

Palästina bei den Vereinten Nationen

Optionen, Risiken und Chancen eines palästinensischen Antrags auf Vollmitgliedschaft und Anerkennung

Muriel Asseburg

Im Herbst will die palästinensische Führung den Antrag stellen, Palästina als Vollmitglied der Vereinten Nationen (VN) aufzunehmen und als Staat anzuerkennen. Die Unterstützung des größten Teils der Staatengemeinschaft ist ihr dabei sicher – ebenso wie ein US-amerikanisches Veto im Sicherheitsrat, das eine Vollmitgliedschaft verhindern wird. Ungeachtet dieses absehbaren Ausgangs sollten Deutschland und seine Partner in der EU eine Zweistaatenregelung in Nahost weiterhin aktiv unterstützen. Insofern sollten sie auch den palästinensischen Staat geeint anerkennen und für seine VN-Mitgliedschaft votieren. Gleichzeitig gilt es die Chance zu nutzen, auf internationaler Ebene Parameter für eine Konfliktregelung zu verankern.

Im September 2010 verkündete US-Präsident Barack Obama vor der VN-Generalversammlung, er wolle binnen eines Jahres Frieden zwischen Israel und den Palästinensern stiften. Dann könne man im Herbst 2011 einen unabhängigen und souveränen Staat Palästina als neues VN-Mitglied willkommen heißen. Kurz darauf brachen die Konfliktparteien ihre Verhandlungen wieder einmal ab. Die palästinensische Führung sah sich durch Obamas Forderung nach einem Siedlungsstopp darin bestärkt, erst dann zu verhandeln, wenn die israelische Regierung die Aussetzung des ohnehin nur partiellen Siedlungsstopps widerrief. Die israelische Regierung erhob die Forderung nach Anerkennung Israels als jüdischen Staat zur Vorbedingung von Verhandlungen, später zudem, dass das paläs-

tinensische Versöhnungsabkommen vom Mai 2011 rückgängig gemacht werde – der palästinensische Präsident müsse sich zwischen »Frieden mit Israel und Frieden mit der Hamas« entscheiden.

Für die Palästinenser wurde zusehends erkennbar, dass Verhandlungen mit der Netanjahu-Regierung nicht zu einem Kompromiss führen würden. Bei einer Rede vor beiden Häusern des US-Kongresses Ende Mai 2011 umriss der israelische Premier seine Position: Die Grenzen vom 4. Juni 1967 seien für Israel nicht zu verteidigen (»non-defensible borders«), ganz Jerusalem müsse geeinte Hauptstadt des Staates Israels bleiben, entlang des Jordans werde eine dauerhafte israelische Präsenz geben, ein Rückkehrrecht für palästinensische Flüchtlinge könne nicht gewährt werden.

Die Kluft zwischen den Verhandlungspositionen würde folglich unüberwindbar sein. Die Mitglieder des Nahostquartetts (USA, EU, Russische Föderation und VN) konnten sich bei ihrem Treffen im Juli 2011 nicht auf eine gemeinsame Position einigen, um Verhandlungen wieder in Gang zu setzen.

Fayyad-Plan und Aussöhnung

Bereits im August 2009 hatte Salam Fayyad, Premierminister der Ramallah-Regierung, einen Plan zur Staats- und Institutionenbildung vorgelegt, der binnen zwei Jahren zur Eigenstaatlichkeit führen sollte. Die EU, ihre Quartett-Partner, internationale Organisationen und selbst Israel begrüßten die Bemühungen Fayyads enthusiastisch. Und seine Erfolge sind beachtlich: beim Ankurbeln der Wirtschaft, beim Ausbau der Infrastruktur, bei der Optimierung der Administration und bei der Verbesserung der Sicherheitslage. Doch sind diese Fortschritte auf rund 40 Prozent der durch Siedlungen, Siedlungsinfrastruktur und die Sperranlagen zerstückelten Westbank beschränkt. Ost-Jerusalem blieb ausgeklammert. Der von der Hamas regierte Gaza-Streifen steht nach wie vor unter Blockade.

Dennoch: Im Frühjahr 2011 haben die VN, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank bestätigt, dass die Palästinenser die Voraussetzungen von Staatlichkeit erfüllen – soweit dies unter fortdauernder Besatzung möglich ist. Ende Juli erklärte auch der VN-Sonderbeauftragte für den Nahostfriedensprozess, Robert Serry, vor dem Sicherheitsrat, dass die Palästinensische Autorität (PA) in der Lage sei, »die Verpflichtungen, die mit Eigenstaatlichkeit einhergehen, zu jedem Zeitpunkt in der nahen Zukunft zu übernehmen«.

Mit dem sogenannten Versöhnungsabkommen, das Vertreter der verfeindeten Gruppierungen Fatah und Hamas sowie kleinerer palästinensischer Fraktionen Anfang Mai in Kairo unterzeichneten, wurde ein erster Schritt zur Überwindung der palästinensischen Spaltung vollzogen. Die Umsetzung der Vereinbarung ist allerdings

über die Frage der Ernennung des Premierministers ins Stocken geraten.

Optionen bei den VN

Die palästinensische Führung will im Herbst einen Antrag auf Aufnahme als Vollmitglied in die VN sowie auf Anerkennung des Staates Palästina stellen. Dafür hat sie die Zustimmung aller relevanten PLO-Gremien und die Unterstützung der Arabischen Liga. Wie der PLO-Vorsitzende genau vorgehen will, ist jedoch bis heute nicht geklärt. Denn es gibt erhebliche Zweifel, dass Aussicht auf Erfolg besteht – und was Erfolg in diesem Kontext bedeutet.

Prinzipiell geht es um zwei unterschiedliche Anliegen. Der erste betrifft den Status Palästinas bei den Vereinten Nationen. Die Vollmitgliedschaft, wie sie beantragt werden soll, steht grundsätzlich allen friedliebenden Staaten offen, die die Verpflichtungen der VN-Charta anerkennen und in der Lage sind, sie zu erfüllen. Die Generalversammlung müsste mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmen, nachdem der Sicherheitsrat – mit mindestens neun Stimmen und ohne Veto – eine Empfehlung ausgesprochen hat. Dieser Weg scheint allerdings derzeit versperrt, da im Sicherheitsrat mit einem Veto der USA zu rechnen ist.

Zumindest ließe sich der Status Palästinas bei den Vereinten Nationen verbessern. Dies könnte die Generalversammlung auch ohne Empfehlung des Sicherheitsrats mit Mehrheit beschließen. Allerdings kämen Palästina unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft kaum mehr Rechte zu. Schon jetzt genießt Palästina einen Status als Beobachter mit weitgehenden Rechten (UNGA Res. 52/250 von 1998). Eine Option wäre, Palästina zu einem »non-member state« – analog dem Vatikan bzw. der Schweiz vor ihrer Mitgliedschaft 2002 – und zu einem permanenten Beobachter aufzuwerten. Konkret könnte Palästina das Recht erhalten, Kandidaten für Ämter in VN-Organisationen zu benennen und Vollmitglied in den Unterorganisationen der VN zu werden.

Das zweite Anliegen betrifft die Anerkennung des Staates Palästina durch eine größtmögliche Zahl von Staaten. Diese Anerkennung muss zwar bilateral ausgesprochen werden. Sie könnte aber durch eine Resolution der Generalversammlung quasi »gekrönt« werden. Die Palästinenser erwarten, dass eine Zweidrittelmehrheit der Mitgliedstaaten für eine solche Resolution stimmen würde. Garantiert sind ihnen die 129 von insgesamt 193 Stimmen aber nicht. Rund 120 Staaten haben Palästina bislang anerkannt – die allermeisten in Reaktion darauf, dass die Exilführung der PLO eine Zweistaatenregelung akzeptierte und im November 1988 den Staat ausrief. Hinzu gekommen sind in letzter Zeit 13 Anerkennungen, vor allem von lateinamerikanischen Staaten. Weitere, etwa Honduras, haben eine Anerkennung angekündigt. Nicht auszuschließen ist jedoch, dass sich einige ehemalige Ostblockstaaten, die zur Gruppe der 120 anerkennenden Staaten gezählt werden, im Herbst gegen eine De-jure-Anerkennung entscheiden.

Würde sich eine Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung für eine Anerkennung aussprechen, wäre dies in erster Linie ein politischer Erfolg. Völkerrechtliche Bedeutung hätte ihr Votum nicht. Denn die Unterstützung einer solchen Resolution würde zwar rechtliche Bindungskraft im Sinne einer Anerkennung entfalten – aber nur für diejenigen Staaten, die sie unterstützen. Zu einem allgemein anerkannten Staat würde Palästina dadurch nicht.

Risiken

Drei Argumente werden gegen eine Anerkennung vorgebracht: Ein unilaterales Vorgehen der Palästinenser stünde im Widerspruch zum Friedensprozess bzw. würde ihn gefährden; es würde Israel delegitimieren; und es könnte eine neue Welle der Gewalt hervorrufen.

Als unilateral lässt sich ein Antrag bei den VN kaum ernsthaft bezeichnen. Den Palästinensern geht es gerade darum, sich der Unterstützung der internationalen Ge-

meinschaft zu versichern und den Konflikt zu internationalisieren. Zudem ist es allerhöchste Zeit, neue Wege zu einer Zweistaatenregelung zu finden. Denn wenn die Fragmentierung des Territoriums weiter fortschreitet, das für den palästinensischen Staat vorgesehen ist, wird sich diese Regelung bald nicht mehr realisieren lassen. Im Friedensprozess gab es nach dem sogenannten Interimsabkommen (auch: Oslo-II-Abkommen) von 1995 keinen nennenswerten Verhandlungsfortschritt mehr. Insofern haben sich auch die USA und das Nahostquartett als Friedensvermittler diskreditiert.

Zweifelsohne würde die Anerkennung viele Hürden nicht beseitigen, die einer effektiven palästinensischen Staatlichkeit im Wege stehen: das Besatzungsregime, die Präsenz israelischer Siedler und Soldaten in der West Bank und in Ost-Jerusalem, die Abriegelung Ost-Jerusalems, die Blockade des Gaza-Streifens. Ebenso wenig würde sie eine Regelung der weiteren bilateralen Streitfragen herbeiführen. Doch es geht gar nicht darum, Verhandlungen zu ersetzen. Vielmehr steht im Vordergrund, das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser zu verwirklichen, die Konturen einer Zweistaatenregelung zu definieren und eine ausgewogenere Ausgangsposition für Verhandlungen zu schaffen. Somit besteht auch nicht die Gefahr, Israel zu delegitimieren. Im Gegenteil: Die Palästinenser fordern ja gerade eine Anerkennung ihres Staates in den Grenzen von 1967, also neben Israel.

Da eine Anerkennung oder VN-Mitgliedschaft keine greifbaren Verbesserungen für die palästinensische Bevölkerung bringen würde, fürchten manche, dass enttäuschte Erwartungen der Auslöser von Gewalt sein könnten. Dies ist nicht ausgeschlossen: Schon Massendemonstrationen, wie sie zeitgleich mit dem VN-Prozess geplant sind, könnten leicht gewaltsam eskalieren. Ob dies geschieht, wird in entscheidendem Maße vom israelischen Umgang mit diesen Demonstrationen und der israelischen Reaktion auf die palästinensische Initiative abhängen. Wenig hilfreich wären Gegenmaßnahmen, wie sie die israelische Seite

angedroht hat: die Aufkündigung der Oslo-Abkommen; das Einstellen der Überweisung von Steuergeldern, Abgaben und Zöllen, die Israel von bzw. für Palästinenser erhebt; der Abbruch der Sicherheitskooperation oder gar die Annexion von Teilen der West Bank. Wenig hilfreich wäre auch, wenn die US-Administration Hilfsleistungen einstellt, wie der Kongress dies fordert.

Die Enttäuschung der palästinensischen Bevölkerung dürfte indes noch deutlich größer sein, wenn weder der von Fayyad betriebene Institutionenaufbau noch Verhandlungen oder der Weg vor die VN die Unabhängigkeit voranbringen. Und es stellt sich die Frage: Welcher Weg verbliebe den Palästinensern noch, wenn ihnen alle friedlichen und rechtlichen Möglichkeiten verbaut sind, ihre völkerrechtlich verbrieften Ansprüche einzulösen?

Die Enttäuschung über das Scheitern eines Vorstoßes bei den VN könnte eine Entwicklung in Gang setzen, die in der Regel unter dem Schlagwort »dritte Intifada« diskutiert wird. Im deutlichen Unterschied zur ersten (gewaltarmen) und zweiten (von Guerillataktiken geprägten) Intifada würde sie wohl insbesondere eine stärkere regionale Komponente haben. Auch wenn die Palästinenser zunehmend einen »zivilen Widerstand« propagieren, besteht durchaus die Gefahr einer gewaltförmigen Eskalation bis hin zu einem regionalen Krieg. Denn einige der Nachbarstaaten könnten im Anstacheln von Auseinandersetzungen die Chance sehen, von ihren internen Problemen abzulenken. Die Konfrontationen an der syrisch-israelischen Grenze Anfang Juni 2011 (zum Jahrestag des Kriegsbeginns von 1967) gaben einen Vorgeschmack davon. Auch in anderen Nachbarstaaten ist mit Solidaritätsbekundungen zu rechnen. Für die arabischen Regierungen dürfte es angesichts des Arabischen Frühlings noch unattraktiver als bislang werden, als Grenzschilder Israels aufzutreten, falls Zivilisten aus den Nachbarstaaten friedlich auf Israels Grenzen zu marschieren.

Die deutsche Haltung überdenken

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben seit Beginn des Oslo-Prozesses 1993 die Bildung eines palästinensischen Staates mit beträchtlichen finanziellen und technischen Hilfen gefördert. Gegen Ende der in Oslo vereinbarten Interimsperiode kündigte die EU im März 1999 an, einen palästinensischen Staat »zu gegebener Zeit« anerkennen zu wollen. Diesen Willen hat sie in ihren Ratschlussfolgerungen vom Dezember 2009 und 2010 bekräftigt. Deutschland hat diese Haltung als der größte europäische Geber für die Palästinenser aktiv mitgetragen. Im Mai 2011 hat sich die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage der Einschätzung angeschlossen, dass die PA »in Schlüsselbereichen bereits oberhalb der Schwelle eines funktionierenden Staates agiert«.

Die Bundesregierung sollte daher ihre bislang ablehnende Haltung überdenken und im Rahmen der EU an der Unterstützung einer Zweistaatenregelung konsequent festhalten, den palästinensischen Staat anerkennen und sich für seine Vollmitgliedschaft in den VN aussprechen. Alles andere wäre ein Debakel für die Glaubwürdigkeit Deutschlands und der EU in der arabischen Welt – und weit darüber hinaus.

Zugleich sollten die Europäer klar machen, dass sie Israels legitime Interessen ernst nehmen. Auch deshalb sollten sie versuchen, die entsprechenden Resolutionen im Vorfeld mit Parametern für eine Konfliktregelung zu verknüpfen, die sie bereits im Februar 2011 im Sicherheitsrat vorgelegt haben: eine territoriale Regelung auf der Basis der 1967er Grenzen mit vereinbartem Gebietstausch; Sicherheitsarrangements, die beider Bedürfnisse berücksichtigen; eine gerechte und vereinbarte Regelung für die Flüchtlinge; Jerusalem als Hauptstadt beider Staaten. Eines liegt auf der Hand: Ohne eine aktive, konsistente Vermittlung durch die internationale Gemeinschaft bestehen kaum Chancen auf Konfliktregelung, unterlässt sie aber aktives Krisenmanagement, droht eine gewaltsame Eskalation – und das Aus für die Zweistaatenregelung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin 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