

CHECK.punkt

EDITORIAL

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Freundinnen und Freunde
der Friedrich-Ebert-Stiftung,

es war das zentrale Thema des Sommers in Ramallah: der Gang der Palästinenser vor die Vereinten Nationen (UN). Bis zuletzt war nicht klar, was genau im Rahmen der Kampagne „Palästina 194“, wie der Schritt in den Palästinensischen Gebieten genannt wurde, angestrebt wurde. Aufgrund der erwarteten Zuspitzung lag in den Tagen vor der angekündigten Rede des palästinensischen Präsidenten Mahmud Abbas in New York spürbar Spannung in der Luft.

Vergangene Woche überreichte Abbas schließlich UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon den Antrag auf Vollmitgliedschaft Palästinas in den UN und wandte sich mit einer von vielen als bewegend empfundenen Rede an die Weltöffentlichkeit.

Palästinensische Initiativen bei den UN sind damit in den Fokus der weltweiten Aufmerksamkeit gerückt. Dabei wird oft übersehen, dass palästinensische UN-Initiativen seit Jahrzehnten kontrovers diskutiert werden. Letztlich spielen die UN seit dem Teilungsplan von 1947 eine

zentrale Rolle im israelisch-palästinensischen Konflikt. Zahlreiche speziell mit der palästinensischen Sache befasste UN-Organisationen zeugen von der besonderen Bedeutung der Weltorganisation für die Palästinenser.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen bemüht sich dieser Check-Punkt der FES daher um einen Rückblick auf die bisherige Arbeit der Palästinenser in den UN. Ein solcher Überblick ist nicht zuletzt für eine Einordnung der Chancen und Risiken eines UN-Votums hilfreich. Ich wünsche Ihnen viel Vergnügen bei der Lektüre!

Mit den besten Grüßen aus Jerusalem

Dr. Michael Bröning

Direktor des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Ost-Jerusalem

CHECK.punkt

Palästina und die Vereinten Nationen: Was bisher geschah

Von Benedikt Springer

1. Von 1974 bis September 2011 – eine Retrospektive

Beobachterstatus im Wandel

Die Repräsentation der Palästinenser bei den UN geht auf das Jahr 1974 zurück. Am 13. November hatte der Präsident der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) Jassir Arafat als erster palästinensischer Repräsentant in der Geschichte vor der UN-Generalversammlung gesprochen. Arafats Rede war ein Prozess einer zunehmenden internationalen Anerkennung der PLO als Vertretung aller Palästinenser vorangegangen. Einige Tage darauf wurde von der Generalversammlung die Resolution 3237 (XXIV) veröffentlicht – die Geburtsstunde des palästinensischen Beobachterstatus' in den UN. Die PLO erlangte damit das Recht zur Teilnahme an allen Sitzungen der Generalversammlung und internationalen Konferenzen der UN.

Der Status der PLO wurde in den folgenden Jahren schrittweise aufgewertet. Die Proklamation des Staates Palästina durch die Unabhängigkeitserklärung von Algier 1988 erwies sich in der Entwicklung der Repräsentation bei den UN als Meilenstein. Die Generalversammlung entschied, dass künftig anstelle von „PLO“ die Bezeichnung „Palästina“ im UN-System verwendet werden sollte. Einer Anerkennung des Staates Palästina kam dies bereits sehr nahe, gleichzeitig wurde jedoch betont, dass der formale Status der PLO – als nicht-staatlicher Beobachter – bestehen bleibe.

Der dritte und für die Handlungsfähigkeit

der palästinensischen UN-Politik bisher bedeutendste Entwicklungsschritt war die Verabschiedung von Resolution 52/250 der Generalversammlung am 7. Juli 1998. Der PLO-Beobachtermission wurden zahlreiche zusätzliche Rechte zur Partizipation eingeräumt, etwa das Recht, in der Generaldebatte zur Eröffnung jeder Sitzung der Generalversammlung zu sprechen, Tagesordnungspunkte einzubringen und gemeinsam mit anderen Vollmitgliedern Resolutionsentwürfe vorzulegen. Dies bedeutete eine substantielle Aufwertung des palästinensischen Beobachterstatus'. Verglichen mit den Rechten der anderen nicht-staatlichen UN-Beobachter wurde der PLO de facto eine Sonderstellung unter diesen Entitäten verliehen. Es wurde daher auch von einem Status sui generis gesprochen, der ab 1998 den formalen Rahmen für die Aktivitäten der palästinensischen Politik in den UN bildete.

Wer und was? Akteure und Instrumente palästinensischer UN-Politik

Das Recht, vor der Generalversammlung zu sprechen, war bisher das zentrale Instrument für die breitenwirksame Vertretung der eigenen Anliegen auf UN-Ebene. Es ermöglichte den palästinensischen Repräsentanten, die versammelten Staaten der Weltorganisation gleichzeitig anzusprechen. Die bedeutendste Bühne war hierbei die jährliche Generaldebatte zur Eröffnung der regulären Sitzungen der Generalversammlung, in der die hochrangigsten Vertreter der Mitgliedstaaten Reden halten. Es waren somit bisher der PLO-Führer Jassir Arafat und dessen Nachfolger Abbas, die sich in diesem Rahmen an die Generalversammlung wandten. Der Fokus ihrer Statements war dabei von der jeweils aktuellen politischen Großwetterlage des Konflikts abhängig. So gab sich Arafat, der sich in seiner ersten Rede auf UN-Ebene

CHECK.punkt

1974 noch als entschlossener Freiheitskämpfer präsentiert und das Recht auf bewaffneten Widerstand betont hatte, 1998 vor dem Hintergrund des Oslo-Prozesses und des Sharm el-Sheikh-Memorandums noch hoffnungsvoll und kompromissbereit, während er 2001 angesichts der Verdopplung der israelischen Siedlungen seit Beginn des Oslo-Prozesses scharfe Kritik übte. Abbas Beiträge waren seit seinem ersten Auftritt in der Generaldebatte 2006 praktisch inhaltlich identisch – nur ein weiterer Beleg für die seit Jahren ausbleibenden Verhandlungsfortschritte.

Weitere Reden, etwa im Plenum und Ausschüssen der Generalversammlung oder vor dem Sicherheitsrat, wurden mit wenigen Ausnahmen vom „UN-Botschafter“ der PLO gehalten. Seit 2005 hat Riyad Mansour diese Position inne. Besonders aktiv war man hier in Ausschüssen, die speziell mit der palästinensischen Frage befasst sind, wie insbesondere dem seit 1975 existierenden Committee on the Inalienable Rights of the Palestinian People (CEIRPP). Aber auch in Ausschüssen, in denen inhaltlich an die eigene Situation angeknüpft werden konnte – etwa zu Menschenrechtsfragen oder Diskriminierung – partizipierten die Palästinenser auf regelmäßiger Basis.

Ein zweites wichtiges Handlungsfeld in der Arbeit der palästinensischen UN-Mission war die Mitwirkung an der Erstellung und Einbringung von Resolutionsentwürfen. Das Recht, gemeinsam mit anderen Staaten Resolutionsentwürfe zu Nahostfragen in der Generalversammlung einzureichen, war in der Statusaufwertung von 1998 verbrieft worden. Bereits im ersten Jahr wurde von dieser Möglichkeit mit der Unterstützung von 21 solcher Entwürfe intensiv Gebrauch gemacht. Dies ist einer der Gründe, weshalb es mehr UN-Resolutionen zu Palästina als zu jedem anderen Thema gibt.

Sehr aktiv war die palästinensische UN-Mission auch im Versenden von Anschreiben an den UN-Generalsekretär, um Anliegen direkt an die hochrangigste Persönlichkeit im UN-System zu richten. Solche Briefe, in denen thematisch v.a. auf illegale Handlungen Israels in den palästinensischen Gebieten hingewiesen wurde, wurden in den vergangenen Jahren fast wöchentlich verschickt.

Wen wie überzeugen? Verbündete, Gegner und Taktik

Seit 2005 veröffentlicht die palästinensische UN-Mission umfassende Jahresberichte zu den in der Generalversammlung behandelten Resolutionen mit Palästina-Bezug und dem jeweiligen Abstimmungsverhalten. Dies bedeutet einen wesentlichen Professionalisierungsschritt: Abstimmungsmuster können nun identifiziert, Vergleiche mit den Jahren davor angestellt und Rückschlüsse auf die Unterstützung palästinensischer Anliegen unter allen UN-Mitgliedstaaten gezogen werden. Eine Analyse der Berichte zeigt deutlich, dass meist eine breite Mehrheit von bis zu 170 Staaten für die seither rund 15 Resolutionen pro Jahr gestimmt hat. Neben Israel und den USA lehnten nur die Marshall Inseln, Mikronesien, Nauru und Palau praktisch jede Resolution ab. Auffällig ist, dass es bis dato kaum „swing states“ gab – Staaten, bei denen sich die Zustimmung und Ablehnung in etwa die Waage halten. Dies war nur bei Australien und Kanada der Fall. Dagegen konnte die Zustimmung der meisten anderen Mitgliedstaaten in den allermeisten Fällen verbucht werden. Dies galt auch für das Abstimmungsverhalten der europäischen Staaten.

Diese Muster im Abstimmungsverhalten legen auch die Taktik nahe, die die palästinensische Politik in den UN bestimmte und mit der die Zustimmung möglichst

CHECK.punkt

vieler Mitgliedstaaten erzielt werden sollte. Ein gut dokumentiertes Beispiel sind hier die erfolgreichen Bemühungen um die Einsetzung der 10. „Emergency Special Session“ (ESS) der Generalversammlung im Frühjahr 1997: Über ein neues Siedlungsprojekt in Ost-Jerusalem war eine Auseinandersetzung entbrannt; eine Resolution zur Verurteilung des Projekts scheiterte im Sicherheitsrat am Veto der USA. Die palästinensische Beobachtermission setzte sich in der Folge für die Einsetzung einer ESS auf Basis der „Uniting for Peace“-Resolution ein. (2) Die Taktik bestand darin, sich zunächst an die arabischen Staaten zu wenden, um einen entsprechenden Resolutionsentwurf, den die palästinensische UN-Mission vorbereitet hatte, einzubringen. Darauf wurde versucht, die Zustimmung der Mitglieder der Bewegung der blockfreien Staaten zu erzielen, um sich schließlich an die übrigen Staaten zu wenden. Der Fokus lag hierbei insbesondere auf den EU-Staaten, mit denen in Verhandlungen an der Formulierung des Entwurfes gefeilt wurde. Es gelang, Übereinstimmung mit der EU zu erzielen. Die entsprechende Resolution wurde schließlich in der ersten Sitzung der ESS mit einer Mehrheit von 134 Stimmen angenommen. Dem standen drei Gegenstimmen (Israel, USA, Mikronesien) und elf Enthaltungen gegenüber, darunter u.a. Deutschland nach einem kurzfristigen Positionsschwenk. Das Beispiel der 10. ESS zeugt zum einen von dem nicht zu unterschätzenden Potential der Politik der palästinensischen Beobachtermission. Zum anderen hat auch die aktuelle Kampagne erkennbar auf die skizzierte Taktik zurückgegriffen.

Die Kampagne „Palästina 194“ (1)

Der Plan der palästinensischen Führung für die Kampagne bei den UN bestand aus

zwei Elementen: zum einen dem Antrag auf Vollmitgliedschaft und zum anderen der Anerkennung des palästinensischen Staates in den Grenzen von 1967 mit Ost-Jerusalem als Hauptstadt. Nach dem angekündigten Veto der USA gegen einen solchen Antrag im Sicherheitsrat war spätestens im Juni klar, dass es letztlich um eine Resolution der Generalversammlung gehen würde, in der in irgendeiner Form die Anerkennung des Staates und die Aufwertung des UN-Beobachterstatus zu dem eines Nichtmitgliedstaates („non-member state“) enthalten sein würde.

Um die, für eine Resolution der Generalversammlung notwendige, Zweidrittelmehrheit von insgesamt mindestens 129 Stimmen zu erreichen, begann angesichts der bereits begrenzten Zeitressourcen eine eifrige diplomatische Offensive. Im Rahmen eines Treffens mit allen palästinensischen Gesandten und Botschaftern am 22. Juli in Istanbul gab Abbas dafür persönlich Leitlinien vor.

Das taktische Vorgehen wies in zentralen Aspekten Parallelen zu jenem im Falle der 10. ESS auf. So wandte man sich bei der Ausarbeitung des Resolutionsentwurfes zunächst an die Arabische Liga. Dieser sollte auch die offizielle Einreichung obliegen. Auf der Basis des mit den arabischen Staaten abgestimmten Entwurfes wurde in der Folge bei den Regierungen der EU-Staaten um Zustimmung geworben. Deren Stimmen waren besonders umkämpft, spielten sie doch auch im Konzept des israelischen Ministerpräsidenten Benjamin Netanjahu einer „moralischen Mehrheit“ eine wesentliche Rolle. Abbas kam zu diesem Zweck auch zweimal binnen kurzer Zeit mit der EU-Außenbeauftragten Catherine Ashton zusammen. Bei den Gesprächen wurde über eine Koordination mit der EU bei der Formulierung des Entwurfes diskutiert, die es den EU-Staaten erlauben sollte, in der Generalversammlung geschlossen für die

CHECK.punkt

Resolution zu stimmen. Trotz des Ringens um eine gemeinsame Position, um „mit einer Stimme zu sprechen“, lag eine solche bis zuletzt in weiter Ferne.

2. Was bringt der UN-Gang?

Vatikan: Vorbild für die Statusaufwertung?

Der Status eines „ständigen Beobachters“ ist in der Charta der UN nicht erwähnt. Das Phänomen hat sich erst auf der Basis von Entscheidungen der Generalversammlung und langjähriger Praxis entwickelt. In der aktuellen Debatte wird der Vatikan als Referenz für den zukünftigen Status der palästinensischen Vertretung genannt. Dieser hat derzeit als einzige Entität jenen Status inne, der auch von den Palästinensern angestrebt wird: den Beobachterstatus eines Nichtmitgliedstaates („non-member state observer“).

Die Rechte, die ein ständiger UN-Beobachter erhält, werden allerdings im Detail für den jeweiligen Einzelfall festgelegt. Es gibt somit auch keine allgemeingültige Rechtsgrundlage für den „non-member state“-Status. Internationale Beobachter haben jüngst sogar aufgezeigt, dass der Vatikan bei der Aufwertung des eigenen Status auf die Rechte der PLO verwiesen hat. (3) Einen Automatismus gibt es bei der diskutierten Statusaufwertung daher nicht. Viel mehr wird das Resultat der Initiative Gegenstand von Verhandlungen sein, die noch Wochen bis Monate andauern können.

Drei Neuerungen im Fokus

Schon bisher verfügt die palästinensische UN-Mission über Rechte, die um einiges weitreichender sind, als jene der anderen nicht-staatlichen Beobachter – daher auch die bisherige Bezeichnung als Beobachter

sui generis. V.a. das umfassende Rederecht und die Möglichkeit, sich an der Vorbereitung und Einreichung von Resolutionen zu beteiligen, sind zentrale Alleinstellungsmerkmale. Eine formale Gleichstellung mit dem aktuellen Status des Vatikan würde v.a. mit drei zentralen Konsequenzen für den Status der Palästinenser einhergehen:

- Die Mitgliedschaft in den meisten Agenturen und Unterorganisationen der UN kann beantragt werden (z.B. WHO, UNESCO, UNICEF).
- Es können eigene Kandidaten für Ämter in den Organisationen und Organen der UN nominiert werden.
- Internationale Verträge können ratifiziert werden, so wie es auch der Vatikan gelegentlich macht. Bedeutung wird hierbei einem Beitritt zum Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) eingeräumt. Potentiell ergibt sich daraus die Möglichkeit, Israel beim IStGH zu verklagen. Konkrete Folgen eines solchen Vorgehens sind juristisch sehr umstritten, nachdem Israel den IStGH nicht anerkennt.

Sollten die Rechte der palästinensischen UN-Mission entlang dieser Punkte aufgewertet werden, wird es letztlich davon abhängen, wie aktiv die Palästinenser in der Praxis ihrer UN-Politik darauf zurückgreifen werden. Dies ist wiederum davon abhängig, ob es Entwicklungen im Friedensprozess gibt oder nicht.

3. Ausblick

UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon übergab den Antrag der Palästinenser an den Sicherheitsrat, der bereits die Beratungen aufgenommen hat. Eine rasche Entscheidung ist jedoch nicht zu erwarten: die internationale Gemeinschaft versucht, auf Zeit zu spielen und den Friedensprozess zu beleben, bevor der Antrag zur

CHECK.punkt

Abstimmung gebracht wird. Die USA haben zudem ein Interesse daran, nicht von ihrem angekündigten Veto Gebrauch machen müssen, um nicht weiteren Kredit in den arabischen Staaten zu verspielen. In der Generalversammlung gilt eine breite Mehrheit für einen Resolutionsentwurf der Palästinenser dagegen als sicher. Für die palästinensische UN-Politik dürfte mit der Kampagne daher die skizzierte Statusaufwertung einhergehen.

Bis ein konkretes Ergebnis von „Palästina 194“ vorliegt wird in jedem Fall noch einige Zeit vergehen. Ungeachtet der Konsequenzen für die palästinensische UN-Politik kann aber festgehalten werden, dass die Palästinenser im Falle einer Statusaufwertung seit der Verleihung des Beobachterstatus von 1974 sämtliche möglichen Stufen eines UN-Beobachters durchlaufen haben: aus dem ursprünglich limitierten Beobachterstatus der PLO wurde ein sui generis-Status mit vergleichsweise weitreichenden Rechten und schließlich ein „non-member state observer“-Status. Für viele Palästinenser ist der nächst folgende Schritt daher fast unumgänglich eine Vollmitgliedschaft Palästinas in den UN.

Endnoten

- (1) „Palästina 194“ bezieht sich auf die Aufnahme des Palästinensischen Staates als 194. Mitglied der UN.
- (2) Resolution 377 (V) vom 3. November 1950 („Uniting for Peace“) ermöglicht es der Generalversammlung zur einer außerplanmäßigen Sondersitzung („Emergency Special Session) zusammenzukommen, wenn der Sicherheitsrat – etwa auf Grund des Vetos eines ständigen Mitgliedes – in einer bestimmten Frage seiner zentralen Aufgabe zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens nicht nachkommen kann.
- (3) Vgl. International Crisis Group (2011). [Curb Your Enthusiasm: Israel and Palestine after the UN](#), Middle East Report N°112, September 2011.