definiertes Territorium gehören müsse, dürfte nur dann zum Zuge kommen, wenn das Prinzip *pacta sunt servanda* selektiv außer Kraft gesetzt wird. Denn es hat kein interessiertes Land daran gehindert, den Staat Israel völkerrechtlich anzuerkennen, dem jenes Kriterium bis heute fehlt. Eine solche Ausnahme im Falle Palästinas könnte weitere schwerwiegende Folgen für die Geltung von Rechtssatzungen nach sich ziehen.

Wohl nur als Warnung ist zu verstehen, dass die Palästinenser im Falle eines Vetos im Sicherheitsrat auf die unter dem Titel „United for Peace“ laufende UN-Resolution 377 vom 03. November 1950 zurückgreifen würden, wonach dann die Generalversammlung innerhalb von 24 Stunden zu einer Dringlichkeitssitzung einberufen werden könne, um den Einspruch mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder zu überstimmen⁵.

Denn es ist höchst zweifelhaft, ob eine UN-Mehrheit – wie im Falle des Korea-Krieges 1950 und des Sinai-Feldzuges 1956 mit mehreren Kriegsparteien – in der Verhinderung der Anerkennung eines Staates Palästina einen Akt der Aggression sowie der Gefährdung des internationalen Friedens und der Sicherheit sieht. Ohne völkerrechtliche Konsequenzen könnte die

⁵ The General Assembly „1. Resolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent Members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members [of the Security Council] for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security. If not in session at the time, the General Assembly may meet in [a] emergency special session within twenty-four hours of the request therefor. Such [an] emergency special session shall be called if requested by the Security Council on the vote of any seven [now nine] Members, or by a majority of the Members of the United Nations.”

Generalversammlung freilich ein politisches Votum zugunsten eines Staates Palästina abgeben und, so der Völkerrechtler Eyal Benvenisti (Tel Aviv), die Entsendung einer multinationalen Streitmacht und die Verhängung von Sanktionen gegen Israel beschließen.

V. Politische Konsequenzen einer Verweigerung

Der an der Bir-Zeit University lehrende Politologe Khalil Shikaki hat Anfang 2002 in der Zeitschrift „Foreign Affairs“ auf die zweite Intifada seit Oktober 2000 – drei Monate nach dem Scheitern der Gipfelkonferenz in Camp David – zurückgeblickt. Der Leiter des „Palestinian Center for Policy and Survey Research“ in Ramallah kam zu dem Schluss, dass Arafat die Gewaltausbrüche weder orchestriert noch von außen beobachtet habe, sondern dass er ihr Angriffsziel gewesen sei: Eine junge Garde palästinensischer Nationalisten unter Führung von Marwan Barghouti habe ihrem Zorn auf Israel und auf die korrupte Autonomiebehörde gleichermaßen freien Lauf gelassen. Der Befund Shikakis steht in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu der Auffassung, dass allein das Vordringen des damaligen Oppositionsführers Ariel Sharon auf das Gelände des Felsendoms und der Al-Aqza-Moschee am 28. September 2000 für den Ausbruch der Intifada verantwortlich gewesen sei. Auch der damalige Chef des israelischen Auslandsgeheimdienstes „Mossad (Institut)“ Efraim Halevy hat im Rückblick die Auffassung vertreten, dass Arafat nach dem Fehlschlag von Camp David „eine Serie von Reaktionen“ geplant, aber dabei nicht geglaubt habe, dass ihm die Lage außer Kontrolle geraten könnte.

Zuvor hatte Arafat erneut für den 13. September 2000 die Ausrufung des Staates Palästina angekündigt. Dazu begab er sich auf eine internationale Besuchstour, die jedoch mit einem Fiasko endete: Seine Hoffnungen auf Unterstützung seitens führender Staatsleute – einschließlich Wladimir Putins – wurden zunichte gemacht. Zurück in

Ramallah musste er sich den Vorwurf gefallen lassen, dass die PLO als einzige Nationalbewegung der Welt außerstande sei, ihre politischen Ziele durchzusetzen.

Dieses Unvermögen löste für Arafat zweierlei aus: Nachdem sein verhandlungstechnischer Dilettantismus und seine völkerrechtliche Inkompetenz, die ihm schon 1993 nachgesagt worden war, endgültig auf der Hand lagen, als der 13. September ergebnislos verstrichen war, verfiel seine Autorität rapide, wovon sich der „Meister des persönlichen und politischen Überlebens“ (Danny Rubinstein) bis zu seinem Tod im November 2004 nicht mehr erholte. Die Loyalitäten der Öffentlichkeit gingen auf Hamas über, die an die Stelle der unergiebig gebliebenen Verhandlungen den gewaffneten Kampf zu setzen suchte.

Im Falle des Scheiterns im September 2011 ist die Wiederholung der palästinensischen Revolte nicht gebannt. Trotz des beträchtlichen Ansehens Salam Fayyads in der Westbank und auch im Gazastreifen verfügen weder er noch Machmud Abbas über charismatische Führungsqualitäten. Obwohl seit längerem in der Westbank davor gewarnt wird, dass die Dominanz der Sicherheitsdienste die Entwicklung demokratischer Strukturen beschädige und einer „Teildemokratie“ gleiche (As'ad Ghanem), ist schwer vorstellbar, dass sie sich für die Unterdrückung einer Massenrevolte instrumentalisieren lassen.

Andererseits dürfte die umfassende Wiederbesetzung der Westbank durch das israelische Militär ausgeschlossen sein: Die Regierung in Jerusalem müsste befürchten, dass sie die Reste der westlichen Sympathien verliert. An die Fortsetzung der Siedlungspolitik, das Alpha und Omega ihres ideologischen Instinkts, wäre nicht länger zu denken. Übrig bliebe eine von außen chaotisch anmutende, in der Abfolge des kompletten Scheiterns aller anderen Optionen jedoch nachvollziehbare Konfrontation, vor der auch die Siedler nicht verschont blieben. Die Überweisung fälliger Zoll- und

Steuereinnahmen nach Ramallah würde sich erledigen, und ob die Staatengemeinschaft kompensatorisch einspringt, erscheint wenig plausibel: Sie müsste sich den Vorwurf gefallen lassen, dass sie an der Hinführung zur Katastrophe beteiligt gewesen sei. Israel könnte in einen Mehrfrontenkrieg an den Grenzen zu den arabischen Staaten geraten, der auch Irans Mullah-Regime via Hisbollah und Hamas neuen Wind in die aggressiven Segel blasen dürfte.

Hinzu käme der Abbruch des mühsam in Gang gesetzten Interessenausgleichs zwischen Hamas und Fatah. Eine wie auch immer ausgestaltete Zweistaatenregelung hätte sich dauerhaft erledigt. Warum – wie Thomas Friedman vorgeschlagen hat – auf die Resolution von 1947 zurückgegriffen werden sollte, um den Palästinensern die Teilung des Landes entlang den Grenzen vor 1967 mit einem Gebietsaustausch und Sicherheitsarrangements politisch schmackhaft zu machen, erschließt sich nicht – es sei denn ein entsprechender Beschluss des Sicherheitsrates wäre zielgerichtet mit klaren Sanktionsmechanismen ausgestattet.

Die Diplomatie der Staatengemeinschaft stünde vor einem Trümmerhaufen, und die von ihr geförderte politische Emanzipation der Palästinenser käme in den Geruch, dass die Transferleistungen und Projekthilfen dazu dienen sollten, ihren Anspruch auf nationale Ebenbürtigkeit auf jenes Minimum zu reduzieren, das die israelische Hegemonie nicht beeinträchtigt. Doch keine entwickelte Gesellschaft in moderner Zeit sei durch Angriffe auf ihre Zivilbevölkerung in die Knie gezwungen worden, nicht einmal in Situationen, in denen das Land vollständig zerstört worden sei, hat der an der University of Chicago lehrende Politologe Rashid I. Khalidi vor solchen Illusionen gewarnt.

V. Recht und Politik

Die Proklamation des Staates Palästina im November 1988 war ein einseitiger Willensakt des palästinensischen Exilparlaments, des „Palestine National Council“. Er fand auf dem Hintergrund der gescheiterten gesamtarabischen Bemühungen statt, Israel zum Rückzug aus den im Junikrieg 1967 eroberten Gebieten zu drängen, und erfolgte nach dem förmlichen Souveränitätsverzicht des jordanischen Königs Hussein auf die Westbank am 31. Juli 1988: Hussein übergab die Verantwortung an die PLO, der jedoch die Qualität eines Völkerrechtssubjets fehlte.

Die Osloer Vereinbarungen von 1993 und 1995 waren keine Friedensverträge, weil nur der Staat Israel den Anspruch auf nationale Souveränität geltend machen konnte. Ob sie eine völkerrechtliche Qualität haben, ist umstritten. So hat ein Berater Bill Clintons, Aaron David Miller, Oslo als den Prozess „einer höchst schiefen Asymmetrie von Interessen“ bezeichnet. Für Khalidi ließen die Vereinbarungen die Qualität eines allseits verbindlichen Vertrages vermissen. Ein Blick auf die Präambel der Prinzipienklärung zeigt, dass der Regierung des Staates Israel „in Oslo“ die „PLO-Gruppe (innerhalb der jordanisch-palästinensischen Delegation bei der [Madrider] Friedenskonferenz, die ‚Palästinensische Delegation‘, gegenüberstand. Bis 1999 verdoppelte sich fast die Zahl der Siedlungen in der Westbank.

Wenn, wie behauptet worden ist, auch Urkunden den Grundsätzen des völkerrechtlichen Vertragsrechts unterstehen, welche nicht als Verträge zu bezeichnen seien (Menzel/Ipsen), dann wäre zur Abstützung dieser Auffassung im Falle des israelisch-palästinensischen Konflikts ein Wort der UN-Generalversammlung hilfreich gewesen, selbst wenn es keine Bindungswirkung entfaltet hätte. Auffällig ist jedoch, dass in nachfolgenden UN-Resolutionen kein Bezug auf Oslo vorgenommen worden ist.

So gilt die Interpretation von Außenminister Shimon Peres 1992 vor dem Auditorium einer internationalen Konferenz in Washington: Die Palästinenser müssten verstehen,

„dass der Unterschied zwischen Unabhängigkeit und Autonomie nicht nur ein [beschränktes] Maß an Unabhängigkeit darstellt, sondern dass Autonomie ein Maß an Unklarheit in sich trägt. Die Autonomie besteht in einer Versuchszeit [in der sich die Palästinenser der Unabhängigkeit als würdig erweisen müssen] und birgt bewusst ein sehr gewichtiges Maß an Doppeldeutigkeit in sich.“

Wir waren darauf vorbereitet, hat Uri Savir, Israels Chefunterhändler bei den Geheimverhandlungen auf dem Weg in die Prinzipienklärung, Peres' Einschränkungen bestätigt: Die PLO sei als Repräsentantin des palästinensischen Volkes anerkannt worden, ohne ihre Version als Führerin eines palästinensischen Staates zu übernehmen. An dieser Vorgabe hat sich wenig geändert.

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat im Mai 2011 vor dem Bundestag die Befürchtung geäußert, dass der „Siedlungsbau ... eine Zwei-Staaten-Lösung schon bald unmöglich machen“ könnte. Dennoch hat sie gemeinsam mit Obama wenige Tage später palästinensischen Plänen eine Absage erteilt, die förmliche Anerkennung des Staates Palästina zu unterstützen. Beide Regierungschefs setzen auf die schnelle Wiederaufnahme von israelisch-palästinensischen Verhandlungen. Die Vorstellung ist aussichtslos, dass die Versäumnisse der Vergangenheit bis zum September auch nur andeutungsweise aufgeholt werden können, um den als „unhaltbar“ apostrophierten Status quo aufzubrechen.

Nach gegenwärtiger Lage der Dinge wird alles darauf ankommen, ob sich die USA und die Europäer auf einen Textvorschlag verständigen, der den politischen Immobilismus Israels beendet und Mahmud Abbas davon überzeugt, dass die bekannten Parameter

einer Regelung – wer hat den Mut, noch vom Frieden zu sprechen? – samt einem Zeitplan und wirksamen Überprüfungsinstrumenten eine in die Zukunft weisende Wiederaufnahme der Verhandlungen rechtfertigen. Es wird nicht ausreichen, zur Siedlungspolitik bloß die Urteile „Illegitimität“ (so die USA) oder „Illegalität“ (so die EU) zu bemühen, hinter denen sich operative Uneinigkeit und politische Widerwilligkeit verbergen.

Unabhängig davon, dass die Aufnahme diplomatischer Beziehungen jedem Staat vorbehalten bleibt, läuft die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen darauf hinaus, dass Palästina als Staat zu behandeln wäre. Nachdem bislang allein Hamas mit westlichen Forderungskatalogen konfrontiert worden ist, würde die verweigerte Proklamation Palästinas nunmehr auch der politischen Delegitimierung der Führung in Ramallah gleichkommen.

Benutzte Literatur:

Abrams, Elliott: Return to Sender. A foolish letter from 'wise men' on the Middle East, in „The Weekly Standard“ 27.04.2011.

Alpher, Yossi, Colette Avital, Shlomo Gazit, and Mark Heller: Buying Into Palestinian Statehood, in „The New York Times“ 24.06.2011.

Arndt, Felix, und Anja Schubert: Zur möglichen Ausrufung eines Staates Palästina. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Juni 2011.

(Ashrawi, Hanan:) PLO leader slams US, German stance as counterproductive, via www.maannews.net 08.06.2011.

Beilin, Yossi: The Path to Geneva. The Quest for a Permanent Agreement, 1996 – 2004. New York 2004.

Benvenisti, Eyal: The International Law of Occupation. With a new preface by the author. Princeton and Oxford 1993.

Benziman, Uzi: From Oslo to Muqata, in „Haaretz“ 14.09.2003.

Reiner Bernstein: Der verborgene Frieden. Politik und Religion im Nahen Osten. Berlin 2000.

Bernstein, Reiner: Von Gaza nach Genf. Die Genfer Friedensinitiative von Israelis und Palästinensern. Schwalbach/Ts. 2006.

Blum, Yehuda Z.: The Missing Reversioner: Reflections on the Status of Judea and Samaria, in „Israel Law Review“ 3 (1968), S. 279-301.

Eldar, Akiva: The battle for September, in „Haaretz“ 05.06.2011.

Friedman, Thomas: What to Do With Lemons, in „New York Times“ 18.06.2011.

Ghanem, As'ad: The Palestinian Regime. A „Partial Democracy.“ Brighton 2001.

Halevy, Efraim: A Strategy for Israel in the Changed Middle East, in „Jerusalem Center for Public Affairs“ 11(2 August 2011)11.

Khalidi, Rashid: Preliminary Historical Observations on the Arab Revolutions of 2001, in „Jadaliyya (Graffiti)“ 21.05.2011.

Khalidi, Rashid: Resurrecting Empire. Western Footprints and America's Perilous Path in the Middle East. Boston 2004.

Kornelius, Stefan: Fahrplan aus dem Schlamassel, in SZ 26.05.2011, S. 4.

Mansour, Camille: Toward a New Palestinian Negotiation Paradigma, in „Journal of Palestine Studies“ # 159 XL(Spring 2011)3, S. 38 ff., nennt vier Gründe, warum die palästinensische Führung in Oslo gescheitert sei: a) Ihr fehlte die Kompetenz und die Kenntnis der zur Verhandlung stehenden Themen; b) Ihre Verhandlungspositionen gründeten nicht auf dem internationalen Recht; c) Ihre englischen Sprachkenntnisse ließen zu wünschen übrig; d) Sie nahm die machtpolitische Unebenbürtigkeiten nicht zur Kenntnis. Hinzu komme, dass a) den Mitgliedern des Verhandlungsteams die notwendigen Qualifikationen fehlten und sie ungenügend auf die Themen der Verhandlungen vorbereitet waren; b) qualifizierte Personen ausgeschaltet wurden, weil sie der politischen Führung „Kopfschmerzen“ bereiteten; c) manche

Personen in das Verhandlungsteam einbezogen wurden, ob sie besser als Berater für bestimmte Themen gedient hätten.

Menzel, I., und K. Ipsen: Völkerrecht. 4. Aufl. München 1999.

Miller, Aaron David: The Much Too Promised Land. New York 2008.

Peres, Shimon: Israel, the U.S. and the Future of the Region. International Policy Conference, September 1, 1992.

(*Peres, Shimon:*) Yossi Verter: Peres warns: Israel in danger of ceasing to exist as Jewish state, in „Haaretz“ 17.06.2011.

Rubinstein, Danny: Arafat is not the torrent that swept him along, in „Haaretz“ 11.10.2000.

Savir, Uri: The Process. 1,100 Days that Changed the Middle East. New York 1998.

Segal, Jerome M.: Palestinian Unilateralism: Step-2 and Israeli Strategy, in „Haaretz“ 27.05.2011.

Shamgar, Meir: Occupied Territories or Disputed Territories?, in „Jerusalem Center for Public Affairs“ vol. 1, September 2, 2001. Der Autor zitierte seine Bewertung aus den 1970er Jahren.

Shikaki, Khalil: Palestinians Divided, in „Foreign Affairs“ January/February 2002.

Shlaim, Avi: The Oslo Accord, in „Journal of Palestine Studies“ # 91, XXIII(Spring 1994)3, S. 24 ff.
